



Unidad de Políticas Públicas

La Ley Nacional de Semillas y sus implicaciones

Fanny Vargas

Coordinadora

(Santo Domingo, 27 de octubre de 2014). El Proyecto de Ley Nacional de Semillas, aprobado por el Senado de la República Dominicana y a la espera de aprobación en la Cámara de Diputados, es un instrumento regulatorio que establece controles estrictos sobre la producción, uso y comercialización de las semillas, con efectos importantes sobre la producción agrícola. A pesar de ser un tema con cariz técnico, ciertamente esta propuesta ha generado controversia. La pieza es autoría del senador Amílcar Romero, representante de la provincia Duarte y vicepresidente de la empresa agroquímica FERQUIDO¹ y cuenta, entre otros, con el apoyo de la Asociación de Semilleristas de la República Dominicana (ASOSEMILLA).

ASOSEMILLA arguye que el proyecto de ley “promueve el mejoramiento, la conservación y el buen uso de los recursos fitogenéticos; contribuye al fortalecimiento de la competitividad de la agricultura nacional; al fortalecimiento de la seguridad y la soberanía alimentaria de la República Dominicana” (*Diario Libre*, 2014).

¹ Esta información ha sido tomada de la semblanza del senador Romero que está colgada en la página web <http://www.senado.gob.do/senado/OAI/Senadores/AmilcarRomero.aspx>

La iniciativa del senador Romero cuenta además con el apoyo de la Junta Agroempresarial Dominicana, que insiste en la necesidad de actualizar el marco regulador, aunque reconoce que algunos aspectos de la ley pueden ser problemáticos y perjudicar a los campesinos (Corcino, 2014).

Diversos representantes de los productores campesinos y ONG se han manifestado en contra de este proyecto. Entre ellos, la Articulación Nacional Campesina (ANC), Vía Campesina, Confenagro, Economía Solidaria (Corcino, 2014b). También representantes académicos y civiles como el Instituto de Desarrollo de la Economía Asociativa (IDEAC) y la Comisión Ambiental de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), el Foro Ciudadano, y la diputada Guadalupe Valdez del partido Alianza por la Democracia (APD) han rechazado el proyecto de ley en su formulación actual (Corcino, 2014c).

La oposición se debe a que entienden que la nueva ley perjudicaría a la soberanía alimentaria al privatizar los recursos genéticos del país. Según la ANC, la privatización y centralización que conlleva la ley eliminaría a los pequeños productores agrícolas, mientras que el Foro Ciudadano entiende que la ley fomentaría la creación de un oligopolio en el mercado de semillas. Otro punto de oposición es que la ley contempla el uso de semillas transgénicas y las organizaciones campesinas entienden que estas pueden tener graves consecuencias sobre el acceso de los productos agrícolas dominicanos al mercado europeo.

Implicaciones de la ley

Creación de la Oficina Nacional de Semillas y los registros nacionales

El proyecto de ley plantea la creación de la Oficina Nacional de Semillas (ONASE), una institución que centralizaría el control y la supervisión de las actividades de producción, comercialización, certificación y uso de semillas (Art. 9).

La creación de la ONASE haría obligatorio el registro de los agentes económicos que intervienen en los procesos mencionados. Por lo tanto, se instituyen 10 registros que permitan a esta nueva oficina conocer todos los actores del mercado: multiplicadores de semillas, distribuidores, plantas procesadoras, laboratorios, viveros y campos de investigación, entre otros. Esto supone la creación de una

fuerte burocracia centralizada que mantenga actualizados estos registros, lo que supondría a su vez una pesada carga técnica y administrativa.

En adición, tal burocracia implementaría barreras de acceso al mercado de semillas, puesto que para inscribirse en los registros, aparte de los requerimientos técnicos, deberá pagarse una tasa fijada por la institución.

De todos los registros mencionados, el Registro Nacional de Variedades (artículo 13) es el más importante. Este registro, dividido en sub-registros de variedades comerciales y variedades protegidas, sería el instrumento primario de control y fiscalización de los recursos genéticos en el país. Solo las semillas correspondientes a cultivares inscritos en el Sub-registro de Variedades Comerciales podrán comercializarse y certificarse.

