

RABESA REGIONAL WORKSHOP POLICY OPTIONS PAPER

Toward a Regional Policy on GMO Crops among COMESA/ ASARECA Countries

*Prof. Robert Paarlberg**

2006

The Regional Approach to Biotechnology and Biosafety Policy in Eastern and Southern Africa (the RABESA initiative) is a project that was initiated and endorsed by the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) in 2003. RABESA was designed to examine the potential ramifications of GMOs on trade, food security and access to emergency food aid in the COMESA and ASARECA countries.

The overall objective of the initiative is to generate and analyze technical information required to inform COMESA and ASARECA countries on regional biotechnology and biosafety policy choices and options. Specific objectives are:

- Undertaking stakeholder analysis in the ASARECA/COMESA countries highlighting opportunities, challenges, views and positions related to their engagements in trade, GMOs and food security;
- Estimating impacts of GMO crops on farm income in the ASARECA /COMESA region;
- Analyzing commercial risks that ASARECA/COMESA countries are likely to face in the destination export markets both regionally and internationally if permission to plant GMO crops was granted.
- Estimating impact of precautionary GMO policies on access to emergency food aid and food security in the ASARECA/COMESA region; and
- Identifying a range of regional biosafety policy options for decision-making on issues of GMOs and trade in ASARECA/COMESA countries.

ASARECA's Eastern and Central Africa Programme for Agricultural Policy Analysis (ECAPAPA), the Program for Biosafety Systems (PBS) and the African Centre for Technology Studies (ACTS) are technically supporting COMESA in the implementation of the RABESA initiative.

Since 1995, genetically modified (GM) varieties of agricultural crops have been planted commercially and consumed widely in a growing number of countries. As of 2005, some 8.5 million farmers around the world were planting GMO crops. Over a total of 222 million acres is currently under GMO crops. In the past ten years the total number of countries growing GMO crops commercially has increased from 6 to 21. The leading countries that plant GMOs are United States, Argentina, Canada, China, India, South Africa, and Brazil. Yet GMO crops still encounter significant skepticism and resistance, slowing their uptake particularly in Europe and Africa. Five EU countries currently plant GMO maize commercially (Spain, Germany, Portugal, France, and the Czech Republic) but only over a modest total area. In all of Africa, the only country to have commercialized any GMO crops is South Africa. None of the 20 African countries in the COMESA region, and none of the ASARECA countries, has yet approved the commercial planting of any GM crops. A number have placed formal or informal restrictions on the import of GM commodities or products, even for emergency purposes as food aid.

The RABESA initiative was designed in part to examine the evolving economic costs and benefits of various national policies toward GMOs in the COMESA and ASARECA regions. This task was accomplished at the six national workshops sponsored by the RABESA initiative late in 2005 and early in 2006. The RABESA initiative was also designed to consider different policy approaches for managing GMO crops and products at a regional level. This is a central task of the final RABESA regional workshop.

The Need For a Regional Approach Toward GMOs

Governments in Africa became convinced of the need to think regionally about their GMO policies following



debates that arose in 2002 regarding the import of GM maize as food aid. Prior to 2002, countries in the COMESA/ASARECA region had accepted GMO maize as food aid through the United Nations World Food Programme (WFP) without controversy. In 2002, however, a number of countries within the Southern African Development Community (SADC) took policy decisions that limited the import of food aid with GM content. Zimbabwe, Mozambique, Lesotho, and Malawi placed various restrictions on imports of unmilled GM yellow maize from WFP, and Zambia refused all GM maize even if milled. Only Swaziland continued to accept unmilled GM maize without restriction as food aid through WFP.¹ This divergence of national policies in the SADC region inspired efforts in both SADC and COMESA to consider closer regional policy coordination. The agricultural ministers of COMESA, at their meeting in Kampala (Uganda) on November 4 2002, agreed to create a regional policy on GMOs. The RABESA project was originally initiated in part to inform and support this move toward improved regional policy coordination.

When considering issues of GMO trade and biosafety, the potential benefit of greater policy harmonization among countries in the COMESA/ASARECA region is obvious. If one country in the region approves the commercial planting of a GMO crop before a neighboring country has done so, the chance arises that routine formal or informal cross-border trade will begin to bring viable GMO seeds from the approving country into the neighboring country that has not yet given planting approval. This could compromise the neighboring country's national system of biosafety regulation. Yet if the non-approving country tries to block imports in hopes of protecting its national regulatory system, commercially important trade flows within the region would be disrupted, perhaps including critical food aid shipments. GMO food commodities are now widely grown and frequently encountered in international markets. In international maize markets, for example, exports from countries that plant GM varieties widely – such as the United States, Canada, Argentina, and South Africa – now account for roughly two thirds of all maize traded world wide. This has made national policies designed to avoid all imports of GMOs more difficult to maintain and operate.

The RABESA initiative has not found any documented evidence that the GMO crops or foods currently on the market present any new risks to human health or to the environment.² Yet it is prudent for governments in Africa to wish to preserve this record of safety by setting in place appropriate GMO regulatory systems of their own, and by seeking ways to harmonize those systems within the region. The purpose of this background document is to review a range of alternative approaches to regional policy

harmonization on GMOs in the COMESA/ASARECA region.

Tight Harmonization Versus Loose Harmonization

At the national level, separate governments have a range of choices they can make in the regulation of GMOs. The RABESA initiative has described these choices as four different levels or stages of GMO acceptance:

Stage One: Approve no GMOs for import, commercial planting, or research. Attempt to remain a “GMO-free” country. In 2002 the government of Zambia decided, at least for the moment, to remain at Stage One.

Stage Two: Approve the planting of GMO crops for research purposes only, in contained facilities and confined areas. The governments of Egypt and Kenya are currently at Stage Two.

Stage Three: Approve the commercial planting of industrial GMO crops only, such as Bt cotton. Beyond Africa, the governments of both China and India are currently at Stage Three.

Stage Four: Approve commercial planting of GMO food and feed crops, in addition to industrial crops. The government of South Africa is at Stage Four.

The RABESA initiative found that each of these stages of GMO acceptance brought its own mix of advantages and disadvantages. This has led different states to make different policy choices at different times about moving from one stage to the next. The result has been a wide diversity of choices at the national level, making a “tight” harmonization of GMO policies at the regional level quite difficult. We can imagine three different ways to establish a “tight” harmonization of national policies toward GMOs in the COMESA/ASARECA region. Each, however, has serious drawbacks.

Tight Harmony through Centralized Approvals

As a first alternative, tight policy harmonization could always be achieved through a system of centralized food safety and biosafety approvals. The COMESA/ASARECA countries might decide to create a single region-wide approval committee empowered to decide which GMOs can or cannot be planted or imported into the region as a whole. One policy would then prevail throughout the region.

One advantage to this approach would be reduced costs through avoidance of redundant country-by-country application, testing, and approval efforts. All applicants for biosafety and food safety approval in the region would go to a single committee, perhaps constituted within the COMESA Secretariat, or within the AU. This single committee would then be empowered to say yes or no

for all states in the region at the same time. Following this approach, low-capacity states in the region would be spared the expense of setting up a separate national approval system; it would be possible to concentrate capacity building investments in the operation of a single and highly capable region-wide system.

The disadvantage of this approach is that regulatory decisions in this area are inherently difficult to centralize. For scientific reasons, most GMO biosafety issues are better addressed locally, with an eye toward highly specific ecosystems and ecosystem differences. Perhaps food safety issues could be responsibly handled by a single regional or continental approval committee, but biosafety issues require at least some localized environmental screening and scrutiny.

A political reality also intrudes. Few states in the region appear willing, at present, to hand over sovereign choice on issues of this kind to a single regional committee. Recent practice in the COMESA/ASARECA region has been to defend the right of different states to make separate (and possibly different) sovereign choices when regulating the import or planting of GMOs, and not just in this region. This state sovereignty approach is implicitly endorsed by the 2000 Cartagena Biosafety Protocol, which establishes the grounds on which “importing countries” may refuse imports of living GMOs (LMOs).³ In the special case of imports of GMO food aid, the state-by-state approach has also been explicitly endorsed by SADC and accepted by the World Food Programme (WFP). In a May 2003 statement, the WFP Executive Board said country offices would be “expected to comply fully with existing national import policies, whatever form they may take.”⁴

The African Union (AU) also endorses state sovereignty in this policy area. In June 1999, the AU (then still the OAU) convened a group of biosafety specialists to draft an African Model Law on Safety in Biotechnology, a document finalized in May 2001 and endorsed by the OAU Council of Ministers in July 2001. This model law (which is not in any way legally binding) was being offered to member governments as a template they might use – or not use – in developing their own separate biosafety laws at the national level. The AU hoped the result would be greater similarity of legal systems across the continent, but it has not yet proposed supplanting national sovereignty with a centralized system of region-wide approvals or disapprovals of specific GMOs.

In 2003, the AU Executive Council did consider a report that proposed “An Africa-wide biosafety system throughout the continent.” This report cited the likelihood that GMOs approved in one country could easily cross boundaries into neighboring countries, and thus called for “a coordinated regional approach to biosafety legislation as well as to

its implementation...”⁵ The AU, together with NEPAD in 2005, also created an African Panel on Biotechnology composed of senior scientists and policy makers from across the continent.⁶ Yet this panel was given only an advisory function. Regional harmonization has thus been endorsed in Africa as an overall objective, but there has not yet been any clear endorsement of tight harmonization through a “centralized approval” approach.

Tight Harmony through Mutual Policy Recognition

A second method for achieving tight regional harmonization might be the creation of a mutual policy recognition system, similar to the system currently employed by the European Union (EU). This European system for tight harmonization of GMO policies relies not on a single centralized approval committee, but instead on a single region-wide set of approval procedures. Under this mutual policy recognition approach, if one member government in the region grants an approval for the import or planting of a GMO crop, then that approval – if there is no objection from other member governments – automatically becomes a generalized approval throughout the region.

Under Directive 2001/18/EC, an applicant in the EU seeking to place a GMO on the market can submit an application (called a “notification”) to the competent national authority (typically the biosafety committee) of any EU member state. This notification must include a full evaluation of the environmental risks. The national authority then issues either a favorable or unfavorable opinion in the form of what is called an “assessment report.” If the opinion is favorable for placing the GMO on the market, that member state then informs other member states via the EU Commission. The other member states and the EU Commission then examine the assessment report and may issue observations or objections. If there are no objections the GMO may be placed on the market throughout the EU.

If there are objections from other member states, the EU process becomes more complex. The EU procedure first provides for a conciliation process among member states and the commission. If objections remain after this conciliation process, the EU Commission will ask for the opinion of a community-level scientific expert committee, the European Food Safety Authority (EFSA), and then submit a draft decision of its own to a Regulatory Committee composed of representatives of member states. This Regulatory Committee then votes on the recommendation by qualified majority (a system of weighted voting among the 25 member governments of the EU) and if it gives a favorable opinion the draft decision is adopted. If no qualified majority emerges from this vote, the draft decision is submitted to the Council of Ministers

for adoption or rejection by qualified majority. If the Council does not act within three months, the Commission has the authority to adopt its own draft decision.⁷

Between 1995 and 1998, the EU was able to operate this mutual recognition system with few member government objections, and a total of 18 GMO products were given region-wide approval. By 1998, however, anti-GMO activist campaigns had driven the governments of some member countries to begin objecting to all new GMO approvals. Member governments such as Austria, France, Germany, Luxembourg, Italy, and Greece began not only to block new approvals; they also began to ban from their own markets retroactively some GMOs that had already been approved community wide.

The scientific justifications they submitted for these retroactive bans were submitted to the Scientific Committees of the EU for an opinion, and in every case they were rejected on scientific grounds, yet the national governments in question kept their bans in place. The Commission then recommended lifting these bans, but the Regulatory Committee failed to reach a qualified majority one way or another. When the Commission recommended lifting the bans to the Council, in June 2005 the Council rejected that recommendation outright. This has left half a dozen EU member governments maintaining a retroactive ban on GMOs earlier approved, over the objections of the EU's own Scientific Committees and against the recommendation of the EU Commission. In February 2006, this regulatory blockage in the EU was found to be a violation of international trade rules by an interim dispute settlement panel of the World Trade Organization (WTO).

Given these recent experiences in Europe, a regional harmonization system based on mutual policy recognition may not be the best option for the COMESA/ASARECA countries to consider. In a setting where decisions are likely to be political as well as technical, with at least some governments likely to disagree, a mutual policy recognition system will be prone to paralysis, just as in Europe. Applicants will seek out governments in the region that are mostly likely to give approval, but those approvals will then either be blocked at the regional level or flouted and defied by other national governments not yet ready to approve any GMOs despite what a technical committee in another country or a regional technical committee might have to say.

Another disadvantage of this mutual policy recognition approach is that it would require the creation of an elaborate set of new institutions at the regional level, including new scientific committees, and a technically competent regulatory committee representing all member governments. This approach would also require coming

to agreement on a qualified majority voting system for the operations of the regulatory committee.

Tight Harmony through Pre-emptive Disapproval

A third path to tight harmonization would be to reach a pre-emptive decision to *approve no GMOs at all* for import, research, or commercial planting anywhere within the COMESA/ASARECA region. Under this approach, the case-by-case scrutiny of applications would be unnecessary; policy would be harmonized around a pre-emptive decision to approve nothing.⁸

There are some tempting attractions to this “pre-emptive disapproval” approach. First, declaring the region a GMO-free zone (or at least an LMO-free zone) is by far the simplest way to harmonize national policies. The need to coordinate national approvals on a case-by-case basis would be eliminated, because there would be no national approvals. This approach also eliminates the need to invest resources in a GMO screening and approval capacity at the national or regional level. The costly laboratory, greenhouse, and field trial infrastructures needed to conduct sound biosafety experiments would not be needed. The only technical capacity needed would be a detection and policing capacity, to enforce the regional ban on GMOs (or LMOs). This pre-emptive disapproval approach might also be tempting because it comes so close to many of the de-facto policies currently adopted by countries in the region. None of the COMESA/ASARECA countries has yet given approval for the commercial release of any GMO crops, so a pre-emptive region-wide ban on commercial planting would not appear to represent any dramatic change from current policies in the short run.

This approach would also have some attraction if it could reduce the commercial export risks that might arise if GMO crops were planted in the region. Importers in GMO-sensitive countries in Europe and elsewhere would be less likely to shun exports if the COMESA/ASARECA countries were known to have become a “GMO-free” region. One of the goals of the RABESA initiative has been to provide a quantified estimate of the magnitude of these commercial export risks associated with planting GMOs. Using trade data from FAO and UNComtrade, the RABESA project calculated the export losses that might be incurred, for the six country cases in our study, if commercial planting of GMOs were to begin and if all of the agricultural exports of these countries that might possibly be considered “GM” were then shunned by all importers in Europe. The estimates generated were mostly reassuring. If all European importers began to shun all exports from the region that might possibly be GM or GM-tainted (including animal products that could have been raised with GM feed), the total dollar value of all commercial exports lost would still be quite small,

particularly as a share of total agricultural food and feed exports:

Table 1: Export losses if all European importers shunned all “possibly GM” or possibly “GM-tainted” products

	Agricultural Food and Feed Product Exports, 2003		
	Total (\$ million)	Of which “possibly GM” and exported to Europe (\$ million)	Share of total exports lost
Egypt	938	37.7	.040
Ethiopia	450	.04	.00009
Kenya	1291	.03	.00002
Tanzania	408	1.5	.004
Uganda	116	.01	.00009
Zambia*	119	.2	.002

*Data for Zambia are 2002, and include natural honey

Source: RABESA Report IV, Table 10

These estimates of likely export losses following the planting of GMOs revealed that only Egypt would see its total agricultural exports decline by a significant margin (4 percent). The other five study countries would see their exports decline by less than 1 percent, and in three cases (Ethiopia, Kenya, and Uganda) by less than one tenth of one percent. The commercial export risks from planting GMOs were found to be small because the agricultural crops most heavily exported from Africa to Europe (e.g., coffee, tea, sugar, banana, cocoa, oil palm, groundnuts, green beans, onions, mango, pineapple, avocado) are crops not yet being grown for commercial marketing in GMO form anywhere in the world, so even the most sensitive importers would have no reason to shun these products after an African country begins planting crops such as GMO cotton or maize.

Not only would the commercial export risk reductions from remaining GMO-free be quite small. A protracted effort to keep the COMESA/ASARECA region GMO-free would also carry serious and possibly growing costs. The RABESA project has found that principal costs would be a sacrifice of potential income gains for farmers, a diminished access to needed food imports under some emergency circumstances, and a growing burden of costly policy enforcement.

A) Sacrifice of Potential Farm Income Gains

A regional choice to remain GMO-free would take away from farmers all present and future options to gain higher income from a commercial adoption of GMO crop varieties. The RABESA initiative sought to estimate the present value of the GMO option in terms of the income that farmers might gain if given permission by regulators to plant Bt cotton and Bt maize. The RABESA project generated a conservative estimate of the added net income

farmers might get by calculating the percentage of current cotton and maize area likely to switch to GMO varieties based on the percentage of cotton and maize farmers currently purchasing and planting improved seed varieties, plus the constraint to farm income currently posed by bollworm (for cotton) and stalk borer (for maize) pests. Projected net income gains per hectare were then based on the gains actually recorded by small farmers in other countries following a switch to GMO varieties. For the six countries studied in depth, these potential farm income gains are shown in Table 2:

Table 2 Probable Annual Farm Income Gains 5-10 Years Following Commercialization of Bt Cotton and Bt Maize (\$ million)

	Bt Cotton	Bt Maize	Total
Egypt	\$9.5 million	\$7.5 million	\$17 million
Ethiopia	\$1.4 million	\$1.1 million	\$2.5 million
Kenya	\$.05 million	\$5.8 million	\$5.9 million
Tanzania	\$3.2 million	\$4.0 million	\$7.2 million
Uganda	\$1.9 million	\$.8 million	\$2.7 million
Zambia	\$1.0 million	\$2.9 million	\$3.9 million

Source: RABESA Reports I and II

These estimates represent, in effect, a projected annual loss of national farm income 5-10 years into the future, if a decision to remain GMO-free were made today. The best way to appreciate the magnitude of these losses is to remember that they repeat themselves year after year, with every added year that a nation decides to remain GMO-free. They will also increase as new GMO crop varieties emerge that are even better suited to the needs of African farmers, such as GMOs with drought tolerance traits.

