

Análisis de la Ley Provincial de Agroquímicos

Analia Herrera (Ing. en Recursos Naturales Renovables)

El presente trabajo expone un análisis de la ley 5665 de la Provincia de Mendoza “Régimen para Fabricación y Comercialización de Productos Agroquímicos”, sancionada en el año 1991. A través de esta son regulados todos los aspectos de trazabilidad de los productos, sustancias o dispositivos relacionados con agroquímicos. El análisis expone las principales fortalezas, debilidades, legislación relacionada y recomendaciones de la ley, que abran la puerta a su revisión.



Mendoza, pionera en la regulación de agroquímicos

La ley 5665 de la Provincia de Mendoza, si bien es previa a la legislación ambiental provincial, nacional y hasta internacional, es coincidente con muchos de los principios aplicados con posterioridad en estos ámbitos. Resulta ser así, una normativa visionaria para la época. Sin embargo, tras un análisis crítico han sido identificados en ella vacíos y superposiciones.

Mendoza es una de las pocas provincias que cuenta con una ley específica para agroquímicos, la cual es muy amplia, innovadora y coherente con ciertos principios ambientales aplicados en legislación posterior. En medio de un contexto en el que el uso de productos agroquímicos es creciente, a la vez que aumenta la preocupación por las consecuencias que su abuso puede causar, y en el que surgen movimientos sociales y mercados exigentes que instan a la regulación de su uso, es de suma utilidad contar con esta ley. Es por ello que surge la necesidad de que sea revisada, a fin de aumentar su aplicabilidad y aprovechar todo su potencial.

En el presente trabajo se exponen puntos fuertes y débiles, que debieran de considerarse a la hora de efectivizar una actualización de la ley. Se incluye, además, una breve lista de la legislación nacional, provincial e internacional relacionada, que fundamentan su revisión. Por último se enumeran varios aspectos que se suponen deficientes, sin dejar de proponer alternativas a ellos; en dichos aspectos debieran prestar especial atención los legisladores responsables de llevar a cabo su reformulación y/o complementación con una nueva ley nacional.

Alcance de la Ley

La ley es de amplia aplicación. Ello puede resultar ambiguo o vago, a la hora de efectivizar operaciones de control y seguimiento cotidianas. No obstante, otorga respaldo legal ante la posibilidad de daño a la salud humana o al ambiente, generada por multiplicidad de causas relacionadas con los productos agroquímicos, brindando así un alto grado de protección.

En su artículo 1, se establece que son regulados “los productos, sustancias o dispositivos directa o indirectamente al uso agrícola...; sean de origen natural o de síntesis, nacionales o importados...” Por tanto, no solo se incluye al agroquímico propiamente dicho, sino a una variedad de elementos relacionados con la tarea agrícola, contemplando además los diversos orígenes de los que ellos procedan.

En el mismo artículo aclara “...el uso, fabricación, formulación, fraccionamiento, almacenamiento, transporte, comercialización, exhibición, publicidad y prescripción...; como asimismo el uso y la eliminación de desechos y la aplicación de nuevas tecnologías menos contaminantes”. De este modo, incluye de manera explícita toda la cadena de trazabilidad, coincidiendo con los objetivos perseguidos a nivel nacional. Si aún en un punto el control es ineficiente, su inspección camino abajo podrá minimizar los sucesivos potenciales impactos negativos. Cabe destacar la importancia que se le ha dado a la eliminación de los desechos. Además, es resaltable la regulación de: la “publicidad y prescripción”, abriendo el camino a que se refuercen los controles de estas etapas, así como de “nuevas tecnologías menos contaminantes”, promoviendo la incorporación de mejoras que conlleven a disminuir el impacto ambiental y el fortalecimiento del principio de prevención.

El artículo 4 determina la aplicación de la norma “en todos los establecimientos agropecuarios, industriales comerciales, así como en el uso doméstico, sanitario o de mantenimiento oficial o privado, persiga o no fines de lucro, cualquiera sea la naturaleza de las actividades, el medio en que se ejecuten a índole de las maquinarias; procedimientos o dispositivos que se utilicen.” Aquí se destaca la inclusión del ámbito doméstico. Ello promueve la buena manipulación domiciliaria, aunque cabe preguntarse qué mecanismos existen para efectivizarla. Los esfuerzos deberían concentrarse en los eslabones previos de la cadena de trazabilidad, para certificar que en este punto los agroquímicos cuentan ya con los requisitos que aseguran su inocuidad, y que el usuario posee asesoramiento confiable. Esto debería complementarse con programas públicos de concientización y formación ciudadana, respecto del uso y eliminación de los productos incluidos en la ley.

A través del artículo 5 se exceptúa de cumplimiento a los ámbitos de experimentación. Esta salvedad es importante, ya que se entiende que este tipo de prácticas es fomentada a los fines mismos de la ley (como son las mejoras tecnológicas para minimizar la contaminación actual).

Queda así implícito -o al menos debería- que también debe existir: un registro de las instituciones exentas del cumplimiento, un control de las experimentaciones realizadas, y un protocolo que regule las mismas, ya que no pueden ser sensiblemente dañados ni la salud ni el ecosistema a nombre de la investigación.

Objetivos de la ley

Los objetivos planteados se encuentran en total consonancia con la legislación nacional relacionada y se observa una marcada conciencia ambiental. A lo largo de la ley se ve reflejada continuamente la propensión de los fines expresados en el art. 2, de los cuales aquí se resaltan dos. En primer lugar, se propende “una correcta y racional utilización”, no solo de los agroquímicos tradicionalmente usados, sino también de “nuevas tecnologías menos contaminantes y el uso de plaguicidas específicos...” Esta visión a largo plazo persigue la superación del status quo, incorporando elementos propios de un manejo “agroecológico”, mucho más armonioso con el ambiente, e innovador en el contexto socio-histórico en el que se generó la ley. En segundo lugar, se especifica el objetivo de “Proteger la salud de la población y los recursos naturales renovables”. Tanto en el resto de los objetivos como en varios artículos se

lo nombra de manera explícita e implícita, revelando su importancia como objetivo clave. Así, los fines máximos de la ley son preponderantemente socio-ambientales; no se trata de una norma que regula cuestiones meramente económicas u operativas.

En los arts. 14 y 15 se vislumbra la consideración -innovadora para la época- de la complejidad y singularidad de los sistemas biológicos, que impiden la extrapolación de conclusiones sobre las consecuencias derivadas del uso de agroquímicos.

En arts. posteriores, también se pone de manifiesto la propensión de la salubridad de los productos -especialmente alimenticios- que pudieran contener residuos de agrotóxicos. Por último, son detallados puntos referidos a la salud de las personas que trabajan con agroquímicos, reconociéndolas implícitamente como las más vulnerables y, por tanto, que deben ser especialmente protegidas.

Registros y autoridad de aplicación

El artículo 2 también determina el uso de registros, que servirán para controlar los elementos permitidos de usar, de qué manera y por quién. Han de considerarse los registros de nivel provincial, nacional e internacional. El respaldo de normas internacionales -generalmente más rigurosas y actualizadas- logra mayor transparencia a la hora de reclamar la regulación de diferentes agroquímicos. Estos registros conforman: el sustento para controlar el uso que se hace de los agroquímicos, la base para generar políticas de control y mejoramiento de utilización, y la justificación a la hora de efectuar reclamos ante irregularidades y generación de daños a la salud o al ecosistema. Es entonces fundamental asegurar su existencia y generar mecanismos de actualización eficientes.

Por otro lado, en el artículo 6 se define la autoridad de aplicación, que en la práctica, es el ISCAMEN (Instituto de Sanidad y Calidad Agropecuaria Mendoza). Tanto dicho Instituto como las empresas sujetas a la ley, deben contar con el auxilio de profesionales. Esto debe ser controlado, para que todas las acciones estén fundamentadas en bases técnicas y sustentadas por responsables aptos. El ISCAMEN es también quien se encarga de la actualización de los registros. Posee facultades que reflejan: el carácter preventivo de la ley (a fin de preservar la salud humana y el equilibrio ecológico); y su espíritu promotor de la mejora continua, en pos de alcanzar una actividad cada vez más armoniosa con el ambiente y menos contaminante. Se visualiza así un enfoque de desarrollo sustentable (socio-económico-ambiental), al considerar la preservación y promoción de la salud, el comercio y los ecosistemas.

Sanciones

En el artículo 23 se considera de manera explícita las sanciones para aquellos que dañen a terceros.

Así mismo, en el art. 24 queda plasmado implícitamente el hecho de que si alguien incumple la ley, derivando ello en impactos negativos sobre el ecosistema, también es pasible de sanción.

Prevención

En este artículo se impulsan campañas de información pública y educativas. Punto plausible, ya que para que los fines se efectivicen es necesario que la población conozca sus deberes y derechos. Además, si la sociedad toma conciencia sobre la importancia de la ley, la necesidad de controles exhaustivos disminuye, convirtiéndose las personas en sujetos conscientes de cómo actuar correctamente, y en denunciantes ante el incumplimiento.

Otras legislaciones ambientales

Aunque toda la regulación es posterior a la ley 5665, se observan en esta principios y alcances innovadores, que resultaron compatibles con los comprendidos en leyes posteriores.

A nivel nacional, el artículo 41 de la Constitución Nacional (1994) establece el derecho a un ambiente sano. Además consigna la recomposición ante daños ambientales, lo cual no es considerado en la ley 5665. También prohíbe la entrada al país de residuos peligrosos, parcialmente coincidente con la ley 5665. Por último, establece que la nación debe dictar

normas con los presupuestos mínimos de protección ambiental, y las provincias las complementarias, punto importante ya que no está efectivizado en la regulación de agroquímicos.

La Ley General del Ambiente 25675 (2002) establece los presupuestos mínimos para el desarrollo sustentable de la Nación, a partir de una tutela uniforme en toda la República. La ley 5665 refleja varios principios incluidos aquí.

También hay que mencionar la Ley de Residuos Peligrosos 24051 (1992), que en sus anexos incluye la regulación de los desechos de pesticidas y sus recipientes.

En el plano provincial se destaca la Ley de Preservación del Medio Ambiente (1992), que ofrece importancia a la educación y concientización ambiental de la población, aspecto considerado en la 5665.

Por último, en el ámbito internacional, es preciso citar tres Convenios: el de Basilea (1991), el de Rotterdam (2000) y el de Estocolmo (2005).

Análisis crítico

Son enumerados a continuación varios aspectos que se suponen deficientes en la ley analizada, y se proponen algunas recomendaciones.

En cuanto a los registros, Mendoza debiera generar apuntes propios, en lugar de simplemente adoptar los nacionales. Es necesario idear métodos que aseguren la actualización constante de dichos registros.

Por otra parte, la receta agronómica debería ser exigida para adquirir agroquímicos. Se debe asegurar el acceso al asesoramiento técnico profesional a toda persona que directa o indirectamente manipule agroquímicos, evitando así que sean solo los comercializadores quienes brinden recomendaciones. Todo esto debe conjugarse con el fortalecimiento de campañas educativas, ya que dichos puntos favorecen la incorporación de tecnologías menos contaminantes y el uso responsable de los agroquímicos.

También se debe tener en cuenta las agriculturas alternativas, que en Mendoza están en auge. Es necesario regular y promover en la ley la aplicación de métodos y prácticas agrícolas que sustituyan los productos químicos o biológicos.

Por último, es necesaria una Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Agroquímicos que permita la creación de un fondo para asegurar el cumplimiento de la ley (efectivización de registros, estudios, controles, etc.) y la unificación de la normativa -sumamente dispersa- que existe a nivel nacional en materia de agroquímicos.

Debilidades y fortalezas

Una de las mayores fortalezas de la ley 5665 resulta también una fuerte debilidad. Su amplio alcance pretende regular diversos materiales y actividades, asegurando un vasto respaldo legal, pero a la vez, genera un compromiso de control que resulta algo utópico.

Se trata de una ley que debe ser revisada. No obstante, fue creada cuando no existían regulaciones ambientales generales, e incluso así resulta coincidente con los objetivos y principios expresados con posterioridad en ese tipo de reglamentaciones: abarcar toda la cadena de trazabilidad de los agroquímicos, incluir como fines la mantención de la salud humana y la preservación del ambiente, aplicar tácitamente en varios de sus artículos el principio de prevención, propender las mejoras tecnológicas a fin de lograr disminuir el impacto actual, y considerar expresamente el fomento de campañas de información pública y educación ciudadana. Todos estos elementos denotan su carácter visionario.

Se propone que, con el propósito de corregir inexactitudes y actualizar la ley de acuerdo con las condiciones y conocimientos actuales, se genere una Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de Agroquímicos, para que con base común a la Nación, Mendoza fortalezca los puntos débiles en lo que respecta a su principal y más abarcativa ley en relación con agroquímicos.

Bibliografía

Diario Los Andes. Artículo periodístico: Todos somos responsables del uso racional de agroquímicos. Sábado 13 de julio de 2013. Consulta electrónica. <http://www.losandes.com.ar/article/todos-somos-responsables-racional-agroquimicos-725922>

Escorihuela, Miguel M. (2006). Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales. Ed. Artes Gráficas Unión. Mendoza.

Sabsay, D. A.; Di Paola, M. E.; Machain, N.; Duverges, D. M. (2005). Marco legal aplicable al manejo integral de pesticidas, Argentina. Informe Final. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Buenos Aires.

Links

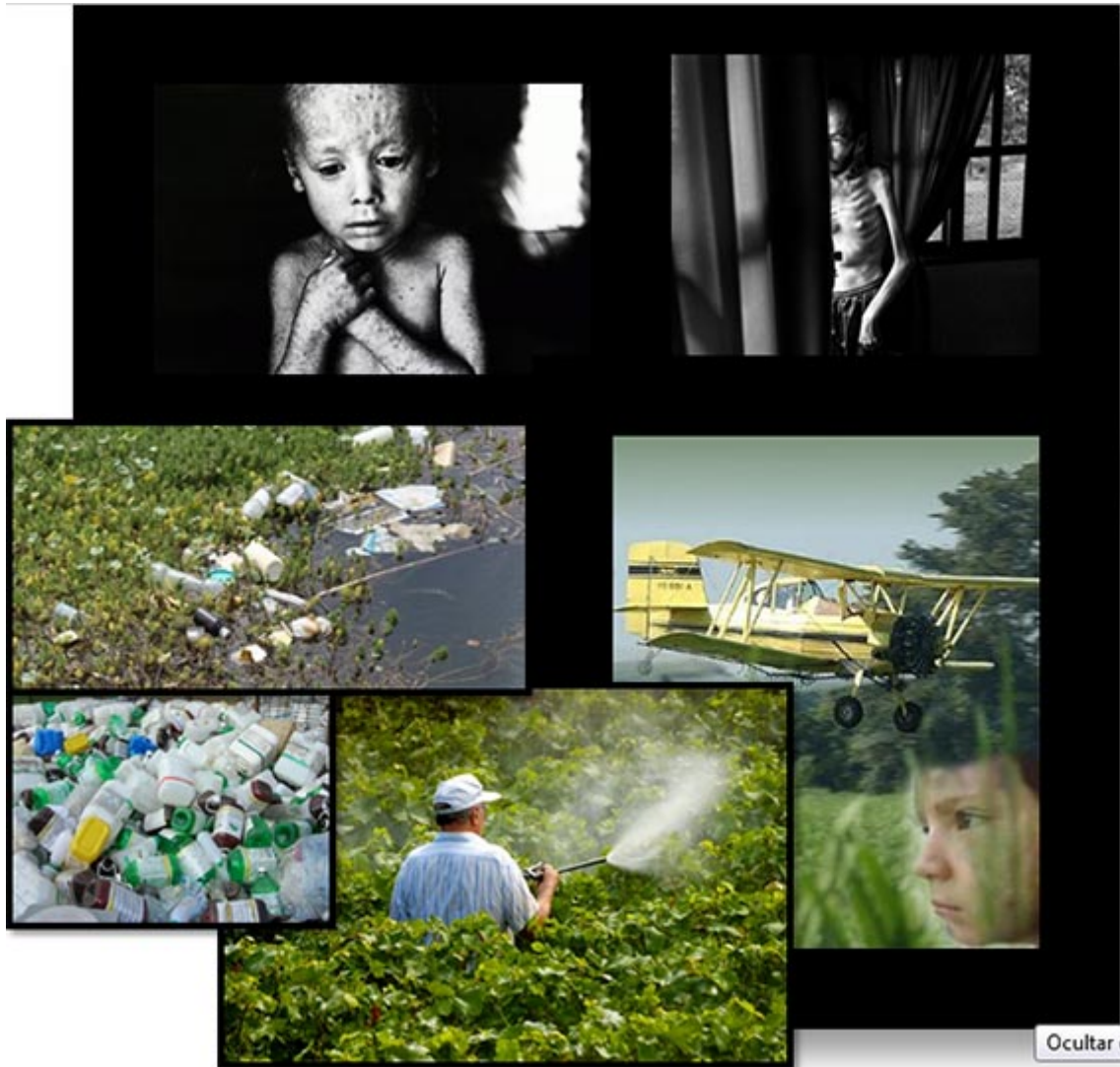
<http://agroindustria.mendoza.gov.ar/>

<http://www.infojus.gob.ar/>

www.infoleg.com.ar

www.iscamen.com.ar

<http://www.tribunet.com.ar/tribunet/ley/5665.htm>



Fotos en blanco y negro: Pablo Piovano