

DIVIDE Y REINARÁS:

DISPERSIÓN EN EL TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE LOS AGROQUÍMICOS

María Marta Di Paola

Coordinadora en Economía y Política Ambiental de FARN

“No puedes cometer dos veces el mismo error, la segunda vez será por elección.”

Enrique Bunbury

Resumen Ejecutivo

El uso indebido de agroquímicos puede generar efectos no deseados no solo sobre el ecosistema sino también sobre la salud, por ello, surge la necesidad de un marco regulatorio que considere los distintos aspectos de una actividad compleja, estableciendo un sistema de responsabilidad compartida entre los distintos actores de la cadena en cuanto al uso y abuso de los agroquímicos.

Existen diversos proyectos de ley, sin embargo, los que han sido tratados en la Cámara de Diputados y Senadores son: uno vinculado a los productos químicos y su comercialización (con media sanción de la Cámara de Diputados y actualmente en el Senado) y otro relacionado con la gestión de los envases vacíos de agroquímicos (surgido del Poder Ejecutivo, tratado en el Senado y actualmente en la Cámara de Diputados).

Ello manifiesta de la necesidad de un tratamiento integral de los agroquímicos incluyendo la producción de químicos, su aplicación (tema omitido) y la gestión de sus residuos.

I. Introducción

Los productos químicos para el control de plagas y malezas son una pieza fundamental del modelo de producción vigente en el sector agrícola. Sin embargo, su uso indebido puede generar efectos no deseados no solo sobre el ecosistema sino también sobre la salud de vecinos de las zonas productoras y sobre aquellos que los aplican y manipulan.

En respuesta, surge la necesidad de un marco regulatorio que considere los distintos aspectos de una actividad compleja, estableciendo un sistema de responsabilidad compartida entre los distintos actores de la cadena en cuanto al uso y abuso de los agroquímicos. Si bien algunas provincias poseen leyes vinculadas a la restricción en la aplicación de fitosanitarios, existen divergencias entre ellas, lo que demuestra la necesidad de una ley de presupuestos mínimos a nivel nacional, en consonancia con los fallos vinculados a la temática.

Actualmente existen distintos proyectos de ley para abordar la temática a nivel nacional, dividiendo su tratamiento en tres pilares: el producto, su aplicación y los envases vacíos. Los proyectos que han sido tratados en la Cámara de Diputados y Senadores se vinculan con los productos químicos y su comercialización (con media sanción de la Cámara de Diputados y actualmente en el Senado) y otro relacionado con la gestión de los envases vacíos de agroquímicos (surgido del Poder Ejecutivo, tratado en el Senado y actualmente en la Cámara de Diputados). Si bien existen proyectos de ley en cuanto a la aplicación de agroquímicos, en ambas cámaras, aún no se ha avanzado en su tratamiento.

La ausencia de normas claras a nivel nacional generó la judicialización de muchos casos, vinculando a los agroquímicos con daños en el ambiente y en la salud de las personas y sentando jurisprudencia. Fue así que a través de medidas cautelares y amparos se establecieron restricciones a la aplicación de estos productos, por vía terrestre y aérea.

II. Los agroquímicos como productos

El proyecto surgido de la Cámara de Diputados "*Elaboración, Registro, Comercialización y Control de Productos Fitosanitarios*"¹ ha obtenido media sanción

¹ N° de Expediente: 3880-D-2015. Trámite Parlamentario N° 87. Fecha: 15/07/2015. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=3880-D-2015>

en noviembre de 2015 en una sesión especial. Este proyecto no implica grandes avances en lo que respecta al registro y categorización de los agroquímicos, incluyendo controles solo hasta la comercialización minorista del producto.

El proyecto da autoridad al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) para la regulación total de la puesta en el mercado de los agroquímicos con el apoyo de un Consejo Consultivo el cual *"elaborará y publicará anualmente un informe de evaluación del cumplimiento de los avances logrados en materia de minimización de los riesgos para la salud humana"*. Sin embargo, no se establece quien ejercerá un control y una evaluación sobre la labor realizada por el SENASA. Tampoco se establecen las diferencias con el actual rol que este organismo ejerce y el rol que tendrá la Comisión Nacional de Investigación sobre Agroquímicos dependiente del Ministerio de Salud en el marco de este Consejo Consultivo.

Asimismo, se faculta al SENASA a *"autorizar circunstancialmente, con carácter de excepción y previo informe técnico, el uso de determinados productos fitosanitarios que ya se encuentren registrados para otros cultivos, pero que no estuvieran autorizados para los cultivos en riesgo"*. Frente a esta situación, sería recomendable considerar el principio precautorio, ya que no quedan claras las circunstancias en que esta situación pudiera darse.

También, el proyecto incluye a la receta agronómica para el estipendio de los productos químicos, sin hacer mención sobre quién estará a cargo del control de su efectiva aplicación y la diferencia con la actual instrumentación de esta herramienta.

Si bien se hace mención a la creación de un Registro de Productos Fitosanitarios, es importante revisar su implementación, ya que hay provincias que cuentan con la obligatoriedad de realizar registros pero, sin embargo, todavía no han reglado sobre el tema en consonancia con la dispersión vinculada a las normas dada la sanción de manera provinciales de leyes para legislar sobre el tema².

Este proyecto se ha girado a las comisiones de Agricultura y Ganadería y Acción Social y Salud Pública de la Cámara de Diputados, y obtuvo media sanción el 26/11/2015 en una sesión extraordinaria, ingresando el 9/12/2015 a la Cámara de Senadores³ donde se giró a las comisiones de Agricultura,

² El documento *"Agroquímicos: un debate nacional pendiente"* que contiene una comparación sobre las legislaciones provinciales se puede descargar en: <http://farn.org.ar/wp-content/plugins/download-attachments/includes/download.php?id=18083>

³ N° de Expediente: 151/15. Fecha: 09/12/2015.
Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/370907/downloadPdf>

Ganadería y Pesca; Ambiente y Desarrollo Sustentable y Justicia y Asuntos Penales el día 21/12/2015. Para remarcar, la ausencia del giro a la comisión de Salud, situación que sí ocurrió con el proyecto en Diputados y siendo esta una temática con un alto impacto en la salud de los productores y vecinos de zonas productivas.

El proyecto menciona el tema del etiquetado y recaudos mínimos en vinculados a los envases, sin embargo no se presenta de manera conjunta con el proyecto que también se está tratando en la Cámara de Senadores, el cual se detalla más adelante. Ello manifiesta la necesidad de un tratamiento integral de los agroquímicos, incluyendo la producción de químicos, su aplicación (tema omitido) y la gestión de sus residuos.

III. Los agroquímicos y su aplicación

Existen proyectos de ley que establecen pautas para el establecimiento de franjas de exclusión en la aplicación, tanto terrestre como aérea. Sin embargo, ninguno de ellos ha recibido trato en comisiones. Por ejemplo, en la Cámara de Diputados el proyecto "*Franjas mínimas de protección sanitaria y ambiental para la aplicación de productos fitosanitarios*"⁴ establece como distancias a plantas urbanas para las fumigaciones de 1000 metros en el caso de aplicaciones terrestres y 2500 metros en el caso de aéreas. No existen en Senadores proyectos al respecto.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación en 2013 realizó la iniciativa "*Pautas sobre aplicaciones de productos fitosanitarios en áreas periurbanas*"⁵ en la cual se establecen como distancias a considerar 100 metros en caso de aplicaciones terrestres y 200 metros para las aéreas. Ambas distancias menores a las contempladas en normativas provinciales, así como también, en los marcos de países vecinos. Por ejemplo, Brasil y Uruguay tienen para la distancia área un mínimo de 500 metros, mientras que difieren en el terrestre, siendo en el primer caso de 250 metros y en el segundo de 300 metros. Por otra parte, existen algunas certificacio-

⁴ Expediente: 2845-D-2011. Fecha: 30/05/2011. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=2845-D-2011>

⁵ Disponible en: http://www.agroindustria.gob.ar/site/agricultura/fitosanitarios/02-Pautas_sobre_aplicaciones/_archivos/000000_Pautas%20sobre%20aplicaciones%20de%20productos%20fitosanitarios%20en%20C3%A1reas%20periurbanas.pdf

nes como la Round Table of Responsible Soybean (RTRS) que establecen pautas para la producción de soja de manera responsable donde, dentro de sus guías, se fijan distancias mínimas de 500 metros para la aplicación aérea de agroquímicos.

Por ello, resulta imperioso incorporar medidas que regulen la aplicación terrestre y aérea, estableciendo distancias mínimas en función de las técnicas de aplicación y las condiciones climáticas, previendo la conversión productiva de aquellos productores dentro de las zonas afectadas como una herramienta para armonizar la dispersión en las normativas provinciales.

IV. Los agroquímicos y sus envases

Desde el Poder Ejecutivo Nacional surgió el proyecto de ley que establece "*Presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de envases vacíos de fitosanitarios*"⁶. El mismo ha sido tratado en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Cámara de Senadores; Ambiente y Desarrollo Sustentable; y, finalmente, Justicia y Asuntos Penales, entre noviembre de 2014 y octubre de 2015, dándole media sanción el 25/11/2015 (con dictamen en minoría) pasando a su tratamiento en Diputados.

Su objetivo es garantizar que la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios y del material recuperado no implique riesgos para la salud humana o animal y el ambiente, aclarando que no es objeto de regulación de la presente ley, los agroquímicos.

Para ello establece la necesidad de una gestión específica, condicionada y diferenciada de los envases dada la toxicidad del producto que contuvieron, dividiéndolos en dos clases: a) los que deberán ser sometidos al triple lavado (también llamado proceso de reducción de residuos, proceso contenido en la norma IRAM 12.069) y b) los que por sus características físicas, no podrán ser sometidos a este tratamiento. Ambas clases, dentro del período de un año de utilizados, deberán ser transportados hasta un Centro de Almacenamiento Transitorio (CAT), sin necesidad de contar con una habilitación específica. Además, se establece la jerarquía de opciones para la gestión de los envases,

⁶ Expediente: 375/14. Fecha: 21/11/2014.

Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/375.14/PE/PL>

destacándose que se otorga prioridad a la prevención en la generación por sobre la reutilización, el reciclado, la valorización y la disposición final.

Entre los puntos más destacados se establece el principio de responsabilidad extendida del fabricante de fitosanitarios, siendo esta responsabilidad compartida con los restantes eslabones de la cadena de valor en la gestión en la medida de las obligaciones que deban cumplimentar. También, se promueve el tránsito interjurisdiccional sin restricciones que podrá ser reglamentado y la creación de un Sistema Único de Trazabilidad que permita el monitoreo permanente de los sistemas de gestión con los alcances que establezca la ley. Finalmente, dispone una serie de sanciones administrativas por incumplimiento de las disposiciones de la norma, dejando claro que éstas no excluyen la aplicación de las sanciones civiles o penales que pudieran corresponder.

Algunos de los interrogantes que plantea la lectura del proyecto se asocian con el sistema que crea y el que pretende evitar, que es el correspondiente a la Ley de adhesión 24051 de residuos peligrosos. En el marco de la Ley N° 24051 en la categoría Y4 se incluyen los “desechos resultantes de la producción, la preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitarios”. En efecto, en el marco de este proyecto de ley de envases vacíos, una vez realizado el triple lavado, el resultado sería la descalificación de residuos peligrosos. Sin embargo, se carecen de certezas y controles sobre el triple lavado para asegurar que los envases se descontaminen de manera adecuada. Además, esto implicaría una modificación en el transporte de los envases vacíos ya que actualmente existe la necesidad de un manifiesto, situación que dificultaría su traslado según aquellos que deben manipularlos, quienes citan también que el transporte del envase con producto no se considera peligroso mientras que su envase vacío sí lo es. Alegando el principio de prevalencia, y que ley especial derogaría ley general, no se indica en el texto una modificación de la Ley N° 24051.

La importancia de mantener a los envases de agroquímicos entre los residuos peligrosos radica en que este fue el fundamento para el primer fallo donde se condenó a 3 años de prisión condicional no efectiva a productor y aplicador por hallarlos culpables del delito de contaminación ambiental dolosa en el Barrio Ituzaingó Anexo, en la provincia de Córdoba. Sobre el Barrio de Ituzaingó regía una declaración de emergencia en función de la cual se prohibió la aplicación de productos fitosanitarios, cualquiera sea su clase, dosis y en cualquiera de sus formas, a una distancia menor de 2500 metros. En el marco del juicio el fiscal de instrucción consideró que *“los agroquímicos están*

expresamente contemplados en el anexo I apartado Y4 de la Ley 24051 al incluir los desechos resultantes de la utilización de productos fitosanitarios. Si bien los agroquímicos son sustancias peligrosas, a partir del momento en que los mismos son arrojados sobre los cultivos, tanto en forma aérea como terrestre, y toman contacto con la atmósfera, el suelo, el agua, o el ambiente en general se transforman en residuos peligrosos”⁷. Por tanto, la presencia de los desechos de agroquímicos entre los residuos peligrosos sentó precedente sobre la toxicidad del producto.

V. Conclusión

En el primer caso, el proyecto de ley que regula la comercialización de productos fitosanitarios, es una medida que introduce pocas modificaciones al esquema vigente actual. La misma adolece de incorporar la regulación ya efectiva en las distintas provincias y, al tratarse de una ley de adhesión, se corre el riesgo que provincias no adhieran a los términos planteados y se mantenga la disparidad de regulaciones en el territorio nacional.

En cuanto a las aplicaciones, el tema de mayor conflictividad y con menor discusión parlamentaria, es imperioso incorporar medidas que regulen la fumigación terrestre y área, estableciendo distancias mínimas en función de las técnicas de aplicación, la toxicidad de los productos y las condiciones climáticas, previendo la conversión productiva de aquellos productores dentro de las zonas *buffer*, así como también, el control del cumplimiento de las mismas y la realización de avisos previos a las comunidades vecinas. También sería importante, revisar y comparar las normativas ya vigentes en las provincias y en los municipios, de manera tal de evitar adoptar medidas que las flexibilicen, por ejemplo, reduciendo las franjas de fumigación.

En relación a los envases, y sin destacar sobre la importancia de contar con una norma nacional sobre la materia, lo deseable sería que, asumiendo el carácter de peligrosidad que tienen este tipo de residuos, el proyecto efectivamente señalara cuáles serán los mecanismos de control y fiscalización que adoptará el Sistema Único de Trazabilidad, y con ello, todas las jurisdicciones, para asegurar que el objetivo de la ley efectivamente se cumpla y se eviten los

⁷ Fallo correspondiente al juicio del Barrio Ituzaingó Anexo. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/files/Agroquimicos-Gabrielli.pdf>

daños mencionados, sin excluir a los mismos del marco de la ley de residuos peligrosos, teniendo en cuenta los antecedentes.

Para finalizar, desde FARN también consideramos importante un abordaje integral de la materia, y no proyectos dispersos que no hacen más que diluir el debate sobre una problemática de cada vez mayor relevancia, sin dar tratamiento a nivel nacional al tema de las aplicaciones.