B) Reduced access to commercial food imports and food aid

A decision to remain GMO-free would also restrict a nation’s access to both commercial and concessional food imports. This is because GMO varieties of maize, in particular, are increasingly pervasive in international food markets. RABESA Report III showed that of the six study countries in this project, only Zambia, after 2002 was able to avoid imports of maize or soy from GMO-producing countries. The other countries found themselves occasionally taking such imports (which were likely to have GMO content) either as commercial imports, or as food aid, or at least as food aid transshipments through their territory.

How easy would it be for all the COMESA/ASARECA countries, as a group, to do without any imports of products such as maize or soy from GMO-producing countries such as the United States, Canada, Argentina, or South Africa?

In 2002-03 it was possible for one country in the region (Zambia) to follow this policy, but this was in part because the others did not follow suit, and it was also because at that time South Africa still had stocks of non-GMO white maize to export. GMO white maize is now more widely planted in South Africa, and it is not always segregated from non-GM. As of 2005, roughly 9 percent of South Africa's white maize crop was GMO.⁹ This increasingly pervasive planting of GM white maize in South Africa has reduced the capacity of the World Food Programme (WFP) to source maize in South Africa as a means to honor GM-free food aid requests in the region.¹⁰ Commercially as well, quite a bit of GM white maize purchased in South Africa is now likely to be sold into Mozambique, Lesotho, Swaziland, and Zimbabwe. With South Africa disappearing as a completely reliable source of GM-free maize, it may thus become impossible for *multiple* maize-importing countries in the COMESA/ASARECA region to meet their commercial and emergency import needs from GM-free sources only.

C) Difficulty of enforcement

The cost and difficulty of enforcing a “no imports with GM-content” food aid policy must also be considered. For example, Zambia plans to monitor and control the importation of GM maize in part through the building of a new molecular biology laboratory under its National Institute for Scientific and Industrial Research (NISIR).¹¹

Even with such capabilities in place, governments seeking to pursue a policy of “no imports with GM content” will have anticipate both detection and enforcement challenges. Detecting GM maize in officially declared shipments at central ports of entry is not too difficult, but trying to screen all informal overland border trade can be a nearly impossible job in much of the COMESA/ASARECA region. In one monitoring effort carried out by the Southern African Regional Poverty Network (SARPN), between July and October 2004, close to 48,000 tons of “unrecorded” maize trade took place between Mozambique, Malawi, Zimbabwe, Zambia, Tanzania, and the DRC, much of this from Mozambique into Malawi.¹²

Enforcement is the next challenge. If a government begins the systematic testing of food in its national marketplace, it will be likely to detect some maize or soybean with GM content sooner or later. The harder it looks, the more it will detect. Upon detecting illicit GMOs, what should be the appropriate response? Should the owners of the food be punished? Who will pay for its removal or destruction? Facing such difficult questions, governments that adopt a “no GM content” policy may eventually decide to fall back into an informal practice of not looking very hard for violations, and then looking the other way when violations are found. This posture of “don't ask, don't

tell” compromises regulatory equity and invites legal challenge.

In addition, if a nation adopts a “no imports with GM content” policy, it may inadvertently complicate the problem of moving across its borders food aid destined for neighboring countries. In the case of Zambia, for example the government has suspected that supplies of food aid maize originally from South Africa and the United States, with GMO content, have been moved through the country on their way to a final destination in the DRC.¹³

A Loose Harmonization Alternative

Given the above difficulties presented by a “tight” harmonization of policies in the COMESA/ASARECA region, it may be useful to consider a “loose” harmonization alternative. One means to achieve “loose” harmonization would be to set a common minimum standard of precaution for the region regarding GMOs, allowing individual states to exceed that minimum if they wish, so long as they honor a minimum set of obligations toward their neighbors.

An obvious minimum regional policy standard to use would be the standard contained in the 2000 Cartagena Protocol on Biosafety. This internationally negotiated instrument sets a minimum standard for regulating the transboundary movement only of living GMOs (LMOs). The Protocol then draws a distinction between transboundary movements of living GMOs intended for planting (release into the environment) versus those intended only for human consumption, animal feed, or processing. The Protocol sets a relatively high standard of precaution for living GMOs intended for environmental release, by spelling out a requirement for Advanced Informed Agreement (AIA) from the importing state. But the Protocol sets a lower standard of precaution for the transboundary movement of living GMOs intended “for direct use as food or feed, or for processing.” When shipments of GMOs are intended for food, feed, or processing, the exporter must only notify importers that the shipment “may contain” LMOs, and that those LMOs are not meant for “intentional introduction into the environment.” Beyond this, importers and exporters can treat LMO shipments in the same way they treat conventional food shipments. At an important meeting of the 132 Parties to the Protocol in Curitiba, Brazil, in March 2006, the essence of this minimal standard was effectively extended for another six years.¹⁴

This Cartagena Protocol standard would be a useful minimum standard for “loose” policy harmonization in the COMESA/ASARECA region. It would not be too demanding a standard, since at present nearly all of the trade in GMOs taking place in the region, or likely to take place, is in GMOs intended for food, feed, or processing, rather than GMO seeds intended for planting. This minimum Cartagena Protocol standard also would provide

important flexibility for those countries in the COMESA/ASARECA region that wish to become Stage Two countries by making investments in GMO research. The Protocol explicitly exempts from any advance informed agreement requirement the transboundary movement of an LMO destined for “contained use,” as in a laboratory or greenhouse trial. It is important that any regional policy toward GMOs does not block the right or the capacity of individual governments to import GMOs for these contained research purposes.

If the minimum Cartagena standard were adopted as a regional standard, international biosafety obligations would be honored at minimum cost to trade or scientific research. Of course, some countries might wish to exceed the minimum Cartagena standard. This is a choice that the Cartagena Protocol itself honors and preserves. But when governments go above the Cartagena standard (for example by banning all LMO imports, or by demanding milling of GMO maize, or perhaps by demanding labeling) they might be required to take on at least two obligations toward their neighbors in the region:

- First, they might be required to give WFP advance warning of any new import bans, or of any new milling or labeling requirements. This would be to give WFP the time needed to make adjustments in the sourcing of food aid, and the time needed to mobilize the financial resources that an adjustment in sourcing or a requirement for milling and labeling would be likely to entail.
- Second, they might be required, particularly if they are port-of-entry countries for land-locked neighboring states, to make an exception and revert to the minimum Cartagena Protocol standard when GM food aid is being transshipped through their territory to neighboring states, or to camps holding refugees. This would be to honor the spirit of the Cartagena Protocol, which explicitly exempts LMOs “in transit” from the more demanding AIA (advance informed agreement) requirement.

There are some clear advantages to this sort of “loose” policy harmonization in the COMESA/ASARECA region. Trade disruptions would be minimized, since nearly all current transboundary movements of GMOs within the region (living or otherwise) are intended for food, feed, or processing, rather than for planting, so no new trade barriers would have to spring up. This is commercially important for the region, as the RABESA project has shown that most future exports of GMO products from states in the region are likely to go to other African countries, rather than to export destinations beyond Africa. If the COMESA/ASARECA countries were to harmonize their policies around the minimum standards set by the Cartagena Protocol, the commercial exports risk associated with planting GMO maize would for most states be virtually eliminated.

Footnotes

1. World Food Programme (WFP). 2002. “WFP Policy on Donations of Foods Derived from Biotechnology (GM/Biotech Foods).” WFP/EB.3/2002/4-C. <http://www.wfp.org.eg>.
2. A number of international scientific bodies have positively asserted there is no credible evidence of new risks from any of the GM crops and foods currently on the market. The bodies that have endorsed this finding now include the Research Directorate General of the European Union (EU), the French Academies of Sciences and Medicine, the Royal Society in London, the British Medical Association (BMA), the Food and Agriculture Organization (FAO) of the United Nations, and the International Council for Science (ICSU).
3. *The Cartagena Protocol on Biosafety to the United Nations Convention on the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity*, adopted by the Conference of the Parties to the Convention on 29 January 2000, <http://www.biodiv.org/biosafety>
4. World Food Programme (WFP). 2003. “WFP Policy on Donations of Foods Derived from Biotechnology: Note to the Executive Board.” WFP/EB.A/2003/5-B/Rev.1. 29 May 2003.
5. “Report of the Interim Chairperson on the Africa-wide Capacity Building in Biosafety,” African Union, Executive Council, EX/CL 31 (III), July 2003, Maputo, Mozambique.
6. This panel is co-chaired by Ismail Serageldin of Egypt and Calestous Juma of Kenya, and also includes the Ghanaian environmental lawyer George Sarpong, Samuel Nzietchu, director of the Algeria-based African Agency for Biotechnology, and Tewolde Berhan Gebre Egziabhe, Africa’s chief negotiator for the Cartagena Protocol on Biosafety.
7. European Commission, “Questions and Answers on the Regulation of GMOs in the European Union,” Memo/06/58, Brussels, February 6, 2006. <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/58&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
8. A slightly more permissive variant on this approach would be to approve nothing for commercial planting while allowing states to approve the growing of GMO crops for research purposes (harmonizing around a Stage Two policy for the region). Another variant might be to declare against the approval of GMO food or feed crops, but permit industrial crops to be grown commercially (harmonizing around a Stage Three policy).
9. Clive James, “Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops: 2005”, ISAAA Briefs, Brief 34, ISAAA: Ithaca, New York, 2005.
10. In February 2005, a WFP spokesman in Johannesburg remembered the 2002-03 crisis: “We were lucky then that South Africa had a large surplus of white maize that was not GMO...If there was another major emergency on the scale of 2002/03, then it might be an issue.” Peter Apps, “S. Africa Leads on GMO, Other African States Wary,” Reuters, February 28, 2005. http://www.checkbiotech.org/blocks/dsp_docToPrint.cfm?doc_id=9780
11. The Norwegian government has planned donate \$330,000 to buy the equipment and train the scientists that will be needed to operate this facility. Talent Ngandwe, Science and Development Network, May 13, 2005. <http://www.scidev.net>
12. SARPN, “Informal Cross Border Food Trade in Southern Africa,” Issue 2 (October 2004). WFP/FEWS NET.
13. Lovemore Simwanda, “Report on the Study of Food Aid and Commercial Imports of GM Commodities into Zambia,” 2005. RABESA Phase II Report Zambia.
14. This meeting agreed on possible movement over six years toward a slightly more exacting standard, one that would require any transgenic products clearly identified and separated as such to be labeled “contains LMOs.” But where this is not fully documented the label “may contain” could still be used, a final decision would not be taken until 2010, and shipments from states not Party to the Protocol – such as the United States, or Argentina – would in any case be exempt. See <http://www.ipsnews.net/news.asp?idnews=32550>

