

RESUMEN EJECUTIVO

LA BASURA PLÁSTICA LLEGÓ A AMÉRICA LATINA: tendencias y retos en la región



La Alianza GAIA agrupa a 130 organizaciones en América Latina y el Caribe y más de 800 en el mundo, cuya visión común es promover estrategias basura cero, para construir una sociedad donde el uso de recursos respete los límites ecológicos y las comunidades locales sean reconocidas como gestoras socioambientales.

Resumen ejecutivo: Susana Morán

Informes por países:

Enmienda de Plásticos del Convenio de Basilea: análisis sobre la situación en Argentina

Escenario mexicano frente a la entrada en vigor de la Enmienda de Plásticos del Convenio de Basilea

Situación actual sobre la importación y exportación de residuos plásticos en Chile

La partida 3915: importación de desechos en Ecuador

Editores: Sirine Rached, Andrés del Castillo, Magdalena Donoso

Diseño: Paulina Veloso

Alianza Global para Alternativas a la Incineración, julio 2021

Esta es una síntesis de los informes realizados por organizaciones, investigadoras e investigadores en México, Ecuador, Chile y Argentina acerca de las importaciones de desechos plásticos en cada uno de esos países. Esta iniciativa tuvo el apoyo de GAIA para hacer un primer balance sobre el avance y los impactos del comercio transfronterizo de estos desechos¹ en la región.

América Latina y el Caribe se están sumando a Asia y África como destinos emergentes de la basura plástica mundial. Esta es una tendencia que ha cobrado fuerza desde 2018, año en el que China restringió ese tipo de importaciones para dejar de ser el mayor vertedero del planeta. Lo hizo para proteger su territorio de la contaminación por el plástico importado, que llegaba sucio o era difícil de reciclar. El impacto de esa decisión aún se siente: los flujos del comercio internacional de desechos plásticos se han modificado y adaptado para la búsqueda de nuevos destinos de la basura que producen potencias mundiales con Estados Unidos a la cabeza.

El coletazo llegó a la región y ahora países como México y Ecuador se encuentran entre los mayores importadores, con legislaciones con vacíos y falta de controles. Según la base de datos de libre comercio internacional de Estados Unidos, USA Trade Online, entre enero y agosto de 2020 llegaron 44.173 toneladas de desechos plásticos procedentes de Estados Unidos a 15 países latinoamericanos. Eso significó el envío de aproximadamente 35 contenedores diarios a la región con estos materiales.

Este problema cobra mayor importancia tras la vigencia de la *Enmienda de plásticos* del Convenio de Basilea, que busca regular los movimientos transfronterizos de los plásticos ‘que requieren una consideración especial’², pero que se han convertido en una epidemia de la humanidad con devastadores impactos ambientales. Su aplicación corre desde enero de 2021. En la región, los gobiernos están adaptando sus legislaciones para acoger los postulados del acuerdo que aglutina a 187 países. Pero esas acciones, al parecer, están perdiendo la carrera frente al acelerado incremento de las exportaciones de desechos plásticos hacia América Latina.

Este estudio, impulsado por la **Alianza Global para Alternativas a la Incineración** (GAIA), se realizó con equipos de investigadoras e investigadores en cuatro países para levantar información sobre este tipo de importaciones y la aplicación del Convenio de Basilea, en especial de su *Enmienda de plásticos*. Los resultados son preocupantes.

1. Para fines de este informe los términos desechos y residuos se usan como sinónimos.

2. Listado Y48 del Anexo II del Convenio de Basilea.

TABLA 1.

Exportaciones de desechos plásticos desde EEUU entre enero y agosto de 2020. En toneladas	
México	32,650.60
El Salvador	4,054.30
Ecuador	3,665.00
Guatemala	1,438.30
Brasil	635.60
Honduras	624.30
República Dominicana	436.10
Colombia	181.80
Perú	140.40
Costa Rica	137.90
Chile	102.00
Nicaragua	59.00
Argentina	27.80
Bolivia	20.00
Haití	0.50
TOTAL	44,173.60

Fuente: *The Last Beach Cleanup*, 2020. Exportaciones de desechos plásticos a América Latina desde EEUU hasta agosto de 2020/ USA Trade Online

El Convenio de Basilea en nuestros países

El Convenio de Basilea está vigente desde hace más de 30 años. Entró en vigor en 1992 para el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. Argentina, Ecuador, Chile y México -los países analizados en este estudio- lo suscribieron en 1989. Cada uno creó o modificó diferentes leyes para alinearse a los objetivos de este acuerdo que en un principio se centró en limitar el comercio internacional transfronterizo de desechos peligrosos.

Argentina, por ejemplo, detectó en 1988 solicitudes de importadores y envíos de basura hospitalaria y lodos cloacales. Estos desechos estaban rotulados incorrectamente como 'ayuda sanitaria', 'ayuda humanitaria' o materia prima para la fabricación de fertilizantes³. El Convenio impactó en su legislación y, en 1992, Argentina promulgó la Ley Nacional de Residuos Peligrosos N. 24.051 y sus respectivos decretos que facilitaron el control de estos desechos y prohibió su ingreso a este país.

3. PNUD, 2011. *Guía para la Interpretación y Aplicación del Convenio de Basilea en la República Argentina*.

Con esa normativa, Argentina se adelantó a la **Enmienda de Prohibición**, de 1995, que modificó el Convenio, pues la versión original de éste no prohibía 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 tóxicos a ningún lugar del mundo, con excepción de la Antártida. Argentina blindó sus fronteras mucho antes que las economías más ricas discutieran esta enmienda, a la que Estados Unidos se ha opuesto.

En países como México también hay legislaciones tempranas para regular la importación y exportación de desechos peligrosos. En 1990 publicó el Procedimiento de Autorización de la Importación y Exportación de Materiales y Residuos Peligrosos, cuyo objetivo fue llevar un registro de estos movimientos transfronterizos para disminuir en su territorio la contaminación ambiental⁴. Pero tres décadas después, la legislación que este país ha creado está dispersa en diferentes ordenamientos jurídicos con vacíos, inconsistencias y duplicidades en una serie de normas⁵.

Tras la ratificación del Convenio, Ecuador notificó la creación de la Ley de Gestión Ambiental en 1999. Allí estableció la definición de desechos peligrosos y en su reglamento dispuso que las importaciones, exportaciones y el tránsito de desechos peligrosos sean reguladas y aprobadas por el Ministerio de Ambiente.

Chile, según los documentos enviados al Convenio, fue el más tardío de los cuatro países estudiados en modificar su legislación. La primera normativa para regular el manejo de desechos peligrosos entró en vigencia en 2004, aunque no menciona regulaciones al comercio de estos residuos⁶.

Pero la **Enmienda de Prohibición** dejó por fuera los controles a los plásticos con excepción de aquellos que estén contaminados o contengan residuos o materiales peligrosos. Fue así que ante la creciente contaminación mundial por basura plástica y microplásticos marinos, en la decimocuarta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea, en mayo del 2019, se adoptó la **Enmienda de plásticos**. Todos los países parte del Convenio, entre ellos México, Ecuador, Chile y Argentina, la aceptaron.

La **Enmienda de plásticos** agrega al acuerdo el control de los residuos plásticos mezclados, no reciclables, sucios y halogenados (que generan emisiones tóxicas cuando se someten a ciertas temperaturas o son quemados), así como todos los residuos plásticos no destinados a un reciclaje ambientalmente racional. Su propósito es mejorar el control de los movimientos transfronterizos de los desechos plásticos y evitar, entre otras, que los países industrializados inunden a los países pobres con su basura. No es una prohibición a la importación, pero sí requiere a los exportadores el consentimiento informado previo (CIP) de su propio gobierno y de los países receptores.

4. Diario Oficial de la Federación de México, 1990. **Procedimiento de Autorización de la Importación y Exportación de Materiales y Residuos Peligrosos en México**.

5. Varias organizaciones, 2021. Cuando la basura plástica nos alcanzó y rebasó: Escenario mexicano frente a la entrada en vigor de la Enmienda de plásticos del Convenio de Basilea.

6. Ministerio de Salud de Chile, 2004. **Reglamento sanitario sobre manejo de residuos peligrosos**.

Mientras tanto, aparte de controlar el comercio de residuos plásticos peligrosos mediante el CIP y otras medidas, el Convenio prohíbe 1) la exportación de dichos desechos desde países de la OCDE, de la UE y Liechtenstein a otros países partes, siempre y cuando la prohibición haya sido ratificada, y 2) el comercio de dichos desechos con los países que no son parte del Convenio. Los países pueden también ampliar la definición de residuos peligrosos del Convenio y adoptar controles adicionales en su legislación nacional. El acuerdo exige el respeto de tales regulaciones durante la exportación, la importación o el tránsito.

En los países de este estudio, las autoridades competentes han informado sobre sus trabajos para que sus legislaciones se adecuen a la nueva **Enmienda de plásticos**, que rige desde el 1 de enero de 2021. Argentina reportó que el Ministerio de Ambiente buscaba definir los alcances de las expresiones “desechos que apenas estén contaminados, ni contengan otros tipos de desechos”, respecto a los desechos plásticos en las modificaciones del Convenio. Esta expresión marca uno de los límites principales entre los residuos plásticos cuyo comercio sigue sin controles y los residuos sometidos al CIP. Otro límite es el “reciclaje ambientalmente racional”, qué es y qué no es, son otras preguntas que esa frase deja abiertas. Pero lo que sí aseguró el Ministerio argentino es que interviene en todas las importaciones y exportaciones de residuos. Según esa entidad, existe normativa nacional y controles suficientes para dar cumplimiento con la enmienda de Basilea sobre residuos plásticos.

En el caso de México, organizaciones ambientalistas exigen, por ahora, la aplicación del Convenio de Basilea para las importaciones de plásticos provenientes de todos los países del mundo, incluso de Estados Unidos. Pero más adelante aspiran a una prohibición total de este tipo de importaciones ya sean como destino final o tránsito. Hacen un llamado para que los residuos sean tratados en sitios cercanos de donde se generan. Consideran que debido a que su vecino del norte no es parte firmante del Convenio de Basilea, sólo podrán exportar los residuos clasificados como plásticos no-halogenados, limpios, separados y destinados al reciclaje ambientalmente racional.

En Ecuador, se lleva a cabo un proceso de actualización de los listados nacionales de residuos y desechos peligrosos y/o especiales, considerando la **Enmienda de plásticos**. Hay normas, incluso desde 2015, que regulan las importaciones y exportaciones de estos residuos. Uno de ellos es el Código Orgánico del Ambiente y su reglamento que establecen que todo movimiento transfronterizo de residuos o desechos, sean peligrosos, especiales o no peligrosos, debe contar con la autorización del Ministerio del Ambiente. Sin embargo, este ministerio solo registra tres solicitudes, de acuerdo a la información recabada por el equipo ecuatoriano.

Pese a las normativas y a las iniciales acciones gubernamentales, en los países investigados aún se desconoce el estado en que ingresan, a través de puertos y fronteras, miles de toneladas de desechos plásticos, cuyo principal origen es Estados Unidos. Su comercio se realiza a través de partidas, subpartidas y fracciones arancelarias amplias y ambiguas, que no permiten el seguimiento de estos materiales hasta su uso final. Por las experiencias de países asiáticos, existe amplia evidencia internacional de que estos desechos llegan contaminados o son difíciles de reciclar, lo cual causa un impacto en los países receptores.

Aquello abre interrogantes sobre el papel de América Latina en el contexto mundial del comercio de desechos plásticos y sus impactos teniendo también en consideración que la región ya cuenta con cuatro países miembros de la OCDE. Este es un primer acercamiento a este fenómeno en la región.

Latinoamérica en el contexto mundial del comercio de plásticos

América Latina y el Caribe empiezan a emerger como un nuevo destino para los desechos plásticos de potencias mundiales, en especial de Estados Unidos. Así lo señalan publicaciones de organizaciones internacionales que han observado un importante crecimiento de estos envíos a países como México, Ecuador y algunos de Centroamérica, en los últimos años.

Un informe de Interpol, de agosto de 2020, señaló que el sector del reciclaje está creciendo en América Latina, lo que podría abrir nuevos mercados para los residuos plásticos, sobre todo de Estados Unidos. Existen crecientes inversiones en la región para implantar nuevas instalaciones de reciclaje en México, Argentina y otros países de América Central, del Sur y en el Caribe.

El reporte sugiere que estas inversiones provienen de empresas norteamericanas y chinas de reciclaje. Las primeras se instalan para desviar a la región los desechos estadounidenses que antes eran exportados a China. Mientras que las empresas de reciclaje chinas se trasladan a economías emergentes en las Américas para importar desechos de plástico de los Estados Unidos⁷.

Inversores chinos han mostrado su interés en América Latina y el Caribe para instalar sus fábricas. Se han entusiasmado por la mano de obra barata y la cercanía de los países latinoamericanos a Estados Unidos, la mayor fuente productora de estos desechos. En México, pero también en países pequeños como Haití, miran una oportunidad⁸.

Esto ocurre en un contexto creciente de rutas y tratamientos ilegales de residuos plásticos a escala mundial. Según la Interpol, el comercio legal e ilegal de residuos van de la mano, en general hacia los mismos países importadores. Su estudio, que reúne datos de 40 países, recolectó evidencia sobre la participación de grupos delictivos organizados, cuya infiltración suele ocurrir a través de empresas legales que sirven de fachada para negocios ilegales.

Estas tendencias han surgido tras el bloqueo de China a las importaciones de desechos plásticos y al aumento de medidas restrictivas en países del sudeste asiático. Aquello ha provocado incrementos del excedente de estos desechos desde 2018, cuando China dejó de importarlos. Aunque los países del sudeste asiático se convirtieron en el nuevo destino, estos también han empezado a poner límites y han solicitado repatriar esos contenedores a su origen. Pero ese largo camino ha traído como consecuencia que esos depósitos se acumulen en sus puertos o los re-exporten ilegalmente a sus países vecinos.

7. Interpol, 2020. **Análisis estratégico sobre las nuevas tendencias delictivas en el mercado mundial de los residuos plásticos desde enero de 2018.**

8. Toloken, Steve, 2019. **Los recicladores de China miran a América Latina y el Caribe.**

La Interpol estima que, ante el surgimiento de mayores restricciones en las naciones importadoras, el comercio de desechos plásticos se adaptará y redirigirá sus rutas hacia países con legislaciones débiles y con pocos controles.

Entre estos nuevos posibles destinos está América Latina y el Caribe y las cifras recolectadas por GAIA y sus organizaciones aliadas alertan un crecimiento acelerado de las importaciones desde Estados Unidos. Pero los datos más alarmantes provienen de México y Ecuador.

México y Ecuador, entre los mayores importadores

México, El Salvador y Ecuador son los principales importadores de desechos plásticos en la región. Solo entre enero y agosto de 2020, llegaron 32.650 toneladas a México; 4.054 toneladas a El Salvador; y 3.665 toneladas a Ecuador, según los datos recopilados por The Last Beach Cleanup (LBC) -una iniciativa independiente norteamericana que busca reducir la contaminación de plásticos-, que están basados a su vez en los registros del USA Trade Online. Este estudio contempla el análisis solo de México y Ecuador.

Entre julio y agosto de 2020, hubo un récord de exportaciones de residuos plásticos desde Estados Unidos a México. En esos meses, México recibió entre 6.800 y 6.700 toneladas de desechos mensuales, lo que equivale al envío de aproximadamente 42 contenedores grandes por día. Ecuador registró también un repunte en agosto de ese año, cuando solo en ese mes importó 1.100 toneladas de desechos plásticos. Eso significó el envío de siete contenedores por día. Las importaciones de agosto de 2020 superaron en más del doble las compras de desechos en enero de ese mismo año.

La pandemia no limitó este comercio que tuvo un auge en los primeros meses de 2020 en los dos países. Entre enero y agosto de ese año, el crecimiento de las exportaciones a México fue de un 135%. En 2019, los envíos no superaron las 4.000 toneladas mensuales, una cifra que tuvo una caída importante en abril de 2020 a menos de 2.000 toneladas. Pero a partir de julio, se registró un súbito aumento a más de 6.700 toneladas.

9. Dell, Jan, The Last Beach Cleanup, 2020. Monthly Plastic Exports & Facts Briefing Octubre 15, 2020.

TABLA 2.

