



INFORME

**Importación
de residuos**

**A propósito del
Decreto N° 591/2019**

**Diciembre
2019**

C Í R C U L O
DE POLÍTICAS AMBIENTALES

Importación de residuos

Preguntas y respuestas sobre la importación de residuos peligrosos, residuos no-peligrosos y materiales valorizados provenientes de residuos (A propósito del Decreto N° 591/2019)

El pasado 27 de agosto se publicó en el Boletín Oficial el Decreto N° 591/2019 que modifica el Decreto N° 181/1992 sobre el transporte, la introducción y la importación definitiva o temporal al territorio nacional, al área aduanera especial y a áreas francas creadas o por crearse, de residuos, desechos o desperdicios procedentes de otros países. Esta actualización de la regulación local en la materia disparó muchas interpretaciones, afirmaciones y comentarios que no se sustentan, necesariamente, en lo que establece el nuevo decreto ni en lo regulado por el entramado normativo vigente en nuestro país.

El cierre a las importaciones por parte de varios países asiáticos a los residuos provenientes, sobre todo, de los países desarrollados (Estados Unidos y la Unión Europea); la introducción de la Economía Circular como marco conceptual de la actualización de la normativa sobre gestión de residuos en varios países; la entrada en vigor de la Enmienda de Prohibición del Convenio de Basilea Sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación; y la decisión de incorporar a los residuos plásticos en el mismo acuerdo (“Enmienda de Noruega”), constituyen el contexto de las actuales reformas en materia de residuos a nivel mundial.

Teniendo en cuenta todo ello y, atendiendo a las regulaciones vigentes, el informe que aquí presentamos busca aportar mayor claridad a lo que establece el decreto modificadorio y sus regulaciones en el marco de la legislación sobre la materia ya existente.

El reporte presenta el formato de preguntas y respuestas. El listado de preguntas utilizado como disparador fue realizado en base a las afirmaciones que recolectamos de diferentes medios. Consideramos necesaria esta aclaración ya que se trata de un tema de interés general, especialmente para aquellos actores que trabajamos en ampliar y mejorar el sistema de gestión de los residuos en la Argentina en el marco de la Economía Circular.

Preguntas y respuestas

1- ¿Es el Decreto Nº 591/2019 un Decreto de Necesidad y Urgencia?

No, el Decreto Nº 591/2019 no es un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), y de la simple lectura del texto publicado en el Boletín Oficial¹ puede advertirse su condición.

De acuerdo a la Constitución Nacional (CN), un DNU sólo puede emitirse en casos o circunstancias excepcionales², lo que no ocurría al momento de publicarse este decreto. La nueva norma aborda cuestiones eminentemente técnicas que el Estado Nacional, a través de las carteras de ambiente y producción, se venían considerando desde el año 2011, en el sentido de su necesaria actualización.

El Decreto Nº 591/2019 emanó del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en uso de sus atribuciones normales para reglamentar diferentes cuestiones³, y en esa línea, es totalmente legítimo.

2- ¿Qué modifica el Decreto Nº 591/2019?

El Decreto Nº 591/2019 actualiza los requisitos de importación de materiales valorizados (resultantes de un proceso de tratamiento previo). Vale recordar que **este tipo de materiales ya ingresaba a nuestro país a través de las importaciones de determinadas empresas o recicladores que los utilizan como materia prima**. Esta actualización se da en consonancia con aquellas que se están realizando en diferentes países del mundo en estos últimos años, especialmente impulsadas por la incorporación de la Economía Circular como marco para la recuperación de recursos ya utilizados.

Es importante destacar que, por disposición de la Ley Nº 25.916 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en Materia de Gestión de Residuos Domiciliarios, es un objetivo para el país promover su valorización, y en esa línea, el decreto analizado responde a dicho objetivo⁴.

3. ¿La publicación del Decreto 591/2019 necesitaba de la aprobación del Consejo Federal de Medio Ambiente -COFEMA-?

No, ya que el objetivo final de la modificación de la norma se relaciona con la necesidad de concretar el enfoque de Economía Circular y, asimismo, lograr el adecuado abastecimiento de la industria nacional, que en muchos casos no logra proveerse en el mercado local de los materiales que necesita para producir, involucrando esta cuestión un aspecto netamente comercial, cuya regulación corresponde al Estado Nacional.

¹ Ver en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/325000-329999/327153/norma.htm>

² CN, Art. 99, párrafos 4º, 5º y 6º.

³ CN, Art. 99 inc. 2.

⁴ Ley 25.916, Art. 4 inc b). Ver en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98327/norma.htm>

Se trata de una norma eminentemente técnica relacionada a requisitos de importación para ciertos insumos que apunta a regular las condiciones técnicas para el tránsito y/o importación definitiva de materiales procedentes de la valorización de residuos.

No obstante, de acuerdo a lo que surge de la información oficial del COFEMA, el organismo fue consultado un año antes en relación a la modificación del Decreto 181/1992 en el marco de su Asamblea Ordinaria de agosto de 2018, tal como figura en el Acta del encuentro. En esa instancia la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) presentó la modificación del decreto en análisis sin que surgieran reparos u observaciones a la misma.⁵

4- A partir de este nuevo decreto, ¿se habilita la importación de residuos peligrosos?

No, el ingreso de residuos peligrosos al territorio nacional está prohibido por la CN y por dos leyes nacionales, una federal y otra de presupuestos mínimos de protección ambiental. Esta prohibición es reforzada por el Decreto Nº 181/1992, el modificado parcialmente por el Decreto Nº 591/2019.

