

Interaprendizaje

Plaguicidas químicos de uso agrícola en países y territorios de la Comunidad Andina y el Mercosur



DOCUMENTO
PARAGUAY

PARAGUAY
EXPANSIÓN DEL AGRONEGOCIO
Y EL COSTO DEL INCUMPLIMIENTO
DE NORMAS SOBRE PLAGUICIDAS

Paraguay

Expansión del agronegocio y el costo del incumplimiento de normas sobre plaguicidas

(Síntesis)

María Agustina Etchegoyen

Datos país

Paraguay es miembro fundador del Mercosur junto con Argentina, Brasil y Uruguay.

Tiene una superficie total de 406.752 Km² y una población de 6.854.536 de habitantes. Está dividido en dos regiones: la Occidental (ROC) (61% del territorio, 2,7% de la población) y la Oriental (ROR) (39% del territorio, 97,3% de la población)

Tenencia de la tierra

Hay una desigual distribución de las tierras en Paraguay, 4.524 grandes fincas (1,6% de las fincas mayores a 1.000 hectáreas) concentran 23,4 millones de hectáreas (77%) de la tierra. En cambio, 239.679 unidades productivas (82% de las fincas de hasta 20 hectáreas) mayormente campesinas e indígenas solo tienen 1,2 millones de ha (4,2%).

Sistema agrario

En las últimas cuatro décadas, la expansión de la frontera agrícola, la introducción de nuevos cultivos y tecnologías, y la mecanización de la producción, especialmente de soja, han transformado la agricultura. La soja es ahora el cultivo más importante para la economía del país, con la mayor superficie sembrada y el mayor volumen de producción.

Actualmente, Paraguay, junto con Brasil y Argentina, se encuentra entre los principales productores de soja del mundo, posicionándose específicamente como el sexto productor y el tercer exportador global de soja, según la campaña 2023/2024.

Según el Censo Agropecuario Nacional (CAN) 2022, de un total de 454.950 unidades de observación, 291.497 son fincas agropecuarias. La ROR concentra el 97% de estas fincas, mientras que la ROC alberga el 3% restante. En cuanto a la superficie, se registran 30.401.660 hectáreas, de las cuales el 44% corresponde a la ROR y el 56% a la ROC.

En la ROC, la expansión no es muy significativa en relación con el tamaño de los departamentos. En contraste, en la ROR, el agronegocio está consolidado,

con muchos departamentos cultivando más del 50% de su superficie, como en el caso de Alto Paraná, donde se cultiva hasta el 94% del territorio.

Del total de 5.775.661 hectáreas cultivadas, la soja ocupa el 61% de la superficie -seguido de lejos por el maíz (21%) y trigo (7%)- y se destaca como el pilar del agronegocio en el país.

Entre tanto, la superficie de hortalizas (tomate, locote, zanahoria, frutilla y otros), tienen superficies reducidas, algo más de 3.500 ha.

De las 291.497 fincas registradas en el CAN 2022, 6.951 tienen prácticas silvopastoriles y 4.803 fincas producción ecológica/agroecológica. Las fincas con certificación de producción orgánica suman 1.869. Entre tanto, la cantidad de ganado bovino a nivel nacional, asciende a más de 13,2 millones de cabezas.

Norma paraguaya sobre plaguicidas de uso agrícola

➤ **Principales leyes y decretos nacionales referentes a plaguicidas**

La Constitución nacional, los Convenios internacionales, la normativa regional del MERCOSUR y las Leyes Nacionales y sus Decretos y Resoluciones ministeriales constituyen el marco legal que regulan los plaguicidas.

Constitución nacional (junio 1992) establece principios que protegen el ambiente, la salud pública y la alimentación. Recomienda que toda la legislación esté orientada a estos propósitos.

Tratados y Acuerdos Internacionales firmados por Paraguay: **Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF, 1951)**: Ratificada en 2005, busca proteger los recursos vegetales y promover el comercio seguro a través de medidas fitosanitarias internacionales. **Convenio de Estocolmo (2004)**: Controla y elimina la producción de productos químicos orgánicos persistentes (COPs). **Convenio de Basilea (1989)**: Ratificado en 1995, regula los desechos peligrosos, incluidos los biocidas y productos fitofarmacéuticos, promoviendo su manejo ambientalmente racional. **Convenio sobre Diversidad Biológica (1992)**: Ratificado en 1993, promueve la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de recursos, abordando el impacto de plaguicidas en los ecosistemas. **Tratado internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (2001)**: Ratificado en 2007, enfocado en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad agrícola. **Convenio de Rotterdam (1998)**: Ratificado en 2003, regula el comercio de productos químicos peligrosos, incluidos plaguicidas, con un sistema de consentimiento previo para su importación.

Leyes Nacionales y Decretos:

En Paraguay, la protección del ambiente y la salud humana está regida por diversas leyes y decretos, que también regulan el uso de plaguicidas. A continuación, se presentan las principales normativas en orden cronológico:

1. **Ley 369/72:** Crea el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), con el objetivo de proteger la salud pública y el ambiente. SENASA gestiona residuos, controla la contaminación y promueve la educación ambiental.
2. **Decreto 28657/72:** Prohíbe el uso de insecticidas a base de compuestos organoclorados sobre el tabaco en todas sus fases.
3. **Ley 836/80 (Código Sanitario):** Regula la protección integral de la salud, destacando el manejo de plaguicidas y fertilizantes. Establece que el MSPyBS y el MAG deben clasificar estos productos según su riesgo y controlar los residuos permitidos en alimentos, según las directrices del CODEX Alimentarius.
4. **Ley 123/91:** Establece nuevas formas de protección fitosanitaria, promoviendo la colaboración para el control de plagas y enfermedades. Regula el uso de plaguicidas para proteger la producción agrícola y la seguridad alimentaria. Específicamente:
 - Controlar el uso y comercialización de plaguicidas, prevenir la contaminación derivada de su uso y cobrar tasas por servicios de inspección y registro.
 - Personas o empresas que manejan plaguicidas y fertilizantes deben inscribirse en un registro habilitado por las autoridades para obtener autorización de funcionamiento.
 - Empresas que fraccionan o mezclan plaguicidas deben registrar sus marcas y declarar el origen y formulación de los componentes a las autoridades.
 - Los plaguicidas deben distribuirse en envases rotulados con información clara sobre su composición, uso y precauciones.
 - Se prohíbe la importación y exportación de plaguicidas y fertilizantes no autorizados.
 - Se prohíbe la fabricación, almacenamiento y venta de plaguicidas en lugares que puedan contaminar productos destinados al consumo.
 - Se prohíbe la importación y venta de productos vegetales contaminados con residuos de plaguicidas que excedan los niveles establecidos.
 - Las autoridades deben brindar servicios técnicos y métodos de prevención contra plagas, y asesorar sobre el manejo seguro de plaguicidas.
5. **Decreto 2048/04:** Regula el uso y manejo de plaguicidas agrícolas conforme a la Ley N° 123/91. Exige el registro de quienes apliquen plaguicidas por vía aérea y la llevanza de registros de aplicaciones como declaración jurada. Los plaguicidas deben estar registrados por la autoridad competente.
6. **Ley 2068/03:** Aprueba el acuerdo marco de medio ambiente del MERCOSUR, promoviendo la protección ambiental y la integración de políticas en el desarrollo económico, incluyendo la agricultura sustentable.

7. **Ley 2459/04:** Crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), con funciones específicas sobre la calidad y sanidad vegetal en Paraguay.
8. **Ley 3519/08:** Regula la protección de los datos de prueba solicitados por la autoridad sanitaria para la aprobación de productos fitosanitarios, garantizando la confidencialidad de la información.
9. **Ley 3481/07:** Fomenta y controla la producción orgánica, estableciendo procedimientos para la seguridad alimentaria y la protección de ecosistemas. El MAG es la autoridad competente.

Leyes Provinciales y Disposiciones Locales

La legislación en Paraguay se aplica a nivel nacional, pero varios municipios desde 2004 han sancionado ordenanzas para reglamentar el uso de plaguicidas, protegiendo el medio ambiente y la agricultura campesina, impulsadas por organizaciones comunitarias. Esto en virtud al Art.166 de la Constitución, que otorga autonomía política, administrativa y normativa a las municipalidades. En 2010, se promulgó la Ley Orgánica Municipal (Ley 3966/10), refuerza la autonomía de los municipios para proteger los recursos naturales y regular normas ambientales en sus territorios.

En ese marco 16 normativas locales fueron sancionadas entre 2003 y 2018, destacando la creciente aprobación de ordenanzas donde se busca frenar el avance del agronegocio. Las iniciativas abogan por la protección del medio ambiente, la prohibición de transgénicos y agrotóxicos, y el fortalecimiento de la agricultura familiar.

Plaguicidas químicos de uso agrícola, prohibidos en el país

Paraguay tiene registrados y habilitados, según la Dirección de Agroquímicos del SENAVE, 4.182 formulaciones de plaguicidas, en cinco categorías de registro distintas, conteniendo 285 principios activos diferentes.

Son 28 los plaguicidas (ingredientes activos) prohibidos en el territorio paraguayo, entre ellos Aldrin, Dieldrin, Heptacloro, Clordano, Metoxicloro, DDT, HCH (gammnzane), Lindano, Pentaclorofenol, Metil Pration, Etil Paration, Monotocrofos, Fosfomidon, Endosulfan, Metamidofos

Con todo, *"Paraguay tiene una política muy permisiva en relación al uso de plaguicidas".* Al comparar los plaguicidas prohibidos, se observa que son considerablemente menos que en Argentina, Estados Unidos, Uruguay y Chile. La diferencia es aún más marcada si se compara con países como China, India, Brasil y la Unión Europea, lo que convierte a *"el país en un receptor de productos prohibidos en otras regiones"*.

Normativa del Mercosur armonizada con la norma paraguaya

El marco regulatorio de plaguicidas en el MERCOSUR se basa en una serie de normativas y acuerdos que buscan armonizar la regulación de los

agroquímicos entre los países miembros. Las disposiciones del MERCOSUR consideradas como más relevantes en relación al uso de plaguicidas, las cuales en su totalidad fueron incorporadas por Paraguay.

Normativa del MERCOSUR incluida y armonizada con las normas de Paraguay:

- **Res. GMC, N° 15/16.** Criterios para el reconocimiento de límites máximos de residuos de plaguicidas en productos vegetales in natura. (Art.1) Aprobar los criterios para el reconocimiento de LMR de plaguicidas en productos vegetales in natura, que consta como Anexo. Paraguay aprobó mediante la Resolución SENAVE N° 043/18 del 19/01/18, y Decreto N° 1318 del 20/02/19
- **Res. GMC. N°73/94.** Requisitos técnicos para la evaluación y el registro de sustancias activas y productos formulados agroquímicos en la región del MERCOSUR. (Art.1) Adoptar para la evaluación y el registro de sustancias activas y productos formulados agroquímicos los requisitos establecidos en el Anexo de la Resolución. Paraguay aprobó mediante Decreto del Poder Ejecutivo N° 15000/96 del 04/10/96, publicado en la Gaceta Oficial el 04/10/96
- **Res. GMC 87/96.** Procedimientos de inscripción para la libre circulación de las sustancias activas grado técnico y/u sus formulaciones de productos fitosanitarios. (Art.1) Aprobar los procedimientos para la Inscripción para la libre circulación de las sustancias activas grado técnico y/o sus formulaciones de productos fitosanitarios. Paraguay aprobó mediante Decreto del Poder Ejecutivo N° 5043 del 06/09/99
- **Res. GMC N°18/10.** Reglamento técnico MERCOSUR para productos desinfectantes (plaguicidas) domisanitarios. (Art.1) Aprobar el "Reglamento Técnico MERCOSUR para Productos Desinfestantes (Plaguicidas) Domisanitarios", que consta como Anexo. Paraguay aprobó mediante Decreto del Poder Ejecutivo N° 10.403 de 27/12/12
- **Dec. GMC N°2/01.** Acuerdo marco sobre medio ambiente del MERCOSUR. (Art.1) Aprobar el "Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR", que figura en Anexo y es parte de la presente Decisión. Paraguay aprobó mediante Ley N° 2068 del 28/01/2003.
- Paraguay aprobó mediante **Resolución SENAVE N° 706** del 31/12/20. "Por la cual se dispone la vigencia en la república del Paraguay de las resoluciones MERCOSUR/GMC/Res. N° 07/2020, n° 08/2020 y n° 09/2020, aprobadas por el grupo mercado común del MERCOSUR". Las mismas referidas a arroz, maíz y pino, respectivamente.

Existen diversas decisiones, resoluciones y recomendaciones relacionadas con la política de la *agricultura familiar*, que abordan aspectos como su implementación, fomento, sanidad y asistencia técnica. Estas iniciativas están diseñadas para promover el desarrollo sostenible y fortalecer la agricultura familiar en la región, y por tanto también en Paraguay.

Nivel de cumplimiento de la normativa

Los hallazgos de investigaciones, el relevamiento de información periodística, revistas y portales web, entrevistas a actores estratégicos y el relevamiento de información oficial, evidencian el cumplimiento parcial de las normas en materia de plaguicidas de uso agrícola.

Los 33 estudios a los que se pudo acceder revelan efectos negativos de plaguicidas en diferentes ámbitos de la vida: exposición a plaguicidas e impactos en la salud; agronegocio y fumigaciones; y conflicto por la tierra y fumigaciones; comercio ilegal de plaguicidas, contaminación ambiental, intoxicaciones, luchas legales y escuelas rurales fumigadas, entre otros.

También, cien noticias relevadas dan cuenta del incumplimiento de normas, como por ejemplo, la Violación de franjas de protección y barreras vivas; comercio ilegal de agroquímicos (robo, falsificación, productos prohibidos); falta de control por parte del **SENAVE**, con pocos recursos y fiscalización insuficiente; intentos de **derogar regulaciones ambientales**, generando preocupación en comunidades afectadas; **violaciones de derechos humanos**, con desalojos forzosos y violencia contra defensores ambientales.

Diversos actores entrevistados confirmaron el escaso cumplimiento de las normas por el Estado y las autoridades. Asimismo, una ausencia de información oficial sobre el cumplimiento de la normativa relativa a plaguicidas. Todo ello muestra un limitado cumplimiento de las normas sobre los plaguicidas de uso agrícola en Paraguay.

Sin embargo, hay que reconocer que en la página oficial del Ministerio público se pueden encontrar información desde el año 2001 hasta la actualidad. Tres casos a manera de ejemplo en los últimos dos años:

- Proceso contra el productor brasileño por incumplir medidas de mitigación ambiental al realizar fumigaciones con fitosanitarios en plantaciones de soja sin la franja de protección cerca de asentamientos humanos.
- Se investiga a la empresa RESIPAR S.A., incumplió normas relacionadas con el reciclaje de envases vacíos de agroquímicos. Los envases se almacenaban al aire libre, sin las condiciones requeridas por la licencia ambiental, como pisos impermeabilizados.
- Denuncia ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU que la comunidad indígena Campo Agua'e fue afectada por fumigaciones ilegales cerca de sus hogares y cultivos, lo que causó daños a su salud, agua y alimentos. El Ministerio Público inició investigaciones en 2009, fue archivado en 2013 por falta de pruebas. En 2021, el Comité dictaminó que Paraguay violó los derechos de la comunidad al permitir las fumigaciones sin control. Se ordenó al Estado investigar, continuar

los procesos penales, indemnizar a los afectados y tomar medidas para evitar futuros daños, con un plazo de 180 días para informar sobre las acciones tomadas.

Esto evidencia a su vez que ante la limitada acción de la institucionalidad pública, es la sociedad civil y la población afectada que se moviliza para el cumplimiento de la normativa y la defensa de sus derechos en la materia que aquí nos ocupa.

Presupuestos destinados para la fiscalización por parte del estado

Al año 2018 se observa una disminución generalizada de lo destinado a este ministerio. El financiamiento del MAG pasó del 3,6% al 2,6% del presupuesto general de la nación y se redujo al 1,1 % del PIB.

Entre el 2019 y 2021 el presupuesto que el MAG asignó al SENAVE estuvo alrededor del 6,5%

El presupuesto asignado al SENAVE en el año 2021 correspondió a unos 146.670 millones de guaraníes (aproximadamente 20.3 millones USD). Más del 80% fue designado a actividades administrativas, dentro de los cuales, el 55,02% del presupuesto administrativo del SENAVE es utilizado en remuneraciones.

En segundo lugar, se financian los servicios fitosanitarios (12,6%) y de los cuales no se informan las categorías dentro del programa.

Luego, el 1,99% se destina al programa de Emergencia Fitosanitaria, y el 1,84% del presupuesto se financian los procesos de certificación y control de calidad de insumos agrícolas.

No se expone el presupuesto específico que se asigna para la fiscalización de franjas de protección, barreras vivas y la aplicación de agroquímicos, entre otros.

Iniciativa territorial de resistencia.

Comunidad Santory, Departamento de Caaguazú, un bastión de resistencia al avance del monocultivo.

La CONAMURI, organización de mujeres campesinas e indígenas, lidera la resistencia al agronegocio en Paraguay. Frente al desplazamiento rural y los impactos de los agrotóxicos, como la muerte del niño Silvino Talavera, la organización impulsa la agroecología, la soberanía alimentaria y la formación política con enfoque feminista. En comunidades como Santory, han frenado el avance de la soja transgénica y propuesto normativas locales para prohibir agrotóxicos. Iniciativas como Semilla Róga y la Escuela de Agroecología fortalecen la conservación de semillas y la formación en derechos y agricultura sustentable.

Conclusiones y recomendaciones

Acciones Regulatorias Generales.

Reglamentación de la Ley N° 3742 para asegurar su implementación efectiva. Creación de una comisión de bioseguridad que involucre al Ministerio de Salud, Ambiente y representantes sociales

Adecuación a la Ley N° 3742. Asegurar que las actividades agrícolas cumplan de manera práctica y efectiva con los requisitos y principios establecidos por la Ley, garantizando el control efectivo del Estado.

Designación y Gestión de Recursos

Asignación de más recursos al SENAVE para una fiscalización eficaz. Mayor presencia del SENAVE en el territorio, y trascender las intervenciones puntuales y/o a demanda. Además, priorizar la supervisión de plaguicidas en los alimentos para proteger la salud de los consumidores

Distancias Mínimas de Fumigaciones

Incrementar las franjas de protección para fumigaciones terrestres (100 metros) y aéreas (200 metros), basándose en la evidencia científica disponible, con la participación activa de la comisión de bioseguridad.

Plaguicidas: Prohibidos, Altamente Peligrosos, COPs y Obsoletos

Revalidar los registros de plaguicidas, incorporando información actualizada sobre su toxicidad crónica. Iniciar un proceso de homogenización de plaguicidas prohibidos, primero a nivel MERCOSUR y luego en acuerdos internacionales. Prohibir la comercialización de plaguicidas altamente peligrosos, y aplicar lo que ya está prohibido.

Capacitación, Asistencia Técnica y Acceso a la Información

Crear un Programa Nacional de Capacitación Integral. Garantizar la accesibilidad de la información pública sobre los resultados de estudios y monitoreos realizados por el SENAVE.

Política estructural de fomento de la Agroecología y Agricultura Campesina Indígena

De manera transversal y simultánea es necesario y urgente continuar con los procesos de transición hacia la agroecología y fortalecer la agricultura a pequeña escala, campesina e indígena, con el objetivo de avanzar hacia la soberanía alimentaria y el feminismo popular, como pilares fundamentales de esta nueva construcción.

En ese sentido es importante:

- Avanzar en la Zonificación de los municipios con presencia de producción campesino-indígena, de manera de resguardarla de los impactos del modelo agrícola convencional.
- Generar una política estructural de apoyo masivo a la agricultura campesina e indígena agroecológica, con enfoque de género, así como de defensa y protección de las semillas criollas y nativas.
- Paralelamente generar políticas de apoyo de la producción de alimentos frescos orgánicos y agroecológicos. Acceso económico y territorial de toda la población a alimentos sanos y soberanos.

Profundizar y consolidar la implementación de ordenanzas y resoluciones aprobadas a nivel municipal, para avanzar en la agenda de las organizaciones campesinas en defensa de sus territorios, sus formas de producción y de vida.

Implementar las Leyes 3481/08 y 6286/19, promoviendo la integración de estos modelos dentro de la producción nacional.

Fomentar redes de intercambio de conocimientos agroecológicos y apoyar la defensa de las semillas criollas y nativas, como el proyecto Semilla Róga y la Escuela de Agroecología de CONAMURI.

Educación y Formación

Promover la formación universitaria y popular en agroecología. Fortalecer y promover la formación de profesionales de la salud desde el paradigma de la Epidemiología crítica latinoamericana, con el fin de mejorar el conocimiento sobre los impactos de los agrotóxicos en la salud colectiva, y fortalecer la atención y el cuidado de las personas afectadas por las consecuencias de las imposiciones a estos contaminantes.

Desarrollar proyectos de educación ambiental dirigidos a niños, jóvenes y ciudadanos urbanos, con el objetivo de visibilizar la problemática del uso de agrotóxicos, reconocer los plaguicidas como un problema de salud pública, generar conciencia social y colectiva, y promover un consumo responsable de alimentos, fomentando la creación de comunidad.

Fortalecer la organización de las comunidades que resisten al avance del modelo agrícola dominante y la participación activa de las mujeres en la lucha por la defensa del territorio y los derechos humanos.

Resolución de Conflictos por la Tierra

Atención efectiva por parte del Estado a las demandas de tierras de las comunidades campesinas e indígenas. Implementación de una reforma agraria que priorice los derechos de estas comunidades y limite el avance del agronegocio y la concentración de tierras.

Facilitar el trabajo articulado entre el INDERT y las partes involucradas en los conflictos de tierras.

Género y Comunidad

Incorporar la perspectiva de género en todas las propuestas. Fortalecer la organización comunitaria y promover la participación activa de jóvenes y mujeres en la defensa del territorio, especialmente en espacios legislativos.

Implementar las medidas propuestas de manera democrática, participativa y con voluntad política, buscando superar los intereses económicos del agronegocio y avanzar hacia un sistema agroalimentario justo y soberano.