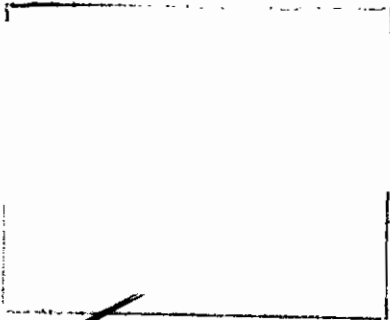


 CIAT66794  
COLECCION HISTORICA  
~~LEGISLACION SOBRE SEMILLAS \* 1/~~

## I. POSIBILIDADES DE LEGISLACION SOBRE SEMILLAS

Cuáles son los objetivos de una legislación sobre semillas? Cuándo se requiere ésta? Cuánta legislación se necesita? El despejar los anteriores interrogantes ayuda a aclarar la confusión que por lo regular existe sobre la legislación sobre semillas.

Objetivo

La legislación con respecto de semillas se puede adoptar con el fin de establecer: 1) Actividades de investigación y evaluación de cultivos; 2) Programas de certificación de semillas; 3) Requisitos de mercadeo para las diferentes categorías de semillas incluyendo importaciones y/o exportaciones; 4) Responsabilidades de ensayos de semillas; 5) protección de variedades de plantas o de dere-

---

1/ Por Johnson E. Douglas, Seed Specialist

Centro Internacional de Agricultura Tropical -CIAT-  
Cali, Colombia

  
BIBLIOTECA01952J  
16 MAYO 1995

chos de los fitomejoradores, y 6) Cuarentena vegetal. Normalmente se adopta una legislación para autorizar estas diferentes actividades en forma separada, pero se podrían combinar dos o más.

#### Momento Oportuno Para la Legislación

El momento adecuado para legislar posiblemente difiere para cada una de las actividades mencionadas. El desarrollar una legislación antes de que sea necesaria, constituye una actividad improductiva y puede resultar en una experiencia frustrante. Los interrogantes que se deben plantear son: "Cuál es la situación actual?Cuál es nuestro problema? Puede éste solamente resolverse mediante legislación, o existe otra solución posible, o hay alguna acción adicional antes de la legislación?"

La legislación tiene un valor especial 1) cuando puede servir como instrumento educativo para dar a conocer el valor de la semilla de buena calidad; 2) cuando estabiliza las normas de calidad y los procedimientos a niveles prácticos y logrables; 3) cuando proporciona una base sólida para el desarrollo y crecimiento futuro de alguna fase del programa; 4) cuando facilita el establecimiento de

empresas semilleras y vendedores de buena reputación, y  
5) cuando puede eficazmente ayudar a aumentar los suministros de semilla de buena calidad.

A medida que se desarrolla la multiplicación de semilla de variedades selectas mejoradas, algún tipo de sistema de certificación oficial surge como el mejor método para preservar la identidad genética y la pureza de las nuevas variedades. En las etapas iniciales, es posible que esta actividad, que se puede llevar a cabo voluntariamente, no necesite legislación. Pero en algún momento la legislación será útil para reconocer de manera oficial a la autoridad de certificación de semillas.

Cuando en un país los esfuerzos en la esfera del fitomejoramiento se llevan a cabo principalmente por esfuerzos públicos, el asunto de los derechos legales de los fitomejoradores no surge. Igualmente, en las etapas iniciales de un programa de semillas mejoradas, las variedades que se ponen a disposición para ser incrementadas, provienen principalmente del esfuerzo público de fitomejoramiento, por lo tanto los ensayos regionales con el fin de desarrollar variedades no tienen importancia jurídica. Posiblemente, un país desee tener una lista de variedades recomendadas, pero para esto no se requiere

legislación. Más adelante, si se están introduciendo al país un gran número de variedades desde el exterior, y a través de esfuerzos de fitomejoramiento privados, podría ser útil tener un índice de variedades evaluadas. Para esto es posible que se necesite legislación.

Si existen programas de evaluación e investigación de cultivos, de certificación, empresas semilleras, y vendedores de semilla, este sería el momento adecuado para promulgar legislación sobre el mercadeo de semillas.

En la preparación de una legislación para el mercadeo de semillas hay que considerar la naturaleza de la industria semillera comercial potencial de un país. Si el país ya tiene o anticipa el desarrollo de un mayor número de organizaciones para la producción, procesamiento y distribución de semillas, la legislación de mercadeo puede servir para controlar la calidad de la semilla distribuida y alentar verdaderamente el desarrollo de una buena industria semillera comercial.

Si toda la semilla va a ser distribuida por el gobierno o manejada directamente por organizaciones gubernamentales, es de dudar que la legislación de mercadeo o la legislación con propósitos de certificación de semillas tenga mayor valor. Sería conveniente que el control de calidad se garantizara mediante órdenes administrativas para funcionarios de entidades oficiales y semi-oficiales.

Suponiendo la conveniencia de una industria semillera comercial viable, deben considerarse la legislación sobre mercadeo más la de certificación de semillas. El objetivo primordial de dicha legislación debería ser el estimular el desarrollo de una industria semillera comercial y ayudar a instruir a los vendedores de semilla en forma tal, que proporcionen semilla de buena calidad a los usuarios.

La Legislación debe ser Suficiente pero no Excesiva.

La legislación que se prepare para cualesquiera de estas actividades, debe cubrir los puntos esenciales pero sin incluir más detalles que los estrictamente necesarios. El lograr que la legislación sea sencilla, directa y concisa, es una meta hacia la cual hay que encaminar todos los esfuerzos aunque sea difícil de alcanzar.

Por lo regular, la legislación se promulga en dos fases. "Primero, la ley, que estipula los principios generales y dá las facultades necesarias al Ministro de Agricultura, es aprobada por el poder legislativo. A continuación, el Ministro promulga las reglamentaciones que

tienen fuerza de ley. En éstas se fijan los procedimientos detallados para aplicar el estatuto y se ponen en vigor y se enmiendan según sea necesario, para mantener el ritmo de desarrollo del programa de mejoramiento de semillas en una forma que no absorba el valioso tiempo parlamentario."<sup>1</sup>

Si se emplea este procedimiento es posible mantener la ley clara y libre de voluminosos detalles que necesitarán constante revisión.

## II. LEGISLACION PARA EL MERCADEO DE SEMILLAS

### Controlde Calidad Concurrente con el Mercadeo

Habiendo reconocido el hecho de que existe la posibilidad de tener diversos tipos de legislación sobremercadeo de semillas el énfasis en lo que resta de este trabajo, será sobre la legislación con respecto del mercadeo de semillas. El objetivo de dicha legislación es mejorar, de manera gradual, la calidad de toda semilla que se venda a nivel comercial. En consecuencia, tendría aplicación tanto a la semilla que ha sido multiplicada mediante el sistema de certificación de semillas, como a otras semillas producidas en el país pero no certificadas, y a la semilla de importación.

Para lograr este objetivo el vendedor de la semilla tiene la responsabilidad primaria de vender aquella semilla que satisfaga requisitos específicos. La agencia gubernamental encargada de hacer aplicar la ley, tiene el derecho jurídico de inspeccionar la semilla que se ofrece en venta y determinar si cumple los requisitos. Los requisitos por lo regular incluyen los siguientes detalles :

- 1) la forma en que se rotula la semilla,
- 2) los niveles mínimos de calidad para la venta de semilla y,
- 3) la frecuencia con la cual las semillas son re-examinadas.

El énfasis de una legislación sobre el mercadeo de la semilla, está en la "veracidad del rótulo o etiqueta", y las inspecciones oficiales de control de calidad se unifican en el momento de efectuar el mercadeo. La aplicación de la ley sobre semillas, implica que los expertos en semillas tienen autoridad para tomar muestras al azar de lotes de semillas puestos en venta. Por lo tanto, ellos visitan a los vendedores periódicamente cuando la semilla está siendo vendida. Aunque los lotes de semilla están a disposición para la toma de muestras antes de la venta, este sistema no implica que el vendedor retenga la semilla hasta que se le tomen las muestras. Por tanto, el vendedor tiene el deber de hacer

examinar la semilla con anterioridad y el sistema de control de mercadeo concurrente se convierte en una comprobación para garantizar que todo se ha efectuado en forma correcta.

Las muestras tomadas oficialmente son ensayadas para determinar si ellas han sido rotuladas correctamente y/o si ellas reúnen los niveles mínimos de calidad requeridos. Si un lote de semillas no cumple estos requisitos se notifica al vendedor. La semilla restante se retira del mercado y la persona que rotuló el lote de semilla es responsable ante la Ley.

