

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Decreto 591/19: una herramienta efectiva para regular la importación de insumos industriales obtenidos a partir de residuos valorizados²



Resumen ejecutivo

Los residuos representan un gran problema ambiental, sanitario y social para los gobiernos, especialmente para los municipales. Su costosa gestión y el aumento constante del volumen de los desechos hacen que el espacio para su disposición final de manera sustentable sea cada vez menor. No obstante ello, gracias a la valorización de los residuos se pueden obtener bienes que son utilizados como insumos en la industria, muchos de los cuales deben ser importados debido a su ausencia en nuestro país. En el presente trabajo se hace un análisis de las normas vigentes en Argentina que regulan la importación de tales insumos.

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de octubre de 2019.

I) Introducción

Durante los primeros días de septiembre de 2019, diversos medios comenzaron a difundir que Argentina comenzaría a recibir basura de otros países, que nos convertiríamos en el basurero del mundo y que nuestro país compraría en el corto plazo residuos peligrosos. La versión fue divulgada por numerosos medios periodísticos³ los cuales, en su totalidad, hacían referencia al decreto 591/19⁴ dictado por el poder ejecutivo para modificar el régimen de ingreso de residuos a través de nuestras fronteras establecido por el decreto 181/92. Tal fue el revuelo mediático generado tras la publicación de dicho decreto en el Boletín Oficial, que legisladores nacionales de ambas cámaras presentaron diversos proyectos de ley y de declaración en franca oposición a una medida del poder ejecutivo cuyas graves consecuencias ambientales y sociales impactarían de lleno en todos los argentinos⁵.

Ahora bien, lo que en un inicio apareció ante la mirada atónita de la ciudadanía como un desatino normativo, resultó mejorar de sobremanera las reglas para el ingreso (para el “no ingreso” sería más adecuado decir) de residuos, de cualquier tipo y no sólo los peligrosos, a nuestro país.

Para poder graficar de la mejor manera la situación que el novel decreto vino a solucionar, es recomendable hacer un análisis previo, ordenado cronológicamente, de los antecedentes normativos que regulan sobre la materia en la República Argentina, a saber:

- Decreto 181/92
- Ley 24.051 de residuos peligrosos
- Constitución Nacional
- Convención de Basilea

³ Entre los diversos medios que divulgaron la noticia se pueden destacar, entre otros, los siguientes:

Infobae: <https://www.infobae.com/opinion/2019/09/01/un-inexplicable-decreto-de-macri/>

Política Argentina: <https://www.politicargentina.com/notas/201909/30384-grave-macri-modifico-un-decreto-de-menem-y-va-a-gastar-dolares-en-basura-peligrosa-del-extranjero-sin-controlarla.html>

Minuto Uno: <https://www.minutouno.com/notas/5052514-macri-modifico-un-decreto-que-habilita-importar-basura-peligrosa-manera-descontrolada>

País 24: <http://www.pais24.com/index.php?go=n&id=351926>

C5N: <https://www.youtube.com/watch?v=nstzUTRjpxo>

⁴ Decreto 591/2019 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/214271/20190827>

⁵ Proyectos presentados en la HCDN: Asencio (4178-D-2019); Cerruti (4224-D-2019); Vallejos (4257-D-2019); Contigiani (4277-D-2019); Grandinetti (4337-D-2019); Ferreyra (4415-D-2019).

Proyectos presentados en el Senado de la Nación: Solanas (2651/19); Romero (2731/19).

- Ley 25.916 de residuos domiciliarios

II) Análisis normativo

Decreto 181/92⁶

Más allá de sus deficiencias técnicas, el decreto 181/92 marcó un antes y un después en lo que se refiere al ingreso de residuos a nuestro país. Antes de dicho decreto no había ninguna norma que regulara sobre la materia. Tengamos en cuenta que para ese entonces no se había reformado la Constitución Nacional, que introdujo el artículo 41, ni se había firmado la Convención de Basilea que regula el movimiento transfronterizo de sustancias peligrosas.