ATELIER REGIONAL DE RABESA:

DOCUMENT SUR LES OPTIONS DE POLITIQUE

Vers une politique régionale sur les cultures OGM dans les pays
du COMESA/ASARECA

Prof Robert Paarlberg, 2003

L'approche régionale à la politique en matière de Biotechnologie et de Biosécurité en Afrique de l'Est et Australe (Initiative RABESA) est un projet initié et approuvé par le COMESA (Marché commun de l'Afrique de l'Est et Australe) en 2003. RABESA fut conçue afin d'étudier les éventuelles incidences des OGM sur le commerce, la sécurité alimentaire et l'accès à l'aide alimentaire d'urgence dans les pays de COMESA et d'ASARECA.

L'objectif majeur de cette initiative est de générer et d'analyser l'information technique nécessaire pour informer les pays du COMESA et d'ASARECA sur le choix et les options de politique nécessaires en matière de biotechnologie et de biosécurité au niveau de la région en:

- a. Entreprenant l'analyse des acteurs dans les pays d'ASARECA/COMESA et en dégagant les opportunités, les défis, les options et les positions relatifs à leur engagement dans le commerce, les OGM et la sécurité alimentaire.
- b. Estimant les impacts des cultures aux OGM sur le revenu agricole dans les pays ASARECA/COMESA.
- c. Analysant les risques commerciaux que ces pays pourraient éventuellement rencontrer dans les marchés de destination des exportations aux niveaux régional et international au cas où l'autorisation de pratiquer des cultures aux OGM serait accordée.
- d. Estimant l'impact des politiques OGM prévenant l'accès à l'aide alimentaire dans la région d'ASARECA/COMESA ; et
- e. Identifiant la gamme d'options de politique en matière de biosécurité dans la région destinées à la prise de décision sur des questions d'OGM et de commerce dans les pays d'ASARECA/COMESA.

Le programme d'ASARECA pour l'Analyse des Politiques Agricoles en Afrique de l'Est et centrale (ECAPAPA), le Programme des Systèmes de Biosecurite et le Centre Africain des Etudes Technologiques (ACTS) appuient techniquement le COMESA dans la mise en oeuvre de l'initiative RABESA.

Depuis 1995, les variétés culturales agricoles génétiquement modifiées ont été plantées à une échelle commerciale et utilisées largement par un nombre de pays sans cesse croissant. A partir de 2005, environ 8,5 millions d'agriculteurs dans le monde ont planté des cultures OGM sur une superficie de plus de 222 millions de demi hectares. Au cours des dix dernières années, le nombre total de pays pratiquant les cultures OGM d'une façon commerciale est passé de 6 à 21. Au premier rang viennent les Etats-Unis, l'Argentine, le Canada, l'Inde, la Chine, l'Afrique du Sud et le Brésil. Et pourtant, les cultures OGM continuent à se heurter considérablement à une réaction de scepticisme et de résistance qui constitue un frein à leur adoption surtout en Europe et en Afrique. Aujourd'hui, cinq pays européens plantent du maïs OGM à une échelle commerciale (l'Espagne, l'Allemagne, le Portugal, la France et la République Tchèque) mais sur une superficie totale relativement modeste. L'Afrique du Sud est le seul pays sur le continent ayant commercialisé les cultures OGM. Aucun pays parmi les 20 du COMESA ni de ceux d'ASARECA n'a encore approuvé la pratique d'une façon commerciale. Un certain nombre d'entre eux ont imposé des restrictions formelles ou informelles sur l'importation des produits de base ou d'autres même comme aide alimentaire dans des situations d'urgence.

L'Initiative RABESA était lancée en partie pour examiner les coûts et les avantages économiques découlant des diverses politiques nationales en matière d'OGM dans les régions du COMESA et d'ASARECA. Cette tâche fut accomplie lors des ateliers natio-naux parrainés par l'Initiative RABESA à la fin de 2005 et au début de 2006. Mais cette

initiative était aussi conçue pour examiner les différentes approches politiques dans la gestion des cultures et des produits OGM au niveau régional. C'est la responsabilité principale de l'Atelier Régional de RABESA.

Le besoin d'une approche régionale par rapport aux OGM

Les gouvernements africains sont devenus convaincus du besoin de réfléchir à l'échelle régionale sur leurs politiques OGM suite aux débats soulevés en 2002 sur l'importation du maïs GM comme aide alimentaire.

Avant 2002, les pays de la région COMESA/ASARECA avaient accepté sans controverse le maïs OGM sous forme d'assistance alimentaire sous les auspices du Programme Alimentaire Mondial (PAM).

Toutefois, en 2002 un nombre de pays de la Southern Africa Development Community (SADC) avaient pris la décision de restreindre l'importation des denrées alimentaires contenant des OGM à des fins d'aide. Le Zimbabwe, le Mozambique, le Lesotho et le Malawi avaient imposé diverses restrictions sur le maïs jaune GM non moulu distribué par le PAM tandis que la Zambie refusait toute sorte de maïs GM même moulu.

Le Swaziland seul continua à accepter le maïs GM sans restriction comme aide ali-mentaire passant par le PAM.² Cette divergence au niveau des politiques nationales dans la région de la SADC fut à la base des efforts des pays de ce groupement et du COMESA pour envisager une meilleure coordination des politiques régionales. A leur réunion de Kampala (Ouganda), le 4 novembre 2002, les Ministres des pays du COMESA responsables de l'agriculture décidèrent de mettre en place une politique régionale sur les OGM. Le projet RABESA était ainsi ébauché en partie pour informer et appuyer cette initiative visant une meilleure co-ordination de la politique régionale

L'avantage éventuel d'une plus grande harmonisation des politiques parmi les pays de la région COMESA/ASARECA devient plus évident lorsque l'on considère le commerce et la biosécurité des produits OGM. Si un pays dans la région accepte la pratique des cultures commerciales OGM avant qu'un voisin ne l'ait fait, il est très probable qu'à travers le commerce transfrontalier formel ou informel, les semences OGM du pays approbateur vont se transmettre au pays voisin qui n'en a pas encore approuvé la plantation. Ceci peut compromettre le système de régulation de la biosécurité chez le pays voisin. Et pourtant, si le pays non approbateur décide de bloquer les importations dans l'espoir de protéger son système national de régulation, les échanges commerciaux importants de la région s'en trouveraient perturbés y compris peut-être les livraisons vitales d'aide alimentaire. Les denrées alimentaires OGM sont largement produites et fréquemment présentées dans les marchés internationaux. Dans les marchés internationaux du maïs, par exemple, les exportations des pays qui plantent des variétés OGM à grande échelle comme les Etats-Unis, le Canada, l'Argentine et l'Afrique du Sud représentent aujourd'hui environ deux tiers du maïs échangé dans le monde.

Il a été ainsi nécessaire de mettre en place des politiques nationales susceptibles d'alléger toutes les difficultés liées à l'entretien et aux opérations des importations des produits OGM.

L'Initiative RABESA n'a pas encore documenté toute preuve montrant que les produits ou les denrées GM actuellement sur le marché présentent un risque quelconque à la santé humaine ou à l'environnement³. Mais, il est prudent pour les gouvernements africains de vouloir préserver leur situation de sécurité en mettant en place leurs propres systèmes de réglementation d'OGM oeuvrant ainsi à l'harmonisation de ces systèmes dans la région.

L'objectif de ce document de base est de passer en revue une gamme d'approches de rechange à l'harmonisation de la politique régionale sur les OGM dans la région COMESA/ASARECA.