Importaciones de desechos plásticos a México entre enero y agosto 2020. En toneladas									
Periodo	Hasta agosto 2020	Enero 2020	Febrero 2020	Marzo 2020	Abril 2020	Mayo 2020	Junio 2020	Julio 2020	Agosto 2020
Mercancía									
Desperdicios plásticos total	32,650	2,851	3,853	3,209	1,798	2,689	4,649	6,885	6,713
Desperdicios y desechos depolímeros de etileno	6,323	653	787	579	423	772	735	1,373	999
Desperdicios, recortes, desperdicios de plástico; de polímeros de estireno	1,712	198	152	584	106	74	192	232	170
Desperdicios, recortes, desperdicios de plásticos; depolímeros cloruro de vinilo	3,032	485	457	371	248	287	522	380	279
De tereftalato de polietileno (PET)	9,417	760	801	632	386	924	1,874	2,081	1,956
Otros plásticos distintos de los plásticos de PET	12,164	752	1,654	1,042	634	631	1,324	2,816	3,307

Fuente: The Last Beach Cleanup, 2020. Informe mensual de datos y exportaciones de plástico, 15 de octubre de 2020/ USA Trade Online

En Ecuador hubo un repunte similar. En enero de 2020 importó desde Estados Unidos 446,3 toneladas y en agosto la cifra fue de 1.059,7 toneladas. Eso implica un crecimiento del 137% en solo ocho meses. Solo en abril de ese año no se registran exportaciones hacia Ecuador.

TABLA 3.

Importaciones de desechos plásticos a Ecuador entre enero y agosto 2020. En toneladas									
Periodo	Hasta agosto 2020	Enero 2020	Febrero 2020	Marzo 2020	Abril 2020	Mayo 2020	Junio 2020	Julio 2020	Agosto 2020
Mercancía									
Desperdicios plásticos total	3,665,2	446,3	835,5	56,3		328,2	260	678,9	1,059,7
Desperdicios y desechos de polímeros de etileno	3,352,4	280	835,5			238,2	260	678,9	1,059,7
De tereftalato de polietileno (PET)	295	166,3		38,7		90			
Otros plásticos distintos de los plásticos para mascotas	17,6			17,6					

Fuente: The Last Beach Cleanup, 2020. Ecuador 2020 Monthly Data / United States Census.

Otra fuente como Datasur también coincide con esta tendencia. Entre 2019 y noviembre de 2020, al Ecuador llegaron 14.988 toneladas. Eso significa el envío de 2.820 contenedores para transporte marítimo en ese periodo, de los cuales 1.552 arribaron en 2020, una cifra mayor a la registrada en 2019. Pese a la pandemia, los cargamentos con este tipo de desechos aumentaron¹⁰.

México recibió principalmente residuos de PET (Tereftalato de Polietileno) y plásticos mezclados que no son PET. Este país es el segundo consumidor de envases de PET para refrescos en el mundo y tercero en el consumo de agua embotellada, después de China y Estados Unidos. Mientras que Ecuador ha recibido sobre todo “desperdicios plásticos”, según consta en los registros aduaneros. Esta es una clasificación muy amplia pues no permite saber qué tipo de plásticos y en qué estado arriban a los puertos ecuatorianos. Estas importaciones superan en casi seis veces a las de botellas PET que llegan a ese país.

Por estados, California fue el principal exportador de desechos plásticos a estos dos países de la región. Estos desechos ingresaron a México, principalmente por vía terrestre en camiones, por San Diego. También han llegado residuos de Texas y otros estados a través de Laredo y El Paso. A Ecuador, los contenedores arribaron desde cuatro puertos norteamericanos. El país sudamericano recibió 1.400 toneladas de desechos plásticos provenientes de California y 1.300 toneladas desde Misisipi, según la USA Trade Online. De acuerdo a esa información, California lidera las exportaciones de residuos plásticos a países con mala gestión de residuos. México, El Salvador y Ecuador están entre los 13 países del mundo que más desechos plásticos reciben desde California.

TABLA 4.

Exportaciones desde California de desperdicios plásticos. De enero a agosto de 2020	
País	En toneladas
Total mundial	97,041
Malasia	24,625
México	20,257
Vietnam	11,083
Taiwán	9,781
Alemania	5,655
Letonia	5,155
Hong Kong	3,870
Indonesia	3,649
El Salvador	2,841
Corea del Sur	2,435
Tailandia	2,082
Turquía	1,890
Ecuador	1,459

Fuente: *The Last Beach Cleanup*, 2020. Exportaciones de desechos plásticos desde California/USA Trade Online

10. Información construida con tres bases de datos de DataSur, una firma especializada en comercio exterior.

Con los registros de la firma Datasur, Ecuador pudo trazar el origen de este tipo de importaciones, su dimensión y las empresas importadoras. Entre 2014 y 2020, los envíos de desechos plásticos salieron desde 37 países de tres continentes: América, Europa y Asia. El 36% de estas parten desde Estados Unidos, siendo el principal proveedor de estos desechos para Ecuador. Este país también importa desechos desde Colombia, Panamá, Perú, México, Costa Rica y Brasil.

El aumento de las importaciones de desechos plásticos también se evidencia en el número de compañías dedicadas a ello. De cinco empresas que lo hacían en 2014 ahora más de 36 realizaron este tipo de importaciones entre 2019 y 2020. Anualmente, las importaciones que hacen estas empresas equivalen a la producción total de residuos plásticos de 40 cantones de Ecuador. Este es un grave contrasentido para una nación que entierra el 96% de su basura.

Estos desechos han sido usados sobre todo por las industrias ecuatorianas recicladoras, metalúrgicas, de plásticos y de empaques y envasado de productos. Según los empresarios consultados por el equipo de este país, estas importaciones se dan por la falta de oferta de material reciclado. La capacidad de reciclaje de estos materiales es mayor a lo que ofrece Ecuador, dicen ellos.

De sus testimonios, se puede afirmar que a Ecuador están ingresando grandes cantidades de desechos plásticos sucios y mezclados con otros productos u otros tipos de plásticos, sobre todo aquellos que vienen desde Estados Unidos. Este es el caso de la empresa Productos Paraíso, que es la principal importadora de desechos plásticos en ese país. Su planta es una de las más grandes de Sudamérica y compra a compañías agrícolas norteamericanas desechos de tuberías plásticas que sirven para riego. Estos cargamentos llegan en un 50% con tierra. Para sus procesos de reciclaje, Paraíso usa grandes cantidades de agua para lavar los desechos que llegan desde Estados Unidos y ha sido denunciada por desfogar aguas negras y residuos plásticos a afluentes cercanos. En un incidente de agosto de 2020, alrededor de 20 toneladas de micro picadillo de plástico llegaron a una quebrada cercana.

El caso de Chile y Argentina

Entre enero y agosto de 2020, Chile importó 102 toneladas de desechos plásticos¹¹, una cantidad mínima si se compara con los otros países de este estudio. En el mismo periodo, México importó 320 veces más y Ecuador 36 veces más, ambos países con mala gestión de residuos.

Pero Chile registra otro tipo de importaciones que empezaron desde hace más de una década y que han llamado la atención al equipo investigador de ese país. En 2017, a Chile llegaron 7.636 toneladas de residuo PET semielaborado. Es decir, son desechos triturados que quedan en forma de escamas. ¿En qué estado han llegado? No ha sido posible tener más información para diferenciar si son desechos limpios y de alto grado de pureza -que podrían quedar fuera del Convenio- o sucios y mezclados, que son aquellos que necesitan del CIP para ingresar a un país parte.

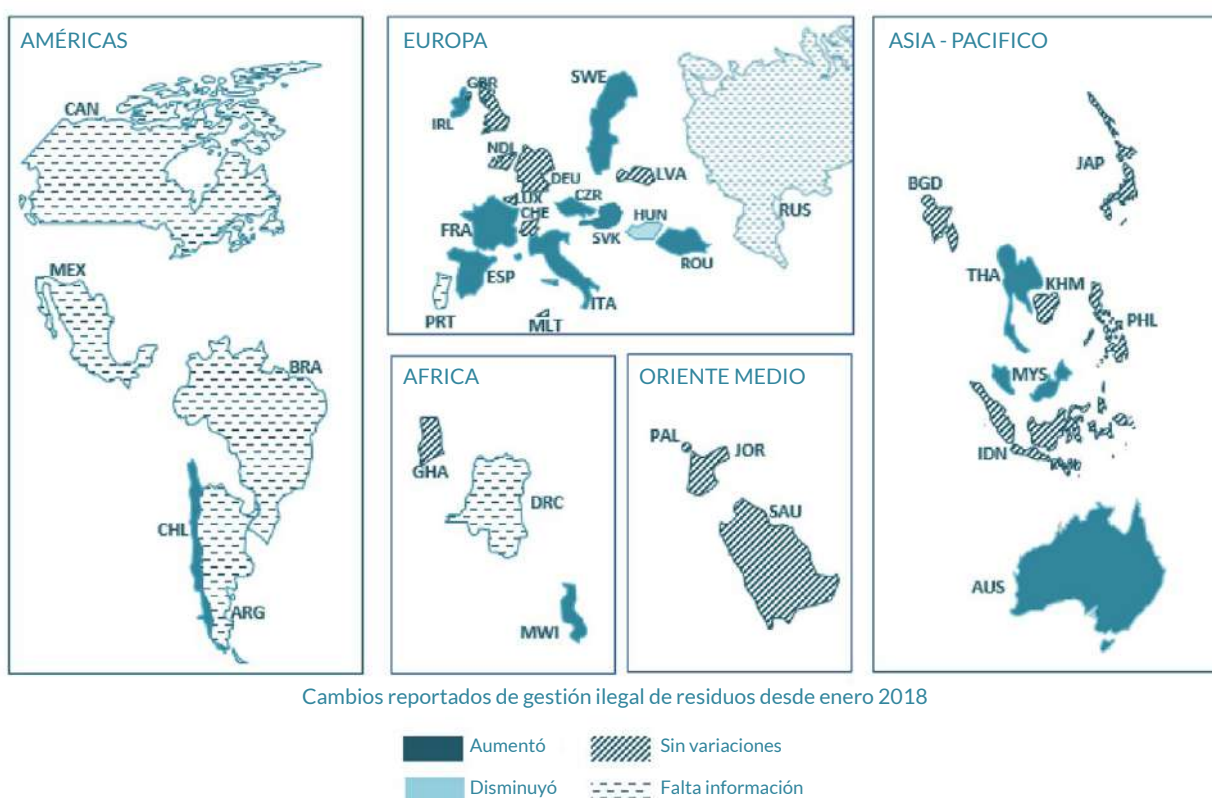
11. Dell, Jan, The Last Beach Cleanup, 2020. Latin America US Plastic Waste Exports

Estas importaciones resultan paradójicas para un país que solo recicló el 8,6% de las 990.000 toneladas de resinas plásticas que consumió en 2019¹². Esas resinas, vírgenes o recicladas, sirven para la fabricación de botellas, envases o embalajes. La falta de políticas y de apoyo a los recicladores base se hace evidente y se contrapone a la existencia de infraestructura para el reciclaje que está sin uso.

Para cubrir la demanda, las empresas chilenas importan residuo PET semielaborado de países como Perú, Paraguay, Argentina y Ecuador. Estas materias ingresan al país bajo códigos arancelarios genéricos, lo cual dificulta su trazabilidad como material reciclado. Chile también es exportador de residuos plásticos pre-tratados, posiblemente de plástico del tipo PET serigrafiado triturado y lavado, sobre todo al mercado brasileño.

Chile fue parte de los 40 países que entregaron información a la Interpol sobre la evolución del tratamiento ilegal de residuos plásticos en sus territorios desde 2018. A partir de ese año se incrementó el excedente de estos desechos por el bloqueo de China y se incrementaron prácticas como incineración, vertido en sitios no autorizados, vertido ilegal en sitios legítimos, reciclaje ilegal. Doce países reportaron un aumento de estas actividades ilegales y uno de ellos fue Chile.

Cambios en la gestión de residuos ilegales desde enero de 2018



Cambios reportados de gestión ilegal de residuos desde enero 2018

Fuente: Interpol, 2020. Análisis estratégico sobre las nuevas tendencias delictivas en el mercado mundial de los residuos plásticos desde enero de 2018.

12. ASIPLA, 2019. Estudio de reciclaje de plásticos en Chile

Argentina fue otro de los países latinoamericanos que participaron en el estudio de la Interpol. La organización internacional reportó que en este país, junto con México, hay crecientes inversiones para instalar plantas de reciclaje, lo que supondría un nuevo destino para los desechos plásticos de Estados Unidos. El mismo estudio menciona, sin embargo, que aún falta más información sobre América Latina en general para evaluar sus riesgos.

El equipo argentino que participó en esta investigación halló un incipiente aumento de las importaciones de residuos plásticos en los últimos años. Entre 2011 y 2019, este país trajo 1.263 toneladas de residuos de PET, pero de ellas 1.063 toneladas corresponden solo a 2018 y 2019. Entre enero y agosto de 2020, Argentina importó 301 toneladas de PET. Esta cifra es muy pequeña comparada con el PET que se descarta en Argentina que se estima en 200.000 toneladas por año¹³. A escala regional también su participación es mínima: en periodos de un año o menos, México importó 25 veces más, Chile seis veces más y Ecuador casi tres veces más.

Argentina tiene una legislación nacional altamente restrictiva respecto a la importación de residuos peligrosos y de desechos recolectados en la calle o procedentes de la industria, estos últimos regulados bajo el Decreto 181 de 1992. Pero en agosto de 2019, Mauricio Macri derogó este decreto para que se flexibilizara el ingreso de desechos compuestos de materiales usados para la industria. Funcionarios de Macri, incluido el secretario de Ambiente, Sergio Bergman, respaldaron la decisión bajo el argumento de que los residuos son recursos y la necesidad de una solución para las industrias que los requieren. La Federación Argentina de Cartoneros y Recicladores (FACyR) y organizaciones ambientalistas rechazaron la disposición porque ponía en riesgo su trabajo, pues son los principales proveedores de materiales reciclados para la industria argentina¹⁴. Pero el cambio duró apenas seis meses, pues el gobierno de Alberto Fernández restituyó la vigencia del Decreto 181/92 en febrero de 2020.

Aunque el aumento reciente de importaciones de desechos plásticos a Argentina es reducido respecto a otros países de la región, es una situación que requiere un monitoreo necesario, según el equipo argentino.

13. Mara Gabriela Ensinck, 2017. **Basural PET: en la Argentina se tiran 12 millones de botellas de plástico por día.**

14. Taller ecologista, 2019. **¿Importar residuos? ¿Para qué?**

TABLA 5.

Residuos importados por Argentina entre 2011 y agosto 2020. En toneladas										
Tipo de desecho	2020*	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Papel y cartón	58,681	92,978	45,137	12,576	40,465	41,835	37,465	31,559	19,909	40,389
Chatarra ferrosa	416	8,177	14,126	32,394	6,491	32,394	14,126	965	5,056	4,427
Chatarra no ferrosa	398	2,141	3,244	2,481	5,595	8,710	12,440	6,764	6,430	9,180
Caucho	350	826	2,442	1,886	1,829	4,348	2,548	6,176	2,912	5,190
PET	301	302	761	0	0	0	100	0	100	0
Vidrio	270	1,722	2,217	3,197	3,487	2,977	4,671	2,727	3,487	6,802
Textil	252	103	434	0	0	0	0	0	0	0
Cáscara de arroz	0	290	644	0	278	312.8	614.4	1,012	462	0
Totales:	60,668	106,539	69,005	52,534	58,145	90,577	71,964	49,203	38,356	65,988

*Hasta agosto 2020. Fuente: Informe del estado del ambiente en Argentina, 2019.

Asimismo, hay otros materiales que ingresan a este país que superan a las importaciones de residuos plásticos. En los últimos años, el ingreso de residuos de papel y cartón ha aumentado en Argentina. A este país ingresaban 40.000 toneladas por año, en promedio. Pero en 2019, estas importaciones se duplicaron y llegaron a 90.000 toneladas. En 2020, la FACyR expresó su malestar por ese aumento porque afecta los precios de los materiales que ellos comercializan¹⁵.

Amenazas y retos comunes en la región

Los cuatro países analizados enfrentan importantes retos respecto a la implementación de la **Enmienda de plásticos** del Convenio de Basilea, lo cual además pasa por la creación y la aplicación de legislaciones adecuadas para el control del comercio transfronterizo de residuos y el registro eficiente y transparente de las importaciones que llegan a la región desde países como Estados Unidos.

En América Latina lo primero que se advierte es un posible conflicto entre tratados de libre comercio y el Convenio de Basilea. Estados Unidos no es parte del Convenio y por lo tanto países partes tienen prohibida la importación de residuos regulados por el Convenio desde Estados no partes del Convenio, como Estados Unidos, según el artículo 4, párrafo 5, del texto. Pero el mismo Convenio prevé una excepción a la prohibición, a través de acuerdos bilaterales o multilaterales (artículo 11), siempre y cuando estos -dice el Convenio- no menoscaben un manejo ambientalmente racional de los desechos peligro-

15. Grasso, Agustina, 2020. **La Federación de Cartoneros denuncia que se está importando basura de otros países.**

sos y otros desechos, o que estipulen disposiciones que no sean menos ambientalmente racionales que las previstas en el Convenio, tomando en cuenta en particular los intereses de los países en desarrollo.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), a la que pertenecen países latinoamericanos como México, se ha convertido en una de esas puertas abiertas. La OCDE incluye reglas específicas sobre el comercio de ciertos residuos, pero no consiguió un acuerdo sobre la regulación de residuos plásticos sucios, halogenados, mezclados o no destinados a un reciclaje ambientalmente racional. Entonces, no ofrece una protección ambiental equivalente o mayor al Convenio de Basilea, y no constituye un cuadro legal válido alternativo al Convenio para tales desechos plásticos.¹⁶ Dado que el Gobierno de Estados Unidos continúa con esas exportaciones ilegales bajo total impunidad, sus representantes oficiales minimizan el derecho ambiental internacional y los controles del comercio de residuos dentro de la OCDE son más ligeros que fuera de esa organización, la OCDE representa un riesgo para el comercio ilegal de residuos plásticos. Según la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, este país intercambió aproximadamente el 55% de sus desechos plásticos con países de la OCDE en 2019¹⁷. En la actualidad, Chile, Colombia, México y Costa Rica son los países latinoamericanos que la integran.

Estados Unidos ha sostenido una continua presión internacional para que la Enmienda de plásticos de Basilea no regule a los miembros de la OCDE. En julio de 2019, se opuso a la incorporación automática de estas Enmiendas al sistema de reglas de la OCDE. Solo hubo un consenso en la OCDE sobre el manejo transfronterizo de flujos de residuos plásticos peligrosos. El grupo de países que integran la OCDE acordó revisar el tema de los otros desechos plásticos (mezclados, contaminados, sucios, halogenados, o no destinados a un reciclaje ambientalmente racional) en 2024. Mientras tanto, cada país aplicará los controles relevantes en función de su legislación nacional y de sus obligaciones bajo la ley ambiental internacional, e incluso bajo el Convenio de Basilea¹⁸.

El equipo mexicano también ha observado una posible incompatibilidad práctica entre el Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá (T-MEC) y el Convenio de Basilea. El capítulo 24 del T-MEC dispone de un lenguaje suave, con poca fuerza jurídica vinculante, y simplemente impone una cooperación entre países. A diferencia del NAFTA, el T-MEC (i) no incluye en su artículo 24.8 el Convenio de Basilea, (ii) no indica con precisión cómo se resolvería una posible incompatibilidad entre el tratado de Basilea y el T-MEC y (iii) no reconoce que en caso de incompatibilidad, esta debe resolverse a favor del Convenio de Basilea.

Entre el listado de partidas que quedaron libres de aranceles en el T-MEC está la 3825.10.01, que se refiere a desechos y desperdicios municipales. Estos son desechos recolectados en casas, restaurantes, hoteles, y demás lugares, que pudieran incluir materiales y residuos

16. Center for International Environmental Law, 2021. **Legal Analysis of the Consequences of the OECD Non-Consensus Determination on the Basel Plastic Amendment.**

17. Sidley Austin LLP, 2020. **New International Restrictions on Plastic Waste Will Disrupt U.S. Plastic Waste Exports.**

18. Sidley Austin LLP, 2020. **New International Restrictions on Plastic Waste Will Disrupt U.S. Plastic Waste Exports.**

relacionados con plásticos regulados en las enmiendas del Convenio de Basilea. El Convenio regula el comercio de residuos domiciliarios a través del CIP. Lo mismo sucede con los residuos que “requieren una consideración especial”. Este acuerdo prohíbe el comercio de esos dos tipos de residuos con países que no son partes del acuerdo, como Estados Unidos. Pero el T-MEC falla al respecto.

De igual manera, la fracción arancelaria 3825.41.01, que se refiere de manera general a los residuos halogenados, también está libre de arancel en el T-MEC, pero la **Enmienda de plásticos** del Convenio los considera residuos peligrosos.

Estos desechos y desperdicios domiciliarios están clasificados de forma imprecisa y ambigua en las fracciones arancelarias que los contienen, pues no permiten determinar qué tipo de plásticos se comercializan y si estos tienen materiales plásticos contaminados incluidos en la **Enmienda de plásticos** del Convenio de Basilea.

En la región es un problema común el uso de clasificaciones arancelarias ambiguas y genéricas para la importación de desechos plásticos, que dificulta su trazabilidad -procedimientos que permiten conocer la ubicación y trayectoria de un producto- como material reciclado, y aumenta la probabilidad de operaciones ilegales bajo el Convenio de Basilea. Autoridades y organizaciones han reconocido esas limitaciones. En Chile, la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático y la Asociación Nacional de la Industria del Reciclaje recomendaron actualizar los actuales códigos arancelarios genéricos de movimientos transfronterizos.

En Ecuador está en la mesa de las autoridades la propuesta de revisar los nombres de las subpartidas correspondientes a desechos plásticos porque sus denominaciones son amplias y no permiten saber qué exactamente se está importando. Esta iniciativa incluso será escalada a los países de la Comunidad Andina, según afirmó el Ministerio de Ambiente al equipo de investigación de ese país. A escala nacional, ese Ministerio aseguró que solicitará la creación de un código nacional para diferenciar, clasificar e identificar los usos de los residuos y desechos plásticos.

Otra dificultad compartida entre los países del estudio fue la falta de acceso de información oficial o contradictoria. En México, hay pocos datos sobre el movimiento transfronterizo de desechos plásticos. Pero en los pocos registros que existen, los investigadores encontraron profundas inconsistencias. Respecto a la importación de plásticos y electrónicos en 2020, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) reportó 3.555 toneladas. Las cifras de LBC sobre México, basadas en la USA Trade Online, fueron casi diez veces mayores: 32.650 toneladas solo entre enero y agosto del 2020. Mientras que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales mexicana (Semarnat) no registró ninguna importación en ese año. Esa situación alerta la existencia de un importante subregistro y mala contabilidad por parte del Gobierno mexicano.

Lo mismo ocurrió en Ecuador. El Ministerio de Producción y el Servicio Nacional de Aduanas entregaron cifras sobre las importaciones de desechos plásticos en los últimos cinco años, pero estas tenían una diferencia de más de 28.000 toneladas. Aduanas, además, bloqueó toda posibilidad de acceder a información comercial de las empresas, bajo el argumento de que era información personal y por lo tanto se debía pedir autorización a cada empresa importadora.

Una respuesta similar recibió el equipo argentino cuando solicitó al Ministerio de Ambiente información sobre la importación de residuos, cantidades, países de origen, importadores y destinos de los residuos. El Ministerio contestó que esa información “puede afectar secretos comerciales o industriales, como así también, la confidencialidad de datos personales” y declinó entregar los datos. También registró divergencias entre los datos de la Unidad de Movimientos Transfronterizos y el portal de Comercio Exterior de Argentina, así como dificultades para llegar a ellos. Por ejemplo, el PET, uno de los tipos de residuos plásticos importados, no tiene fracción arancelaria, por lo tanto, no se puede hacer su búsqueda en la base de datos de Comercio Exterior.

En Chile, el equipo de investigación reportó que los residuos plásticos de polietileno (PE) y polipropileno (PP) son reciclados localmente y exportados sin especificar cantidades exactas y destinos. En cuanto al movimiento transfronterizo de residuos plásticos “sucios” no se encontraron registros.

Pero hay otros temores como la sombra del coprocesamiento de la basura plástica en América Latina. Los países como México consideran que la incineración y la quema de desechos y residuos peligrosos en hornos cementeros es reciclaje y economía circular. En 2019, se enviaron a “destino final” 546 toneladas de envases vacíos de agroquímicos, de las cuales 155 toneladas fueron para su quema en hornos cementeros. En ese país se han reportado fuertes cabildes para que los municipios firmen convenios para que los residuos sólidos urbanos sean incinerados en sus hornos, una práctica de graves impactos medioambientales.

BIBLIOGRAFÍA

Informes y organizaciones que conformaron los equipos de cada país:

- **Enmienda de Plásticos del Convenio de Basilea: análisis sobre la situación en Argentina.** Autor: Taller Ecologista.
- **Situación actual sobre la importación y exportación de residuos plásticos en Chile.** Autor: Alianza Basura Cero Chile. Resumen ejecutivo en **español**. Resumen ejecutivo en **inglés**
- **La partida 3915: importación de desechos en Ecuador.** Autores: Universidad Andina Simón Bolívar, Alianza Basura Cero Ecuador, VLIR-UOS.
- **Cuando la basura plástica nos alcanzó y rebasó: Escenario mexicano frente a la entrada en vigor de la Enmienda de plásticos del Convenio de Basilea.** Autores: Acción Ecológica, AMDA, Asociación Ecológica Santo Tomás, Fronteras Comunes, Greenpeace, LIDECES.

Otras referencias bibliográficas:

- ASIPLA, 2019. Estudio de reciclaje de plásticos en Chile.
- Center for International Environmental Law, 2021. Legal Analysis of the Consequences of the OECD Non-Consensus Determination on the Basel Plastic Amendment.
- DataSur, bases de datos.
- Dell, Jan. The Last Beach Cleanup, 2020. Monthly Plastic Exports & Facts Briefing Octubre 15, 2020.
- Dell, Jan. The Last Beach Cleanup, 2020. Latin America US Plastic Waste Exports
- Diario Oficial de la Federación de México, 1990. Procedimiento de Autorización de la Importación y Exportación de Materiales y Residuos Peligrosos en México.
- Ensinck, Mara, 2017. Basural PET: en la Argentina se tiran 12 millones de botellas de plástico por día.
- Grasso, Agustina, 2020. La Federación de Cartoneros denuncia que se está importando basura de otros países.
- Interpol, 2020. Análisis estratégico sobre las nuevas tendencias delictivas en el mercado mundial de los residuos plásticos desde enero de 2018.
- Listado Y48 del Anexo II del Convenio de Basilea.
- Ministerio de Salud de Chile, 2004. Reglamento sanitario sobre manejo de residuos peligrosos.
- PNUD, 2011. Guía para la Interpretación y Aplicación del Convenio de Basilea en la República Argentina.
- Sidley Austin LLP, 2020. New International Restrictions on Plastic Waste Will Disrupt U.S. Plastic Waste Exports.
- Taller Ecologista, 2019. ¿Importar residuos? ¿Para qué?
- Toloken, Steve, 2019. Los recicladores de China miran a América Latina y el Caribe.