En efecto, el artículo 41 de la CN de 1994 establece en su último párrafo que:

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

Por su parte, ya antes de la reforma constitucional, la Ley Nacional de Residuos Peligrosos Nº 24.051 había prohibido en 1992:

*“...la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos provenientes de otros países al territorio nacional y sus espacios aéreo y marítimo...”.*⁶

En tanto, la Ley Nº 25.612 (sobre residuos industriales) hizo lo propio en 2002, aunque ya abría la puerta para la importación de residuos que fueran utilizados como insumos de procesos industriales.⁷

Por último, el Decreto Nº 181/1992 (modificado parcialmente por el Decreto Nº 591/2019) expresamente establece en su artículo 1º que se encuentra prohibida:

“...la introducción y la importación definitiva o temporal al Territorio Nacional, al Área Aduanera Especial y a las Áreas Francas creadas o por crearse incluidos sus espacios aéreos y marítimos, de todo tipo de residuo procedente de otros países”.

En síntesis, existe un entramado de normas de diversa jerarquía que van desde la CN al Decreto 181/1992 reformado que impiden la importación de residuos peligrosos. O, dicho de otra manera, los residuos peligrosos provenientes de otros países no podían ingresar a Argentina desde 1992 y no pueden hacerlo hoy, ya que esa prohibición continúa plenamente vigente, a través de la CN, y de las leyes y decretos citados.

⁵ Fuente: Resumen oficial del Acta Asamblea Ordinaria Nº 88 (15 y 16 de agosto de 2018), Ciudad de Corrientes.

⁶ Ley 24.051, Art. 3. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/450/texact.htm>

⁷ Ley 25.612, Art. 6. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76349/norma.htm>

5- El Decreto N° 591/2019, ¿habilita la importación de residuos no peligrosos?

No, el Decreto N° 181/1992, tanto en su versión original como en su versión modificada de 2019 dejó establecida textualmente la prohibición de introducción e importación definitiva de **todo tipo de residuos**, como hemos mencionado previamente.

Sin embargo, el Decreto N° 181/1992 original habilitaba la importación de residuos provenientes de reciclado o recuperación de materiales, siempre que vinieran acompañados de un certificado de inocuidad sanitaria y ambiental emitido por el país de origen.⁸

Con la modificación de 2019 ya no podrán ingresar residuos al país, sino sustancias y/u objetos que, proviniendo de la revalorización de residuos, cumplan con las normas técnicas y de procedimiento de importación que establece nuestro país⁹ y que sigue a las normas internacionales y europeas más avanzadas y, por ende, que hayan abandonado su condición de residuos.

La diferencia esencial entre la norma de 1992 y la modificación de 2019 es que, mientras antes cualquier autoridad extranjera podía emitir -según sus normas y procedimientos internos- el certificado de inocuidad requerido para el ingreso de materiales provenientes del reciclado o recuperación; con la reforma, son las normas argentinas las que requieren las especificaciones técnicas y de procedimiento para el ingreso de materiales provenientes de la revalorización.

En efecto, la modificación implica un cambio que torna más exigente el ingreso de materiales, debido a la cantidad y calidad de requisitos que se requiere cumplir, comenzando con el principal de ellos que es que el material que se pretenda ingresar deberá haber perdido su condición de residuo en el país de origen, es decir, debe haber existido un previo proceso de valorización en el país exportador.

6- Los materiales importados ¿pueden utilizarse para ser incinerados o pueden ser enviados a rellenos sanitarios o basurales?

No, el Decreto N° 181/1992 modificado en 2019 prevé expresamente que la sustancia u objeto que se importe debe utilizarse para una finalidad específica, y a la vez, que tiene que existir un mercado o demanda para aquellos.

Por su parte, la Resolución Conjunta N° 3/2019, reglamentaria del Decreto 181/1992 modificado (Decreto N° 591/2019), establece de modo expreso en su artículo 4 que la finalidad específica implica su uso como insumo para un proceso productivo o como producto de uso directo, y agrega que en ningún caso se autorizará la importación para disposición final o valorización energética.

ARTÍCULO 4°. - Establécese que únicamente se autorizará el ingreso de sustancias u objetos obtenidos a partir de la valorización de residuos cuando la finalidad específica sea su uso como insumo para un proceso productivo o como producto de uso directo. En todos los casos, el MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y TRABAJO verificará que la

⁸ Decreto N° 181/1992, Art. 2. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/8226/norma.htm>

⁹ Decreto N° 181/1992, modificado por Decreto 591/2019, Art. 2.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/8226/texact.htm>

actividad del importador o del tercero que utilizará el insumo o producto se corresponda integralmente con el uso declarado. De conformidad con lo dispuesto por el Artículo 41 de la Constitución Nacional y demás normativa ambiental aplicable, en ningún caso se autorizará la importación de los mismos para su disposición final o valorización energética. (Resolución Conjunta N° 3/2019)

7- Hasta la sanción del Decreto N° 591/2019 ¿se importaban materiales provenientes de residuos valorizados?

Sí, precisamente porque el Decreto N° 181/1992 original habilitaba el ingreso de residuos (materiales) provenientes del reciclado o recuperación, en tanto fuesen acompañados por el certificado de inocuidad citado, el cual se expedía, como dijimos, en base a normas y por parte de autoridades extranjeras.

8- ¿Qué diferencias existen entre el certificado de inocuidad sanitaria y ambiental y el procedimiento establecido por el nuevo decreto?

Más arriba señalamos que el Decreto N° 181/1992 permitía el ingreso de residuos valorizados acompañados del certificado de inocuidad sanitaria y ambiental y que este certificado se expedía por autoridades extranjeras según sus propias normas y procedimientos. En la práctica, este certificado consistía en una constancia por medio de la cual, la autoridad extranjera manifestaba que, para su regulación nacional, el residuo no era considerado peligroso.

Actualmente, con la modificación de 2019, la exigencia de ese certificado ha sido desplazada por un procedimiento y requisitos técnicos más exigentes¹⁰, que siguen el modelo de la [Directiva Europea 2008/98](#) y su modificatoria, la [Directiva Europea 2018/851](#) (art. 6), por medio de los cuales se garantiza el fin de condición de residuo, con carácter previo al ingreso de los materiales al país requiriéndose que:

- la sustancia u objeto se utilice para un fin específico;
- exista mercado o demanda para esa sustancia u objeto;
- la sustancia u objeto cumpla con los requisitos técnicos para el fin específico, y cumpla con la legislación existente y las normas aplicables al producto; y
- el uso de la sustancia u objeto no produzca impactos adversos para el ambiente o la salud.

Ahora bien, analicemos que implica cada uno ellos:

- La **exigencia de su utilización para un fin específico**, garantiza que ese material es importado para elaborar algún otro objeto o para su uso directo como producto, y que por lo tanto no se importa para tratamiento o disposición final. El material a importarse como insumo debe ingresar indefectiblemente a un proceso productivo o ser usado como

¹⁰ Decreto N° 181/1992, modificado por Decreto N° 591/2019, Art. 2.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/8226/texact.htm>

producto: esta condición será verificada por el Ministerio de Producción y Trabajo mediante la constatación de la actividad del importador con el uso declarado¹¹.

- **La exigencia de que exista un mercado o demanda** implica que, si esto no se verifica, la importación no tiene una causa, y por lo tanto no puede realizarse. Este requerimiento es coherente con el anterior, en el sentido de que no hay una razón para importar un material para el cual no hay demanda en el país. Si no es necesario, el rechazo de la importación implica que luego no tendremos que hacernos cargo de su disposición final. Este requisito también se relaciona con la prioridad de la recuperación y reciclaje de materiales a nivel nacional, en el sentido de que, si el material demandado puede obtenerse en el país, la importación también carecerá de una causa. En suma, se busca garantizar el abastecimiento de la industria nacional que debe producir, pero sin perder de vista la prioridad del uso de recursos recuperados localmente.
- La exigencia de los **requisitos técnicos** para la finalidad que se declara y el cumplimiento de las normas aplicables al producto implica asimismo que, si el material que se quiere importar no satisface ambas condiciones de aptitud para el fin declarado, la importación no puede realizarse, pues el material no es apto para ese uso.
- Por último, el requerimiento de que el uso del material **no produzca un impacto negativo a la salud y al ambiente**, apunta a que el uso del mismo debe ser ambientalmente más racional o menos perjudicial que su disposición definitiva. Con este requerimiento se busca evitar que ingrese al país un elemento que no es valorizable o aprovechable. Se trata de una exigencia básica para limitar la importación de materiales perjudiciales cuyo uso no sería ambientalmente racional.

Con respecto a las normas específicas y exigencias técnicas que deberán cumplir las sustancias u objetos procedentes de la valorización de residuos, pueden encontrarse en el [Anexo III de la Resolución Conjunta SAYDS – MPyT Nº 3/2019](#) (Ver tabla 1)

Es importante señalar que **los cuatro requerimientos establecidos para el fin de condición de residuo son interdependientes y que deben cumplirse en su totalidad**, es decir, si falta uno de ellos, el material no puede lograr su status de *insumo o producto de uso directo* y, por lo tanto, su importación está prohibida.

En síntesis, los requisitos del actual Decreto Nº 181/1992, cuya modificación se basa en el enfoque de Economía Circular, plantean un cambio sustantivo: mientras antes podían ingresar residuos procedentes de valorización con un certificado de inocuidad extranjero, ahora sólo pueden ingresar insumos o productos que acrediten el cumplimiento de normas técnicas cuya verificación se realiza

¹¹ Resolución Conjunta SAYDS – MPyT Nº 3/2019, Art. 4. BO. 13.11.2019. Ver en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/331671/norma.htm>

por las autoridades nacionales. Ninguno de los requerimientos antes mencionados era exigible mediante el certificado de inocuidad que regía antes de la modificación del Decreto Nº 181/1992.

Tabla 1. Comparación entre el decreto original y el decreto modificatorio

Decreto	Habilita la importación de residuos peligrosos	Habilita la importación de residuos no peligrosos	Habilita la importación de material valorizado (material resultante del tratamiento previo de residuos)	Requisitos de importación de material valorizado
181/1992	No	No	Si	Certificado de inocuidad sanitaria y ambiental emitido por el país de origen .
591/2019	No	No	Si	<p>1) Cumplir los siguientes requisitos establecidos por nuestro país:</p> <ul style="list-style-type: none"> -la sustancia u objeto se utilice para un fin específico; exista mercado o demanda para esa sustancia u objeto; -la sustancia u objeto cumpla con los requisitos técnicos para el fin específico, -cumpla con la legislación existente y las normas aplicables al producto; -el uso de la sustancia u objeto no produzca impactos adversos para el ambiente o la salud. <p>2) Cumplir con requisitos técnicos de acuerdo a cada tipo de material:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Norma IRAM-IAS U 500-216 del 2001 o la que en un futuro la reemplace. -Norma ISRI Nonferrous Scrap: NF-2018 o la que en un futuro la reemplace. -Norma IRAM 3130 del 2015 o la que en un futuro la reemplace. -Norma ISRI Glass Cullet: GC-2018 o la que en un futuro la reemplace. -Norma IRAM 13710 o ISRI Plastic Scrap: P-2018 para los materiales plásticos no listados en la IRAM, o las que en un futuro las reemplacen.

Una cuestión importante a destacar es que, si bien la Resolución Conjunta N° 3/2019, al reglamentar el procedimiento y los requisitos para la emisión de autorizaciones de importación, establece que las mismas deben tramitarse con anterioridad al envío de las mercaderías e individualmente para cada operación de importación, para el caso en que se constataran inconsistencias entre las condiciones de los materiales y las especificaciones técnicas declaradas, estos materiales serán devueltos a origen de manera urgente por cuenta y cargo del importador, sin perjuicio de las sanciones administrativas, penales, ambientales y aduaneras que pudieran corresponder.

9- ¿Qué sucedió con el anexo del decreto modificado?

El Decreto N° 181/1992 establecía –como lo hace hoy- la prohibición de introducción de residuos de todo tipo al país, haciendo referencia a los residuos que se encontraban listados en su Anexo I, de carácter no taxativo.

Este Anexo, aunque muy útil a inicios de la década del '90 –puntualmente para evitar la importación de baños químicos procedentes de Francia-, presentaba numerosos defectos tanto técnicos, en relación a las corrientes de residuos y residuos enumerados, como de técnica legislativa propiamente dicha.

Ahora bien, es necesario mencionar dos instrumentos jurídicos que se relacionan con el Decreto N° 181/1002, y que explican **la necesidad de la derogación expresa de su Anexo I**. Por un lado, el Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos y su Eliminación que Argentina ratificó el 27 de junio de 1991 y que entró en vigor para el país el 5 de mayo de 1992¹², incluye Anexos más exigentes y abarcadores que el del Decreto N° 181/1992. Por otro lado, la Ley Nacional de Residuos Peligrosos N° 24.051, siguiendo al Convenio de Basilea, también incluye anexos superadores del Anexo derogado. Esta ley fue publicada, al igual que el decreto en cuestión, en **enero de 1992**.

Lo anterior implica que, entre mediados de 1991 y enero de 1992 el país comenzó un proceso de regulación de los residuos peligrosos y otros residuos en sintonía con el mundo, que había celebrado un convenio internacional, precisamente, para controlar el movimiento internacional de residuos y evitar que los peligrosos fueran enviados desde países desarrollados hacia países en vías de desarrollo, donde difícilmente pudieran ser tratados o dispuestos.

Claramente, el Convenio de Basilea ratificado es parte de nuestro derecho interno y la Ley N° 24.051 es una consecuencia de aquel, y **ambos tienen mayor jerarquía normativa que el Decreto N° 181/1992 y su modificación**, por lo que podemos afirmar que **ambos implicaron, durante 27 años, la derogación implícita del Anexo I del Decreto N° 181, más acotado e imperfecto**. Dejar ese anexo en vigencia, existiendo los anexos de Basilea y los de la Ley N° 24.051, implicaba una total **incoherencia normativa**.

Lo que ha hecho la modificación de 2019 al derogar el Anexo es hacerlo *de modo expreso* para que el plexo de normas que regula la cuestión sea coherente y armónico, de modo que no ha eliminado

¹² Listado de países que ratificaron la enmienda
<http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/PartiesSignatories/tabid/4499/Default.aspx>

o reducido restricciones, sino que, por el contrario, ha clarificado el marco vigente determinando la aplicación de las normas más restrictivas y jerárquicamente superiores.

10- ¿Qué materiales pueden importarse de acuerdo al Decreto N° 591/2019?

Los materiales que pueden importarse son:

- **Chatarra ferrosa** (Utilizada para la producción de acero y todos sus derivados).
- **Chatarra no ferrosa** (Destinada a la producción de diferente partes y piezas metálicas de objetos diversos).
- **Rezagos de papel y cartón** (Utilizado en la producción de cartón, cartulina y papel).
- **Vidrio roto, casco, cascote** (Destinado a la producción de varios de vidrio, es decir, distintos objetos que contienen dicho material, tales como vasos, botellas y otros).
- **Rezagos plásticos -sin moler** (Utilizado por la industria recicladora plástica para producir insumos -escamas, pellet, film, otros—destinados la industria transformadora plástica que produce envases, bolsas, madera plástica, productos de jardinería y hogar, caños, etc.).

11- ¿Qué industrias importan residuos y por qué?

El sector metalúrgico importa chatarra ferrosa ya sea para la producción de acero y sus derivados o chatarra no ferrosa para la producción de aluminio y otros. El sector de la celulosa y papel importan algunas fibras para la fabricación del papel. Los fardos y escamas PET son para la industria recicladora plástica; y cascotes de vidrio para la producción de vidrio. En todos estos casos son para reemplazar materia prima virgen, y la importación de estos insumos no supera el 5% de la demanda en ninguna de las fracciones.¹³

Como ya hemos mencionado, hasta ahora estos materiales entraban al país con el certificado de inocuidad que otorgaba el país de origen y debía ser ratificado por la Autoridad Ambiental de nuestro país de acuerdo a los criterios que determinara el funcionario responsable. Por ejemplo, los fardos PET ingresaban al país sin criterios técnicos establecidos. A partir de ahora solo lo podrán hacerlo bajo norma IRAM 13.710.

La utilización de materia prima reciclada tiene los siguientes beneficios:¹⁴

Plástico: Una tonelada de plástico reciclado permite ahorrar 5.774 KWh de energía, 16,3 barriles (2.604 litros) de petróleo, 98 millones BTUs de energía y 22 metros cúbicos de espacio en un relleno sanitario. La reducción del consumo de energía en la producción de plástico reciclado en comparación con la producción de plástico de materias vírgenes es de entre el 80% al 90%.

Papel: El reciclaje de una tonelada de papel permite ahorrar hasta 31 árboles, 4.000 KWh de energía, 1,7 barriles (270 litros) de petróleo, 10,2 millones BTUs de energía, 26.000 litros de agua y 3,5 metros cúbicos de espacio en rellenos sanitarios. El reciclaje de papel ahorra un 65% de la energía necesaria

¹³ Fuente: Ministerio de Producción de la Nación.

¹⁴ Fuente: Bureau of International Recycling, disponible en: <https://bir.org/>

para fabricar papel nuevo y reduce la contaminación del agua en un 35% y la contaminación del aire en un 74%.

Acero: El reciclaje de una tonelada de acero permite ahorrar 1.100 kilogramos de mineral de hierro, 630 kilogramos de carbón y 55 kilogramos de caliza. Un objeto promedio de acero inoxidable se compone de aproximadamente un 60% de material reciclado. El reciclaje de una tonelada de acero permite ahorrar 642 KWh de energía, 1,8 barriles (287 litros) de petróleo, 10,9 millones BTUs de energía y 2,3 metros cúbicos de espacio de vertedero. Cada tonelada de acero hecha de chatarra reciclada ahorra suficiente energía como para alimentar 4 hogares durante todo un año.

Aluminio: El reciclaje de una tonelada de aluminio permite ahorrar hasta 8 toneladas de bauxita, 14.000 KWh de energía, 40 barriles (6300 litros) de petróleo, 238 millones BTUs de energía y 7,6 metros cúbicos de espacio de vertedero. El reciclado de aluminio utiliza un 95% menos de energía que la producción de aluminio a partir de materias primas.

12- ¿La Argentina va a recibir los residuos de Estados Unidos y Europa que China, Indonesia, Vietnam y otros países asiáticos rechazan?

Como se señaló anteriormente, la Argentina sólo puede recibir materiales valorizados provenientes de residuos que cumplan los requisitos antes enumerados, más allá del país de su proveniencia. De la simple lectura de la normativa y, debido a las exigencias interpuestas, el objetivo de la reforma no es que el país se convierta en receptor de residuos de otros países.

Por otro lado, y como consecuencia de la entrada en vigor de la Enmienda de Prohibición del Convenio de Basilea, los residuos peligrosos (y aquellos no peligrosos como chatarras o plástico pero que estén contaminados o contengan material peligroso) no podrán exportarse desde los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea (UE) hacia países en desarrollo que hayan ratificado la Enmienda (la Argentina entre ellos (Ver pregunta 14).

Esto no excluye que, como en la actualidad, sea necesario un estricto control del material ingresante y del cumplimiento de los requisitos antes mencionados.

13. Este nuevo decreto, ¿hace que la regulación en la Argentina sea más laxa que la de otros países?

No. Si observamos a la región del mundo con mayor cantidad de normativa sobre residuos y con los más altos estándares de exigencia, la Unión Europea, podemos ver que el nuevo decreto dictado en la Argentina va en la misma dirección de las recientes actualizaciones realizadas por los Estados miembro. Como se señaló anteriormente, las modificaciones incorporadas a partir del Decreto N° 591/2019 están en línea con las realizadas en la Unión Europea a partir de los cambios aprobados en el año 2018 a la Directiva Europea 2008/98 mediante la Directiva Europea 2018/851.

Como puede observarse, los países europeos -los más avanzados en materia de regulación- han actualizado su normativa hace un año, lo que muestra la tendencia del cambio en las regulaciones en relación a los residuos y los materiales que resultan de su valorización a nivel mundial.

Estos cambios se deben, por un lado, al avance de las exigencias de gobiernos y empresas de reciclado y utilización de materia prima secundaria (materiales procedentes de procesos de valorización) en los procesos productivos y, por otro, a los conflictos internacionales por la exportación e importación de residuos no peligrosos (Debido a esto último, la comunidad internacional está avanzando en la actualización del Convenio de Basilea. Ver pregunta 14). En este sentido, los certificados de inocuidad sanitaria y ambiental que regían hasta la sanción del Decreto N° 591/2019 ya no garantizaban ni hacían efectivo el control de lo uno ni lo otro.

14- ¿Cuáles son las modificaciones al Convenio de Basilea que la comunidad internacional está debatiendo?

Enmienda de Prohibición

El pasado 5 de diciembre de 2019 entró en vigor la Enmienda de Prohibición del Convenio de Basilea¹⁵, un acuerdo adoptado por las Partes del Convenio de Basilea para prohibir a los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Europea (EU) y Liechtenstein, la exportación de residuos peligrosos según lo definido por el Convenio hacia otros países, principalmente a países en desarrollo o países con economías en transición.

Cualquier país miembro de la OCDE, la UE y Liechtenstein, independientemente de que hayan ratificado o no la Enmienda de Prohibición, **no pueden exportar sus desechos peligrosos a países en vías de desarrollo o en transición que hayan ratificado la Enmienda de Prohibición, lo cual refleja automáticamente su prohibición de importación.** Del mismo modo, un país en vías de desarrollo (que no es Parte del Anexo VII), independientemente de si ha ratificado la Enmienda de Prohibición, no deberá recibir desechos de países Parte del Anexo VII que hayan ratificado la Enmienda de Prohibición porque esos países Miembros o Partes, tienen prohibido dichas exportaciones bajo los términos de los procedimientos de notificación elaborados en el Artículo 6. Sin embargo, si ni las Partes importadoras ni las Partes exportadoras en un movimiento transfronterizo han ratificado la Enmienda de Prohibición, entonces ésta no aplicará. Por ello es importante que todos los países ratifiquen la Enmienda de Prohibición.¹⁶

La Enmienda de Prohibición incluye la mayoría de los residuos considerados peligrosos: contaminantes orgánicos persistentes (COP), desechos electrónicos, buques obsoletos, líquidos

¹⁵ En la Segunda Conferencia de las Partes (1994) se adoptó la Enmienda de Prohibición como una decisión y, en 1995 nuevamente lo hizo como una propuesta de enmienda. En la Décima Conferencia de las Partes en 2009, se decidió que la Enmienda de Prohibición entraría en vigor con 3/4 de las Partes presentes y votando al momento de su adopción en 1995. Este año, con la ratificación de Croacia, se alcanza el total para que la Enmienda entre en vigor.

¹⁶ Basel Action Network y International Pollutants Elimination Network (2019) "La entrada en vigor de la enmienda de prohibición del Convenio de Basilea. Implicaciones y alcances"

inflamables y los metales pesados más tóxicos. Incluye plásticos, chatarra metálica, desechos de papel que estén contaminados o que contengan residuos o materiales peligrosos.

La Argentina está entre los 97 países que ratificaron la Enmienda de Prohibición, habiendo depositado el instrumento de ratificación el 19 de septiembre de 2011.¹⁷¹⁸

“Enmienda de Noruega”

A principios de 2019 representantes de los más de 180 países signatarios del Convenio de Basilea acordaron la redacción de una enmienda, que deberá regir a partir del 2021, para incluir los residuos plásticos a partir de la propuesta de Noruega¹⁹, en un marco legalmente vinculante, para que el comercio mundial de residuos plásticos sea más transparente y esté mejor regulado, al tiempo que garantiza que su gestión sea más segura para la salud humana y el ambiente.²⁰ Con esta enmienda los envíos de residuos mezclados o plásticos no peligrosos que no están en buenas condiciones o “limpios” para el reciclaje se agregarán a la lista de sustancias que requieren el consentimiento previo de los importadores.

Hasta esta modificación, los plásticos se englobaban en una única categoría, de manera que no estaban sujetos a los procedimientos de notificación y autorización previa. Esto suponía que podían ser trasladados entre países sin necesidad de autorización por parte de las autoridades competentes. La política de restricción a importaciones de desechos posconsumo adoptada por China, fue una de las principales motivaciones que llevó a actualizar el tratado. La propuesta noruega implica²¹:

- 1) La modificación de la definición de plásticos no peligrosos. Son aquellos plásticos que están libres de contaminantes, no están mezclados con otro tipo de residuos y van a ser destinados a ser reciclados de manera ambientalmente correcta.
- 2) Una nueva categoría para los plásticos peligrosos. Aquellos que incluyen mezclas de plásticos, plásticos contaminados o que contienen características de peligrosidad. Estos plásticos están sometidos al procedimiento de notificación y autorización previa de acuerdo a lo establecido en el Convenio de Basilea, por lo que es necesaria la autorización de las autoridades competentes para poder ser trasladados.
- 3) Una nueva categoría para los plásticos que requieren de una consideración especial. Son mezclas de residuos plásticos, que excluyen las anteriores dos categorías. Requerirán del procedimiento de notificación y autorización previa para su traslado.

¹⁷ Listado de los 97 países que han ratificado la Enmienda de Prohibición (Última revisión 25/11/2019)

<http://www.basel.int/Countries/StatusofRatifications/BanAmendment/tabid/1344/Default.aspx>

¹⁸ Ley Nº 26.664 , ver en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/180991/norma.htm>

¹⁹ Norwegian Proposal to Amend the Annexes to the Basel Convention http://wiki.ban.org/images/a/a4/2019.04.30_EIA-CIEL-BAN-IPEN_Norwegian_Proposal_to_Amend_the_Basel_Convention.pdf

²⁰ Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions: <http://www.brsmeas.org/?tabid=8005>

²¹ Norwegian Proposal to Amend the Annexes to the Basel Convention:

http://wiki.ban.org/images/a/a4/2019.04.30_EIA-CIEL-BAN-IPEN_Norwegian_Proposal_to_Amend_the_Basel_Convention.pdf

15- ¿Cómo se relaciona el Decreto Nº 591/2019 con la Economía Circular?

La Economía Circular -inspirada en los seres vivos- constituye la alternativa al sistema de producción actual, basado principalmente en un proceso lineal caracterizado por el modelo “extraer-fabricar-consumir-tirar”.

Consiste en un ciclo continuo de desarrollo positivo que conserva y mejora el capital natural, optimiza el uso de los recursos y minimiza los riesgos del sistema al gestionar una cantidad finita de existencias y flujos renovables. En este esquema, los residuos pasan de ser una externalidad del proceso a ser su centro, al convertirse en las materias primas de un nuevo ciclo.

La Economía Circular, por lo tanto, requiere de la valorización de los recursos que ya han sido utilizados en otros procesos productivos o productos y han finalizado su vida útil (residuos), por lo que, la transformación de éstos en materias primas secundarias no sólo requiere de procesos técnicos sino, además, de adecuaciones normativas.

Este enfoque es justamente la base del Decreto Nº 591/2019 que, con la modificación realizada, busca concretar en la práctica el reemplazo de materia prima virgen por material recuperado o lo que se conoce como materia prima secundaria.

16. Este nuevo decreto ¿afecta a los sectores que recuperan material en nuestro país?

Los materiales valorizados son comercializados a nivel internacional como sustitutos de lo que comúnmente se denomina *commodities*, es decir materias primas, mercancías o productos, que son uniformes y a los cuales se asigna un precio en dólares en el mercado global.

Esto implica que, para la industria argentina, proveerse de estos materiales desde el exterior, forzosamente será costoso, y debiera ser ciertamente más costoso que si pudieran proveerse del insumo en el mercado doméstico, debido a los trámites de despacho de aduana y certificaciones técnicas.

En esa línea, desde un punto de vista estrictamente económico, el material valorizado procedente del exterior difícilmente pueda competir con la recuperación local. A su vez, el residuo solo podrá ser recibido como insumo, esto quiere decir que tenga una demanda específica y una industria de destino, por lo cual no se podrá ingresar residuos para ser comercializados generando stock de ofertas para bajar el precio de la materia prima. En este sentido, el factor determinante en el precio de los materiales reciclables seguirá siendo el valor de la materia prima virgen en el mercado internacional: los *commodities*.

Lo que ocurre en la práctica es que los materiales cuya importación se ha habilitado, en muchos casos escasean en el país desde hace años, como ocurre con la chatarra –cuya exportación se suspendió sucesivamente a partir de 2012 -, o directamente no son recuperados por la falta de sistemas de separación y valorización, lo que deja a la industria imposibilitada de producir con material recuperado en el país.

