

## **Derechos humanos, trabajo rural y uso de agroquímicos en Argentina. Análisis normativo (1994-2014)**

*Daniela Sánchez Enrique\**

### **Resumen**

*Informes de la OIT y la OMS, sobre enfermedades y accidentes de trabajo, aseguran que el uso de productos agroquímicos y plaguicidas provoca unas setenta mil muertes por envenenamiento cada año, a nivel mundial, y al menos siete millones de casos de enfermedades, tanto agudas como a largo plazo. A pesar de la envergadura de esta problemática, no ha sido incorporada a las disposiciones del nuevo régimen argentino de trabajo agrícola (Ley 26.727).*

*Por esta razón, el objetivo de este trabajo consiste en analizar la problemática del uso de agroquímicos vinculados al trabajo rural en Argentina (1994-2014), desde el punto de vista normativo. Se propone investigar si otras normas nacionales y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por nuestro país pueden ser invocados para proteger los derechos de los trabajadores agrícolas relacionados con la exposición y/o uso de agroquímicos.*

*Con este fin, en este trabajo se estudian tratados internacionales de Derechos Humanos sobre esta problemática ratificados por nuestro país, como así también normas nacionales y políticas públicas vinculadas al uso de agroquímicos, ambiente y trabajo rural en Argentina.*

Palabras clave: trabajo rural - agroquímicos - derechos humanos - DESC

### **Abstract**

*Reports of the ILO and WHO, on diseases and accidents, ensure that the use of agrochemicals & pesticides causes some seventy thousand deaths by poisoning each year, and at least seven million cases of diseases, both acute and long-term. However, the scale of this problem, there has not been incorporated into the new law of agricultural labor in Argentina.*

*Therefore, the aim of this paper is to analyze the problems of agrochemicals linked to rural work in Argentina (1994-2014), from a regulatory point of view. We plan to investigate other national laws and international human rights treaties ratified by Argentina, may be invoked to protect the agricultural workers rights associated with exposure and use of agrochemicals.*

*To analyze this problem, we study international treaties on Human Rights on this issue, ratified by our country, as well as national standards and public policies related to the use of chemicals in Argentina.*

Key words: rural labor - agrochemicals - human rights - DESC

---

\* Centro de Estudios de la Argentina Rural (CEAR), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).  
E-mail: danielasanchezenrique@gmail.com

Recepción del original: 30/12/2014

Aceptación del original: 17/07/2015

## Introducción

A finales de la década de los '80 en América Latina se implementaron una serie de reformas estructurales caracterizadas por la desregulación de los mercados. Este proceso produjo un crecimiento del comercio internacional y de las inversiones extranjeras directas en distintas ramas de la economía. En el caso de la agricultura, esta tendencia se manifestó principalmente en el fortalecimiento de las agroindustrias.

En este sentido, en Latinoamérica se incrementó el desarrollo del modelo de producción basado en una agroindustria altamente tecnificada, “caracterizada por monocultivos intensivos con el uso de agroquímicos y semillas transgénicas. Este modelo que antes se benefició con la revolución verde, ahora lo hace con la revolución biotecnológica.”<sup>1</sup>

De este modo, este proceso de transformación agrícola global “modificó no solo el entorno macroeconómico, sino también las estructuras productivas y las relaciones de las distintas agendas económicas tanto entre sí, como con las de otros países y con el conjunto de la economía mundial.”<sup>2</sup> Estas transformaciones en la producción vinculadas especialmente a las agroindustrias y al uso de agroquímicos han tenido continuidad en las últimas décadas, generando un impacto social negativo, relacionado con el peligro para la salud de los trabajadores rurales.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sostiene que la agricultura es uno de los tres sectores laborales más peligrosos, junto con la construcción y la minería. Se estima que a nivel mundial en el sector rural se producen 170.000 accidentes fatales en lugares de trabajo, de 335.000 que se registran en total.<sup>3</sup> Esta problemática se agrava debido a las grandes distancias que habitualmente las separan de los centros de salud, como así también por la escasez de políticas públicas sanitarias, de medidas de seguridad, información y capacitación adecuadas para el uso y disposición de productos agroquímicos.

La Comisión Nacional de Investigación de Agroquímicos (CNIA) define a los agroquímicos como:

“Cualquier sustancia o mezcla de sustancias naturales o sintéticas destinadas a prevenir, eliminar o reducir ciertas adversidades (plaga, enfermedad o maleza) que interfieren en la producción, elaboración, almacenamiento, transporte o

<sup>1</sup> Eric HOLT GIMENEZ, “From Food Crisis to Foods Sovereignty”, *Montly Review*, núm. 61, 2009, pp. 142-156, cit. en Xavier LEON VEGA, “Transgénicos, agroindustria y soberanía alimentaria”, *Letras verdes. Revista Latinoamericana de estudios socioambientales*, FLACSO Ecuador, núm. 16, 2014, pp. 29-53.

<sup>2</sup> Celso GARRIDO y Wilson PERES, “Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos”, *Revista de la CEPAL*, núm. 66, 1998, p. 1, cit. en: Guillermo NEIMAN y Adriana BOCCO, “Estrategias empresarias y transnacionalización de la vitivinicultura en la Argentina”, Guillermo NEIMAN y Josefa BARBOSA CALVACANTI (comps.), *Acerca de la globalización en la agricultura: territorios, empresas y desarrollo local en América Latina*, Buenos Aires, CICCUS, 2005, p. 282.

<sup>3</sup> Food, Agriculture & Decent Work, Alimentación, agricultura y trabajo decente, disponible en: [http://www.fao-ilo.org/more/fao-ilo-safety/es/?no\\_cache=1](http://www.fao-ilo.org/more/fao-ilo-safety/es/?no_cache=1). Consultado el 10/12/2014.

comercialización de productos agropecuarios, alimentos humanos y animales, madera y productos de madera. Este término incluye a las sustancias que regulan el crecimiento de los cultivos, defolian, desecan, reducen la densidad de la fruta o evitan su caída prematura, y a aquellas que se usan antes o después de la cosecha para proteger al producto o al subproducto cosechado del deterioro durante su almacenamiento o transporte.”<sup>4</sup>

La CNIA también ha declarado que los agroquímicos no son inocuos para la salud humana ni para el ambiente, aunque su peligrosidad varía según su grado de toxicidad y su formulación. El riesgo asociado a ellos depende tanto de las dosis utilizadas, las condiciones climáticas, el tipo de producto, el modo de aplicación, como del tipo y el grado de exposición de los usuarios.

Los principales peligros en el uso de estos productos se producen, tanto por la falta de información adecuada sobre su riesgo, como de equipos necesarios para la protección del trabajador, ya sea por falta de disponibilidad, por su alto costo o por su falta de adecuación frente a ciertas condiciones como las altas temperaturas, lo que produce la resistencia de los usuarios respecto de su utilización. Otros de los factores de peligro son las técnicas de aplicación incorrectas de los productos y el uso de equipos con escaso mantenimiento, pero principalmente por prácticas de almacenamiento inadecuadas y por la reutilización de contenedores viejos para el almacenamiento de los alimentos o del agua.

La OIT junto con la Organización Mundial de la Salud (OMS) afirman sobre enfermedades y accidentes de trabajo, que el uso de plaguicidas provoca unas 70.000 muertes por envenenamiento cada año y, al menos, 7.000.000 de casos de enfermedades no fatales, tanto agudas como a largo plazo.

Por ello, la exposición a plaguicidas y agroquímicos adquiere una principal relevancia si se considera que el trabajo agrícola, tanto de campesinos como de trabajadores temporarios y permanentes, se caracteriza porque las condiciones de trabajo y de vida se identifican por desarrollarse prácticamente en el mismo espacio.

Es decir, los trabajadores y sus familias viven y trabajan, generalmente, en áreas rurales en cuyo medio ambiente se presentan las externalidades de los posibles daños ambientales vinculados al uso de agroquímicos. Una exposición comunitaria vinculada a los plaguicidas puede contaminar los alimentos y la ropa, por el mal uso de contenedores para almacenamiento de alimentos y agua, la desviación de semillas químicamente tratadas hacia el consumo humano y la contaminación del agua de la napa freática con desperdicios químicos.

Sobre este punto, resulta oportuno mencionar el informe sobre la problemática de los agroquímicos y sus envases, vinculada a su incidencia en la salud de los trabajadores, realizado por el Ministerio de Salud y por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la nación, la Asociación Argentina de Médicos por el Medio Ambiente y la Organización Panamericana de la Salud.

Las provincias que formaron parte de dicho informe fueron: Buenos Aires, Catamarca, Jujuy, Misiones, Neuquén, Santa Fe, Chaco y Santiago del Estero. No obstante, el estudio no fue exhaustivo, y no se han explicitado razones que justifiquen la exclusión de provincias

<sup>4</sup> COMISIÓN NACIONAL DE INVESTIGACIONES DE AGROQUÍMICOS (CNIA), *Guía de uso responsable de agroquímicos*, Argentina, 2010, p. 11. Disponible en: <http://www.msal.gov.ar/agroquimicos/descargas/nuevos/GURA2010.pdf>. Consultado el 12/12/2014.

como Salta que, a pesar de la envergadura de sus producciones con uso de agroquímicos, como la tabacalera, no fueron incluidas en el informe. Sobre el uso y la exposición de trabajadores a productos agroquímicos afirman que:

“Al introducirse masivamente estas sustancias en el ambiente se produce una exposición casi continua a productos químicos persistentes y no persistentes. Se hace notable entonces la falta de información sobre los efectos tóxicos, la exposición a bajas dosis a largo plazo, la exposición química múltiple, el seguimiento a largo plazo por bio-monitoreo y que están escasamente estudiados respecto de sus efectos sobre la salud y el desarrollo humano.”<sup>5</sup>

Con respecto a los trabajos que vinculan al medio ambiente con los derechos humanos en zonas rurales, podría afirmarse que han concentrado su interés especialmente en dos perspectivas. Una de ellas es la que relaciona al mundo agrícola con los derechos humanos y estudia el derecho a un medio ambiente sano como derecho colectivo.<sup>6</sup> Mientras que otra analiza esta problemática relacionando los derechos humanos con los diversos modos de producción agrícola.

En este sentido, estas líneas de investigación se han ocupado de vincular al derecho de soberanía alimentaria y la propiedad de la tierra dentro del marco de los reclamos por la reforma agraria. O bien, tratan sobre el papel de la agricultura familiar campesina como generadora de soberanía alimentaria, en contraste con la agricultura agroindustrial basada en el uso de transgénicos.<sup>7</sup>

En ese contexto, este artículo pretende realizar un aporte alternativo mediante un abordaje de la problemática ambiental, pero relacionado con las condiciones de trabajo rural referidas a la exposición a agroquímicos desde la perspectiva de los derechos humanos en general y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en particular (DESC) en Argentina, desde 1994, fecha de la última reforma constitucional, hasta el 2014.

De este modo, el presente estudio se concentrará en el vínculo entre el trabajo agrícola y el uso de agroquímicos desde un enfoque de derechos humanos. Esta perspectiva aporta una visión del mundo rural con el fin de analizar en ese contexto las condiciones de desarrollo humano, entendiéndolo como las capacidades de reproducción de condiciones de bienestar,<sup>8</sup> vinculado al derecho de acceso a un nivel de vida adecuado del Art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La hipótesis de investigación que guía este artículo sostiene que existe una débil protección del derecho a la salud -en relación a los DESC- de trabajadores rurales frente a su exposición al uso de agroquímicos en la normativa interna argentina. Si bien existe un sólido marco protectorio de tratados internacionales de derechos humanos que resultan aplicables en nuestro país, por haber sido incorporado mediante la cláusula constitucional

<sup>5</sup> SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE, OPS y AAMMA, *La problemática de los agroquímicos y sus envases, su incidencia en la salud de los trabajadores, la población expuesta por el ambiente*, Buenos Aires, Gráfica Laf., 2007, p. 13. Disponible en: <http://www.ambiente.gob.ar/archivos/web/UniDA/File/LIBRO%20Agroquimicos.pdf>

<sup>6</sup> José I. VASQUEZ MARQUEZ, “Pasado y futuro del medio ambiente como derecho fundamental”, *Revista de Derecho Público*, vol. 80, primer semestre 2014, pp. 143-162. Disponible en: <http://www.revistaderechopublico.uchile.cl/index.php/RDPU/article/view/33323>. Consultado el 12/12/2014.

<sup>7</sup> Xavier LEON VEGA, “Transgénicos, agroindustria...” cit.

<sup>8</sup> Amartya SEN, *La idea de la justicia*, Buenos Aires, Taurus, 2010.

del Art. 75, inc. 22 de la última reforma de 1994, la legislación nacional aún no se ha adecuado a estos estándares supranacionales en materia de protección del derecho a la salud en el ámbito del trabajo rural.

Con respecto a la estructura de este artículo, en primer lugar, se desarrollará la relación entre DESC, medioambiente y trabajo rural. Luego, se analizarán ciertos documentos de derechos humanos, ratificados por Argentina, sobre esta problemática: El convenio relativo a la seguridad y a la salud en la agricultura<sup>9</sup> de la OIT y las Directrices de Kuala Lumpur, desarrolladas con el objeto de integrar los derechos humanos a la política económica agrícola. Finalmente, se estudiará la ley nacional de Presupuestos Mínimos Ambientales, N° 26.331, dentro del marco de la normativa referida al uso de productos agroquímicos en la Argentina.

