

MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE RESIDUOS PELIGROSOS

La destrucción del ambiente no es problema nuevo, los antiguos romanos ya lo consideraban implícitamente como el mayor castigo que se podría inferir a una *gens*, condenando a la familia culpable a que sus campos y heredades fuesen sembrados con sal.

Son proverbiales las medidas que los romanos aplicaban para sanear su ciudad, aunque cuenta la leyenda que el incendio de Roma, Nerón lo atribuía a los cristianos y lo consideraban un bien, pues había destruido los arrabales más infectos de Roma. A fines del siglo XIX, Londres padeció ya problemas de contaminación atmosférica que le hicieron reglamentar la combustión de carbón, los derivados del petróleo y otros.

En México, los temas de protección al ambiente, entre otros, el control de los movimientos transfronterizos de materiales y residuos peligrosos, solían ser sólo del interés de los grupos académicos que realizaban proyectos de investigación, sin que se consideraran los efectos a nuestros ríos, mares, suelo y atmósfera con motivo del crecimiento desmedido de la producción industrial a partir de la década de los años veinte del siglo pasado.

Marco jurídico en México para la importación y exportación de residuos peligrosos

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), última reforma, Diario Oficial de la Federación, D.O.F. 05/07/2007.
- Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), D.O.F. 08/10/2003.
- Reglamento de la LGPGIR, D. O. F., 30/11/2006.
- Manual de procedimientos para la importación y exportación de vida silvestre, productos y subproductos forestales y, materiales y residuos peligrosos, sujetos a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), D. O. F. 29/01/2004.
- Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), D.O.F. 30/06/2007.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 1º de mayo de 1988, en su capítulo V, estableció las disposiciones que deben respetarse para efectuar los movimientos transfronterizos de materiales y residuos peligrosos.

Asimismo, la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), publicada el 8 de octubre de 2003, considera las obligaciones

ambientales que aplican a los interesados en efectuar la importación y exportación de materiales y residuos peligrosos, destacando lo siguiente:

- Corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el control de los referidos movimientos.
- La SEMARNAT podrá imponer limitaciones a la importación de residuos, cuando esto desincentive o constituya un obstáculo para la reutilización o reciclaje de los residuos generados en el territorio nacional.
- Sólo se podrá autorizar la importación para su tratamiento, reciclaje o reuso, siempre y cuando se evitara la contaminación del ambiente durante dichas actividades.
- No se autorizará la importación para su disposición final, depósito, almacén o confinamiento.
- No podrá autorizarse el tránsito por nuestro país de materiales que no satisfagan las especificaciones de uso y consumo.
- No se autorizará el tránsito cuando su uso o consumo esté restringido o prohibido en el país destino.
- La autorización de exportación se otorgará sólo en aquellos casos que exista aceptación o consentimiento del país receptor.
- Los materiales y residuos peligrosos generados por la industria maquiladora y manufacturera de exportación, que hubiesen utilizado materia prima introducida al país mediante el régimen de importación temporal deberán ser retornados al país de procedencia; sin embargo, a diferencia de la LGEEPA, si los residuos son reciclables éstos podrán ser reciclados en el sitio donde se generan o bien a través de empresas autorizadas.
- Las autorizaciones de importación o exportación, podrán ser revocadas.
- Los responsables de la importación y exportación deberán reparar el daño que causen a la salud, al ambiente o a los bienes como consecuencia del movimiento desde el sitio de generación al de destino.
- Los residuos peligrosos que ingresen ilegalmente al país deberán ser retornados al país de origen en un plazo no mayor a 90 días, cuyos costos recaerán en el responsable de la importación.

Con el propósito de que se efectúe un manejo ambientalmente sustentable de los materiales y residuos peligrosos, nuestro país ha suscrito diversos convenios internacionales a fin de que ese tipo de desechos sean transportados, envasados e identificados de tal forma que se minimicen posibles daños al ambiente y que los mismos sean entregados a empresas industriales y/o de servicios autorizados, que cuenten con la tecnología e infraestructura necesaria para realizar su tratamiento,

reciclaje y reuso, de conformidad con el concepto de valorización que actualmente establece la LGPGIR.

Sin embargo, es de considerarse que aquellos establecimientos industriales obligados a presentar el Plan de Manejo al que hace referencia el artículo 31 de la LGPGIR, pudiesen omitir el cumplimiento a los trámites administrativos que se deben gestionar ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, relativos a la importación, exportación y, en su caso, retorno de residuos peligrosos, en caso de que éstos no se consideren desechos, al ser susceptibles de valorización.