De acuerdo con el Art. 14, para inscribirse en este sub-registro y poder producir y comercializar semillas de determinada variedad, la persona física o jurídica debe demostrar que su cultivo cumpla con los siguientes requisitos:

- 1) Distinguibilidad: Cuando la variedad se distingue claramente de cualquiera otra, por características fenotípicas o genotípicas, cuya existencia a la fecha de presentación de la solicitud de inscripción sea notoriamente conocida, y cuando sea distinta de las que figuran o hayan figurado anteriormente en el registro.
- 2) Homogeneidad: Cuando la variedad es suficientemente uniforme en sus caracteres, a reserva de la variación o atipicidad previsible, habida cuenta de las particularidades de su reproducción sexual o asexual, debidamente especificados en la descripción varietal correspondiente.
- 3) Estabilidad: Cuando los caracteres genéticos de la variedad se mantienen inalterables a través de generaciones sucesivas.
- 4) Utilidad: Cuando la variedad posee características agronómicas, forestales, tecnológicas, alimentarias o comerciales valiosas.

Estos criterios se conocen como DUE (distinción, uniformidad y estabilidad) y fueron establecidos por las sucesivas convenciones de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV, por sus siglas en inglés).¹ En

esencia, estos criterios determinan que la variedad de semilla inscrita debe ser uniforme y que no cambie con el tiempo.

El propósito de los criterios DUE es definir el objeto que debe ser patentizado. Han sido criticados ampliamente, en especial el requerimiento de homogeneidad, que es necesario para poder distinguir entre conjuntos de plantas para fines de otorgar los derechos de obtentor, pero se considera que incrementa la uniformidad genética lo que a su vez incrementa la vulnerabilidad de estos organismos ante cualquier adversidad.

Se ha considerado que los niveles de homogeneidad requeridos como estándares mundiales y nacionales son mayores que los necesarios para la producción y el procesamiento. De hecho, los términos y requerimientos técnicos en la práctica van más allá de lo planteado en la Convención UPOV (FAO, 2000).

Derechos de propiedad y desautorización del saber campesino

Al margen de la idoneidad agronómica de los criterios DUE, es obvio que en su formulación actual estos no permitirían el registro de las variedades utilizadas por los campesinos dominicanos, que reciclan y procesan sus propias semillas, pues no son homogéneas y distintas.

Debido a que la variabilidad que presentan los cultivos locales hace difícil diferenciar entre variedades, se hace posible la expropiación de las variedades campesinas. El Art. 14, párrafo 1, para el caso en que haya una variedad de la misma especie con igual nombre o “con similitud que induzca a confusión”, se otorgarían derechos de propiedad sobre la variedad vegetal a quien la haya inscrito en publicación científica o en catálogo oficial o privado. Es decir, que si una variedad campesina tiene similitud “que induzca a confusión” con una variedad ya en el registro, es muy probable que los derechos de obtentor le sean otorgados a una empresa privada; ya que los campesinos y empresas agrícolas dominicanas en su mayoría no mantienen catálogos y no publican en revistas científicas.

Esta disposición, junto a los arts. 29, 30, 31 que se analizan más adelante, crean un marco que se presta para la expropiación de las tradiciones campesinas y los

recursos comunales. Aún más, se presta para su criminalización, según lo estipulado en el Art. 86.

En tanto a las variedades desarrolladas por las instituciones públicas dominicanas, el artículo 76 establece que estas podrán ser enajenadas, cedidas o licenciadas, con o sin retribución, a favor de personas o empresas que muestren interés. En la actualidad, el Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF) ofrece a las empresas del sector semilla básica y certificada de las variedades generadas por esa institución, por lo que esta disposición resulta innecesaria. En realidad, lo único que cambiaría serían los derechos de propiedad, que pasarían del IDIAF a manos privadas.

