

¿CÓMO ANALIZAR LA “NUEVA” LEY DE SEMILLAS? (*)

1.- Introducción y objetivos del trabajo.

El anuncio de un Proyecto de modificación de la actual Ley N°20.247/73 (Ley de Semillas) a fines del 2012, generó un rechazo masivo por parte de organizaciones sociales, políticas, campesinas, indígenas y de la agricultura familiar. Desde distintos ámbitos gubernamentales se señaló la posibilidad de que el nuevo proyecto fuera tratado en el Congreso durante 2012¹, lo que finalmente no ocurrió. No obstante, desde la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria (CaLiSA) de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires consideramos que es necesario mantener el rechazo a modificaciones del tipo supuesto, pero a la vez, es urgente aprovechar el inédito debate instalado a fin profundizar la toma de conciencia acerca de la fundamental importancia de las semillas en nuestras vidas.

La urgencia por “frenar” el cambio en la legislación, dejó en segundo plano algunos aspectos no contemplados en la legislación actual y obviamente ausentes también en el proyecto que propondría el Ejecutivo.

El rechazo al posible Proyecto de ley ha girado, sobre todo, en torno al “*uso propio*” de las semillas, esto es la reserva de semillas que el agricultor –sea un pequeño agricultor, una gran empresa o un “pool” de siembra- realiza de una temporada a la otra para volver a sembrarlas nuevamente, y las restricciones que de ahora en adelante se le plantearían. Sin embargo, tanto en las declaraciones como en el documento borrador del Proyecto circulado, no se hace referencia o distinción clara entre semillas criollas o nativas en manos de los agricultores y las “mejoradas” (transgénicas, híbridas u otras variedades protegidas por Derechos de Obtentor) lo que dificulta la comprensión de la problemática. Consideramos imperioso poner en discusión entonces ese aspecto poco abordado: las semillas criollas y nativas como patrimonio genético y cultural y su importancia para la construcción de la Soberanía Alimentaria de nuestro pueblo.

(*) Arístide, Pablo. Bróccoli, Ana. Boucau, Felipe. Pescio, Francisco.

Se agradece la colaboración efectuada por Pablo Rush y otros docentes de la Facultad de Agronomía-UBA, así como los aportes que directa o indirectamente efectuaron técnicos de distintos organismos y de las organizaciones sociales que participaron en el debate a nivel nacional y local.

2.- Semillas y producción de alimentos

El tipo de semillas que utilizan los agricultores en la producción es un elemento clave en tanto determina el grado de autonomía del proceso, o la dependencia directa de las corporaciones multinacionales que crecientemente controlan no sólo el mercado internacional y nacional de las semillas, sino también otros insumos vinculados a la producción, sobre todo los plaguicidas.

Aunque en drástica y continua disminución, muchas de las semillas utilizadas en los sistemas campesinos, “semillas criollas y nativas”, se distinguen simbólicamente y materialmente de las semillas comerciales producidas por empresas privadas, “mixtas” o estatales de agronegocios. ¿A qué llamamos variedades “criollas”?:

- Son cultivares locales o regionales, o sea diferenciados geográficamente y ecológicamente, de dominio de pueblos indígenas, comunidades campesinas o de pequeños agricultores.
- Se han desarrollado a partir de la selección hecha por los propios agricultores en sus fincas y en determinados contextos ambientales y culturales, en función de sus necesidades e intereses.
- Se diferencian en su composición genética entre distintas variedades y dentro de ellas son diversas, con individuos más o menos diferentes entre sí.
- Esta diversidad genética, generada a lo largo de la historia, está asociada a un sistema de conocimientos y prácticas agrícolas (incluido el intercambio con otros agricultores) vinculado a un agroecosistemaⁱⁱ y un ambiente específico. Este proceso se da en función de los cambios en el ambiente y en la historia de manejo humano; por lo tanto es un proceso dinámico.

La diversidad otorga a estas variedades la posibilidad de tener, por un lado, una mayor tolerancia o resistencia a adversidades bióticas (plagas, enfermedades) y abióticas (clima, suelo, etc.) lo que incluye: una mayor capacidad de respuesta frente a eventos climáticos extremos y de adaptación a ambientes cambiantes y, por otra parte, un rendimiento adecuado y estable, con mínima o nula incorporación de insumos externos al propio predio o al agroecosistema (fertilizantes, plaguicidas, etc.)