Convenios internacionales para la importación y exportación de residuos peligrosos.

Acuerdo de la Paz. Acuerdo binacional firmado por México y los Estados Unidos de América, en 1983.

El Anexo III regula el movimiento transfronterizo de desechos y sustancias peligrosas; establece que será necesaria la notificación del país exportador y el consentimiento por escrito del país importador, así como la obligación del responsable de reparar un daño al ambiente por el inadecuado manejo de los residuos.

Convenio de Basilea. Se adoptó el 22 de marzo de 1989, entrando en vigor el 5 de mayo de 1992.

Regula el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación; se basa en el principio del consentimiento previo informado, imposibilita exportar residuos a países miembros que prohíban la importación de éstos residuos y no permite la importación de residuos si no serán sometidos a un manejo ambientalmente racional.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

En marzo de 1992 se adoptó la Decisión C (92)39/Final, en la cual se establece un sistema de control para los movimientos transfronterizos de desechos destinados a operaciones de recuperación.

La Decisión C(2002)107(Final), desaparece el listado Rojo y establece el procedimiento de control ámbar y verde; la OCDE reconoce como residuos sujetos al procedimiento ámbar los listados en el Anexo II y VIII del Convenio de Basilea, lista otros residuos considerados como ámbar agregados por los países miembros de la OCDE.

Es de resaltar que un país miembro de la OCDE no puede enviar residuos peligrosos a un país no miembro.

Gestión

La Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas (DGGIMAR), de conformidad con la fracción XIV del artículo 28 del Reglamento

Interior de la SEMARNAT, tiene la atribución de expedir la autorización para importar o exportar residuos peligrosos, así como recibir información sobre el retorno de residuos peligrosos por parte de la industria maquiladora y manufacturera de exportación, que hubiesen utilizado materia prima introducida al país mediante el régimen de importación temporal.

Autorización para exportar residuos peligrosos

El fundamento jurídico para expedir la autorización para exportar residuos peligrosos se establece en el artículo 50, fracción X de la LGPGIR y en el artículo 107 del Reglamento de la LGPGIR.

La información general que deben presentar los interesados se resume a continuación:

- Datos generales del generador (nombre, teléfono, domicilio fiscal y RFC)
- Denominación del residuo peligroso y su ubicación.
- Información general del exportador.
- Las aduanas mexicanas de salida.
- Datos del destinatario.
- Proceso al que se someterá el residuo.
- Características físicas del residuo peligroso (color, olor, estado físico a 21°C, porcentaje de líquidos libres, pH, gravedad específica y punto de flama).
- Composición química en porcentaje de masa.
- Características de peligrosidad del residuo de conformidad con la Norma Oficial Mexicana aplicable o de acuerdo al conocimiento empírico.
- Información sobre precauciones de manejo del residuo peligroso.
- Información sobre el embarque: empresa de transporte y tipo de contenedor.
- Cantidad total del residuo sólido y líquido, a exportar en unidades de masa.

Asimismo, se deberá anexar la siguiente información:

- Comprobante de domicilio del exportador.
- Descripción detallada de las acciones y medidas para controlar contingencias ambientales en caso de fugas o derrames.
- Formato de notificación de exportación y de movimiento de la OCDE, o del Convenio de Basilea.
- Carta de aceptación de la empresa destinataria.
- Póliza de seguro o garantía vigente.
- Pago de derechos.

Concluida la vigencia de la autorización para exportar residuos peligrosos, el responsable del movimiento está obligado a dar aviso a la SEMARNAT, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que se realizó la exportación, utilizando para ello el “Formato de reporte de uso de la autorización”, al cual se debe adjuntar copia del documento de movimiento en los formatos de la OCDE o Convenio de Basilea, firmado por la empresa de destino, en donde conste que las operaciones de manejo del residuo se llevaron a cabo en dicho país, excepto cuando el residuo no sea peligroso en aquel país. Ante el incumplimiento no se dará trámite a solicitudes subsecuentes.

Es de resaltar que en la respectiva autorización se ha establecido como condicionante, que el particular deberá presentar el registro de verificación que para tal efecto emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, por el que se acredite el cumplimiento de las restricciones no arancelarias.

