



Revista Facultad de Derecho y Ciencias
Políticas
ISSN: 0120-3886
revista.derecho@upb.edu.co
Universidad Pontificia Bolivariana
Colombia

Berros, María Valeria

Reflexiones para repensar la normatividad, procedimientos y estructuras estatales para la
gestión de riesgos controvertidos a partir del principio de precaución

Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, vol. 46, núm. 124, enero-junio, 2016,
pp. 117-143

Universidad Pontificia Bolivariana
Medellín, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=151448396007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Reflexiones para repensar la normatividad, procedimientos y estructuras estatales para la gestión de riesgos controvertidos a partir del principio de precaución

Reflections to rethink the regulations, procedures and state structures for the management of controversial risks from the precautionary principle

Des réflexions pour repenser la réglementation, les procédures et les structures étatiques pour la gestion de risques controversés à partir du principe de précaution

Reflexões para repensar a normatividade, procedimentos e estruturas estatais para a gestão de riscos controversos a partir do princípio da precaução

Reflexiones para repensar la normatividad, procedimientos y estructuras estatales para la gestión de riesgos controvertidos a partir del principio de precaución

María Valeria Berros¹

Resumen

El objetivo del presente trabajo consiste en construir una reflexión sobre las regulaciones, procedimientos y estructuras estatales en torno al gobierno de riesgos controvertidos que, por su naturaleza, conducen a una articulación con el principio de precaución. Con ese fin, se seleccionó como caso de estudio el problema del uso de agroquímicos en Argentina que es escrutado a partir de dos ejes. El primero enfocado en la cuestión de la normatividad vigente y proyectada en las que de modo incipiente aparece cierta inspiración precautoria, en particular en las proposiciones de reforma legislativa. El segundo indaga en los procedimientos y en las estructuras que desde el Estado intentan gestionar esta hipótesis a los efectos de elucidar las especificidades que presentan este tipo de situaciones de precaución y sus correlativos desafíos para el ámbito institucional.

Palabras clave

Principio precautorio, riesgos controvertidos, normatividad, estructuras estatales, procedimientos.

1 Doctora en Derecho UNL. Profesora de Derecho Civil II e Introducción a la Sociología de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Investigadora Post-doctoral de CONICET. Dirección postal: Centro de Investigaciones en Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL. Cándido Pujato 2751, Santa Fe, CP: 3000, Argentina. Correo electrónico: valeria.berros@outlook.com - <http://orcid.org/0000-0002-9472-5955>

Cómo citar este artículo:

Berros, M. (2016). Reflexiones para repensar la normatividad, procedimientos y estructuras estatales para la gestión de riesgos controvertidos a partir del principio de precaución. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 46(124), pp. 117-143.

Recibido: 13 de octubre de 2015.

Aprobado: 28 de abril de 2016.

Abstract

The aim of this article consists of constructing a reflection on the regulations, procedures and state structures concerning the government of controversial risks that, for his nature, are articulated with the precautionary principle. With this purpose, there was selected as case of study: the problem of the use of agro-pesticides in Argentina that is analyzed from two axes. The first one focused in the question of the regulation in force and projected where an incipient precautionary inspiration appears, especially in the propositions of legislative reforms. The second one investigates in the procedures and in the state structures that try to manage this hypothesis to identify the specificities that present this type of situations.

Keywords

Precautionary principle, controversial risks, regulations, state structures, procedures.

Résumé

L'objectif de ce travail consiste à construire une réflexion sur des régulations, des procédures et des structures étatiques autour du gouvernement de risques controversés qui, par sa nature, conduisent à une articulation avec le principe de précaution. À cette fin, le problème de l'usage d'agro-toxiques en Argentine a été sélectionné comme cas d'étude et est scruté à partir de deux axes. Le premier axe mis au point dans la question de la réglementation en vigueur et projetée où, d'une manière naissante, apparaît certaine inspiration dans le principe de précaution, en particulier dans les propositions de réforme législative. La deuxième partie fait une recherche dans les procédures et dans les structures étatiques qui essaient de traiter cette hypothèse aux effets d'élucider les spécificités que ce type de situations présente en termes institutionnelles.

Mots clés

Principe de précaution, risques controversés, réglementation, structures étatiques, procédures

Resumo

O objetivo do presente trabalho é construir uma reflexão sob as regulações, procedimentos e estruturas estatais em torno ao governo de riscos controversos que, pela sua natureza, conduzem a uma articulação com o princípio de precaução. Com este propósito, seleciona-se como estudo de caso o problema do uso de agroquímicos na Argentina que é indagado a partir de dois eixos. O primeiro, enfocado na questão da normativa em curso e projetada nas que de forma incipiente aparece alguma medida de precaução, em particular nas proposições de reforma legislativa. O segundo, indaga nos procedimentos e nas estruturas que desde o Estado tentam gerir esta hipótese aos efeitos de elucidar as especificações que presentam estas situações de precaução e seus correlativos desafios para o plano institucional.

Palavras-chave

Princípio de precaução, riscos controversos, normatividade, estruturas estatais, procedimentos

Introducción

En el año 2002 en Argentina se sanciona la Ley N°25.675 de Política Ambiental Nacional que, entre sus principios, introduce el precautorio como parte de un repertorio que ha de guiar la ejecución de la política ambiental del país. Se sostiene en el artículo 4 de la mencionada norma que *“Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”*².

El principio de precaución ingresa bajo esta conceptualización al ordenamiento legal argentino y se ubica dentro de las herramientas jurídicas disponibles al interior del derecho ambiental. Este dato es relevante de cara al tema que nos ocupa ya que este principio, destinado a officiar como pilar de la política ambiental, podría inspirar un ejercicio creativo en relación a las regulaciones hoy vigentes para el gobierno de riesgos, así como respecto de procedimientos y estructuras estatales que han sido diseñados para atender este tipo de problemas.

En la actualidad se verifica que buena parte de la normativa, así como de las instituciones y los procedimientos que atienden situaciones de precaución, poseen una racionalidad más preventiva que precautoria. Ello significa que se piensa en términos de riesgos conocidos que pueden ser prevenidos de la mano de una importante confianza en la ciencia. Este aspecto es llamativo dado que permite visualizar que no ha habido una traducción clara hacia el campo legal de la incertidumbre y controversia que, en paralelo, han sido señaladas como medulares en la “sociedad del riesgo” (Beck, 1997, 2002, 2007) que es la categoría bajo la cual desde algunas perspectivas sociológicas se analiza en momento contemporáneo³.

Sin embargo, las hipótesis de precaución ponen de relieve un desacuerdo en el campo de las ciencias así como la emergencia de otros espacios de producción de saberes que se encuentran a la espera de a través de las cuales ser canalizadas. La ciencia se presenta a modo de parlamento en el que conviven diferentes posturas (Latour, 2004), las víctimas muchas veces intentan

2 Texto completo de la norma disponible en: http://www.infoleg.gov.ar/?page_id=112

3 La traducción del tema del riesgo en el campo legal contemporáneo viene siendo objeto de variadas reflexiones que intentan revisar el ordenamiento jurídico de cara al problema de la incertidumbre (Hermitte, 2007; Esteve, 1999 y 2009)

producir saberes mediante ejercicios de epidemiología popular para entender que sucede en sus cuerpos y/o en el entorno en que viven (Brown, 1992), las formas de conocimiento son múltiples y heterogéneas lo que conduce a reflexionar más en términos de una ecología de saberes (Santos, 2010) que buscando respuestas en la racionalidad científica moderna.

En paralelo comienza a cuestionarse que sea el Estado, de la mano de la ciencia, el ámbito en el que se toman las decisiones sobre riesgos proponiendo una agenda más participativa para responder al medular interrogante acerca de cómo queremos vivir. Cómo queremos vivir en sociedades en las cuales se superponen, se encuentran, antiguas problemáticas como las ligadas al trabajo y a la seguridad social, los riesgos sociales, con una renovación de los planteos en torno a “lo incierto” (Castel, 2009) que, en general, se relaciona con los riesgos devenidos del propio desarrollo científico-técnico.

En este contexto, comienzan a desenvolverse diferentes procesos de resistencia a riesgos, entre los que se destaca el enfocado en el problema del uso de agroquímicos lo que se replica en diferentes países de la región latinoamericana. En el caso de Argentina este tema ha dado lugar a múltiples y heterogéneos procesos de resistencia y movilización, así como a una prolífica producción de saberes que dejan manifestado el desacuerdo existente sobre los perjuicios que ocasiona este agente para la salud humana y la naturaleza.

En el marco de estos procesos el principio precautorio, destinado con preponderancia al campo de la política, enseguida comienza a ser trabajado dentro del ámbito de la justicia al judicializarse parte de los conflictos. De hecho, en los últimos años se pueden recopilar una importante cantidad de sentencias que fueron dando contenido a su aplicación judicial sobre temas diversos⁴. Cabe señalar que, al interior de estos heterogéneos procesos de resistencia, además del reclamo en la instancia judicial, se comienzan a advertir demandas sobre la necesidad de diseñar e implementar políticas precautorias en relación a hipótesis variadas. Entre ellas el uso de agroquímicos, problemática que seleccionamos como costado empírico de este análisis con el objeto de introducir la cuestión de la normatividad y de los procedimientos y estructuras estatales para el tratamiento de hipótesis de precaución.

4 Puede consultarse sobre los procesos de judicialización de este tipo de causas la Parte II de la tesis doctoral señalada en la nota al pie número 1.

Este caso permite indagar cómo colisiona una racionalidad preventiva para el gobierno del riesgo con situaciones en las que lo modular es la incertezas o controversia científica y no la posibilidad de prever efectos por medio del conocimiento científico disponible. Por el contrario, aquí se ponen en crisis las construcciones preventivas para la gestión de riesgos así como el ámbito científico como espacio que monopoliza el saber. De hecho, existen conocimientos que circulan más allá de este último colocando entre signos de interrogación a la racionalidad científica moderna. Entre ellos, se destacan saberes de profesionales de la salud⁵, de las propias víctimas que para entender lo que les sucede en sus cuerpos realizan ejercicios de epidemiología popular⁶, los saberes de pueblos indígenas (Ariza, 2009). Estas diferentes miradas en pugna dan cuenta de un escenario mucho más complejo que la sola controversia al interior del campo de la ciencia. Y, llevado al plano de la normatividad y estructuras estatales para el gobierno del riesgo, introduce interrogantes y desafíos relevantes a la hora de responder sobre quienes poseen legitimidad para participar en la toma de decisiones sobre riesgos colectivos.

En este contexto el presente trabajo se organiza en torno a dos ejes. El primero de ellos, vinculado con los procesos de reforma legislativa que, en los últimos años, han intentado introducir algunas modificaciones sobre este tema inspiradas en diferente medida en el principio precautorio. El segundo, que enfoca en los procedimientos y estructuras de los diferentes niveles estatales con competencia para la gestión de este riesgo a los fines de detectar emergentes herramientas que permiten comenzar a pensar de otro modo la gestión de este tipo de problemáticas. Si bien, en general, ambos planos se edifican a partir de construcciones legales e institucionales preventivas, es cierto que comienza a dejarse entrever el reclamo por un diseño desde una racionalidad que permita dar cuenta de las incertezas y controversias que permean estos supuestos.

La identificación de incipientes intentos así como de la carencia de plasticidad del andamiaje preventivo para atender estos problemas es el

-
- 5 En el caso Argentino el problema de los efectos en la salud por exposición a agroquímicos fue denunciado fuertemente por un conjunto de profesionales de la salud que comenzaron a detectar un cambio relevante en las consultas recibidas y a indagar cuál podría ser la razón. Frente a este interrogante llegaron al problema de la exposición de agroquímicos que compartían sus pacientes. Existe, además, desde el año 2010 un colectivo que los articula: “Médicxs de Pueblos Fumigados”.
- 6 En Argentina, existe este tipo de ejercicios en relación al tema que nos ocupa y a otros como la exposición a radiaciones no ionizantes. Respecto de la exposición a agroquímicos se destaca el mapa realizado en Barrio Ituzaingó, en la ciudad de Córdoba, Provincia de Córdoba por parte de un grupo de madres.

objetivo que guía el presente trabajo. El apartado siguiente se encarga presentar las propuestas para modificar la legislación vigente no sin antes esquematizar su contenido contemporáneo. Luego, el apartado III, se encarga de escrutar cómo se empiezan a advertir de modo incipiente algunas reformas en cuanto a los procedimientos y estructuras estatales para la gestión de riesgos en un sentido precautorio.

Propuestas para modificar la legislación vigente: una incipiente introducción del principio precautorio

Previo a analizar los intentos que se han sustanciado en el último tiempo para modificar la legislación vigente sobre el uso de agroquímicos en Argentina, se torna necesario explicar cuál es la distribución de competencias para la regulación en materia ambiental que se establece constitucionalmente.

El artículo 41 de la Constitución⁷, incorporado en la última reforma de 1994, delimita las competencias nacionales y locales a partir de la incorporación de la idea de presupuestos mínimos y establece que la Nación dicta las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y las Provincias lo necesario para complementarlas sin que ello importe una alteración de las jurisdicciones locales⁸. Con ello se genera una categoría especial de competencias concurrentes que articula la legislación local y provincial con la nacional.

7 *"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos"* (art. 41 Constitución Nacional)

8 Una fuente de esta estrategia normativa se encuentra en la Constitución Española de 1978 que en su artículo 149.1.23 establece: *"El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias"*.

La regulación contemporánea sobre los productos agroquímicos, también denominados fitosanitarios, se edifica a partir de la articulación de distinto tipo de normativas. A nivel nacional se configura el procedimiento para su autorización y registro, a lo que se suma la generación de estructuras para la evaluación de riesgos creadas en los últimos años para conocer de manera más acabada los riesgos asociados a estos agentes. En el nivel provincial se estipulan los requisitos que es necesario cumplimentar para poder aplicar agroquímicos en el territorio. A esto último, se suma una proliferación de normas de municipios y comunas tendientes a prohibir el uso de agroquímicos en su ejido, cuestión que ha conducido a revisar la distribución competencial en materia de riesgos ambientales y relativos a la salud.

El derecho aplicable a la utilización de agroquímicos

En Argentina el momento en que se agudiza y amplía el uso de agroquímicos se relaciona con la autorización para comercializar soja genéticamente modificada mediante la Resolución N°167/1996 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación. Esta autorización posee una importante injerencia en el mercado de producción, compra y venta de los llamados productos fitosanitarios⁹.

En el mismo año se configura el Servicio de Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)¹⁰ que entiende, a través de su Dirección de Agroquímicos, Productos Veterinarios y Alimentos, en el control de cumplimiento de normas sobre elaboración y formulación de productos

9 Un concepto de producto fitosanitario se encuentra en el Apéndice II de la Disposición N°119/2007 de SENASA que determina que *“cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinadas a prevenir, controlar o destruir cualquier organismo nocivo, incluyendo las especies no deseadas de plantas o animales, que causan perjuicio o interferencia negativa en la producción, elaboración o almacenamiento de los vegetales y sus productos. El término incluye coadyuvante, fitorreguladores, desecantes y las sustancias aplicadas a los vegetales, antes o después de la cosecha, para protegerlos contra el deterioro durante el almacenamiento y transporte”*.

10 Su responsabilidad consiste en *“ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal, verificando el cumplimiento de la normativa vigente en la materia. Asimismo, entenderá en la fiscalización de la calidad agroalimentaria, asegurando la aplicación del Código Alimentario Argentino para aquellos productos del área de su competencia” y “tendrá competencia sobre el control del tráfico federal, importaciones y exportaciones de los productos, subproductos y derivados de origen animal y vegetal, productos agroalimentarios, fármaco- veterinarios y agroquímicos, fertilizantes y enmiendas”* (Art. 2 y 3 respectivamente del Decreto N°1585/96).

fitosanitarios; en su trámite de inscripción, registro y auditoría; en la evaluación técnica de documentación presentada por el proponente para lograr la autorización del producto; en la proposición de restricciones y prohibiciones.

El proceso de registro es medular para la puesta en el mercado de productos de este tipo y las legislaciones provinciales requieren de esta habilitación para autorizar su uso en el territorio. A partir de este esquema se visibiliza que la instancia de evaluación de riesgos es realizada a partir de los datos que presenta el proponente, lo que se articula con estrategias corporativistas de evaluación de riesgos¹¹. Asimismo, se constituye como central la clasificación de las sustancias en lo atinente a su proceso de autorización, tomándose como parámetro las categorías de toxicidad que establece la Organización Mundial de la Salud¹².

Este proceso de registro y autorización ante el organismo nacional mencionado se relaciona con la normatividad sobre el tema a nivel provincial a los efectos de la aplicación de los productos autorizados en la actividad agraria. Buena parte de las provincias argentinas poseen regulaciones sobre esta materia que, en términos generales, estipulan el modo de utilización, lo que se configura como un importante elemento que tiende a la determinación de los usos del territorio vía los pertinentes procedimientos estatales de autorización.

El ensamblaje de resoluciones aplicables permite identificar algunas tecnologías como son los estándares de clasificación de sustancias, el trámite de autorización en el que el proponente aporta los datos a analizar, que pueden ser enlazadas con una perspectiva eminentemente preventiva. Ahora bien, cabe destacar que a este plexo regulatorio se suma una reciente Resolución que adopta una tecnología jurídica de raigambre precautoria como lo es la trazabilidad para el seguimiento de este tipo de productos. En agosto de 2013 SENASA publica su Resolución N°396 que instituye el “Sistema de Trazabilidad

11 Se suelen distinguir dos grandes tipos de políticas de evaluación de riesgo: (i) autorización vía decisión política fundada en dictámenes de grupos técnicos independientes; (ii) sistemas más corporativistas basados en la evaluaciones realizadas por los proponentes (Hermitte & David, 2004)

12 “Se adoptará como clasificación toxicológica la de la Organización Mundial de la Salud que conforma el Anexo correspondiente en el presente Manual, utilizando para tal fin la toxicidad aguda del producto formulado” (Capítulo 2. Resol. N°350/1999 SENASA). La OMS recomienda una clasificación que determina diferentes clases toxicológicas: clase Ia (producto sumamente peligroso), clase Ib (producto muy peligroso), clase II (producto moderadamente peligroso), clase III (producto poco peligroso), clase IV (productos que normalmente no ofrecen peligro). Vid <http://www.who.int/es/index.html>.

de Productos Fitosanitarios y Veterinarios". Este sistema obliga a toda persona física o jurídica que se dedique a la importación, elaboración, fraccionamiento, comercialización o exportación de los productos inscriptos¹³.

Esta nueva resolución, que podría ser leída en clave precautoria, permite introducir el punto siguiente en el que se indaga sobre los intentos de reforma a la normatividad vigente que implican, de modo más o menos medular, una inspiración precautoria, o bien, dan cuenta del contexto controversial que subyace a esta hipótesis de riesgo.

Una reforma para la regulación vigente

Hemos afirmado en la introducción que el principio precautorio no ha sido utilizado de modo central en el abordaje sobre este tema, lo que se traduce en una carencia o insuficiencia de herramientas para el gobierno del problema que analizamos. También se observa que, en los últimos años, se ha dado lugar a la presentación de varios proyectos sobre aspectos específicos relativos a la problemática del uso de agroquímicos. En algunos de estos textos el principio, que ha sido incorporado al ordenamiento legal como guía de la política ambiental, aparece inspirando las proposiciones.

Entre los proyectos podría efectuarse un doble agrupamiento. Por una parte, la propuesta de legislación de presupuestos mínimos vía la implementación de un régimen federal de productos fitosanitarios. Por la otra, proyectos que refieren a distintos temas pero que, particularmente, hacen foco en la fumigación con agroquímicos que incluyen el glifosato en su composición. Esto último se relaciona de manera directa con la superficie cada vez mayor de cultivos modificados genéticamente - en especial soja - y, también, de otros tipos de emprendimientos como en la zona de la Mesopotamia, al noreste argentino, lo es el cultivo de arroz¹⁴.

13 "El Sistema de Trazabilidad de Productos Fitosanitarios y Veterinarios consiste en identificar, con códigos únicos, cada unidad de los productos trazados y que los distintos actores del Sistema de Trazabilidad incorporen, en tiempo real, la información codificada a la Base de Datos creada a tal efecto, a la que se puede acceder desde la página del SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (<http://www.senasa.gov.ar>) a través de toda la cadena de comercialización hasta su adquisición por el usuario" (art. 4 Res. N° 396/2013 SENASA)

14 En este sentido, los cultivos de arroz que se desarrollan en las Provincias de Chaco y en Corrientes han dado lugar a una serie de movilizaciones muy importantes en los últimos años.

En el caso de la propuesta de legislación de presupuestos mínimos, se destaca el proyecto Régimen Federal de Productos Fitosanitarios que fue aprobado por la Cámara de Senadores e ingresado a la Cámara de Diputados en 2006¹⁵.

En su texto se establece un marco legal aplicable a todo el territorio para el registro y control de los productos fitosanitarios, así como una orientación de su uso y manejo a los fines de prevenir y minimizar daños en la salud y el ambiente, asegurar su trazabilidad y facilitar su comercio. El desafío parece vincularse con cómo sortear la actual situación que arroja una pléyade de resoluciones y disposiciones de diversos organismos yuxtapuestas en relación a distintas facetas del tema: registro, regulación de todos los eslabones de la cadena de producción y comercialización, etiquetado, envases y publicidad.

Es cierto que la norma proyectada no recurre de modo expreso al principio precautorio pero sí se introducen algunas pautas a las que subyace su racionalidad. En tal sentido, y dentro de las atribuciones de la autoridad de aplicación, se establece la potestad de “Realizar las revalidaciones de los registros de principios activos y/o productos formulados que estime necesarias, sometiéndolos, junto con la información que los sustenta, a evaluaciones toxicológicas, ecotoxicológicas y de eficacia agronómica acordes con los avances científicos que se produzcan” (art. 19 d. Proyecto).

La referencia a los “avances científicos que se produzcan” remite al concepto de inestabilidad del conocimiento científico, propio de las hipótesis en las que lo controversial e incierto se advierte cardinal.

Se alude también a la “posibilidad” de efectos adversos, lo que se aleja del criterio de certeza que aludiría más bien a la determinación de probabilidades. Esto último se patentiza en el contenido asignado a la Evaluación de Riesgo Ambiental (ERA) dispone:

La identificación de los **posibles efectos adversos** que el producto fitosanitario pueda generar sobre el ambiente y la salud” (art. 28 c) Proyecto) a lo que agrega que “Las autoridades competentes de cada jurisdicción fiscalizarán la aplicación y uso de los productos fitosanitarios, a fin de

15 Iniciado: Senadores. Expediente: 1824/05 CD 350/06.

detectar los **posibles riesgos** a la salud humana e impactos negativos sobre el ambiente, sin perjuicio de las demás acciones correspondientes a sus competencias propias. (art. 31 Proyecto)

En el segundo conjunto de proposiciones encontramos tres proyectos de ley en los que se advierte la huella ineludible de la conflictividad que se desarrolla en torno al uso de este tipo de productos en Argentina, en especial, del glifosato como sustancia que los integra. Ello es así debido a que en las fundamentaciones de los mismos se remite a tales situaciones con mayor o menor grado de centralidad.

En el primero de ellos, presentado en agosto de 2010¹⁶, se plantea la prohibición en todo el territorio nacional de pulverizaciones aéreas de plaguicidas, agroquímicos o biocidas con destino al uso agropecuario para el control de insectos, ácaros, hongos o plantas silvestres¹⁷. Entre los fundamentos del proyecto se estima la necesidad de aplicar el principio precautorio, seguido lo cual se propone la prohibición en todo el territorio nacional de pulverizaciones aéreas y la prohibición de aplicación vía terrestre de plaguicidas, agro-tóxicos o biocidas químicos o biológicos, con destino al uso agropecuario en el control de insectos, ácaros, hongos o plantas silvestres, de interés agrícola y/o forestal, cualquiera sea el producto activo o formulado así como su dosis, dentro de un radio de mil metros a partir de límite de las plantas urbanas y periurbanas del país incumplido lo cual se estima la aplicación de la pena del artículo 200 del Código Penal¹⁸ y exceptuándose solo en caso de fines sanitarios¹⁹.

16 Iniciado: Diputados Expediente: 5857-D-2010. Trámite Parlamentario nº 110 Fecha: 11/08/2010.

17 La propuesta menciona como antecedente la Directiva N°128/2009 de la Unión Europea que establece un marco de acción comunitaria sobre el uso sostenible de plaguicidas.

18 "Será reprimido con reclusión o prisión de tres a diez años y multa de pesos diez mil a pesos doscientos mil, el que envenenare, adulterare o falsificare de un modo peligroso para la salud, aguas potables o sustancias alimenticias o medicinales destinadas al uso público o al consumo de una colectividad de personas" (art. 200 Cód. Penal)

19 "Queda exceptuada de la presente ley la pulverización aérea realizada con fines sanitarios, con el expreso consentimiento de la autoridad sanitaria correspondiente. En el caso de campañas sanitarias, las autoridades deberán comunicar a la población afectada con suficiente tiempo de antelación el día y la fecha de la aplicación, de modo que se puedan tomar las medidas correspondientes a fin de reducir el riesgo durante la exposición. Deberá informar también el producto activo y formulado a utilizar; y el posible impacto que pudiera causar en la salud humana, los animales y vegetales destinados al consumo" (art. 4 Proyecto Expediente 5857-D-2010)

En el segundo de los proyectos se restringe la cuestión específicamente al glifosato²⁰. Este también fue presentado en agosto de 2010 y propone un régimen de protección ambiental contra la aplicación irrestricta de glifosato. Su primer artículo dispone

Prohíbase la aplicación, a través de cualquier método de esparción, fumigación o pulverización, de productos de uso agrícola formulados a base de los principios activos que contengan N-fosfonometilglicina, C₃H₈NO₅P y glifosato, en todas las zonas urbanas y sus adyacencias, hasta un radio mínimo de ochocientos (800) metros.

Seguido ello se estiman también penalidades conforme figuras típicas insertas ya en el Código Penal vigente²¹.

En 2012 se presenta otra iniciativa que coloca en debate el tema nuevamente. En este caso, la propuesta consiste en prohibir la comercialización, uso y aplicación de herbicidas que contengan glifosato²². Los fundamentos del proyecto remiten a una extensa descripción que puede leerse en clave de reconstrucción de la controversia sobre los efectos del uso del glifosato ya que se refiere a los diferentes investigadores que han alertado sobre las consecuencias del uso de esta sustancia, a lo que se suman las contribuciones realizadas por diferentes profesionales de la salud²³.

20 Iniciado: Diputados Expediente: 5764-D-2010 Trámite Parlamentario nº 109 Fecha: 10/08/2010.

21 *"Las infracciones a la presente ley serán sancionadas con las multas que a esos fines establezca la reglamentación, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 84, 89, 90 y 91 del Código Penal, en caso de producirse la muerte o lesiones a las personas con motivo del incumplimiento de las prohibiciones dispuestas en el artículo 1º o 3º de esta ley"* (art. 4 Proyecto Expediente 5764-D-2010) y *"Cuando el infractor sea una persona de existencia ideal, serán solidariamente responsables a esos fines, el presidente, director, gerentes, administradores, controlantes y/o representantes legales, según corresponda"* (art. 5 Proyecto Expediente 5764-D-2010)

22 Iniciado: Diputados Expediente: 1750-D-2012. Trámite Parlamentario nº 020 Fecha: 29/03/2012.

23 Se remite a los estudios de A. Carrasco de UBA-CONICET; R. Lajmanovich que es docente e investigador de la UNL y el CONICET; A. Oliva investigador y médico en Rosario; de investigadores extranjeros como Gilles-Eric Seralini que es especialista en biología molecular y docente de la Universidad de Caen en Francia y director del Comité de Investigación e Información sobre Ingeniería Genética en Criigen y Robert Bellé director del proyecto que desarrolla el Centro Nacional de la Investigación Científica de la Universidad Pierre y Marie Curie, de Francia; de biólogos como J. Rulli y R. Montenegro a la vez activistas comprometidos con el tema; profesionales de la salud como R. Páramo, D. Gianfelici, entre otros.

En el plano provincial, este tipo de debates y propuestas legislativas se vienen desarrollando también en los últimos años, en particular en relación a la cantidad de metros desde donde puede comenzar a fumigarse respecto del territorio urbano de las localidades. En el caso de la Provincia de Santa Fe, por ejemplo, existen distintas propuestas legislativas en los últimos años que intentan modificar lo dispuesto por la ley de productos fitosanitarios vigente que data de 1995. El debate sobre la distancia se advierte como un eje central en la disputa, aunque este punto aislado no constituye el núcleo del conflicto ni por sí solo problematiza el modelo productivo, sino que se visualiza como un intento importante, sin dudas, para patear sus consecuencias colaterales.

Esta discusión sobre el tema de la distancia plantea el desafío en torno a transparentar cómo se construyen tales criterios y quiénes son los actores sociales legitimados en ese debate. Esta disputa también comienza a desarrollarse a nivel localidades en las que, en los últimos años, han proliferado una serie de normativas que pueden etiquetarse bajo la idea de ‘construcciones locales del no’ en tanto operan como resistencias situadas y han sido receptadas por ordenanzas en distintas localidades.

De hecho, lo local posee un rol especialmente relevante en este tema debido a que es de su competencia la fijación del límite a partir del cual pueden realizarse actividades de fumigación en su territorio, límite que hasta el presente ha sido fijado considerando un criterio productivo y no tanto un fundamento sanitario y ambiental (Marchiaro, 2011)

Este tipo de proyecciones que comienzan a ubicar en un plano más visible a la controversia existente sobre los efectos de los agroquímicos en general o del glifosato en particular, así como las propuestas para generar una legislación nacional sobre la materia, empiezan a visualizar tecnologías jurídicas que aparecen informadas desde el principio precautorio y su racionalidad subyacente. Se alude a la idea de posibilidad de daños en el marco de evaluaciones de riesgos, se refiere a la trazabilidad, etcétera. Asimismo, se reconstruyen las controversias científicas y se re-direcciona a conocimientos generados por fuera del sistema institucionalizado de producción de conocimiento, todo lo cual puede ser enhebrado con el principio de precaución de diferente manera.

Así pareciera que, desde algunos años a esta parte, en Argentina se están desarrollando intentos incipientes por instaurar otro tipo de regulación respecto del uso de agroquímicos con resultados no demasiado satisfactorios debido a que, una vez ingresados en el espacio legislativo no se ha logrado que

se conviertan en ley. En otras palabras, los proyectos no han tenido la potencia suficiente como para lograr que se los convierta en legislación vigente. Aun así, estas proyecciones podrían operar como antecedente y acumulado que potencie intentos futuros en el tránsito hacia una normativa de inspiración precautoria. Se han construido propuestas de legislación de presupuestos mínimos que operarían reemplazando el repertorio de normas de diferente índole que son aplicables a las hipótesis de hecho analizadas y que incorporan herramientas precautorias. En estas propuestas se recuperan algunas de las críticas efectuadas a la legislación vigente, verbigracia, la consideración de los efectos biológicos al momento de fijar los estándares de protección pautados conforme el estado de conocimiento actual.

Asimismo, proponen como un pilar para la construcción de procedimientos y estructuras estatales tenientes a la gestión de ambos temas, el principio de precaución. Este, incluso, informa varias de las proposiciones que integran los proyectos estudiados. Por ejemplo, el estado del saber disponible es recuperado a los fines de construir una revalidación de los registros conforme los nuevos hallazgos en la materia en el caso del empleo de agroquímicos, se estipula la evaluación de riesgo ambiental que considera expresamente los impactos posibles, etcétera. Ello es relevante en tanto parece comenzar a canalizarse una perspectiva en relación a este tipo de problemáticas de raigambre diferente de la que actualmente aparece en el cúmulo de legislaciones vigentes, ya sea a nivel nacional, provincial o local. Podría estimarse que la precaución emerge como un pilar ineludible para la gestión de estas hipótesis de riesgo en los proyectos presentados, lo que permitiría pensar en una recuperación de tal perspectiva en próximos intentos de legislación en la materia y, en concomitancia, en una paralela necesidad de profundizar en algunas aristas importantes para el trabajo sobre estos supuestos, aquella relativa a la evaluación de riesgos y aquella que trabaja sobre la etapa de decisión. En este último plano, desde una apertura hacia mecanismos de construcción más democráticas y participativas de debate público en el que se puedan escuchar todas las voces implicadas en el problema.

“No”: una construcción local

En el apartado anterior se adelantó cómo localmente se comienza a prohibir el uso de agroquímicos. Esto no constituye una tendencia que solo pueda articularse con este tópico, por el contrario, se ha desarrollado igual

estrategia para otros temas que se vinculan con la protección de la naturaleza y de la salud humana²⁴.

El espectro es amplio y suele tratarse de regulaciones que terminan dando forma de ‘no’ en el campo legal a reclamos y procesos de movilización más o menos relevantes.

El caso del uso de agroquímicos no es excepción a esta tendencia. Por el contrario, ya existen varias localidades que han comenzado a regular prohibitiva o restrictivamente sobre el tema. Esto pone de relieve una cuestión interesante en torno a las competencias regulatorias locales en la materia: ¿tendría injerencia la identificación de escenarios controversiales en términos de profundización de la potestad local en la decisión acerca de “cómo vivir” respecto de hipótesis de riesgos?

Como señalamos con anterioridad, la distribución de competencias en materia ambiental en Argentina se estructura en el artículo 41 de la Constitución Nacional que establece un sistema de competencias concurrente modalizado. A ello se suma el artículo 123 de la Carta Magna que determina que cada Provincia dicta su propia constitución asegurando la autonomía municipal²⁵. Asimismo, se debe reglar su alcance y contenido en los siguientes

24 “En este sentido, puede citarse la experiencia de más de 210 municipios declarados “no nucleares” o “municipios no tóxicos y ambientalmente sustentables”, la prohibición en los ejidos municipales de las actividades industriales y mineras que empleen técnicas de lixiviación con sustancias tóxicas o cualquier otra técnica que requiera el uso de insumos tóxicos, la prohibición de ingreso a los ejidos municipales, aún en calidad de tránsito de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos o los de cualquier otra índole o naturaleza comprobadamente tóxicos, peligrosos o susceptibles de serlo en el futuro. Se incluye, asimismo, la prohibición de la producción y cultivo de organismos modificados genéticamente (OGM) y la declaración de “zona libre de transgénicos” en todo el ejido municipal”. (Morales Lamberti, 2008: 14) A ello pueden sumarse las recientes ordenanzas de varias localidades de la Provincia de Entre Ríos que se declaran libres de fractura hidráulica para la extracción de petróleo o gas no convencional, también conocido como “fracking”.

25 “Definir autonomía en el texto constitucional equivale a consagrar una herramienta interpretativa uniforme en todo el territorio del país, pero en modo alguno significa decir que todos los municipios del país deben gozar del mismo status jurídico. Correspondrá a cada provincia, atendiendo a su específica realidad, encuadrar las comunidades locales dentro del parámetro señalado. Habrá municipios que podrán tener un status de autonomía plena (las cinco atribuciones señaladas) y habrá otros que tendrán una autonomía semiplena o relativa (vgr: por carecer de autonormatividad constituyente)” (Rosatti: 2006: 57)

órdenes: institucional, político, administrativo, económico y financiero²⁶. En este reconocimiento de atribuciones a los municipios se encuentra la denominada materia propia, es decir, las facultades legislativas, ejecutivas y de jurisdicción.

El interrogante consiste en elucidar cuáles serían las competencias locales para legislar sobre riesgos de naturaleza controvertida, lo que se canalizaría dentro del plano de las regulaciones relativas a la naturaleza y la salud.

En las cartas orgánicas de antigua data el tema ingresa dentro de lo que se cataloga en términos de salubridad pública. En las más recientes ya aparece de manera directa la competencia en términos de ambiente.

Mediante el ejercicio de esta competencia se comienzan a visibilizar normativas locales en relación al problema del uso en territorio de agroquímicos. En estas normas se tiende, en un ejercicio del poder de policía, a prohibir o limitar de manera importante la instalación, uso o circulación de los agentes de riesgo en el territorio²⁷.

De inmediato estas regulaciones han comenzado a llevarse ante la instancia jurisdiccional con el objetivo de lograr que se declare su inconstitucionalidad. El fundamento principal es que el comercio es de competencia federal y que los productos agroquímicos que se encuentran debidamente habilitados por el organismo nacional competente (SENASA) no podrían verse afectados por decisiones locales de esta raigambre.

26 "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con las declaraciones, principios y garantías de la Constitución Nacional; y que garantice su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas circunstancias, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones" (art. 5 Constitución Nacional)

27 Entre las normativas se encuentran, verbigracia, la Ordenanza N° 390/2004 de Mendiolaza que declara la localidad como libre de agroquímicos y prohíbe la utilización de cualquier tipo de producto químico o biológico de uso agropecuario, ya sea que estén destinados a la fumigación como a la fertilización agrícola, así como el estímulo de producción agropecuaria de tipo orgánica y ecológicamente sustentable; la Ordenanza N° 5531/2006 de San Francisco que fija una zona de resguardo ambiental de 500 metros a partir de la planta urbana; la Ordenanza N° 10.006/2010 de San Jorge que establece una zona libre de productos fitosanitarios de uso extensivo conformada por un radio de 100 metros a contar desde el límite urbano fijado por la ordenanza N° 1201/200 y/o sus modificatorias; la Ordenanza N°965/2011 de Arequito que fija una zona restringida, una zona protegida y se prohíbe el uso de determinados componentes del productos agro-tóxicos por tratarse de sustancias capaces de alterar el sistema hormonal.

Este tipo de planteos ante la jurisdicción ha comenzado a canalizar líneas argumentales que intentan dotar de contenido tales competencias ante riesgos inciertos. En este marco, el principio precautorio se posiciona como un eje importante a los efectos de demarcar los límites de las competencias locales regulatorias sobre riesgos ambientales y concernientes a la salud.

Este tipo de planteamiento se desarrolló, por primera vez en la materia que nos ocupa, en relación a la Ordenanza N°390/2004 de la localidad de Mendiola en la Provincia de Córdoba y, en segundo término, respecto de la Ordenanza N° N°965/2011 de la Comuna de Arequito en la Provincia de Santa Fe. En ambos casos se planteó inconstitucionalidad de estas normas locales por parte de una empresa usuaria y una productora de agroquímicos respectivamente.

En el primer caso, la causa “Chañar Bonito S.A. c/ Municipalidad de Mendiola s/amparo” fue resuelta en tercera instancia por el Tribunal Supremo de la Provincia de Córdoba el 18 de septiembre de 2007. Este tribunal revocó las decisiones de las instancias anteriores, que habían rechazado el amparo, haciendo lugar al mismo y declarando inconstitucional la norma impugnada. La línea argumental medular alude al tema competencial y concluye que se trata de un supuesto de materia federal por tanto no es constitucional una normativa local de este tipo.

Seguido ello, estructura un párrafo que puede ser útil a los efectos de repensar la misma decisión. Estima el tribunal que “

Si bien la materia regulada atañe a las potestades de regulación y fiscalización propias del ejercicio del poder de policía de la comuna en materia de salubridad, dicho ejercicio debe subordinarse al régimen jurídico vigente en el Estado federal, al cual no puede desconocer sin un tinte científico, técnico o local que justifique tal proceder toda vez que es claro que la temática de los compuestos químicos de aplicación a la producción agropecuaria desborda los intereses locales de los municipios al involucrar cuestiones que interesan a la Nación toda, circunstancia en mérito a la cual se le ha conferido al gobierno federal el establecimiento de sus bases²⁸.

²⁸ Fragmento de la sentencia “Chañar Bonito S.A. c/ Municipalidad de Mendiola s/amparo”. Tribunal Supremo de la Provincia de Córdoba. Fecha: 18.09.2007.

Podría pensarse, a *contrario sensu*, que la decisión variaría si hubiera un argumento de índole científica, técnica o local. Desde una mirada más integral del caso esta cuestión es innegable aunque desdibujada en la resolución del tribunal. Éste solo atiende el tema desde su costado competencial en cuanto a comercio y circulación de productos y no alude al problema de la controversia científica sobre las consecuencias perjudiciales que devienen del empleo de agroquímicos tanto para la salud humana como para la naturaleza.

En la segunda sentencia que hasta la fecha se ha ocupado de este tema, la ordenanza atacada es de la Comuna de Arequito, Provincia de Santa Fe. La misma prohíbe el uso de productos de tóxicos y muy tóxicos (catalogados como Ia y Ib) en todo el distrito de Arequito y la aplicación terrestre o aérea de productos fitosanitarios cuyas sustancias integrantes demarca la ordenanza en sus artículos 8 y 9 con fundamento en que se trata de sustancias con capacidad para alterar el sistema hormonal.

La empresa Speed Agro, que fabrica este tipo de productos, interpone un recurso contencioso administrativo que fue resuelto por la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Rosario el 3 de octubre de 2011. Allí se destaca que no se trata - como en la causa anterior - de una prohibición total sino concerniente a las sustancias que han sido calificadas como más peligrosas. Se afirma que “precisamente la duda o incertidumbre científica torna aplicable el principio precautorio que autoriza a la Comuna a proceder como lo hizo”²⁹.

Esta resolución marca un punto relevante a atender dado que se empieza a anudar el principio de precaución con las políticas ambientales y de salud locales. La conjugación entre ambas resoluciones permite identificar argumentos que conectan el principio precautorio como posible fundamento para la adopción de este tipo de medidas y fundar su constitucionalidad. En el segundo caso, el propio tribunal utiliza este principio dentro de su línea argumental, y considera la controversia científica como un argumento modular para canalizar la competencia local para la salvaguarda del ambiente y la salud de las personas que allí habitan. En “Chañar Bonito”, como hemos descripto, no se alude al principio precautorio ni tampoco a las discusiones existentes en los espacios de producción de conocimientos aunque, sin embargo, podría identificarse este argumento a *contrario sensu* por la referencia que se efectúa

29 Fragmento de la sentencia “Speed Agro c/ Comuna de Arequito s/ recurso contencioso administrativo”. Sala II Cámara en lo Contencioso Administrativo de Rosario. Fecha: 03.10.2011.

a las razones científico-técnicas que podrían operar como fundamento de normas locales prohibitivas.

La proliferación de normas que se inclinan por proteger la naturaleza y la salud de cara a riesgos que no son acabadamente conocidos indica la necesidad de revisar críticamente cuál es el contenido de las competencias de cada uno de los niveles de gobierno, en especial, para poder responder a la cuestión de la competencia local respecto del problema del riesgo. Ello permite construir una pléyade de interrogantes. Por una parte, sobre el contenido de las competencias que no pueden ser alteradas por parte de los planos provincial y nacional, según dispone el art. 41 de la Constitución Nacional. Y, en ese marco, especialmente aquellas referidas a la gestión de riesgos relativos a la naturaleza y la salud humana. Por la otra, cuáles serían las condiciones respecto de la razonabilidad de las medidas: ¿La prohibición o limitación de uso de productos agroquímicos puede ser considerada irrazonable o desproporcionada? ¿Cómo opera la relación entre principio precautorio y principio de proporcionalidad? ¿Cómo se realiza el juicio de razonabilidad a los efectos de tomar la decisión?

Respecto de estas preguntas ya han ido construyéndose algunas respuestas, aunque no homogéneas. Una primera que considera que no es competencia de las autoridades locales regular este tipo de cuestiones. Una segunda que focaliza en la cuestión de la razonabilidad de la medida y que efectúa una argumentación separada en tanto se trate de prohibiciones totales o limitaciones parciales respecto de algún/os aspectos de la legislación local. El debate permanece abierto y ha de reeditarse ante cada caso en el que vaya a discutirse la constitucionalidad de normas locales de estas características.

Procedimientos y estructuras estatales para el gobierno del riesgo

En este apartado la atención se coloca en las estructuras estatales que, en los últimos años, han sido creadas a los efectos de mejor conocer la hipótesis de riesgo seleccionada como costado empírico de este trabajo, así como sobre los procedimientos estatales para la gestión de riesgos. Aquí el derecho asume un rol también relevante en términos de diseño institucional (Unger, 2004) y ello se advierte especialmente urgente por la necesidad de traducir en el campo jurídico el problema de los riesgos inciertos y controvertidos lo

que, aún, permanece como una agenda de trabajo marginal. Como ya se ha advertido, aun cuando el principio precautorio configura uno de los pilares de la política ambiental nacional no aparece sino solo de manera incipiente entre las regulaciones que atienden al problema que seleccionamos conforme resulta de la parte II de este trabajo. En ese tránsito incipiente se verifica, en el tema que analizamos en esta parte III, la creación a nivel nacional de organismos vinculados con la fase de evaluación de riesgos.

Este tipo de estructura parece comenzar a poner de relieve, aunque tímidamente, uno de los aspectos centrales de la gestión de riesgo que es la fase de evaluación (Noiville, 2003) mediante la conformación de una comisión de evaluación sobre el tema aquí abordado.

Se trata de la Comisión Nacional de Investigación sobre Agroquímicos (CNIA) creada mediante el Decreto N°21/2009 del Ministerio de Salud de la Nación en Argentina. Esta es una iniciativa que comienza a colocar el acento en la cuestión de la organización del *expertise* en torno a la evaluación de riesgos y la generación de información y datos relevantes para la toma de decisiones.

Cabe señalar que la diferenciación entre evaluación-gestión es una distinción analítica, ya que es muy difícil separar evaluación y gestión como dos momentos sucesivos e independientes³⁰. Sin perjuicio de ello, queda graficado en la resolución de creación del organismo así como en sus fundamentos, el objetivo de mejor conocer el problema de los agroquímicos y su toxicidad en relación a la salud humana. Se puede etiquetar - en función de la arquitectura institucional delineada - a esta comisión como emergente estrategia para la evaluación de riesgos que atiende en particular al costado científico del tema, aunque también alude a cuestiones de gobierno del riesgo vía una pléyade de estrategias.

Aquí se advierte la introducción de una instancia que se presenta como insumo para la toma de decisiones y en cuya exposición de motivos se subraya que su creación se vincula con uno de los episodios de resistencia más importantes sobre el tema que se desenvolvió en el país, en el Barrio Ituzaingó de la ciudad de Córdoba, Provincia de Córdoba. En el texto se afirma que atento a "...los casos denunciados de intoxicación con agroquímicos por

30 Las expresiones "costado científico" y "costado político" han sido utilizadas por C. Noiville quien refiere, justamente, a la "ladera científica" y la "ladera política" en los procesos de toma de decisiones por parte del Estado para la gestión de riesgos. (Noiville, 2003).

fumigación de campos linderos al Barrio Cordobés de Ituzaingó de la Provincia de Córdoba que salieran a la luz luego de haberse detectado determinadas enfermedades oncológicas y diversas patologías en vecinos de la población urbana..." (Considerando Decreto N°21/2009 Min. Salud), lo que podría ser leído en clave de una suerte de relacionamiento posible entre crisis y creaciones institucionales.

La Comisión se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Salud y está integrada por representantes de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, el Instituto de Tecnología Industrial y la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica. Su misión consiste en la "...investigación, prevención, asistencia y tratamiento en casos de intoxicación o que afecten, de algún modo, la salud de la población y el ambiente, con productos agroquímicos en todo el territorio nacional..." (art. 1 Decreto N°21/2009 Min. Salud) y su funcionamiento se organiza mediante seis grupos de trabajo: (i) Desarrollo del conocimiento e investigación; (ii) Legislación y normativa; (iii) Comunicación y prensa; (iv) Gestión integral de agroquímicos; (v) Acciones en terreno; (vi) Capacitación para la prevención.

La Comisión, si bien ha sido pensada para atender con preponderancia a la cuestión de la evaluación de riesgos, no solo focaliza en ese ámbito sino que, además, trabaja sobre cuestiones relativas a su gobierno y a la generación de medidas para mejorar el manejo de los agroquímicos. Ello se deduce de la constitución de los grupos de trabajo y del contenido de la norma que crea el organismo que establece como objetivos:

1. Investigar los hechos denunciados y situaciones similares, sus causas y efectos;
2. Efectuar recomendaciones, proponer acciones, planes, programas, etc;
3. Delinear pautas para contribuir al uso racional de químicos y agroquímicos;
4. Proponer herramientas de información adecuadas para su utilización en los medios de comunicación;
5. Identificar los problemas generales en la atención sanitaria de la población afectada;
6. Desarrollar estrategias de atención para promover el uso racional de los productos o bien su eliminación;
7. Reunir información estadística e indicadores de impacto;
8. Propiciar la normativa pertinente y proponer las acciones directas a implementar;
9. Proponer campañas de concientización y educación sobre el uso, manipulación de químicos y agroquímicos;
10. Implementar, ejecutar y/o coordinar acciones, planes, proyectos y

programas; **11.** Realizar todas aquellas acciones que le encomiende la Presidencia de la Comisión" (art. 3 Decreto N° 21/09 Min. Salud)

En este contexto, tanto la fase de evaluación como de gestión aparecen tematizadas mediante un repertorio de medidas. Asimismo, el Programa sobre Prevención y Control de Intoxicaciones por Plaguicidas y Químicos de Uso Agrícola, dispuesto por la Resolución N° 267/2010, enumera una serie de medidas a poner en funcionamiento a los fines de conocer de manera más acabada el problema, entre las que se resalta la creación de unidades centinela de vigilancia y la realización de estudios epidemiológicos en relación a tumores y malformaciones, lo que se advierte como una agenda pendiente fundamental sobre este tópico.

Estas medidas pueden articularse con una inspiración precautoria en tanto disponen generar una mejora sobre el conocimiento disponible. Sobre la cuestión del conocimiento, sería relevante considerar la necesidad de que el espacio posea un carácter transdisciplinario en el que convivan diferentes disciplinas así como, también, saberes generados por fuera de la institucionalidad científica. Asimismo, se requiere asegurar el contradictorio lo que es sumamente necesario para el abordaje de hipótesis de precaución caracterizadas por la existencia de una controversia científica que debe dejar lugar para posiciones divergentes y minoritarias. Esto se advierte como una tarea sumamente relevante en el diseño que asumen organizaciones de esta naturaleza en cuanto a su funcionamiento. Del mismo modo, podría seguirse el análisis respecto de la canalización que se habilita o no sobre otro tipo de saberes en respuesta al problema de la extensión y legitimidad para la toma de decisiones. Es decir, esbozar en cada caso concreto cuáles han de ser las demarcaciones necesarias para que se acrediten las opiniones del ámbito científico y de otros espacios que han producido un repertorio importante de datos e información sobre el tema, lo que es particularmente visible en el caso de los agroquímicos en Argentina.

En el segundo ámbito, es decir, el tema de la gestión del riesgo, también se verifican una serie de medidas por parte de la Comisión y del Programa referenciados. Entre ellas se detallan la generación e implementación de recomendaciones, planes y programas; la determinación de pautas para el uso racional de este tipo de productos; la proposición de normativas pertinentes. Ello conduce a indagar en torno al vínculo entre ambos planos, el de evaluación de riesgos y el de decisión que se materializará en diversas estrategias de políticas públicas, regulación, etcétera.

En otros términos, qué rol puede asumir un espacio de generación de conocimientos respecto de las decisiones que se adopten, lo que permite reiterar el planteo en términos de quienes deciden y a partir de qué tipo de insumos. Se torna importante escrutar en qué medida las decisiones sobre riesgos que se adoptan son construidas colectivamente lo que aparece, incluso, dentro de las normas que regulan la Comisión en términos de 'promoción de la participación social' habilitando así un canal para la democratización de la toma de decisiones sobre riesgos que, a su vez, canaliza la cuestión del cómo diseñar tales espacios a la hora de ponerlos a funcionar efectivamente. Ello genera una tarea importante para el campo jurídico y, en paralelo, indica la necesidad de interiorizarse en las conflictividades a los efectos de no desperdiciar las experiencias ya desarrolladas.

Conclusión: balance y desafíos abiertos

Este artículo permitió reconstruir la emergencia, aún incipiente y marginal, del principio de precaución en el plano de las regulaciones y de las estructuras y procedimientos estatales en Argentina considerando que el mismo constituye uno de los pilares de la política ambiental nacional desde el año 2002. Como estrategia de análisis se focalizó, como costado empírico del trabajo, en la problemática del uso de agroquímicos.

En el plano regulatorio se ha identificado, por un lado, la existencia de un sistema preventivo edificado sobre el registro y la clasificación de productos fitosanitarios en base a su nivel de toxicidad y, por otro, la existencia de intentos recurrentes por modificar la legislación vigente sustentados en el principio de precaución con diferente grado de centralidad. La puesta en valor de este principio se encuentra de manera explícita vía su incorporación como principio aplicable en el propio texto de las normas propuestas, a lo que se suman las alusiones que a este se realizan en el marco de las fundamentaciones de estas proposiciones y, también, en virtud de informar algunas de las herramientas que las integran. A ello se agrega la reconstrucción que aparece, en algunos casos, de la controversia científica y de la diversidad de saberes disponibles que alertan sobre los potenciales perjuicios del uso de agroquímicos, tanto para la salud humana como para la naturaleza. Se identifica también la revisión periódica de los estándares, la revalidación de registros conforme los nuevos saberes disponibles, la identificación de impactos posibles, etcétera. Asimismo, se vislumbra la proliferación de normativas de índole local que, fundadas en

mayor o menor medida en el principio y en la controversia que permea las hipótesis, comienzan a decidir sobre su interdicción en el plano territorial. Esto último remite a considerar de qué modo se integra la división competencial estimada en el artículo 41 de la CN argentina ante supuestos controvertidos científicamente y si el principio de precaución cumple allí un rol destacado.

En el ámbito de las estructuras y procedimientos estatales existentes para la gestión de este tipo de hipótesis de riesgo se verifica una muy incipiente creación de espacios. En este caso concreto, la comisión de investigación que se funda en el principio de precaución a los efectos de mejor conocer los riesgos asociados a este agente. Aquí se focaliza en el plano de la evaluación de riesgos y, por la instancia, aparece visible la necesidad de profundizar esta etapa evaluatoria vía el refuerzo de los criterios de excelencia en la elección de los expertos que las componen, su independencia, la necesidad ineludible de expresar las diferentes posiciones que se encuentran en el plano científico y, asimismo, la integración de otros saberes disponibles. Respecto del costado político de estos procedimientos de decisión sobre riesgos, se advierte su necesaria revisión desde una lógica que, en virtud de un principio democrático, integre en estas estructuras y procedimientos a la ciudadanía.

Se obtiene, entonces, que son numerosas las agendas planteadas, abiertas y por debatirse en un camino que parece recién comenzar no sin dificultades para atender el problema de los riesgos inciertos, controvertidos, poco conocidos. Tema que permite realizar una reflexión más amplia en torno a qué puede hacer el derecho, en su rol no sólo de regulación sino de diseño institucional para contribuir en el gobierno de riesgos controvertidos. ■

Referencias

- Ariza, L. (2009). *Derecho, saber e identidad indígena*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Beck, U. (1997). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barceloana: Paidos.
- Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Barcelona: Siglo XXI.
- Beck, U. (2007). *La sociedad del riesgo mundial*. Barcelona: Paidos.

- Brown, P. (1992). Epidemiology and Toxic Waste Contamination: Lay and Professional Ways of Knowing. *Journal of Health and Social Behavior*, 33(3), 267-281.
- Castel, R. (2009). *La montée des incertitudes. Travail, protection, statut de l'individu*. Paris: Editions du Seuil.
- Esteve, J. (1999). *Técnica, riesgo y derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental*. Barcelona: Ariel.
- Esteve, J. (2009). *El desconcierto del Leviatán. Política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Madrid: Marcial Pons.
- Hermitte, M. (2007). La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques. En C. Burton-Jeangros, C. Grosse et V. November, *Face au risque* (pp. 29-71). Chêne-Bourg: Georg Editions.
- Hermitte, M. & David, V. (2004). Avaliação dos riscos e princípio da precaução. En M. Dias Varella & A. F. Barros Platiau (Orgs). *Princípio da precaução* (pp. 93-155). Belo Horizonte: Editora del Rey; Escola Superior do Ministério Público da União.
- Latour, B. (2004). *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie*. Paris: La Découverte.
- Marchiaro, E. (2011). *Soja y derecho municipal ambiental. potestades y límites jurídicos de los municipios argentinos frente al monocultivo y los agroquímicos*. Buenos Aires: Ediar.
- Morales Lamberti, A. (2008). Conflictos de reglas, principios y paradigmas en la decisión de un caso ambiental complejo: agroquímicos y facultades locales. *Revista de Derecho Ambiental*, (14), 163-206.
- Noiville, C. (2003). *Du bon gouvernement des risques. Le droit et la question du « risque acceptable »*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Rosatti, H. (2006). *Tratado de derecho municipal*. Santa Fe : Rubinzal y Culzoni.
- Santos, B. de S. (2010). *Para descolonizar Occidente. Más allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires : CLACSO; Prometeo Libros.
- Unger, R. (2004). *O direito e o futuro da democracia*. San Pablo: Boitempo.