La amplia e histórica utilización de estas semillas, diversas, adaptadas ambiental y culturalmente a situaciones locales o regionales, se ha ido reemplazando por variedades muy homogéneas obtenidas por mejoramiento genético convencional a partir de un rango de diversidad muy estrecho, como es el caso de las semillas comercialesⁱⁱⁱ y su implantación a gran escala en la agricultura, como ejemplifica la soja en nuestro país. Esta pérdida de diversidad - “erosión genética”- es causada en gran medida por la simplificación de los sistemas agrícolas, con la disminución de numerosas variedades tradicionales y su reemplazo por las pocas que se pueden encontrar en el mercado, excesivamente homogéneas y seleccionadas bajo ambientes experimentales con utilización de agroquímicos. Todo ello supone una pérdida de autonomía de los

agricultores, que se hacen cada vez más dependientes de los “nuevos dueños” de las semillas, de sus políticas de precios y de los “paquetes tecnológicos” conformados (herbicidas, fertilizantes, maquinaria). La privatización del sistema de semillas multiplica, entonces, el poder que concentran las empresas semilleras y de insumos, frente a los agricultores, cuya capacidad de negociación con los demás integrantes de la cadena agroalimentaria o agroindustrial en la que participan es cada vez menor.

3.- Marco institucional y legal sobre semillas.

El Instituto Nacional de Semillas (INASE) es el organismo encargado de aplicar en la República Argentina la Ley de Semillas y Creaciones Fitogenéticas N° 20.247/73 y su reglamentación. La ley vigente tiene como objetivos “*promover una eficiente actividad de producción y comercialización de semillas, asegurar al productor agrario la identidad y calidad de la simiente que adquieren y proteger la propiedad de las creaciones fitogenéticas*”.

La Ley define los términos *semilla*, *variedad vegetal*, *creación fitogenética* y *obtentor*. *Semilla*, es todo órgano vegetal destinado a siembra o propagación (puede ser una semilla en el sentido botánico estricto, o cualquier otra parte vegetal que cumpla el fin mencionado); *variedad vegetal* es un conjunto de plantas, homogéneo, estable y diferente^{iv} de otro conjunto de plantas de la misma especie vegetal, resultado de un trabajo de selección y mejoramiento vegetal. Asimismo, *creación fitogenética*, objeto de protección para la ley, es el cultivar o variedad obtenido por aplicación de conocimientos científicos al mejoramiento heredable de las plantas. Por último, el *obtentor*, sujeto de protección de la ley, es la persona (física o jurídica) que ha creado o descubierto y puesto a punto una *variedad vegetal*.

Estas definiciones provienen de textos marco destinados a la protección de las obtenciones (variedades) vegetales por un sistema ad – hoc denominado “**Sistema de Derecho de Obtentor**”, regulado por la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV)^v, mediante el cual el Estado reconoce el derecho a un obtentor de una determinada variedad vegetal que cumpla con los requisitos para ello, otorgándole un Título de Propiedad exclusivo, por una determinada cantidad de años. Es sabido que son las empresas multinacionales (Monsanto, Syngenta, Dupont, etc.) las que mayormente solicitan y obtienen estos derechos de obtentor; cuando son organismos públicos, lo hacen muchas veces en convenio con este tipo de empresas^{vi}.

La UPOV fue establecida por el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (“Convenio de la UPOV”). El Convenio de la UPOV fue adoptado por una Conferencia Diplomática en 1961, en París. Rige desde 1968 y fue revisado en 1972, 1978 y 1991, donde se establecieron y entraron en vigor las Actas UPOV 78 y UPOV 91. Argentina es miembro de la UPOV desde setiembre de 1994, fecha en que se dictó la Ley n° 24.376 por la que la República Argentina adhiere al Convenio Acta UPOV 1978.

Este marco legal, de carácter internacional, así como los conceptos mismos que allí se expresan, ignoran e invisibilizan el proceso de selección, generación tras generación, que han realizado los agricultores a lo largo de la historia y por el cual contamos con la gran diversidad vegetal (y animal) que da sustento a la alimentación (aunque en estos días subutilizada y en clara disminución). Esta diversidad histórica y socialmente configurada es el punto de partida de los “obtentores”, por lo tanto es apropiada y aprovechada con fines comerciales.

4.-Contexto para el cambio legal a fines 2012.