Autorización para importar residuos peligrosos

El fundamento jurídico para expedir la autorización para importar residuos peligrosos se establece en el artículo 50, fracción X de la LGPGIR y en el artículo 108 del Reglamento de la LGPGIR. La misma debe contener la siguiente información:

- Datos generales del generador
- Denominación del residuo peligroso y su ubicación.
- Información general del importador.
- Aduanas mexicanas de entrada.
- Datos del destinatario.
- Proceso al que se someterá el residuo.
- Características físicas del residuo peligroso.
- Composición química en porcentaje de masa.
- Características de peligrosidad del residuo (NOM).
- Precauciones de manejo del residuo peligroso.
- Empresa de transporte y tipo de contenedor.
- Cantidad total del residuo sólido y líquido a exportar, en unidades de masa.

También se adjuntará lo siguiente:

- Copia de la autorización de reutilización o de reciclaje otorgada a favor del solicitante.
- Póliza de seguro o garantía vigente.
- Pago de derechos.

Concluida la vigencia de la autorización, el importador de los residuos peligrosos, está obligado a dar aviso a la Secretaría, dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha en que se hubiere realizado la importación, mediante el "Formato de reporte de uso de la autorización", del mismo modo que para la exportación y se debe presentar el registro de verificación. Ante el incumplimiento no se dará trámite a solicitudes subsecuentes.

Retorno de residuos peligrosos

El artículo 93 de la LGPGIR y el artículo 108 del Reglamento de la LGPGIR, prevé que las personas que bajo el régimen de importación temporal importen a México productos, equipos, maquinarias o cualquier otro insumo, para ser reprocesado, remanufacturado o reciclado y en el proceso se generen residuos peligrosos, deberán retornar los residuos peligrosos generados al país de origen, para lo cual deberán presentar el Aviso de materiales importados mediante régimen temporal en el que se indicará lo siguiente:

- Nombre, denominación o razón social.
- Nombre y firma del representante legal.
- Materiales importados, indicando volúmenes y características de peligrosidad.

Aviso de retorno de residuos peligrosos

Este formato se debe presentar por cada uno de los residuos peligrosos que se pretenda retornar, mencionado los datos del generador de los residuos peligrosos, datos del destinatario, empresa de servicio que realice el retorno, el número de autorización, características de peligrosidad del residuo, tipo de embarque y precauciones de manejo del residuo peligroso que se trate.

También se deberá incluir el comprobante de domicilio del generador y la autorización de la Secretaría de Economía al programa de importación temporal que para tal efecto expida, conforme a lo previsto en el artículo 124, fracción II del Reglamento de la LGPGIR.

Una vez presentado el aviso, el interesado deberá realizar el retorno del residuo peligroso dentro de los 10 días hábiles siguientes, así como contar con un seguro o garantía en los términos del artículo 89 de la LGPGIR; en este caso, se reconocerá como válido el seguro del prestador de servicios que se contrate para el movimiento.

Inspección y vigilancia de los movimientos transfronterizos de materiales y residuos peligrosos.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, órgano desconcentrado de la SEMARNAT, lleva a cabo la verificación del cumplimiento de las restricciones no arancelarias, entre otras, de los materiales y residuos peligrosos en los puntos de entrada y salida del país, conforme a lo dispuesto en los artículos 118 fracción XXI, 26 fracción VII, 129 fracciones II y III y 139 fracción XXVI del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

En el artículo 6º del Acuerdo que establece la clasificación y codificación de mercancías cuya importación y exportación está sujeta a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2007, se establecen los residuos peligrosos cuya introducción o salida del territorio nacional está sujeta a la presentación de la Autorización de Importación o de Exportación, según corresponda, expedida por la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas, o a la entrega de un Aviso de Retorno de residuos peligrosos ante dicha dependencia, y a inspección en los términos establecidos en los artículos 8, 9 y 10 del mismo Acuerdo.

El referido Acuerdo, en su artículo 8º indica que el personal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, adscrito en la inspectoría ubicada en los puntos de entrada y salida del territorio nacional, conforme a lo descrito en el Manual de Procedimientos que al efecto ha expedido la SEMARNAT, inspeccionará los residuos peligrosos que se pretendan importar o exportar.

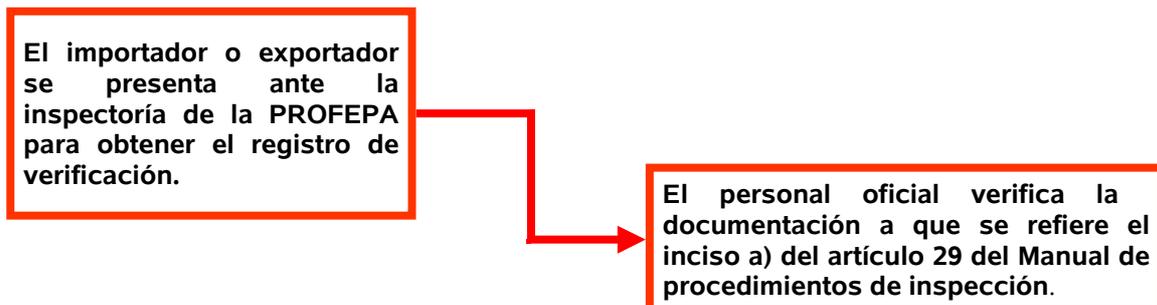
El artículo 10 menciona que los importadores y exportadores de las mercancías a que se refiere el artículo 6 del Acuerdo, deberán presentar el Aviso de Retorno, cuando así corresponda, para su inspección por el personal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuyo cumplimiento se hará constar por medio del Registro de Verificación, que se presentará a las autoridades aduanales conjuntamente con el pedimento aduanal.

Los artículos 25 al 30 del Manual de Procedimientos para la Importación y Exportación de Vida Silvestre, Productos y Subproductos Forestales, y Materiales y Residuos Peligrosos, sujetos a regulación por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2004, hacen referencia al procedimiento para la inspección y vigilancia de la importación, exportación y retorno de materiales y residuos peligrosos.

En el mencionado manual y en consideración de la frecuencia y el volumen de la importación, exportación y retorno de los materiales y residuos peligrosos, se han determinado como puntos de entrada y salida a la inspección de los mismos, las siguientes inspectorías de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, sin perjuicio de la atribución de la PROFEPA para inspeccionar otros puntos.

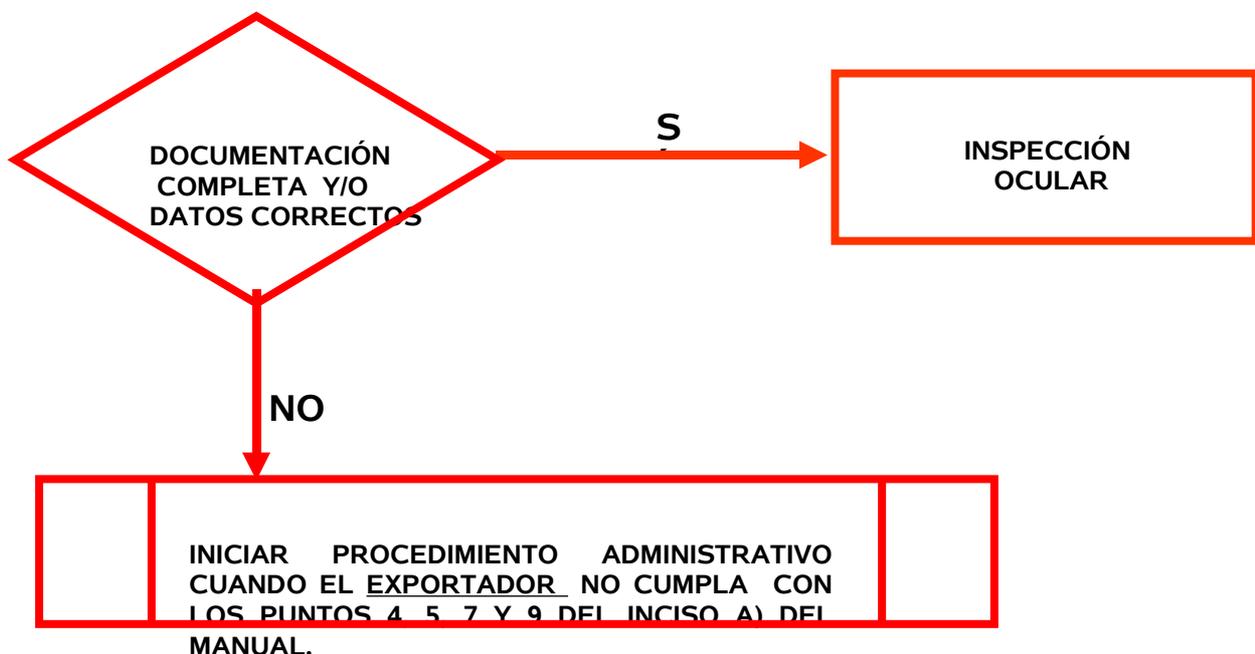
Baja California:	Mexicali y Tijuana.
Chihuahua:	Ciudad Juárez y Ojinaga.
Coahuila:	Ciudad Acuña y Piedras Negras.
Colima:	Manzanillo.
Distrito Federal:	Aduana de México, Pantaco.
Michoacán:	Lázaro Cárdenas.
Nuevo León:	Colombia.
Oaxaca:	Salina Cruz.
Sonora:	Nogales y San Luis Río Colorado.
Tamaulipas:	Nuevo Laredo, Matamoros, Puerto de Altamira, Puerto de Tampico y Reynosa.
Veracruz:	Puerto de Veracruz.
Yucatán:	Progreso.