Une harmonisation stricte par rapport à une harmonisation souple

Au niveau national, différents gouvernements disposent d'une gamme de choix auxquels ils peuvent recourir dans la régulation des OGM. L'initiative RABESA a présenté ces choix en quatre niveaux ou étapes d'acceptation d'OGM :

Première étape : ne pas accepter l'importation, la plantation à l'échelle commerciale des OGM ou pour des raisons de recherche. Essayer de rester un pays « libre d'OGM » En 2002, le Gouvernement de la Zambie a décidé de rester à cette étape, ne fusse que provisoirement.

Deuxième étape : Approuver la plantation des cultures OGM à des fins de recherche seulement dans des installations circonscrites et dans des surfaces enfermées. Les gouvernements du Kenya et de l'Egypte se trouvent aujourd'hui à cette étape.

Troisième étape : Approuver la plantation au niveau commercial des cultures OGM industrielles seulement comme le coton Bt. En dehors de l'Afrique, les gouvernements de la Chine et de l'Inde se situent à cette étape.

Quatrième étape : Approuver la plantation au niveau commercial des cultures OGM d'alimentation humaine et animale en plus des cultures industrielles. Le gouvernement de l'Afrique du Sud se trouve à cette étape.

L'Initiative RABESA a constaté que chacune de ces étapes d'acceptation d'OGM présente ses propres avantages et inconvénients à tel enseigne que différents Etats ont fait des choix de politiques différents et à différents moments avant de passer d'une étape à l'autre. Cela a résulté en une large gamme de choix au niveau national rendant ainsi difficile une harmonisation « stricte » des politiques OGM au niveau régional. Nous pouvons nous imaginer trois différentes façons d'opérer une « stricte » harmonisation des politiques nationales relatives aux OGM dans la région du COMESA/ASARECA. Toutefois, chacune d'entre elles présentent de sérieux inconvénients :

Une stricte harmonie à travers des approbations centralisées

Dans un premier temps, une harmonisation de politiques strictes pourrait se faire par le biais d'un système d'approbation de sécurité et de biosécurité centralisé. Les pays du COMESA/ASARECA pourraient décider de créer un comité unique d'approbation à l'échelle régionale, habilité à sélectionner les OGM susceptibles d'être plantés ou importés dans la région en général. Ainsi, une seule politique pourrait prévaloir dans toute la région.

Un avantage résultant de cette approche consisterait dans la réduction des coûts suite à l'élimination du travail répétitif d'application, d'essais et d'approbation qu'entreprendrait chaque pays. Toutes les demandes d'approbation de biosécurité et de sécurité alimentaire dans la région seraient adressées à un simple comité probablement constitué à l'intérieur du Secrétariat du COMESA ou de l'UA. Celui-ci serait habilité à donner un *quibus* ou à dire non au nom de tous les Etats de la région en même temps.

Cette approche permettrait aux pays à faible capacité dans la région d'éviter les dépenses liées à la mise en oeuvre d'un système national d'homologation. Il serait possible de concentrer les efforts de renforcement de capacité sur l'opération d'un système unique et très efficace desservant toute la région.

L'inconvénient d'une telle approche tient du fait que les décisions réglementaires y relatives seraient fondamentalement difficiles à centraliser. Pour des raisons scientifiques, la grande partie des questions touchant sur la biosécurité des OGM trouvent une meilleure réponse localement, en accordant l'attention aux écosystèmes scientifiques et aux différences dont ils accusent.

Peut-être que les questions de sécurité alimentaire peuvent être mieux cernées par un comité régional ou continental d'homologation, mais celles liées à la biosécurité exigent l'examen et l'attention écologique au plan local.

A cet égard, une réalité politique s'impose aussi. Aujourd'hui, très peu d'Etats semblent disposés à renoncer à leur souveraineté de choix en faveur d'un comité régional. Une pratique récente dans la région COMESA/ASARECA a consisté dans la défense des droits des différents Etats de faire des choix souverains séparés (et possiblement différents) par rapport à la régulation de l'importation ou de la plantation des OGM. Cela ne se limite pas à cette région. Cette approche à la souveraineté de l'Etat est implicitement sanctionnée par le Protocole de Carthagène 2000 sur la biosécurité, qui énonce les raisons pour lesquelles « les pays importateurs » peuvent refuser l'importation d'OGM (OVM) vivants⁴. Dans le cas d'importation d'aide alimentaire OGM, l'approche état par état a été explicitement entérinée par la SADC et par le Programme Alimentaire Mondial (PAM). Dans une

déclaration au mois de mai 2003, le Conseil d'administration du PAM a déclaré que les bureaux nationaux « sont censés adhérer totalement aux politiques nationales existantes sur les importations quelle que soit leur forme.⁵

Africaine (UA) accepte aussi la souveraineté des Etats dans ce domaine spécifique. En juin 1999, l'UA (OUA à cette époque) a convoqué une réunion du groupe d'experts sur la biosécurité afin de rédiger une Loi Cadre Africaine sur la sécurité dans la Biotechnologie. Le document fut finalisé en mai 2001 et adopté par le Conseil des Ministres de l'OUA en juillet 2001. Cette Loi Cadre (qui n'est pas légalement contraignante) était offerte aux pays membres comme modèle à utiliser ou non dans l'élaboration de leur propre loi sur la biosécurité au niveau national. L'OUA espérait qu'en fin de compte, les systèmes juridiques seraient plus similaires sur le continent mais n'avait pas pensé à un système centralisé d'approbation ou de désapprobation de certains OGM qui transcenderait la souveraineté nationale.

En 2003, le Conseil exécutif de l'UA a examiné un rapport qui proposait « un système panafricain de biosécurité ». Ce rapport mentionnait l'éventualité d'une situation où les OGM approuvés dans un pays pourraient facilement traverser les frontières et entrer dans les pays voisins et demandait ainsi « une approche régionale coordonnée par rapport à la législation sur la biosécurité ainsi qu'à sa mise en vigueur. »⁶ En 2005, l'UA et le NEPAD ont mis en place un Groupe Africain sur la Biotechnologie, composé de scientifiques et de décideurs de haut niveau en provenance de toutes les régions du continent⁷ dont la fonction était seulement consultative. Ainsi, l'harmonisation régionale a été reconnue en Afrique comme un objectif général sans toutefois parler clairement d'une harmonisation stricte passant par une « approche d'homologation centralisée »

Une stricte harmonie à travers une reconnaissance réciproque de politiques

Une deuxième méthode menant à une stricte harmonisation régionale consisterait dans la création d'un système de reconnaissance réciproque de politiques semblable à celle actuellement pratiquée par l'Union Européenne (UE).

Le système européen d'harmonisation stricte des politiques sur les OGM ne relève pas seulement du seul comité d'approbation centralisée, mais, d'un ensemble régional de procédures d'homologation. D'après cette approche de reconnaissance réciproque de politiques, si un gouvernement membre dans la région accorde une autorisation d'importation ou de plantation d'une culture OGM, ladite approbation, si elle ne fait pas l'objet d'opposition de la part d'autres gouvernements membres, devient automatiquement acceptée par tous les gouvernements de la région.

Au titre de la Directive 2001/18/EC, un demandeur de l'UE cherchant à lancer un OGM sur le marché peut adresser

la demande (appelée « notification ») aux autorités nationales compétentes (le comité de biosécurité) de tout Etat membre de l'UE. Cette notification doit comprendre une évaluation complète des risques environnementaux.

L'autorité nationale émet alors un avis favorable ou défavorable sous forme de ce que l'on appelle « un rapport d'évaluation ». Si l'avis est favorable au lancement de l'OGM sur le marché, l'Etat membre informe ses homologues par le truchement de la Commission de l'UE. Les autres Etats membres et la Commission examinent le rapport d'évaluation et peuvent faire des observations ou formuler des objections. En l'absence d'objections, l'OGM est libéré sur le marché de toute l'UE.

Si d'autres Etats membres formulent des objections, le processus devient plus compliqué. La procédure de l'UE prévoit un processus d'arbitrage entre les Etats membres et la Commission. Si les objections persistent après ce processus, la Commission de l'UE sollicite l'avis du Comité d'experts scientifiques au niveau de la Communauté, de l'Office Européen de Sécurité Alimentaire (EFSA) et soumet son propre avis préliminaire au Comité de Régulation composé de représentants de pays membres. Ce dernier passe aux voix la recommandation à la majorité modérée (un système de pondération de voix parmi les 25 gouvernements membres de l'UE) et si l'avis est favorable, le projet de décision est envoyé au Conseil des Ministres pour adoption ou rejet toujours à la majorité modérée. Si le Conseil ne décide pas dans une période de trois mois, la Commission peut alors adopter son propre projet de décision.⁸

Entre 1995 et 1998, l'UE a pu faire marcher ce système de reconnaissance réciproque avec un petit nombre d'objections provenant des Etats membres et 18 produits ont pu faire l'objet d'une homologation au niveau régional. Toutefois, en 1998 des campagnes d'activistes ont conduit les gouvernements de quelques pays membres à commencer à formuler des objections par rapport à toutes les nouvelles homologations OGM.

Les gouvernements membres comme l'Autriche, la France, l'Allemagne, Luxembourg, l'Italie et la Grèce avaient commencé à bloquer non seulement les nouvelles homologations mais aussi à interdire rétroactivement de leur propre marché certains OGM qui avaient été approuvés dans toute la Communauté.

Les justifications scientifiques de ces interdictions rétroactives étaient soumises aux Comités Scientifiques de l'UE pour recueillir son avis. Elles étaient toujours rejetées pour des raisons scientifiques pendant que les gouvernements nationaux en question maintenaient leurs restrictions. La Commission recommanda la levée de ces interdictions mais le Comité de Régulation n'avait pas pu parvenir à une majorité modérée quelconque.

Lorsque la Commission recommanda au Conseil la levée des restrictions en 2005, celui-ci la rejeta catégoriquement. Ainsi, une douzaine de gouvernements membres de l'UE maintenaient les restrictions rétroactives des OGM déjà approuvés en dépit des objections formulées par des Comités Scientifiques de l'UE. En février 2006, cette impasse réglementaire au sein de l'UE fut déclarée une violation des règles internationales du commerce par un groupe intérimaire de règlement de litiges de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).

A la vue de ces récentes expériences en Europe, un système d'harmonisation régional basé sur une reconnaissance réciproque de politiques pourrait ne pas être la meilleure option envisageable par les pays du COMESA/ASARECA. Dans un contexte où les décisions sont éventuellement de nature politique et même technique et où quelques gouvernements vont vraisemblablement s'opposer, un système de reconnaissance sera menacé de paralysie comme ce fut le cas en Europe.

Les demandes seront adressées aux pays de la région qui vont plus vraisemblablement accorder l'autorisation mais celle-ci sera ou bloquée au niveau régional, ignorée ou mise en question par d'autres gouvernements nationaux qui ne sont pas prêts à approuver les OGM en dépit de l'avis quelconque d'un Comité technique dans un autre pays ou dans la région.

Un autre inconvénient de cette approche de reconnaissance réciproque est qu'elle exige la création d'un ensemble de nouvelles institutions dans la région, de nouveaux comités scientifiques et d'un comité de régulation techniquement compétents représentant tous les gouvernements membres. Cette approche exigerait aussi un accord basé sur un système de vote par majorité modérée pour assurer les opérations du comité de régulation.

Une stricte harmonie à travers une désapprobation préventive

Une troisième voie menant à une stricte harmonisation consisterait en une décision de préemption *de n'approuver aucun OGM* à titre d'importation, de recherche ou de plantation sur une échelle commerciale dans n'importe quel espace de la région COMESA/ASARECA. Avec cette approche, l'examen des demandes cas par cas ne serait pas nécessaire ; la politique serait harmonisée par rapport à la décision préventive de ne rien approuver.

Cette approche de « désapprobation préventive » présente certains atouts. Il y a d'abord le fait de déclarer une zone libre de tout OGM (ou du moins de tout OVM) qui est la façon la plus simple d'harmoniser les politiques nationales. Il ne serait plus nécessaire de coordonner les homologations nationales au cas par cas, car, il n'y aurait plus d'approbations au niveau national. Cette approche éliminerait le besoin d'investir des ressources dans l'examen des OGM et le renforcement des capacités aux niveaux aussi bien national que régional.

On aurait pas besoin de laboratoires trop coûteux, des serres, d'infrastructures d'essais sur le terrain pour mener de bonnes expérimentations de biosécurité. On aurait seulement besoin d'une capacité technique de détection et de maintien de respect de l'interdiction d'OGM (ou d'OVM) au niveau régional. Cette approche de préemption pourrait s'avérer attrayante car elle se rapproche des plusieurs politiques de facto actuellement adoptées par les pays de la région. Aucun pays de la région COMESA/ASARECA n'a encore autorisé la pratique commerciale d'un OGM quelconque. Ainsi, une interdiction préventive de la pratique commerciale sur toute la région ne représenterait pas, à court terme, une sérieuse déviation des pratiques actuelles. Cette approche présenterait aussi un certain attrait si elle pouvait réduire les risques commerciaux d'exportation pouvant surgir si les cultures OGM étaient plantées dans la région. Les importateurs dans les pays sensibles aux OGM en Europe et ailleurs pourraient vraisemblablement ne pas éviter les exportations si les pays COMESA/ASARECA étaient connus comme une région « libre de tout OGM ». Un des objectifs poursuivis par l'initiative RABESA était de fournir une estimation quantitative de l'ampleur de ces risques commerciaux liés à la plantation des cultures OGM. Sur la base des données tirées de la FAO et de UN Comtrade, le projet a calculé les pertes éventuelles d'exportation pour les six pays étudiés si la plantation commerciale devait commencer et les importateurs européens boudaient toutes les exportations de la région potentiellement GM ou contaminées d'OGM (y compris les produits animaux résultant d'une alimentation aux OGM), la valeur totale en dollar de toutes les pertes subies serait négligeable, surtout, en tant qu'une part de toutes les exportations agricoles d'alimentation humaine et animale.

Tableau 1 : Pertes d'exportations si tous les importateurs européens boudaient tous les produits « possiblement GM » ou « pollués par des OGM »

	Exportations de produits agricoles et d'aliments pour animaux, 2003		
	Total (\$ millions)	Dont des produits (possiblement OGM) et exportés en Europe (\$ millions)	Part des exportations totales perdues
Egypte	938	37.7	.040
Ethiopie	450	.04	.00009
Kenya	1291	.03	.00002

Les données pour la Zambie datent de 2002 et comprennent le miel naturel. Source : Rapport IV, Tableau 10.

Ces estimations des pertes d'exportations éventuelles suite à la plantation d'OGM montrent que l'Égypte aurait une marge considérable (4%) de diminution de ses exportations agricoles totales. Les autres cinq pays étudiés auraient une réduction de moins d'un dixième d'un pourcent. Les risques commerciaux d'exportation découlant de la plantation d'OGM étaient considérés négligeables parce que les cultures les plus exportées de l'Afrique vers l'Europe (ex : le café, le thé, le sucre, la banane, les haricots verts, les oignons, les mangues, les ananas, les avocats) ne sont pas encore pratiqués sous forme OGM partout dans le monde à des fins commerciales. Même les importateurs les plus sensibles n'auraient aucune raison de rejeter ces produits après qu'un pays africain commencerait à planter des cultures telles que le coton et le maïs OGM. Un effort prolongé visant à garder la région COMESA/ASARECA libre d'OGM impliquerait des coûts sérieux et possiblement croissants. Le projet RABESA a constaté que les principaux coûts seraient un sacrifice des gains éventuels des agriculteurs, un accès réduit aux importations alimentaires nécessaires dans certaines situations d'urgence et une charge sans cesse croissante liée à la mise en vigueur coûteuse de politiques.

A) Sacrifier les gains éventuels du revenu agricole

Un choix régional de rester libre de tout OGM enlèverait à tous les agriculteurs les options actuelles et futures de réaliser un plus grand revenu à partir de l'adoption commerciale des variétés culturales OGM. L'initiative RABESA a voulu faire une estimation prudente du revenu net supplémentaire que les agriculteurs pourraient réaliser en calculant le pourcentage de la superficie actuelle du coton et du maïs qui irait probablement aux variétés OGM en se basant sur le pourcentage d'agriculteurs du coton et du maïs qui, actuellement, achètent et plantent des variétés semencières améliorées plus la contrainte actuellement imposée au revenu agricole par les insectes ravageurs du coton et térébrants du maïs. Les gains nets de revenu anticipé par hectare étaient ainsi basés sur les gains enregistrés par de petits agriculteurs dans d'autres pays après un passage aux variétés OGM. Ces gains éventuels de revenu agricole pour les six pays ayant fait l'objet d'une étude profonde sont présentés au tableau 2.

Tableau 2 Gains éventuels du Revenu Agricole Annuel, 5 à 10 Ans après la Commercialisation du Coton et du Maïs Bt (\$ million)

	Coton Bt	Mais Bt	Total
Egypte	\$ 9,5 million	\$ 7,5 million	\$ 17 million
Ethiopie	\$ 1,4 million	\$ 1,1 million	\$ 2,5 million
Kenya	\$ 0,5 million	\$ 5,8 million	\$ 5,9 million
Tanzanie	\$ 3,2 million	\$ 4,0 million	\$ 7,2 million
Ouganda	\$ 1,9 million	\$ 0,8 million	\$ 2,7 million
Zambie	\$ 1,0 million	\$ 2,9 million	\$ 3,9 million

Source : RABESA, rapport I et II

Ces estimations représentent effectivement la perte annuelle envisagée du revenu agricole national 5 à 10 ans à l'avenir si une décision de rester libre d'OGM était prise aujourd'hui. La meilleure façon de comprendre l'importance de ces pertes est de se rappeler qu'elles se répètent d'année en année, chaque année qu'une nation décide de rester libre d'OGM. Elles s'accroîtront également chaque fois que de nouvelles variétés culturales OGM sont introduites, des variétés qui se prêtent mieux aux besoins des agriculteurs africains comme les OGM avec des traits de tolérance à la sécheresse.

