

Resolución N° 813-2020
INDDHH N° 2019-1-38-000537

Montevideo, 18 de febrero de 2020

Sr. Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca
Ing. Agr. Enzo Benech

Sr. Ministro de Salud Pública
Dr. Jorge Basso

De nuestra mayor consideración:

I. Antecedentes:

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) decidió realizar una investigación de oficio en el marco de las competencias otorgadas en el Art. 4, Lit. J de la Ley N° 18.446, por una posible vulneración a los derechos a la alimentación sana y al acceso a la información ambiental.
2. En nota de prensa de Montevideo Portal de fecha 08/10/19, se informó: “*Italia rechaza naranjas uruguayas por contener restos de pesticida prohibido*”. Se agregó que se trataría de Fentión, sustancia tóxica para la salud humana, que se habría encontrado presente en un contenedor de naranjas uruguayas en una proporción 10 veces mayor a la permitida por la Unión Europea.
3. En nota de El Observador del 10/10/19, bajo el título: “*Naranjas con plaguicidas rechazadas por Italia pueden ser consumidas en Uruguay, según norma*” se informó que dicho cargamento pertenecía a la empresa Naranjales Guarino, que el Fentión es considerado Categoría 2 por la OMS (moderadamente peligroso para la salud humana) y que se encontraba presente en proporción 20 veces menor a la permitida por el Reglamento Bromatológico Nacional. No obstante, la nota de prensa indicó que desde el MGAP se informó que “*ya estaba estipulado eliminar del mercado uruguayo el Fentión*”.
4. En nota de prensa de Todo el Campo del 11/10/19 se indicó que “*la Dirección Nacional de Servicios Agrícolas está analizando el tema y Uruguay está haciendo un seguimiento*”. Se agregó que el MGAP informó que hay una investigación en proceso para determinar si se trata de un error en las mediciones o del “*uso de productos y dosis que no corresponden*”.



5. En ese marco, mediante **Oficio N° 2390/2019** del 22/10/19, se solicitó al Ministerio de Salud Pública que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, informe sobre los hechos consignados, indicando:
 - a) *Si ese organismo ha investigado la situación mencionada y, en tal caso, las medidas tomadas. En particular especifique si se adoptaron o se piensan adoptar medidas de prevención en relación al consumo nacional de naranjas.*
 - b) *Si conoce cuál va a ser el destino de las naranjas del contenedor rechazado.*
 - c) *Cuál es la normativa aplicable para la comercialización, utilización y control del Fentión en Uruguay para el consumo interno de alimentos.*
 - d) *Si existen proyectos de modificación y/o actualización del Reglamento Bromatológico Nacional (Decreto N° 315/994 del 05/07/94), en particular en lo referido al “Límite Máximo para Pesticidas” (Art. 1.2.16 y Anexo 1).*

6. Con fecha 12/11/19 se recibió por parte del MSP una solicitud de prórroga en el plazo de respuesta al Oficio enviado, la que fue concedida por la INDDHH.

7. Con fecha 2/12/19 se recibió respuesta del MSP, que informó como principales aspectos respecto a cada punto:
 - a) Que esa cartera investigó la situación tomando contacto con el MGAP y con el Laboratorio Tecnológico del Uruguay. *“El LATU controla los alimentos que se comercializan en el exterior dependiendo del exportador el número y características de los análisis”*. Se agregó *“al momento de la pesquisa el MGAP se encontraba a la espera de los resultados de muestreo del cargamento en dos laboratorios”*. Se informó que para el caso del fentión en cítricos, el límite máximo de residuos es de 2 mg/kg/peso de acuerdo a la normativa nacional, basada en el Codex Alimentarius (FAO/OMS). *“En cambio la Unión Europea establece un límite para este plaguicida en citrus de 0,01 mg/kg”*. Según la información preliminar, *“el valor encontrado en el cargamento fue de 0, 012 mg/kg”*.
No se aclaró si el MSP evalúa otras medidas de prevención respecto al consumo nacional de naranjas.
 - b) *“No corresponde a esta Secretaría de Estado la definición del destino de las naranjas”*.
 - c) *“El registro, autorización, comercialización y fiscalización de los plaguicidas de uso agrícola se regula a través del Decreto 149/77, siendo el MGAP el organismo rector”*.
 - d) *“La actualización del Reglamento Bromatológico Nacional estableciendo Límites Máximos para Pesticidas (LMR) es continua ya que en el Decreto 285/009 mencionado anteriormente, se define que se utilizan los LMR que*



establece CODEX Alimentarius, los cuales son revisados anualmente en el Comité de CODEX de Residuos de Plaguicidas (CCPR) que tiene como objetivo establecer los LMR fijados por CODEX para residuos de plaguicidas en alimentos específicos o en grupos de alimentos que circulan en el comercio internacional”.

8. Asimismo, la INDDHH solicitó al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, mediante Oficio N° 2391/2019 del 22/10/19, que en el plazo máximo de 10 días hábiles informe sobre los hechos consignados, indicando:
 - a) *Los resultados de las investigaciones realizadas y las medidas tomadas.*
 - b) *Cuál va a ser el destino de las naranjas del contenedor rechazado.*
 - c) *Cuál es la normativa aplicable para la comercialización, utilización y control del Fentión en Uruguay para el consumo interno de alimentos.*
 - d) *Si existen proyectos de modificación y/o actualización del Reglamento Bromatológico Nacional (Decreto N° 315/994 del 05/07/94), en particular en lo referido al “Límite Máximo para Pesticidas” (Art. 1.2.16 y Anexo 1).*
 - e) *Informe si el grupo de trabajo Interinstitucional responsable del Plan Nacional de Vigilancia de Residuos, creado por la Resolución N° 009 de fecha 13/04/12 se encuentra en funcionamiento. Especifique la periodicidad de funcionamiento y los temas trabajados.*
 - f) *Informe si el monitoreo de plaguicidas incluye al Fentión y remita las mediciones realizadas en los últimos 5 años.*

9. En enero de 2020 la INDDHH tomó conocimiento, mediante la página web del MGAP¹, que por Resolución del 19 de diciembre de 2019 de la Dirección General de Servicios Agrícolas (DGSA) se estableció: *“Prohíbese la importación, registro y renovación de los productos fitosanitarios a base del ingrediente activo FENTIÓN”*. Dicha resolución concede un plazo de 30 días para que los titulares de los registros que contengan dicho ingrediente activo *“informen por declaración jurada su stock en el país”*, a partir de lo cual, *“declarado el stock del producto por parte de las empresas la DGSA determinará el plazo vigente para su comercialización”*.

10. Con fecha 5/2/20 se recibió respuesta del MGAP al Oficio enviado. En la misma se agregó la Resolución anteriormente mencionada y se respondieron las preguntas realizadas por la INDDHH, donde se planteó:

¹ http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/res._sin_numero_fention_exp_2019-2418_de_19122019.pdf



- a) Esa cartera identificó el lugar de producción y los tratamientos fitosanitarios declarados por la empresa; recibió e intervino el contenedor y analizó muestras en el laboratorio de la DGSA y en otro de Argentina, y se ratificó la presencia de fentión (en valores más bajos que los aportados por Italia, debido a la degradación del agroquímico en el viaje).
- b) *“El contenedor fue recibido el 1 de noviembre de 2019. Ingresó intervenido por la DGSA a una cámara del Frigorífico Modelo (ubicado en Propios y Cádiz). A solicitud de la empresa, se emitieron las correspondientes solicitudes de destrucción de la partida mediante compostaje del producto ante la Intendencia de Montevideo. Dicha destrucción se realizó el día 27/11/2019 bajo supervisión oficial de la DGSA”.* Se agregaron fotografías que muestran el acondicionamiento, transporte y disposición final de las naranjas en la usina de la Intendencia de Montevideo.
- c) Se informó la normativa aplicable (Decreto N° 149/77, Decreto N° 294/004 y Decreto N° 315/994).
- d) *“El Reglamento Bromatológico Nacional está en las competencias del MSP”.*
- e) Como aspecto principal se indicó que *“se plantea un plan 2018-2021, aumentando y diversificando la canasta de productos vegetales a muestrear y el número de ingredientes activos a incluir en el Plan de Vigilancia en los tres años sucesivos”.* Se agregó que *“corresponde a otras instituciones (MSP, Departamentos de Regulación Alimentaria, Intendencias, Mercado Modelo, etc.) tomar muestras de alimentos de origen vegetal y evaluar el riesgo para los consumidores, considerando el peligro y la exposición al mismo. En cambio, al MGAP le compete vigilar el uso adecuado de los plaguicidas que son autorizados y registrados por la DGSA”.*
- f) *“En el período 2014 a 2019 se analizaron 112 muestras de citrus incluyendo: mandarina, naranja y limón. Entre los plaguicidas del Método Multiresiduos estuvo incluido el fentión. Solamente 1 muestra (año 2015) superó el LMR de la Unión Europea: en la misma se detectó 0,03 mg/kg (...). Ninguna de las muestras analizadas superó el LMR del Codex Alimentarius vigente para nuestro país”.*

II. Consideraciones de la INDDHH

11. El derecho a la alimentación adecuada está establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Art. 11, y en diversos instrumentos de derecho internacional y nacional. En su Observación General N° 12, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que *“el derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos”*².

² <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-12-derecho-una-alimentacion-adecuada-articulo-11>



12. Este derecho comprende la disponibilidad y accesibilidad a alimentos, sin sustancias nocivas. Es decir que los Estados deben tomar medidas de protección para asegurar, entre otros aspectos, la inocuidad de los alimentos.
13. La Cumbre Mundial de la Alimentación (1996) estableció que el derecho a la seguridad alimentaria está relacionado, entre otros aspectos, al acceso a alimentos sanos.
14. El acceso de la población a la información sobre la inocuidad (o no) de los alimentos que se consumen, es una garantía básica para asegurar el derecho a la alimentación sana y guarda relación con el derecho a la información ambiental, en cuanto a las condiciones de producción de dichos alimentos.
15. En Uruguay el MSP, creado por el Decreto ley N° 9202 de 1934, tiene competencia en materia de higiene (Art. 2) correspondiéndole, entre otros aspectos, ejercer la policía higiénica de los alimentos, incluyendo la fiscalización y contralor. En el Art. 19 de la norma mencionada se establece que *“la determinación de las condiciones que deben llenar los alimentos puestos en el comercio y las normas que fijen su calidad y su pureza competen exclusivamente al MSP”*.
16. La Ley N° 13.640 de 1967 le asigna competencias al MGAP para el combate y prevención de plagas en la agricultura, para el control de la comercialización de los productos agrícolas, así como para el control de su uso. La Ley N° 19.149 de 2012 (Arts. 173 a 178) refuerza la potestad reguladora y fiscalizadora del MGAP.
17. El Decreto N° 149/77 “Sanidad Vegetal. Plagas. Plaguicidas Agrícolas” del 15 de marzo de 1977, establece las condiciones y procedimientos para el registro y autorización de plaguicidas agrícolas por parte del MGAP, previamente a su comercialización.
18. El Decreto N° 315/994 crea el Reglamento Bromatológico Nacional. El Decreto 285/09 lo modifica y establece que el Límite Máximo de Residuos para Pesticidas en alimentos será el establecido por el Codex Alimentarius.
19. El CODEX Alimentarius de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la OMS constituye un cuerpo de normas internacionales para garantizar alimentos inocuos y de calidad en el comercio internacional, de aplicación voluntaria para los países miembros³.

³ <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/es/>



20. Respecto a las actuaciones de la INDDHH, el MSP colaboró respondiendo a la solicitud de información realizada.
21. El MSP realizó seguimiento de la situación, consideró que los límites máximos de residuos de fentión en el contenedor rechazado por Italia se encontraban dentro de la normativa aplicable para el consumo interno y no evaluó medidas de prevención adicionales respecto al consumo nacional de naranjas.
22. La Resolución de la DGSA que prohibirá el fentión se fundamentó en la necesidad de minimizar los riesgos derivados del uso de plaguicidas a base de ese ingrediente activo: *“RESULTANDO: I- que se ha procedido por parte de los equipos técnicos de la DGSA a efectuar la reevaluación del uso del ingrediente activo FENTION que a la fecha se encuentra registrado (...); II- que la INDDHH realizó una investigación de oficio ante la eventual posibilidad de vulneración del derecho humano de sana alimentación y el de información ambiental (...); III- que además en el comercio internacional de frutas cítricas, el contenido de residuos superiores a los límites establecidos del ingrediente activo de referencia por parte de la Unión Europea determinó el rechazo de exportaciones a pesar que dichos residuos son significativamente menores a los establecidos en el CODEX Alimentarius; IV- que en su mérito la DGSA encomendó al Sector de Gestión de Riesgo de la División Control de Insumos un informe técnico que permitiera reevaluar el ingrediente activo el cual fue realizado y sugiere su prohibición desde el punto de vista toxicológico y ecotoxicológico dado que existen sustitutos del mismo con mejor perfil medioambiental y para la salud humana, además de ser viables económicamente”*.
23. La misma resolución establece que *“el ingrediente activo FENTION se encuentra clasificado por la Organización Mundial de la Salud como Clase II MODERADAMENTE PELIGROSO para la salud humana y el medio ambiente (toxicidad alta en aves, organismos acuáticos, abejas y microorganismos del suelo)”*.
24. La INDDHH resalta la importancia de que el MGAP pueda realizar controles sistemáticos para vigilar el uso adecuado de agroquímicos. Un elemento fundamental para garantizar estos derechos es la publicidad de los controles periódicos que se realizan; en este sentido se señala la importancia de publicar los resultados.
25. En relación a las normas de procedimiento del Estado Uruguayo para garantizar la salud humana y ambiental por el uso de plaguicidas, la INDDHH vuelve a



señalar algunas preocupaciones. En particular, la INDDHH hace énfasis en los mecanismos preventivos y señala la importancia de la revisión de la legislación nacional para la autorización, registro y seguimiento en el uso de agroquímicos. En este sentido, entiende clave que la autorización, así como la prohibición de estos productos se realice con intervención del Ministerio de Salud Pública y de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA-MVOTMA), acompañada de las evaluaciones previas correspondientes. En este sentido, se considera que centrarse exclusivamente en las autorizaciones y prohibiciones de estos productos de forma puntual, constituye un enfoque parcial del tema, ya que en Uruguay circularían alrededor de 300 ingredientes activos en agroquímicos. Asimismo, *“las empresas multinacionales que sintetizan estos productos, los liberan al mercado con un estudio de toxicidad aguda más o menos aceptable, pero no hay estudios suficientes de toxicidad crónica a nivel humano”*⁴. Por lo tanto, los principios de derechos humanos de precaución y prevención para la salud humana y ambiental deben guiar estos procedimientos.

26. La situación específica objeto de la presente investigación de oficio plantea además la preocupación general acerca de la existencia y control de residuos de agroquímicos en los alimentos destinados al consumo nacional y la posible afectación a la salud humana y ambiental.

III- Resolución

Con base en lo expuesto anteriormente, el Consejo Directivo de la INDDHH resuelve:

- a) En relación al MSP y el MGAP, considerar satisfactoria la colaboración con las actuaciones de la INDDHH, teniendo en cuenta la información proporcionada.
- b) El MGAP tomó en cuenta la presente investigación de oficio en la Resolución de la DGSA del 19 de diciembre de 2019, prohibiendo la importación, registro y renovación de los plaguicidas en base a fention, y procedió a la destrucción de las naranjas contaminadas, constituyendo resolución satisfactoria en estos aspectos.
- c) Solicitar al MGAP que en plazo de 20 días informe a la INDDHH el stock existente de plaguicidas en base a fentiión en Uruguay y del plazo vigente para su comercialización.

⁴ Burger, Mabel (2018). En **“Derechos Humanos y Ambiente: XV Jornadas Ambientales de la Red Temática de Medio Ambiente de la Universidad de la República”**, INDDHH-RETEMA.



- d) Recomendar al MGAP la publicación de las mediciones realizadas en el monitoreo de plaguicidas.
- e) Recomendar al MSP que fortalezca su rol de fiscalización y control (policía higiénica de los alimentos), realizando las coordinaciones necesarias para la vigilancia de residuos de agroquímicos en alimentos destinados al consumo nacional.
- f) Recomendar al Estado uruguayo la modificación normativa en los procedimientos de autorización, registro y control de plaguicidas en Uruguay, garantizando la aplicación de los principios de precaución y prevención para la salud humana y ambiental, fortaleciendo la competencia y liderazgo del MSP y de la DINAMA-MVOTMA en estos procesos.



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo



NCL-LOJ/ 1-RM

C.C. MVOTMA