El procedimiento de inspección consiste en dos etapas, la revisión documental y la revisión ocular de los residuos peligrosos.



En el inciso a) del artículo 29 del Manual se indican los documentos que debe exhibir el interesado, a saber:

- 1) Registro de verificación requisitado.
- 2) Pedimento aduanal y facturas.
- 3) Manifiesto de residuos peligrosos del país correspondiente, su equivalente en caso de no ser considerados peligrosos en el extranjero o, en su caso, el Manifiesto de entrega, transporte y recepción de residuos peligrosos.
- 4) Autorización para la importación o exportación de materiales o residuos peligrosos.
- 5) Fianza, depósitos o seguros, tanto nacionales como del extranjero, con los que el promovente obtuvo la autorización para la exportación o importación de materiales y residuos peligrosos.
- 6) Pago de los derechos por la constancia de cumplimiento de restricciones no arancelarias que expedirá la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (artículo 194-U de la Ley Federal de Derechos).
- 7) Autorización vigente por parte de la SEMARNAT de la empresa transportista contratada por el agente o apoderado aduanal o interesado, para llevar a cabo la recolección y transporte de materiales y residuos peligrosos.
- 8) Seguro de responsabilidad civil de la empresa transportista que ampare daños a terceros y al medio ambiente.
- 9) Autorización por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, para el vehículo de transporte de materiales y residuos peligrosos.



La inspección ocular consiste en verificar que no existan fugas, derrames o liberación de residuos peligrosos, así como que los mismos se encuentren debidamente envasados de acuerdo a sus características físicas y químicas. Si en la inspección ocular no se detectan irregularidades, se regresan al interesado sus documentos originales, se sella y firma el Registro de Verificación.

Si se detectan irregularidades respecto al tipo, las cantidades, las condiciones del envasado, o bien, fugas o derrames, se procederá a levantar acta de inspección circunstanciada.

Los residuos peligrosos de que se trate, deberán ser almacenados por el responsable conforme a la legislación aplicable.

Si las irregularidades contravienen normas penales, el superior jerárquico del personal oficial dará vista al Ministerio Público Federal a fin de que este último, en su caso, integre la Averiguación Previa correspondiente.

Tráfico ilícito de residuos peligrosos

Durante las actuaciones de inspección y vigilancia por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se han detectado exportaciones ilegales de residuos peligrosos a China, de modo que la autoridad competente del Convenio de Basilea de Hong Kong en China, ha devuelto a México diversos cargamentos exportados con una fracción arancelaria distinta a la aplicable a un residuo peligroso, de forma tal, que en el sistema de la autoridad aduanera no se detecta dicho movimiento y por tanto no se le requiere el registro de verificación correspondiente.

En virtud de lo anterior, al arribar a México los contenedores con residuos peligrosos, estos son olvidados por los propietarios en los distintos recintos fiscales, y de acuerdo al artículo 29 de la Ley Aduanera, causan abandono al tercer día a favor del fisco federal y por tanto se convierte en una carga para el erario federal, ya que por la naturaleza de las mercancías, éstas se deben enviar a una empresa de servicios autorizada por la SEMARNAT.

Por tales motivos, se han instaurado sendos procedimientos administrativos por responsabilidad compartida en contra de todos aquellos que participaron en el manejo de los residuos peligrosos exportados de manera irregular, es decir, en contra del agente aduanal, la empresa de transporte y el exportador, imponiendo las sanciones que conforme a derecho procedan, así como la denuncia penal ante el Ministerio Público Federal por contravenir el artículo 414 del Código Penal Federal.

Por lo que hace al importación de residuos peligrosos, se ha identificado que por el sureste del país se están ingresando al país residuos peligrosos sin la autorización correspondiente y haciendo uso de una fracción arancelaria distinta a la aplicable. Por lo cual, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, está gestionando con la autoridad aduanera modificar las reglas de operación a fin de detectar y prevenir el tráfico ilícito de residuos peligrosos.