Certificación de semillas

La ley hace la distinción entre dos categorías de semillas. Inicialmente están las semillas registradas, que cumplen los requisitos básicos de la ley, y las que están sometidas a un control especial durante la producción y comercialización. Estas últimas se conocen como semillas certificadas. El proyecto de ley de semillas sustenta que la certificación garantiza “la identidad genética, pureza varietal y el cumplimiento de los requisitos”, de acuerdo con el reglamento acordado por la ONASE.

La certificación se hace para, en principio, asegurar que la semilla tenga buen nivel de germinación y se obtendrán plantas con rendimiento y calidad. La ONASE manejaría el proceso de certificación, de acuerdo a criterios de prioridad.

En República Dominicana la abrumadora mayoría (81 %) de los productores se consideran unidades agrícolas familiares (FAO, 2014). Estos son considerados pequeños productores: cerca del 33 % tiene menos de 20 tareas y el 81 % menos de 100 tareas (Banco Mundial, 2005). Sería sumamente difícil para estos productores cumplir con los requerimientos de la ley para inscribir variedades campesinas, heredadas. En efecto, los recursos fitogenéticos se pondrían en manos de una fracción de los agentes del mercado agropecuario.

De los inspectores y el análisis de semillas

Para cumplir con los mandatos de control y de certificación, la ONASE dispondrá de un cuerpo de inspectores de semillas (artículos 29, 30, 31) que estarán facultados para intervenir en cualquier parte del proceso de producción, transporte y comercialización de las semillas. En el caso en que la semilla inspeccionada no cumpla con los requisitos de la ley, los inspectores tienen la potestad de retenerla y auxiliarse del Ministerio Público de ser necesario. El destino de la semilla deficiente quedará sujeto a decisión de la ONASE, la cual puede ordenar el reacondicionamiento, industrialización, consumo o destrucción, todo esto por cuenta del propietario.

Incumplir esta ley, a saber, producir, sembrar, tener, comercializar o poner en circulación semillas fuera de las aceptadas en los registros de variedades, acarrearía sanciones administrativas como amonestaciones, clausuras temporales o permanentes y decomiso de las semillas.

También se contemplan en el Art. 86 sanciones penales para los productores de semillas que no cumplan las características requeridas por la ley (los criterios DUE), y para los que producen semillas sin registrarse, entre otras infracciones (en su mayoría razonables, como la violación de los permisos fitosanitarios). Pero los numerales 4 y 5 de este artículo van más allá: las semillas no inscritas en el registro de variedades comerciales y las que no cumplan con los requerimientos establecidos en las normas técnicas de la ley no podrán ser comercializadas ni “puestas en circulación”.

En efecto, estas disposiciones criminalizan la producción local independiente y comunal, desautorizando el intercambio y el uso común de los recursos. Un campesino que decida intercambiar con un vecino semillas no registradas producto de sus terrenos estará violando las disposiciones de la ONASE y puede incurrir en sanciones civiles y penales, que van desde multas que pueden llegar a 250 salarios mínimos del sector privado hasta un máximo de dos años de prisión.

De acuerdo con el Ing. Carlos M. García Cartagena (2014), el decomiso y la destrucción de semillas que plantea la ley tendría consecuencias nocivas: “reducción de la agrobiodiversidad y una mayor vulnerabilidad ante los ataques de plagas y enfermedades, aumento de la contaminación ambiental ya que el paquete

tecnológico de muchas de las semillas certificadas exige un mayor uso de agroquímicos”.

Oligopolio y barreras de acceso al mercado

La burocratización que contempla este proyecto de ley incluye diversas barreras de entrada y astringentes requerimientos, tales como el proceso de inscripción en los registros y las tasas aplicables a los procedimientos. Dichos procesos burocráticos aumentarían los costes de transacción del mercado agrícola, creando distorsiones sobre la estructura del mismo tendentes a eliminar a los productores más pequeños.

La concepción actual del proyecto de ley daría paso a la formación de un oligopolio de empresas que controlarían el mercado. Una muestra es el problemático artículo 28, que estipula que los organismos estatales y descentralizados tendrán la obligación de utilizar semillas certificadas en sus proyectos y programas.

Esto aplica especialmente para las instituciones del Estado que brindan apoyo financiero al sector agropecuario. Por lo tanto, un productor que trabaje con financiamiento del Banco Agrícola, el Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción y el Fondo Especial para el Desarrollo Agropecuario estará obligado a usar semillas certificadas. Todos los proyectos públicos de asistencia técnica y crediticia estarán condicionados al uso de semilla certificada, como por ejemplo el Servicio de Distribución Material de Siembra del Ministerio de Agricultura.

Dadas las condiciones actuales del mercado el artículo 28 potencia la importación de semillas certificadas y no la producción. Asimismo, se le entregaría a las grandes empresas del sector un mercado cautivo, ya que son las únicas que se verían en capacidad de suplir la demanda de semillas certificadas generada por este artículo.

Esto abre paso a que las empresas extranjeras que controlan el 97 % del mercado mundial de semillas terminen dominando el mercado local de recursos fitogenéticos con acceso igualitario al mercado, de acuerdo con el artículo 7.

La ley devengará en mayores costos de producción, eliminando productores y encareciendo el precio de los alimentos.

Organismos genéticamente modificados

El artículo 68 introduce sin preámbulo los organismos genéticamente modificados (OGM) o transgénicos; se presupone que la entrada al país de estos productos está permitida y que debe hacerse tomando en cuenta las denominaciones de origen y el debido registro. El artículo condiciona las decisiones del Comité Técnico Calificador de Variedades de la ONASE sobre este tema a los acuerdos y tratados internacionales suscritos por el Estado dominicano y a la legislación nacional vigente sobre bioseguridad y biodiversidad.

Sin embargo, no hay legislación vigente en el país sobre el tema de los transgénicos y bioseguridad. Las implicaciones de permitir la entrada de los OGM deben ser consideradas minuciosamente. Los efectos sobre los ecosistemas, biodiversidad, productividad, seguridad alimentaria, la salud de los consumidores son temas de debate en la actualidad y no serán tratados aquí. Las implicaciones económicas son más sencillas de dilucidar.

La consecuencia principal, y la que han enfatizado las asociaciones campesinas, es la posible pérdida de acceso al mercado de la Unión Europea. La UE tiene controles restrictivos sobre los transgénicos, tanto la producción como la importación deben limitarse a 49 especies aprobadas. Las importaciones de transgénicos no aprobados están absolutamente prohibidas.

La introducción en el país de OGM, como señala la Articulación Nacional Campesina en su carta del 2 de junio de 2014, pondría en peligro las exportaciones de cacao y banano orgánico, que se han tornado en importantes renglones de la agricultura local.

Otras posibles consecuencias son los costos indirectos que conlleva la producción de transgénicos. Las semillas transgénicas son vendidas en el marco de contratos que excluyen la posibilidad de que los productores guarden semillas, lo que implica una pérdida de autonomía para los campesinos.

En adición, para sembrar transgénicos se requiere tomar medidas de coexistencia y así evitar la contaminación de los otros cultivos con material transgénico. Esto incrementa los costos de mantener semillas (Roederer, Nugent & Wilson, 2000). Cabría de esperarse efectos en el ingreso y el empleo en el campo y efectos sobre el tamaño de los predios agrícolas, entre otros.

Duplicidad de funciones y aumento de la empleomanía estatal

El Departamento de Semillas del Ministerio de Agricultura pasaría a formar parte de la ONASE, y se crea el Sistema Nacional de Semillas como un órgano paralelo y distinto del Sistema Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (SINIAF). En teoría, el SINIAF debe integrar todas las instituciones y organizaciones públicas y privadas que realizan actividades de investigación o transferencia de tecnologías en el sector agropecuario (Ley núm. 251-12). De aprobarse esta ley, los organismos del SINIAF deben mantener informada a la ONASE de los avances de las investigaciones en materia de semillas, variedades vegetales, derechos de obtentor y recursos fitogenéticos. No está del todo claro, pero parece que el rol de la ONASE se limitará a promover programas de investigación privados y públicos, no a realizar investigaciones.

El Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF) será incluido en el Consejo Directivo de la ONASE, cuando el Consejo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (CONIAF) es la institución que orienta el SINIAF, y por lo tanto al IDIAF.

En adición, dado que es productor de semillas básicas y certificadas, el IDIAF quedaría como juez y parte dentro del Comité Técnico Calificador de Variedades (Domínguez, 2014). Este es el departamento dentro de la Dirección Técnica de Registro de Variedades y Protección de los Derechos de Obtentor que dictaminará la aprobación o el rechazo de las solicitudes de inscripción en el Sub-registro de Variedades Comerciales.

La ley tampoco contempla un rol para el Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria (IIBI) y las asociaciones campesinas.

Conclusiones

Se sabe que la producción local tiene grandes limitaciones y la baja productividad de los cultivos principales es un problema que se arrastra desde hace décadas. Con algunas excepciones, la producción de cultivos presenta estancamiento, leves incrementos y en algunos casos, retroceso: la productividad de los cultivos de habichuela apenas ha aumentado 19 % desde 1994 a 2012-2013 –es decir, a un 1

% anual. Algo similar ocurre con el arroz (18 %), los guandules (34 %), la batata (30 %), la yautía (-20 %) y la yuca (22 %), entre otros.²

De acuerdo con el Ing. Juan M. Chávez (2014), director ejecutivo del CONIAF, la baja productividad se debe a poca adopción de tecnologías apropiadas, la falta y/o baja calidad de las semillas que son generalmente sensibles a plagas y enfermedades, correspondientes a variedades no adaptadas a las condiciones agroecológicas de los productores y la escasa actualización de los pequeños productores a las buenas prácticas agrícolas.

A pesar de que las variedades campesinas tienen más variabilidad genética y pueden encontrarse mejor adaptadas a las condiciones locales, las condiciones inadecuadas de almacenamiento, la infestación de insectos, la humedad excesiva que propicia el crecimiento de patógenos y la inviabilidad por exposición a temperaturas excesivas, causan problemas de calidad de la semilla. También existe la posibilidad de que las semillas sean portadoras de enfermedades (FAO, 2014).

Esto pone en contexto los llamados a adoptar semilla certificada para mejorar la productividad y la calidad de los cultivos. Empero, en su formulación actual el Proyecto de Ley de Semillas no es el instrumento idóneo para enfrentar la situación, pues burocratiza excesivamente el sector, cuando lo que realmente se requiere es personal capacitado para investigar. De los 128 investigadores del IDIAF, 30 % se encuentra cercano al retiro; la relación promedio de Investigador Tiempo Completo (ITC) por proyecto es de 1.63 por debajo del mínimo recomendado y no existen equipos investigadores multidisciplinarios (Chávez, 2014).

Además, se crea una estructura que excluye a los pequeños productores agrícolas, que son mayoría, y no toma en cuenta las realidades de la ruralidad dominicana. La ley no toma en cuenta las prácticas y saberes tradicionales del campesino en lo tocante a la producción, la conservación y el cuidado de semillas, y de facto, los criminaliza al prohibir incluso la puesta en circulación de semillas. De aprobarse, esta ley colocaría en la ilegalidad a la mayor parte de los agricultores del país.

Otro efecto de la ley sería la creación de un oligopolio de empresas que tendrían un mercado cautivo, ya que todos los proyectos del Estado y los proyectos agrícolas

financiados por el BAGRICOLA, BNV y el FEDA estarían obligados a usar semillas certificadas.

La provisión que hace la ley para la entrada (evaluación) de OGM es preocupante, ya que el país no cuenta con legislación que regule estos productos. La posibilidad de perder el acceso al mercado europeo por contaminación cruzada de cultivos debe considerarse cuidadosamente.

Aunque el uso de semillas certificadas de acuerdo con lo planteado por este proyecto de ley eventualmente tendrá impacto sobre la productividad, los costos sociales, ambientales económicos ameritan otro enfoque del tema.

Los servicios y bienes que brinda el sistema nacional de semillas son bienes públicos, que debe ser inclusivo, en que tanto la estructura y los beneficios lleguen a todos los participantes. La necesidad de tener un sistema moderno queda plasmada en la Estrategia Nacional de Desarrollo al considerar el establecimiento de un sistema de producción de semillas de calidad y transferencia tecnológica.

Para el diseño de un sistema de semillas que promueva la conservación y el uso de las variedades locales sería conveniente no apegarse rígidamente a los criterios DUE, que excluyen las variedades más diversas. Un ajuste de las normas para reconocer variedades permitiría la inscripción de más variedades locales y permitiría la entrada de actores más pequeños al mercado.

Existen métodos de mejoramiento fitogenético participativos que apoyan la producción de semilla artesanal por parte de los pequeños productores, mediante la capacitación y la aplicación de métodos diseñados específicamente para estas condiciones. Un sistema de semillas integral debe contemplar el hecho que la mayor parte del mercado se encuentra en la informalidad y que para obtener resultados verdaderamente transformativos se deben buscar salidas que integren paulatinamente a estos actores.

En vez de crear nuevas burocracias parece más atinado destinar los fondos suficientes para que las existentes puedan funcionar con eficiencia. El país requiere mayor inversión en el SINIAF: mayores recursos operativos, nuevos laboratorios de semillas, más personal capacitado, más inspectores de campo, etc. En cambio, el

Proyecto de Ley Nacional de Semillas ofrece infinitas trabas, una estructura que se presta para numerosas depredaciones y la pauperización de los más pobres: los campesinos.

Referencias

Aparece entidad defensora de la Ley de Semilla: la ASOSEMILLA. Acento. (2014, 24 de junio). Recuperado de <http://acento.com.do>

Banco Mundial. (2005). *Implicaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América respecto al sector agropecuario*.

Chávez, J. (2014). Impacto del SINIAF en el sector agropecuario y forestal de República Dominicana. CONIAF. Recuperado de <http://www.coniaf.org.do>

Corcino, P. (2014, 27 de mayo). La JAD defiende ley de semillas; ecologistas critican su carácter privatizador. 7días. Recuperado de <http://www.7dias.com.do/>

Corcino, P. (2014b, 23 de mayo). Sectores se articulan para frenar Ley de Semillas de Amílcar Romero, empresario del sector. 7días. Recuperado de <http://www.7dias.com.do>

Corcino, P. (2014c, 23 de mayo). Organizaciones internacionales cuestionan ley de semillas de Amílcar Romero, vicepresidente de Ferquido. 7días. Recuperado de <http://www.7dias.com.do>

Domínguez, G. (2014, 10 de junio). Semilla certificada pero sin perjudicar a los pequeños y medianos productores. CONIAF. Recuperado de <http://www.coniaf.org.do/>

Foro Ciudadano advierte Ley de Semillas ocasionaría graves daños a los agricultores. Acento. (2014, 25 de mayo). Recuperado de <http://acento.com.do>

García Cartagena, C. (2014, 11 de junio). Ley Nacional de Semillas... ¡así no! Acento. Recuperado de <http://acento.com.do/>

García Cartagena, C. (2014, 21 de junio). ¿Privatización de la semilla? ¡No gracias! Acento. Recuperado de <http://acento.com.do>

Ley No. 251-12, ley que crea el Sistema Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (SINIAF)

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2014). *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. [ed.] Salomón Salcedo y Lya Guzmán. Santiago, Chile: FAO.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (1979). *Legislación de Semillas* [ed.] Luis M. Bombín-Bombín. Roma, Italia: FAO.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2000). *Multilateral trade negotiations on agriculture: a resource manual. IV. Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)*. Roma, Italia: FAO.

Piden a diputados no demorar aprobación proyecto de ley de semillas. *Diario Libre*. (2014, 24 de junio). Recuperado de <http://www.diariolibre.com>

Congreso Nacional. (2014). Proyecto de Ley Nacional de Semillas. Santo Domingo, República Dominicana.

Roederer, Christilla; Nugent, Richard y Wilson, Paul. (2000). *Economic impacts of genetically modified crops on the agri-food sector: a synthesis. Working document, Directorate-General for Agriculture*. [EU Commission - Working Document]

¹ Ver Artículo 12 de las actas de la Convención de 1991 de UPOV.

² Calculado en base a datos de la División de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAOSTAT).