
Aplicación de agroquímicos en zonas de amortiguamiento en la provincia de Buenos Aires

GUSTAVO GONZÁLEZ ACOSTA

Facultad de Derecho (UNLZ)

Resumen

Las zonas de amortiguamiento como interfaces permiten mejorar la gestión de las aplicaciones de fitosanitarios y la convivencia del interés de la comunidad con los valores productivos y ambientales. La Resolución Ministerial N° 246/2018 de la provincia de Buenos Aires prevé que las aplicaciones deberán considerar las características intrínsecas del producto a utilizar (ej. toxicidad y tensión de vapor), la regulación necesaria del equipo (ej. velocidad de avance, presión y caudal de trabajo, tamaño de gota, altura de los picos pulverizadores y tipo de boquilla) y las condiciones meteorológicas antes y durante la aplicación (ej. temperatura, humedad relativa, velocidad y dirección del viento). No obstante el carácter preventivo de la regulación de zonas de amortiguamiento, el potencial como factor de riesgo sólo puede mensurarse si se lo investiga superando las dificultades para el estudio tanto de los efectos a largo plazo como en aquellos que pueden resultar de la acción simultánea o sucesiva de diversas sustancias (exposición múltiple).

Palabras clave

Zonas de amortiguamiento, buenas prácticas de aplicación, prevención.

Abstract

The buffer zones as interfaces allow improving the management of phytosanitary applications and the coexistence of the community's interest with productive and environmental values. Ministerial Resolution No. 246/2018 of the Province of Buenos Aires foresees that the applications should consider the intrinsic characteristics of the product to be used (ex. toxicity and vapor tension), the necessary equipment regulation (ex. speed of advancement, pressure and working flow, drop size, height of spray nozzles and nozzle type) and weather conditions before and during application (ex. temperature, relative humidity, wind speed and direction). Notwithstanding the preventive nature of the regulation of buffer zones, the potential as a risk factor can only be measured if they are investigated, overcoming the difficulties for studying both the long-term effects and those that may result from the simultaneous action or successive of various substances (multiple exposure).

Keywords

Buffer zones, good application practices, prevention.

Introducción

Sostine Bernardi Bonomi:

Los productos fitosanitarios han constituido desde su aparición una herramienta para la producción de alimentos, en el combate contra las plagas y otras enfermedades que afectan a los vegetales, resultando de gran utilidad, ante la falta de métodos alternativos de difusión masiva, siempre que se haga de ellos un uso racional y sostenible (2011: 9).

Ese uso racional y sostenible se encuentra estrechamente vinculado con la forma correcta de aplicarlos, es decir cuando se utiliza productos registrados, se siguen las instrucciones del marbete, las indicaciones de un profesional responsable, cuando se tiene en cuenta las condiciones climáticas; son realizadas por personas capacitadas y habilitadas y se respetan todas las reglamentaciones vigentes para asegurar que los productos fitosanitarios cumplan el destino para el que fueron diseñados y no impacten negativamente sobre la salud de quien lo aplica, de la población o el ambiente.

En la provincia de Buenos Aires, la mala aplicación ha dado lugar a distintas causas judiciales, tales como: C 111.706, «D., J. E. F. Acción de amparo. Actor M., M. C. y otro» donde la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, como comenta Pastorino: «Rescata la aplicación de la zona de restricción de mil metros de la ordenanza municipal y no acepta la aplicación del caso de excepción que ahí se prevé para permitir en esa área la fumigación en caso de darse ciertas condiciones climáticas» (2014: 948).

La sensibilización social sobre este tema ha puesto de manifiesto la necesidad de una regulación específica que tienda a prevenir probables daños a la salud de la población y contaminar el ambiente.

Por otra parte, a raíz de las consideraciones generales del documento resultante del Grupo de Trabajo Interministerial sobre Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA) en materia de aplicaciones de fitosanitarios, en las cuales se destaca que las políticas públicas sobre aplicación de fitosanitarios se deben formular en la consecución del interés público. En virtud de las conclusiones del citado grupo, la provincia de Buenos Aires ha dictado la Resolución Ministerial N° 246/2018 relativa a la aplicación de productos fitosanitarios en zonas de amortiguamiento.

El presente trabajo tiene por objeto la construcción de un análisis reflexivo de las consecuencias sobre la gestión agroalimentaria que el nuevo marco legal trae aparejado.

La organización metodológica del trabajo fue llevada a cabo atento al enfoque teórico, inductivo y exploratorio, comenzando con la construcción del marco teórico de referencia, conceptualización de aspectos legales fundamentales basado en el marco teórico y en fuentes jurídicas. Procedimos a la elaboración de patrones, categorías y temas que nos permitió lograr un conjunto comprensivo de conclusiones nuevas, permitiéndonos crear una perspectiva propia que se circunscribió a los objetivos del trabajo.

Buenas prácticas de aplicación

Las Buenas Prácticas de Aplicación de fitosanitarios incluyen un conjunto armónico de técnicas y prácticas aplicables tendientes a asegurar que el producto pueda expresar su máxima capacidad para la que fue concebido disminuyendo al máximo cualquiera de las diferentes formas de deriva, evitando así los posibles riesgos emergentes a la salud y al ambiente; las mismas, entendemos, constituyen un capítulo dentro de las Buenas Prácticas Agrícolas, las cuales para la FAO son un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas aplicables a la producción, procesamiento y transporte de alimentos, orientadas a cuidar la salud

humana, proteger al medio ambiente y mejorar las condiciones de los trabajadores y su familia.

Por nuestra parte, ya habíamos sostenido que las Buenas Prácticas son prácticas orientadas a la sostenibilidad ambiental, económica y social para los procesos productivos de explotación agrícola, que garantizan la calidad y la inocuidad de los alimentos y de los productos no alimenticios. Estos cuatro elementos esenciales de las BPA, viabilidad económica, sostenibilidad ambiental, aceptabilidad social, e inocuidad y calidad alimentaria, deberían estar incluidos en las normas del sector público y privado, pero el rango de opciones que éstas abarcan cambia ampliamente (GONZÁLEZ ACOSTA, 2015: 49).

La Resolución 246/2018, en su artículo 3°, prevé que: «Las aplicaciones de fitosanitarios en las zonas de amortiguamiento (...) deberán considerar las características intrínsecas del producto a utilizar (ej. toxicidad y tensión de vapor), la regulación necesaria del equipo (ej. velocidad de avance, presión y caudal de trabajo, tamaño de gota, altura de los picos pulverizadores y tipo de boquilla) y las condiciones meteorológicas antes y durante la aplicación (ej. temperatura, humedad relativa, velocidad y dirección del viento)».

En la actualidad, seguimos recalando en relación a las características de toxicidad y los riesgos inherentes a ello, como ya lo hicimos en nuestra ponencia del IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial celebrado en la ciudad de Salta:

Tan diversa como la naturaleza estructural y funcional de las sustancias químicas y biológicas, es su potencial como factor de riesgo para la salud humana y del ambiente, este potencial sólo puede mensurarse si se los investiga superando las dificultades para el estudio tanto de los efectos a largo plazo como en aquellos que pueden resultar de la acción simultánea o sucesiva de diversas sustancias (exposición múltiple). Como sostiene Digón, sin embargo, sólo en algunos casos es posible definir una característica general que anticipe la toxicidad potencial de un compuesto dado. En las sustancias menos estudiadas esto es imposible de predecir, con las consecuencias que ello puede producir (González Acosta, 2017, párrafo 46).

Regula en forma expresa la norma el supuesto de aplicaciones de fitosanitarios con maquinaria agrícola terrestre de arrastre, montada o autopropulsada, en la zona de amortiguamiento contigua al área urbana y zona residencial extraurbana. En la misma, el usuario —entendiéndose por tal conforme el Glosario Anexo a «toda persona física o jurídica que explote en forma total o parcial un cultivo y utilice directa o indirectamente fitosanitarios en la producción de cultivos extensivos, intensivos, o en el almacenamiento de productos vegetales»— deberá prever la presencia del profesional interviniente que determine las previsiones a tener en cuenta al inicio y durante la aplicación.

Por otra parte la Resolución 246/2018 prevé expresamente, con criterio preventivo, en su artículo 5° que: «La aplicación de fitosanitarios dentro de la zona de amortiguamiento contigua a establecimientos educativos, cualquiera sea la modalidad de aplicación deberá efectuarse fuera de horario escolar. El carácter preventivo de este artículo se hace eco de la problemática de aplicación cerca de escuelas rurales que debido a la deriva de productos se percibía en la provincia de Buenos Aires.

Ya el Decreto 499/91, en su artículo 2°, había previsto, con el fin de lograr el correcto uso de los agroquímicos y evitar la contaminación del medio ambiente, así como los riesgos por intoxicación, entre otros aspectos, al contemplar las atribuciones de la Dirección de Sanidad Vegetal y Fiscalización Agrícola, la cual debería arbitrar los medios pertinentes que permitan la capacitación y/o actualización de los conocimientos de la disciplina fitoterapéutica y alcanzar los objetivos generales previstos en la norma de Agroquímicos de la Provincia de Buenos Aires».

En relación a los profesionales (ingenieros agrónomos matriculados en el Colegio de ingenieros de la Provincia de Buenos Aires), los mismos, conforme al artículo 3° del Decreto antes citado, deberán realizar obligatoriamente cursos de capacitación y/o actualización. Obligación que se ve ampliada a los pilotos de aplicación aérea y los operarios de aplicación terrestre debidamente habilitados.

Por último, en relación a los profesionales que intervengan en la zona de amortiguamiento, el artículo 6° de la Resolución 246/2018 establece que: «Los Profesionales Ingenieros Agrónomos u otro título equivalente —tales como Ingenieros en Producción Agropecuaria, Ingenieros Fitotecnistas, etc.— matriculados, que intervengan en la zona de amortiguamiento deberán asistir a jornadas de actualización técnica específicas que determine la Autoridad de Aplicación».

Zonas de amortiguamiento

Si consideramos a las zonas de amortiguamiento como interfaces que permiten mejorar la gestión de los factores que condicionan las aplicaciones de fitosanitarios y la convivencia del interés de la comunidad con los valores productivos y ambientales.

Creemos que la definición de dimensiones particulares para establecer distancias y superficies no es esencial, sino que depende de las Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA).

Sin perjuicio de lo antedicho, entre los criterios para la definición espacial de las zonas de amortiguamiento, su delimitación es una de las herramientas disponibles en la planificación del territorio. Dentro de las potestades de los municipios, en función de la Ley N° 8912/77, los facultan a delimitar las áreas urbanas, complementarias y rurales.

Para Acuña (2013):

Por la ley 8912 le compete al municipio la responsabilidad primaria (art. 70°) en el ordenamiento territorial para delimitar su territorio en áreas rurales, urbanas y complementarias (art. 5°); esta actividad debe cumplirla bajo el principio que «las comunas deberán realizarlo en concordancia con los objetivos y estrategias definidas por el Gobierno Provincial...» (art. 3°, inc. b) y debe contemplar como objetivo «posibilitar la participación orgánica de la comunidad...» (art. 2°, inc. f); los planes de ordenamiento físico municipal (cambio de uso de suelos, restricciones, usos específicos, etc.) podrán sancionarse por Ordenanza una vez «...que fueran aprobadas...» por el PE previo «dictamen de los Organismos Provinciales competentes...» (art. 83°).

Por nuestra parte, creemos el uso del suelo en general y las restricciones que se consideren convenientes, el uso específico, incluye la atribución regulatoria relativa a la delimitación de distancias específicas para la aplicación de fitosanitarios.

Si bien la zona de amortiguamiento para cada sitio específico, como son los establecimientos educativos, cercanía de viviendas vecinas, entre muchas otras, que requiera especial protección puede ser variable en cada aplicación particularmente en función de las características del ambiente que se busca resguardar, el grado de vulnerabilidad, las características de cada sustancia, los mecanismos de exposición, las tecnologías aplicables y las condiciones ambientales, de acuerdo a una adecuada ponderación de la gestión del riesgo, nada obsta al establecimiento de distancias mínimas comunes en la jurisdicción local, en virtud del principio precautorio.

La Resolución 246/2018, en su artículo 1° establece que a partir del 1° de enero de 2019 distintos inmuebles, denominados lotes, contiguos a distintas áreas comprenderán la zona de amortiguamiento, a saber:

a) Área urbana, la cual es definida por las normas municipales de ordenamiento urbano. Está destinada a asentamientos humanos intensivos, en la que se desarrollen usos vinculados con la residencia, las actividades terciarias y las de producción compatibles (art. 6° del Decreto Ley 8912/77).

b) Zona residencial extraurbana, la cual es definida por las normas municipales de ordenamiento urbano, estando destinada a asentamientos no intensivos, de usos relacionados con la residencia no permanente, emplazada en pleno contacto con la naturaleza, en el área complementaria o en el área rural e incluye los clubes de campo (art. 7° inc. b Decreto Ley 8912/77).

c) **Área de población dispersa** que corresponde al área rural, donde la edificación predominante es la vivienda y las construcciones propias de la explotación rural (art. 33 del Decreto-Ley 8912/77).

d) **Márgenes de cursos o cuerpos de agua**, incluye las zonas contiguas a los cuerpos o cursos de agua que no forman parte del lecho del mismo, conforme el Glosario Anexo a la Resolución 246/2018.

e) **Zonas de bombeo**, denominadas en el Glosario Anexo de la Resolución 246/2018 como Campo de Bombeo o Batería de Pozos y definidas como conjunto de perforaciones utilizadas para la explotación del recurso hídrico subterráneo cuyo fin es el abastecimiento público.

f) **Establecimientos educativos.**

g) **Áreas de esparcimiento** y

h) **Reservas naturales.**

Facultades provinciales

La provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 10.699 relativa a agroquímicos, actualmente reglamentada por los Decretos 499/91, 956/02 y 1170/00 y sus resoluciones complementarias 86/01 y 87/01.

Respecto de la ley 10.699, muchas ordenanzas municipales, en ejercicio de las atribuciones del art. 27 de la Ley Orgánica Municipal, establecen distancias, en áreas rurales, para aplicaciones terrestres en zonas periurbanas, no reguladas por las normas provinciales hoy vigentes, como sí lo hace con las aplicaciones aéreas (2000 metros, art. 38º, Dec. 499/91), con distintos criterios para establecerlas y que obedecen más a «consensos entre sectores sociales» que producto de criterios científico-tecnológicos; si bien, en algunos casos, se determinan distancias diferenciadas por la clasificación toxicológica de los productos a aplicar.

Sostienen Pilatti y Herrera (2013):

La provincia de Buenos Aires inscribió sus bases legales con el dictado de la ley 10.699 hace ya veinticinco años, sentando en su primer artículo como objetivo «la protección de la salud humana, los recursos naturales y la producción agrícola a través de la correcta y racional utilización de los productos mencionados en el artículo siguiente, como así también evitar la contaminación de los alimentos y del medio ambiente» (pfo. 30).

Por su parte, el Decreto 2870/08, Anexo II, relativo a acciones encomendadas a la Dirección de Fiscalización Vegetal, contempla:

1) Fiscalizar la elaboración, formulación, fraccionamiento, distribución, transporte, almacenamiento, comercialización, exhibición y aplicación de productos de acción química, y/o biológica que sean utilizados para la protección y desarrollo de la producción vegetal.

2) Fiscalizar el cumplimiento de las normas vigentes en materia fitosanitaria y de la calidad vegetal que tiendan a la protección de la producción agrícola primaria, total o parcialmente industrializada.

3) Proponer modificaciones a las normas de fiscalización fitosanitaria acorde a las exigencias de los mercados y a la realidad provincial, resguardando los recursos naturales y la salud pública, en coordinación con otros organismos con competencia en la materia.

4) Acordar con instituciones del ámbito oficial o privado, nacional, provincial o municipal, las acciones que aseguren los objetivos de la Ley N° 10.699 y las que en el futuro la modifiquen, como así también de toda otra reglamentación concerniente a la protección de la salud pública y el medio ambiente.

5) Coordinar, actualizar y supervisar los datos e información que posea el registro provincial de las empresas de control de plagas, según establece el Decreto N° 499/91, reglamentario de la Ley N° 10.699.

Facultades municipales

El artículo 56 del Decreto 499/91 prevé que la Autoridad de Aplicación, el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires, por intermedio de la Dirección de Sanidad Vegetal y Fiscalización Agrícola, organismo de las disposiciones de la Ley 10.699, podrá requerir la colaboración de los Municipios a los efectos de favorecer, facilitar y auditar el correcto cumplimiento de las Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA), en todas sus formas, siempre que cuente con la infraestructura necesaria, previa capacitación del personal afectado al servicio.

Por su parte, el artículo 8° de la Resolución 246/2018 prevé que: «...Los municipios podrán auditar las aplicaciones que consideren oportunas a fin de verificar el correcto cumplimiento de las condiciones de aplicación», siempre que exista un Convenio previo, con la Autoridad de Aplicación, pero conforme al artículo 7° de la Resolución 246/2018 solamente en las zonas de amortiguamiento.

En el supuesto aludido, la Resolución citada faculta a los Municipios a determinar la modalidad de aviso previo, por parte del usuario, de la intención de aplicación a los fines de estar en conocimiento y auditar posteriormente.

A título ejemplificativo citamos distintas Ordenanzas Municipales de la Provincia de Buenos Aires:

- a) La Ordenanza Municipal de Luján (5953/2011), en el artículo 5° prohíbe las aplicaciones en las áreas urbanas y permite aplicaciones terrestres con equipos autopropulsados y/o de a partir de los quinientos (500) metros del perímetro de las áreas urbanizadas y zonas de población consolidada. Se crea una zona de resguardo en los espacios comprendidos entre el perímetro de los establecimientos escolares, centros primarios de salud, casas aisladas, reservas naturales y áreas protegidas, y una distancia de cien (100) metros a su alrededor.
- b) La Ordenanza Municipal de Cañuelas (2671/10), en su artículo 14°, establece como distancia de aplicación a partir de los doscientos metros (200 m) del perímetro del establecimiento educativo y fuera del horario de clases debiendo comunicar al establecimiento el día y horario en que se realice la aplicación. En su artículo 15° prohíbe expresamente la aplicación de agroquímicos dentro de un radio de 2000 metros de los límites urbanos de la ciudad cabecera de Cañuelas y de todas las localidades del partido, y entre otras, estará prohibida en el radio fijado, en las zonas donde existan establecimientos escolares rurales durante los horarios de clases.
- c) La Ordenanza Municipal de General Pueyrredón (18740/2008), en su artículo 1°, prohíbe la aplicación dentro del radio de mil (1000) metros a partir del límite de las plantas urbanas o núcleos poblacionales.
- d) La ordenanza de Trenque Lauquen (3965/2013), define una Zona de Exclusión a la distancia donde no puede realizarse aplicación, excepto con equipos compatibles con la producción orgánica y una Zona de Amortiguamiento o de Resguardo Ambiental a la lindante a la de Exclusión, donde sólo se podrá aplicar siempre con vientos menores a 10 kilómetros por hora y que estos provengan desde la zona resguardada hacia Zona Rural y con la presencia de un ingeniero agrónomo en la operatividad terrestre.
- e) La Ordenanza 86/14 de la Municipalidad de Salto prohíbe la aplicación aérea a distancia menor a 2 kilómetros de centros poblados y establece como Zona de Amortiguamiento a la adyacente a un área sensible, ya sea urbana, residencial extraurbana, escuelas y salas sanitarias de atención primarias, hospitales y establece como zona de control intensivo de toda aplicación una distancia de 100 metros lindante a las áreas sensibles. Se contempla el certificado o carta de consentimiento antes de ejercer la actividad. Dentro de la zona de amortiguamiento y hasta los 500 metros, en el caso de aplicación terrestre, se deberá notificar, para ser registradas en forma previa, a las Autoridades Municipales competentes y de las Instituciones Educativas o de

Salud y en el caso de las Instituciones Educativas se deberá aplicar fuera del horario de clases

Conclusión

Las Buenas Prácticas de Aplicación de fitosanitarios incluyen un conjunto armónico de técnicas y prácticas aplicables tendientes a asegurar que el producto pueda expresar su máxima capacidad para el que fue concebido disminuyendo al máximo cualquiera de las diferentes formas de deriva, evitando así los posibles riesgos emergentes a la salud y al ambiente, las mismas, entendemos, constituyen un capítulo dentro de las Buenas Prácticas Agrícolas.

Resolución Ministerial N° 246/2018 de la Provincia de Buenos Aires prevé en su artículo 3° que: «Las aplicaciones de fitosanitarios en las zonas de amortiguamiento ... deberán considerar las características intrínsecas del producto a utilizar (ej. toxicidad y tensión de vapor), la regulación necesaria del equipo (ej. velocidad de avance, presión y caudal de trabajo, tamaño de gota, altura de los picos pulverizadores y tipo de boquilla) y las condiciones meteorológicas antes y durante la aplicación (ej. temperatura, humedad relativa, velocidad y dirección del viento)».

Consideramos las zonas de amortiguamiento como interfaces que permiten mejorar la gestión de los factores que condicionan las aplicaciones de fitosanitarios y la convivencia del interés de la comunidad con los valores productivos y ambientales pero la definición de dimensiones particulares para establecer distancias y superficies no es esencial, sino que depende de las Buenas Prácticas Agropecuarias (BPA).

Sin perjuicio de lo antedicho, los criterios para la definición espacial de las zonas de amortiguamiento en la planificación del territorio están incluidas dentro de las potestades de los Municipios, en función de la Ley N° 8912/77, los facultan a delimitar las Áreas Urbanas, Complementarias y Rurales.

La Resolución 246/2018 establece que a partir del 1° de enero de 2019 distintos inmuebles, denominados lotes, contiguos a distintas áreas comprenden la zona de amortiguamiento, a saber: a) Área urbana; b) Zona residencial extraurbana; c) Área de población dispersa; d) Márgenes de cursos o cuerpos de agua; e) Campo de Bombeo o Batería de Pozos; f) Establecimientos educativos; g) Áreas de esparcimiento y h) Reservas naturales, correspondiendo a los municipios la facultad de auditar las aplicaciones que consideren oportunas a fin de verificar el correcto cumplimiento de las condiciones de aplicación, siempre que exista un Convenio previo, con la Autoridad de Aplicación, en las zonas de amortiguamiento.

No obstante el loable carácter preventivo de la regulación de zonas de amortiguamiento, el potencial como factor de riesgo sólo puede mensurarse si se lo

investiga superando las dificultades para el estudio tanto de los efectos a largo plazo como en aquellos que pueden resultar de la acción simultánea o sucesiva de diversas sustancias (exposición múltiple). Como sostiene Digón, sin embargo, sólo en algunos casos es posible definir una característica general que anticipe la toxicidad potencial de un compuesto dado. En las sustancias menos estudiadas esto es imposible de predecir, con las consecuencias que ello puede producir.

Bibliografía

- BERNARDI BONOMI, L. (2011). Marco regulatorio para el registro de Aplicadores de Productos Fitosanitarios en la Argentina. SENASA (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria): Buenos Aires.
- DIGÓN, A. (2013). *Químicos prohibidos y restringidos en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- GONZÁLEZ ACOSTA, G.; COSENZO, E.; KROOTSCH, T. (2015). *Desarrollo Rural Sostenible y Buenas Prácticas Agrícolas*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.
- GONZÁLEZ ACOSTA, G. (2017). Régimen Jurídico Aplicable a la Protección y Desarrollo de la Producción Vegetal en la Provincia de Buenos Aires. En: IV Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (Salta, 2017). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/60414>>
- PASTORINO, L. F. (2014). Avatares de la realización del desarrollo sostenible: A propósito de una decisión de la SCBA sobre aplicación de agroquímicos. En: XIII Congreso Mundial de Derecho Agrario. Riberão Preto: Altai.
- PILATTI, H.; HERRERA, L. (2013). Nueva reglamentación de la Ley de Agroquímicos 10.699. II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial (La Plata, 2013). Recuperado de <<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/39555>>