### **Derechos Económicos, Sociales y Culturales, medioambiente y exposición de los trabajadores agrícolas a productos agroquímicos**

El Sistema Internacional de Derechos Humanos se consolidó luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando la comunidad internacional aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948. Sin embargo, cuando este proceso indujo a los Estados a dar fuerza vinculante a las disposiciones de la declaración, la Guerra Fría ya había relegado a los derechos humanos a un segundo plano y los había dividido en dos categorías. El mundo occidental argumentaba que los Derechos Civiles y Políticos (DCP) tenían prioridad, mientras que los DESC eran meras aspiraciones programáticas. Por el contrario, el bloque oriental afirmaba que los DESC (derecho a la alimentación, la salud y la educación, etc.) eran de vital importancia, por considerarlos también constitutivos de la idea de democracia y que, por esa razón, los Estados tenían la responsabilidad de garantizarlos con el desarrollo de legislación interna y políticas públicas específicas, lo que equivale a decir que estos derechos eran operativos y vinculantes.

Los DCP, ante todo, están orientados a garantizar la consolidación del sistema democrático y los DESC aseguran la calidad de la democracia por el acceso a un nivel de vida adecuado, mediante el derecho al desarrollo y condiciones de bienestar de los ciudadanos. Dentro de este contexto de debate ideológico, se impuso la postura liberal y las declaraciones no fueron unificadas.

Por esta razón, en 1966 se redactaron dos tratados distintos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).<sup>10</sup> No obstante, el primero fue reglamentado ese mismo año mientras que el protocolo facultativo del segundo fue aprobado recién en 2008.

El efecto de la separación de los derechos humanos de la Declaración Universal en dos pactos distintos tuvo un impacto negativo al momento de ser garantizados por los Estados. Al generar la idea equivocada de que, mientras los DCP sí eran vinculantes y de realización

<sup>9</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura*, núm. 184, 2001, Disponible en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C184](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C184). Consultado el 13/12/2014.

<sup>10</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1966. En línea: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>. Consultado el 09/12/2014.

inmediata, los DESC se entendían como derechos programáticos cuya realización no podía exigirse directamente dentro del sistema de derecho nacional, y se encontraba supeditada a factores tales como la disposición de recursos económicos para el financiamiento de políticas públicas específicas.

No obstante, en el contexto latinoamericano de los últimos treinta años, en el que los gobiernos de facto violentaron sistemáticamente los derechos humanos, especialmente los civiles y políticos, mediante la tortura, represión y desaparición de personas, esas circunstancias dejaron en un segundo plano el desarrollo académico e institucional de los DESC, postergándolo en las agendas nacionales y regionales hasta fines de los años '90.

En este sentido, la Argentina ha ratificado el Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y ha firmado también el protocolo facultativo de DESC y, como muchos países en América Latina, ha incorporado a los tratados internacionales de derechos humanos mediante la denominada cláusula de apertura constitucional (Art. 75, inc. 22), incorporado por la última reforma de la Constitución Nacional de 1994.<sup>11</sup>

Esta serie de ratificaciones implican la responsabilidad del Estado argentino de garantizar progresivamente el respeto de los derechos humanos en su territorio. Sin embargo, como esta realización es necesariamente progresiva, se trata de una obligación de medios antes que de resultado. En otras palabras, la garantía del pleno goce de los derechos implica un proceso y, por tanto, que el Estado cumple con esta obligación si demuestra haber desarrollado progresivamente los medios necesarios para garantizar estos derechos.

Entre los mecanismos que podrían implementarse se cuentan: políticas públicas específicas, la incorporación de estándares internacionales de derechos humanos a las normas nacionales, la creación de organismos especializados en ciertas problemáticas y el empleo de partidas presupuestarias con objetivos de protección estratégica de derechos humanos. Dentro de este contexto normativo de derechos humanos sociales, encontramos la garantía del derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado y a las capacidades de desarrollo de los trabajadores rurales, que se ponen en tensión con el uso y exposición a productos agroquímicos cuando no están debidamente reglamentados y controlados por el Estado.

### **Cláusula de progresividad**

La noción de progresividad de los DESC fue instituida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), que en el año 2005 aprobó las Normas para la confección de los informes periódicos previstas en el Art. 19 del Protocolo de San Salvador. Este documento prevé la obligación de los Estados de formular informes nacionales referidos a las medidas progresivas adoptadas para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo protocolo. En su Art. 5.1 caracteriza la noción de progresividad entendiéndola como el avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o

---

<sup>11</sup> *Constitución Nacional Argentina*, 1994. Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/deInteres>. Consultado el 15/12/2014.

cultural. Con posterioridad, define como medidas regresivas a todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel de un goce o ejercicio de un derecho protegido.

Otro de los desafíos pendientes consiste en incorporar la prohibición de regresividad en materia de derechos y la obligación de progresividad a la evaluación de políticas públicas rurales, ya que no debe confundirse la medición de desarrollo socioeconómico de un Estado con el progreso en la realización de los DESC, teniendo en cuenta que el crecimiento económico no necesariamente implica redistribución de riqueza y de oportunidades.

### **Normativa internacional específica: Convenio relativo a la seguridad y la salud en la agricultura de OIT y Directrices de Kuala Lumpur**

Los documentos que se analizarán a continuación, ratificados por la Argentina, resultan relevantes porque integran los derechos humanos a las políticas agrícolas y se ocupan específicamente de los derechos a la seguridad y la salud de los trabajadores rurales, dentro de un marco de protección ambiental.

#### *Convenio N° 184 de OIT, sobre la seguridad y la salud en la agricultura*

La adhesión de la Argentina a este convenio se realizó dentro del marco de la incorporación del programa de OIT sobre trabajo decente en 2004, que el Estado argentino asumió como un objetivo nacional mediante la sanción de la Ley N° 25.877/04.

El convenio internacional sobre la seguridad y la salud en la agricultura fue firmado en Ginebra, en la Conferencia General de la OIT, entró en vigor en 2003 y fue ratificado por Argentina en 2006. Dentro de las disposiciones generales del Pacto, en el Art. 4, inc. 2, se establece la obligación de los Estados de adaptar sus legislaciones nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo agrícola. Sin embargo, es en el apartado sobre gestión racional de productos químicos donde establece el marco protectorio esencial vinculado al uso de agroquímicos en el trabajo rural.

Sobre la etapa previa al uso de agroquímicos, el Art. 12 determina la necesidad de articular un sistema nacional que prevea criterios de seguridad vinculados a la importación, embalaje y etiquetado de los productos químicos utilizados en la agricultura y la prohibición de los considerados *no seguros*. También asigna la responsabilidad a quienes produzcan, importen, o vendan agroquímicos, de cumplir con las normas nacionales sobre seguridad y salud, y de brindar información adecuada a los usuarios, en el idioma oficial del país al que se comercializa.