A fin de caracterizar brevemente el contexto del debate por la modificación de la Ley de Semillas, destacamos tres aspectos:

1. la presión de las grandes empresas para adherir al Acta UPOV 91, que se intensifica en los últimos años en los distintos países de América Latina y también en Argentina;
2. el público compromiso del gobierno nacional con la expansión de Monsanto, Syngenta y otras grandes empresas multinacionales, en el marco de la globalización del Sistema Agroalimentario Mundial y el Sistema Agroalimentario Argentino;
3. la reciente aprobación de nuevos eventos transgénicos otorgados por el Min. de Agricultura y Ganadería de la Nación a Monsanto. Esto es parte del dinámico proceso impulsado por esta empresa a nivel del MERCOSUR para iniciar la multiplicación local de semillas de las primeras variedades de una nueva generación de transgénicos, a fin de ponerlas masivamente en el mercado en el 2014/15.

La comercialización se hará de acá en adelante en Argentina cambiando las condiciones en las que los distribuidores y productores pueden acceder a estas innovaciones genéticas. Esas condiciones son públicas, han sido difundidas en forma masiva y están en aplicación, sin que el marco legal vigente lo obstaculice, demostrando que el “freno” a la probable nueva legislación, no implica reducir el ritmo de avance del proceso que conducen las multinacionales.^{vii}

5- Aspectos centrales de los cambios legales propuestos.

Con respecto a las modificaciones que se propondrían a la Ley de Semillas vigente, se observa que en general busca adecuar la legislación actual a los lineamientos del Convenio UPOV 91, restringiendo fuertemente el derecho de los agricultores a guardar e intercambiar semillas. Esto ya se había hecho en buena medida mediante el decreto reglamentario de la Ley N°20.247 (Decreto#2183/91) y sucesivas resoluciones del INASE. Por lo tanto, las modificaciones propuestas buscan incluir en una nueva ley aspectos que hoy forman parte de resoluciones vigentes, incorporando además otros cambios que persiguen los mismos objetivos^{viii}.

Una de las modificaciones principales que se proponen es la limitación del “*uso propio*”. Se define como “*semilla de uso propio*” a aquella que el agricultor reserva y usa en su propia explotación. Hasta el momento, la ley actual, decretos reglamentarios y resoluciones del INASE^{ix} consideran al “*uso propio*” como una excepción al derecho de propiedad de los creadores de nuevas variedades vegetales. Ya no es un derecho de los agricultores reservar semilla para volver a sembrar en su propia finca, sino una excepción a un derecho ajeno. Esta excepción vale para todos los productores sin importar tamaño de la producción, por lo que quien quiera puede reservar semilla, siempre y cuando sea la misma cantidad que compró originalmente al semillero autorizado.

La propuesta de modificación que hoy se discute plantea discriminar entre quienes deberán pagar por ese uso y quienes no; quiénes estarían exceptuados del pago por Derechos de Obtentor quedará a criterio del INASE en función del tamaño y la escala de producción. Esta es la principal modificación propuesta con relación a la legislación actual, referida a las variedades protegidas por derecho de obtentor: las “mejoradas” mediante técnicas convencionales de “mejoramiento genético” y las semillas transgénicas.

Las semillas criollas, nativas o variedades locales en manos de agricultores y agricultoras, que actualmente no están alcanzadas por las limitaciones al *uso propio* y pueden utilizarse libremente, pues no se encuentran protegidas por derechos de propiedad, también estarían en adelante más fuertemente incorporadas al régimen de propiedad y control. La actual ley y, mucho más la propuesta de modificación - en concordancia con el objetivo de regular la producción y el comercio de cualquier semilla- prohíben su difusión (venta, canje, etc.) penalizando la libre circulación y el libre intercambio.

Otro punto conflictivo es el referido al sistema de control y vigilancia que se estipularía en la ley. La propuesta de modificación que ha circulado refuerza explícitamente los controles, existiendo incluso la posibilidad de inspeccionar predios, extraer muestras, inmovilizar partidas de semillas en presunta infracción, llegando incluso hasta su secuestro. Asimismo, se plantea que “...*el titular de un derecho de obtentor podrá ejercitar las acciones civiles contra quienes lesionen su derecho (...)*”. Esto puede conducir a que -como ya ocurre en otros países- las grandes corporaciones desplieguen mecanismos de control y vigilancia propios con el fin de detectar agricultores en infracción y así iniciar demandas judiciales^x.

En definitiva, en el marco de los Convenios Internacionales y de la legislación nacional concordante, queda prohibida o limitada la libre circulación y el intercambio de semillas entre agricultores, práctica asociada a los orígenes mismos de la agricultura, la alimentación y la vida. Se favorecen con estas leyes la apropiación privada de bienes naturales y de conocimientos públicos y colectivos, así como los graves procesos de erosión genética observados a nivel local y global, que también erosionan a su vez todo

un conjunto de prácticas, conocimientos y creencias asociados a territorios y agroecosistemas particulares.

6.- Propuestas a debatir y consensuar.

La Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria-CaLiSA de la Facultad de Agronomía de Buenos Aires, considera que es urgente el debate y conquista de un marco legal adecuado, que contemple a las semillas criollas y nativas protegiéndolas como patrimonio genético y cultural de los pueblos. Sin embargo, no creemos que oponerse a una posible modificación de la Ley de Semillas, tal como estamos haciendo, sea suficiente para lograr este objetivo; la ley actual también es restrictiva en cuanto a la circulación de semillas que no cumplan con los requisitos establecidos, como es el caso de las semillas criollas. Podrían existir serias dificultades legales entonces a la hora de implementar, por ejemplo, programas de multiplicación e intercambio de semillas por parte de organizaciones campesinas, indígenas y de la agricultura familiar.

¿Cómo se debería avanzar, entonces, en este aspecto? ¿Es necesario y deseable un marco regulatorio específico? ¿Qué debería contener y qué no? ¿Puede pensarse en un marco para las semillas criollas sin tomar en cuenta un marco para el resto de las semillas que actualmente se utilizan en forma generalizada y masiva en todo el país?

En paralelo a la resistencia frente a estas iniciativas privatizadoras, de despojo de bienes comunes (semillas, tierra, agua, biodiversidad, etc.) es fundamental también el debate acerca de las características que debería tener en nuestro país una agricultura socialmente justa y ambientalmente sustentable, en contraposición a una agricultura industrial y un sistema agroalimentario dominado por corporaciones nacionales o trasnacionales, como prioriza el Plan Estratégico Agroalimentario-PEA.

Para ir avanzando en forma concreta, consideramos necesario el fortalecimiento y desarrollo de alternativas que fomenten el rescate, la conservación, el uso, el mejoramiento, la multiplicación y el intercambio de semillas criollas en contextos locales y comunitarios. Estas actividades son fundamentales en la vida de agricultores familiares y campesinos ya que les permite avanzar en la soberanía alimentaria, asegurando la producción de alimentos básicos, creando y reforzando los vínculos de reciprocidad, cooperación y solidaridad imprescindibles para el desarrollo. De la misma manera, son un mecanismo de creación y fomento de la diversidad, indispensable, entre otras cosas, para afrontar tanto la intrínseca variabilidad del ambiente como las variaciones producidas por el imprevisible impacto del Cambio Climático Global en cada uno de los territorios.

El proceso requiere un trabajo conjunto de organizaciones campesinas e indígenas, de pequeños agricultores, universidades, organismos públicos y consumidores –como ciudadanos responsables- para multiplicar las experiencias existentes. Las Ferias de Semillas, por ejemplo, deben ser una instancia más dentro de un conjunto de acciones tendientes a configurar alternativas posibles para los agricultores, de uso y valorización

de semillas criollas. En este sentido, los Bancos Comunitarios o Casas de Semillas han demostrado ser una herramienta que debería replicarse generalizadamente.

Estas acciones referidas a las semillas en particular, deberían estar integradas en una estrategia general con un enfoque de desarrollo agroecológico de la agricultura argentina, entendiendo que la “agroecología” es una propuesta que va más allá de una alternativa técnica para la sustitución de insumos químicos, ya que constituye un enfoque integral que considera dimensiones de carácter ecológico y técnico-agronómico, socioeconómico, sociocultural y político.

La estrategia debería aportar a la construcción de alternativas a la agricultura industrial de monocultivos y altísimos impactos sociales y ecológicos, buscando el desarrollo de sistemas agrícolas diversos y complejos, que no dependan de la utilización de agroquímicos y otros insumos externos; que respeten los procesos ecológicos naturales y se potencien a partir de ellos; que conserven la calidad del ambiente; de pequeña escala; con comercialización directa; preocupados por la salud de la comunidad y atentos a la calidad de los alimentos provistos; generadores de trabajo y empleo a nivel local. Estas características, entre otras, permitirán una agricultura sustentable, en el sentido amplio del concepto, productora de alimentos y respetuosa del ambiente, que no sólo se preocupe por la sostenibilidad de los rendimientos y la ganancia a corto plazo.

Nos parece impostergable un debate más amplio y profundo que conduzca a la elaboración de alternativas desde la Agroecología, la Economía Solidaria y hacia la Soberanía Alimentaria que cuestionen las actuales estructuras y actores dominantes del Sistema Agroalimentario Nacional e Internacional. Por cierto, esta transición no puede ser ajena al tratamiento de un Plan Nacional de Desarrollo.

A ello, humilde y respetuosamente, reconociendo el rol fundamental de los actores sociales y políticos, procuramos contribuir desde la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria-CaLiSA, de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires.

***Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria- F.A.U.B.A
Buenos Aires, Marzo 2013.***

Apéndice:

ⁱ El Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, declaró que el proyecto sería tratado antes de fin de año (<http://www.marcha.org.ar/1/index.php/nacionales/94-ambiental/1925-una-de-cal-y-muchas-de-arena-monsanto-en-argentina>); mientras que en declaraciones posteriores el Subsecretario de Agricultura Familiar, Emilio Pérsico, mencionó que el proyecto no sería tratado (<http://www.marcha.org.ar/1/index.php/nacionales/91-rural/2515-no-va-a-haber-nueva-ley-de-semillas>).

ⁱⁱ Los agroecosistemas son comunidades de plantas y animales interactuando con su ambiente físico y químico que ha sido modificado para producir alimentos, fibra, combustible y otros productos para el consumo y procesamiento humano.

ⁱⁱⁱ Híbridos en cultivos de polinización cruzada, como maíz y girasol y líneas puras en especies autofecundas como trigo y soja.

^{iv} Para que una variedad pueda ser protegida por Derecho de Obtentor debe ser DISTINTA: distinguirse claramente de las variedades preexistentes y notoriamente conocidas, HOMOGENEA es decir uniforme en sus caracteres pertinentes, ESTABLE, es decir sus caracteres pertinentes se mantienen inalterables después de sucesivas multiplicaciones o reproducciones, NUEVA, la novedad en el ámbito de los derechos de obtentor implica que la variedad a inscribirse no debe haberse comercializado antes de ciertas fechas en relación con la fecha de solicitud del derecho.

^v Organización Intergubernamental con sede en Ginebra, Suiza. www.upov.int

^{vi} En Argentina existe una organización civil, la “Asociación Argentina de Protección de las Obtenciones Vegetales” ARPOV, que vela por los intereses de estos sectores. Se crea en 1990 y “...agrupa a más de 50 instituciones y empresas obtentoras que realizan investigaciones de especies vegetales. Entre ellas empresas nacionales, multinacionales, familiares, instituciones oficiales y universidades nacionales” (<http://www.arpov.org.ar>)

^{vii} El Min. De Agricultura de Argentina aprobó la producción de semilla de Intacta RR2 Pro, un desarrollo biotecnológico de Monsanto, también aprobado en los países limítrofes. En la solicitada publicada por Monsanto en Clarín Rural del 8 de setiembre 2012, la empresa anuncia las “**Condiciones generales de compraventa y comercialización de semilla de soja bajo el sistema de regalía extendida**”, encuadradas dentro del marco legal del Art. 1148 del Código Civil. Mientras estén vigentes los derechos de propiedad intelectual, aquel que utilice las variedades de soja T2246 y T2249, deberá cumplir una serie de disposiciones; entre ellas: pago de una regalía adicional por cada bolsa adquirida a Monsanto; por cada bolsa de semilla certificada y comercializada el año siguiente, bajo contrato con la empresa, la regalía será establecida en el contrato de multiplicación. Todo operador de semilla certificada concede a Monsanto y/o a la ARPOV el derecho a requerir en forma obligatoria no solo una serie de informaciones, sino también toma de muestras de cultivos, verificación de calidad y trazabilidad, control de instalaciones, etc. Si el cliente no suministra a Monsanto la información indicada, si se comprueba que la misma es falsa, o si se omite el pago de la regalía, el monto a abonar será cinco veces mayor al original, dentro de los 30 días del requerimiento por la empresa.

^{viii} Para detalles sobre la legislación nacional e internacional en el marco de la UPOV, ver el documento del INASE “Las distintas facetas de las variedades vegetales. La propiedad intelectual de las variedades vegetales. El derecho de obtentor” en http://www.inase.gov.ar/index.php?option=com_remository&Itemid=102&func=fileinfo&id=795

^{ix} Art.27 ley 20.247; Res. INASE 35/96; Res. INASE 338/2006 www.inase.gov.ar

^x Declaraciones propias de Monsanto en su página de internet en México (www.monsanto.com.mx) aclaran que *“Monsanto tiene conocimiento, a través de las acciones de nuestra empresa o a través de terceros, respecto a las personas de quienes se sospecha que violan nuestras patentes o convenios”*