

MATERIALES PARA CAPACITACIÓN EN SEMILLAS DE CALIDAD

Módulo 4: Marco normativo del sector de semillas

Publicado por
la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
y
AfricaSeeds
Roma, 2019

Cita requerida:

FAO y AfricaSeeds. 2019. *Materiales para capacitación en semillas - Módulo 4: Marco normativo del sector de semillas*. Roma.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ni de la AfricaSeeds juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO o la AfricaSeeds los aprueben o recomienden de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO ni de la AfricaSeeds.

ISBN 978-92-5-131865-2

© FAO, 2019



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Índice

PROLOGO	V
AGRADECIMIENTOS	VII
INTRODUCCIÓN	1
1 ¿QUÉ ES EL MARCO NORMATIVO DE LAS SEMILLAS?	3
Sección 1: Características fundamentales de las semillas	5
Sección 2: Elementos decisivos de los sistemas normativos para las semillas	8
Sección 3: El marco normativo de las semillas	10
Sección 4: Retos asociados a la reglamentación del sector de las semillas	11
Sección 5: Beneficios de una reglamentación efectiva de la legislación de semillas	11
2 LAS LEYES DE SEMILLAS	13
Sección 1: Introducción	15
Sección 2: Formulación de la ley de semillas	16
Sección 3: Promulgación y aplicación de la ley	17
Sección 4: Principales elementos de la ley de semillas	19
Sección 5: Otros ámbitos legales que afectan al marco normativo de las semillas	22
Sección 6: Organizaciones internacionales y tratados que afectan a las leyes de semillas	24
3 REGLAMENTOS DE SEMILLAS	25
Sección 1: Los reglamentos de semillas en general	27
Sección 2: Formulación y aprobación de los reglamentos	27
Sección 3: Contenido de los reglamentos	29
Sección 4: Pruebas y registro de variedades	30
Sección 5: Muestreo y análisis de lotes de semillas	34
Sección 6: Certificación de semillas	35
Sección 7: Comercialización de semillas	37
Sección 8: Importación y exportación de semillas	40
Sección 9: Reglamentación de las cuotas	40
Sección 10: Reglamentaciones fitosanitarias	40
4 ARMONIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LAS SEMILLAS	43
Sección 1: Objetivos de la armonización	45
Sección 2: Experiencias y retos de la armonización	47
Sección 3: Armonización de las políticas	49
5 POLÍTICA NACIONAL DE SEMILLAS	51
Sección 1: Relación entre política y legislación	53
Sección 2: Formulación de la política	54
Sección 3: Promulgación y aplicación de la política	56
Sección 4: Contenido de la política de semillas	57
CONCLUSIONES	59

Prologo

La comunidad global, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se ha comprometido a lograr un mundo libre de hambre para el año 2030. Eso requerirá una producción sostenible de aproximadamente 60 por ciento más de alimento que en el presente, alimento que debe ser nutritivo y seguro, y producido de forma que no dañe el medio ambiente. En la mayoría de los escenarios, no existen recursos extra de tierra o agua para dedicarlos a incrementar la producción agrícola. De hecho, la forma de lograr el objetivo es a través de una mejora de la productividad en forma sostenible. Esto significa producir más rendimiento con menos insumos externos. Para apoyar esto, los agricultores necesitan utilizar variedades adaptadas.

La FAO y sus asociados trabajan con los países para aumentar el uso de semillas de calidad y material de plantación de variedades adaptadas, particularmente por parte de pequeños agricultores y agricultura familiar con bajos recursos, que son quienes producen la mayoría del alimento consumido por comunidades vulnerables en países en desarrollo.

El sistema de semillas de un país es concebido como una cadena de valor compuesta por componentes interrelacionados, desde el desarrollo de variedades adaptadas y nutritivas y su adopción por parte de los agricultores, su producción y distribución, incluidas las ventas de semilla y material de plantación de calidad, hasta la utilización de esos insumos por los agricultores. El funcionamiento efectivo de la cadena de valor, promovida por la aplicación de las leyes y políticas nacionales de semillas, estrategias, planes de acción y reglamentos, depende en gran medida de la habilidad con que los agricultores sean capaces de poner en práctica el conocimiento y técnicas que se necesitan para la producción de semilla y material de plantación de calidad.

Este material de capacitación en semillas ha sido desarrollado para apoyar a técnicos en toda la cadena de valor, para que puedan adquirir el conocimiento y técnicas necesarias para poder producir y distribuir semillas y material de plantación de calidad de variedades adaptadas para los agricultores. El material de capacitación está diseñado primeramente para desarrollo de capacidades, especialmente para pequeños agricultores y pequeñas o medianas empresas semilleras. Contiene 6 módulos interrelacionados.

Estos módulos abordan: la formación de empresas semilleras de pequeños agricultores, el procesamiento de semillas, el control de calidad, el almacenaje y el mercadeo de semillas. También fue producido un módulo sobre aspectos regulatorios. Estos módulos de fácil lectura podrán también ser útiles para responsables políticos u otros técnicos interesados en una mejor comprensión de un sistema de semillas efectivo.

Hans Dreyer

Director de la División de Protección y Producción Vegetal

Agradecimientos

Este módulo fue producido por el equipo de Semillas y Recursos Genéticos de la División de Protección y Producción Vegetal, bajo la dirección de Chikelu Mba (Líder del equipo).

AUTORES

Michael Turner (Consultor Internacional) y Cristina Leria (Consultor Legal Internacional)

REVISIÓN TÉCNICA

El texto fue revisado por Juan Fajardo (Consultor Internacional), Carmen Bullon (FAO) y Wilson Hugo (FAO). También se benefició de los insumos y comentarios de expertos de países en África que participaron de un taller organizado por AfricaSeeds en Abidjan, Costa de Marfil.

APOYO EDITORIAL

Hamza Bahri y Diana Gutierrez Méndez (FAO) coordinó la edición de idiomas, ilustraciones y estilo. Ruth Duffy editó el documento, Shalis Stevens realizó las figuras e ilustraciones y Art & Design realizó el diseño de la publicación.

Introducción

La mayor parte de los países tiene algunos elementos para el control de las semillas, a menudo gobernados por una ley de semillas que data de muchos años atrás, pero cuya aplicación práctica y eficacia varían mucho. Además, muchos países no tienen políticas completas para el sector de las semillas. Unas políticas apropiadas y una legislación nacional de semillas adecuada y al día son elementos fundamentales a fin de crear un entorno propicio para el desarrollo del sector de las semillas. Para lograr este desarrollo y garantizar una adecuada disponibilidad de semillas de calidad asequibles, los gobiernos necesitan una política que oriente la toma de decisiones y la asignación de recursos, en todas las actividades e instituciones pertinentes. La legislación en materia de semillas es un mecanismo fundamental para aplicar esa política y consagrar sus características más importantes en la ley.

Este módulo se preparó con el fin de ayudar a los lectores, incluidos los agricultores y otras partes interesadas, a entender y orientar los debates sobre el marco normativo del sector de las semillas que se puedan aplicar en los países. Vincula los conceptos jurídicos y de política y pone de relieve la función que cada uno puede desempeñar para alcanzar el máximo impacto. Distingue entre la política nacional de semillas que orienta las acciones del gobierno, y la legislación de semillas, que es un cuerpo de disposiciones jurídicas que regulan específicamente las semillas.

La legislación de semillas debe distinguirse también de otros ámbitos jurídicos que no regulan directamente la producción de semillas, el control de calidad o el sistema de comercialización, pero que influyen de otra manera en el marco normativo para las semillas, tales como la protección de las variedades vegetales (PVV), la protección fitosanitaria, la seguridad alimentaria y las leyes de protección del consumidor.

Ahora también existe una mayor conciencia entre los gobiernos y las organizaciones de desarrollo sobre los beneficios de una estrategia mundial para el sector de las semillas, a fin de satisfacer las diversas necesidades de los agricultores con la mayor eficacia. Esto ha llevado a hacer más énfasis en los conceptos de sistemas formales e informales de semillas, que se pueden analizar y dirigir a nivel local y nacional.

El término "marco normativo del sector de las semillas" –como en el título de este módulo– se utiliza como concepto general para abarcar todas las medidas legislativas y las políticas que pueden adoptarse para orientar y coordinar las acciones del gobierno y de las partes interesadas a fin de mejorar el suministro de semillas a los agricultores.



Muestra de ley de semillas y otras leyes afines, como la ley fitosanitaria o ley de protección de las plantas, o la ley de bioseguridad.

A diferencia de los otros módulos técnicos de esta serie, no es posible diseñar un modelo de ley de semillas que pudiera utilizarse en todos los países, ya que la legislación nacional debe reflejar las características específicas de un país y sus sistemas jurídicos, las diferentes opciones de política que orientan la acción del gobierno relativas al sector de las semillas, y las diferentes funciones de las partes interesadas en la coordinación, la estructura, la función y el desarrollo del sector de las semillas. En consecuencia, este módulo se centra en aquellos aspectos que son de aplicación general y, cuando proceda, formula recomendaciones que se pueden adaptar a contextos institucionales específicos.

Por último, este módulo está destinado a los países en los que el sector de las semillas está en evolución y a menudo en transición hacia un modelo competitivo más diverso. Otras condiciones se aplicarían a los países con una industria de semillas madura y estable.

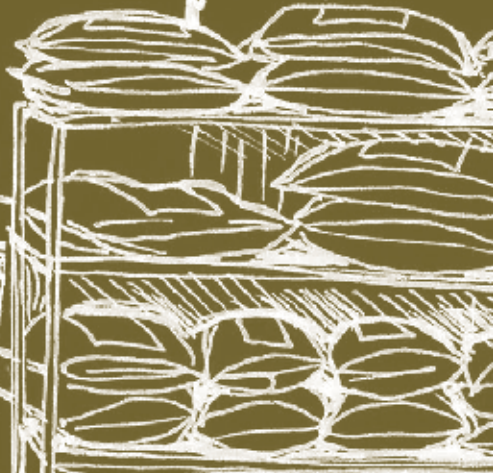
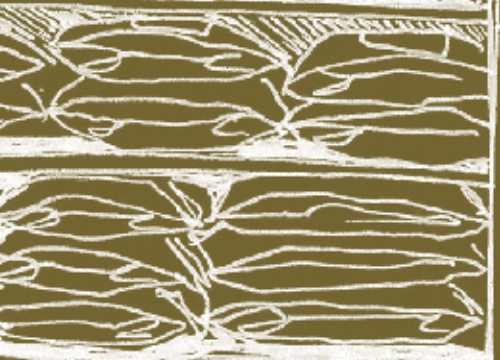
Este módulo está organizado de la siguiente manera: El **capítulo 1** define el marco normativo de las semillas; el **capítulo 2** está dedicado a las leyes de semillas; el **capítulo 3** trata los reglamentos de semillas; el **capítulo 4** se refiere a la armonización del marco normativo de las semillas y, por último, el **capítulo 5** se centra en la política nacional de semillas.



Kudu, W...
Kudu, W...
Kudu, W...



SEEDS



¿Qué es el marco normativo de las semillas?



notas

SECCIÓN 1: Características fundamentales de las semillas

Las semillas se reconocen como un insumo decisivo para la producción agrícola. Uno de los principales instrumentos del desarrollo agrícola consiste en asegurar la disponibilidad de variedades mejoradas de semillas y de alta calidad para los agricultores. Sin embargo, a diferencia de otros insumos, las semillas son un material vivo y esto supone muchos riesgos en la cadena de producción y comercialización. En consecuencia, los beneficios previstos de proveer "semillas mejoradas" no siempre se han logrado en la práctica. Esto ha llevado a una reevaluación del papel de las semillas, con una visión más amplia del "sistema de semillas" a nivel nacional.

La fundamental justificación de mejorar la calidad de las semillas que utilizan los agricultores es que, al empezar con buenas semillas, los agricultores tienen más posibilidades de obtener una buena cosecha. Por esta razón las leyes de semillas se introdujeron por primera vez en algunos países a comienzos del siglo XX. Tenían la finalidad de proporcionar una medida de protección a los agricultores y la industria de semillas ante las ventas fraudulentas de semillas de baja calidad, y facilitar el acceso de los agricultores a semillas de alta calidad de una amplia gama de variedades. Posteriormente, la ley de semillas se fue haciendo más compleja a fin de centrarse en cuestiones tales estimular la investigación y la innovación; fomentar un mercado de semillas justo en el que los agricultores tengan acceso a semillas de las variedades que necesitan a un precio asequible; promover la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia sostenibles; y la gestión sostenible de los recursos fitogenéticos.

Cuando los agricultores compran semillas, esperan adquirir dos beneficios diferentes, a saber:

- Un buen valor de siembra (semillas de calidad): semillas puras que germinen bien y se conviertan en un buen cultivo sano. Esto puede considerarse el "valor de siembra" de las semillas, o quizás más fácilmente "calidad de las semillas", es una combinación de diferentes atributos, como se explica más adelante en este módulo. La calidad de las semillas es una característica de cada lote de semillas, que tiene una trayectoria conocida de producción.
- Buen valor genético (pureza de la variedad): una variedad que se desempeña bien en las condiciones particulares en que se produce el cultivo. Esto puede depender de muchos factores agronómicos, de la temporada de producción y del uso previsto de la cosecha final. Esto puede considerarse la calidad genética de la semilla y es el resultado de los esfuerzos de los mejoradores de plantas que reúnen la combinación de genes (el genotipo) que representa la variedad.

Es indispensable entender y reconocer estos dos componentes separados, porque el marco normativo de las semillas puede ocuparse de ambos, aunque de diferentes maneras.

notas

El término "semilla mejorada" puede ser confuso porque reúne los dos elementos. La semilla puede ser mejorada si tiene un elevado valor de siembra a consecuencia de las buenas prácticas en todo el proceso de producción, o puede ser una nueva variedad mejorada, y estos dos componentes son independientes. Las semillas de una variedad de escaso valor aún podrían tener un valor elevado de siembra si se producen en buenas condiciones y, asimismo, unas semillas de una nueva variedad excelente podrían funcionar mal debido a una gestión y almacenamiento deficientes antes de la siembra. La importancia relativa de estos dos componentes varía de acuerdo a las necesidades de los distintos agricultores. El agricultor muchas veces es leal a una variedad que conoce y en la que tiene confianza, aunque tal vez no ofrezca el mejor rendimiento.

En muchos cultivos, especialmente los de los cereales básicos y las legumbres, los agricultores tradicionalmente conservan semillas de su propia cosecha para sembrar en la siguiente temporada, por lo que la decisión de gastar dinero en la compra de nuevas semillas representa un paso importante. Tienen que estar seguros de que esa inversión vale la pena y traerá beneficios palpables durante la temporada agrícola o a la cosecha. Hay que tener confianza en el producto para que un agricultor de recursos limitados gaste dinero en semillas que ellos mismos pueden conservar.

Esto nos lleva al problema más básico de las semillas como producto: rara vez es posible determinar la calidad o la identidad (variedad) de las semillas a simple vista al momento de la compra. Las semillas de alta o de baja calidad y de varie-

Principales insumos (semillas, fertilizantes, plaguicidas, energía agrícola) y sus respectivas características. Por ejemplo: semillas: germinación, pureza física, pureza genética, contenido de humedad y vigor).

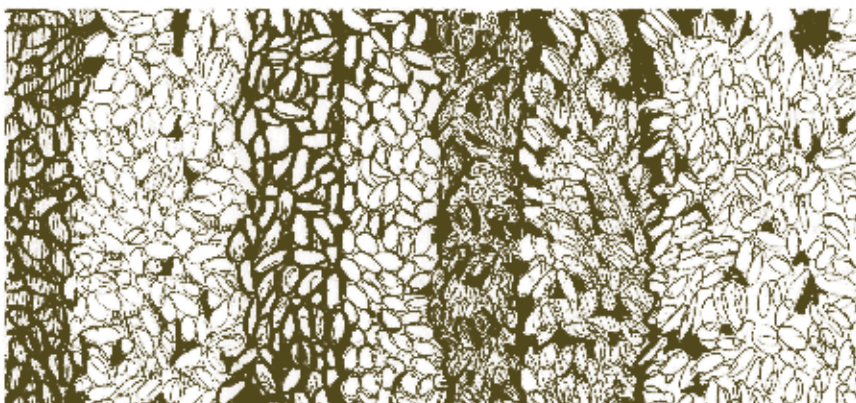
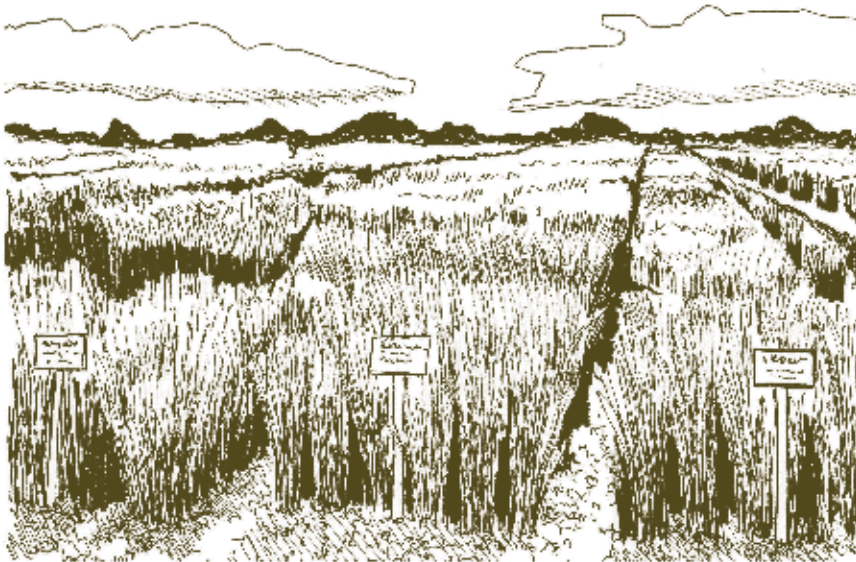


1

dades diferentes pueden parecer idénticas; el único atributo de calidad reconocido con facilidad es la presencia de grandes impurezas físicas como paja, otras semillas o piedras, que se pueden retirar sin dificultad. Los agricultores necesitan estar seguros de que la semilla es de una buena variedad y crecerá bien. Hay dos maneras de hacerlo: necesitan conocer y confiar en la persona que vende la semilla, o deben contar con alguna prenda de la garantía de calidad, como una etiqueta oficial o un envase con la marca de una empresa conocida.

A través de la formulación de leyes y reglamentos, las autoridades del gobierno preparan documentos jurídicos para reglamentar determinadas actividades. Dentro de este amplio mandato, la reglamentación de las semillas es un aspecto muy específico y técnico, pero que puede tener un profundo impacto en el bienestar de los agricultores.

El propósito de diseñar un marco normativo para el sector de las semillas es fortalecer el sistema de abastecimiento de semillas, a fin de que (i) quienes venden semillas sean conscientes de los problemas de calidad y lleven a cabo sus negocios de manera responsable; y (ii) los agricultores tengan más confianza cuando hacen una compra y estén protegidos contra acciones fraudulentas con respecto a la calidad de las semillas. En este capítulo se describe el sistema normativo de las semillas en general, los principios de base y los procesos decisivos que intervienen en su aplicación.



notas

Algunas variedades de un cultivo con diferente morfología pero indistinguibles porque las semillas se parecen

notas

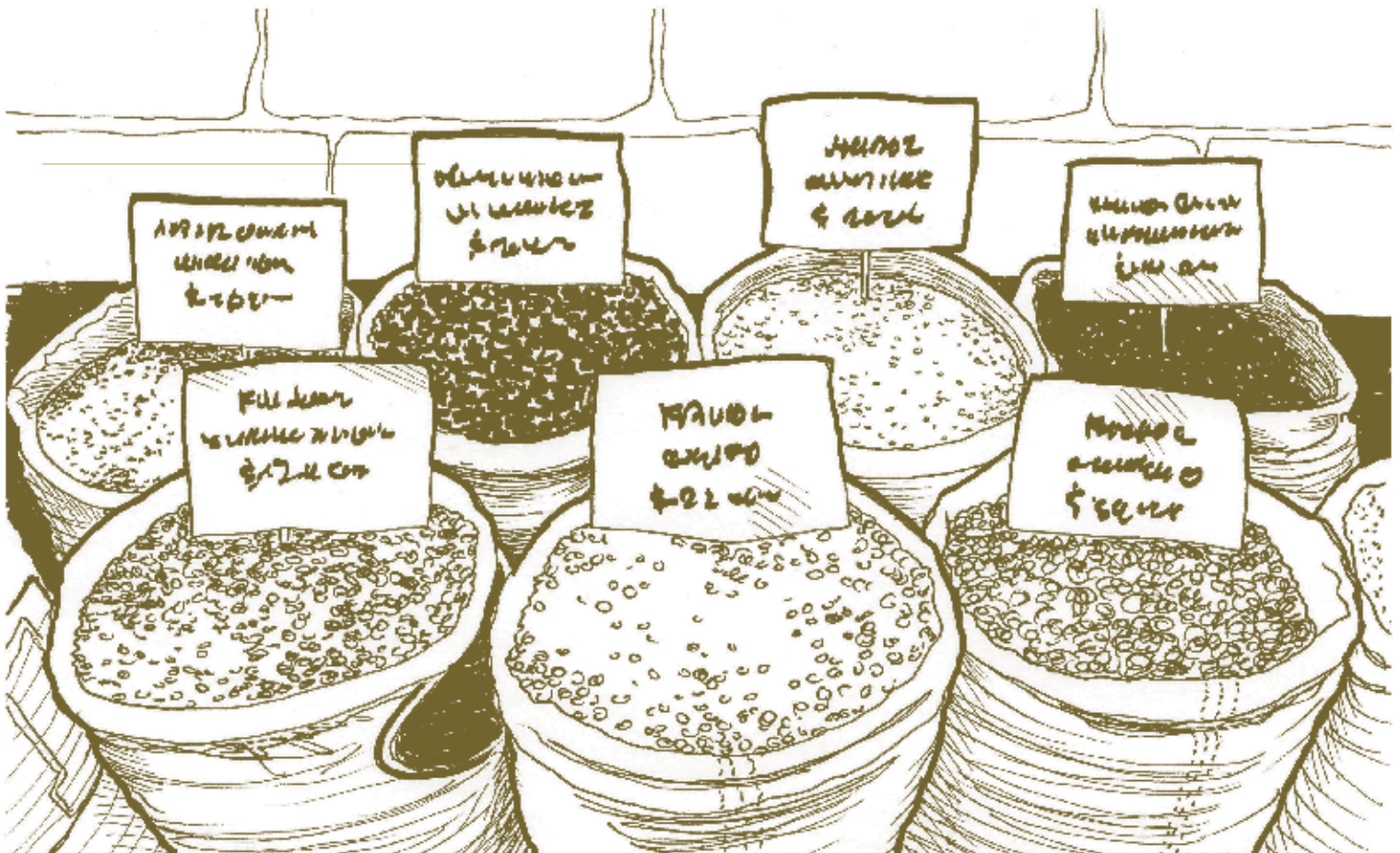
SECCIÓN 2: Elementos decisivos de los sistemas normativos para las semillas

En la sección anterior se explicaron los dos principales elementos que están sujetos a reglamentación, a saber, la calidad de la semilla y la identidad y pureza de la variedad. El primero de ellos es el más fácil de tratar, ya que la calidad de la semilla se puede evaluar con una prueba de laboratorio. Las pruebas normalmente se realizan en dos semanas, para que haya tiempo suficiente durante el período en que la semilla se mantiene en el almacén después del tratamiento y antes de su comercialización.

Los principales componentes de la calidad que normalmente se evalúan en el laboratorio son:

- la pureza física (ausencia de materias inertes distintas de las semillas);
- ausencia de determinadas semillas de maleza que puedan crear problemas en el cultivo;
- germinación;
- contenido de humedad; y
- salud: ausencia de ciertas enfermedades que se pueden transmitir en o por las semillas.

Semillas a la venta en costales abiertos en un tradicional mercado local. No hay etiquetado, los compradores confían en el vendedor.



notas

Aunque en sentido estricto no es jurídicamente vinculante, la política de semillas normalmente sirve como marco general que contiene los instrumentos normativos, como la ley de semillas y diversas leyes afines. La política de semillas asegura que la perspectiva del gobierno se refleje adecuadamente en las actividades cotidianas que se llevan a cabo en el sector de las semillas. Este vínculo es importante porque unas políticas de semillas bien preparadas pueden permitir a las partes interesadas comprender sus funciones, responsabilidades y contribución dentro de unos límites bien definidos, y facilitar de este modo el buen funcionamiento del sector.

Hay diversos elementos en la política nacional de semillas, que pueden contribuir a crear un entorno propicio para la participación tanto del sector oficial (público y privado) como del sector informal (pequeños agricultores), y que aumentan los beneficios de la inversión en el sector de semillas y el desarrollo de toda la comunidad agropecuaria.

Los siguientes elementos reflejan los aspectos funcionales y estructurales del sector de las semillas y, por lo tanto, abarcan un amplio espectro de los procesos y actividades de la cadena de suministro de las semillas:

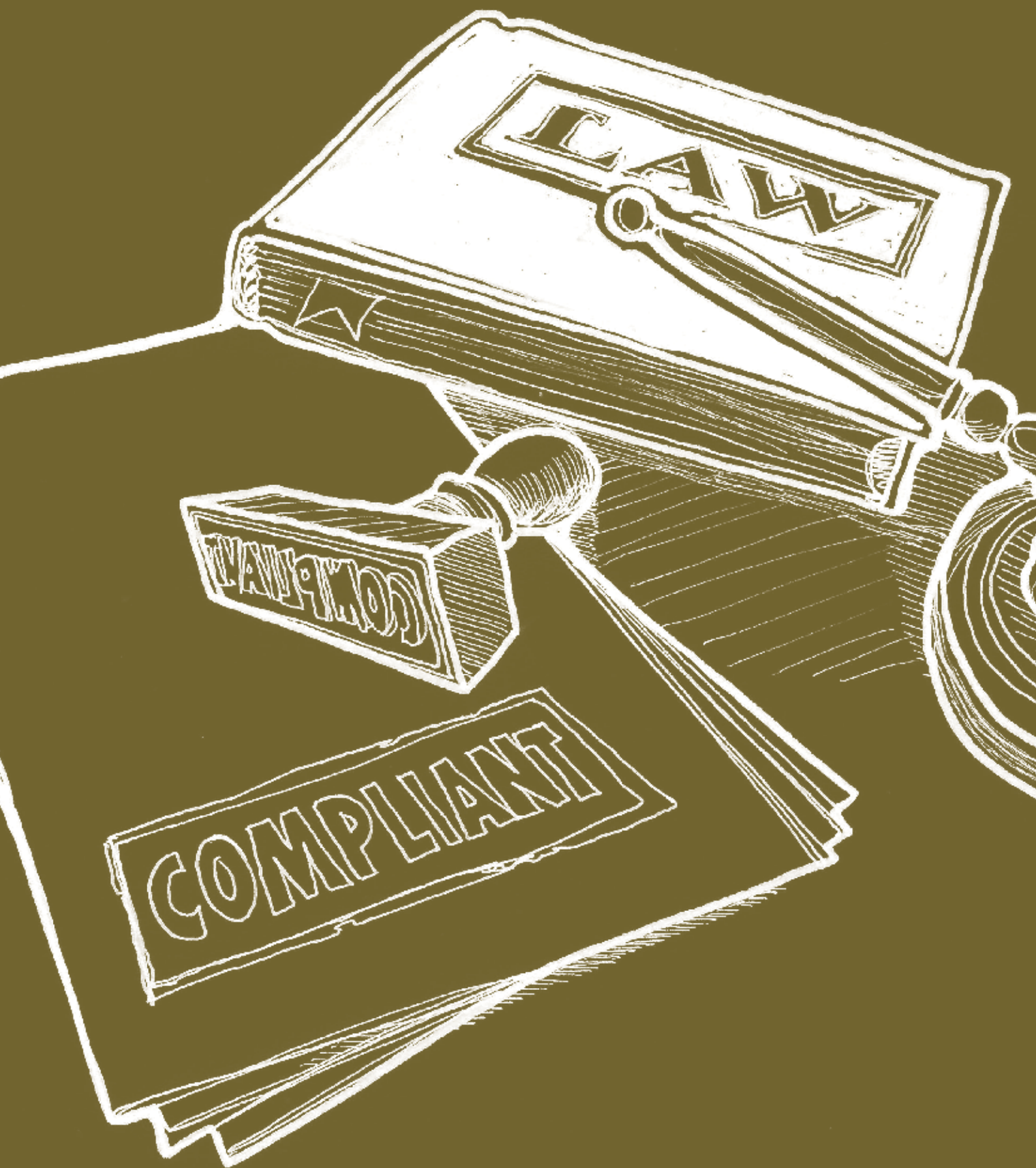
- Creación de variedades agrícolas
- Producción de semillas
- Garantía de calidad de las semillas
- Extensión agrícola
- Comercialización de semillas
- Importación y exportación de semillas
- Creación de empresas de semillas
- Cadena de valor de las semillas
- Seguridad de semillas
- Creación de capacidad
- Legislación pertinente a las semillas.

La calidad de la política nacional de semillas no debe considerarse simplemente como la suma de los distintos elementos antes señalados, sino que también debe tener en cuenta las interrelaciones entre los mismos. Cada país deberá definir, de acuerdo a las diversas circunstancias, las funciones respectivas y la importancia general de los diversos elementos. Cabe subrayar que la legislación de semillas es una herramienta esencial para la ejecución y operación de todos los otros elementos clave de la política. Una política se legitima, en un sentido amplio, por su extensa aceptación social. En una interpretación más estrecha, la legitimación política es la sanción o reconocimiento oficial, frecuentemente a través de la promulgación de las leyes.

SECCIÓN 4: Retos asociados a la reglamentación del sector de las semillas

En principio, la reglamentación del sector de las semillas puede verse como una intervención enteramente beneficiosa. Sin embargo, es necesario considerar algunos desafíos.

El primero es el tema de los recursos necesarios para ejecutar el sistema eficazmente. El costo total de ejecución de todas las actividades puede ser consi-



La ley de semillas con un golpe de martillo, los reglamentos con un simple sello

notas

SECCIÓN 2: Formulación de la ley de semillas

El proceso legislativo varía de país a país, conforme a la tradición jurídica del país. Las leyes de semillas definen el marco y los principios fundamentales necesarios para la producción, comercialización y utilización de las semillas, y establecen las normas de calidad, los procedimientos y los principios que deben seguirse. En general, las leyes de semillas definen derechos básicos y establecen obligaciones básicas de las personas y las entidades jurídicas. Definen las competencias de las autoridades y los límites que circunscriben su acción. Asimismo, establecen el ámbito de aplicación de la legislación auxiliar que se puede promulgar en el marco de la legislación primaria, por ejemplo, decretos y reglamentos oficiales.

Generalmente es preferible que la ley de semillas establezca principios generales, y deje los aspectos más detallados a los reglamentos. Por lo general es más fácil modificar los reglamentos porque, con algunas excepciones, esto puede hacerse por intervención ministerial u otras medidas administrativas, sin presentar los reglamentos para su aprobación legislativa. La ley de semillas no debe contener declaraciones generales o planes para que el gobierno administre el sector o la industria de las semillas. Estas cuestiones deberán tratarse en la política de semillas.

El proceso de elaboración de una ley de semillas refleja las características específicas y el sistema jurídico de un país, las diferentes opciones que orientan la actividad del gobierno en relación con el sector de las semillas, y las diferentes funciones de las partes interesadas en la coordinación, estructura, función y desarrollo del sector. El valor a largo plazo y la eficacia de la legislación de semillas depende del proceso que conduce a su diseño y formulación, y la medida en que ese proceso equilibra adecuadamente los intereses de las distintas partes interesadas.

Reunión de consulta sobre semillas

2

En algunos países el proceso de promulgar leyes nuevas es muy lento, lo que puede contribuir a que sigan vigentes leyes obsoletas. En esta situación, puede ser más fácil hacer pequeñas enmiendas a leyes vigentes que poner en marcha una reforma mayor. Semejante enfoque fragmentado se puede utilizar para responder a necesidades específicas; sin embargo, este tipo de intervención debe ser limitado para evitar que la ley se vuelva difícil de entender como documento unificado. A un cierto punto deberá prepararse una ley nueva que incorpore todas las enmiendas y otros cambios que se consideren necesarios. Esto es muy importante porque las industrias de semillas evolucionan constantemente, sobre todo en el sector privado, y no es previsible que una ley de hace 30 años sea adecuada hoy en día. Como se señaló en la introducción, esta es precisamente la razón por la cual muchos países sienten la necesidad de actualizar su legislación.

notas

SECCIÓN 3: Promulgación y aplicación de la ley

Evaluación del marco jurídico vigente

A fin de preparar el proyecto de ley deberá hacerse una evaluación del marco jurídico para ponderar la idoneidad de la legislación en vigor y las posibles fallas normativas. Esta evaluación puede revelar que la legislación es suficiente y completa, pero que no se aplica correctamente, en cuyo caso, el foco de la acción normativa deberá dirigirse a mejorar la aplicación de la legislación vigente, en lugar de promulgar otras reformas legislativas.

La revisión legal evalúa la eficacia del marco jurídico vigente en el cumplimiento de los objetivos, las metas y los propósitos del gobierno para el sector de las semillas. Esto supone una revisión de la actual legislación nacional de semillas, así como otros ámbitos legales que repercuten en el marco normativo de las semillas.

Creación de un grupo de trabajo encargado de elaborar el proyecto de legislación de semillas

Bajo la coordinación y dirección de la entidad gubernamental encargada del control de calidad y certificación de las semillas, por lo general un ministerio de agricultura o el equivalente, en consulta y cooperación con otros ministerios pertinentes, debería crearse un grupo de trabajo para desarrollar el proyecto de legislación de semillas. Este grupo de trabajo podría estar compuesto únicamente de entidades públicas o incluir también el sector privado y la sociedad civil, de acuerdo al proceso legislativo del país de que se trate.

El grupo de trabajo utilizará los siguientes documentos para preparar el proyecto de legislación de semillas:

- a) Evaluación del marco jurídico vigente.
- b) Política nacional de semillas, así como las conclusiones y recomendaciones resultantes de la elaboración de la política de semillas, por ejemplo las recomendaciones del Foro de Semillas o de alguna reunión consultiva análoga.

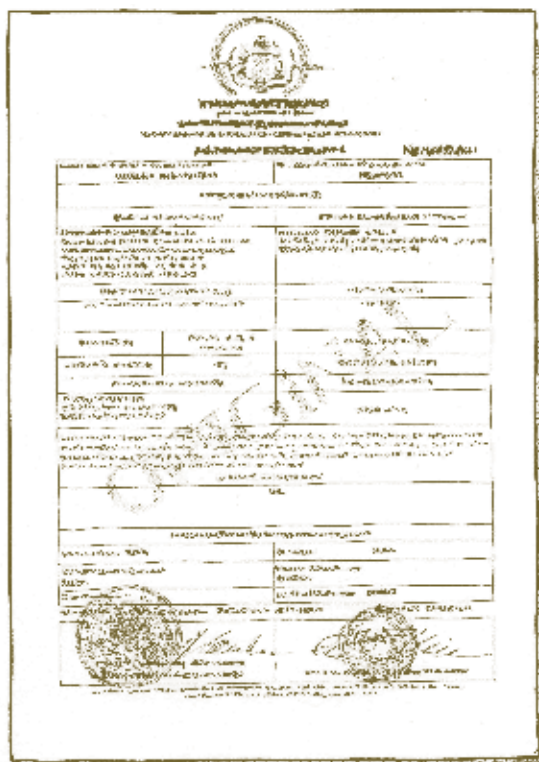
notas

- c) Plan o política agrícola nacional y cualesquiera otras políticas pertinentes, tales como la política nacional de seguridad alimentaria, el documento de estrategia de reducción de la pobreza, y el uso de los recursos fitogenéticos nacionales y la política de conservación.
- d) Acuerdos, tratados y convenios internacionales ratificados por el país, incluidos los instrumentos internacionales de derechos humanos.

El proyecto de ley de semillas deberá redactarse con un lenguaje sencillo que sea comprensible para el público, y deberá evitar una sintaxis compleja, términos con definiciones que difieran considerablemente de sus significados comunes y cadenas confusas de referencias cruzadas. Cuando sea posible, la legislación deberá traducirse a los idiomas y dialectos locales. La legislación también deberá seguir una estructura lógica, con normas generales que precedan a las específicas.

Consulta con las partes interesadas

Una vez preparado el proyecto de ley de semillas, deberá llevarse a cabo un proceso de consulta, de conformidad con la legislación nacional, para reunir a las principales partes interesadas de todo el sector, incluidos los representantes de los agricultores, de las empresas productoras de semillas, asociaciones nacionales de semillas, ONG y organizaciones de la sociedad civil, la agroindustria, instituciones de investigación y conservación de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, y los ministerios pertinentes (por ejemplo: agricultura, investigación, finanzas, medio ambiente), a fin de intercambiar opiniones y reflexionar sobre el proyecto.



Un página firmada y sellada de la Ley de semillas aprobada

notas

- Definiciones de términos importantes para facilitar la interpretación y aplicación de la ley. Términos tales como "semilla", "variedad local", "certificación", "comercialización", "etiquetado" e "inspección" deben estar claramente definidos, de manera que todos los interesados los entiendan de la misma manera (véase el Anexo 1).

La ley también contendrá disposiciones finales, derogatorias y transitorias, que indiquen cuándo entrará en vigor la ley, qué otras leyes reemplazarán esta nueva ley y cómo se reglamentará el sector antes de que la ley entre en vigor.

Otros elementos que la ley de semillas deberá incluir son los siguientes:

- Designación del organismo oficial o los organismos encargados de la aplicación del marco institucional. Normalmente son los ministerios de agricultura, pero pueden ser otros organismos de ejecución que deberán tener el poder legal y el mandato para aplicar y hacer cumplir eficazmente los diferentes aspectos de la ley de semillas. Algunos países también pueden desear establecer otros órganos que puedan apoyar al sector de las semillas de alguna manera, por ejemplo, a través de un fondo de desarrollo o de un mecanismo de capacitación. Estos pueden incluirse en la ley para dar un fundamento jurídico y autoridad a su trabajo, y los detalles se pueden elaborar en los reglamentos.
- El registro de las empresas y otras entidades que participan en la producción, procesamiento y comercialización de semillas.
- El registro de las variedades, generalmente en una "lista nacional". Esto puede incluir la referencia a un "comité de autorización de variedades".
- Los procedimientos de muestreo y análisis de las semillas, donde se indiquen los funcionarios o instituciones encargadas de esta actividad.
- Las normas de calidad que deben cumplir las semillas para comercializarse, incluida la información que debe presentarse en las etiquetas.
- Características principales del sistema de certificación.
- Normas para la concesión de licencias a entidades privadas o a particulares para llevar a cabo ciertas actividades, tales como el muestreo, pruebas o incluso todo el proceso de certificación de las semillas.
- Requisitos para la importación y exportación de semillas.
- Facultades de los inspectores para hacer cumplir la ley.
- Las infracciones, sanciones y procedimientos de apelación para las diferencias derivadas de la aplicación de la ley. Estas cuestiones deberán estar armonizadas con las leyes más generales del país en materia penal, civil y administrativa y no se analizan en detalle en este módulo. Sin embargo, hay aspectos que pueden necesitar atención especial en una ley de semillas. Por ejemplo, esa ley puede hacer referencia específica a los actos relacionados con las "semillas falsas", lo que puede ser mucho más grave que la venta de semillas de calidad inferior a la mínima. El término "semilla falsa" supone una intención deliberada de tergiversar la identidad de las semillas, por ejemplo, empaquetar cereales ordinarios como semillas o imprimir paquetes que imiten a los de prestigiosas empresas de semillas.

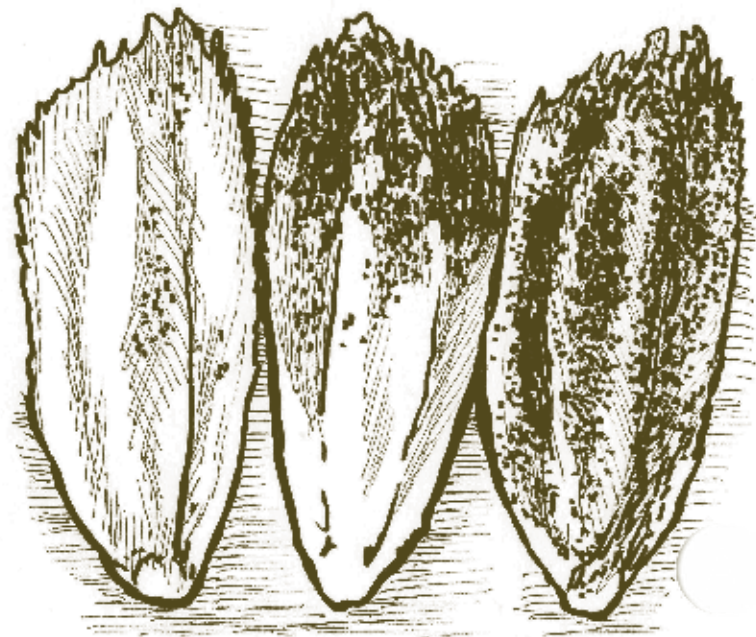
notas

Las leyes de bioseguridad se establecieron en muchos países cuando por primera vez entraron variedades genéticamente modificadas (GM) en el comercio, hace unos dos decenios. En la práctica, unos cuantos cultivos (especialmente en el maíz, algodón y soya) todavía tienen relativamente pocas características GM. Además, los reglamentos necesarios para aplicar la ley son complicados y con frecuencia no se han preparado o no se utilizan. Este es un tema en el que la colaboración regional sería beneficiosa, ya que los protocolos para probar las variedades GM están normalizados y no debería ser necesario repetirlos en cada país.

La decisión de un país de permitir (o no) el cultivo de variedades GM es eminentemente política y a menudo corresponde al ministerio del medio ambiente, más que al de agricultura, debido a la percepción de riesgos para el medio ambiente natural. El principal punto de impacto en la legislación de semillas es si las variedades GM pueden incluirse en la lista nacional, y esto seguramente será una decisión tomada en un nivel superior al Ministerio de Agricultura. Una vez tomada la decisión, no hay diferencia alguna en los procedimientos de prueba necesarios y los atributos de VCU (valor de cultivo y uso) de una variedad GM se evaluarían como los de cualquier otro aspirante.

SECCIÓN 6: Organizaciones internacionales y tratados que afectan a las leyes de semillas

Las organizaciones que se enumeran a continuación tienen actividades relacionadas con las semillas y las variedades, es importante comprender cómo podrían incidir –o reflejarse– en la legislación de semillas de un país. A veces puede haber confusión al respecto. En todos los casos, se puede encontrar información más detallada en sus respectivos sitios Web.



Semilla que muestra diferente niveles de enfermedad presentes

La **Asociación Internacional de Análisis de Semillas (ISTA)** publica las "Reglas para el análisis de semillas" con regularidad y se utiliza en los laboratorios de análisis de semillas en todo el mundo. Abarcan prácticamente todas las especies que son susceptibles de análisis respecto a la calidad de la semilla y procedimientos afines, como el muestreo. Sin embargo, estas normas indican cómo realizar los análisis pero no contienen los estándares de calidad establecidos en virtud de la ley, asunto que corresponde a cada país decidir.

La ley podría establecer que deberán seguirse los procedimientos descritos en las normas ISTA en los laboratorios de análisis de semillas del país, a fin de fomentarlo, pero sería atípico procesar a un laboratorio que no acatara esta directiva. Por otra parte, la **política de semillas** deberá decir algo acerca de los vínculos con organizaciones internacionales como la ISTA y la conveniencia de seguir los procedimientos internacionales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) elabora planes de semillas que proporcionan un mecanismo para la certificación de los lotes de semillas que circulan en el comercio internacional. Esto incluye la definición de los procedimientos de las actividades afines, como el aislamiento de los cultivos de semillas, los procedimientos de inspección de los cultivos y el etiquetado de los contenedores. Independientemente de si un país desea unirse o utilizar los sistemas de la OCDE, estos procedimientos proporcionan una buena base para los sistemas de certificación nacional.

notas

Obtentor en un semillero



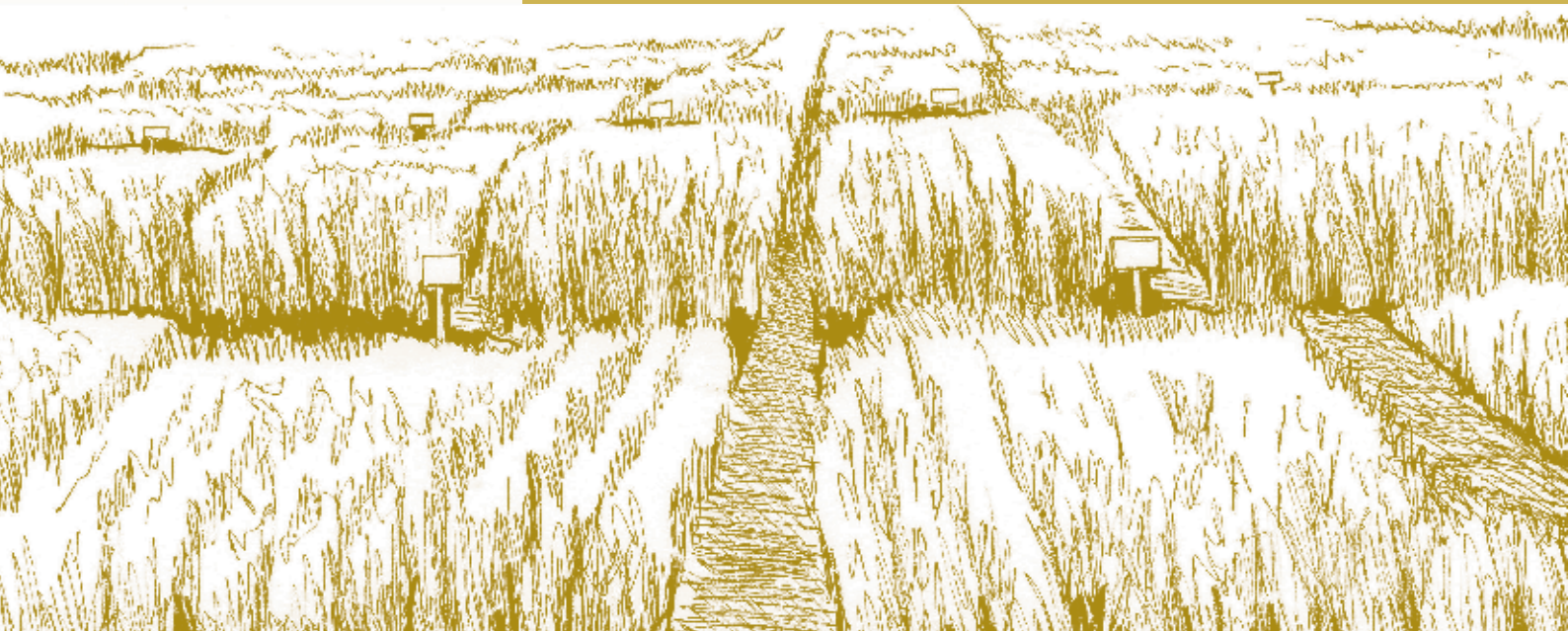
notas

La **Unión Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas (UPOV)** proporciona un marco para que los fitomejoradores protejan sus variedades y para que las variedades protegidas circulen entre los países miembros.

Algunos otros acuerdos internacionales, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (ITPGRFA) y el Protocolo de Nagoya, se refieren fundamentalmente a la utilización de los recursos genéticos. No regulan directamente la producción de semillas, el control de calidad y sistema de comercialización, pero pueden tener un efecto indirecto sobre las leyes de semillas.

EJERCICIOS Y PUNTOS A DEBATE

1. Explique si considera que la actual ley de semillas de su país logra su objetivo de proteger a los agricultores de las semillas de mala calidad o de las variedades inferiores.
2. ¿Las autoridades responsables tienen los recursos para llevar a cabo los controles decisivos que figuran en la ley de semillas, especialmente para supervisar la calidad de las semillas que se ofrecen en el mercado? Si no ¿cómo podría mejorarse esta situación?
3. ¿Usted piensa que hay mucho comercio extraoficial (contrabando) de semillas dentro o fuera de su país? En caso afirmativo ¿cómo y por qué sucede esto?
4. ¿Cómo debería definirse la "comercialización" para los fines de la ley de semillas? ¿Debería aplicarse la ley de semillas en un mercado local donde los comerciantes venden semillas obtenidas de fuentes informales?
5. ¿Cree usted que en su región o país se venden "semillas falsas"? En caso afirmativo ¿qué medidas se están tomando, o se podrían tomar para frenar esta práctica peligrosa?
6. ¿Cuál cree que debería ser el papel de la organización normativa de su país en el establecimiento de las normas para la calidad de las semillas?



③ Reglamentos de semillas



Reglamentos de semillas

3

SECCIÓN 1: Los reglamentos de semillas en general

notas

Los reglamentos proporcionan los instrumentos para aplicar la ley de semillas; contienen los detalles de cada una de las secciones técnicas de la ley que es necesario elaborar. Como se señaló en el capítulo anterior, es mejor situar estos detalles en los reglamentos, ya que se pueden cambiar más fácilmente que la ley misma. Normalmente sólo se requiere la aprobación de un ministro u otro funcionario al que está delegada esta facultad, mientras que las enmiendas a la ley tendrían que pasar a la rama legislativa.

Es un principio fundamental del derecho que la legislación secundaria que figura en los reglamentos deba basarse en y derivar de la legislación primaria, tal como se establece en la ley. Esto puede parecer una declaración obvia. Sin embargo, si la ley es demasiado breve o tiene lagunas, los reglamentos pueden tratar de llenar esas lagunas y, a continuación, existe el riesgo de que vayan más allá de lo que establece la ley. Podría decirse que si el propósito u objetivo general de la ley es mejorar la calidad de las semillas, los reglamentos que contribuyen a ese objetivo están en el espíritu de la ley, incluso si las acciones concretas no se especifican en ésta.

En esta sección se explican las cuestiones técnicas previstas en los reglamentos y, cuando proceda, las opciones que puedan estar disponibles. Si bien la ley establece los principios generales, los reglamentos deben precisar los detalles que son necesarios para la aplicación efectiva de la ley. Para lograr este objetivo se requiere una comprensión de las cuestiones técnicas relativas a las semillas y variedades y diseñar un sistema administrativo que pueda funcionar eficazmente.

SECCIÓN 2: Formulación y aprobación de los reglamentos

El número de reglamentos que han de estar preparados para aplicar la ley varía según las prácticas normativas del país. Puede haber unos cuantos reglamentos que abarquen grandes ámbitos o un número mayor, cada uno sobre temas específicos. Dado el potencial de los diferentes tipos de trabajo que participan en la aplicación y observancia, es útil dividir los reglamentos en varias secciones, por ejemplo:

- Registro de las empresas de semillas
- Pruebas y registro de variedades
- Muestreo, análisis y comercialización de semillas (incluidas las normas de calidad)
- Certificación de semillas
- Importación y exportación de semillas
- Facultades y deberes de los inspectores
- Cuotas cobradas por los servicios derivados de la ley
- Sanciones impuestas por incumplimiento.

Es probable que para cada reglamento se requieran algunos formularios para llevar a cabo las principales actividades. Por ejemplo, para registrar las

notas

empresas de semillas u otras entidades deberá haber (al menos) un formulario de solicitud que habrá de llenarse y remitirse a la agencia correspondiente y un certificado de registro expedido para la empresa en caso de aprobación. Estos formularios deben recibir un número de referencia y sujetarse a las normas que figuran como anexos a fin de darles un carácter oficial. Puede ser necesario hacer ajustes menores a estos formularios una vez en uso; por tanto, el reglamento podría disponer para que el organismo de aprobación haga los ajustes necesarios a los anexos, sin tener que pasar de nuevo por todo el proceso de aprobación.

Los reglamentos normalmente se redactan en el ministerio de agricultura o equivalente, ya que el personal conoce las cuestiones técnicas pertinentes y tiene la necesaria experiencia interna. Es común la práctica de convocar un grupo de trabajo o un grupo especial para llevar a cabo el trabajo de redacción y consultar con las partes interesadas según se requiera. Es una buena práctica establecer una fecha límite para la finalización de esta tarea a fin de que el trabajo no se retrase y convierta en una carga.

Una vez que un buen proyecto de reglamento técnico se haya preparado, se transmite a los especialistas del departamento jurídico del gobierno para finalización. O bien, el Ministerio de Agricultura podrá tener su propio departamento jurídico, en cuyo caso éste participaría en el grupo de trabajo y garantizará que los aspectos jurídicos se mantengan en buen orden. Por último, el proyecto de reglamento se transfiere a la oficina del gobierno encargada de la aprobación y el ministro competente lo puede suscribir. Claramente, la secuencia exacta de estos eventos y los departamentos participantes estarán bien establecidos en cada país. Por ejemplo, en algunos casos, los reglamentos podrán presentarse al Consejo de Ministros para su aprobación formal.

Uno de los principios fundamentales que deben orientar la elaboración de los reglamentos es que haya suficientes recursos disponibles para llevarlos a la práctica. No es útil que las normas impongan cargas muy pesadas a las partes interesadas (por ejemplo, a las empresas), ni que los funcionarios del gobierno carezcan de la capacidad técnica o financiera para cumplir, de manera que en la práctica no se haga el trabajo necesario. Puede haber una tendencia a reglamentar en exceso y tratar de controlarlo todo, con el resultado de que la ley sea ineficaz y pierda prestigio

Muestra de reglamento suscrito a nivel ministerial



3

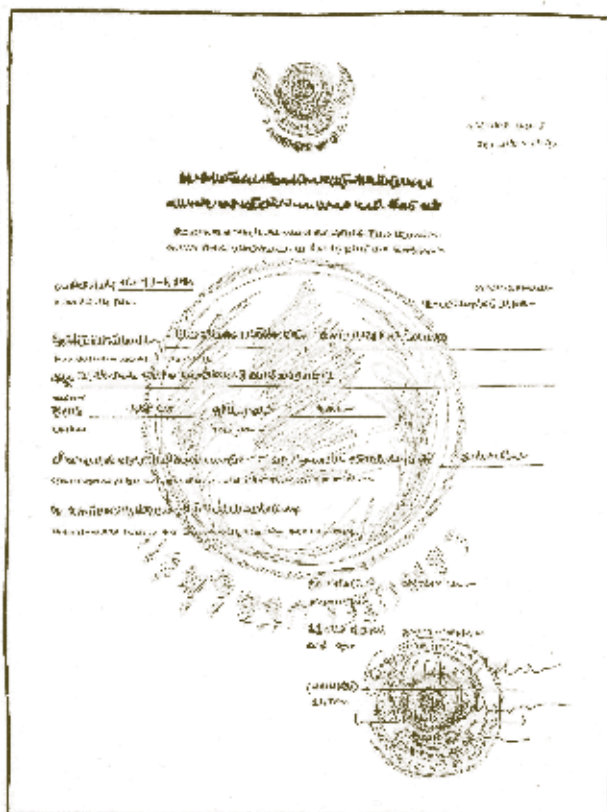
SECCIÓN 3: Contenido de los reglamentos

Registro de las empresas de semillas

El registro es necesario para saber quién participa en las actividades físicas y comerciales relativas a las semillas, incluida la producción, procesamiento, almacenamiento, importación, exportación y comercialización. Para obtener el registro, la empresa debe proporcionar cierta información básica acerca de su actividad, como su ubicación, datos de contacto, cultivos que maneja y actividades principales. Entonces recibe un certificado de registro, válido durante un periodo de tiempo determinado, y un número de registro, que puede aparecer en las etiquetas de los costales de semillas. Por lo general se pide a las empresas registradas que mantengan ciertos expedientes básicos de sus reservas de semillas, especialmente en relación con la calidad de la semilla, y estos expedientes deben estar disponibles para inspección por el ministerio cuando se solicite.

El registro debe ser un proceso bastante simple para las empresas que componen la industria de las semillas, pero la definición puede presentar algunas dificultades. Por ejemplo ¿el proceso de registro se aplica a las empresas de comercio general que importan semillas ocasionalmente (probablemente sí) o a los minoristas que venden semillas envasadas (probablemente no)? No es necesario registrar a los agricultores individuales que producen semillas por contrato, ya que estarían produciendo para una empresa registrada. Por otro lado, una finca grande que cuenta con una planta de procesamiento y almacenamiento de semillas deberá estar registrada y estar sujeta a inspección.

notas



Certificado de registro de una empresa de semillas

notas

Estos ejemplos muestran la necesidad de tomar decisiones sobre el alcance del registro y que no es útil incluir a todas las entidades posibles porque eso crearía mucho trabajo para la autoridad reguladora.

El registro intrínsecamente proporciona un medio de sanción contra las empresas que constantemente incumplen con la ley porque se les puede retirar el certificado. El reglamento deberá especificar el procedimiento y ofrecer otro de apelación.

SECCIÓN 4: Pruebas y registro de variedades

Este es un tema importante y ha adquirido mucha importancia en la legislación de semillas en los últimos 30 a 40 años. Es una respuesta al mejoramiento intensivo del que son objeto algunos cultivos y a la introducción de muchas nuevas variedades en el mercado. Muchos gobiernos consideran que debería existir algún tipo de evaluación objetiva de las variedades para que los agricultores puedan disponer de información sobre las variedades más adecuadas y estar protegidos de las de menor calidad. Al mismo tiempo, es necesario definir las variedades de modo que sus nombres remitan claramente a una descripción.

Estos dos objetivos se reflejan en dos procedimientos separados para el registro, a saber:

- La "prueba DHE" para determinar la "distinción, homogeneidad y estabilidad" de la variedad por medio de un examen detallado de las plantas en pequeñas parcelas.
- La "prueba VCU" para establecer el "valor de cultivo y uso" por medio de pruebas más amplias y repetidas. Por lo general se realiza en varios lugares y más de dos o tres temporadas. Esta es la prueba convencional de las variedades. Diferentes organizaciones la llevan a cabo durante muchos años. Sin embargo, es necesario un procedimiento más formal una vez que se convierte en parte del requisito legal para liberar una variedad.

Las variedades que satisfacen los criterios de DHE y VCU normalmente se incorporan en una "lista de variedades nacionales" y pueden optar a la certificación y comercialización.

Los procedimientos de las pruebas DHE son bien conocidos y se basan en una lista de caracteres morfológicos o "descriptorios" de cada especie; la mayor parte de las autoridades de análisis utilizan las directrices técnicas preparadas por la UPOV o una versión modificada. Normalmente, las pruebas DHE se llevan a cabo solo en dos o tal vez tres lugares, porque el medio ambiente no deberá influir mucho en los caracteres utilizados. La uniformidad de una variedad se evalúa mediante el examen de un número suficiente de plantas en las parcelas de pruebas y la estabilidad se evalúa guardando semillas de la parcela de prueba y cultivando otra generación para confirmar que la variedad permanezca invariable y uniforme. Por esta razón, terminar una prueba DHE siempre toma dos años (o temporadas). Las variedades híbridas no son genéticamente estables y no tienen que cumplir con este requisito.

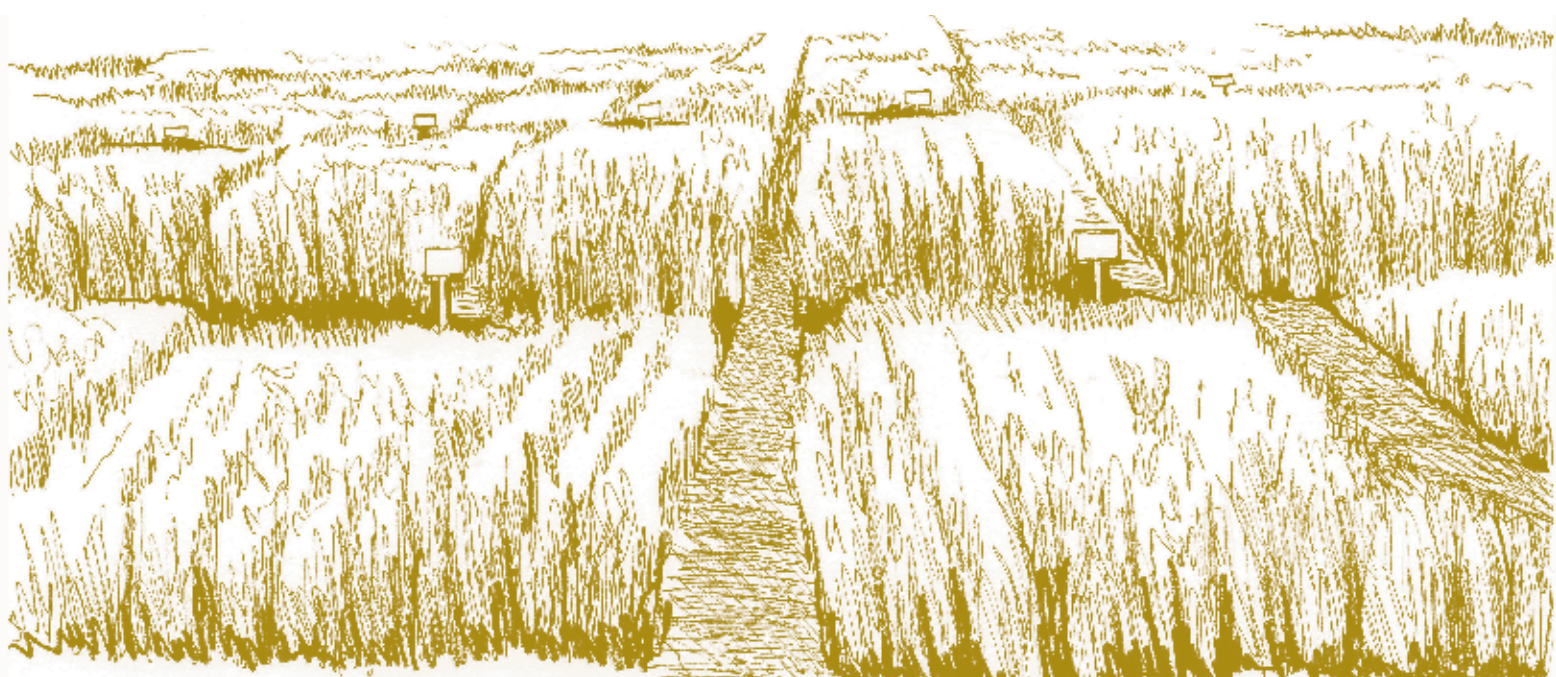
El reglamento de las pruebas y registro de variedades normalmente especifica lo siguiente:

- los cultivos para los que se requieren DHE y VCU;
- la autoridad de las pruebas (no necesariamente el ministerio);
- el procedimiento para presentar una nueva variedad a pruebas y registro, incluso quién puede solicitarlo;
- los parámetros generales del sistema de pruebas (por ejemplo, el número de años de pruebas);
- los medios con los que se revisan los datos, por lo común un comité de liberación de variedades;
- el procedimiento para recomendar el registro y liberación de una variedad, así como su inclusión en la lista nacional.
- el certificado de registro expedido para una variedad; y
- la gestión general de la lista nacional, incluida la frecuencia de su publicación y el requisito de que se vuelva a analizar una variedad después de un cierto período de tiempo.

Es evidente que hay muchos detalles técnicos y procedimentales relativos a las pruebas de las variedades, por ejemplo, la cantidad de semillas que se deben presentar, los plazos de presentación, los protocolos efectivos de las pruebas DHE y especialmente de las pruebas de campo. Algunos de estos detalles se pueden colocar en los anexos (programas) del reglamento, mientras que otros necesitan establecerse en un "manual de procedimientos", que se publique bajo la autoridad del ministerio. La mejor forma de dividir esta información entre estos distintos documentos es una cuestión de criterio. El reglamento deberá estipular los requisitos más importantes, pero no debe saturarse de detalles. Es útil que el reglamento incluya una declaración como, "El Ministerio publicará un *Manual de procedimientos* oficial sobre el análisis y registro de variedades", para uso de las autoridades competentes. Esto da autoridad al manual, aunque no forme parte efectiva de la ley.

notas

Parcelas de pruebas DHE y pruebas VCU



notas

En relación con la legislación del análisis de las variedades se plantean varias **cuestiones fundamentales** y deberán definirse en el reglamento, teniendo en cuenta la importancia de los cultivos y los recursos disponibles para hacer este trabajo. Por ejemplo:

- **Identificación de los cultivos sometidos a pruebas de DHE y VCU.** En general, sólo unos cuantos grandes cultivos necesitan someterse a todas las pruebas de este tipo y los cultivos de hortalizas raramente se someten a pruebas de VCU debido al gran número de cultivos, variedades y las exigencias de los consumidores (por ejemplo: forma, color y sabor). Como ya se señaló, la lista de variedades nacionales puede subdividirse en grupos de acuerdo a las pruebas y los requisitos de registro considerados apropiados para los diferentes tipos de cultivos.
- **Información del uso disponible de otras fuentes.** Si una variedad ya está registrada o es de uso general en otro país, no debería ser necesario repetir todo el proceso de pruebas. En estos casos, podría haber un procedimiento rápido o una prueba de verificación en menor escala que se lleve a cabo solo por una temporada de producción. Esta cuestión se examina en el Capítulo 4 sobre la armonización.
- **Participación en las responsabilidades de las pruebas.** Aplicar las pruebas y procedimientos DHE y VCU completos, incluso en un rango limitado de cultivos, supone una carga considerable de trabajo para la autoridad encargada de las pruebas. Se requiere procesar las solicitudes, recibir y distribuir materiales, organizar los sitios de las pruebas, administrar las parcelas durante toda la temporada, recopilar y analizar datos fiables y, por último, organizar esta información para su presentación a la comisión de liberación de variedades u órgano análogo. Es posible reducir esta carga aceptando información procedente de otras fuentes, como se señaló anteriormente, o exigiendo a los solicitantes que lleven a cabo la primera fase de las pruebas y presenten una hoja informativa sobre la variedad con la solicitud. Las empresas importadoras de las variedades podrían hacer las pruebas de verificación de las variedades importadas ya que ellas son las que se benefician de la venta posterior de esas variedades.
- **Registro en línea.** Para las variedades que ya se usan en otros lugares y tienen un historial de producción, se podría adoptar un sistema de registro en línea, especialmente para los cultivos de hortalizas. El solicitante podría pagar una pequeña cuota y, a continuación, llenar una hoja de datos en línea con la descripción de los atributos principales de la variedad de que se trate.

Si bien aquí se trata de las pruebas de variedades en el contexto de los reglamentos, no hay que olvidar que la información obtenida en este proceso también es útil para el personal de extensión y para otros elementos que puedan estar apoyando a los agricultores. La inserción en la lista de variedades nacionales básicamente **autoriza** la salida al mercado de una variedad, pero podría ampliarse e incluir algunos importantes consejos y recomendaciones agronómicas. La lista también deberá revisarse periódicamente para confirmar cuáles variedades realmente se utilizan y eliminar las obsoletas. Es importante poner la lista en línea a fin de que se pueda actualizar fácilmente y se convierta en una herramienta activa para las partes interesadas; deberá ser un útil "documento vivo".

3

notas

Una de las cuestiones prácticas que plantea el registro de variedades es cómo tratar con variedades de uso común cuando la lista nacional ya está establecida. La prueba "retrospectiva" de estas variedades requeriría mucho trabajo y tendría poco valor si ya son bien conocidas. En la práctica, por lo tanto, es mejor si se da a las empresas un plazo fijo para presentar las variedades que están en el comercio ordinario de modo que se puedan incluir en la lista. Si hay una asociación nacional de semillas que represente a las empresas privadas, podría coordinar las respuestas de sus miembros.

Otra cuestión más delicada es cómo tratar las variedades locales, que los agricultores cultivan desde hace muchos años, pero cuyo origen u obtentor no se conocen. Sería lamentable excluir estas variedades del marco normativo, por ejemplo, si no cumplen con los requisitos de DHE. Lo ideal sería una sección separada de la lista para consignar estas variedades, aunque podría ser necesario consultar para decidir sobre su situación, ya que puede haber muchos nombres locales relativos a materiales parecidos.

SECCIÓN 5: Muestreo y pruebas de lotes de semillas

Este tema nos lleva de vuelta al propósito original de las leyes de semillas, que es asegurar la calidad de las semillas ofrecidas a los agricultores en el mercado. Las normas efectivas que se aplican de la calidad de las semillas deberán especificarse en alguna parte de los reglamentos, y lo más conveniente es que figuren en los reglamentos de comercialización que requieren a los que venden las semillas que cumplan la ley. Estas normas también deberán incorporarse en el sistema de certificación de semillas.

Muestra de documento de la lista de variedades

Wheat Cultivars				
General Characteristics		Var 1	Var 2	Var 3
± Days to 50% Flowering*	Warm	94	99	101
	Cool	104	109	111
± Days to Physiological Maturity*	Warm	144	149	151
	Cool	154	159	161
± Days to Harvest (<15% moisture)*	Warm	154	159	161
	Cool	164	169	171
Agronomic, Disease and Quality Characteristics				
Hectolitre Mass		3	2	3
Pre-harvest Sprouting Tolerance**		6	6	4
Leaf Rust***		5	3	7
Stem Rust***		5	5	5
Stripe Rust***		2	2	2
Standability		1	2	3

*Planting date/climate may influence data

**Data obtained from ARC-Small Grains Institute

***Screened for response to prevailing pathotypes

1 - Excellent/Quick

9 - Poor/Slow

notas

Los reglamentos sobre el muestreo y las pruebas deberán mencionar los siguientes **puntos importantes:**

- Las organizaciones o los laboratorios autorizados para realizar las pruebas consideradas válidas con arreglo a la ley.
- Las organizaciones o personas autorizadas para tomar muestras de semillas para las pruebas.
- El requisito de asignar a los lotes de semillas un número de referencia único que aparezca en la etiqueta, y normalmente siga un formato estandarizado.
- El tamaño máximo de un lote de semillas que se pueda cubrir con un número de referencia.
- El formato utilizado para documentar los resultados de las pruebas de semillas.

Tradicionalmente, sólo se reconocían los laboratorios oficiales de análisis de semillas a cargo del ministerio o de un organismo auxiliar. Sin embargo, con la tendencia a la privatización y la descentralización, en muchos países ahora hay laboratorios privados autorizados, de modo que las empresas de semillas pueden hacer sus propias pruebas. Para permitirlo, el reglamento también necesita hacer referencia al mecanismo para el reconocimiento de dichos laboratorios y para supervisar su desempeño, normalmente mediante una verificación aleatoria de muestras por el laboratorio nacional (o central) de pruebas de semillas. Normalmente existe un requisito de que cada laboratorio tenga una persona designada como analista superior de semillas que sea el responsable final de que se hagan los informes de las pruebas y, normalmente, las firme.

Como se señaló anteriormente, los laboratorios de pruebas de semillas deben utilizar los procedimientos establecidos en las normas ISTA, ya que estas se basan en muchos años de experiencia; este requisito podría especificarse en los reglamentos. Lo mismo se aplica para el muestreo, para lo cual la ISTA ha creado sistemas muy precisos, de acuerdo al tipo y el tamaño de los lotes de semillas. Como con las pruebas de las variedades, en el reglamento no hay lugar para los detalles técnicos necesarios para llevar a cabo el muestreo y pruebas de laboratorio en forma normalizada. Se deberá preparar un manual de procedimientos de muestreo y pruebas basado en las normas ISTA y el ministerio deberá publicarlo oficialmente.

Documento de normas ISTA



SECCIÓN 6: Certificación de semillas

La certificación es un sistema completo de garantía de calidad que enlaza el control de la producción de semillas en el campo y las pruebas de laboratorio de los lotes de semillas como se ha descrito anteriormente. El control de campo permite verificar la identidad y pureza de las variedades, lo que no es fácil evaluar en el laboratorio. Para mayor confirmación, se puede cultivar una parcela de postcontrol una vez certificado el lote de semillas, a fin de comprobar la pureza de la variedad. Se requieren varias medidas y condiciones para certificar un lote de semillas, que figuran en una serie de formularios utilizados por el organismo certificador, por ejemplo:

- Solicitud para presentar un cultivo aspirante a certificación (presentado por la empresa o el productor).
- Aceptación de la solicitud y emisión de un número de referencia del cultivo.

notas

La certificación es un amplio sistema de control de calidad y, en consecuencia, se necesitan recursos considerables para aplicarlo correctamente. Además de las actividades materiales, como las arriba descritas, debe haber un buen sistema de registros que dé seguimiento a cada etapa del proceso de cada cultivo de semillas, desde la aceptación del campo de producción hasta la emisión del certificado e impresión de las etiquetas. Afortunadamente, las computadoras pueden facilitar mucho esta tarea y se han creado programas de software para este fin. Si no se dispone de recursos suficientes, existe un riesgo real de que el trabajo no se realice correctamente, que se vendan semillas de mala calidad con etiquetas de certificación, y que todo el sistema pierda prestigio. Esto plantea una serie de cuestiones que deben reflejarse en las leyes y reglamentos, por ejemplo:

- **Requisito de certificación.** La certificación ¿debe ser obligatoria o voluntaria? Si es obligatoria, deberá limitarse a un número pequeño de los cultivos de alimentos básicos para evitar una excesiva carga de trabajo.
- **Las cuotas.** Es posible cobrar cuotas por las principales actividades, como el ingreso en el campo de la producción de semillas, la inspección de la cosecha durante la temporada de crecimiento, la realización de las pruebas de laboratorio y, por último, la emisión de los certificados y etiquetas. Estos costos son pagados por la empresa productora de los cultivos y sin duda se pasan al agricultor en el precio de las semillas. El cobro de estas cuotas añade otra carga administrativa, pero da mayor sostenibilidad al sistema, siempre que el organismo de ejecución sea capaz de retener los ingresos y administrar su propio presupuesto. En general, esto es difícil si el plan es administrado directamente por el ministerio, porque las reglas del gobierno pueden requerir que todos los ingresos sean devueltos a la tesorería. Esto justifica la creación de un organismo semiautónomo de certificación de semillas, con su propia cuenta bancaria.
- **Autorización de inspectores.** La inspección de los cultivos en el campo es

*Inspector de semillas autorizado
en el campo*



3

la actividad más exigente en cuanto a recursos, porque los cultivos pueden estar repartidos en diferentes ubicaciones y las oportunidades de hacer estas inspecciones dependerán del desarrollo del cultivo. El personal de certificación puede carecer de los medios de transporte para llegar a todos los cultivos o depender de que la empresa de semillas facilite el transporte, lo que podría comprometer su independencia como inspectores. Una solución es utilizar inspectores capacitados que estén autorizados y que puedan estar de base más cerca de las zonas donde están produciéndose los cultivos de semillas. Desde luego es fundamental supervisar el desempeño de estos empleados temporales mediante la verificación de cierto porcentaje de los cultivos por los inspectores oficiales.

Considerando las consecuencias del funcionamiento de un completo proceso de certificación como se ha señalado anteriormente, la FAO elaboró otro modelo, conocido como sistema de semillas de calidad declarada¹. Esto requiere que la producción de semillas y las entidades de comercialización asuman una parte mayor del trabajo y estén sujetas a supervisión por la autoridad normativa. Si el nombre del proveedor aparece claramente en la etiqueta adherida a los costales de semillas, la calidad declarada reemplaza efectivamente una parte del control reglamentario con el interés del proveedor de mantener y promover su prestigio.

Este enfoque es especialmente pertinente para las inspecciones de cultivos porque el personal de la empresa visitaría sus cultivos de forma regular durante la temporada. También supervisarían la manipulación postcosecha cuando deban tomarse las muestras. Asimismo, podría acreditarse el laboratorio de semillas de la empresa para hacer pruebas en lotes de semillas certificadas, como ya se ha mencionado. La calidad declarada se puede considerar un "paso" en el camino hacia la certificación, o una alternativa permanente a largo plazo.

SECCIÓN 7: Comercialización de semillas

Dar **confianza a los agricultores a la hora de comprar semillas** es la función más importante de la ley de semillas y sus reglamentos. Todas las actividades descritas en este capítulo, con respecto a las variedades y las semillas, debe contribuir a fin de cuentas a este objetivo clave. Los principales puntos que deben cubrir los reglamentos de comercialización son los siguientes:

- Las empresas necesitan estar registradas, como se expuso anteriormente. Esto requiere que se mantengan registros adecuados de sus reservas de semillas y aseguren que la información de la calidad de las semillas se actualice.
- Deben especificarse normas mínimas de calidad para la pureza, germinación y (posiblemente) el contenido de humedad de todas las especies comercialmente importantes, por lo general en un anexo al reglamento. Otro enfoque se denomina "la verdad en el etiquetado" y se comenta a continuación.
- La mínima información proporcionada en las etiquetas de los sacos de semillas deberá especificarse.

notas

¹ Plant Production and Protection 185, FAO 2006

notas

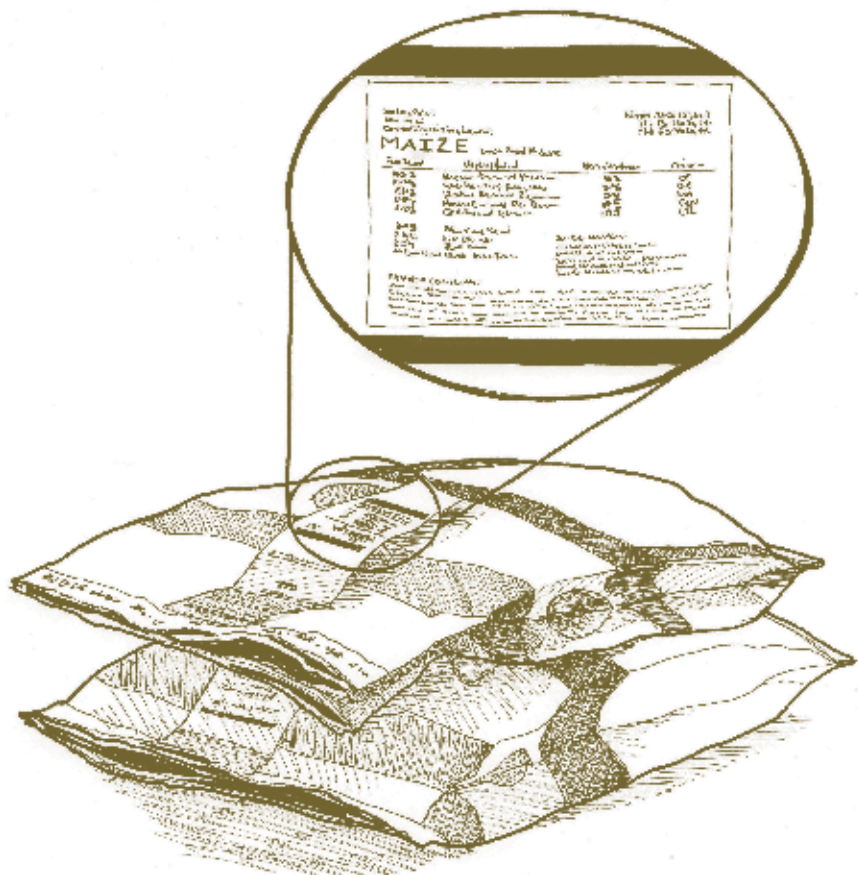
En la práctica, estos puntos están estrechamente conectados, ya que las empresas son responsables de las semillas que producen y venden, por lo que tienen que conocer la calidad de esas semillas. Esto no es difícil para una empresa establecida, porque tendrán un pequeño laboratorio de análisis de semillas asociado a la planta de procesamiento y supervisarán periódicamente sus reservas de semillas. Para las pequeñas empresas o de reciente creación, es más difícil y tendrían que enviar las muestras a otro lugar para las pruebas, o idear métodos de prueba muy simples para las principales especies que venden.

Los requisitos para el etiquetado de contenedores de semillas requieren una cuidadosa consideración. Puede haber una tendencia a exigir demasiada información, lo que en la práctica puede hacer difícil imprimir o leer la etiqueta, si la calidad de impresión no es buena. Los datos esenciales son:

- el nombre del vendedor;
- el número de referencia del lote de semillas;
- el nombre del cultivo y la variedad;
- el peso del paquete;
- la fecha de embalaje o sellado;
- la fecha de la prueba de calidad;
- una declaración sobre la calidad de la semilla;

Los reglamentos de aplicación de la ley de semillas deberán especificar la validez del control de calidad de las semillas en el tiempo, especialmente para los resultados de la germinación.

Contenedor de semillas con los datos esenciales y un signo sanitario



notas

SECCIÓN 9: Reglamentación de las cuotas

Como ya se ha señalado, se podrán cobrar cuotas por las diversas actividades derivadas de la aplicación de los reglamentos de semillas. Los principales ejemplos son:

- registrar una empresa de semillas;
- hacer pruebas y registrar una nueva variedad en la lista nacional;
- analizar una muestra de semillas en un laboratorio y las actividades conexas; y
- diversas actividades de la producción de semillas certificadas.

Normalmente, la legislación establece que "se podrán establecer cuotas por estos servicios", y se asienta así la base jurídica para cobrar, pero sin precisar el nivel efectivo de las cuotas que se apliquen. La razón de esto es que el monto de las cuotas deberá revisarse de vez en cuando y es más conveniente si esas cuotas de todos los servicios correspondientes a la ley de semillas se colocan en un reglamento aparte, o en un anexo al reglamento, de modo que éste se pueda publicar de nuevo cuando sea necesario.

SECCIÓN 10: Reglamentos fitosanitarios

También es necesario mencionarlos aquí ya que influyen en la importación de semillas, a pesar del hecho de que siempre se llevan a cabo bajo una ley aparte. El documento principal para el comercio entre los países es el certificado fitosanitario internacional expedido por el país exportador para confirmar que el lote de semillas cumple con los requisitos del país importador.

Armonización del marco normativo de semillas

4

notas

La industria de semillas está compuesta de muchos segmentos, de acuerdo principalmente a las características de los diferentes grupos de cultivos. Los factores que determinan la forma en que la industria funciona incluyen el valor de la semilla, la cantidad de siembra, el tipo y la titularidad de la variedad y las condiciones ambientales necesarias para la producción de semillas. Las semillas de cultivos como los cereales y las legumbres son voluminosas y normalmente se cultivan y comercializan en una superficie limitada, mientras que otras, especialmente las semillas de hortalizas, se producen en lugares de todo el mundo y circulan en un complejo comercio global. La obtención de híbridos de muchos cultivos alienta al propietario de una variedad a concentrar la producción en las zonas más favorables, con el fin de optimizar el rendimiento y reducir los costos. El comercio de semillas ha sido parte de la tendencia más amplia hacia la globalización, que ha sido un factor clave en el desarrollo económico de los últimos 30 años más o menos, aunque se iniciara mucho antes, con determinados cultivos.

Dado que las semillas han estado sujetas a la legislación nacional desde hace muchos años, la cuestión esencial es la armonización del marco normativo a fin de facilitar la circulación masiva a través de las fronteras. En la práctica, esto afecta principalmente a las semillas de cereales, legumbres y algunas oleaginosas que circulan en cantidades relativamente grandes dentro de una determinada región geográfica. Por ser verdaderamente mundial, el comercio de semillas de hortalizas funciona de manera diferente y sin el mismo nivel de control.

SECCIÓN 1: Objetivos de la armonización

La armonización de la legislación de semillas es difícil porque la elaboración y revisión de la legislación por parte de los gobiernos nacionales es un proceso lento y la sincronización entre varios países lleva tiempo. Además, los parlamentos y los gobiernos de cada país siempre tendrán sus propias prioridades y agendas y pueden resistirse a abandonarlas por un objetivo regional más amplio. De ello se deduce que el mejor punto de entrada para la armonización es en el plano normativo, donde se prescriben, como se explica en el Capítulo 3, la mayor parte de los detalles técnicos y a menudo hay grandes analogías entre los países.

En la práctica, podría perseguir estos objetivos un grupo de países de una región geográfica coherente y que normalmente son miembros de una agrupación política establecida para promover la cooperación económica. Por consiguiente, la armonización de los reglamentos de semillas no se produce sola, sino en un marco político más amplio. Normalmente hay una secretaría central para la organización regional y se puede designar una oficina de coordinación para las actividades relacionadas con las semillas. Esta oficina normalmente sería una dependencia técnica u organismo pertinentes de uno de los países y la elección de la sede puede ser un asunto delicado entre los miembros.

notas

Los tres temas principales a considerar para la armonización se derivan directamente de los temas cubiertos por los reglamentos de semillas descritos en el Capítulo 3 y son:

- Registro e incorporación de variedades: cuyo objetivo es elaborar una lista de variedades regionales.
- Normas y certificación de semillas: con el objetivo de establecer un sistema de certificación regional.
- Procedimientos de importación y exportación: sus metas son tener un formato estándar de todos los documentos necesarios y acordar los requisitos fitosanitarios.

El concepto de una lista de variedades regionales es muy claro. Se basa en la suposición de que las fronteras nacionales no corresponden a las zonas agroecológicas. Por lo tanto, algunas variedades registradas y en uso en un país, casi seguramente funcionan bien en otro lugar próximo o parecido al otro lado de la frontera. Esta situación existe en muchas partes del mundo, donde pautas agrícolas similares pueden extenderse por cientos de kilómetros. Una vez que una variedad figura en la lista regional no tiene que probarse de nuevo y se puede importar, comercializar y, si fuera necesario, producir en cualquier país de la región.

El mecanismo para establecer esa lista es igualmente claro: una variedad que ha completado el proceso de evaluación y registro en un país puede pasar a la lista regional y producirse en otros países.

El acuerdo es más sencillo para que las variedades pasen automáticamente de la lista nacional a la lista regional después de un año, por ejemplo, a menos que otro país plantee una objeción específica. Por consiguiente, la lista regional podría ser muy grande, aunque a menudo se limitaría a algunos de los principales cultivos que tienen un importante comercio regional. Un acuerdo más restrictivo sería que tenga que solicitarse la incorporación en la lista regional con criterios adicionales, que podrían incluir:

- la realización de al menos una o dos temporadas de producción sin observaciones negativas;
- la realización de una hoja de datos sobre el rendimiento y la adaptación de la variedad sobre la base de la experiencia del país de su primer registro.
- presentación del informe de la prueba de DHE a la autoridad de registro de otros países; y
- suministro de una determinada cantidad de semillas si es necesario para las pruebas de verificación, lo que no debería ser necesario si la hoja de datos presentara los detalles necesarios.

La ventaja de una lista regional es que evita la necesidad de volver a analizar las variedades en cada país, lo que representa un ahorro de tiempo y dinero. Los agricultores tienen acceso a una gama más amplia de variedades y están más rápidamente disponibles. La existencia de un procedimiento legítimo para el traslado de las variedades debería reducir el comercio extraoficial (es decir, el contrabando) de material de un país a otro. Una vez que una variedad está en la lista regional, también puede producirse en los demás países de acuerdo a sus propios sistemas de certificación, siempre que el mejorador o agente esté de acuerdo. Esto evita la necesidad de regular la importación y debería

notas

el Mercado Común del Sur (Mercosur) en América del Sur y la circulación de semillas en los estados de los Estados Unidos de América.

La experiencia en otras partes del mundo es menos alentadora. A pesar de muchos años de debate, los planes regionales (por ejemplo, las propuestas para el África oriental, occidental y septentrional) aún no están del todo activas. En estas regiones hay una clara justificación en cuanto a agroecología y variedad de usos, por lo que es de lamentar que esos esfuerzos avancen tan lentamente. Asia central es otra zona en la que la armonización sería muy beneficiosa, en particular porque los países que eran miembros de la Unión Soviética y sus complicadas fronteras nacionales pueden hacer difícil el tránsito de mercancías.

Las razones de la lentitud de los progresos en la armonización pueden ser políticas o técnicas. Claramente, la realización de acuerdos regionales depende en última instancia de la buena voluntad entre las partes; si hay tensiones políticas subyacentes, la firma final por los altos funcionarios puede ser difícil, independientemente de los beneficios potenciales para los agricultores. Cuanto mayor sea el número de países participantes, es más difícil, especialmente si hay cambios de gobierno en los estados miembros.

Por el lado técnico, pueden surgir dificultades si los países miembros tienen distintas capacidades de control de calidad de las semillas o de prueba de las variedades. Las autoridades de un país pueden ser reacias a aceptar un lote de semillas certificadas en el país B si no tienen confianza en el sistema de ese país. Evidentemente, hay ejemplos de esto donde una serie de países con industrias de semillas en etapas de desarrollo muy distintas pasaron a formar parte de una unión económica. Sin embargo, esta situación puede tener un lado positivo, porque si hay una secretaría fuerte, se pueden organizar capacitación e intercambios entre el personal técnico pertinente para llevar a todos los países a un nivel aceptable.

Un problema similar se plantea cuando uno o dos países, por razones históricas, son los líderes en términos de fitomejoramiento o producción de semillas. Esto lleva a una situación en la cual las variedades y semillas circulan sólo en una dirección, lo que da la impresión de que las partes no son iguales y una depende de la otra. Esto puede no presentar riesgos técnicos reales, si los agricultores tienen acceso a las mejores variedades en la región, pero puede ser incómodo para los políticos.

Detrás de estas diferentes situaciones puede estar el "nacionalismo", especialmente en lo relativo al registro y liberación de variedades. Antes no era raro que las autoridades de las pruebas favorecieran a sus propios institutos de investigación o estuvieran muy influenciadas por ellos. Las variedades de otros países eran simplemente "inoportunas", independientemente de su mérito o valor para los agricultores. Es de esperar que estas tendencias disminuyan a medida que aumenta el mejoramiento competitivo, particularmente en el sector privado. Sin embargo, todavía se oye decir a los funcionarios que "debemos probar las variedades en nuestro país, en caso de que representen una amenaza para nuestros agricultores", aunque la variedad sea de uso normal en todas partes y haya información disponible. Esto simplemente retrasa el acceso de los agricultores a nuevas variedades.

⑤ Política nacional de semillas



notas

En este extenso ámbito, la ley y sus reglamentos afrontan algunos temas importantes que se pueden ejecutar, como el registro de las empresas, las normas de calidad de las semillas y el etiquetado de las bolsas, como se describe en los capítulos anteriores. Muchos otros ámbitos clave, como las dimensiones correspondientes a la inversión, las subvenciones y los aspectos internacionales, deberán promoverse y supervisarse, pero no se pueden imponer. Además, la ley y los reglamentos se aplican únicamente al sector formal, mientras que en muchos países el sector informal representa la mayor parte del suministro de semillas, especialmente en el sector de los cereales y las legumbres. El Gráfico 1 representa esta relación.

Idealmente, el marco general de la política deberá estar establecido antes que la ley, pero en la práctica esto rara vez es posible porque la mayoría de los países ya tienen una ley de semillas y elaboran la política mucho después. La política no puede llenar los vacíos de la ley, pero las deficiencias o problemas identificados pueden mencionarse específicamente y afrontarse durante el proceso de revisión. Si estos son asuntos serios, entonces la política podría declarar como una de sus principales conclusiones o recomendaciones que la ley deberá examinarse y enmendarse como prioridad para el gobierno. Como se señaló anteriormente (véase también el Gráfico 1), es útil que la **ley haga referencia específica a la política**, a fin de darle reconocimiento y autoridad. Por ejemplo, podría haber una declaración en la ley como "El Consejo Nacional de Semillas deberá preparar y supervisar una política de semillas para orientar y dar seguimiento al desarrollo del sector de las semillas".

SECCIÓN 2: ormulación de la política

La preparación de una política de semillas debería ser un proceso participativo que incluya a todas las partes interesadas que se verán afectadas por su aplicación. Efectivamente, el proceso de elaboración de la política en cierta medida es tan importante como el documento final, porque ofrece una oportunidad de plantear todas las cuestiones que afectan el sector de las semillas en un contexto oficial. Cómo iniciar este proceso de consulta requiere reflexión porque las reuniones de las partes interesadas deben estar estructuradas para ser eficaces. Una opción sería comenzar con una sesión de intercambio de ideas entre los principales representantes para acordar los temas más importantes que vayan a debatirse. O bien, unos asesores podrían preparar un proyecto de documento que sirviera de base para el debate y se presentara en una serie de talleres alrededor del país. Para supervisar y coordinar el proceso de formulación, puede ser útil establecer un pequeño grupo de tareas o grupo de trabajo.

El proceso de consulta no debe limitarse a los que participan actualmente en el sector de las semillas. Por ejemplo, las instituciones financieras rurales, las cooperativas, los centros de enseñanza y capacitación, molineros y procesadores de alimentos, todos ellos pueden tener su propia perspectiva de la política y podría ser útil organizar reuniones separadas con los "grupos de interés". A lo largo de este proceso, deberá haber uno o dos facilitadores que entiendan la materia y sean capaces de preparar y revisar el documento con regularidad y hacerlo más incluyente. En esta etapa deberán destacarse las cuestiones difíciles que necesitan resolverse.

notas

SECCIÓN 3: Promulgación y aplicación de la política

El proceso de aprobación de una política varía entre los países y no se formaliza de la misma forma que el órgano legislativo nacional examina las leyes. Una vez aprobada, la política debe publicarse, preferiblemente en formato de libro para que pueda tener una amplia distribución. Incluir una declaración introductoria del ministro y una o dos buenas fotografías de calidad hace más interesante el documento. Si es posible, la política deberá presentarse oficialmente en un evento organizado por el ministerio con el fin de obtener cobertura de los medios de comunicación y que se difunda.

Además de distribuir copias impresas, la política deberá colocarse en el sitio web del ministerio, donde se pueda encontrar fácilmente. Aunque se ha redactado para uso interno, la política también puede proporcionar un medio para informar a las personas interesadas de otros países sobre el sector de las semillas. En el caso de los países que reciben asistencia para el desarrollo de fuentes oficiales u organizaciones no gubernamentales, la política es una oportunidad para demostrar que el gobierno tiene una visión clara sobre el sector de las semillas, lo que puede contribuir a atraer fondos y asegura la correcta adopción de la política. Asimismo, las actividades de estas intervenciones deben estar correctamente armonizadas con la política y deben informar de sus acciones al consejo nacional de semillas. En muchas ocasiones los donantes persiguen sus propios objetivos a corto plazo sin preocuparse por la sostenibilidad o sin estar en coordinación con otras entidades que trabajen en el mismo ámbito.

La aprobación oficial y el lanzamiento público son seguidas por el inicio del proceso de implementación. El documento de política deberá incluir una sección sobre cómo va a implementarse y a recibir seguimiento. Un órgano superior es el más idóneo para cumplir esta tarea, como el consejo nacional de semillas (CNS) como se mencionó anteriormente. Un órgano como el CNS, con la supervisión general del sector de las semillas, utilizaría la política como una guía. Por lo tanto, el establecimiento del consejo de semillas y la aprobación de la política deben ser actividades estrechamente vinculadas. Para apoyar su labor, el consejo deberá tener una pequeña secretaría que también podrían actuar como coordinación en el ministerio para todas las cuestiones e información relacionados con las semillas y las variedades. Esto incluiría las responsabilidades normativas, como el registro de las empresas de semillas y el mantenimiento de la lista de variedades nacionales, tal como se describe en las secciones anteriores. La secretaría también recibiría todos los informes necesarios para que el Consejo lleve a cabo su labor de seguimiento, por ejemplo, de los proyectos que participan en las actividades de semillas.

Mientras la política establece los principios generales y objetivos para el desarrollo del sector de las semillas, podría ser necesario un documento más preciso –por ejemplo, una estrategia o plan de acción– para establecer algunas actividades concretas y plazos para el logro de los principales objetivos de la política. Sin embargo, una gran parte de los beneficios de una política se logran simplemente proporcionando la coordinación entre las partes interesadas y asegurando que las decisiones estén en consonancia y en armonía con la política.

El consejo nacional de semillas debería reunirse periódicamente, al menos tres veces al año, para recibir actualizaciones y examinar las cuestiones que surjan.

Idealmente, debería haber una reunión abierta o "foro" una vez al año al que estén invitados los principales interesados. La política deberá indicar específicamente que estará sujeta a revisión cada cuatro o cinco años y luego, si hiciera falta, se podría revisar a la luz de los progresos realizados.

notas

SECCIÓN 4: Contenido de la política de semillas

Por último, está la cuestión de lo que la política debería decir en realidad. Por supuesto, los detalles dependen de los problemas presentes para el desarrollo del sector de semillas que hayan señalado las partes interesadas durante el proceso de consulta. Sin embargo, en el Anexo 2 se sugiere un marco para la política que indica los posibles títulos. **Los temas principales** que deben abordarse se resumen a continuación.

- **Gestión del sector de las semillas.** Es necesario determinar si el ministerio –especialmente el consejo nacional de semillas– deberá actuar como órgano consultivo de alto nivel o tener una función ejecutiva. Se requiere una secretaría en el ministerio para la gestión de todos los asuntos relacionados con las semillas. Los proyectos de desarrollo (oficiales y de ONG), deberán presentar un breve informe anual de sus actividades.
- **Investigación y desarrollo.** Es importante establecer prioridades y objetivos para los trabajos de mejoramiento, manteniendo y reforzando la colaboración con los centros internacionales. Los mejoradores tendrán que ocuparse del mantenimiento de sus variedades y la inversión del sector privado en I+D es bienvenida. El papel de las variedades tradicionales no deberá olvidarse, ya que hay posibles nichos de mercado para ellas.
- **Prueba y registro de variedades.** Deberá hacerse hincapié en la necesidad de disponer de un sistema eficaz y debe existir un plazo máximo para la finalización del proceso utilizando la información existente de otras fuentes. Es esencial garantizar que la lista nacional se revise con regularidad para asegurar que esté actualizada y sea útil, y que no sea un mero registro histórico de todas las variedades que se han liberado en el país. Se necesita un mecanismo para establecer en la lista las variedades locales y tradicionales e incluirlas en el sistema de certificación.
- **Protección de las variedades vegetales y variedades genéticamente modificadas.** Como estas pueden ser cuestiones delicadas, la política deberá explicar las intenciones y objetivos del ministerio o del gobierno. Si se ha adoptado una posición, deberá indicarse claramente; de lo contrario, es necesario hacer hincapié en la "necesidad de dar seguimiento a los acontecimientos".
- **Producción y suministro de semillas.** Es fundamental recalcar la necesidad de un sistema de semillas diverso en el que distintos tipos de entidades puedan abastecer a diferentes tipos de agricultores, en forma sostenible. Los nuevos operadores son bienvenidos y no deberán afrontar obstáculos normativos. Es importante alentar a las empresas locales y grupos semiformales que pueden producir semillas a bajo costo, y es necesario examinar cómo dar reconocimiento oficial y apoyo a estas iniciativas sin proporcionar grandes subsidios. La contribución decisiva de las legumbres a la nutrición de las familias debería mencionarse, aunque con frecuencia recibe poca atención de los programas nacionales de semillas. También es importante

notas

resaltar las ventajas de reforzar los vínculos entre productores y procesadores de semillas (molineros, etc.) y la producción con contratos de apoyo para hacer participar a los agricultores en la producción de semillas.

- **Suministro de semilla y de material de siembra.** Se podrá prestar atención a ciertos grupos de cultivos, por ejemplo, cultivos de hortalizas (inclusive de hortalizas locales), raíces y tubérculos, árboles frutales y cultivos comerciales. La certificación de los árboles frutales es un tema que se ha descuidado y que podría ofrecer grandes beneficios cuando aparecen nuevas variedades.
- **Seguridad en materia de semillas y suministro de semillas de emergencia.** Estas necesidades deben tratarse con la mayor eficacia. Mantener voluminosas reservas puede ser costoso e inútil. Además, es indispensable evitar que se genere dependencia a través del suministro regular de semillas muy subvencionadas o gratuitas, ya que esto es incompatible con el objetivo de una industria de semillas financieramente viable.
- **Sector informal de semillas.** El sector debe ser reconocido como un importante contribuyente al suministro de semillas, especialmente para algunas localidades y cultivos específicos en los que el sector formal no es muy activo. Es importante estimular los mecanismos para organizar los sistemas de producción de bajo costo en un nivel semiformal, recopilando información y documentando las experiencias de esas actividades.
- **Importación y exportación de semillas.** Si bien en su mayor parte regulan estas actividades la ley y los reglamentos, debe subrayarse que los procedimientos oficiales deben trabajar sin problemas y sin demoras administrativas. Debería haber una "ventanilla única" para presentar los documentos y recibir la aprobación. Deberían aplicarse condiciones especiales para pequeñas cantidades de semillas para la investigación y las pruebas de las variedades.
- **Reglamentación del sector de las semillas.** Esta debería afrontar los temas problemáticos de la ley y los reglamentos que se hayan mencionado en las consultas de las partes interesadas y que se relacionen con cualquiera de los ámbitos contemplados por la ley. El cobro de los servicios puede ser un tema polémico: ¿deberán cobrarse los servicios como los ensayos y la certificación de semillas o deberían considerarse como una subvención del gobierno en apoyo al sector de las semillas? ¿Esto puede ser tema de mucho debate!
- **Capacitación y extensión.** Aunque no los contemple la ley, estos temas pueden tener un profundo impacto en el desarrollo de las actividades de semillas y deberán examinarse atentamente. Por ejemplo ¿los cursos universitarios y vocacionales del país incluyen material sobre la industria de semillas? ¿El personal de extensión está bien informado sobre la certificación o la lista nacional de variedades? ¿La lista nacional podría ser una fuente de información más útil para ellos?
- **Creación de una asociación nacional de semillas.** Aunque no es necesariamente una cuestión jurídica, el desarrollo del sector privado aumenta la necesidad de interacción con el gobierno y esto debe producirse a través de un órgano representativo: una asociación nacional de semillas, que deberá constituirse oficialmente, ser independiente y autofinanciarse. Deberá mencionarse en la política y estar representada en el consejo nacional de semillas.

5

- **Financiación del sector de semillas.** Todas las actividades comerciales que lleva a cabo el sector privado, por definición, están financiadas por ellos mismos como parte de su actividad, salvo en los casos en que reciben fondos del gobierno para proyectos o programas especiales. Mientras más pueda hacer el sector privado, menor será la carga para el gobierno. No obstante, habrá algunas actividades de carácter social que requieren el apoyo del gobierno, por ejemplo: la multiplicación y liberación de nuevas variedades de cultivos que no son atractivas para las empresas; y las actividades de control de calidad, ya sea gratuitas o de pago. La pregunta fundamental sobre la financiación es: ¿Cómo debería el gobierno (ministerio) asignar su presupuesto global para las semillas a fin de lograr el mayor impacto? No es una pregunta fácil de responder, pero dar grandes subvenciones para reducir los costos de las semillas no es ciertamente un uso eficiente de los fondos del gobierno y distorsiona el mercado, lo que dificulta las actividades del sector privado. Esta es una cuestión de política. El gobierno puede considerar la desgravación fiscal para la inversión de capital en equipos de procesamiento de semillas.
- **Aspectos ambientales.** En general, las semillas no son una amenaza para el medio ambiente, pero se podría mencionar el uso de tratamientos inocuos para las semillas. También hay que destacar las cuestiones de la agrobiodiversidad.
- **Cooperación internacional.** La política debería hacer hincapié en la importancia de la participación en las organizaciones y eventos regionales e internacionales, tanto oficiales como comerciales, a fin de lograr una colaboración más estrecha.
- **Seguimiento y evaluación.** Como ya se ha mencionado, la aplicación de la política deberá estar sujeta a supervisión periódica por el consejo nacional de semillas y deberá haber una revisión formal del documento cada cuatro o cinco años. Esto deberá establecerse en una de las secciones finales del documento.
- **Acciones prioritarias.** Puede ser útil contar con un documento de seguimiento –una estrategia o plan de acción– que establezca acciones específicas. Para iniciar este proceso, podría incluirse como anexo un cuadro de resumen de una página.

notes

EJERCICIOS Y PUNTOS A DEBATE

1. Si su país tiene una política nacional de semillas ¿cómo piensa usted que se compara con las cuestiones planteadas en este capítulo y qué aspectos de la política considera que deberían mejorarse?
2. Si su país no se ha desarrollado una política nacional de semillas ¿después de leer este módulo considera usted que hace falta elaborarla? En caso afirmativo ¿qué aspectos de este módulo considera usted más útiles para la creación de su política nacional de semillas?

notes

o la inspección de cultivos. Eso deberá figurar en un "manual", publicado por el ministerio competente y de carácter oficial. Los reglamentos no deben utilizarse para llenar las lagunas existentes en el derecho primario, ya que los elementos que carezcan de la suficiente base jurídica no serían válidos. La política, por supuesto, no tiene autoridad legal pero puede indicar con claridad la dirección de los cambios necesarios en la ley o en sus reglamentos cuando se revisen.

No todos los aspectos de una política pueden aplicarse de la misma manera como una ley, pero se deben seguir y respetar como buena práctica por todos los participantes o los que contribuyen al desarrollo del sector de las semillas. Garantizar la coherencia en la toma de decisiones es una función clave de la política y es el deber del consejo nacional de semillas controlarlo. La triste realidad es que muchas de las políticas a lo largo de los años no se aplican plenamente. Sin embargo, **una buena política, bien administrada, puede tener un profundo efecto sobre el desarrollo económico.**

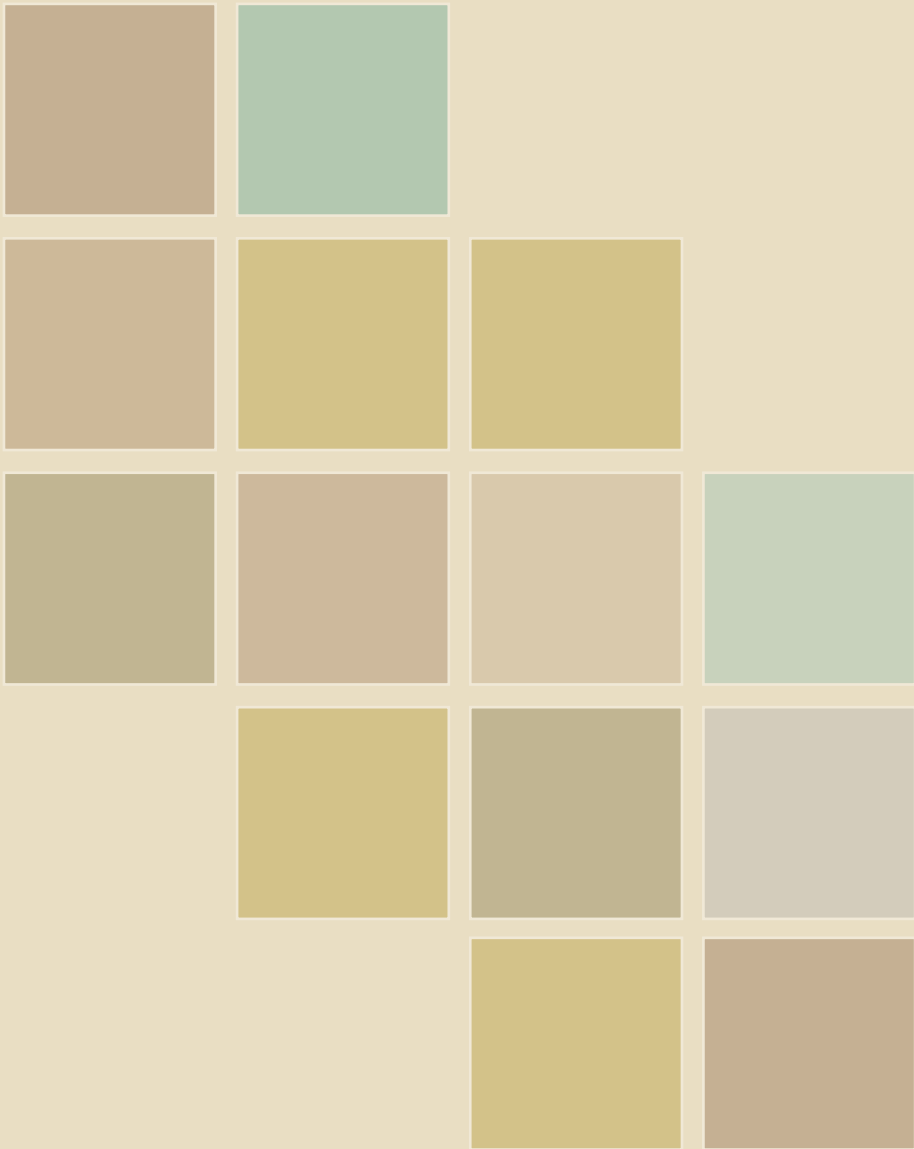
Por último, las autoridades normativas deben tener en cuenta las oportunidades creadas por la **tecnología moderna**. Algunas tareas rutinarias del control de calidad que requieren una gran cantidad de trabajo administrativo, en particular la certificación, pueden realizarse con eficacia con las computadoras, y la información recogida en cada etapa puede introducirse directamente. Asimismo, la lista nacional de variedades puede ampliarse para incluir información adicional sobre las variedades para que se convierta en una herramienta útil para el personal de extensión y otros asesores de los agricultores. El registro de las variedades también podría simplificarse si las solicitudes se pueden transmitir en línea junto con la información esencial de la variedad.

Las semillas son el vehículo para llevar las mejoras de un cultivo al campo del agricultor. Son entonces un insumo crítico para la producción agrícola. Las semillas son únicas en el sentido que deben permanecer vivas y sanas hasta el momento que son utilizadas. Son también el insumo que los agricultores pueden producir en su campo.

Estos factores fueron tenidos en cuenta durante la preparación de este material de capacitación en semillas. Los seis módulos interrelacionados son:

1. Creación de Pequeñas empresas de semillas. Provee una guía paso a paso para el establecimiento de empresas de semillas comercialmente viables en comunidades de agricultores. Cubre los pasos críticos desde el plan de producción hasta la producción de semillas para la venta.
2. Procesamiento de Semillas, equipo y prácticas. Presenta los principios del procesamiento de semillas, el equipo utilizado y las buenas practicas desde la recepción, acondicionado y la distribución a los clientes. Este módulo está enfocado en el uso de equipamiento de procesamiento y siembra de pequeña escala, accesible, que puede ser también fabricado localmente.
3. Control de calidad y certificación de semillas. Este módulo asiste a los técnicos en alcanzar los estándares de calidad pre establecidos en un país y en implementar los procesos de control de calidad para un esquema de certificación. Los temas incluidos incluyen inspección de cultivo y acondicionamiento de semilla, embolsado, etiquetado, almacenaje, muestreo, análisis y distribución de semillas.
4. Marco Normativo del sector de semillas. Provee información sobre los elementos que están regulados por los marcos normativos de la cadena de valor en semillas, desde registro de variedades, control de calidad hasta mercadeo y distribución. El material incluido comprende información acerca de política nacional de semillas, legislación y documento regulatorio de ley de semillas, sus definiciones, propósito e interacciones.
5. Comercialización de semillas. Presenta los principios básicos de valoración y venta de semillas. Este módulo describe todas las actividades que son necesarias para desde la producción de semillas hasta la utilización final por parte de agricultores. El lector recibe guías sobre como conducir investigación de mercado, de demanda, desarrollar una estrategia de mercadeo, un plan de acción y gerenciar los riesgos asociados.
6. Almacenamiento de semillas. Se estima que entre 25 y 33 por ciento del grano producido, incluida las semillas, se pierde cada año durante el almacenaje. Para evitar este factor negativo para la seguridad alimentaria y nutricional, este módulo provee los principios básicos para un almacenaje efectivo y sus prácticas asociadas. El módulo provee guías sobre conservación de semillas bajo ambiente controlados para maximizar su viabilidad durante el largo tiempo que va desde la cosecha hasta el procesamiento y siembra.

Este módulo provee información sobre los elementos que están regulados por los marcos normativos de la cadena de valor en semillas, desde registro de variedades, control de calidad hasta mercadeo y distribución. El material incluido comprende información acerca de política nacional de semillas, legislación y documento regulatorio de ley de semillas, sus definiciones, propósito e interacciones.



ISBN 978-92-5-131865-2



9 789251 318652

CA1493ES/1/10.19