El siguiente artículo establece como prioritario que la legislación nacional reglamente el proceso de eliminación de desechos de agroquímicos. Este procedimiento deberá asegurar la existencia de medidas de prevención sobre la manipulación de los desechos químicos en las explotaciones agrícolas. Estas medidas deberán cubrir: (a) la preparación, manipulación, aplicación, almacenamiento y transporte de productos químicos; (b) las actividades agrícolas que impliquen la dispersión de productos químicos; (c) el mantenimiento de los equipos y recipientes utilizados para los productos químicos, y (d) la eliminación de recipientes vacíos, el tratamiento y evacuación de desechos químicos y



de productos químicos obsoletos, a fin de eliminar o reducir al mínimo los riesgos para la seguridad, la salud y el medio ambiente.

Finalmente, sobre el impacto en la salud de los trabajadores y en el ambiente, el Art. 14 establece la obligación de los Estados de legislar a nivel nacional, a fin de que los riesgos de infección, alergia o intoxicación por la manipulación de agentes biológicos se eviten o reduzcan al mínimo. Así también, indica que deberá reglamentarse en este sentido en las actividades con ganado y otros animales.

A continuación, el convenio establece ciertos criterios sobre grupos especialmente vulnerables en el trabajo agrícola: los menores de edad, los trabajadores temporarios y las mujeres. Sobre el primer grupo, establece en el Art. 16 la edad mínima de 18 años para trabajar en la agricultura, que por las condiciones en las que se realiza podría considerarse como peligroso. Se entiende que el uso de agroquímicos agrava el riesgo de este trabajo. No obstante, sostiene que los Estados podrían autorizar el desempeño de este trabajo a partir de los 16 años, a condición de que se imparta una formación adecuada y de que se protejan plenamente la salud y la seguridad de los trabajadores jóvenes.

Este es el caso de la Argentina, que por la sanción del nuevo régimen de trabajo agrícola Ley 27.626,<sup>12</sup> en el Art. 64, elevó de 14 a 16 años la edad mínima para el trabajo agropecuario. De este modo, establece que los menores que tengan entre 16 y 18 años, sólo pueden celebrar contratos de trabajo agrícola siempre que presenten: certificados de aptitud física, de escolaridad y de autorización de sus padres o tutores. Todo en concordancia con la ley nacional N° 26.390 de prohibición de trabajo infantil sancionada en el año 2008.

De este modo, mientras el régimen de trabajo agrícola prohíbe los trabajos considerados peligrosos en caso de trabajo adolescente habilitándolo sólo desde los 18 años, el Convenio N° 148 de OIT lo permitiría desde los 16 años. La modificación de la edad mínima de trabajo adolescente de la última reforma del régimen de trabajo agrícola implica un progreso en la incorporación de este estándar internacional de derechos humanos a la legislación nacional, armonizando el régimen nacional con el convenio sobre salud y seguridad en el trabajo agrícola de la OIT en lo referido al trabajo de menores.

Esta normativa es esencial en materia de protección de la salud y seguridad de los menores, ya que en el ámbito rural el trabajo infantil es una práctica habitual a pesar de las normas nacionales e internacionales que lo prohíben. El pago a destajo estimula también que el cosechero sea acompañado por miembros de la familia -generalmente los varones a partir de los 14 años- para incrementar la productividad. En este sentido, Susana Aparicio retoma la voz de un trabajador: “Me ayuda en la cosecha, ya se probó en el limón” decía un cosechero con orgullo refiriéndose a que su hijo no era un vago.<sup>13</sup>

El convenio explicita la necesidad de proteger con políticas específicas al grupo de trabajadores temporales estableciendo que deben recibir la misma protección en materia de seguridad y salud que la concedida a los trabajadores empleados de forma permanente en la agricultura (Art. 17). Al mismo tiempo, establece que deberán adoptarse medidas para proteger a las trabajadoras agrícolas, en particular, en lo que se refiere al embarazo, la

<sup>12</sup> RÉGIMEN NACIONAL DE TRABAJO AGRÍCOLA, Ley N° 27.262, 2011. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192152/norma.htm>. Consultado el 16/12/2014.

<sup>13</sup> Susana APARICIO, “El trabajo infantil en el agro”, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*, Buenos Aires, p. 214. Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca\\_libros/trabajo\\_infantil\\_argentina.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_libros/trabajo_infantil_argentina.pdf). Consultado el 13/12/2014.



lactancia y la salud reproductiva (Art. 18). En el segundo caso, el peligro por la exposición a agroquímicos es más evidente ya que se relaciona con un estado de vulnerabilidad específico relacionado con la maternidad.

Sin embargo, para los trabajadores temporarios el riesgo se presenta especialmente por el carácter transitorio de las tareas, “la alta rotación por diferentes unidades de producción, la condición migrante de algunos trabajadores, sumadas a las limitaciones de capital social y relacional, configuran serias dificultades para la constitución de organizaciones gremiales y generan condiciones que limitan la participación de los trabajadores en esas instancias de participación.”<sup>14</sup>

De este modo, “la suma de estos factores genera situaciones de pobreza en este sector que terminan siendo estructurales, que las condiciones del mercado de trabajo reproduce y que los trabajadores, por su baja capacidad de negociación laboral a que los reduce por sus extremas necesidades económicas y por su vulnerabilidad social, se ven imposibilitados de revertir.”<sup>15</sup>

### Directrices de Kuala Lumpur

Otro de los documentos de derechos humanos vinculados al trabajo agrícola y al uso de agroquímicos es el llamado Directrices de Kuala Lumpur, que determina un conjunto de criterios desarrollados con el objeto de integrar los derechos humanos a la política económica agrícola. Este documento fue elaborado en el marco de una crisis agraria de diversos tipos -alimentaria, energética, climática, financiera, ecológica y económica- por representantes de distintos organismos de derechos humanos con experiencia en diferentes campos vinculados al ámbito rural, reunidos en Kuala Lumpur (Malasia) en el año 2010.<sup>16</sup>

Si bien es cierto que este documento aún no tiene fuerza normativa vinculante para los Estados, contiene principios programáticos que pueden ser invocados en materia de derechos humanos, medio ambiente y trabajo rural. Estas directrices nacen como una reacción, con aspiraciones normativas, frente al crecimiento de un modelo de producción basado en una agroindustria altamente tecnificada, caracterizada por monocultivos intensivos con el uso de agroquímicos y semillas transgénicas.

<sup>14</sup> Matías BERGER, Gabriel BOBER, José F. FABIO [et. al.], “¿Legalizar la precariedad?: La forma cooperativa en la movilización de mano de obra en el agro. La producción del trabajo asociativo”, Cecilia CROSS (comp.), *Condiciones, experiencias y prácticas en la economía social*, Buenos Aires, CICCUS-CEIL-PIETTE, 2011, p. 179.

<sup>15</sup> Daniela Verónica SANCHEZ ENRIQUE, “Índices de medición de mercado de trabajo, derechos humanos y trabajo temporario agrícola en la provincia de La Rioja”, *Estudios Rurales*, vol. 1, núm. 5, 2013, pp. 103-123. Disponible en: <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/estudios-rurales/article/view/4044>. Consultado el 02/12/2014.

<sup>16</sup> Las organizaciones de derechos humanos que trabajaron conjuntamente en su elaboración son las siguientes: Asian Forum for Human Rights and Development - Forum Asia (Tailandia), Center of Concern (EEUU), Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (Argentina), Desarrollo, Educación y Cultura Autogestionarios - DECA Equipo Pueblo (México), International Gender and Trade Network, Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Red-DESC, Kenya Human Rights Commission (Kenia), Land Center for Human Rights (Egipto), Southeast Asian Council for Food Security and Fair Trade-SEACON (Malasia), Southern & Eastern African Trade Information & Negotiations Institute - SEATINI (Uganda), Terra de Direitos (Brasil) y Women in Law in Southern Africa (Zambia).

Este documento vincula los derechos humanos a la política económica, con el objeto de guiar la formulación, la implementación y el monitoreo de las políticas y programas de desarrollo. Como principales actores de la agricultura identifica a los pequeños productores o campesinos, los trabajadores agrícolas, comunidades indígenas y otros grupos vulnerables. Finalmente, visibiliza como actores económicos globales, a los inversores privados, las empresas multinacionales, las instituciones financieras como los bancos nacionales y regionales de desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones intergubernamentales de comercio como la Organización Mundial del Comercio. Este reconocimiento implica poner en evidencia el fenómeno de transnacionalización de la agricultura en América Latina de las últimas décadas y señalar que los Estados nacionales ya no son los únicos actores de poder que inciden en las políticas agrícolas nacionales.

Entre los derechos humanos especialmente vinculados a la agricultura y al uso de agroquímicos contempla el derecho al trabajo, donde la agricultura proporciona las condiciones para empleo libremente elegido, en condiciones dignas y cuyo desempeño no implique la necesidad de exponerse a sustancias peligrosas como condición para conservarlo. Esto comprende no sólo el momento de empleo de estos productos, sino también el momento previo de información sobre los modos de uso seguro y el posterior, vinculado a la manipulación de los desechos y envases.

También es reconocido el derecho a un nivel de vida adecuado, que comprende el derecho al desarrollo, a la mejora de las condiciones de vida y el derecho a la salud. Esto significa no sólo el bienestar físico sino también la garantía de atención psicológica, mediante la disponibilidad de atención en centros de salud cercanos y el acceso a un servicio de salud económico y eficiente.

Otro bien jurídicamente protegido es el derecho al agua, que debe comprender un acceso equitativo, no sólo con fines productivos, sino también para el consumo humano. Este derecho se pone en tensión con el uso de agroquímicos por el peligro de contaminación no sólo de las fuentes o contenedores de agua, sino también de la napa freática con desperdicios químicos.

El uso de agroquímicos se vincula especialmente con la producción a gran escala de las agroindustrias, en las que el trabajo agrícola y la producción de agricultores familiares son el primer eslabón de una cadena de posterior industrialización. Las demandas de rendimiento y condiciones de compra de cosechas de las primeras contradicen el derecho a la auto-determinación productiva de los segundos. Esta auto-determinación se relaciona con la presión de modificación en las prácticas agrícolas que se basan en los conocimientos y métodos tradicionales. Es decir, en iniciativas y experiencias de los agricultores de pequeña escala, trabajadores y de pueblos indígenas, que expresan una relación con la naturaleza de mayor armonía, y que implican técnicas naturales de fertilización y de control de plagas, no químicos, sino agroecológicos.

Este vínculo entre uso de agroquímicos y modos de producción implica una manera de concebir el trabajo rural sólo como una variable económica, reduciendo la cultura rural a la producción agrícola capitalista. En este sentido, las directrices de Kuala Lumpur reconocen el derecho a la cultura en el ámbito de trabajo rural. Entienden a la agricultura como un medio no sólo de producción sino también de expresión de la herencia, cultura, historia y tradiciones de los trabajadores y de los agricultores de pequeña escala. Se considera también los sistemas de conocimiento de los indígenas y las comunidades agrícolas, donde

la agricultura ha sido el medio para adquirir y conservar la riqueza (tierra o propiedades) entre generaciones a través de los derechos consuetudinarios y ancestrales.

Sin embargo, sobre lo referido específicamente al uso de agroquímicos en la agricultura, este documento lo desarrolla en la segunda parte sobre actores, temas y amenazas relacionadas con los derechos humanos en la agricultura. Lo ubica entre las amenazas clave para los derechos económicos, sociales y culturales en la agricultura, junto con problemáticas referidas a la comercialización, la monopolización y concentración del mercado y la modificación genética. En el apartado N° 27, este documento se refiere al peligro que entraña para la biodiversidad, el medioambiente y la salud de los trabajadores y pequeños agricultores, el uso de agroquímicos y de organismos genéticamente modificados y reproducidos a través del crecimiento artificialmente inducido.

El peligro, en este sentido, se refiere a la falta de producción y financiamiento científico sobre el alcance del impacto y posible daño de estos productos sobre la salud de los trabajadores agrícolas y sobre el medioambiente. También resultaría necesario realizar un control exhaustivo de los productos químicos que se comercializan actualmente en América Latina y en otras regiones donde ya han sido prohibidos por ser considerados no seguros para la salud y el medio ambiente.

Por todo lo expuesto, puede considerarse que el principal aporte de las directrices de Kuala Lumpur radica en ser uno de los primeros intentos de integrar la perspectiva de los derechos humanos a las políticas agrícolas, considerando la protección del medioambiente y de los grupos más vulnerables del sector rural: los trabajadores y los pequeños productores.

La perspectiva integral de este documento intenta articular la economía con los derechos humanos en un marco de transnacionalización de la agricultura. Por esta razón, más allá de las particularidades que cada territorio presenta y de una compleja diversidad de actores, existen características comunes suficientes como para considerar una agenda regional de acciones y de cooperación internacional para la incorporación progresiva de los derechos humanos a las políticas públicas agrícolas.

## **Normativa constitucional y nacional vinculada al medio ambiente y uso de agroquímicos**

### *Normas constitucionales y situación jurídica nacional*

Luego de haber analizado el marco normativo esencial sobre el uso de agroquímicos vinculado al trabajo agrícola en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, resulta necesario analizar esta problemática dentro del marco normativo nacional.

Con este objetivo, se hará mención al marco de protección de la Constitución Nacional, y frente a la carencia de una ley nacional sobre el uso de agroquímicos, se analizará la Ley General de Ambiente N° 25.675, sancionada en el año 2002, que establece los presupuestos mínimos ambientales, y en la guía de uso responsable de agroquímicos de la Comisión Nacional de Investigación de Agroquímicos. Así también resulta conveniente mencionar que el Régimen de Trabajo Agrícola Argentino (Ley 26.727) fue sancionado recientemente, en el año 2011. Sin embargo, no incorporó ningún artículo o sección vinculado a la protección de los derechos de los trabajadores frente a la posible exposición

y uso de agroquímicos.

El texto constitucional argentino no considera a la naturaleza como sujeto de derecho, como sí lo hacen las constituciones de otros Estados latinoamericanos como Ecuador y Bolivia. No obstante, reconoce derechos vinculados a la protección del medio ambiente entendiéndolo como un derecho colectivo o de tercera generación.

El capítulo segundo de la primera parte de la Constitución Nacional, en la sección de *Nuevos derechos y garantías*, hace explícito en el Art. 41 el derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. De este modo, implícitamente establece que las actividades productivas deben satisfacer las necesidades presentes pero sin prácticas de extractivismo y contaminación de los recursos naturales al punto de comprometer la sanidad del medio ambiente de las generaciones futuras.

Al mismo tiempo, esta disposición establece a los responsables la obligación de recomponer el daño ambiental que hubieren ocasionado. De este modo, dispone la necesidad de utilizar racionalmente los recursos naturales, proteger la diversidad biológica y fomentar la información y educación ambientales. También determina que la nación deberá dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos.

Sin embargo, es en el Art. 43 que establece la acción de amparo, es decir la herramienta jurídica para exigir el respeto del derecho consagrado en el Art 41. En este sentido, determina que toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta constitución, un tratado o una ley.

Esta acción se caracteriza por su rapidez, ya que tiene por objeto garantizar un bien jurídico protegido, como puede ser el medio ambiente o la salud de los trabajadores, frente a una amenaza, como el uso de agroquímicos cuyos efectos no han sido suficientemente investigados, considerando que el daño provocado por su uso puede ser irreversible si no se actúa con celeridad. También resulta adecuada para preservar, no sólo los derechos constitucionales de un individuo, sino también derechos colectivos como el de un medio ambiente sano.

Como ejemplo de aplicación de esta acción referida al caso de fumigaciones con agroquímicos puede mencionarse el originado en un recurso de amparo presentado en 2009 en la localidad de San Jorge, en la provincia de Santa Fe. El recurso ponía en evidencia los daños sobre la salud de las poblaciones vecinas debido a las fumigaciones con agroquímicos. En este caso, el juez resolvió:

“Hacer lugar a la acción jurisdiccional de amparo y, en consecuencia, prohibir fumar en los campos ubicados al límite del Barrio Urquiza, de propiedad de los Sres. Gaillard y Durando Facino, en una distancia no menor a los ochocientos metros, para fumigaciones terrestres, y de mil quinientos metros, para fumigaciones aéreas, a contar dichas medidas desde el límite de la zona urbana (Barrio Urquiza), con ningún tipo de agroquímico o producto de los relacionados, sin perjuicio de las restantes prohibiciones legales, y bajo apercibimientos de ley, tener por incumplida la orden judicial, a sus efectos, y/o de disponerse la medida o tomarse la decisión

que se considere menester.”<sup>17</sup>

No obstante, conviene mencionar cierto conflicto de normas constitucionales referidas a las competencias nacionales y provinciales sobre temáticas ambientales

“El Art. 75 que define las competencias del Congreso, plantea un fortalecimiento del ámbito local. El Art. 41 le otorga supremacía normativa a la nación, mientras que el Art. 124 establece la primacía ejecutiva del gobierno provincial. Y de la aplicación de los dos surgen tensiones entre las potestades de la nación y las provincias. Estas tensiones se observan en la ley y también en la práctica.”<sup>18</sup>

Luego de haber analizado brevemente los preceptos constitucionales vinculados al medio ambiente, resulta necesario preguntarnos cuál es el nivel de recepción legislativa que estos preceptos constitucionales han tenido en la normativa interna de la Argentina relacionada al medioambiente en el marco del trabajo agrícola y el uso de agroquímicos.

En este sentido, una de las principales carencias en esta materia es que la Argentina no ha sancionado aún una ley nacional sobre el uso de agroquímicos. La única norma nacional en vigencia es el Decreto-Ley N° 3489/58, producto de un gobierno de facto. Resulta evidente la falta de legitimidad democrática de esta disposición, por haber sido dictada sin el debate del Congreso Nacional. Sumado a esta carencia se encuentra el hecho de que a pesar de su vigencia formal, ya que aún no ha sido derogada, está desactualizada debido a las transformaciones, tanto productivas como tecnológicas, del agro argentino de las últimas décadas, especialmente en lo referido al creciente uso de agroquímicos.

Sobre este punto existen interrogantes que exceden el objetivo de este trabajo pero que resultan esenciales para comprender porqué la Argentina carece de una ley nacional sobre el uso de agroquímicos, o bien porqué no se incorporaron artículos de protección a los trabajadores en la última reforma del régimen de trabajo agrícola, a pesar del significativo avance de la frontera agropecuaria, favorecido por la utilización de agroquímicos en las últimas décadas. Esto se relaciona con la pregunta sobre cuáles son los intereses y la confrontación de poderes sectoriales entre los diversos actores, empresarial, sindical, estatal, que subyacen a esta carencia normativa, sobre todo al considerar que más allá de la omisión estatal la demanda de protección de los trabajadores frente a la exposición a agroquímicos no se manifiesta como una demanda de los sindicatos del sector: la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (UATRE), el Sindicato de Obreros y Empleados Vitivinícolas (SOEVA) y Afines o el Sindicato de Fruta.

Con respecto a los sujetos colectivos vinculados al trabajo rural más afectados por esta problemática pueden señalarse tanto el grupo de los trabajadores agrícolas, permanentes y temporarios (asalariados), como así también los pequeños productores de la denominada agricultura familiar, que comercializan su producción a las agroindustrias, para lo cual se les requiere que sea empleado, como condición, el *paquete tecnológico* que incluye el uso

<sup>17</sup> Expte. N° 208, Año 2009, Juzgado de Primera Instancia de Distrito N° 11, en lo Civil, Comercial y Laboral de San Jorge, Provincia de Santa Fe (Argentina).

<sup>18</sup> Mabel DAVILA, “Las políticas sobre el uso de agroquímicos en Argentina y Uruguay”, *Documentos de Trabajo*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano, Área de Estudios Agrarios, Departamento de Investigaciones, núm. 277, 2012, p. 6. Disponible en: [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/277\\_davila.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/277_davila.pdf). Consultado el 05/12/2014.

de agroquímicos. Ambos grupos se han caracterizado históricamente por sus dificultades para que sus demandas sean incorporadas a la agenda de políticas públicas estatales.

No obstante, frente a la ausencia de una ley nacional en esta materia, las provincias con mayor relevancia de producción agrícola dictaron sus propias leyes de productos químicos y biológicos de uso agropecuario. Este es el ejemplo de Buenos Aires por la Ley 10.699/88,<sup>19</sup> de Santa Fe por la Ley 11.273/97<sup>20</sup> y de Córdoba por la Ley 9164/04.<sup>21</sup> Sin embargo, la falta de unificación de criterios básicos debido a la carencia de una ley nacional origina múltiples confusiones de aplicación normativa, como por ejemplo en zonas limítrofes interprovinciales.

En materia de leyes nacionales que unifiquen criterios sobre protección ambiental resulta necesario analizar brevemente la ley general del ambiente,<sup>22</sup> que si bien no realiza un desarrollo específico sobre criterios en materia de agroquímicos y trabajo agrícola, sí establece los presupuestos mínimos que luego deberán ser aplicados a esa problemática, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. A pesar de no ser una norma específica, es la única que constituye un marco de criterios de protección jurídica medioambiental a nivel nacional.

### Ley general del ambiente

La ley general del ambiente N° 25.675 fue sancionada en el año 2006, como respuesta a lo referido en el Art. 41 de la Constitución Nacional, incorporado con la reforma de 1994. Este precepto establece que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas.

Podría decirse que se trata de una ley mixta desde el punto de vista de competencias, ya que regula tanto temas referidos a presupuestos mínimos ambientales, que deben ser complementados por normas provinciales, como también otros al daño ambiental, de competencia exclusivamente nacional.<sup>23</sup>

De conformidad con el Art. 6 de la mencionada ley, se entiende por *presupuesto mínimo* a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental, lo que implica garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos y asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

El uso de agroquímicos se vincula específicamente con el objetivo que debe tener la política ambiental nacional de prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las

<sup>19</sup> Ley N° 10.699, Ley sobre productos químicos y biológicos de uso agropecuario de Buenos Aires, 1988, disponible en: [http://www.maa.gba.gov.ar/agricultura/sanidad\\_vegetal43.php](http://www.maa.gba.gov.ar/agricultura/sanidad_vegetal43.php)

<sup>20</sup> Ley N° 11.273, Ley sobre productos fitosanitarios de Santa Fe, 1997, disponible en: <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/3686/21012/file/LEY%2011273.pdf>

<sup>21</sup> Ley N° 9.164, Ley sobre productos químicos o biológicos de uso agropecuario de Córdoba, 2004, disponible en: <http://www.secretariadeambiente.cba.gov.ar/PDF/LEGISLACIONES/Residuos/9164%20-Agroqu%EDmicos.pdf>. Consultado: 11/12/2014.

<sup>22</sup> Ley N° 25.675, Ley General del Ambiente Argentina, 2002, disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>. Consultado: 16/12/2014.

<sup>23</sup> Daniel SABSAY y María DI PAOLA, "Coordinación y armonización de las normas ambientales en la República Argentina", *Revista de Derecho de Daños*, Santa Fe, 1ª ed., vol.3, Rubinzal Culzoni, 2009, pp. 137-162, disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez/Sabsay%20&%20Di%20Paola%202009%20Normas%20Ambientales%20en%20la%20Rep%C3%BAblica%20Argentina.pdf>. Consultado: 11/12/2014.



actividades antrópicas, como la agricultura, generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica del desarrollo.

Estas ideas de prevención y de peligro se relacionan con el principio precautorio de la Ley en su Art. 4, que establece que cuando haya riesgo 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.

Las investigaciones científicas sobre el impacto del uso de agroquímicos en la salud de los trabajadores son escasas y, por tanto, resulta muy difícil probar el nexo causal entre los daños y el uso de agroquímicos. No obstante, frente al aumento de las enfermedades por efectos tóxicos, que se presumen originadas por el uso de agroquímicos, algunas provincias legislaron sobre la prohibición de fumar a determinada distancia de las viviendas, esto presupone sus efectos nocivos sobre la salud. Por lo dicho, se infiere la importancia de fortalecer la protección jurídica de los trabajadores que están aún más expuestos que las poblaciones vecinas de las explotaciones agrícolas.

La escasez de investigaciones científicas oficiales sobre el impacto en la salud de los trabajadores por uso de agroquímicos se agrava tanto por la falta de legislación específica en esta materia como también por los altos índices de trabajo no registrado, aproximadamente el 60% en el caso de Argentina, según estimaciones de Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrícolas, ya que este grado de informalidad dificulta los controles en materia de salud y seguridad de los trabajadores.

Otro factor problemático es el fenómeno del trabajo infantil en zonas rurales, que continúa siendo habitual. A pesar de su prohibición, no sólo por el régimen de trabajo argentino (Ley 26.727/11), sino también por tratados internacionales de derechos humanos que la Argentina ha ratificado, como la Convención sobre los derechos del niño y sus protocolos facultativos, es una problemática que persiste y que se agrava por la exposición a productos químicos agrícolas, comprometiendo la salud de los menores y su desarrollo futuro.

Con respecto a la autoridad competente en materia de uso de productos químicos en la agricultura, la Ley General del Ambiente crea el Sistema Federal del Ambiente, con el objetivo de coordinar la política ambiental a nivel nacional y regional. Con este fin concede facultades al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

En el documento sobre prioridades ambientales del COFEMA, dentro de las problemáticas referidas de residuos y efluentes, se declara como prioritario desarrollar instrumentos técnicos y financieros que permitan la gestión unificada y la correcta disposición final de los residuos, entre los que se cuentan los derivados de la agricultura.

De manera que en materia de uso de agroquímicos se presenta un desafío de coordinación de competencias entre el COFEMA, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, a través del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), agravado por la falta de articulación de competencias entre nación y provincias referidas a esta problemática, debido a la ausencia de una ley nacional de uso de productos químicos en la agricultura.



## Guía para el Uso Responsable de Agroquímicos (GURA)

La Comisión Nacional de Investigación de Agroquímicos (CNIA) fue creada por el Decreto N° 21/09<sup>24</sup> para la investigación, prevención y tratamiento de las intoxicaciones u otro tipo de daños a la salud o al ambiente producidos por agroquímicos en el territorio nacional. Esta comisión está integrada por los Ministerios de Salud, de Agricultura, Ganadería y Pesca; de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y de Trabajo; por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

Esta guía contiene un conjunto de directrices para la comercialización, manejo, utilización, aplicación y disposición final de envases y residuos de agroquímicos, en virtud de las responsabilidades de los distintos actores que intervienen en el proceso. Uno de sus principios fundamentales es que las personas que manipulen agroquímicos deben estar capacitadas y certificadas para ello y, si corresponde, registradas y habilitadas por la autoridad competente. No obstante, para hacer posible esta disposición requiere una coordinación entre la nación y las provincias para unificar las actividades y contenidos en materia de capacitación, certificación, registro y controles de esta problemática.

También se establece que todo el personal que manipula agroquímicos debe someterse a controles médicos con una frecuencia mínima anual para prevenir sus efectos adversos, además de respetar las restricciones recomendadas en caso de intoxicación. No obstante, en un ámbito como el rural, caracterizado por un alto nivel de trabajo no registrado, suele ser un obstáculo para el acceso a los servicios de salud, tanto por la falta de cobertura de derechos de seguridad social como por las distancias que habitualmente separan el lugar de la explotación agrícola de los centros de atención sanitaria.

