



Contraloría General de la República
Dirección General de Control de la Gestión Ambiental

Resolución CGR N° 578/07

“Examen Especial al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), al Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) y a la Secretaría del Ambiente (SEAM), a fin de verificar y evaluar la gestión institucional con respecto al almacenamiento y la disposición final de agroquímicos en el territorio nacional”

INFORME FINAL



Depósito SENAVE – Paraguari



Depósito SENAVE – San Ignacio



Depósito Ex OFAT - Asunción

Asunción - Paraguay
Diciembre 2007

Resolución CGR N° 578/07

“Examen Especial al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), al Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) y a la Secretaría del Ambiente (SEAM), a fin de verificar y evaluar la gestión institucional con respecto al almacenamiento y la disposición final de agroquímicos en el territorio nacional”

Examen Especial – Informe Final

| | |
|-----------------------------|---|
| Entidades Auditadas: | Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) Secretaría del Ambiente (SEAM) |
|-----------------------------|---|

Equipo Auditor: Ing. Agr. Carlos Aquino
 Ing. Agr. Analía Gómez
 Ing. Agr. Graciela Sánchez
 Lic. Jorge Chamorro

Supervisión: Ing. Quim. Gloria Herrero

Coordinación: Lic. Emilio Buongermini



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| CAPÍTULO I - INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1.1 Origen y Justificación de la Auditoría | 1 |
| 1.2 Objetivo..... | 2 |
| 1.3 Alcance..... | 2 |
| 1.4 Marco Legal..... | 2 |
| 1.5 Comunicación de Observaciones | 3 |
| 1.6 Sistema de Control Interno | 3 |
| CAPÍTULO II - DESARROLLO DEL INFORME | 4 |
| 2.1 SERVICIO NACIONAL DE CALIDAD Y SANIDAD VEGETAL Y DE SEMILLAS (SENAVE) | 4 |
| 2.2. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG) | 15 |
| 2.2.2. Verificación In Situ..... | 22 |
| 2.3. SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM) | 25 |
| CAPITULO III - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES | 31 |

Nuestra Visión: Ser un Organismo Superior de Control capaz de lograr una eficiente y transparente gestión pública.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

RESOLUCIÓN CGR N° 578/07

“Examen Especial al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), al Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) y a la Secretaría del Ambiente (SEAM), a fin de verificar y evaluar la gestión institucional con respecto al almacenamiento y la disposición final de agroquímicos en el territorio nacional”

INFORME FINAL

CAPÍTULO I - INTRODUCCIÓN

1.1 Origen y Justificación de la Auditoría

La mayor parte de los plaguicidas son sustancias químicas utilizadas en el sector agrícola para eliminar plagas de los cultivos y, por tanto, presentan toxicidad, cuyo grado varía de acuerdo al producto. En tal sentido, su incorrecta aplicación, almacenamiento y disposición constituye un alto riesgo para la salud de los usuarios y trabajadores que manipulan el producto y para la comunidad del entorno y puede provocar la muerte de otros organismos, contaminar los suelos y el agua, alterar ecosistemas y destruir la vida silvestre. También se puso en evidencia que muchos agroquímicos causan daños genéticos, cáncer y depresión del sistema inmunológico.

Al considerar estas apreciaciones se colige la enorme importancia de aplicar prácticas adecuadas para su almacenamiento y eliminación, en especial cuando se trata de las autoridades de aplicación de las leyes, responsables de su regulación y control a nivel nacional.

Como antecedentes se cuentan con la Resolución N° 177/04 “*Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial de Gestión al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Secretaría del Ambiente (SEAM) y Ministerio de Hacienda (MH) respecto al control del cumplimiento de los requisitos sanitarios, fitosanitarios y de transporte, establecidos en la normativa MERCOSUR relacionados con el ingreso de productos agroquímicos al Paraguay*” y la Resolución N° 524/ 02 “*Por la cual se dispone la realización de un Examen Especial a la Dirección de Defensa Vegetal dependiente del Ministerio de Agricultura y Ganadería en cuanto al cumplimiento de los procedimientos administrativos referentes al manejo, uso y aplicación de los productos fitosanitarios*” y la Resolución N°989/04 “*Por la cual se dispone la Verificación y Seguimiento del Cumplimiento de las Recomendaciones efectuadas en el Informe del Examen Especial Realizado a la Dirección de Defensa Vegetal (DDV) Y Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), dispuesto por Resolución CGR N° 524/02.*”



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

1.2 Objetivo

Verificar la gestión del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y Secretaría Nacional del Ambiente (SEAM), con relación al almacenamiento y disposición final de los agroquímicos.

1.3 Alcance

Se verificó la aplicación de los procedimientos legales y la adecuación a las normas sanitarias que hacen relación al almacenamiento y disposición final de los agroquímicos en el territorio nacional, en el cumplimiento de las competencias institucionales.

Se realizaron inspecciones técnicas en los depósitos del SENAVE localizados en la ciudad de San Ignacio (Misiones), el depósito de la ex OFAT Asunción y los depósitos del puerto de Villeta.

Para la verificación del cumplimiento de los requisitos del SENAVE, se revisaron las carpetas completas (legajos) de las empresas habilitadas en calidad de almacenadoras (depósitos), y se contrastaron los datos con la SEAM.

1.4 Marco Legal

El análisis se realizó en base a las siguientes disposiciones legales:

- Ley N° 81/92 *“Que Establece la Estructura Orgánica y Funcional del Ministerio de Agricultura y Ganadería”*
- Ley N° 2.459/04 *“Que Crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas”*
- Ley N° 1561/00 *“Que crea es Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente”*
- Ley N° 123/92 *“Que Adopta Nuevas Formas de Protección Fitosanitarias”*
- Ley N° 294/93 *“De Evaluación de Impacto Ambiental”* y su Decreto Reglamentario N° 14281/96
- Ley N° 567/95 *“Que aprueba el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación”*
- Resolución SENAVE N° 446/06 *“Que Aprueba y Ordena la Puesta en Vigencia del Reglamento para el Control de Plaguicidas de Uso Agrícola”*
- Resolución MAG N° 689/03 *“Por la cual se Implementan los Lineamientos para la Habilitación de Depósitos de Almacenamiento y Control de Existencia de Productos Fitosanitarios”*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

- Resolución SEAM N° 51/06 *“Por la cual se establecen las Especificaciones Técnicas Ambientales Generales para la Gestión Segura de Plaguicidas en la Producción Agrícola”*
- Resolución SEAM N° 401/02 *“Por la cual se aprueba la Norma Ambiental General contemplada en el marco de la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental”*
- Otras normativas aplicadas durante la auditoría.

Otras fuentes de criterio para el análisis fueron:

- Manual sobre el Almacenamiento y el Control de Existencias de Plaguicidas (FAO).
- Directrices para el Manejo de Pequeñas Cantidades de Plaguicidas Inutilizados y Caducos (FAO).
- Código Internacional de Conducta para la distribución y utilización de plaguicidas de la FAO.

1.5 Comunicación de Observaciones

Las observaciones fueron comunicadas a los entes auditados de la siguiente manera:

- SENAVE: nota CGR N° 7041, ingresada al SENAVE el 6 de noviembre de 2007
- MAG: CGR N° 7039, ingresada al MAG el 6 de noviembre de 2007
- SEAM: nota CGR N° 7040, ingresada en la SEAM el 6 de noviembre de 2007

El MAG, el SENAVE y la SEAM remitieron sus descargos, que obran en los Expedientes CGR N° 7730/07, 7728/07 y 8026/07, respectivamente.

1.6 Sistema de Control Interno

- Por Memorandos Res. CGR N° 578/07 N° 001/ y N° 002, de fechas 18/06/07 y 05/07/07, se remitió el Cuestionario de Control Interno al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Dicho Cuestionario fue respondido vía notas A.I.I N° 78/2007 y A.I.I N° 83/2007, de fechas 27/06/07 y 13/07/07, respectivamente.
- Por Memorando N° 001/Res. CGR N° 578/07, de fecha 18/06/07, se remitió el Cuestionario de Control Interno a la Secretaría del Ambiente (SEAM), el cual fue respondido vía nota SEAM N° 241/07, de fecha 28/06/07.
- Por Memorando N° 001/Res. CGR N° 578/07, de fecha 18/06/07, se remitió el Cuestionario de Control Interno al Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE), el cual se respondió vía nota A.I N° 153/07, de fecha 05/07/07.

Los resultados del análisis realizado a los cuestionarios se incluyen en el informe.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

CAPÍTULO II - DESARROLLO DEL INFORME

2.1 SERVICIO NACIONAL DE CALIDAD Y SANIDAD VEGETAL Y DE SEMILLAS (SENAVE)

El SENAVE es el responsable de regular y controlar la síntesis, formulación y comercialización de productos fitosanitarios, químicos o biológicos, fertilizantes, enmiendas para el suelo y afines, así como de habilitar los depósitos para su almacenamiento, asegurando la calidad de los productos y subproductos con riesgos mínimos para la salud humana, animal, las plantas y el medio ambiente.

El SENAVE consta de una Dirección de Agroquímicos, Calidad e Inocuidad de Productos Vegetales que cuenta con un Departamento de Control de Insumos con la función de realizar la habilitación de depósitos, previo cumplimiento de los requisitos preestablecidos, y una Dirección de Operaciones que cuenta con un Departamento de Fiscalización que se encarga de realizar las fiscalizaciones de los registros y depósitos habilitados.

OBSERVACIONES AL SENAVE

2.1.1. Regulaciones y procedimientos establecidos por el SENAVE en cuanto al almacenamiento y disposición final de agroquímicos.

Observación N° 1: Las Resoluciones N° 689/03 y N° 1054/04, que regulan el almacenamiento de plaguicidas, no especifican la elección del lugar ni exigencias de distancia en que deben estar ubicados los almacenes o depósitos de plaguicidas con relación a viviendas, hospitales, escuelas, mercado de alimentos, etc.

El MAG emitió la Resolución N° 689/03 “*Por la cual se implementa los lineamientos para la habilitación de depósitos de almacenamiento y control de existencias de productos fitosanitarios*”, la cual sigue en vigencia y es aplicada por el SENAVE. El Art.1 de la mencionada resolución establece: “*Implementase los lineamientos necesarios para la habilitación oficial de depósitos de almacenamiento y el control de existencias de productos fitosanitarios (públicos y privados), en todo el territorio nacional*”. Y su Art. 2: “*Para el cumplimiento de lo establecido en el artículo precedente, se adoptará el Manual Sobre el Almacenamiento y el Control de Existencias de Plaguicidas/FAO N° 3*”.

Los mencionados lineamientos se encuentran en el anexo de la resolución bajo los títulos: “Requisitos para la habilitación de depósitos” y “Requisitos que debe cumplir un depósito o almacén de plaguicidas”. Ninguno establece requisitos referentes al entorno ni a la distancia de otros sitios. Por tanto, la Resolución N° 689/03 adolece de requerimientos específicos en cuanto a la ubicación con relación al entorno, teniendo en cuenta la peligrosidad que



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

representa el manejo en toda su dimensión, por el daño que podría causar un accidente al ambiente y a la vida humana y animal.

Sin embargo, el Manual de la FAO adoptado en el Art 2 de la Res. N° 689/03 indica claramente que los sitios de almacenamiento no deben ubicarse en lugares cercanos a viviendas, hospitales, escuelas, cursos de agua ni zonas con capa freática alta o propensa a inundaciones. Esto no se ve reflejado en la Resolución N° 689/03.

Asimismo, la Resolución N° 1054/04 del MAG, que aprueba el “Manual de Uso y Manejo Seguro de Plaguicidas en Paraguay”, en su punto 10.3 habla de las precauciones de almacenamiento de plaguicidas en la finca, pero esta normativa tampoco señala las exigencias requeridas para los depósitos y su entorno inmediato.

Esta auditoría considera de suma importancia tener en cuenta no solamente las cuestiones referentes a la ingeniería edilicia y el orden interno que deben poseer los depósitos habilitados, sino también su ubicación en el entorno.

DESCARGO DEL SENA VE: El SENA VE como requisito previo para cualquier trámite de habilitación, requiere la presentación de la Licencia Ambiental por lo que asume haberse realizado el análisis del entorno y el impacto sobre el ambiente, atendiendo el rol y la competencia de la autoridad de aplicación de la normativa ambiental.

ANALISIS DEL DESCARGO: La auditoría ratifica la observación, basada en las leyes N° 123/92 “*Que adoptan nuevas formas de protección fitosanitarias*” (Art. 4, inciso i) y N° 2459/04 “*Que crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas*” (Art 9°, incisos p y w).

Al respecto, el SENA VE tiene funciones específicas de control y regulación de los productos fitosanitarios. No así la SEAM, que verifica las actividades de almacenamiento y producción de agroquímicos en el proceso de EvIA exclusivamente y sus indicaciones son de carácter general. Se introducirá una recomendación para que ambas instituciones trabajen coordinadamente en la elaboración de la norma y definan la autoridad de aplicación.

Observación N° 2: La Resolución SENA VE N° 446/06, que establece los requisitos para la obtención de los registros de entidades comerciales, no exige la presentación de la licencia ambiental para el caso de las empresas importadoras, las cuales necesariamente deben almacenar productos agroquímicos previamente a la comercialización y/o distribución de los mismos.

Se observa que en la Resolución N° 446/06 “*Que Aprueba y Ordena la Puesta en Vigencia del Reglamento para el Control de Plaguicidas de Uso Agrícola*”, en su art.13 inc. c), el SENA VE exige la Licencia Ambiental a las empresas sintetizadoras, formuladoras, fraccionadoras,



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

transportadoras, almacenadoras y recicladoras. Sin embargo, no se observa dicha exigencia a las empresas importadoras, a sabiendas que tales comercios deben, necesariamente, contar con lugares de almacenamiento de productos, más aún teniendo en cuenta que entre las mismas se encuentran la mayor cantidad de entidades comerciales que trabajan con productos relacionados a agroquímicos, según listado proveído por el ente auditado.

DESCARGO DEL SENAVE: *“No todas las empresas registradas en la categoría de importador los habilita a operar comercialmente, indistintamente como distribuidores o como comercializadores, por lo que por este acto quedan afectados a la necesidad de la habilitación de un depósito y al alcance de la normativa referente... Se resalta que existen empresas con este tipo de registro, que otorgan la autorización de importación a terceros, éstos realizan en forma directa, por lo que no poseen stock ni requieren de depósito”.*

ANALISIS DEL DESCARGO: El descargo no resulta claro; sin embargo, cabe señalar que numerosas importadoras cuentan con depósitos no habilitados e inscriptas solamente como importadoras, a las cuales no se les exige la licencia ambiental. Se ratifica la observación.

Observación N° 3: No existe normativa alguna que haga alusión a la eliminación, destrucción y disposición final de los agroquímicos.

El SENAVE cuenta con regulaciones referentes a permisos para introducción de productos agroquímicos al país, tales como requisitos, consentimiento previo y otros. Sin embargo, no existen normativas relacionadas a mecanismos y procedimientos para su eliminación y disposición final. Una adecuada regulación sobre este tema es potestad del SENAVE, atendiendo a lo establecido en la Ley N° 2459/04 *“Que Crea El Servicio Nacional De Calidad Y Sanidad Vegetal Y De Semillas”*.

Es importante poder contar con un marco legal que regule el manejo de los productos fitosanitarios en forma integral. Esto permitirá controlar y reducir al mínimo las posibilidades de contaminación y riesgo para la salud humana.

DESCARGO DEL SENAVE: El SENAVE expresa tener una experiencia de disposición final de residuos obsoletos (caso Paraguari – ex OFAT con la eliminación de 25 toneladas de plaguicidas) y haber presentado una propuesta de proyecto de *“DISPOSICIÓN FINAL Y PREVENCIÓN DE ACUMULACIÓN DE PLAGUICIDAS OBSOLETOS EN PARAGUAY”*, el 8 de noviembre del 2007, a consideración de las autoridades nacionales.

ANALISIS DEL DESCARGO: El SENAVE como ente regulador en materia de agroquímicos debe acelerar los procesos tendientes a lograr normativas sobre la eliminación, destrucción y disposición final de los mismos, que hoy no existen. La auditoría ratifica su observación.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

Observación N° 4: La Resolución MAG N° 689/03 “Por la cual se Implementan los Lineamientos para la Habilitación de Depósitos de Almacenamiento y Control de Existencia de Productos Fitosanitarios”, no hace referencia, en su contenido, al control de existencia de productos fitosanitarios.

El encabezado de la Resolución MAG N° 689/03 menciona los lineamientos para el control de existencias de productos fitosanitarios, sin embargo, en el cuerpo de la mencionada norma no se observa mención alguna al respecto.

El ente auditado remitió la nota AI N° 193/07, respuesta al Memorando N° 005/07 del equipo auditor, la cual en su punto N° 7 señala que existe un formato básico de control de existencia en el depósito y que se encuentra en proceso de implementación.

Cabe señalar que la Resolución N° 689/03 se encuentra en vigencia desde el año 2003 y a la fecha aún no se ha regulado el control de existencias y, como se observa en la nota del SENAVE, el formato básico con que cuentan no se ha implementado en su totalidad a la fecha.

DESCARGO DEL SENAVE: El SENAVE está abocado a contemplar en la Resolución MAG N° 689/03, la inclusión a corto plazo, la obligatoriedad de un registro y control de existencia de productos fitosanitarios.

ANALISIS DEL DESCARGO: Esta auditoría ratifica su observación, y se reserva el derecho a realizar el control del cumplimiento de lo expresado en su descargo.

2.1.2. Habilitaciones y registros otorgados por el SENAVE para el almacenamiento de agroquímicos.

Observación N° 5: Los requisitos establecidos por la Resolución MAG N° 689/03 para la habilitación de depósitos no son exigidos en su totalidad para la obtención de la misma.

El Art. 1° de la Resolución MAG N° 689/03 establece los lineamientos necesarios para la habilitación de depósitos, los cuales se encuentran en un anexo bajo el título “Requisitos para la habilitación de depósitos”. Los mismos incluyen: inscripción del depósito, plano de ubicación, plano de distribución aprobado por la municipalidad del distrito al que corresponda y firmado por un Ingeniero Civil que debe acompañar la verificación y firmar el Acta de habilitación, haber aprobado los requisitos estructurales y de seguridad solicitados por el SENAVE y presentar la Licencia Ambiental.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

La auditoría ha solicitado las carpetas de los 10 depósitos habilitados por el SENAVE y en las mismas se observó que no se cumplen con algunos de los requisitos. Así:

- No cuentan con plano de ubicación y de distribución aprobado por la municipalidad del distrito al que corresponde, las empresas Chemtec, Tecnomyl SRL y Almacenes Generales ALGESA.
- No cuenta con plano de distribución aprobado por la municipalidad del distrito al que corresponde, las empresas Aktra (Villeta), Trade, Alquímica y Agrofertil.
- Ninguna de las carpetas cuenta con la firma del Ingeniero civil en las actas de habilitación.

DESCARGO DEL SENAVE: El SENAVE manifiesta que los requisitos para la habilitación de depósitos se encuentran establecidos en la Resolución N° 446/06 y hace alusión a la Resolución N° 689/03 como criterio para la aprobación de la habilitación de depósitos y que para la verificación del cumplimiento de los requisitos utiliza un FORMULARIO DE VERIFICACION DE DEPÓSITOS DE PRODUCTOS FITOSANITARIOS. Expresa que las empresas mencionadas en la observación cuentan con todos los requisitos exigidos. En cuanto a la firma del Ing. Civil responsable no se exige debido a que no se evalúa la calidad de la construcción; sin embargo, su participación será imprescindible si el caso lo amerita

La entidad señala que en la obtención de la licencia ambiental es exigencia la presentación de los planos aprobados, con todas sus exigencias, por lo que la institución entiende tener a la vista una copia simple de los planos debidamente admitidos en otras instancias competentes. Lo cuestionado en la observación 5 figura inicialmente en un borrador de guía para orientación, que se encuentra todavía en proceso de consulta.

ANALISIS DEL DESCARGO: El ente proporcionó a la auditoría una lista de requisitos exigidos para la habilitación de los depósitos. Si los mismos no están vigentes, es responsabilidad de los funcionarios quienes proporcionaron los documentos. Al ser cotejados dichos requisitos con los documentos de habilitación, se verificó que los mismos no se cumplen en su totalidad.

En cuanto a que para la obtención de la licencia ambiental es exigencia la presentación de los planos aprobados, dicha afirmación no se ajusta a la realidad, ya que el Decreto N° 14281/96 exige solamente la presentación de un mapa y croquis del lugar en que se desarrollará el proyecto. La aprobación de planos por la municipalidad se produce luego de la obtención de la licencia ambiental.

La auditoría ratifica la observación.

Observación N° 6: El SENAVE no exige requisitos de ubicación con relación al entorno, para la habilitación de los depósitos. Estos requisitos constituyen una exigencia establecida en el Manual de Almacenamiento y Control de Plaguicidas de la FAO N° 3, adoptado por la Resolución N° 689/03.

El Art. 2 de la Resolución N° 689/03 hace referencia a que se adoptará el Manual Sobre el Almacenamiento y el Control de Existencias de Plaguicidas/FAO N° 3.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

En las 10 carpetas de depósitos habilitados por el SENAVE se observó que en los planos de ubicación exigidos para la habilitación, no se detalla con exactitud los linderos ni el entorno, sólo se hace referencia a la ruta o calle en la que se localiza el depósito, sin especificar los establecimientos/actividades limítrofes, las características del entorno natural (cursos de agua, otros) ni las distancias que se encuentran de las mismas.

DESCARGO DEL SENAVE: La habilitación hecha por el SENAVE es posterior a la presentación de la Licencia Ambiental, Certificación de Localización Municipal y la Certificación de la no Objeción Departamental, por lo que el estudio de Impacto Ambiental ya tiene evaluado el entorno y aprobado el proyecto. El SENAVE verifica para la habilitación en base a la Resolución 689/03.

ANALISIS DEL DESCARGO: El Art. 2 de la Resolución N° 689/03 hace referencia a que se adoptará el Manual sobre el Almacenamiento y el Control de Existencias de Plaguicidas/FAO N° 3. El mismo señala lugares donde no deberían instalarse depósitos, con relación al entorno. La auditoría ratifica la presente observación, en concordancia con la observación N° 1.

Observación N° 9: Los depósitos habilitados por el SENAVE no concuerdan con la cantidad de empresas importadoras, fraccionadoras y formuladoras registradas en el ente.

De acuerdo al listado de importadoras y formuladoras/fraccionadoras proveídas a esta auditoría por el SENAVE, se encuentran registradas 225 importadoras y 14 formuladoras/fraccionadoras, aunque solamente existen 10 depósitos habilitados, 15 en proceso de habilitación y 23 empresas sancionadas.

Como se ve, se registran 48 depósitos entre importadoras y formuladoras/fraccionadoras habilitados y en trámite (10 depósitos habilitados, 15 en proceso de habilitación y 23 empresas sancionadas). El resto de las importadoras y formuladoras/fraccionadoras, 191 en total, no cuentan con depósito habilitado; sin embargo, necesariamente deben tener un lugar donde almacenar sus productos previa comercialización o distribución.

Según nota AI. N° 192/07 del SENAVE, las mismas utilizan como depósito sitios varios como: depósitos alquilados o propios, depósitos pegados a sus locales de expendio, locales de expendio insertos dentro de un tinglado que funge de depósito, parte de un silo utilizado como depósito, y otras que no reúnen las condiciones de la Resolución MAG N° 689/03 que establece los lineamientos necesarios para la habilitación de depósitos, y tienen características improvisadas.

Sin embargo, todos estos locales deben estar necesariamente registrados como tales para prestar dicho servicio.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

DESCARGO DEL SENA VE: El ente menciona que no todas las empresas registradas en la categoría de importadoras se dedican a la importación de productos, algunas empresas se encargan de importar productos para sus distribuidores directamente. El mecanismo de control y notificación de depósitos se inició a partir del año 2006, debido a la falta de recursos y presupuesto. Señala además que muchas empresas han sido notificadas, algunas sancionadas y las que no se adecuaron, actualmente, por disposición de asesoría jurídica, se les han trabado las importaciones en procedimiento de los sumarios instruidos.

ANALISIS DEL DESCARGO: Esta auditoría se ratifica en su observación teniendo en cuenta la cantidad significativa de importadoras que no reúnen con las condiciones de la Resolución MAG N° 689/03 que establece los lineamientos necesarios para la habilitación de depósitos, y tienen características improvisadas. Considerando el descargo hecho por el ente, las acciones de adecuación realizadas son lentas y escasas.

2.1.3. Actividades de control y seguimiento del SENA VE

Observación N° 10: El SENA VE no cuenta con un inventario de productos activos y no ha establecido los procedimientos para la elaboración de inventarios de productos activos ni obsoletos.

El SENA VE admite no disponer de un inventario que permita conocer la cantidad de agroquímicos activos existentes bajo guarda de las empresas particulares habilitadas, así como tampoco de los procedimientos para la elaboración del mismo.

El ente es la autoridad nacional encargada de registrar la adquisición de plaguicidas y necesita regularmente información actualizada sobre las existencias en las distintas localidades del país, bajo guarda de empresas públicas y privadas; por consiguiente, los almacenes deben estar en condiciones de proporcionar tal información, siguiendo un mecanismo y procedimiento estandarizado, que debe ser establecido y regulado por el SENA VE.

Cabe señalar que la entidad cuenta con un inventario de productos obsoletos inicialmente elaborado con la colaboración de la FAO, en un proyecto conjunto llevado adelante en el año 2005. Sin embargo, atendiendo a las menciones hechas en las respuestas del SENA VE y por las expresiones del Director del Departamento de Agroquímicos, se tiene conocimiento de la existencia de otros agroquímicos obsoletos en poder de particulares, que no se encuentran debidamente registrados.

DESCARGO DEL SENA VE: El SENA VE no posee un inventario de productos activos que se encuentran en el mercado, para ello se está trabajando en la implementación de la planilla de registros y control de existencias. Con respecto a los obsoletos, señalan disponer de un inventario nacional de plaguicidas obsoletos, asimismo afirma que el inventario es dinámico y a medida que se identifican los casos, son actualizados.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

ANALISIS DEL DESCARGO: El ente señala contar con un inventario nacional de agroquímicos obsoletos; sin embargo, atendiendo a las menciones hechas en las respuestas del SENAVE y por las expresiones del Director del Departamento de Agroquímicos, se tiene conocimiento de la existencia de otros agroquímicos obsoletos en poder de particulares, que no se encuentran debidamente registrados. Se observa aún la falta de procedimiento para la elaboración de inventarios de productos activos y obsoletos por lo que nos ratificamos en nuestra observación.

Observación N° 11: El SENAVE no ha encarado acciones a fin de que el MAG realice un manejo adecuado de las semillas almacenadas en el depósito de la ex OFAT, las cuales se encuentran depositadas en malas condiciones en el lugar.

El seguimiento que fuera realizado por el SENAVE a los plaguicidas obsoletos que quedaron en las instalaciones de la ex OFAT, guardan relación con la realización de un inventario utilizando técnicas y metodología sugeridas por la FAO, para relevar y agrupar en forma discriminada e identificando los remanentes que se encuentran guardados en contenedores metálicos a cielo abierto, con símbolos alusivos a la peligrosidad de los productos y delimitados con cintas vivas. Además, los agroquímicos clorados están guardados en uno de los depósitos verificados y se encuentran en un lugar bien determinado y aislado. Sin embargo, dentro del mismo depósito pero en otra ubicación, existen pilones de bolsas de semillas tratadas con agroquímicos obsoletos y algunas de ellas están rotas, dejando caer las semillas al piso, posibilitando la contaminación del depósito. La constatación de este hecho se realizó durante una verificación *in situ* a los depósitos de la ex OFAT por auditores de la CGR, con la presencia de responsables del SENAVE.

Por las expresiones vertidas por los responsables del SENAVE que acompañaron al equipo auditor de la CGR, se colige que la transferencia que se les fuera realizada por parte del MAG hace alusión al inmueble y no a los agroquímicos obsoletos, otros insumos, materiales, maquinarias y equipos existentes en los depósitos, y ante la inexistencia de reglamentación alguna sobre el trato que se le daría a los bienes muebles, el SENAVE entiende que no tiene potestad alguna sobre los mismos.

No obstante, el SENAVE, como autoridad responsable de regular y controlar el manejo de agroquímicos y semillas, es el ente que debe establecer las acciones a seguir por el MAG con relación a las semillas tratadas con agroquímicos ubicadas en el lugar.

DESCARGO DEL SENAVE: El descargo hecho por el SENAVE señala que han encarado acciones, formando parte de una comisión interinstitucional en el sentido de realizar ensayos y análisis que sirvan de base para determinar el destino final de las semillas. También indica que en el lugar no existen agroquímicos clorados, sino envases vacíos, y que técnicos han realizado limpieza y empaque de los productos contaminados del depósito N° 1 de la ex OFAT.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

ANALISIS DEL DESCARGO: El descargo no hace referencia específica a la observación, ya que durante la inspección se verificó el derrame de semillas y su mal almacenamiento. Nos ratificamos en nuestra observación.

Observación N° 12: No se realiza seguimientos de control o fiscalización a los depósitos de agroquímicos habilitados.

El ente auditado remitió la nota AI N° 193/07, respuesta al Memorando N° 005/07 del equipo auditor, la cual en su puntos N° 3 y 5 señala que las fiscalización de los depósitos y empresas que manejan agroquímicos se realizan de acuerdo a la disponibilidad de recursos, principalmente de movilidad, y se establecen de acuerdo a las zonas de mayor producción agrícola. Sin embargo, los almacenes de agroquímicos deben inspeccionarse regularmente para detectar signos de deterioro, de mal almacenamiento, de fechas vencidas, de productos obsoletos, de manera a reducir al mínimo los problemas que pudieran ocasionar a la salud humana y el ambiente.

DESCARGO DEL SENAWE: El SENAWE posee un Departamento de Fiscalización que permanentemente se ocupa de la fiscalización y notificación en caso necesario, de los depósitos y productos fitosanitarios.

ANALISIS DEL DESCARGO: El SENAWE señala en su descargo que existe un departamento de fiscalización que permanentemente se ocupa de la fiscalización. Sin embargo, la institución no cuenta con una programación previa para la realización de fiscalizaciones, ya que la mayoría se realiza de acuerdo a la disponibilidad de recursos, principalmente de movilidad, y se establecen según las zonas de mayor producción agrícola.

2.1.4. Políticas, planes y programas dirigidos al almacenamiento y disposición final de productos agroquímicos.

Observación N° 13: Esta auditoría no ha podido constatar la existencia de documento alguno que haga relación a una política institucional con relación a los agrotóxicos, y mucho menos uno que tome en cuenta su estrecha relación con el medio ambiente.

En el cuestionario de control interno el ente menciona la existencia de una Política Ambiental y hace referencia a lo establecido en la Ley N° 2459/04 “*Que Crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas*”, Art. 6, inc. c. Sin embargo, dicha normativa señala cuanto sigue “*asegurar la calidad de los productos y subproductos vegetales, plaguicidas, fertilizantes, enmiendas para el suelo y afines, con riesgo mínimo para la salud humana, animal, las plantas y el medio ambiente*”. Como se observa, lo enunciado por el artículo podría tomarse como base para el establecimiento de una



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

política institucional, pero no constituye una en sí misma. Además, la política debe verse reflejada en las normas, regulaciones, planes, programas, mecanismos y acciones encaradas por el ente.

En tal sentido, se observa que el ente sólo se encarga de las autorizaciones y registros de los productos fitosanitarios, pero no impulsa la utilización de sistemas de combate de plagas más compatibles con el ambiente y que representen menos riesgos para la salud humana y animal. Tampoco existen mecanismos ni delineamientos para el tratamiento, eliminación y/o la disposición final de productos obsoletos (vencidos) y prohibidos y sus envases.

El POA analizado por esta auditoría muestra la ausencia de un programa institucional que prevea acciones que contemplen la eliminación y disposición final de agroquímicos obsoletos identificados y cuantificados, y los no registrados que se encuentran distribuidos en el territorio nacional.

DESCARGO DEL SENAVE: El SENAVE manifiesta que desde su formación ha emitido numerosas resoluciones e implementado decretos donde se regulan, restringen y prohíben el uso de plaguicidas justamente a fin de evitar o disminuir el daño al medio ambiente y la salud de las personas. Refiere, además, haber desarrollado actividades con la FAO, que contemplan la disposición final de agroquímicos obsoletos.

ANALISIS DEL DESCARGO: Una política institucional con relación a agrotóxicos y medio ambiente debe constituirse en una herramienta que delimite el rumbo de los objetivos y en ella deben verse reflejadas las normas, regulaciones, planes, programas, mecanismos y acciones encaradas por el ente. Se ratifica la observación.

Observación N° 14: La institución auditada no cuenta con un plan estratégico, mientras que los Planes Operativos Anuales no están basados en objetivos.

Esta auditoría accedió al POA de los años 2005 y 2006, en los cuales se mencionan las actividades previstas, medios de verificación, resultados esperados e indicadores de los resultados de la gestión, pero no están establecidos los objetivos en base a los cuales deberían plantearse las actividades a ser desarrolladas.

El SENAVE no remitió descargos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

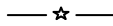
2.1.5. Evaluación del Sistema de Control Interno

De acuerdo al Cuestionario de Control Interno realizado al ente y las verificaciones efectuadas por la auditoría, se presentan los siguientes resultados:

- El ente no cuenta con una Política Ambiental establecida.
- Existe un organigrama y funciones establecidos en el Decreto N° 6070/05 *“Por el cual se modifican la estructura orgánica básica (organigrama) y el manual de funciones del SENAVE, aprobado por el Decreto N° 5042/05”*, no así un manual de procedimientos.
- La entidad cuenta con Planes Operativos Anuales; sin embargo, los mismos no cuentan con los resultados esperados y tampoco con los indicadores para medir los resultados obtenidos.
- El SENAVE tiene identificado el marco legal al que están sujetas sus actividades.
- No posee inventarios de existencias de productos agroquímicos.
- No posee inventarios de establecimientos habilitados actualizados y valorizados ni mecanismos de control de los mismos.
- No cuenta con procedimientos para el manejo de inventarios de agroquímicos ni con mecanismos de actualización de los procesos.
- Están identificados los procesos a ser realizados en el manejo de agroquímicos, con excepción de la eliminación y disposición final de envases vacíos y productos obsoletos y prohibidos.
- Existe segregación de funciones y procesos, pero aún no están claramente definidos.
- Los procesos no cuentan con indicadores para el seguimiento y evaluación de la gestión de agroquímicos.
- No tienen planes de contingencia ante la ocurrencia de accidentes e imprevistos.
- No cuenta con un plan de manejo de riesgos ni con mecanismos que le permita identificar los mismos (inherentes y de control) sobre las actividades de manejo de agroquímicos.
- Hay planes de capacitación para temas específicos y un plan de adiestramiento donde se incluirán módulos de manejo de agroquímicos.
- No se realiza evaluación de desempeño en sus distintas fases.
- En su mayoría, los funcionarios involucrados con manejo de agroquímicos son profesionales de nivel terciario. El ente informó que se está buscando incorporar profesionales y especialistas como toxicólogos y médicos.
- Con relación a la información disponible en el ente, la misma no está lo suficientemente integrada ni existen medidas que garanticen la calidad de la misma.
- La entidad no cuenta con indicadores de gestión.
- La gestión documental no se encuentra consolidada. Los documentos producidos y emitidos por el ente son objeto de constantes cambios.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

2.2. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG)

Hasta el 4 de octubre de 2004, fecha en que se crea el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas (SENAVE) por Ley N° 2459, las funciones de la Dirección de Defensa Vegetal (DDV) del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con relación a los agroquímicos, comprendían: el control y fiscalización de la importación, formulación, comercialización y uso de plaguicidas, fertilizantes y otros productos afines de uso agrícola; prevenir y combatir la contaminación que pueda derivarse de la aplicación de plaguicidas, fertilizantes y sustancias afines agrícolas y otros elementos y sustancias utilizadas en las tareas de control de plagas, sin perjuicio de la obligación de otras instituciones públicas y privadas competentes, para la preservación del medio ambiente y la salud humana; entre otras.

La Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP) tiene la función de coordinar y/o administrar, según corresponda, la ejecución de proyectos de Desarrollo Rural con otras instituciones del Sector Público o Privado. A través de dicha dependencia, el MAG informó que en los diferentes proyectos bajo ejecución no posee agroquímicos para uso ni distribución futura. Sin embargo, el ente indicó que en el marco de uno de los proyectos encarados por esta dependencia, el Programa de Desarrollo Agrícola de la Región Oriental del Paraguay – Programa 2KR, poseen almacenados los residuos tóxicos como restos de fungicidas, herbicidas, equipos de uso agrícola, resultantes del incendio de los depósitos en la ex OFAT en julio del 2003, e insecticidas vencidos pertenecientes al Programa 2KR.

OBSERVACIONES AL MAG

2.2.1. Manejo de agroquímicos obsoletos y residuos del incendio de la OFAT (Programa 2KR).

OBSERVACIÓN N° 1: A la fecha del incendio del depósito de la OFAT, que se encontraba bajo su custodia, el MAG era el ente responsable de regular y controlar el manejo de productos agroquímicos, conforme a la Ley N° 123/92 *“Que adoptan nuevas Normas de Protección Fitosanitaria”*; sin embargo, no contaba con lineamientos establecidos para la habilitación de depósitos ni cumplía con las prácticas recomendadas por la FAO.

La Ley N° 123/92 *“Que adoptan nuevas Normas de Protección Fitosanitaria”*, en el artículo 4° de las atribuciones y obligaciones, establece que el MAG deberá *“controlar junto con el MSPyBS el uso, comercialización y nivel de residuos de plaguicidas agrícolas...”* así como *“prevenir y combatir la*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

contaminación que pueda derivarse de la aplicación de plaguicidas, fertilizantes y sustancias afines..., para la preservación del medio ambiente y la salud humana”.

El Manual sobre Almacenamiento y el Control de Existencias de Plaguicidas de la FAO señala que el lugar de almacenamiento no debe estar cerca de las viviendas, hospitales, escuelas o mercados de alimentos. Asimismo, debe estar lejos de los cursos de agua, pozos y otras fuentes de suministros de agua, y no debe hallarse en zonas con capa freática alta ni inmediaciones de cursos de agua capaces de inundar zonas ribereñas en ciertas temporadas del año.

Con relación a la regulación a nivel nacional, recién en fecha 13 de agosto de 2003, con posterioridad al siniestro ocurrido, se emitió la Resolución N° 689 *“Por la cual se implementa los lineamientos para la habilitación de depósitos de almacenamiento y control de existencias de productos fitosanitarios”.*

DESCARGO DEL MAG: El ente señala que la aplicación de la Ley N° 123/91 no correspondía al Programa de Desarrollo Agrícola de la Región Oriental de la República del Paraguay- Programa 2KR, que la Unidad responsable de la citada norma en el seno del MAG era la Dirección de Defensa Vegetal (DVD), la cual pasó a formar parte del SENAVE, de acuerdo a la Ley 2459/04.

ANALISIS DEL DESCARGO: La auditoría ratifica la observación, basada en la Ley N° 123/92 *“Que adoptan nuevas Normas de Protección Fitosanitaria”*, artículo 4°. Además, si bien es cierto que el programa mencionado no era responsable de la aplicación de la Ley N° 123/92, el mismo se desarrollaba dentro del MAG y dicha institución incluía en su estructura, en ese momento, el organismo responsable de regular y controlar todos los aspectos relacionados a los agroquímicos, y no contaba con lineamientos establecidos para la habilitación de depósitos ni cumplía con las prácticas recomendadas por la FAO.

OBSERVACIÓN N° 2: En el momento de ocurrencia del incendio en el año 2003, de acuerdo a la Resolución N° 878/96 *“Por la cual se reglamenta la vigencia o retiro de circulación del mercado de productos fitosanitarios con fecha de vigencias fenecidas”*, la DDV ya debía haber realizado acciones tendientes a la destrucción de los productos obsoletos/vencidos.

La Resolución N° 878/96 *“Por la cual se reglamenta la vigencia o retiro de circulación del mercado de productos fitosanitarios con fecha de vigencias fenecidas”* establece: Art. 2°. *“Facúltase a la Dirección de Defensa Vegetal a retirar de circulación del mercado los productos fitosanitarios con fecha vencida para su destrucción, desactivación o reformulación...”*. Art. 3°. *“En los casos, en que se proceda a la destrucción de productos fitosanitarios vencidos, la autoridad de aplicación deberá tener en cuenta las recomendaciones de la FAO, sobre el particular y tomar todos los recaudos legales para el efecto”.*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

Por lo tanto, los productos obsoletos ubicados en el depósito de la FAO debían haber sido destruidos al producirse su caducidad o, al menos, debían estar en proceso las acciones para lograr su eliminación y disposición final.

DESCARGO DEL MAG: El MAG señala que si bien esas acciones correspondían a esa Dirección, según la Ley N° 2459/04 pasó a formar parte del SENAVE, entidad a la cual debería derivar la consulta.

ANALISIS DEL DESCARGO: Esta auditoría ratifica su observación. El MAG ha tenido un considerable margen de tiempo para poner en práctica la Resolución N° 878/96, atendiendo que el incendio había ocurrido en el año 2003; sin embargo, el SENAVE se crea en el 2004, razón por la cual no puede ser responsable de las gestiones que debían haberse realizado con anterioridad. Por lo tanto, al producirse la caducidad de los productos, el MAG debió gestionar el tratamiento/disposición final de los mismos, y no almacenarlos indefinidamente. Esta situación produjo que, al producirse el incendio, los riesgos e impactos negativos que fueran mayores.

OBSERVACIÓN N° 3: A 4 años del incendio de los depósitos de la ex OFAT no se ha resuelto el problema de los residuos depositados en el lugar del siniestro. No quedan claras las razones por las cuales el MAG no utiliza los fondos disponibles en la Cuenta Especial 081 – BCP – 2KR, de Gs. 9.522.320.198.- (Guaraníes nueve mil quinientos veintidós millones trescientos veinte mil ciento noventa y ocho), para la ejecución del Proyecto propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO.

Según nota MAG, sin fecha ni numeración, a la fecha sólo fueron realizadas actividades de mitigación inmediatas al incendio y no se arribó a una solución definitiva. De acuerdo a la cronología de actividades realizadas como consecuencia del siniestro, se realizaron trabajos de control inmediatos en julio del 2003, para posteriormente presentar un Proyecto de Encapsulamiento de hormigón armado en agosto del 2003.

En el año 2004 no se observa ninguna gestión y en los años 2005 – 2006 se destaca:

- Por nota del Ministerio de Relaciones Exteriores **VMRE/DGPM/DCI/N° 754/2005** del 12 de abril de 2005, el Gobierno de la República del Paraguay transmite al Gobierno del Japón el orden de prioridad de los proyectos para la aprobación del uso del Fondo 2KR presentado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con relación al Proyecto de Encapsulamiento de hormigón armado.
- La Embajada del Japón responde por nota D.N° 061/05 del 22 de mayo del 2005, en la cual indica **“... Para la construcción de la mencionada infraestructura con el Fondo 2KR, tomando en cuenta la extrema delicadeza del tema y a fin de garantizar la seguridad del proyecto, el gobierno del Japón establece para estos casos una**



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

condición sine qua non de obtener previamente el plácet de un organismo internacional como la FAO...”

- Por nota **FAOR-PY-030/2006**, del 13 de febrero de 2006, es remitido al Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG, copia del Proyecto “Disposición Final de Plaguicidas Obsoletos en Asunción” UTF/PAR/...de la FAO, a fin de someter a estudio y visto bueno de la institución, estableciéndose el costo del mismo en U\$S **788.932, 00** (Dólares Americanos setecientos ochenta y ocho mil novecientos treinta y dos).

Las acciones desarrolladas por el MAG en el año 2007 fueron las siguientes:

- En acta de reunión N° 01/07 del 31 de enero, la Comisión Especial nombrada por Resolución Ministerial N° 505/06 recomienda presentar a la FAO el proyecto ajustado a las normas legales nacionales, para determinar su viabilidad.
- Por Nota FAOR – PY – N° 061/2007 del 2 de marzo, la FAO lamenta informar que la efectividad del Proyecto, aplicando la legislación administrativa paraguaya vigente, inviabilizaría esta iniciativa. Además, el MAG debía presentar una contrapropuesta financiera factible para la ejecución del proyecto.
- Por Nota N° DGAF/MAG N° 33/03 del 13 de marzo, el MAG consulta al Ministerio de Hacienda (MH) sobre la posibilidad de ejecutar excepcionalmente la propuesta de la FAO.
- Por Nota FAOR – PY – N° 087/2007 del 26 de marzo, se remite los comentarios por los expertos de la FAO sobre la contrapropuesta y las recomendaciones pertinentes.
- Por Nota SSEAF N° 251 – Dictamen N° 46/2007 del 11 de abril, el MH dictaminó que el desembolso propuesto por la FAO (una sola entrega) efectivamente es improcedente.
- Por Nota SG N° 269/07 del 8 de mayo, el MAG envía respuesta a la FAO sobre el dictamen del MH.

Como se observa en la cronología de acciones, el proyecto de la FAO no es considerado viable en cuanto a los fondos para su ejecución.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG, conforme a respuesta remitida a este equipo auditor, en referencia a la utilización de fondos menciona cuanto sigue: *“El Ministerio de Hacienda, ha dictaminado en Nota SEAF N° 251 de fecha 11/04/07, entre otras consideraciones que ...de conformidad ante la consultas realizada por la DGAF/MAG al alcance y sentido de las disposiciones precedentemente, para el proceso de licitación o contratación de bienes y servicios a través de la FAO a los efectos de la ejecución del objeto de gasto 580, Estudios y Proyectos de Inversión, objeto de la presente consulta es improcedente. Lo mencionado indica en resumidas cuentas, que las posibilidades de desarrollar el Proyecto supramencionado, del modo propuesto por la FAO efectivamente es inviable”.*

Por otro lado el ente menciona que *“Al respecto, se previó en el Anteproyecto 2007 la suma de Gs. 4.800.048.285.- en el rubro 260 “Servicios Técnicos y Profesionales”, en Fuente de Financiamiento 30, que*



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

fuera aprobado por la Ley N° 3148/06 y reglamentado por Decreto N° 8885/07, en caso de Reprogramación presupuestaria correspondiente, porque caso contrario imposibilitaría su reprogramación, según disposiciones legales.

Cabe mencionar que la consulta al Ministerio de Hacienda se ha realizado en atención a lo manifestado por la FAO en Nota FAOR – PY – N° 061/2007 donde ha mencionado la imposibilidad del organismo para aplicar su Proyecto en más de un desembolso.”

Conforme a documentos que obran en poder del equipo auditor, en la Cuenta Especial 081 – BCP – 2KR existe un fondo disponible de Gs. 9.522.320.198.- (Guaraníes nueve mil quinientos veintidós millones trescientos veinte mil ciento noventa y ocho). El Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG no aclara cuales son las razones por las cuales se solicitó el parecer de Ministerio de Hacienda para la utilización de fondos dentro del Rubro 580 “Estudios y Proyectos de Inversión”, Objeto del Gasto Especifico 589 “Estudio y Proyectos de inversión varios”, dado que no corresponde al tipo de proyecto a ser desarrollado.

Tampoco es clara la razón de la no utilización del **Rubro 260 “Servicio Técnico y Profesionales”** de Gs. 4.800.048.285.- (Guaraníes cuatro mil ochocientos millones cuarenta y ocho mil doscientos ochenta y cinco), que según el ente fue previsto en el Presupuesto 2007, aprobado por Ley N° 3148/06 y reglamentado por Decreto N° 8885/07, ya que dicho monto, al cambio actual, representa el presupuesto de U\$S 788.932 (Dólares Americanos setecientos ochenta y ocho mil novecientos treinta y dos) que la FAO solicita.

DESCARGO DEL MAG: El ente vuelve a remitir las acciones realizadas, informaciones que ya fueron tomadas en cuenta para emitir las observaciones. Agrega que la no utilización del Rubro 260 “Servicios Técnicos y Profesionales y Profesionales”, se debe a que la FAO, para la implementación del Proyecto “Disposición Final de Plaguicidas Obsoletos en Asunción”, crea un fondo fiduciario no compatible con el rubro.

ANALISIS DEL DESCARGO: La Auditoría se ratifica en su observación al expresar que no quedan claras las razones por las cuales el MAG no utiliza los fondos disponibles en la Cuenta Especial 081 – BCP – 2KR, de Gs. 9.522.320.198.- (Guaraníes nueve mil quinientos veintidós millones trescientos veinte mil ciento noventa y ocho), para la ejecución del Proyecto propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO.

Por otro lado, el ente señala que la no utilización del Rubro 260 “Servicios Técnico y Profesionales y Profesionales”, se debe a que la FAO, para la implementación del Proyecto “Disposición Final de Plaguicidas Obsoletos en Asunción”, crea un fondo fiduciario no compatible con el rubro. Sin embargo, la institución no cuenta con un respaldo documental de lo expuesto. Los documentos de la FAO proporcionados a esta auditoría, no mencionan la creación de un fondo fiduciario, sino el desembolso en un solo pago.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

OBSERVACIÓN N° 4: De no implementarse el Proyecto propuesto por la FAO, el proceso para la eliminación de los residuos del incendio, llevado adelante por la Comisión Especial, requerirá de un tiempo excesivo para su ejecución y del aval de la FAO, condición establecida por el Gobierno del Japón para la utilización de los fondos del Programa 2KR. Aún no se cuenta con el proyecto final, la licencia ambiental ni la empresa ejecutora.

Según Acta N° 02/07 del 16 de abril, se presenta a la Comisión Especial el Esquema Básico para dar Destino Final a los Residuos Peligrosos a través de una empresa especializada, la cual la Comisión considera procedente.

Por nota DGAF/MAG del 5 de septiembre, se remite a la UOC/MAG el acta del taller debate con los términos de referencia a fin de realizar los Pliegos de Bases y Condiciones para la contratación de una “Consultoría para la obtención de Licencia Ambiental para el proyecto Gestión integral de residuos peligrosos del siniestro de la ex - OFAT, para su eliminación final”.

Como se observa, las acciones se encuentran en la etapa de aprobación del PBC para la contratación de la consultoría a efectos de la obtención de la licencia ambiental para el plan de gestión de los residuos. Todavía no se cuenta con el proyecto final ni la empresa responsable de su ejecución.

Según los Términos de Referencia elaborados, el consultor cuenta con 120 días para la obtención de la licencia. A esto debe sumarse el tiempo que llevarían las actividades previas, que comprenden el llamado a concurso de profesionales, la apertura de sobres, la evaluación de los mismos, la adjudicación de la consultoría y, finalmente, la contratación.

Posteriormente se deberá seguir el mismo proceso para la contratación de la empresa que ejecutará el proyecto, que probablemente insumirá mayor tiempo por tratarse de un llamado internacional.

Por otro lado, el Cuestionario Ambiental Básico a fin de la obtención de la licencia ambiental debe realizarse en base a un proyecto, el cual debe necesariamente contar con el aval de la FAO, según nota del Gobierno del Japón, para la utilización de los fondos del Programa 2KR.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha propuesto, luego de un análisis exhaustivo, que las tareas de reempaque, eliminación y limpieza del sitio deben ser realizados por una empresa internacional que gane la licitación, por seguridad y porque en el Paraguay no hay personal capacitado ni instituciones para las tareas de reempaque y los aspectos administrativos y logísticos que implican estas tareas.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

DESCARGO DEL MAG: El MAG indica que la propia FAO ha manifestado la inviabilidad del Proyecto, a través de nota N° FAOR-PY-N°0061/2007 con la “aplicación a la legislación administrativa paraguaya”, por lo que ha solicitado el acompañamiento de otros organismos internacionales sin descartar la FAO, previa autorización del Gobierno del Japón a través de su Embajada, para el acompañamiento de las acciones tendientes a lograr la eliminación de los residuos resultantes del incendio de la Ex OFAT, previendo la utilización de los fondos depositados en la Cuenta Especial 081- BCP-2KR, en concordancia a las condiciones y los tiempos previstos en la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental cuyo organismo de aplicación es la SEAM.

ANALISIS DEL DESCARGO: Esta auditoría se ratifica en su observación teniendo en cuenta que el proceso para la eliminación de los residuos del incendio, llevado adelante por la Comisión Especial, requerirá de un tiempo excesivo para su ejecución y todavía debe contar con el aval de un organismo internacional que sea reconocido por el Gobierno del Japón, como la FAO. Considerando el descargo hecho por el ente, las acciones que viene implementando para la eliminación de los residuos del incendio tienen características dilatorias y son muy lentas.

OBSERVACIÓN N° 5: El depósito de la ex OFAT no cuenta con la licencia ambiental correspondiente ni la habilitación por parte del SENAVE.

La Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” en su artículo 7° establece: “Se requerirá Evaluación de Impacto Ambiental para los siguientes proyectos de obras o actividades públicas o privadas:...n) “depósitos y sus sistemas operativos”.

El Decreto N° 14281/96 “Por el cual se reglamenta la Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” señala en su Art. 5° que “Son actividades sujetas a la EvIA y consecuente presentación del EIA y su respectivo RIMA, como requisito indispensable para su ejecución, las siguientes:... 14): “Depósitos de sustancias peligrosas y otros que por su envergadura pueden tener efecto en el medio ambiente...”

Según se observa, el depósito de la ex OFAT debía haber contado con licencia ambiental para su habilitación. Hoy, a 4 años del siniestro, el mismo continúa funcionando como tal sin la respectiva licencia de la SEAM. Tampoco cuenta con la habilitación del SENAVE, para lo cual también requiere de la licencia ambiental y cumplir con los requisitos establecidos en la Resolución 689/03 “Por la cual se implementa los lineamientos para la habilitación de depósitos de almacenamiento y control de existencias de productos fitosanitarios”.

Cabe señalar que, hasta el año 2004, el MAG/DDV era el ente responsable de otorgar los registros y habilitar los lugares de almacenamiento de productos agroquímicos.

DESCARGO DEL MAG: El MAG informa que actualmente los depósitos de la ex - OFAT se encuentra administrativamente a cargo del SENAVE y corresponde a la misma la tramitación para la obtención de la licencia ambiental.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

ANALISIS DEL DESCARGO: La OFAT pasó a formar parte del SENAVE y se estableció administrativamente que los depósitos formarían parte del ente; sin embargo, esta situación no fue efectivizada, en el sentido que los productos y materiales depositados en el lugar siguen siendo propiedad del MAG. Por lo tanto, dado que dichos productos y materiales son los que motivan la necesidad de contar con una licencia ambiental, hasta tanto no se definan claramente las responsabilidades y el SENAVE pueda manejar a su criterio el inmueble y lo existente en el lugar, esta auditoría ratifica su observación.

2.2.2. Verificación In Situ

El 25 de septiembre de 2007 se llevó a cabo la verificación *in situ* de los depósitos de la ex OFAT, que se encuentra aún bajo la responsabilidad del MAG, donde se encuentran almacenados los agroquímicos vencidos y restos generados por el incendio.

OBSERVACIÓN N° 6:

Con base en la verificación *in situ* se realizan las siguientes observaciones:

- Los depósitos están ubicados en una zona de alta densidad poblacional y a muy corta distancia del Río Paraguay.
- Se hallan tres depósitos. Para mejor comprensión enumeramos los depósitos del 1 al 3. El número 1, vacío y con rastros de agroquímicos en el piso y la pared.

DEPOSITO N° 1



DEPOSITO N° 2



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

- El depósito N° 2, con las puertas selladas con mampostería, en algunos casos, y la mayor parte sin techo.



DEPOSITO N° 3

- En el depósito N° 3 se encuentran almacenados, en muy malas condiciones, una cantidad importante de bolsas de semillas de algodón. Se observan bolsas rotas, con derramamiento de semillas y agrotóxicos en polvo en el piso. Además, existen tambores que contienen restos de agroquímicos resultado del incendio.





CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

- Se observó un total de ocho contenedores, todos ubicados en el patio de la entidad; éstos contienen restos de plaguicidas del siniestro. En la ocasión se constató que uno de los contenedores se encontraban semiabierto.



- En toda el área se percibió un fuerte olor y el estado de abandono por parte de los responsables, en este caso la DINCAP, como administrador del Programa 2KR, teniendo en cuenta que lo almacenado allí pertenece al Programa mencionado.
- No se observó ninguna señalización en el área ni equipos de protección personal. Cabe destacar que estos depósitos no cuentan con una Evaluación de Impacto Ambiental.

Es importante recalcar la existencia de 139 toneladas remanentes del incendio, 2.614 litros de plaguicidas (inventario realizado por la FAO y el SENAVE) rescatada del incendio, que una vez recogidos se envasaron y etiquetaron en tambores y tanques y fueron ubicados en el lugar del hecho.

El Manual sobre Almacenamiento y el Control de Existencias de Plaguicidas de la FAO refiere que el lugar destinado para almacenamiento de plaguicidas no debe estar cerca de viviendas, inmediaciones de cursos de agua, etc. Sin embargo, la DINCAP, para el Programa 2KR, utilizó como depósito de plaguicidas e insumos los depósitos de la OFAT, situado en pleno centro de la capital del país.

DESCARGO DEL MAG: La entidad informa que las bolsas de semillas de algodón y los tambores con agroquímicos son remanentes de campañas algodoneras anteriores y que se encuentra hoy día a cargo del SENAVE, por lo que si bien es cierto que se perciben olores desagradables en dicho predio, una gran parte de ellos se deben a factores que escapan de la responsabilidad de la DINCAP o del Programa 2KR por lo mencionado. También señala que se encuentra señalizado y que en caso de presentarse alguna emergencia, el personal del Programa 2KR cuenta con los equipos de protección y seguridad básica: mascarilla, guantes, lentes y extintores de incendio que se encuentran a disposición.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

ANALISIS DEL DESCARGO: Esta auditoría se reafirma en sus observaciones, enfatizadas por las imágenes captadas durante la verificación “in situ”. En este caso también aplica lo expuesto en el análisis del descargo de la observación n° 5, acerca de la poca claridad en cuanto a las responsabilidades y tenencia del inmueble y su contenido.

2.2.3. Evaluación del Sistema de Control Interno

- No cuenta con una política ambiental institucional. El MAG hace alusión al Contrato de Préstamo 1255/OC-PR Programa de Tecnificación y Diversificación de la Producción Campesina, sin embargo, el mismo es específico para el programa en cuestión.
- En cuanto a planes de acción en materia de manejo ambiental de agroquímicos, inventarios utilizados, manual de procedimientos para uso, manejo y elaboración de inventarios de agroquímicos, y a las leyes ambientales a las cuales debe adecuar sus actividades, el ente responde igualmente mencionando el programa anterior.
- El ente no cuenta con un inventario de los impactos directos e indirectos de los agroquímicos manejados y almacenados en los centros experimentales, agencias de la DEAG y en proyectos ejecutados por el MAG.
- El ente señala que cuenta con un listado de los agroquímicos utilizados y que ha capacitado a los técnicos en el uso, manejo y almacenamiento de los mismos; que tiene planes de contingencia ante la ocurrencia de accidentes e imprevistos. La Auditoría no pudo corroborar la información.
- El ente actúa en coordinación con la SEAM, el SENAVE y el MSPyBS en la resolución del problema planteado con el incendio de la ex OFAT y los residuos del mismo.

2.3. SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM)

Es la entidad responsable, a nivel nacional, en materia de políticas, regulación y control del ambiente. Fue creada por la Ley N° 1561/00 “*Que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente*” y es la autoridad de aplicación de la Ley N° 294/93 “*De Evaluación de Impacto Ambiental*”.

OBSERVACIONES A LA SEAM

2.3.1. Regulaciones emitidas por la Secretaría del Ambiente (SEAM) en cuanto al almacenamiento y disposición final de agroquímicos.

OBSERVACIÓN N° 1: No existen normas ambientales sobre almacenamiento y disposición final de productos agroquímicos, dirigidas a empresas almacenadoras (depósitos) y comercializadoras. Las existentes están dirigidas a los productores y no incluyen prácticas viables de eliminación y/o disposición final.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

La Ley N° 1561/00 *“Que crea es Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaria del Ambiente”* establece en sus Art. 11° y 12° que la SEAM tiene por objetivo la formulación, coordinación, ejecución y fiscalización de la Política Ambiental Nacional, así como determinar los criterios y/o principios ambientales a ser incorporados en la formulación de políticas nacionales, en los cuales se encontraría el uso de agroquímicos.

De acuerdo a lo informado por la SEAM, sus gestiones con relación a los agroquímicos se encuentran enmarcadas por la Ley N° 294/93 *“De Evaluación de Impacto Ambiental”* y la Política Ambiental Nacional (PAN). Además, el ente emitió la Resolución SEAM N° 51/06 *“Por la cual se establecen las Especificaciones Técnicas Ambientales Generales (ETAGs) para la gestión segura de plaguicidas en la producción agrícola”*, que está dirigida exclusivamente a los sistemas de producción tradicional utilizados por los productores de exportación a mediana y gran escala y los pequeños productores en el sector rural, no así a empresas que comercializan, producen y/o almacenan agroquímicos.

Las prácticas incluidas en el Anexo 1, B. Especificaciones Técnicas Ambientales Específicas (ETAEs), numeral 8, que trata el modo de eliminar residuos, a criterio de esta Auditoría constituyen métodos de eliminación no viables debido a que se deja a conciencia del consumidor final la realización de las mismas y se plantea como posibilidad la contratación/utilización de empresas que presten el servicio de eliminación de envases vacíos de plaguicidas, lo cual es improbable dado que no existen empresas que realicen dicho servicio de forma masiva y además, no existen delineamientos establecidos para el funcionamiento de este tipo de empresas.

Otra propuesta de la SEAM constituye la identificación de puntos o lugares estratégicos autorizados para eliminar los envases, para lo cual tiene validez el mismo comentario anterior. Estos lugares no existen y en todo caso deben ser administrados por las autoridades competentes, vale decir SEAM y/o SENAIVE.

DESCARGO DE LA SEAM: El Decreto 14.281/96 Reglamentario de la N° Ley 294/93 *“De Evaluación de Impacto Ambiental”* estipula en su Art.17 Parágrafo primero: en caso de ausencia de parámetros, de fijación de niveles o de estándares referenciales oficiales, a los efectos del cumplimiento de la obligación de la EIA, se recurrirá a los tratados internacionales firmados y/o ratificados por la República del Paraguay y a los principios generales que rigen la materia.

ANALISIS DEL DESCARGO: El descargo de la SEAM acepta la observación realizada, ya que señala que en ausencia de normas nacionales se utilizarán las internacionales. Sin embargo, la Ley N° 294/93 hace alusión exclusivamente al proceso de EvIA. Las leyes y normas deben estar debidamente promulgadas y aprobadas para su aplicación y sanción correspondiente en caso de incumplimiento.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

La Ley N° 1561/00 “*Que crea es Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría del Ambiente*” establece en su artículo 12 que la SEAM tiene por funciones, entre otras, determinar los criterios y/o principios ambientales a ser incorporados en la formulación de políticas nacionales, proponer al CONAM niveles y estándares ambientales, efectuar la normalización técnica y ejercer su control y monitoreo en materia ambiental. Por tanto, la auditoría se ratifica en la observación.

2.3.2 Licencias otorgadas por la Secretaría de Ambiente (SEAM)

OBSERVACIÓN N° 2: La SEAM no cumple los procedimientos establecidos en las regulaciones para la emisión de la Licencia Ambiental, en las autorizaciones otorgadas a varias empresas comercializadoras de agroquímicos.

Aprobación del PGA presentado con el CAB

El Art.6 del Decreto N° 14281/96 “*Por el cual se reglamenta la Ley N° 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental*” establece que cualquier actividad que no se mencione en el artículo anterior, que implique efectos negativos a los recursos naturales y el medio ambiente, o requiera, reglamentos y normas técnicas, la consideración de la variable ambiental para ser autorizada, podrá ser objeto de la exigencia de un EIA/RIMA y/o un Plan de Control Ambiental, de acuerdo a la evaluación del CAB. El Art.9 establece que, a partir de la presentación del Cuestionario Ambiental, la SEAM podrá efectuar consultas a las personas, instituciones y administraciones posiblemente afectadas por la ejecución del proyecto con relación al impacto ambiental o cualquier indicación que estimen beneficiosa para una mayor protección del medio ambiente. El Art. 10 señala que las actividades o proyectos que por su **envergadura** estén por debajo de los límites establecidos para la realización del estudio de impacto ambiental estarán reguladas por normas ambientales vigentes. El Art. 11 estipula que la SEAM establecerá reglas para la participación de la comunidad que se encuentra en el área de influencia del emprendimiento. Entendiéndose al espacio geográfico afectado por el área de influencia al espacio geográfico afectado por cada alternativa de localización del emprendimiento, el cual deberá ser claramente definido por los **términos de referencia** y estipulado por la SEAM, siempre considerando la cuenca geográfica en la cual esta ubicado el emprendimiento.

Se revisaron las carpetas técnicas de las empresas con depósitos habilitados por el SENAVE y se observó que en algunos casos los proyectos presentan a la SEAM su Cuestionario Ambiental Básico (CAB) y su Plan de Gestión Ambiental (PGA) al mismo tiempo, a pesar de que en los artículos arriba señalados describen los procedimientos que deberían ser implementados para la obtención de las licencias ambientales.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

Cabe destacar que, según Resolución N° 401/02 “*Por la cual se aprueba la Norma Ambiental General contemplada en el marco de la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental*”, numeral 5 de definiciones y conceptos, el “*Plan de Gestión Ambiental es un documento, parte del EIA/RIMA o PCA,...*”

En contraste a este enunciado, algunos de los expedientes analizados denotan que en el proceso de la gestión para obtención de la Licencia Ambiental aparecen actos administrativos donde el CAB y el PGA van juntos, debiendo ser ejecutados en actos separados, ya que la SEAM debe dictaminar en base al CAB el tipo de estudio que requerirá la actividad y establecer los Términos de Referencia (TOR) para su elaboración.

Entre las empresas que incurrieron en este proceso fueron: Triagro S.A., Alquímica, China Agrochemical S.A., Importadora Alemana y Trade.

Otorgamiento de la licencia ambiental por nota de la Dirección General de Control de Calidad de los Recursos Naturales (DGCCARN)

En las carpetas analizadas por esta auditoría se encontraron tres carpetas técnicas, correspondientes a las empresas Triagro S.A., Alquímica y Trade, con licencia ambiental otorgada a través de nota DGCCARN, sin la Resolución SEAM correspondiente.

Al respecto, la Resolución SEAM N° 401/02 “*Por la cual se Aprueba la Norma Ambiental General Contemplada en el Marco de la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental*”, en su punto 3 Justificación, en cuanto a los casos de obras o actividades que no requieran de la presentación de un EIA/RIMA, pero sí de otras medidas ambientales: “*según cada caso y conforme a los Términos de Referencia que serán emitidos por la Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, a cada recurrente, especificando claramente qué tipo de estudio deberá ser presentado a la Autoridad de Aplicación, el cual será evaluado por el equipo técnico de la citada Dirección, emitiendo posteriormente el dictamen de aprobación mediante una Resolución SEAM*”.

Descargo de la SEAM: Aprobación del PGA presentando con el CAB

Cuando las empresas comercializadoras de agroquímicos presentan a la SEAM el CAB incluyendo el PGA con las normativas que rigen la materia y en ella contiene un diagnóstico de los componentes ambientales impactados, sus riesgos y formulan las correspondientes medidas de mitigación de impactos ambientales y un plan de monitoreo acorde al marco legal vigente y a criterios generales que rigen la materia se aprueba el PGA otorgando la Licencia Ambiental a condición de que se cumplan con las medidas de mitigación de los impactos ambientales y gestión de riesgos formulados en el PGA propuesto en el marco de la Resolución N° 401/02; en el caso de que el PGA no incluya en su contenido todo estos requisitos, se emitirán los términos de referencia pidiendo un PCA, que incluya en su contenido todas las exigencias arriba mencionadas.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

Otorgamiento de las Licencias Ambientales por nota de la Dirección General de Control de Calidad de los Recursos Naturales (DGCCARN)

Actualmente todas las Licencias Ambientales otorgadas por la DGCCARN incluyendo las que no requirieron EIA, son emitidas por Resoluciones pertinentes.

ANALISIS DEL DESCARGO: El descargo del ente no satisface porque para otorgar la Licencia Ambiental existen procedimientos estipulados dentro de un marco legal, que la SEAM debe cumplir. Cabe destacar que, según Resolución N° 401/02 “*Por la cual se aprueba la Norma Ambiental General contemplada en el marco de la Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental*”, numeral 5 de definiciones y conceptos, el “*Plan de Gestión Ambiental es un documento, parte del EIA/RIMA o PCA,...*”

En contraste a este enunciado, algunos de los expedientes analizados denotan que en el proceso de la gestión para obtención de la Licencia Ambiental aparecen actos administrativos donde el CAB y el PGA van juntos, debiendo ser ejecutados en actos separados, ya que la SEAM debe dictaminar en base al CAB el tipo de estudio que requerirá la actividad y establecer los Términos de Referencia (TOR) para su elaboración.

Referente al otorgamiento de las Licencias Ambientales vía nota, el ente asume la situación y manifiesta que en la actualidad todas se otorgan por resolución. Esta auditoría se reserva el derecho de instrumentar un control posterior al respecto.

2.3.3. Actividades de Control

OBSERVACIÓN N° 3: La SEAM sólo implementa controles en casos de denuncias o en proyectos de gran envergadura.

La Ley N° 294/93 “*De Evaluación de Impacto Ambiental*” establece en su Art. 7° que requerirán de Evaluación de Impacto Ambiental: inciso q) la producción, comercialización y transporte de sustancias peligrosas. El Art. 23° del Decreto N° 14281/96 “*Por el cual se reglamenta la Ley N° 294/93 de “Evaluación de Impacto Ambiental”*” establece que la SEAM será la responsable del seguimiento y vigilancia del cumplimiento de lo establecido en la Licencia Ambiental.

En el muestreo de carpetas revisadas por esta auditoría se pudo observar que los controles son realizados por la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada, con el acta de verificación o informe pertinente., sólo a proyectos de gran envergadura o en casos de denuncias.

Por lo tanto; no se realiza un adecuado control a las condiciones y requisitos establecidos en las Licencias Ambientales que conceden a los interesados.

DESCARGO DE LA SEAM: Debido a la escasa disponibilidad presupuestaria asignada a la SEAM resulta imposible realizar un control in situ a las condiciones y los requisitos establecidos en las Licencias Ambientales de los proyectos de mediana y pequeña envergadura por parte de la Dirección de Fiscalización Ambiental Integrada.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

ANALISIS DEL DESCARGO: La SEAM acepta la observación y señala que se debe a la escasa disponibilidad presupuestaria; sin embargo, se desconoce que exista una programación previa para la realización de fiscalizaciones, ya que se observa que la mayoría se realiza en base a denuncias. Atendiendo esta debilidad con que tropieza el ente, se introducirá como recomendación la planificación y programación de las fiscalizaciones en el anteproyecto de presupuesto, a fin de que sean asignados los rubros necesarios.

2.3.4. Evaluación del Sistema de Control Interno

De acuerdo al Cuestionario de Control Interno realizado al ente y las verificaciones efectuadas por la auditoría, se presentan los siguientes resultados:

- No existe una coordinación y/o colaboración con el MAG/SENAVE en la divulgación de métodos más compatibles con el ambiente en el combate de plagas.
- No tienen mecanismo de información paralelo con el SENAVE.
- No existe una política ambiental establecida respecto al uso de agroquímicos y tipos recomendados.
- Si bien se realizan controles ambientales, éstos no son regulares.
- No se encuentran establecidos los procedimientos para controles y fiscalización de las licencias ambientales.
- No existen mecanismos que puedan detectar las deficiencias en la emisión de las licencias ambientales.
- No se cumplen los procedimientos establecidos en las regulaciones para la emisión de las licencias ambientales.
- En relación a la existencia de procedimientos para el otorgamiento de Licencias Ambientales en los casos de almacenamiento y disposición final de agroquímicos, no existe unificación de criterios entre los funcionarios de la institución, ya que diferentes dependencias contestaron en forma opuesta (Dirección de Planificación Estratégica, Dirección de Evaluación de Impacto Ambiental, Asesor del proyecto PIN-Paraguay). Igualmente se observa la firma del Director de la Dirección de Planificación Estratégica, Ing. Luís Molinas, en dos informes que contienen respuestas opuestas.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

CAPITULO III - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

Cuando los plaguicidas no son utilizados, manejados, almacenados y eliminados en forma apropiada pueden causar daños irreparables a la salud humana y animal y contaminar los recursos naturales (ríos, arroyos, suelos, flora silvestre etc.). Numerosas investigaciones científicas en el mundo entero demostraron la presencia de plaguicidas en el tejido adiposo de mamíferos marinos y otros vertebrados e incluso en la sangre de seres humanos y en la leche materna. También pusieron en evidencia que muchos agroquímicos causan daños genéticos, cáncer y depresión del sistema inmunológico.

Según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), cada año 25 millones de personas se envenenan a causa de plaguicidas y 20.000 personas mueren por ignorar los riesgos que comporta manipulación de estas sustancias, sobre todo en los países en desarrollo.

Ante las razones expuestas, es de suma importancia que las autoridades responsables de la reglamentación en materia de plaguicidas realicen indicaciones claras sobre la forma de reducir al mínimo la acumulación de desechos de plaguicidas y sobre la mejor manera de tratar los mismos, asumiendo una alta responsabilidad por velar que las actividades bajo su control no causen daño al medio ambiente. Para ello se debe lograr la participación de los comercializadores, distribuidores y usuarios finales.

Debido a la toxicología y nivel de impacto ambiental de los distintos plaguicidas que se utilizan, se hace necesaria la elaboración de una legislación acorde con los conocimientos y exigencias actuales.

SERVICIO NACIONAL DE CALIDAD Y SANIDAD VEGETAL Y DE SEMILLAS (SENAVE)

- a. El SENAVE no cuenta con una política institucional con relación a los agroquímicos, atendiendo al rol que le asigna la Ley N° 2459/04.
- b. Como entidad reguladora de los procedimientos sobre agroquímicos, dispone de normativas que obligan a las empresas almacenadoras a cumplir con requisitos mínimos en cuanto a la ubicación de los depósitos; sin embargo, la revisión de los expedientes y el análisis de las Resoluciones N° 689/03 y N° 1054/04, que regulan el almacenamiento de plaguicidas, denotan una seria debilidad al no considerar el entorno inmediato en cuanto a asentamientos humanos y recursos naturales para la ubicación de los almacenes de agroquímicos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

- c. El SENAVE no exige Licencia Ambiental a empresas importadoras que por las características de su actividad con relación a los agroquímicos necesariamente deben disponer de un sitio de almacenamiento para sus productos importados antes de proceder a la comercialización de los mismos, a sabiendas que la mayor cantidad de empresas que se dedican al manejo de agroquímicos se encuentran dentro de esta categoría.
- d. La Ley N° 2459/04 *“Que Crea El Servicio Nacional De Calidad Y Sanidad Vegetal Y De Semillas”* y otras normativas emitidas por el ente auditado no contempla la eliminación y disposición final de los agroquímicos. Este hecho denota que existe una debilidad institucional del SENAVE en este aspecto, de forma a responsabilizarse y a su vez exigir a las empresas relacionadas con agroquímicos su eliminación y disposición final.
- e. El SENAVE desconoce la cantidad de productos fitosanitarios existentes o circulando en el territorio nacional, tampoco existe normativa alguna que regule sobre ello, posibilitando el descontrol sobre la existencia de estos productos tóxicos.
- f. El SENAVE no exige el cumplimiento de todos los requisitos a las empresas de agroquímicos interesadas en habilitar sus depósitos, lo cual revela una desatención o posible incompetencia a la hora de expedirse sobre la habilitación de los mismos.
- g. La falta de exigencia para las empresas importadoras registradas, en cuanto a la habilitación de depósitos, aún cuando éstas están bajo conocimiento del SENAVE, permitiendo que utilicen locales inadecuados y sin contar con requisitos exigidos para su uso.
- h. El SENAVE no asume el rol que le asigna Ley N° 123/92 *“Que adopta nuevas normas de Protección Fitosanitarias”* y de la Ley N° 385/94 *“Ley de Semillas y Protección de Cultivares”* como autoridad de aplicación, atendiendo a que en los depósitos de la ex OFAT se encuentran bolsas en mal estado y almacenadas inadecuadamente, conteniendo semillas tratadas con plaguicidas obsoletos, con alta posibilidad de producir contaminación.