B) Un accès réduit aux importations de denrées commerciales et à l'aide alimentaire

Une décision de rester libre d'OGM restreindrait aussi l'accès d'une nation aux importations alimentaires commerciales et moins chères. Cela tient particulièrement du fait que les variétés de maïs OGM envahissent de plus en plus les marchés alimentaires au niveau international. Le III^{ème} rapport de RABESA a montré que des six pays de cette étude, seule la Zambie, à un moment après 2002, a pu éviter les importations de maïs et de soja à partir des pays producteurs d'OGM. Les autres ont de temps en temps, accepté de telles importations (qui probablement accusaient d'une certaine teneur OGM) sous formes d'importations commerciales, d'aide alimentaire ou du moins, comme transbordement d'aide alimentaire passant par leur territoire.

Dans quelle mesure serait-il possible pour les pays du COMESA/ASARECA, pris collectivement, de se passer des importations des produits comme le maïs ou le soja provenant des pays producteurs d'OGM comme les Etats-Unis, le Canada, l'Argentine ou l'Afrique du Sud. En 2002-03, il était possible pour un pays de la région de suivre cette politique. Cela était dû au fait que les autres n'ont pas fait la même chose et que l'Afrique du Sud, à cette époque, avait de stocks de maïs blanc non OGM à exporter. Aujourd'hui, le maïs blanc OGM est plus largement planté en Afrique du Sud et n'est pas toujours isolé du non OGM. A partir de 2005, environ 9% du maïs blanc Sud africain était OGM¹⁰. Le caractère envahissant du maïs blanc OGM a réduit la capacité du Programme Alimentaire Mondial (PAM) de s'approvisionner en Afrique du Sud pour satisfaire aux besoins en aide alimentaire libre d'OGM ressentis dans la région¹¹. Du point de vue commerciale, on peut dire qu'une quantité de maïs blanc GM acheté en Afrique du Sud est vraisemblablement vendu au Mozambique, Lesotho, Swaziland et Zimbabwe. L'Afrique du Sud devenant de moins en moins fiable comme source de maïs libre d'OGM, il devient impossible pour les nombreux pays importateurs de maïs dans la région du COMESA/ASARECA de satisfaire aux besoins d'importations commerciales et d'urgence à partir des seules sources libres d'OGM.

C) La difficulté de mise en vigueur

Le coût et la difficulté de la mise en vigueur de la politique "aucune importation d'aide alimentaire avec teneur en OGM" doivent être pris en compte. Par exemple, la Zambie prévoit surveiller et contrôler partiellement l'importation du maïs GM à travers la construction d'un nouveau laboratoire de biologie moléculaire sous les auspices d'un Institut National de Recherche Scientifique et Industrielle (NISIR).¹²

Même avec de telles infrastructures en place, les gouvernements cherchant à poursuivre une telle politique auront à s'attendre à des défis de détection et de mise en vigueur. Détecter le maïs GM dans des cargaisons officiellement déclarées aux ports centraux d'entrée n'est pas trop difficile, mais essayer de filtrer toutes les marchandises traversant informellement les frontières par voie de terre peut être une tâche pratiquement impossible dans la grande partie de l'espace COMESA/ASARECA. Un travail de surveillance fait par Southern African Regional Poverty Network (SARPN) entre juillet et octobre 2004 a révélé qu'environ 48.000 tonnes de maïs a fait l'objet d'échanges "non enregistrés" entre le Mozambique, le Malawi, le Zimbabwe, la Tanzanie et la RDC, un grand volume provenait du Mozambique à destination du Malawi.¹³

La mise en vigueur constitue l'autre défi. Si un gouvernement initie des essais systématiques sur des denrées alimentaires dans son propre marché, il va, tôt ou tard, détecter du maïs ou du soja avec une teneur en OGM. Plus il cherche plus il va détecter. Que doit être la réaction une fois qu'on détecte des OGM illicites ? Les propriétaires de ces denrées doivent-ils subir des sanctions ? Qui prendra en charge les frais de transport ou de destruction ? Face à ces questions difficiles, les gouvernements qui adoptent la politique de "non teneur en OGM" pourraient éventuellement décider d'adopter une pratique informelle de ne pas trop chercher les violations pour détourner les yeux lorsque celles-ci sont détectées. Cette attitude consistant à "ne pas demander et à ne pas dire" sape l'équité réglementaire et présente un défi à la loi. Par ailleurs, si une nation adopte une telle politique, elle pourrait, par inadvertance, compliquer le problème de déplacement au delà de ses frontières d'aide alimentaire destinée à ses voisins. Dans le cas de la Zambie, le gouvernement avait pressenti que les cargaisons de maïs en provenance de l'Afrique du Sud et des Etats-Unis, avec une teneur en OGM avaient traversé le territoire national vers leur destination finale en RDC.¹⁴

Une option d'harmonisation plus souple

Au vu de ces difficultés que présentent les politiques d'harmonisation « strictes » dans la région du COMESA/ASARECA, il serait utile d'envisager une option d'harmonisation un peu plus « souple ». Une façon d'y

parvenir consisterait dans la mise en place d'une série de normes minimum de précautions collectives par rapport aux OGM permettant ainsi aux Etats individuels d'excéder le minimum s'ils le souhaitent aussi longtemps qu'ils respectent un nombre minimum d'obligations envers leurs voisins.

Une norme de politique minimale à utiliser au niveau de la région serait certainement contenue dans le Protocole de Carthagène de 2000 sur la Biosécurité. Cet instrument négocié au niveau international fixe la norme minimale de régulation du mouvement transfrontalier seulement pour les OGM (OVM) vivants destinés à la plantation (libérés dans l'environnement) et ceux qui sont destinés à la consommation humaine et animale ou pour la transformation. Le Protocole fixe une norme de précaution relativement élevée pour les OGM à libérer dans l'environnement en énonçant le besoin pour l'Etat importateur de conclure au préalable un Accord avec Information détaillée (AIA).

Mais il fixe une norme de précaution beaucoup moins rigide dans le cas du mouvement transfrontalier d'OGM vivants destinés à « un usage direct humain ou animal ou bien alors au traitement ». Lorsqu'ils sont consacrés à l'usage ci-dessus, l'exportateur doit porter à la connaissance de l'importateur que la cargaison « pourrait contenir des OVM et que ceux-ci ne vont pas être délibérément introduits dans l'environnement ».

A part cela, les importateurs et exportateurs peuvent accorder aux OVM le même traitement qu'ils réservent aux cargaisons conventionnelles de denrées alimentaires. A l'occasion d'une importante réunion de 132 Parties au Protocole à Cutiriba, au Brésil, en mars 2006, l'application de cette norme minimale fut prolongée pour une autre période de six ans.¹⁵

Cette norme du Protocole de Carthagène serait une norme minimale utile pour l'approche « souple » d'harmonisation de politiques dans la région COMESA/ASARECA. Elle ne serait pas trop astreignante car, actuellement, presque tout le commerce d'OGM qui se déroule ou susceptible de se dérouler dans la région porte sur des OGM destinés à la consommation humaine, animale ou pour le traitement plutôt qu'à la plantation. Cette norme minimale donnerait aussi beaucoup plus de flexibilité aux pays de la région COMESA/ASARECA qui souhaitent passer à l'étape deux et investir dans la recherche sur les OGM. Le Protocole exempterait explicitement de l'Accord détaillé à fournir à l'avance le mouvement transfrontalier d'OVM destinés à l'usage dans un espace restreint comme le laboratoire ou pour des essais en serres. Il est important que toute politique

régionale en matière d'OGM tienne compte de la capacité et du droit des gouvernements individuels d'importer des OGM destinés à la recherche dans des espaces restreints.

Si la norme minimale de Carthagène était adoptée comme une norme régionale, les obligations internationale de biosécurité seraient respectées à un coût minimum pour le commerce ou la recherche scientifique. Quelques pays pourraient certainement vouloir aller au-delà de la norme minimale de Carthagène. C'est un choix que le Protocole reconnaît et respecte. Mais lorsque les pays font ainsi (par exemple en interdisant toutes les importations d'OVM ou en demandant la mouture du maïs OGM ou peut-être l'étiquetage), ils pourraient être obligés d'assumer au moins deux obligations envers leurs voisins dans la région:

- D'abord, il pourrait s'avérer nécessaire qu'ils notifient au PAM toute nouvelle interdiction d'importation, toute nouvelle exigence en matière de mouture ou d'étiquetage. Ceci donnerait au PAM suffisamment de temps pour réorganiser son système d'approvisionnement en aide alimentaire, pour mobiliser les ressources financières qu'une telle réorganisation ou une nouvelle exigence de mouture pourrait entraîner.
- Ensuite, s'il s'agit de pays avec des ports d'entrée pour les pays voisins, il pourrait s'avérer nécessaire qu'ils fassent une exception en adoptant la norme minimale du Protocole de Carthagène sur les transbordements des denrées alimentaires GM vers les Etats voisins ou les camps de réfugiés en passant par leur territoire. Ceci serait conforme à l'esprit du Protocole de Carthagène qui exempterait explicitement les OVM « en transit » de cette stricte exigence AIA (advance informed agreement).

Cette approche d'harmonisation « souple » présente des avantages évidents pour la région du COMESA/ASARECA. Les perturbations au commerce pourraient être réduites puisque la grande partie d'OGM déplacés actuellement dans les frontières de la région (vivants ou autres) sont destinés à l'alimentation humaine, animale ou à la transformation plutôt qu'à la plantation. Ainsi, de nouvelles barrières commerciales ne s'érigeraient pas. Ceci a une importance commerciale pour la région comme le projet RABESA l'a montré, la majeure partie des futures exportations d'OGM en provenance des Etats de la région ira éventuellement à d'autres pays africains plutôt qu'à des destinations en dehors du continent.

Si les pays du COMESA/ASARECA harmonisaient leurs politiques en adoptant les normes minimales énoncées par le Protocole de Carthagène, le risque commercial d'exportation associé à la plantation du maïs OGM serait virtuellement éliminé pour la majorité des pays.

Notes

1. ISAAA Briefs No. 34-2005 ; Executive Summary http://www.isaaa.org/kc/CBT NEWS/press_release/briefs34/E_Summary/global.htm
2. World Food Programme (WFP). 2002. « WFP Policy on Donations Derived from Bio- Technology (GM/Biotech Foods). « WFP/EB3/2002/4-C.<http://www.wfp.org>»
3. Un certain nombre d'organismes scientifiques internationaux ont positivement affirmé qu'il n'existe aucune preuve crédible de nouveaux risques liés aux cultures et aux denrées OGM actuellement sur le marché. Les organismes qui ont fait cette assertion comprennent aujourd'hui la Direction générale de la Recherche de l'Union Européenne (UE), les Académies Françaises des Sciences et de la Médecine, la Société Royale de Londres, l'Association Médicale Britannique (AMB), l'Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) et le Conseil Scientifique International (ICSU)
4. Le Protocole de Carthagène sur la Biosécurité à la Convention des Nations Unies sur la Conservation et l'Utilisation Durable de la Diversité Biologique, adopté par la Conférence des Parties à la Convention du 29 janvier 2000, <http://www.biodiv.org/biosafety>
5. Le programme Alimentaire Mondial (PAM).2003. « WFP Policy on Donations of Food Derived from Biotechnology: Note to the Executive Board » WFP/EB.A/2003/5 –B/Rev.1, 29mai 2003
6. « Rapport du Président Intérimaire sur le Renforcement des Capacités en Afrique en matière de Biosécurité », Union Africaine, Conseil Exécutif, EX/CL 31 (III), Juillet 2003, Maputo, Mozambique.
7. Ce groupe est co-présidé par Serageldin d'Egypte et Calestous Juma du Kenya et comprend le juriste ghanéen en matière d'environnement , Georges Sarpong, Samuel Nzietchu, directeur d'une Agence Africaine de Biotechnologie basée à Alger ainsi que de Tewolde Berham Gebre Egziabne, le négociateur principal africain du Protocole de Carthagène sur la Biosécurité,
8. Commission Européenne « Questions et Réponses sur la Régulation des OGM dans l'Union Européenne » Memo/06/58, Bruxelles, 6 février, 2006-04-23 [http://europa.eu.int/rapid/press](http://europa.eu.int/rapid/press_ReleasesAction.do?reference=MEMO/06/58 &format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en)
9. Une variante plus acceptable de cette approche consisterait à ne rien approuver en vue d'une plantation à l'échelle commerciale tout en permettant aux pays d'autoriser la pratique de certaines cultures OGM à des fins de recherche (harmonisation de type Etape deux pour la région.) Une autre variante serait une restriction d'OGM pour les humains et les animaux tout en autorisant leur culture industrielle à l'échelle commerciale (harmonisation de type Etape trois).
10. Clives James, "Global commercialized Biotech/GM Crops : 2005", ISAAA Briefs, Brief 34, ISAAA : Ithaca, New York, 2005.
11. En février 2005, à Johannesburg, un porte-parole du PAM s'est souvenu de la crise de 2002-03 : "Nous avons la chance que l'Afrique du Sud a un large surplus de maïs sans OGM...S'il y avait une autre urgence du niveau de celui de 2002-03, alors il faudrait trouver une solution". Peter Apps, "S.Africa leads on GMO, Others African States Wary," Reuters, February 28, 2005. http://www.checkbiotech.org/bloks/dsp_docToPrint.cfm?doc_id=978012 Le gouvernement norvégien avait prévu un don de 330.000 \$ pour acheter l'équipement et former les scientifiques qui allaient faire marcher cette installation. Talent Ngandwe, Science and Development Network, 13 Mai 2005. <http://www.scidev.net>
13. SARPN "Commerce Informel de Denrées Alimentaires en Afrique Australe" Volume 2 (Octobre 2004). WFP/FEWS NET.
14. Lovemore Simwanda, "Rapport de l'Etude sur l'Aide Alimentaire et les Importations commerciales des Produits OGM en Zambie". 2005. Rapport de la Phase II de RABESA, Zambie.
15. Cette réunion a accepté un mouvement éventuel sur une période de six ans avant l'adoption d'une norme légèrement plus astreignante qui exigerait que les produits transgéniques soient clairement identifiés et séparés et marqués "contient des OVM". Mais s'il n'existe pas d'information suffisante, l'étiquette "pourrait contenir" peut être utilisée. La décision finale ne sera pas prise avant 2010 et les cargaisons en provenance des Etats parties au Protocole, comme les Etats-Unis ou l'Argentine seront certainement exemptées. Voir <http://www.ipsnews.net/news.asp?idnews=32550>

* **Robert Paarlberg is the Betty Freyhof Johnson '44 Professor of Political Science at Wellesley College, and an Associate at the Weatherhead Center for International Affairs at Harvard University. Paarlberg received his Ph.D in government from Harvard University. He is the technical advisor to the RABESA initiative and is currently a member of the Board of Agriculture and Natural Resources at the National Research Council, and a consultant to USAID, and IFPRI. Paarlberg has published books on U.S. foreign and economic policy, reform of U.S agricultural policy, international agricultural trade negotiations and on environmentally sustainable farming in developing countries. His most recent book is, *The Politics of Precaution: Policies toward GM Crops in the Developing World.***

RABESA Implementing Institutions

COMESA

The Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) was founded in 1994 as a successor to the Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa (PTA), which was established in 1981. The main focus of COMESA is promotion of regional economic integration and prosperity through trade and investment. With its 20 member states, population of over 385 million people and annual import bill of approximately US \$ 32 billion, COMESA is the largest trading bloc in Africa.

ASARECA

The Association for Strengthening Agricultural Research in Eastern and Central Africa (ASARECA) is a non-political organization of the National Agricultural Research Institutes of ten countries: Burundi, DR Congo, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Madagascar, Tanzania, Rwanda, Sudan and Uganda. ASARECA aims at increasing the efficiency of agricultural research in the region so as to facilitate economic growth, food security and export competitiveness and sustainable agriculture.

ECAPAPA

The Eastern and Central Programme for Agricultural Policy Analysis (ECAPAPA) of ASARECA was created in 1997 to address the need to improve agricultural policy analysis in the region and bring the National Agricultural Research Systems (NARS) into the process of policy analysis. ECAPAPA seeks to increase the ability of individuals and institutions related to agriculture to influence and to apply agriculture policies; develop policy recommendations which can be used to inform the policy making process through data collection, analysis, dialogue and action; and to provide agricultural policy information to a wide cross section of stakeholders.

PBS

The Program for Biosafety Systems (PBS) is a global programme coordinated through the International Food Policy Research Institute. The program's unique approach addresses biosafety as part of a sustainable development strategy, anchored by agriculture-led economic growth, trade and environment objectives. PBS seeks to assist national governments in studying the policies and procedures necessary to evaluate and manage the potential harmful effects of modern biotechnology on the environment and human health. PBS is run by a Consortium of unparalleled expertise in managing and implementing research, technical assistance and outreach activities regarding the scientific, policy and management aspects of biotechnology and biosafety.

USAID

RABESA is supported by the U.S. Agency for International Development Regional Economic Development Services Office of East and Southern Africa (REDSO/USAID). USAID administers the U.S. foreign assistance program providing economic and humanitarian assistance in more than 80 countries worldwide.



For more information, please contact:

African Centre for Technology Studies (ACTS)

ICRAF Campus

United Nations Avenue, Gigiri

P.O. Box 45917

Nairobi, Kenya

Tel: 254 (2) 7224711

Fax: 254 (2) 7224701

E-mail: acts@cgiar.org or

ecapapa@asareca.org

d.wafula@cgiar.org or

m.waitthaka@asareca.org

website: www.acts.or.ke or

The African Centre for Technology Studies (ACTS) is a Nairobi-based science, technology and environment policy Inter-governmental Organization (IGO) that generates and disseminates new knowledge through policy analysis and outreach. The Centre's mission is to strengthen the capacity of African countries and institutions to harness science and technology for sustainable development. ACTS strives to rationalize scientific and technological information to enable African countries make effective policy choices for improved living standards. ACTS works with partners and networks including academic and research institutions, national governments, UN bodies, regional and international processes and NGOs. ACTS' research and capacity building activities are organized in five programmatic areas: Biodiversity and Environmental Governance; Energy and Water Security; Agriculture and Food Security; Human Health; and Science and Technology Literacy. Its member states are: Kenya, Malawi, Malta, Uganda and Ghana. The World Agroforestry Centre (ICRAF) and the Third World Academy of Sciences (TWAS) are also founding members of ACTS.