Otro de los puntos de esta guía que merecen atención es lo relacionado con la llamada aplicación terrestre de los productos químicos en la agricultura. Este documento indica que no deben manipular ni aplicar agroquímicos los menores de 18 años, embarazadas o en lactancia ni personas con enfermedades respiratorias, cardíacas, neurológicas, hepáticas, dérmicas, oculares o lesiones residuales de intoxicación con agroquímicos.

Con respecto a la prohibición referida a los menores de 18 años, el régimen de trabajo agrícola argentino permite que mayores de 16 años puedan trabajar en áreas rurales, siempre que cuenten con autorización de sus padres, y siempre que no se trate de horario nocturno. Si bien la ley prohíbe el trabajo adolescente, entre 16 y 18 años, en trabajos peligrosos, no establece explícitamente cuáles lo son, y de este modo, la manipulación de agroquímicos queda en una situación de vacío legal librado a la interpretación judicial. Esto pone en evidencia un vacío legal que perjudica los derechos y la salud de los menores vinculados al trabajo rural. La manipulación y aplicación de agroquímicos en la agricultura deben considerarse como peligros y prohibido no sólo en el trabajo adolescente asalariado, sino también en el trabajo que los menores realizan en el contexto de producción de agricultura familiar.

En materia de responsabilidades, esta disposición determina que es el productor quien debe cumplir con las normas sobre disposición final de envases y residuos de productos agroquímicos. En este caso, la omisión sobre la responsabilidad tanto de las empresas de comercialización de estos productos químicos de uso agrícola como del Estado nacional

<sup>24</sup> Decreto N° 21/09. Creación de la Comisión Nacional de Investigación de Agroquímicos (CNIA), 2009.

puede tener graves consecuencias. Esto considerando que sólo el Estado puede desarrollar políticas públicas para prevenir tanto los daños en la salud de los trabajadores y pequeños productores como el impacto ambiental mediante un sistema nacional de disposición de final de envases y desechos. A pesar de que esta problemática ha sido declarada como prioritaria por el Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), aún no se han implementado las medidas correspondientes en este sentido.

También sobre este punto se dispone que los envases y los embalajes ya inutilizados no deben ser quemados ni enterrados, sino disponerse según las recomendaciones de la etiqueta o de la autoridad competente en materia de residuos peligrosos.

En este sentido, conviene mencionar que la Defensoría del Pueblo de la Nación recomendó al Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, a través de la resolución 147 del año 2010,<sup>25</sup> la necesidad de rever y modificar la clasificación toxicológica de los agroquímicos y de garantizar su evaluación a través de los organismos competentes en esta materia. Esta resolución fue originada por un creciente número de denuncias sobre los efectos nocivos de los agroquímicos en la salud de la población y su impacto en el medio ambiente.

Otro resultado de la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación se realizó con base en una consulta al Ministerio de Salud de la Nación sobre la toxicidad del producto agroquímico Endosulfán, recomendando su prohibición (Resolución 147/10). Este pronunciamiento originó que mediante la resolución 511/2011,<sup>26</sup> el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) prohibiera la importación de este producto a partir de julio de 2012 y su uso desde julio de 2013.

Luego del análisis de los puntos cruciales de la Guía para el Uso Responsable de Agroquímicos, se entiende que esta disposición normativa no tiene fuerza de ley, es un documento reglamentario y no existen sanciones para penalizar su incumplimiento. Resulta evidente que con esta guía los organismos administrativos han intentado subsanar la carencia de una ley nacional específica procurando unificar criterios de uso y puede llegar a constituir la base para una futura legislación argentina en materia de uso de agroquímicos en la agricultura.

También consideramos que la figura de los trabajadores rurales resulta poco presente y siempre sobre el erróneo presupuesto de que se encuentran en una posición de seguridad de trabajo registrado que les permite tener una capacidad de negociación laboral suficiente como para exigir condiciones de trabajo seguras que los protejan de los efectos nocivos sobre su salud frente a la exposición de agroquímicos. Esto, lógicamente, constituye una notable debilidad de cumplimiento en sus disposiciones.

## Reflexiones finales

Desde una perspectiva que integre los derechos humanos al trabajo rural dentro de un marco de protección ambiental, se analizó esta problemática en tres niveles: los tratados internacionales de derechos humanos y DESC, los tratados internacionales específicos y la normativa nacional en esta materia. Por tanto, consideramos que la adaptación de las leyes

<sup>25</sup> Resolución 147/10, Defensoría del Pueblo de la Nación, Argentina, 2010.

<sup>26</sup> Resolución 511/11, Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), 2011.

nacionales a los estándares internacionales sobre el derecho a la salud de los trabajadores rurales frente a la exposición y uso de agroquímicos es aún una materia pendiente. Este proceso de adaptación legislativa no es un objetivo meramente programático, sino que tiene toda la fuerza de un deber vinculante para el Estado argentino en virtud de la cláusula de progresividad del PIDESC, dentro del marco del Sistema interamericano de derechos humanos al que ha suscripto.

En materia de tratados internacionales y documentos específicos sobre derechos humanos y uso de agroquímicos, debe analizarse esta problemática de manera integral. Resulta necesario vincular el mundo del trabajo agrícola con la protección medioambiental, no sólo para visibilizar que las amenazas al medioambiente por determinados modos de producción agrícola afectan, al mismo tiempo, la salud de los trabajadores rurales, sino también para pensar modos de producción agrícola sustentable, que garanticen al mismo tiempo estos dos aspectos. En este sentido, debe considerarse que un mayor nivel de producción agrícola, no siempre implica un mayor grado de desarrollo ni de bienestar general, si no se realiza en un marco de redistribución de la riqueza y de mejora en las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas como actores esenciales del mundo rural.

A nivel nacional, se entiende como prioritaria la sanción de una ley nacional en materia de uso de agroquímicos en la Argentina, ya que si bien la Constitución Nacional y la ley de presupuestos mínimos contemplan normativas generales de protección del medioambiente y la guía de uso responsable de agroquímicos indica directrices que podrían proteger la salud de los trabajadores, resultan insuficientes. Consideramos que sin la sanción de una ley nacional en esta materia la protección de estos derechos se torna ilusoria, por tratarse de normas generales en el primer caso y de preceptos sin fuerza normativa en el segundo. Esta situación se agrava por la confusión de competencias y de criterios relacionados con la aplicación de leyes provinciales en zonas fronterizas y la pluralidad de organismos de control de distintas esferas, tanto nacionales y provinciales, el Servicio Nacional de Sanidad Agroalimentaria (SENASA), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, el Ministerio de Salud y las respectivas Secretarías provinciales de dichas áreas.

Finalmente, el desarrollo rural no se reduce al ámbito de producción agrícola sino que comprende las problemáticas alimentaria, energética, climática, financiera, ecológica y económica. Por ello, consideramos que la incorporación progresiva de los estándares de derechos humanos a la legislación nacional y a la política económica agrícola resulta necesaria. De este modo, el desarrollo rural no tiene como principal preocupación el incremento de la producción, sino la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores y pequeños productores rurales.