El artículo 3º del decreto 181/92 definió qué debe entenderse por residuo. Previo a ello, en el artículo 1º prohibía el transporte, la introducción y la importación definitiva de desechos provenientes de otros países. En el anexo I enumeraba, aunque de manera no taxativa, cuáles desperdicios estaban alcanzados por la prohibición. El artículo 2º, por su lado, asimilaba a los anteriores residuos a aquellos que, pese a figurar como reciclados o valorizados, no estuvieren acompañados de un certificado de inocuidad sanitaria y ambiental expedido previo al embarque por la autoridad competente del país de procedencia.

Como se puede apreciar, más allá del vacío legal que el decreto 181/92 llenó, respecto de los residuos reciclados (a los cuales no define), el Estado argentino debía confiar en lo que las autoridades del país de origen de los desechos sostuvieran, más allá del deber que la autoridad de aplicación nacional tenía de ratificar tales certificados, algo que en la práctica no dejaba de ser un mero formalismo.

Ley 24.051⁷

Esta norma regula de manera exhaustiva sobre los residuos peligrosos ya que no sólo los define sino que, además, establece el procedimiento para su identificación. Asimismo, regula sobre su generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final. Es notorio lo que se establece en su artículo 3º en relación a la importación introducción y transporte de residuos desde

⁶ Decreto 181/92 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/5000-9999/8226/texact.htm>

⁷ Ley 24.051 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/450/texact.htm>

otros países, ya que no solo se limita a hacerlo respecto de los peligrosos sino “*sobre todo tipo de residuos*”. Esto último significa un gran avance respecto de lo que establecía el decreto 181/92.

Constitución Nacional⁸

La reforma constitucional de 1994 incorporó a su articulado una serie de derechos que anteriormente se encontraban implícitos. Uno de ellos es el derecho a un ambiente sano del que deben gozar todos quienes habiten dentro del territorio argentino, receptado en el nuevo artículo 41. En la parte final de dicho artículo se establece la prohibición de ingresar al territorio nacional residuos actual o potencialmente peligrosos, como así también desechos radiactivos.

Lo establecido en el artículo 41 es compatible con la letra del decreto 181/92 en cuanto prohíbe el ingreso de residuos al país. No obstante ello, el hecho de que este último le otorgara validez a lo afirmado por las autoridades de otro país en relación a la peligrosidad de un residuo reciclado, y la a la imposibilidad de constatar la veracidad de cada uno de los certificados para su ratificación, hacía que en la práctica quedara un amplio margen para vulnerar el mandato constitucional.

Convención de Basilea⁹

Este tratado multilateral que, bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, regula el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Fue adoptado en mayo de 1989 y entró en vigor el 5 de mayo de 1992. La República Argentina lo ratificó mediante la sanción de la ley 23.922. En la actualidad cuenta con ciento setenta Estados parte.

El objetivo de la Convención es proteger el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos derivados de la generación, el manejo, los movimientos trasfronterizos y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos. Para lograr dicho objetivo establece una serie de principios básicos entre los que se destacan los siguientes:

⁸ Constitución Nacional de la República Argentina <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

⁹ Convención de Basilea <http://www.basel.int/portals/4/basel%20convention/docs/text/baselconvention-text-s.pdf>

- el tránsito transfronterizo de desechos peligrosos debe ser reducido al mínimo y su manejo debe ser ambientalmente apropiado;
- los desechos peligrosos deben ser tratados y dispuestos lo más cerca posible de la fuente de su generación;
- los desechos peligrosos deben ser reducidos y minimizados en su fuente.

La Secretaría de la Convención fiscaliza el cumplimiento de los principios enumerados precedentemente mediante el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos; el monitoreo y la prevención del tráfico ilícito de residuos; la asistencia en el manejo ambientalmente adecuado de los desechos; el desarrollo de guías técnicas para su manejo; y la promoción de la cooperación entre las partes.

III) Decreto 591/19

Este decreto prohíbe el ingreso de todo tipo de residuos procedentes de otros países y sólo permite el ingreso de residuos que hayan sido revalorizados, es decir, que hayan perdido el carácter de residuo y que ahora sean considerados productos/insumos para la industria. Respecto de éstos últimos se eliminó entre los requisitos para su ingreso el certificado de inocuidad previsto en el 181/92 que debía ser emitido por el país del cual proviene ese tipo de material. Dichos certificados, en los hechos, son de poca utilidad puesto que los países exportadores de residuos valorizados los emiten indicando que éstos no son considerados residuos peligrosos de acuerdo a sus normas locales. Es decir, se trata de declaraciones unilaterales de no peligrosidad elaboradas en los países de origen, lo que no implica que tal realidad sea acorde a lo que establece la legislación vigente en Argentina.

En lugar de los certificados de inocuidad extendidos por las autoridades del país de origen, el decreto 591/19 establece parámetros objetivos de calificación. Dichos parámetros tendrán en cuenta, cuando fuere posible, a las normas internacionales de certificación, como por ejemplo las IRAM e ISO, o bien, cuando algún producto no estuviere alcanzado por alguna de ellas, estar basados en las regulaciones de la Comisión Europea.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

La Comisión Europea establece cuatro criterios por fuera de los cuales no se pueden ingresar a un país productos/insumos obtenidos a través de la valoración de residuos. Tales criterios son:

- Que la sustancia pueda ser utilizada con finalidades específicas
- Que exista un mercado, y la consecuente demanda, para la sustancia que se pretende ingresar
- Que la sustancia cumpla con los requisitos técnicos exigidos para cumplir con el destino que se le quiere dar y se ajuste a las normas vigentes aplicables al producto para cuya confección se utilizarán las sustancias obtenidas por la valoración de residuos
- Que el uso de la sustancia no genere impacto negativo en el medioambiente y/o en la salud

Como se puede apreciar, el decreto 591/19 es mucho más estricto que el 181/92. No sólo prohíbe el ingreso de residuos de cualquier tipo, sean ellos actual o potencialmente peligrosos o no, sino que además, establece criterios mucho más rígidos para establecer la calidad de aquellos bienes y materiales obtenidos a partir de la valorización de desechos que se quieran importar. En virtud de la nueva norma, ya no vale lo que unilateralmente pueda declarar el país de origen sobre la inocuidad de un residuo valorizado sino que, de ahora en más, se tendrá en cuenta no sólo su nula capacidad de causar impactos adversos en la salud y el ambiente, sino además, su real utilidad en los procesos industriales. De ahora en adelante es la autoridad de aplicación argentina (compartida entre la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable y el Ministerio de Producción y Trabajo) la que se debe expedir sobre las condiciones que debe cumplir un bien obtenido a través de la valorización de un residuo para no ser considerado como tal, sino como un insumo, al momento de ingresar al país.

IV) Los residuos valorizados y sus usos en la industria

La basura provoca un gran impacto negativo en el ambiente. La causa de que el problema se agrave día a día tiene su origen, principalmente, en el consumo desmedido y el no

aprovechamiento de los residuos. Ello es consecuencia de considerar al planeta como una fuente inagotable de recursos y como un sumidero de capacidad infinita. A su vez, la eliminación de residuos en condiciones no adecuadas, generando contaminación y la ocurrencia de accidentes ambientales de gran trascendencia, ha llevado al planeta a una crisis ecológica tal que ha llevado a los gobiernos a tomar conciencia de ello¹⁰.

La situación descrita precedentemente ha llevado a que se le dé escala al aprovechamiento de los residuos y se desarrollen técnicas de bajo costo para ello sea posible. Por dicho motivo, en la actualidad, están dadas las condiciones para que, incipientemente, los residuos puedan volver al circuito productivo como insumos de las diversas ramas industriales. Ello es posible gracias a los avances logrados en los procesos de reciclado de materiales; a la gran escala que han alcanzado, lo que hace rentable su aprovechamiento por parte de quienes los demandan; y a los mayores costos económicos, sociales, ambientales y sanitarios que tiene la disposición final de residuos sin tratar, especialmente cuando ella no se lleva a cabo de manera sustentable.

En la medida en que se pase del modelo económico actual a un modelo de producción circular, tal como lo denomina el papa Francisco I en su encíclica “*Laudato si*”, la industria podrá concebir productos ideados para que, una vez consumidos, puedan ser reutilizados como insumos en un nuevo proceso, convirtiendo a lo que otrora fue un problema, en una fuente de riqueza.

Los residuos que una vez valorizados pueden ser utilizados exitosamente en insumos pueden tener origen en diversos procesos industriales. Entre ellos podemos enumerar, a modo de ejemplo, los siguientes:

- Cáscara de huevo: industria de la pintura
- Desechos animales (huesos y sangre): alimento proteico
- Efluentes de tambo: agroindustria (fertilizantes, compost)
- Cáscara de maní: industria química
- Desechos de esquila: fieltro
- Papel y cartón: construcción (aditivos para el cemento)
- Escombros: construcción (bloques de hormigón)

¹⁰ El valor de los residuos: distintos modos de reducir, reutilizar, reciclar y revalorizar residuos industriales. Instituto Nacional de Tecnología Industrial (2016). <https://www.inti.gob.ar/publicaciones/descargac/17>

- PET y otros plásticos: impresión 3D, manufactura, etc.
- Baterías primarias (cinc y manganeso): siderurgia
- Gaucho: construcción (pisos y baldosas)
- Chatarra de aluminio y hierro: industrias varias (construcción, automotriz, aeronáutica, etc.)
- Vidrio: pintura foto refractante (señales viales)

Además de todos los ejemplos enumerados precedentemente, no podemos dejar de mencionar el uso que se les puede dar a los residuos de origen biológico (biomasa) como ser el aserrín, los desechos de poda, el aceite vegetal usado, el bagazo de la caña de azúcar, etc; para la generación de energía renovable.

V) Conclusiones

A nivel mundial se ha avanzado mucho en la valorización de los residuos para la utilización de los bienes así obtenidos en diversos procesos industriales, y nuestro país no es la excepción. Ello implica que cuando no puedan conseguirse dichos insumos en el mercado local, resulte necesario traerlos desde otros países. Tal situación obliga a regular el ingreso de esas sustancias en condiciones sanitaria y ambientalmente seguras.

Como se puede apreciar en base a las normas analizadas precedentemente, y a la optimización de los procesos para la valorización de los residuos, el decreto 181/92, más allá del gran aporte que hizo al momento de su dictado, en la actualidad ha quedado obsoleto. Ante dicha realidad cobra relevancia el decreto 591/19 ya que no sólo tiene en cuenta el potencial de proveer insumos obtenidos a partir de la transformación de los desechos, sino que además, reglamenta, clarifica y restringe, de acuerdo a parámetros objetivos adoptados soberanamente, las condiciones en que ellos pueden ingresar a nuestro territorio.

Más allá de lo hasta aquí descripto y de las ventajas que introduce el decreto 591/19, lo razonable sería que las industrias nacionales puedan encontrar ese tipo de materiales en nuestro país, de manera tal de poder autoabastecernos y lograr una economía circular local sin la necesidad de recurrir a su importación. Pero para que ello ocurra resulta imperioso normalizar no sólo la

actividad de los recuperadores urbanos argentinos, sino también transparentar el mercado que nace a partir de la valorización de los residuos. Solamente de esa manera se podrá alcanzar el autoabastecimiento y, al mismo tiempo, reducir la cantidad de basura que, en el mejor de los casos, termina siendo dispuesta en un relleno sanitario.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina