

Depende del lente con que se mire: derecho a un ambiente sano en Argentina

María Valeria Berros

1. Un conflicto reciente (y que continúa)

A veinticinco años del reconocimiento del derecho a un ambiente sano del que gozan todos los habitantes de la República Argentina, uno de los dirigentes de la Federación Agraria de Entre Ríos, Elvio Eguía, afirmó recientemente: “es más fácil reubicar las escuelas que cambiar la producción. Reubicar a tres alumnos, que encima vienen del pueblo porque los lleva la maestra para no perder su trabajo. La escuela no estuvo antes que el campo” (*La Izquierda Diario*, 2019).

Esta insólita declaración se encuentra en el contexto de una nueva causa judicial, única en su tipo, que logró prohibir las fumigaciones con agrotóxicos alrededor de las escuelas rurales de toda la provincia de Entre Ríos, es decir, que permitió que más de mil escuelas rurales, a las que asisten niñas y niños de las diversas latitudes de ese territorio provincial, puedan dejar de lidiar día a día con los pesticidas que se esparcen a su alrededor o sobre ellas. Este caso visibiliza una serie de tensiones que se reeditan permanentemente ante problemáticas socioambientales y que permiten observar el modo en que coexisten condiciones de posibilidad que han tornado viable, por una parte, que el Superior Tribunal de Justicia entrerriano emita un fallo de estas características y, por la otra, que se planteen este tipo de propuestas que buscan cerrar las escuelas rurales y reubicar a sus estudiantes en colegios urbanos. Tanto el fallo como la propuesta de cierre han escandalizado a disímiles sectores de la población. La sentencia generó una enorme esperanza por parte de organizaciones sociales vinculadas al tema desde hace años, así como un explícito rechazo que se tradujo en manifestaciones y declaraciones variopintas, la mayor parte de ellas vinculadas con la necesidad de

preservar la producción agraria, a la que se considera base medular de nuestra economía, historia e identidad nacional.

Las sucesivas decisiones judiciales que configuran los contornos de este caso han sido el resultado de sendas acciones de amparo interpuestas por el Foro Ecologista de Paraná y la Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos contra la provincia de Entre Ríos. En la demanda inicial solicitaron que se determine una franja de mil metros libres del uso de agrotóxicos alrededor de escuelas rurales para fumigaciones terrestres, y tres mil metros en caso de fumigaciones aéreas; que se fije una barrera vegetal como zona de resguardo alrededor de cada establecimiento; que se ponga en marcha un sistema de vigilancia epidemiológica sobre niños, niñas y adolescentes y personal docente y no docente que asisten a las escuelas rurales, mediante análisis de orina, sangre y genéticos de los menores; y que se efectúe el análisis de agua de lluvia y del agua utilizada para el consumo de los alumnos que comprenda la presencia de una serie de agrotóxicos, los órganos clorados y fosforados, carbamatos y piretroides por parte de la Dirección de Hidráulica de la Provincia.

La primera decisión la toma el vocal de la Sala II de la Cámara Segunda de Paraná, Oscar Daniel Benedetto, el día 1 de octubre de 2018.¹ En su texto admite parcialmente la acción, y prohíbe la fumigación terrestre con agrotóxicos en un radio de mil metros y en un radio de tres mil metros en el caso de las aéreas. A su vez, exhorta al Estado provincial para que lleve a cabo estudios que permitan delinear pautas objetivas respecto del uso racional de químicos y agroquímicos que se sustente en la prevención de daños, así como en la determinación de la contaminación actual y condena al Estado provincial y al Consejo General de Educación a que en un plazo de dos años implanten barreras vegetales a una distancia de 150 metros de todas las escuelas rurales de la provincia.

Esta decisión de la primera instancia fue inmediatamente apelada por la provincia de Entre Ríos y llegó a la Sala de Procedimientos Constitucionales y Penal del Superior Tribunal de Justicia que, por voto de la mayoría, la confirmó el 29 de octubre de 2018, manteniendo la prohibición de fumigar en

1. Sala III de la Cámara Segunda en lo Civil y Comercial de Paraná (01/10/2018).

las distancias decididas por el juez de Cámara, aunque modificando algunos de los otros puntos sobre los que se había pronunciado.²

La normativa vigente en materia de fumigaciones en la provincia de Entre Ríos nada dice respecto de las escuelas rurales. Así, este fallo viene a subsanar un vacío regulatorio que, cabe destacar, como se reitera en otros territorios provinciales, abre un posible escenario de réplicas para estrategias judiciales del mismo tenor.

Dos meses más tarde, y sin ningún estudio sólido sobre por qué deberían aminorarse las distancias decididas por la sentencia de Cámara y confirmadas por el Superior Tribunal de Justicia, el Poder Ejecutivo decide dictar el Decreto N° 4407/2018. Allí se establece una distancia sustancialmente menor: cien metros para efectuar fumigaciones terrestres con agrotóxicos alrededor de las escuelas rurales y quinientos metros en caso de fumigaciones aéreas.³ La confección de este decreto se desarrolla en el contexto de un sinnúmero de reclamos, movilizaciones y protestas del sector agrario, permanentemente contestadas desde las organizaciones sociales y el gremio docente entrerriano. Tal vez las dos fotografías más elocuentes de esta situación sean, por un lado, las imágenes de los cortes de ruta propulsados por algunos grupos de productores y, por el otro, la de la llamada “ronda de los martes” alrededor de la Casa de Gobierno. Esta última es convocada por la Coordinadora por una Vida sin Agrotóxicos en Entre Ríos, aún desde antes que este caso haya sido judicializado, dado que también se encuentra en debate la necesidad de una nueva ley sobre pesticidas para la provincia, lo que ha generado una serie de audiencias públicas y discusiones al interior de la legislatura provincial.

En estas circunstancias, nuevamente el Foro Ecologista de Paraná y la Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos interponen una acción de amparo. En este caso, solicitan que se declare la nulidad y se revoque el decreto dictado inmediatamente después de haberse resuelto la prohibición de fu-

2. Sala de Procedimientos Constitucionales y Penal del Superior Tribunal de Justicia (29/10/2018).

3. Artículo 1°: “Prohíbanse las aplicaciones terrestres de fitosanitarios en lugares donde existan escuelas rurales lindantes a lotes de uso productivo, debiendo respetarse una distancia de cien (100) metros entre los límites o cercos de la escuela y el cultivo lindero, y fuera del horario escolar o en días no lectivos”; Art. 2°: “Prohíbanse las aplicaciones aéreas de fitosanitarios en lugares donde existan escuelas rurales lindantes a lotes de uso productivo, debiendo respetarse una distancia de quinientos (500) metros entre los límites o cercos de la escuela y el cultivo lindero, y fuera del horario escolar o en días no lectivos” (Decreto N° 4407/2018).

migar en la máxima instancia jurisdiccional de la provincia. En este segundo proceso, en la primera instancia, interviene la Sala III de la Cámara Segunda en lo Civil y Comercial, que admite parcialmente la demanda y resuelve la nulidad parcial del decreto –sus artículos 1 y 2 que son los que determinan las distancias de fumigaciones– considerando su inconstitucionalidad por violar la cosa juzgada, debido a que no respetan el estándar normativo que se desprende de la sentencia anterior del Superior Tribunal.⁴

Nuevamente el Estado provincial decide apelar la sentencia y, por lo tanto, vuelve a tomar intervención en la causa el Superior Tribunal de Justicia. Su Sala de Procedimientos Constitucionales y Penal dicta sentencia el 14 de mayo de 2019.⁵ El máximo tribunal se pregunta si el decreto del Poder Ejecutivo se fundamenta en razones válidas, o bien no posee ningún tipo de argumento robusto que permita modificar la decisión adoptada pocos meses antes y acercar las fumigaciones a 100 o 500 metros según sean terrestres o aéreas. La negligencia por parte del Estado provincial en fundar su propia decisión no pasa inadvertida, por el contrario, la letra de esta nueva resolución expresamente y con detenimiento alude a este tema:

no debía el Foro Ecologista demostrar que las distancias dispuestas en el Decreto son perjudiciales para la salud (mucho menos esperar que exista un perjudicado concreto como sugiere la defensa), sino que, puesto ello en duda, el Estado debía poner a disposición los documentos que revelaran qué tipo de intervención tuvieron el Ministerio de Salud a través de la Dirección de Epidemiología y la Secretaría de Ambiente del Ministerio de Producción de la Provincia de Entre Ríos, y/o qué “estudios científicos y académicos” avalan las distancias fijadas en el Decreto, para verificar que luego de la sentencia en “Foro Ecologista” se había cumplido con la condición allí dispuesta... “En fin, la insolencia técnica del trabajo interministerial, conforme más adelante me referiré, no dejan lugar a “una duda” que amerite mayor amplitud probatoria y debate. El rigor científico está –simplemente– ausente, más no controvertido.⁶

4. Sala III de la Cámara Segunda en lo Civil y Comercial de Paraná (28/03/2019).

5. Sala de Procedimientos Constitucionales y Penal del Superior Tribunal de Justicia (14/05/2019).

6. Fragmento sentencia de la Sala de Procedimientos Constitucionales y Penal del Superior Tribunal de Justicia (14/05/2019).

Del texto de la resolución se advierte que difícilmente puede hablarse de controversia o incerteza científica, dado que no existe siquiera un argumento experto que pueda ser debatido y que haya sido considerado como fundamento del contenido regresivo del decreto. Por el contrario, el mismo fue dictado sin evidencia que pudiera rebatir la decisión que, haciendo aplicación del principio precautorio, fue tomada pocos meses antes por parte de la justicia.

El retroceso que implica el decreto es considerado como una de las principales razones del tribunal para afirmar la nulidad de los artículos 1 y 2 de esa norma. El fallo previo es considerado como un “piso” y como un “techo” del reconocimiento de un derecho, el derecho a un ambiente sano, con lo cual una decisión por debajo de dichos estándares viola el alcance de la cosa juzgada, más aún cuando no ha sido producto de un estudio serio que requiere tiempo, inversión de recursos, trabajo territorial, determinación de perfiles epidemiológicos, etc.

Este derrotero generó que dos veces el Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos se pronuncie sobre el conflicto. Primero, respecto de las distancias sobre las que existía un vacío legal. Poco más tarde, sobre la validez de una reducción considerable del criterio que tomó la justicia, que se desprende del contenido de la normativa emitida por el Poder Ejecutivo Provincial.

Aunque parezca inverosímil, el 1 de agosto de 2019, se dio a conocer un nuevo Decreto, el N° 2239, en el que nuevamente se vuelve sobre la intención de aminorar las distancias de las fumigaciones con límites entre 100 y 500 metros,⁷ aun cuando la máxima instancia judicial provincial ya se había pronunciado claramente sobre su carácter regresivo. En este caso, entre los considerandos del decreto, se cita a modo de argumento o soporte científico un viejo informe llevado a cabo en 2009 por parte de la Comisión Nacional de Investigación sobre Agroquímicos. Cuando este documento fue dado a conocer, una década atrás, recibió fuertes críticas por parte de integrantes del propio

7. El nuevo decreto establece diferentes áreas de exclusión, e insiste en los cien metros como medida menor empeorando aún más la situación, dado que el punto desde el cual se mide la distancia de cien metros no es el perímetro de la escuela sino su casco. Su artículo 2 determina: “Establécese una “zona de exclusión” donde se no podrán realizar aplicaciones de plaguicidas en las áreas comprendidas en un radio de cien (100) metros para el caso de aplicaciones terrestres y de quinientos (500) metros para aplicaciones aéreas, medidas desde el centro del casco de la escuela rural”.

ámbito científico.⁸ A su vez, citar un informe que data de diez años, considerando la proliferación de estudios sobre el tema que se vienen desarrollando en las propias instituciones universitarias y del sistema científico nacional, incluso en aquellas radicadas en el propio litoral argentino, no deja de ser llamativo. Sin embargo, así se funda el nuevo intento de confrontar la decisión judicial que, conforme lo que ya han manifestado las organizaciones involucradas en las causas judiciales previas, dará lugar a un nuevo planteo de inconstitucionalidad.

El ir y venir de este conflicto, en cierto modo, permite también visualizar los vaivenes del derecho a un ambiente sano en nuestro país. Es por ello que lo hemos elegido para pensar sobre algunas aristas con relación a las deudas y a las promesas incumplidas del contenido constitucional que se selló en 1994.

2. Diferentes miradas y distancias

Cuatro sentencias, todas ellas en una misma dirección. Dos decretos que deciden transitar en la dirección opuesta. ¿Qué nos dice este caso sobre el derecho a un ambiente sano a veinticinco años de su reconocimiento constitucional?

Las respuestas pueden ser muy diversas, pero existe una forma de observarlo que, del mismo modo que en el conflicto al que se hizo referencia en el apartado previo, también remite a las distancias.

8. Inmediatamente después de la publicación del Informe de 2009 denominado "Evaluación de la información científica vinculada al glifosato en su incidencia sobre la salud humana y el ambiente" se realizaron fuertes críticas: "utiliza bibliografía sesgada, recorta la problemática y equipara estudios de Monsanto con trabajos de científicos independientes" El informe del Conicet cita reiteradamente un trabajo de Gary Williams, Robert Kroes y de Ian Munro de 2000. Lo referencia en 32 oportunidades y lo utiliza como escudo ante los estudios críticos sobre glifosato. "La recopilación de Williams fue patrocinada por la empresa Monsanto. El mundo académico lo sabe. Aun así, en el informe muchas investigaciones independientes resultaron invalidadas por las observaciones realizadas por Williams para Monsanto", lamentó Fernando Mañas, becario del Conicet, especializado en daño genético producido por glifosato, citado en el informe y con tres publicaciones internacionales en la temática". En similar perspectiva se remarca que "El objetivo del informe implica una visión reduccionista y fragmentaria que pretende simplificar una situación compleja, excluyendo al sujeto y parcializando la construcción del conocimiento. El informe es una simple enumeración de bibliografía, con muy poco análisis crítico, reflexivo y comparativo de sus resultados", aseguró la doctora en Ciencias Naturales Norma Sánchez, profesora titular de Ecología de Plagas de la Universidad Nacional de La Plata e investigadora independiente del Conicet" (*Página 12*, 2019).

Si los lentes que utilizamos para analizar el caso permiten ver de cerca, encontramos: el derecho ambiental en pleno movimiento, con sus complejidades en cuanto al contenido e interpretación de las normas aplicables y sus silencios; el efectivo o precario sistema de acceso a la justicia; las tramas argumentales en circulación, los decisorios que se adoptan, entre varios otros aspectos. Si nuestra intención es mirar desde una perspectiva más lejana, podríamos identificar la pléyade de herramientas, instituciones, principios, formas de acceso a la jurisdicción que se han venido desarrollando en los últimos años y que se ponen en juego en cada conflicto que se judicializa. Ese acervo que, en principio, aparece como bastante sólido.

A su vez, cada caso que llega a los tribunales da cuenta de las fallas que existen en la implementación de políticas públicas en materia ambiental y también coloca en tela de juicio cuán robusto o no es nuestro sistema de acceso a la justicia: ¿cuán sencillo resulta, por ejemplo, para un conjunto de vecinos y vecinas de un pueblo del litoral argentino presentar una acción de amparo por fumigaciones contra productores y contra el Estado en sus diferentes niveles?

Desde el conocido precedente “San Jorge”⁹ del año 2009 hubo varios otros casos que llegaron a la instancia judicial. Esta sentencia, incluso, inspiró un importante número de reclamos en diversas provincias por la reforma de la legislación vigente en materia de fumigaciones en un sentido más protectorio. Cabe preguntarse si ese conjunto de casos judiciales y esos intentos por lograr mejores regulaciones no terminan resultando más que un aislado grupo de supuestos –más o menos exitosos y sostenidos en el tiempo– en un territorio incesantemente fumigado a la espera de un debate profundo acerca de cómo queremos vivir o, en otras palabras, qué contenido queremos y/o estamos dispuestos a dar al derecho a un ambiente sano. Similares inquietudes

9. Este es el primer caso que adquiere notoriedad en materia de fumigaciones, dado que las prohíbe en una zona aledaña a uno de los barrios de la localidad de San Jorge, provincia de Santa Fe, también diferenciando según se trate de fumigaciones de tipo terrestre o aérea. En el mismo se conjugan varias decisiones de primera y de segunda instancia: Juzgado de Primera Instancia de Distrito en lo Civil, Comercial y Laboral de San Jorge, Provincia de Santa Fe (16/03/2009), Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la ciudad de Santa Fe (09/12/2009), Juzgado de Primera Instancia de Distrito en lo Civil, Comercial y Laboral de San Jorge, Provincia de Santa Fe (21/02/2011), Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la ciudad de Santa Fe (19/04/2011).

pueden plantearse en otras regiones del país en las que proliferan conflictos socioambientales de diferente tenor (Aranda, 2015; Merlinsky, 2013a, 2106).

Cabe interrogarse, entonces, por los límites de este derecho que, sin embargo, viene acompañado de una prolífica generación de herramientas que intentan enhebrarse con el contenido del pacto constitucional de 1994. Este paralelismo marca una posible doble mirada sobre el derecho a un ambiente sano, las deudas pendientes y las promesas incumplidas.

Si retomamos la metáfora de los lentes a partir de los cuales mirar, queda claro que, para reflexionar sobre el derecho a un ambiente sano en Argentina, necesariamente se requiere de ambos lentes y las diferentes distancias asumen un rol medular, debido a que permiten un mayor o un menor grado de pormenorización sobre lo que sucede en el territorio. Es allí adonde se juega el verdadero contenido del derecho a un ambiente sano, más allá de las páginas que puedan escribirse sobre cuál es su significado y cómo se lo aplica e interpreta.

El caso reseñado, entonces, canaliza una mirada especialmente vinculada con un espacio, un lugar, un conflicto, que permite lograr un mayor detalle a partir de los cristales que muestran los pormenores, el cómo se moviliza y cómo se interpreta el derecho a un ambiente sano allí y ahora. Sin embargo, también se torna necesaria la otra mirada, aquella que desde más lejos permite cierta perspectiva y que deja en evidencia la proliferación de normas que, en nuestro ordenamiento jurídico vigente, intentan robustecer el derecho a un ambiente sano. Esas normas que representan un gran número de posibilidades argumentales, una gran riqueza en términos de principios y de herramientas de política, de toma de decisiones, etc., pero sobre las que persiste un profundo problema de efectividad.

El artículo 41 de la Constitución Nacional puede ser considerado el eje a partir del cual se vertebran las regulaciones que contienen el derecho ambiental en Argentina. El mismo fue incorporado en el apartado Nuevos Derechos y Garantías, conforme las posibilidades del Núcleo de Coincidencias Básicas, más conocido como “Pacto de Olivos”, que marcó el contenido de la Ley N° 24309 que declaró la necesidad de reforma constitucional en diciembre de 1993.

En plena década neoliberal esta incorporación de un derecho colectivo al contenido constitucional podría leerse en clave progresista, aun dentro de un contexto sociohistórico que no lo fue. Sin embargo, hubo espacio para este tipo de incorporaciones no solo en Argentina sino en varios países de América

Latina que al reformar sus cartas magnas también introdujeron, de manera más o menos similar, el derecho a un ambiente sano.¹⁰

Así, se suscriben pactos constitucionales en los que el ambiente aparece como un objeto de protección, dejando con ello atrás el derecho a destruir que imperó modernamente y que comenzó a resquebrajarse al compás de derrames de petróleo, accidentes nucleares, entre otras catástrofes (Rèmond-Gouilloud, 1994). Las cuestiones ambientales aparecen, entonces, como una problemática socialmente relevante que comienza a contar con una traducción jurídica, en este caso, de inspiración antropocéntrica. Sin embargo, en el debate constituyente de 1994, ya tímidamente se adelantaban discusiones que hoy revisten mayor actualidad de la mano del denominado “giro ecocéntrico” encabezado por las reformas constitucionales latinoamericanas desarrolladas en el siglo en curso en Ecuador y Bolivia (Haidar y Berros, 2015). En aquel momento una pequeña minoría en el debate de comisión ya señalaba la relevancia de desmarcarse del antropocentrismo, aunque los dictámenes de mayoría no se hicieron eco de estas posturas. Asimismo, durante las discusiones se iban tildando a estas propuestas como “monocéntricas” o “chivocéntricas” en una apuesta por la ridiculización de este tipo de perspectivas.¹¹

Finalmente, cuatro son los párrafos que sellan el contenido del derecho a un ambiente sano y sobre los cuales existen diferentes aristas para analizar:

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.

10. Poco tiempo antes, Brasil introduce el derecho a un ambiente sano en su texto constitucional de 1988 (art. 225), luego lo hacen Colombia en 1991 (art. 76), Paraguay en 1992 (art. 7), Perú en 1993 (art. 66) y Ecuador en 1998 (art. 88).

11. En un trabajo colectivo previo se hizo un análisis de las intervenciones que tuvieron lugar durante la discusión sobre el contenido del artículo 41 en las que se advierte esta discusión. Puede consultarse: (Codex Humano, 2014).

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

En este trabajo el foco se coloca sobre los primeros párrafos que reconocen el derecho y, además, determinan el diseño del reparto de competencias regulatorias en materia ambiental, que difiere del sistema que distingue entre competencias delegadas a la nación y reservadas a las provincias. En este caso se establece que le corresponde a la nación el dictado de las leyes de presupuestos mínimos y a las provincias las necesarias para complementarlas (Esaín, 2008, 2017). Este no es un dato menor dado que, a partir de esta diferenciación de competencias es que se obtienen las normativas que pasarán a integrar las diversas escalas regulatorias a nivel nacional y provincial, y que configuran el acervo de herramientas disponibles de nuestro derecho ambiental contemporáneo.

Con el correr del tiempo, se ha ido acrecentando el universo de leyes de presupuestos mínimos que regulan una importante variedad de tópicos: la Ley N° 25612 regula la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio en 2002; la Ley N° 25670 aborda la gestión y eliminación de PCB en 2002; la Ley N° 25675 establece los lineamientos fundamentales, objetivos, principios, herramientas de gestión de la política ambiental en 2002; la Ley N° 25688 regula la gestión ambiental de aguas en 2003; la Ley N° 25831 configura el régimen de libre acceso a la información pública ambiental en 2003; la Ley N° 25916 aborda la gestión de residuos domiciliarios en 2004; la Ley N° 26331 genera un esquema de protección de los bosques nativos en 2007; la Ley N° 26562 se dedica al control de actividades de quema en 2009; la Ley N° 26639 diagrama el sistema de preservación de glaciares y del ambiente periglacial en 2010; la Ley N° 26815 alude al manejo del fuego en 2012 y, finalmente, la más reciente Ley N° 27279 regula la gestión de envases vacíos de productos fitosanitarios desde el año 2016.¹²

12. Cabe señalar que, si bien las normas de presupuestos mínimos sancionadas a la fecha dejan ver un considerable número de asuntos regulados, desde hace tiempo existe una creciente demanda social y de organizaciones no gubernamentales por una ley de protección de humedales, por una ley de evaluación de impacto ambiental, así como por una ley que regule de modo específico el problema del cambio climático.

En todos los casos se trata de normas que establecen el mínimo de protección que debe ser respetado por las legislaciones locales, con lo cual se da una particular articulación entre las escalas regulatorias.

Al pacto constitucional y a esta serie de leyes de presupuestos mínimos se suma la incorporación de tratados internacionales con jerarquía superior a las leyes, como ocurre, entre otras convenciones ratificadas por Argentina, con la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional de 1971, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de 1973, la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres de 1979, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992, el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, la Convención de Naciones Unidas sobre la Lucha contra la Desertificación de 1994, por solo mencionar algunas de las más relevantes.

Sin perjuicio de la importancia particular que pueda revestir cada una de estas normas, y la trascendencia que pueden asumir unas u otras según el conflicto socioambiental de que se trate, en este caso, daremos especial centralidad no solo al contenido del artículo 41 de la Constitución Nacional, sino también a una de las normas de presupuestos mínimos, que es la que contiene buena parte de los pilares para la construcción de políticas en materia ambiental, la ya mencionada Ley N° 25675, más conocida como Ley General del Ambiente. Se trata de una norma bastante sólida. Contiene objetivos claros, principios adecuados al momento en el que fue sancionada, instrumentos de política y de gestión ambiental, vías de acceso a la jurisdicción y ciertas peculiaridades que asumen los tribunales a la hora de tener que decidir sobre temas ambientales, lo que ha fundamentado la idea de “las cortes verdes” (Cafferatta, 2007).

Recientemente, en el Senado nacional se aprobó un proyecto de ley de presupuestos mínimos sobre este último tema propulsado por el senador Fernando Pino Solanas. A ello cabría agregar una nueva normativa sobre áreas naturales protegidas, ya que el régimen regulatorio hoy en vigor proviene de la última dictadura militar y, entre otras cuestiones, involucra conceptos peligrosos como el de “expulsión de intrusos” que puede ser llevada a cabo por la Administración de Parques Nacionales una vez que un territorio ha sido declarado como Parque Nacional. En este momento existe un conflicto sobre este tema en el caso del Parque Nacional Islas de Santa Fe en el que, bajo el mencionado fundamento legal, se está intentando la expulsión de algunas familias que habitan en las islas hace décadas (Pausa, 2019).

El interrogante aparece cuando el lente se acerca y el o la observadora quiere saber si, por ejemplo, la política ambiental efectivamente promueve en forma prioritaria el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, como requiere el artículo 2 de la ley mencionada, haciéndose eco de los lineamientos que la propia Constitución prevé sobre el porvenir; si las decisiones se toman conforme el contenido de los principios que esta norma positiviza, si se evalúan los impactos ambientales que puedan alterar negativamente los ecosistemas y producir, como consecuencia, daños en la salud de todo tipo, si posee acceso a la información ambiental y si existen efectivos canales para la participación ciudadana en la toma de decisiones. Allí es donde se torna necesario cambiar el lente para observar más de cerca y donde la reseña del caso que mencionamos, sin dudas uno de los que más discusión pública ha generado en el corriente año, reviste un nuevo sentido.

3. Contrastes

El conflicto de las escuelas rurales de Entre Ríos es lo suficientemente complejo y a la vez paradigmático de un modelo socioeconómico implantado en buena parte del territorio del centro, litoral y norte argentino, que también permite contrastar las perspectivas más lejanas con aquellas más cercanas. A su vez, no es ajeno a un tipo de conflictividad que excede el territorio argentino y que se replica en todo tipo de latitudes alrededor del mundo en las que se advierte el uso indiscriminado de pesticidas, preferentemente combinado con el desarrollo de monocultivos. Se trata de un riesgo que ha sido introducido por la propia humanidad, formando así parte de la pléyade de riesgos considerados “manufacturados” que vienen siendo objeto de análisis por parte de las ciencias sociales y las humanidades, que se han dedicado a identificar y a problematizar sus consecuencias en términos sociales, culturales, políticos e institucionales (Beck, 1998, 2002, 2007; Douglas, 1996; Douglas y Wildavsky, 1983 Giddens, 1993; Hermitte, 2007; Noiville, 2003).

El caso de Entre Ríos demuestra que existen procesos a partir de los cuales las sociedades comienzan a exigir mayores protecciones frente a riesgos cuyas consecuencias ambientales y relativas a la salud humana vienen siendo objeto de numerosos estudios científicos, así como de ejercicios de epidemiología

popular.¹³ Estos últimos suelen ser centrales ante este tipo de riesgos, sobre todo en los casos en los que el Estado no da una respuesta. Así, personas que habitualmente conviven con ciertos riesgos reúnen evidencias y otras informaciones y las ligan con conocimientos y recursos expertos a los fines de entender la epidemiología de enfermedades que los afectan, o bien, que afectan a parte de la población de los lugares, su biodiversidad y ecosistemas. Esos ejercicios suelen recibir la forma de mapas.¹⁴

En este contexto, si nos atenemos a la letra constitucional, surge claramente no solo el derecho a un ambiente sano, sino que las autoridades son las encargadas de tutelar este derecho. Esa tutela requiere de políticas públicas en la materia, claramente ausentes en este caso. Ni siquiera la norma que regula las fumigaciones en la provincia de Entre Ríos alude a las mismas. Se establecen restricciones en relación a caseríos y también galpones avícolas, pero nada se expresa sobre los establecimientos educativos rurales, que son 1032 en el territorio entrerriano. Este vacío legal es el que la acción de amparo interpuesta intenta resolver articulando argumentos provenientes del derecho ambiental, los derechos humanos y, en particular, los derechos de los niños, niñas y adolescentes, consagrados hace ya treinta años en la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Argentina por medio de la Ley N° 23849 del año 1990.

La acción judicial puede ser leída, ahora, en otra clave. Da cuenta de una promesa incumplida del contenido del artículo 41 de la Constitución Nacional. Hasta este planteo, niñas, niños, trabajadoras y trabajadores de las escuelas rurales entrerrianas no habían recibido suficiente atención por parte

13. En septiembre de 1992 Phil Brown publica uno de los artículos fundacionales sobre epidemiología popular denominado *Epidemiology and Toxic Waste Contamination: Lay and Professional Ways of Knowing*. (Brown, 1992). En este trabajo se efectúa un contrapunto entre las formas de conocimiento provenientes de “legos” y “profesionales” sobre la leucemia en niños en Woburn, Massachusset (Estados Unidos), que es ligada a un número de toxinas industriales presentes en el agua.

14. Es importante señalar que en Argentina uno de los primeros casos judiciales en los que se aplica el principio de precaución se relaciona de modo directo con el denominado “mapa de la muerte”, que fue confeccionado por vecinas y vecinos de Ezpeleta, en La Plata, provincia de Buenos Aires. Se trata de un caso relacionado con las emisiones de radiaciones no ionizantes provenientes de una subestación transformadora. Ver Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata (08/07/2003), “Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes c/ENRE – EDESUR s/cese de obra de cableado y traslado de Subestación Transformadora”.

de las autoridades que deben bregar por promover de manera prioritaria la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones.

¿De qué derecho a un ambiente sano puede gozar una niña que asiste a un colegio en el que, tal vez, tenga que refugiarse cuando pasan aviones dispersando pesticidas que contaminan el patio en el que juegan en los recreos?

Frente a esta pregunta desde amplios sectores se sostiene que, por la instancia, el problema de los efectos de los agrotóxicos es controvertido y, entonces, debe esperarse a que se salde dicha controversia para poder tomar decisiones. Sin embargo, esta postura es diametralmente opuesta a lo que nuestro derecho ambiental vigente prevé. Entre los contenidos que forman parte de las normas de presupuestos mínimos, cuya regla base de funcionamiento está prevista en la Constitución expresando que se trata de un mínimo que no puede ser desconocido por las provincias, se encuentra el principio precautorio. El artículo 4 de la Ley N° 25675 establece que:

La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: [...] 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.

De la letra de este principio se desprende que aun cuando persistiera la controversia científica –cuestión que ya va siendo dejada atrás por la abrumadora y creciente cantidad de estudios científicos publicados sobre la materia– ello no podría ser considerado como razón para postergar decisiones (Sozzo y Berros, 2009). Trasladar la decisión hacia el futuro puede significar que nunca pueda decidirse, porque tal vez sea demasiado tarde y estemos ante daños graves, definitivos y de imposible recomposición.

Estas decisiones pivotan sobre diferentes instituciones que son eje del contenido del derecho ambiental.

En primer lugar, ¿se encuentra el Estado midiendo los impactos ambientales de la actividad agraria en Entre Ríos? En dicho territorio y, en general, no. Las regulaciones sobre evaluación de impacto ambiental no suelen disponer entre las actividades que deben iniciar procedimientos de

impacto ambiental a este tipo de empresa. Sin embargo, el artículo 11 de la Ley N° 25675 establece que

Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.

La letra del texto es clara, su falta de efectividad genera que exista poca información sobre los impactos y consecuencias en el ambiente y en la salud de las personas y de otros seres vivos.

Allí aparece el segundo aspecto a considerar: la información. ¿Qué información se produjo/produce sobre los efectos de los pesticidas? ¿Cómo se puede acceder a la información? Existen mecanismos para ello; de hecho, la Constitución desde 1994 y Ley N° 25831 a partir de 2003 específicamente regula el acceso a la información pública ambiental. Lo que cabe interrogarse a la luz de este caso es cuál es la calidad de la información a la que puede accederse en un contexto en el que el Estado, luego de años de vacío legal sobre el tema, y con posterioridad a un conflicto judicializado, primero decide dictar un decreto regresivo sin dotarlo de argumentos y razones válidas y, más tarde, reitera este mismo accionar en base a un informe que data de una década atrás. Este obrar permite canalizar una serie de dudas respecto del acceso a la información que podría brindarse ante afectaciones a la salud de las poblaciones que transitan su cotidianeidad en las diferentes escuelas rurales de Entre Ríos.

Finalmente, un tercer punto que es central en este tipo de problemas es la participación ciudadana. Los problemas colectivos, dentro de los que se inscriben los ambientales, están colocando en crisis a los mecanismos de toma de decisiones en las democracias abogando por una mayor participación. Nuestra legislación se hace eco de esto, incluso como uno de los objetivos que debe cumplir la política ambiental: “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión” (art. 2 inc. c Ley N° 25675). Posiblemente, esto sea una de las mayores deudas pendientes que se articulan con el reconocimiento del derecho a un ambiente sano. ¿Cuáles han sido los mecanismos mediante los cuales pudimos o no debatir sobre cómo queremos vivir? ¿En qué instancia se definió democráticamente cuál es el contenido del derecho a un ambiente sano?

Posiblemente, la respuesta a un interrogante de ese tenor en la Argentina contemporánea sea: en los tribunales. Y esa respuesta puede ser vista desde dos ángulos. El primero indicaría que existe una gran cantidad de casos que llegan a los estrados judiciales y en los que, por ejemplo, la información pública es reclamada al Estado cuando existen contratos secretos¹⁵ (Giustiniani, 2017), se ordena generar articulaciones interinstitucionales para la confección de un tan esperado plan de saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo, cuyo estado de polución afecta a millones de personas¹⁶ (Merlinsky, 2013b), solo por mencionar algunos casos que tuvieron enorme nivel de repercusión pública. El segundo señalaría que, en paralelo a que algunos casos llegan a los tribunales, muchos otros quedan en el camino por falta de acceso a la justicia, lo que deja casi sin esperanzas a quienes viven anclados en realidades que distan bastante de ser cercanas a un ambiente saludable.

El ejercicio de pensar el derecho a un ambiente sano en Argentina y las deudas que quedan pendientes, así como sus promesas incumplidas, mediante la observación más cercana de un conflicto en particular y contemporáneo, se visualiza como una invitación hacia una mirada del derecho que no solo observe el contenido literal de las normas en vigor. De hecho, el plexo normativo en materia ambiental en el país no es menor, en general es actualizado –aun cuando, por supuesto, existen temas pendientes u otros tantos cuya regulación debería reformarse en un sentido más protectorio–, ha servido de base para la generación de una pléyade de reclamos judiciales en los que también se fue construyendo el sentido del derecho a un ambiente sano. Sin embargo, la carencia de políticas públicas robustas en materia ambiental, así como los retrocesos y vaivenes tanto regulatorios como institucionales, plantean el mayor desafío en una verdadera construcción colectiva sobre el contenido de ese derecho o, como ya se ha afirmado, en el interrogante acerca de cómo queremos vivir considerando en este momento también a las generaciones que nos sucedan.

15. Corte Suprema de Justicia de la Nación (10/11/2015), “Giustiniani, Rubén Héctor c/YPF – s/amparo por mora”.

16. Corte Suprema de Justicia de la Nación (08/07/2008), “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”.

4. Cierre

¿Cómo seguir? ¿Cuáles podrían ser las promesas y deudas que comiencen a saldarse en los próximos años en relación al derecho a un ambiente sano en Argentina? ¿Qué se puede aportar desde el campo académico en este futuro inmediato y en el más mediano y largo plazo?

Las respuestas a estas preguntas de ninguna manera pueden ser unívocas, solo consisten en una invitación a reflexionar. Tal vez desde el campo de la investigación sociojurídica se puedan efectuar aportes no solo mostrando estos claroscuros del derecho a un ambiente sano sino, y especialmente, volcando más energías en el análisis de casos desde miradas que crucen diferentes disciplinas. Las cartografías interdisciplinarias de los conflictos, y el análisis de su costado jurídico, siempre permiten repensar no solo el contenido del derecho aquí abordado, sino también el rol y los posibles usos que pueden hacerse del mismo. Como parte de una trama mucho más compleja, las normas que se van sancionando, muchas de ellas resultado de reclamos y movilizaciones sociales, se convierten en argumentos disponibles para resistir retrocesos y argumentar frente a la justicia. Sin embargo, también pueden convertirse en trampas que no solo no contribuyan a mejorar la calidad de vida de personas y el estado de los ecosistemas o de ciertos animales, sino que generen nuevas formas de desigualdad social (Carman, 2011, 2017).

Este tipo de distinciones difícilmente se puedan identificar mediante un análisis normativo, aunque sea lo más preciso y detallado, dado que el verdadero contenido del derecho a un ambiente sano se configura en el territorio, en la cotidianeidad de las personas que lo habitan. Y, por tanto, adquiere también diferente contorno según los territorios que analicemos. ¿Es igual el derecho a un ambiente sano para las clases medias urbanas congregadas en ciudades grandes e intermedias que para quienes habitan en los más difíciles territorios en los que se desarrolla un proceso de explotación de la naturaleza casi descontrolado? ¿De qué acceso a la justicia ambiental podemos hablar si en la mayor parte de las provincias no existe una institucionalidad robusta para efectuar reclamos de este tipo? ¿Cuáles son los casos que, como el de las escuelas rurales en Entre Ríos, dejan no solo sentencias sino debates públicos instalados que hacía mucho tiempo se intentaba construir por parte de diferentes grupos sociales? ¿Qué puede tomarse de estas experiencias que, de algún modo, lo que hacen es cons-

truir respuestas sobre las promesas incumplidas de parte de las autoridades que deben tutelar el derecho a un ambiente sano para el ahora y para el porvenir? ¿Cómo se podrían revitalizar algunas ideas de nuestro derecho ambiental contemporáneo considerando las contribuciones que a este campo han realizado algunos países latinoamericanos generando una ampliación de derechos que reconoce que la naturaleza es un sujeto de derecho?

Y, finalmente, podríamos cerrar con una pregunta que en cierto modo engloba a las demás: ¿cuál es la urgencia? Para dar respuesta a este interrogante se podrían citar el enorme caudal de reportes de todo tipo de agencia internacional y comisiones de expertos en diferentes áreas del conocimiento que alertan sobre la pérdida de biodiversidad, la contaminación por plásticos, la polución de los océanos, la contaminación del aire, el cambio climático, la extinción acelerada de grandes mamíferos, el avance de industrias extractivas, entre tantos otros temas que se van sumando a una lista de problemas con los que el planeta está lidiando hoy en día. Todos ellos muestran una fotografía difícil. Sin embargo, frente al avance de estos y otros problemas en América Latina se suma una imagen que hace que este tema revista también más centralidad. En el año 2018 se cometieron ciento sesenta y cuatro asesinatos contra personas que defienden el ambiente, más de la mitad de los cuales ocurrieron en Latinoamérica (Global Witness, 2019). En este continente la defensa del agua, de los ríos, de la selva, de las montañas y los glaciares no solo es un tema que moviliza grupos sociales ante la indolencia de buena parte de las autoridades que tienen a su cargo su tutela, es un problema que genera muerte. Cada año se suceden los reportes de la organización internacional no gubernamental Global Witness, que muestran que, al compás de la profundización de la emergencia ambiental, se suman asesinatos de personas comprometidas y empeñadas en su defensa. En la vida de estas personas también se juega el contenido del reconocimiento del derecho a un ambiente sano.

Referencias bibliográficas

Aranda, D. (02/09/2009). Glifosato con más polémica. *Página 12*.

---- (2015). *Tierra arrasada. Petróleo, soja, pasteras y megaminería. Radiografía de la Argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: Sudamericana.

Depende del lente con que se mire: derecho a un ambiente sano en Argentina

- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- (2002). *La sociedad del riesgo global*. Barcelona: Siglo XXI.
- (2007). *La sociedad del riesgo mundial*. Barcelona: Paidós.
- Brown, P. (1992). Epidemiology and Toxic Waste Contamination: Lay and Professional Ways of Knowing. *Journal of Health and Social Behavior*, 33(3), 267-272.
- Cafferatta, N. (21/03/2007). El tiempo de las cortes verdes. *Revista Jurídica La Ley*.
- Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2017). *Las fronteras de lo humano. Cuando la vida humana pierde valor y la vida animal se dignifica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Codex Humano (2014). ¿Veinte años no es nada? Un estudio de los debates constituyentes de 1994 sobre ambiente y patrimonio cultural. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Nueva Época*, (9), 65-81.
- Douglas, M. (1996). *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Douglas, M. y Wildavsky, A. (1983). *Risk and culture. An essay on the selection of technological and environmental dangers*. California: University of California Press.
- Esáin, J. (2008). *Competencias ambientales*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- (04/10/2017). El control de complementariedad en materia ambiental. Los presupuestos mínimos ambientales. *La Ley*, 1-8.
- Giddens, A. (1993). *Las consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Giustiniani, R. (2017). *El contrato secreto YPF-Chevron*. Buenos Aires: Eudeba-Ediciones UNL.
- Global Witness (2019). *¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y el medio ambiente*. Londres: Global Witness.
- Haidar, V. y Berros, M. V. (2015). Hacia un abordaje multidimensional y multiescalar de la cuestión ecológica: la perspectiva del buen vivir. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (108), 111-134.
- Hermitte, M. A. (2007). La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques. En C. Burton-Jeangros, C. Grosse y V. November (dirs.), *Face au risque*. Ginebra: Georg-L'Equinoxe.
- La Izquierda Diario* (22/05/2019). Sojeros de Entre Ríos proponen mover escuelas para seguir fumigando con agrotóxicos.
- Merlinsky, M. G. (2013a). *Cartografía del conflicto ambiental en Argentina*. Buenos Aires: Ciccus.
- (2013b). *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2016). *Cartografía del conflicto ambiental en Argentina II*. Buenos Aires: Ciccus.

María Valeria Berros

Noiville, C. (2003). *Du bon gouvernement des risques. Le droit et la question du "risque acceptable"*. París: Presses Universitaires de France.

Pausa (04/06/2019). Parques Nacionales desaloja a los isleros santafesinos.

Rémond-Gouilloud, M. (1994). *El derecho a destruir. Ensayo sobre el derecho del medio ambiente*. Buenos Aires: Losada.

Sozzo, G. y Berros, M. V. (2009). Una agenda para el principio precautorio. *Revista Crítica de Derecho Privado*, (6), 763-794.

Referencias legislativas

Argentina. Ley N° 25612.

Argentina. Ley N° 25670

Argentina. Ley N° 25675

Argentina. Ley N° 25688

Argentina. Ley N° 25831

Argentina. Ley N° 25916

Argentina. Ley N° 26331

Argentina. Ley N° 26562

Argentina. Ley N° 26815

Argentina. Ley N°27279

Argentina Provincia de Entre Ríos Decreto N°4407/2018.

Argentina Provincia de Entre Ríos Decreto N° 2239/2019.

Referencias jurisprudenciales

Corte Suprema de Justicia de la Nación (08/07/2008), "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios".

----- (16/03/2009), "Peralta, Viviana c/ Municipalidad de San Jorge y otros s/ amparo".

----- (10/11/2015), "Giustiniani, Rubén Héctor c YPF - s/ amparo por mora".

Juzgado de Primera Instancia de Distrito en lo Civil, Comercial y Laboral de San Jorge, Provincia de Santa Fe (21/02/2011), "Peralta, Viviana c/ Municipalidad de San Jorge y otros s/ amparo".

Depende del lente con que se mire: derecho a un ambiente sano en Argentina

Sala de Procedimientos Constitucionales y Penal del Superior Tribunal de Justicia, (29/10/2018), "Foro Ecologista de Paraná y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/acción de amparo".

----- (14/05/2019), "Foro Ecologista de Paraná (2) y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/acción de amparo".

Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la ciudad de Santa Fe, (09/12/2009), "Peralta, Viviana c/ Municipalidad de San Jorge y otros s/ amparo".

----- (19/04/2011), "Peralta, Viviana c/ Municipalidad de San Jorge y otros s/ amparo".

Sala III de la Cámara Segunda en lo Civil y Comercial de Paraná (01/10/2018), "Foro Ecologista de Paraná y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/acción de amparo".

----- (28/03/2019), "Foro Ecologista de Paraná (2) y otro c/ Superior Gobierno de la Provincia de Entre Ríos s/ acción de amparo".