#### Estructuración de la Ley y su Reglamentación

Una vez que se toma la decisión de utilizar una legislación sobre el mercadeo de semillas con el fin de mejorar la calidad de las mismas y fortalecer la industria semillera comercial, se pueden hacer los ante-proyectos de ley a ese respecto. La mejor manera de asistir al Ministerio en la preparación de esta legislación y las revisiones siguientes, es formando un comité que exprese los intereses de los diferentes sectores.

Dicho comité debe incluir representantes de las esferas de investigación, transferencia de tecnología, cultivadores de semillas, empresas semilleras, vendedores de semillas y grupos de usuarios. El incluir los diversos in-



tereses conexos a la producción y mercadeo de semillas, sirve para garantizar que la industria semillera comercial apoyará y cumplirá las disposiciones de la ley.

Elementos de una Legislación para el Mercadeo de Semillas 1/

Las secciones básicas de una ley sobre semillas pueden contener todos o algunos de los siguientes elementos:

- 1) Definiciones. Estas se preparan después de que el resto del anteproyecto ha sido básicamente acordado. De lo contrario, no aparecerán en el proyecto final términos que deberían estar incluidos, ni se definirán innecesariamente términos que no estarán incluidos en el proyecto. Esta sección debe ser la primera de la ley.
- 2) Cultivos Cubiertos. Esta sección debe indicar en

---

1/ Los párrafos a continuación son tomados de una copia preliminar de la Guía Administrativa sobre Semillas, preparadas por el International Agricultural Development Service, New York. Unas secciones se han omitido por no ser pertinentes a este tópico.

forma clara 1) cuales son los cultivos específicos o 2) los tipos de cultivo que van a ser cubiertos por la ley. Se puede delegar la autoridad al Ministro de Agricultura para que establezca los cultivos específicos a ser cubiertos por la reglamentación o decreto. Este último enfoque es preferible puesto que es más flexible y permite una cobertura gradual, cultivo por cultivo, según lo vayan determinando el progreso de la industria semillera y la necesidad de ejercer control. Debe considerarse si los cultivos a ser controlados, son solamente aquellos que se reproducen mediante la semilla, o también los de reproducción vegetativa. Igualmente debe considerarse la importancia económica.

- 3) Malezas nocivas. Esta sección debe incluir una lista de las malezas más nocivas diseminadas por semillas y establecer prohibiciones o limitaciones con respecto al contenido de semillas de malezas en semillas de cultivos. No se mencionan las semillas de las malezas solamente porque sean nocivas, si dichas semillas no se encuentran por lo general en semillas utili-

zadas para siembras o si son de fácil control en el campo. La responsabilidad de nombrar malezas nocivas y establecer un límite de la presencia de sus semillas, se puede delegar en el Ministro de Agricultura o su Agente. Este enfoque proporciona flexibilidad y es una manera de mantenerse al día con los nuevos avances en el control de semillas de malezas nocivas o la introducción de nuevas malezas.

- 4) Rotulación. Si se adopta o alienta un concepto de "veracidad en la rotulación", las etiquetas en todas las semillas vendidas pueden incluir (en un idioma o varios) lo siguiente: 1) el nombre del cultivo y la variedad, 2) la identificación del lote, 3) el origen, 4) el porcentaje de semilla pura, 5) el porcentaje y /o número por unidad de semillas de malezas, 6) el porcentaje y/o número por unidad de semillas de otro cultivo . 7) el porcentaje de materia inerte, 8) el porcentaje de germinación, 9) el porcentaje de semillas duras, si las hubiere, 10) la fecha del ensayo de germinación, 11) el nombre y número por unidad de semillas de malezas nocivas, 12) si la

semilla ha sido inoculada con rizobio, 13) si la semilla ha sido tratada y el nombre de la sustancia tóxica junto con las precauciones para su manejo, y 14) el nombre y la dirección del rotulador o vendedor.

Si el gobierno desea brindar mayor protección al consumidor, se pueden establecer normas mínimas de calidad para todas las semillas o para aquellas de mayor importancia económica. Lo anterior se relaciona a la pureza mínima, germinación, contenido de humedad y/o de semillas de malezas, y, con el estado de sanidad de las semillas. Para todas o para algunas de las semillas se puede utilizar un sistema de rotulación simplificado que incluya solamente el nombre y tipo de la variedad y una declaración que indique que satisfice las normas de factores de calidad.

Igualmente, es posible rotular semilla comercial por el sistema de clasificación. Por ejemplo, Grado 1, Grado 2., etc. ; con o sin información detallada. Un sistema de clasificación per se, no puede ser tan preciso como el de rotulación detallada, en cuanto a información para el comprador se refiere. Tampoco resulta satisfactorio para el productor o vendedor que produce y vende la semilla de mejor calidad. Aún, el grado más alto, pone el límite de reconocimiento a un nivel mínimo, sin reconocer la calidad cuando está por encima de ese tope. La rotulación bajo el

sistema de clasificación puede incluir todos los factores de calidad o alguno de ellos como base para la rotulación en cuanto a su grado con o sin ningún detalle adicional de rotulación . Los sistemas de clasificación combinados con rotulación detallada, satisfarían tanto al comprador más sencillo como al más sofisticado y simplificarían el trabajo de educación y extensión.

La rotulación en lo que se refiere a normas de sanidad, o al objetivo del tratamiento de la semilla puede ser considerado en el futuro de encontrarse práctico y necesario.

5) Toma de muestras . Las instrucciones para la toma de muestras por los expertos encargados en hacer aplicar la ley sobre semillas y con el fin de proporcionar una muestra representativa, se deben adoptar del " International Rules for Seed Testing " (Reglas Internacionales para el Ensayo de Semillas ) con el fin de que se puedan cambiar cuando las reglas de ISTA ( International Seed Testing Association ) se modifiquen.

6) Registro de vendedores de semilla . Uno de los medios de reconocimiento, extensión y control es efectuar el registro de los vendedores de semillas. Un sistema simple de registro sin tarifas iniciales, promoverá el desarrollo de los vendedores de semillas al igual que proporcionará un medio para determinar hacia dónde se deben encaminar el con-

trol y la extensión.

Es aconsejable expedir un certificado de registro para mejorar la imagen del vendedor de semillas dentro de la comunidad, a su vez, se sugiere una recopilación de una lista de vendedores de semilla por parte de la unidad encargada de aplicar la Ley.

- 7) Registro de Variedades. Esto puede constituir o no, parte del sistema de control de calidad de semilla vendida. Cuando se requiere, por lo regular es solamente parte de un sistema de control pre-mercadeo (Certificación de Semilla) . Si el registro no constituye parte del sistema adoptado, se podría desarrollar una lista de variedades recomendadas y/o de variedades disponibles en el mercado. Si se emplea este sistema, se reduce tremendamente la responsabilidad del gobierno, y se simplifican los procedimientos. Muchos gobiernos, especialmente en países en vía de desarrollo, encuentran que es una ventaja enfocar sus recursos limitados a las necesidades prioritarias en lugar de hacer ensayos oficiales extensivos con miras a registro de variedades.

- 8) Importaciones. El control de calidad de la semilla importada , es una función similar a la del control de la semilla producida internamente. En consecuencia, podría decirse que si la semilla en el mercado interno está controlada, no hay necesidad de controlar la calidad de la semilla importada. Por lo regular, el control de calidad que se ejerce en la semilla importada no debe ser mayor que el que se ejerce sobre la semilla producida internamente.
- 9) Publicidad falsa. Este constituye un aspecto del control de semillas que podría ser o no de importancia para un país determinado. Esencialmente se basa en cuán real es el sistema de libre empresa. Si se hace publicidad sobre las semillas, la legislación debe incluir disposiciones que no permitan una publicidad falsa ni conducente a error. Por ejemplo, la publicidad que aduce "altos" rendimientos para una variedad, sin que tales pretensiones estén apoyadas en la comprobación científica, es falsa y conducente a error.
- 10) Mantenimiento de registros. Para la aplicación de cualquier ley, es

necesario tener evidencia escrita para establecer cuándo una semilla se presenta falsamente como tal al consumidor. "La Intención" o culpabilidad pueden ser un error o una transgresión intencional. Por lo tanto, la legislación sobre semillas debe exigir a todos los vendedores que mantengan registros detallados por lote, de las compras, ventas, ensayos, rotulaciones y tratamientos de sus semillas, (si los hubiere). Estos registros deben igualmente, incluir una muestra representativa de cada lote.

- 11) Exenciones. Las exenciones deben quedar establecidas en la ley misma, con el fin de asegurar que la venta de un producto vendido en forma de semilla, pero al que se intenta dar un uso diferente, no es ilegal, como por ejemplo, el trigo o el maíz que se venden para molinería o trilla. Otras exenciones, incluyen las ventas por parte del agricultor, de parte de la producción de su finca a otro agricultor, siempre y cuando no anuncie ni despache la semilla vía transporte común.



Los transportadores que hacen el transporte de semillas y otros productos como negocio, también deben estar exentos. Cuando una persona vende semilla que a su vez fué comprada a otro, debería estar exento si la variedad no se puede distinguir por apariencia y resulta no ser lo que él creía. (Para tal efecto hay que mantener los registros apropiados que permitan establecer la responsabilidad). La semilla para objetivos experimentales y de investigación también debe estar exenta.

- 12) Responsabilidad de los Ensayos de Semilla. Esta

Sección

puéde efectuar lo siguiente: 1) establecer las responsabilidades oficiales en cuanto al ensayo de las semillas, 2) requerir el ensayo oficial de las semillas certificadas antes de su mercadeo, 3) especificar la responsabilidad del ensayo de las muestras testigo con miras a los requisitos de mercadeo, y 4) establecer la base del reglamento para el ensayo de semillas. El servicio de ensayos de semillas para los agricultores, empresas semilleras y otros vendedores de semillas mediante el pago de una tarifa, se puede reconocer oficialmen-

te. Se puede impulsar a los laboratorios comerciales o de financiación privada, para que hagan la prueba o ensayo primario de las semillas comerciales, pero no es necesario incluir esto en esta sección.

13) Tolerancias. Esta sección debe establecer la base

para reconocer que la semilla constituye un producto biológico no uniforme y dos pruebas o ensayos de la misma muestra tomados de un mismo lote, rara vez producen resultados completamente idénticos. Los ensayos efectuados por dos personas diferentes en dos muestras tomadas de un mismo lote son todavía menos tendientes a tener un mismo resultado. Dichas tolerancias deben por lo tanto reconocerse en el ante-proyecto e incluirse en las reglas y reglamentaciones, haciendo referencia a las pruebas de tolerancia relacionadas en el "International Rules for Seed Testing."

14) Parcelas de Control de Variedades. La siembra de

las semillas de las muestras tomadas, con miras a la aplicación de la Ley sobre semillas, en parcelas de control de variedades puede ser muy útil. Los resultados

de los ensayos de semillas no pueden verificar la precisión de la rotulación con respecto de la variedad, en muchos casos. Para esto no es necesario una legislación específica, pero el empleo de parcelas de control de variedades puede constituir un instrumento útil.

- 15) Exportaciones. Se podría argumentar que si cada país ejerce control de importaciones, no hay necesidad de controlar las exportaciones. Un país puede convertirse en exportador mayor de semillas de una o varias clases. Si el negocio de exportación constituye un factor importante en la balanza comercial de un país, bien podría decidirse por asegurar la calidad de la semilla exportada. Esto se puede efectuar exigiendo la toma de muestras oficial de los lotes, o ensayando las muestras presentadas y expidiendo los Certificados Internacionales de Análisis de Semillas proporcionados por los miembros de ISTA, o certificados internos de análisis de semillas.
- 16) Disposiciones generales. Cada ley puede contener disposiciones para la delegación de deberes, responsabilidad de los funcionarios públicos, autoridad para estatutos, re-

glamentaciones y audiencias públicas, inspecciones de semilla, educación, decomiso o suspensión de la venta de la semilla, multas, apelaciones, autorización para desembolso de fondos, cooperación con otras agencias nacionales e internacionales y la fecha de vigencia de la legislación.

#### Beneficios Posibles

La legislación con respecto del mercadeo de semillas, no redundará en cambios drásticos en cuanto a la calidad de la semilla vendida en una época determinada, pero resultará de un mejoramiento gradual si el programa se aplica adecuadamente. La legislación igualmente debe alentar el desarrollo de una industria semillera comercial fuerte. Esto libraría al gobierno de muchas de las responsabilidades conexas con los pasos finales de la multiplicación y venta de semillas a los agricultores, y proporcionaría una oportunidad para que se concentre en problemas de mayor trascendencia.

#### REFERENCIAS CITADAS

1. F.A.O. 1975 Cereal Seed Technology. Editado por W. P. Feistritz. F.A.O. , Roma
2. I.A.D.S. 1973. Anteproyecto de Administrative Guide on Seeds, Editado por J. E. Douglas, I.A.D.S., Nueva York, N. Y.