Se recomienda al ente cuanto sigue:

- a. La entidad debe diseñar, aprobar y divulgar una política nacional sobre el manejo, aplicación, almacenamiento y disposición final de los agroquímicos, la cual debe verse reflejada en un Plan Estratégico a mediano y largo plazo.
- b. Realizar ajustes en cuanto a las exigencias de ubicación de los depósitos de agroquímicos, no solamente en su disposición interna sino también poner énfasis en lo que hace al entorno, cuidando posibles accidentes que puedan ocurrir como derrames y riesgos de fugas de sustancias químicas y de la contaminación de otros materiales. Para ello deberá



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

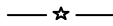


Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

- trabajar en coordinación con la SEAM en la elaboración de las normas y definición de autoridad de aplicación.
- c. Exigir las licencias ambientales pertinentes a las empresas importadoras y no solamente limitar tal exigencia a los depósitos propiamente.
 - d. Imprimir los medios necesarios para implementar un estricto control sobre la existencia de los agroquímicos en el territorio nacional, induciendo la reducción al mínimo de la acumulación de existencias de plaguicidas caducos.
 - e. Diseñar y aplicar normas que reglamenten la eliminación de los desechos de plaguicidas en condiciones de seguridad y respetando normas internacionales vigentes, como las sugeridas por la FAO.
 - f. Implantar un sistema de recolección de envases vacíos y plaguicidas inutilizados o inutilizables
 - g. Establecer reglamentos que aseguren que los proveedores y distribuidores de plaguicidas apliquen prácticas que reduzcan al mínimo el riesgo de que sus productos causen perjuicios, entre ellas, el establecimiento de un sistema de cadenas de suministro en sentido inverso, para recolectar los envases vacíos y los plaguicidas inutilizados o inutilizables que se encuentran en poder del consumidor final (agricultores). Los proveedores de plaguicidas deberían participar activamente en la gestión de los productos y ayudar a encontrar soluciones seguras para los problemas que suponen los desechos y los envases vacíos de plaguicidas.
 - h. Colaborar con los agricultores y las familias en la eliminación de los desechos de plaguicidas, gestionando la infraestructura para la recolección y el manejo adecuado de pequeñas cantidades de plaguicidas y materiales contaminados.
 - i. Una vez establecidos los sistemas de recolección, el SENAVE debe garantizar que los puntos de recolección y las instalaciones provisionales de almacenamiento de los desechos sean seguros y no representen un peligro para la salud humana, los animales, ni para el medio ambiente.
 - j. Diligenciar la eliminación y disposición final de agroquímicos obsoletos y afines: La entidad debe diligenciar los medios necesarios para la obtención de recursos y ejecutar el acopio, almacenamiento y disposición final- según normas establecidas por la FAO- de los agroquímicos y semillas tratadas obsoletas que existen en el territorio nacional.
 - k. Impulsar prácticas para disminuir la dependencia de plaguicidas: Es de suma importancia que el SENAVE asuma una decisión política institucional en cuanto al Manejo Integrado de Plagas (MIP), tomando en consideración la utilización de técnicas que contemplen el control de plagas y enfermedades de los cultivos con medios más compatibles con el medio ambiente, evitando el uso indiscriminado de agroquímicos.
 - l. El SENAVE debe exigir todos los requisitos pertinentes a las empresas de agroquímicos de manera tal que la expedición de los permisos otorgados se traduzca en un documento de alta confianza y credibilidad.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

- m. La entidad debe exigir la habilitación de depósitos de las empresas importadoras, en los casos necesarios y teniendo en cuenta que entre ellas se halla la mayor cantidad de empresas que trabajan con agroquímicos.
- n. El seguimiento y control a los depósitos debe realizarse en forma periódica de manera a disminuir los impactos que pudieran ocasionarse por el mal almacenamiento de los agroquímicos.
- o. La entidad debe diseñar, aprobar y divulgar un manual de procedimientos para el manejo de inventario permanente y actualizado de agroquímicos existentes en territorio nacional y adoptar mecanismos que le permitan tener el control del mismo.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG)

- a. A 4 años del siniestro en los depósitos de la OFAT, el MAG, junto con las instituciones que conforman la Comisión Especial, no ha resuelto el problema de la eliminación y disposición final de los agroquímicos obsoletos y residuos productos del mismo. Se observa la falta de eficacia por parte del MAG, en la búsqueda de dar una solución definitiva a la existencia de plaguicidas obsoletos.
- b. El predio de la ex OFAT se encuentra ubicado en una zona de alta densidad poblacional y a muy corta distancia del Río Paraguay. En el lugar siguen depositados plaguicidas (139 toneladas y 2.614 litros según inventario realizado por la FAO y el SENAVE) rescatados del incendio. En la verificación *in situ* realizada se constató el almacenamiento en muy malas condiciones de una cantidad importante de bolsas de semillas de algodón. Además de bolsas rotas, con derramamiento de semillas y agrotóxicos en polvo en el piso, lo que constituye un riesgo a la salud humana y animal y al ambiente de la zona.
- c. El depósito de la ex OFAT no cuenta con Licencia Ambiental ni la habilitación por parte del SENAVE. La Ley N° 294/93 “De Evaluación de Impacto Ambiental” en su artículo 7° establece: “Se requerirá Evaluación de Impacto Ambiental para los siguientes proyectos de obras o actividades públicas o privadas:...n) “depósitos y sus sistemas operativos”. El MAG, a través de la DINCAP, responsable de los plaguicidas almacenados en mencionados depósitos, incumple las normativas ambientales y relativas al manejo de agroquímicos.
- d. La vía de eliminación de los productos resultantes del incendio a través de la FAO es más conveniente para el país, considerando la urgencia y experiencia reconocida de dicho organismo, dado que se trata de residuos altamente tóxicos y peligrosos para la salud humana y animal y para el medio ambiente. El MAG, pese a la disponibilidad que el Programa 2KR tiene en la Cuenta Especial 081 – BCP – 2KR del BCP, y considerando la previsión hecha en el presupuesto 2007, Rubro 260 “Servicio Técnico y Profesional”, no



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

ha ejecutado el proyecto propuesto por la FAO, de disposición y eliminación final de los agrotóxicos que se encuentran en la OFAT.

Se recomienda al ente:

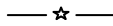
- a. Dar celeridad a la solución del problema generado por el almacenamiento de los agroquímicos y residuos del siniestro ocurrido en la ex OFAT y que agote las instancias a fin de la obtención de fondos para llevar a cabo el programa de disposición y eliminación final de los mismos, conforme a la propuesta realizada por la OFAT. En tal sentido, a través del Programa 2KR, debe buscar en forma urgente los mecanismos administrativos y presupuestales a fin de disponer de los fondos que se encuentran en la Cuenta Especial 081 – BCP – 2KR.
- b. Realizar el almacenamiento en forma adecuada, de los agroquímicos y semillas existentes en la ex OFAT, hasta tanto se logre la disposición final.
- c. Impulsar y acompañar políticas de producción agropecuaria alternativas al uso y la dependencia de agroquímicos, implementando sistemas de producción que aseguren la sostenibilidad ambiental y minimicen los riesgos a la salud y al ambiente. Si bien, existen estrategias como el Manejo Integrado de Plagas (MIP) y sistemas de producción sostenibles, en la práctica se continúa estimulando e insistiendo con el sistema convencional y de uso de agroquímicos como única opción para el control de plagas y enfermedades fitosanitarias.

SECRETARÍA DEL AMBIENTE (SEAM)

- a. La SEAM no cuenta con normas ambientales dirigidas a las actividades de almacenamiento a gran y mediana escala (importadores, formuladoras, fraccionadoras y almacenadoras) y disposición final de agroquímicos y los relacionados con proyectos y acciones de comercialización de los mismos. No existe un criterio normativo que sirva de referencia para tomar decisiones sobre una actividad tan delicada y de alto riesgo en todo su proceso.
- b. La SEAM no cumple con los procedimientos estipulados en sus leyes para otorgar la licencia ambiental.
- c. La SEAM no realiza el debido control al cumplimiento de las condiciones bajo las cuales otorga licencias ambientales, entre las que se enfatiza la falta de fiscalización regular de los depósitos con agroquímicos.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA



Nuestra Misión: Ejercer el control de los recursos y del patrimonio del Estado mediante una eficiente y transparente gestión.

Se recomienda a la SEAM:

- a. Elaborar e implementar normas que entienda y atienda todas las fases del proceso que transita el producto, incluyendo el almacenamiento, tratamiento, eliminación y disposición final de agroquímicos en los casos mencionados en el informe.
- b. El proceso de concesión de Licencias deben cumplir con los procedimientos establecidos en la Ley N° 294/93 y decreto reglamentario, así como las demás resoluciones que regulan el mismo.
- c. La SEAM debe dar cumplimiento a las atribuciones conferidas por Ley, en el sentido de realizar las inspecciones técnicas regulares para verificar el estricto cumplimiento de lo señalado bajo declaración jurada en los estudios presentados por las empresas habilitadas y las condiciones impuestas por la licencia ambiental. Para ello debe elaborar el anteproyecto de programación de fiscalizaciones, a fin de que sean previstos los recursos necesarios en el presupuesto anual del ente.

Es nuestro informe.

Asunción, 26 de noviembre de 2007.

Ing. Agr. Carlos Aquino
Jefe de Equipo

Ing. Agr. Analía Gómez
Auditora

Ing. Agr. Graciela Sánchez
Auditora

Lic. Jorge Chamorro
Auditor

Ing. Quím. Gloria Herrero
Supervisora

Lic. Emilio Buongermini
Coordinador Resolución N° 578/07
Director General

Dirección General de Control de la Gestión Ambiental