Algo similar sucede con la industria recicladora plástica, que importa fardos y escamas de PET de forma esporádica, no para mejorar la competitividad en el precio, sino debido a la ausencia de esta

materia prima en el mercado. Esto ocurre cuando, a nivel local, se da prioridad a la recolección de materiales de mayor competitividad en el mercado del reciclado y se deja de recolectar (comercializar) el plástico por su bajo valor, debido a las fluctuaciones del precio del commodity de origen (barril de petróleo). Actualmente la industria recicladora plástica está al 60% de su capacidad productiva, sin embargo la Cámara Argentina de la Industria del Reciclado Plástico (CAIRPLAS) expresa que la solución a la escasez de insumos debe resolverse a escala local y que no existen expectativas del sector de aumentar la importación de plásticos.

Otro ejemplo que resulta de interés para mostrar que la importación de residuos no debiera afectar la recuperación local, se da con el sector del vidrio. Según el Ministerio de Producción²² la industria tuvo una disminución abrupta de importación de insumos reciclables desde principios de la década del 2000 debido a la puesta en marcha de los sistemas de depósito, devolución y retorno a escala local.

17. La importación de residuos valorizados, ¿compite con el reciclado local?

Al no existir un mercado de materias primas secundarias (materiales provenientes de residuos valorizados) que garanticen la cantidad que requiere la industria, ésta debe seguir importando.

A su vez, la regulación bajo criterios técnicos permite la importación de nuevos insumos, no disponibles en el mercado local, que pueden generar procesos alternativos en la industria del reciclado, tal es el caso del scrap proveniente de polímeros ABS que podrían ser procesados para reemplazar materia prima virgen en la industria transformadora para plásticos de ingeniería.

La importación nada tiene que ver con los problemas para el desarrollo de la industria del reciclado local, sino que ello se debe a la falta de políticas públicas y legislación adecuada que promuevan al sector y generen oferta de materiales provenientes de los sistemas de gestión de residuos. Claro está que, de existir material valorizado en cantidad, calidad y de fácil acceso para la industria a nivel local, debe ser prioridad ante el material importado sobre todo teniendo en cuenta la huella de carbono de los productos.

18. ¿La modificación del Decreto Nº 591/2019 se dio en un mal momento?

Como ya ha sido mencionado, las regulaciones en relación a los residuos se están actualizando en muchos países debido a la necesidad de incorporar a la Economía Circular como marco para la gestión de los residuos y la producción de bienes y a hacer frente al descontrol en las exportaciones de residuos no regulados hasta entonces por el Convenio de Basilea.

19.Cuál es el estado de situación de la Economía Circular en la Argentina y qué políticas y normativa locales son necesarias para promoverla.

La gestión de los residuos y su transformación en materia prima secundaria aún es muy deficiente en nuestro país. Salvo algunas experiencias en algunas jurisdicciones municipales puntuales, la

²² Ministerio de Producción. Informe técnico sobre la importación de insumos estratégicos procedentes de la valorización de residuos.

separación en origen, la recolección diferenciada y la valorización de los materiales resultantes de este proceso es inexistente. Esta situación impide la promoción de una industria del reciclado capaz de ofrecer materiales valorizados en cantidad suficiente para la industria que la utiliza como materia prima.

La ausencia de normas nacionales (de presupuestos mínimos) que establezcan el principio de la Responsabilidad Extendida del Productor -REP- como base necesaria para los sistemas de gestión (tal como ocurre en muchos países del mundo)²³ dificulta la disponibilidad de material y de fondos suficientes para desarrollar la Economía Circular.

En este sentido, son numerosas las medidas de tipo regulatorio que aún están pendientes de concreción en el país, a fin de promover la economía circular.

Entre ellas, aparece como fundamental, como ya se dijo, la regulación como presupuesto mínimo de protección ambiental la REP, es decir, la ampliación del alcance de la responsabilidad – especialmente legal y financiera- de los productores a la etapa de post consumo de los productos que producen y comercializan. El costo de la gestión de los residuos que se derivan de sus productos es fundamental para lograr el retorno de los materiales que pueden ser revalorizados, a un nuevo ciclo productivo.

En esa línea, los envases y embalajes, los aparatos eléctricos y electrónicos, las pilas y baterías, los neumáticos y otras corrientes de residuos requieren la sanción de leyes bajo el principio REP a fin de que sea posible lograr la circularidad de los materiales con aptitud para ser recuperados. Numerosos proyectos con estado parlamentario aguardan su correspondiente tratamiento.²⁴

Asimismo, las medidas de tipo fiscal resultan sumamente relevantes para la promoción de la Economía Circular dado que las mismas resultan efectivas tanto para lograr que los materiales recuperados resulten competitivos en relación a la materia prima virgen, como también para orientar el consumo.

Por otro lado, siguiendo la tendencia global, la inclusión de porcentajes mínimos obligatorios de material proveniente del reciclado en productos nuevos es otro incentivo para la industria.

²³ Círculo de Políticas Ambientales: “La responsabilidad extendida del productor - REP - y el principio preventivo en la gestión de residuos” <http://circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/REP%20Informe.pdf>

-Círculo de Políticas Ambientales: “La Responsabilidad Extendida del Productor para la Gestión de Envases y Embalajes”. <http://www.circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/Taller-REP-CPA.pdf>

²⁴ Círculo de Políticas Ambientales: “Agenda Ambiental Legislativa 2019. Análisis de proyectos de ley clave para el debate en el Congreso de la Nación”. http://circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/Agenda-Ambiental-Legislativa-2019_1.pdf

Conclusiones

- El Decreto Nº 591/2019 que modifica al Decreto Nº 181/1992 no es un DNU y no habilita la importación de residuos peligrosos al país. Además, esta prohibición está establecida de manera explícita por la CN y la legislación nacional. Por otro lado, la Argentina, al haber ratificado la Enmienda de Prohibición del Convenio de Basilea, que prohíbe la importación de residuos peligrosos provenientes de Estados miembros de la OCDE, la UE y Liechtenstein a países en desarrollo, refuerza su normativa interna en esta dirección.
- El Anexo del Decreto Nº 181/1992 quedó derogado de manera implícita en 1992 debido a la ratificación de la Argentina del Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos y su Eliminación que Argentina, que incluye Anexos más exigentes y abarcadores que el del decreto en cuestión. Por otro lado, la Ley Nacional de Residuos Peligrosos Nº 24.051, siguiendo al Convenio de Basilea, también incluye anexos superadores del Anexo derogado. Esta ley fue publicada, al igual que el decreto en cuestión, en enero de 1992. Lo que ha hecho la modificación de 2019 al derogar el Anexo es hacerlo de modo expreso para que el plexo de normas que regula la cuestión sea coherente y armónico.
- Lo que modifica el Decreto Nº 591/2019 son los requerimientos técnicos y los procedimientos de ingreso del material o sustancias valorizadas, pasando de un certificado de inocuidad ambiental y sanitaria emitido por el país de origen (exportador) a una serie de requisitos y normas de calidad exigidas ahora por el país receptor (la Argentina).
- El Decreto Nº 591/2019 no habilita el ingreso de residuos peligrosos y no peligrosos; lo que habilita es el ingreso de materiales valorizados provenientes de residuos, tal como lo hacía el Decreto Nº 181/1992.
- Los materiales valorizados provenientes de residuos habilitados para la importación ya eran importados por diferentes industrias antes de la modificación del Decreto Nº 181/1992.
- La Resolución Conjunta Nº 3/2019, reglamentaria del Decreto Nº 181/1992 modificado, prohíbe expresamente en su Artículo Nº 4 que el material ingresado tenga como destino la disposición final o valorización energética.
- Los materiales que ingresan hoy no compiten con los materiales reciclados a nivel interno ya que son requeridos al exterior debido a que no existe una oferta en cantidad de esos materiales en el país.

- La Economía Circular no está desarrollada en la Argentina, ya que la separación en origen, la recolección diferenciada y la valorización de los materiales no es una práctica extendida. Por lo que, la mayoría de los materiales factibles de ser reusados y que podrían resultar de los residuos van a disposición final.
- En caso de existir materia prima secundaria en el país, la importación no representa competencia ya que de requerirse al exterior, se trata de *commodities* que responden a precios internacionales.
- Es preocupante la falta de normativa que impulse el aprovechamiento de los residuos, especialmente de legislación bajo el principio REP que asigne responsabilidad económica y legal a los fabricantes de bienes de consumo en los sistemas de gestión. La demora en el tratamiento y aprobación de una ley de envases lleva más de 25 años.
- Para desarrollar el sector del reciclado es indispensable realizar reformas fiscales que hagan competitiva a la materia prima secundaria por sobre el material virgen.

Fuentes

- Basel Action Network and International Pollutants Elimination Network (2019), “La entrada en vigor de la enmienda de prohibición del Convenio de Basilea. Implicaciones y alcances”.
https://storage.googleapis.com/planet4-mexico-stateless/2019/11/225e1822-gu%C3%ADa-basilea-.pdf?_ga=2.16866362.204354903.1574729138-254814242.1528251660
- Bureau of International Recycling.
<https://bir.org/>
- Círculo de Políticas Ambientales (2019), “Agenda Ambiental Legislativa 2019. Análisis de proyectos de ley clave para el debate en el Congreso de la Nación”.
http://circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/Agenda-Ambiental-Legislativa-2019_1.pdf
- Círculo de Políticas Ambientales (2018), “La responsabilidad extendida del productor - REP - y el principio preventivo en la gestión de residuos”.
<http://circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/REP%20Informe.pdf>
- Círculo de Políticas Ambientales (2019), “La Responsabilidad Extendida del Productor para la Gestión de Envases y Embalajes”.
<http://www.circulodepoliticambientales.org/assets/pdf/Taller-REP-CPA.pdf>
- Consejo Federal de Medio Ambiente -COFEMA- Acta Asamblea Ordinaria Nº 88 (15 y 16 de agosto de 2018), Ciudad de Corrientes. Argentina.
- Convenio de Basilea
<http://www.basel.int/portals/4/basel%20convention/docs/text/baselconventiontext-s.pdf>
- Decreto Nº 848/2017
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=282086>
- Decreto Nº 970/2018
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=315868>
- Decreto Nº 591/2019
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/325000-329999/327153/norma.htm>
- Decreto Nº 181/1992
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=8226>
- Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo Sobre los Residuos
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:02008L0098-20180705&from=SK>

- Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE Sobre los Residuos.

<https://www.boe.es/doue/2018/150/L00109-00140.pdf>

- Enmienda de Prohibición del Convenio de Basilea

<http://www.basel.int/Implementation/LegalMatters/BanAmendment/Overview/tabid/1484/Default.aspx>

- Ley Nº 24.051 de Residuos Peligrosos

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/450/texact.htm>

-Ley Nº 25.612 Integral de Residuos Industriales

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/76349/norma.htm>

- Ley Nº 25.916 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/95000-99999/98327/norma.htm>

-Ministerio de Producción de la Nación (2018), “Informe técnico sobre la importación de insumos estratégicos procedentes de la valorización de residuos”.

-Norwegian Proposal to Amend the Annexes to the Basel Convention:

http://wiki.ban.org/images/a/a4/2019.04.30_EIA-CIEL-BAN-IPEN_Norwegian_Proposal_to_Amend_the_Basel_Convention.pdf

-Resolución Conjunta SAYDS – MPyT Nº 3/2019

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/331671/norma.htm>

-Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions:

<http://www.brsmeas.org/?tabid=8005>

Además del chequeo de fuentes, para la realización del presente informe se realizaron consultas a industrias, empresas recicladoras y al Ministerio de Producción de la Nación.