

Emitiendo prohibiciones a la importación de desechos plásticos en América Latina:

Estudio de la sobreproducción, consumo e importación de residuos plásticos en la región

I. Introducción

La producción global de plásticos ha crecido exponencialmente durante los últimos 60 años, pasando de medio millón de toneladas anuales en 1950 a 460 millones de toneladas en el 2019. Más del 50% de los mismos se destinan a productos de consumo, principalmente a empaques de un solo uso (Fundación Heinrich Böll, 2020). A nivel agregado, entre 1950 y 2017, ha sido reciclado solo el 10% de todos los plásticos producidos por la humanidad, y el 14% ha sido incinerado. La gran mayoría, alrededor del 76%, se ha acumulado en vertederos o en el entorno natural (Geyer, 2020).

El comercio internacional de desechos plásticos es resultado de la producción global exponencial, al tiempo de la incapacidad técnica y financiera para gestionarlos de forma eficiente y segura. De hecho, el comercio internacional ilegal se encuentra estrechamente vinculado con el tratamiento ilícito en los países de destino, donde los desechos plásticos se incineran de forma descontrolada, se depositan en vertederos o se tiran para evadir los costos de tratamiento (EIA, 2021).

Asimismo, las modalidades a través de las cuales se realiza el tránsito, reproducen relaciones de dominación, fungen como caldo de cultivo para la criminalidad, y operan en perjuicio de las poblaciones más vulnerabilizadas¹, quienes terminan por internalizar los costos que la industria produce. Esta práctica, cada vez más común en la región, implica graves consecuencias para la salud pública², la justicia ambiental, los derechos de los pueblos y la naturaleza, y el desarrollo económico.

El siguiente reporte da cuenta de las nuevas modalidades para el comercio de desechos plásticos a nivel global, y, particularmente, en siete países del continente americano: México, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Estados Unidos, a partir de las tendencias nacionales expresadas durante los últimos años, y las regulaciones atinentes a la materia. Finalmente, ofrece conclusiones y recomendaciones en el marco de las decisiones que se tomarán en la próxima la COP-15 del Convenio de Basilea.

II. Tendencias globales sobre el comercio de plásticos

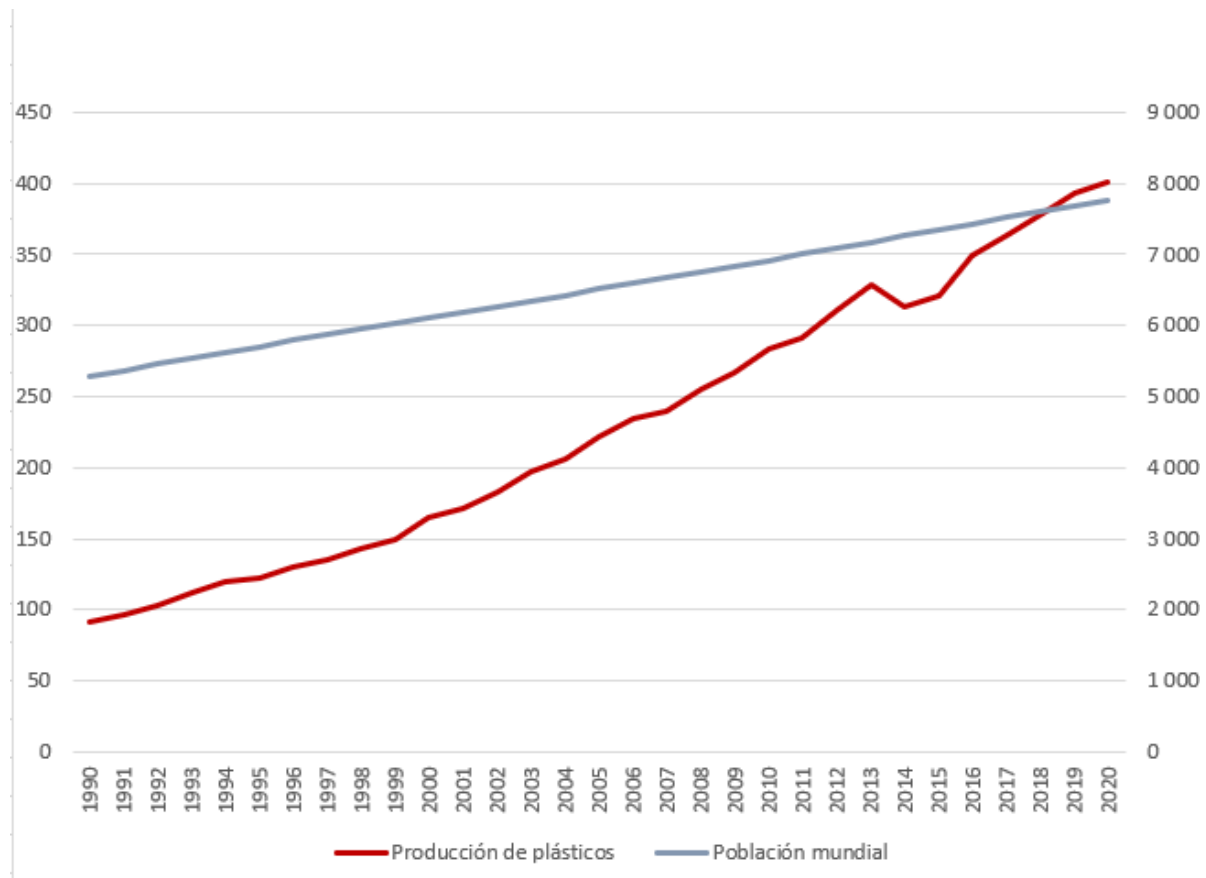
En 1990, la población mundial alcanzó los 5.28 mil millones de personas, para 2020 esta cifra alcanzaba los 7.76 mil millones de personas en el mundo, representando un crecimiento de un 47%. En

¹ El impacto de los desechos plásticos en la salud humana es aún más agudo para los trabajadores y las comunidades locales que se encuentran muy cerca de los desechos plásticos (incluidos los desechos plásticos importados) que no se gestionan de manera ambientalmente racional o segura (IPEN, 2021).

² Recientemente se descubrió la presencia de microplásticos en la sangre (Leslie *et al*, 2022), pulmones (Jenner *et al*) y placenta (Ragusa *et al*, 2021) de seres humanos.

contraposición, la producción de plásticos, implicó un crecimiento del 329% (es decir, a una velocidad siete veces mayor) en el mismo rango de tiempo (para el año 1990 alcanzaba las 91.88 millones de toneladas (T), creció hasta alcanzar las 393.74 millones de toneladas al 2019), lo que demuestra que el aumento en la producción de plásticos no se debe exclusivamente al aumento de la población mundial, sino a las tendencias de producción y consumo.

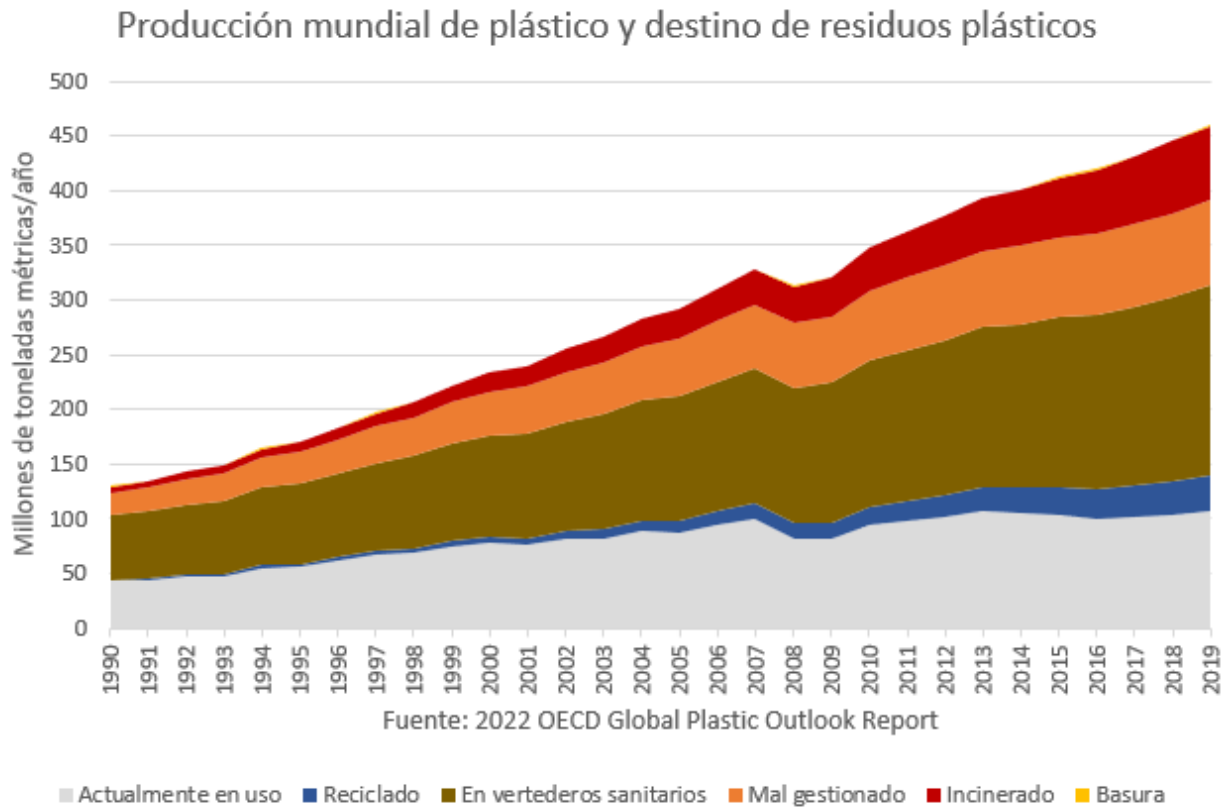
Gráfica 1. Relación entre el crecimiento de la producción mundial, y el crecimiento de la producción de plásticos (cifras en millones). Fuente: Banco Mundial, 2022.



A pesar de los niveles de producción de plásticos, la gestión y manejo de los desechos no responde adecuadamente a tales cantidades, como lo reflejan los tímidos aumentos en las tasas de reciclaje, el aumento de los residuos colocados en rellenos sanitarios, la incineración y la disposición inadecuada de los desechos durante los últimos años³.

Gráfica 2. Producción global del plástico y destino de los desechos plásticos. Fuente: OECD Global Plastics Outlook, 2022.

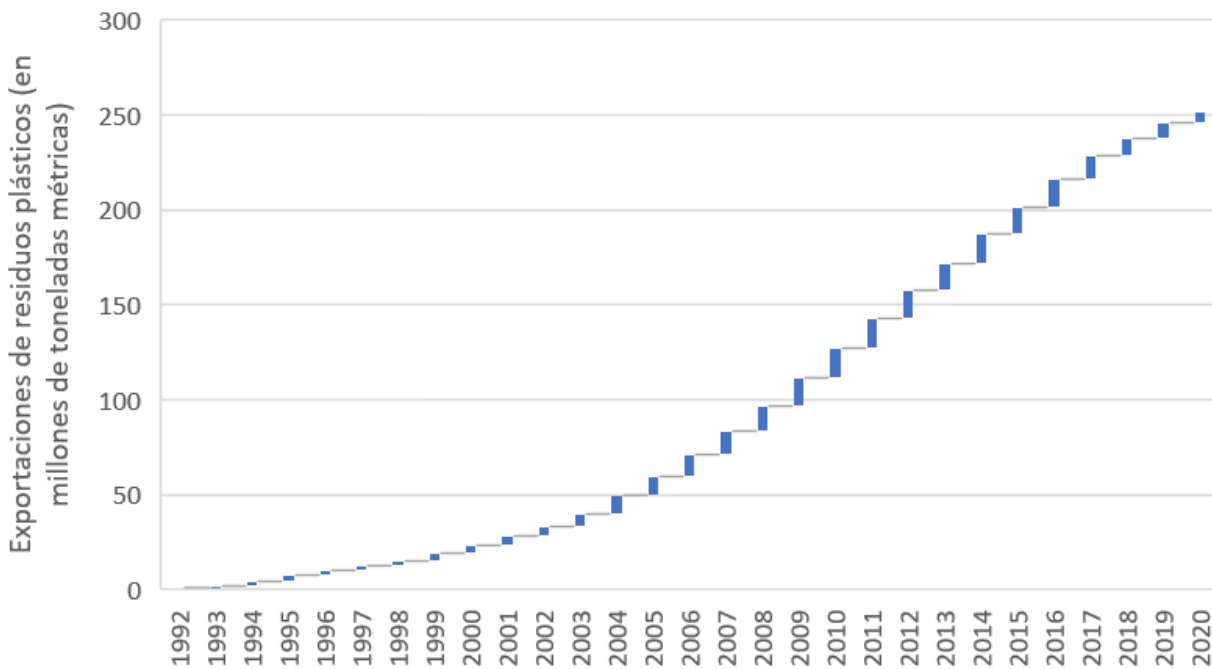
³ Hasta la fecha, los seres humanos han producido alrededor de 10 000 millones de toneladas de plástico, de los cuales aproximadamente el 79 % (6000 millones de toneladas) se encuentran ahora en vertederos o en el medio ambiente abierto (EIA, 2021).



Desde 1988, se han exportado más de 250 mil millones de toneladas alrededor del mundo, un tercio de los cuales se ha originado de Estados Unidos, Japón y Alemania, y se ha dirigido principalmente hacia los países del Sur global, “lo que permite a los países de altos ingresos y alto consumo evitar los impactos sociales y ambientales directos de su problema plástico” (EIA, 2021); los desechos plásticos que reciben los países importadores son difícilmente reciclables o se encuentran altamente contaminados (GAIA, 2021).

Figura 1. Total de desechos plásticos exportados de 1992 a 2020. Fuente: Environmental Investigation Agency, 2021.

Exportaciones globales de residuos plásticos (HS3915)



Entre 1992 y 2018, China se constituyó como el principal importador de desechos plásticos del mundo, percibiendo un 45% del mercado global, lo que derivó en una fuerte dependencia de este mercado. Sin embargo, en 2018, China implementó nuevas restricciones a la importación de 24 tipos de desechos sólidos, incluidos los desechos plásticos (INTERPOL, 2018). Esto tuvo como consecuencia un cambio en las rutas para la exportación del plástico, que se dirigieron mayoritaria, pero no exclusivamente, a países del Sudeste Asiático. Aun así, el redireccionamiento no llegó a compensar el volumen de la actual sobreproducción de plásticos, por lo que otros destinos han surgido, como América Latina y el Caribe, y África.

Dada la débil infraestructura de estas regiones, insuficiente incluso para gestionar sus propios desechos, los residuos importados se convierten en un excedente. Además, a medida que los países importadores de desechos introducen nuevas legislaciones que restringen la importación, es muy probable que el comercio de desechos plásticos continúe adaptándose y desviando los envíos a países nuevos y vulnerables (INTERPOL, 2018).

En América Latina, el mercado de desechos plásticos se encuentra en expansión. Las exportaciones de desechos plásticos provenientes de Estados Unidos aumentaron un 100% en 2020, y ascendieron a 44.173 toneladas enviadas a 15 países de la región (GAIA, 2021), lo que implica un aproximado de 35 contenedores enviados diariamente. México, El Salvador y Ecuador se posicionan como los principales importadores de desechos plásticos en América Latina. Además, la industria del reciclaje ha venido creciendo durante los últimos años, lo que podría resultar atractivo para mayores importaciones de desechos plásticos. Esto, aunado a los bajos costos de producción derivados del débil cumplimiento de las

normas laborales y sanitarias, la cercanía con Estados Unidos -principal exportador de desechos plásticos del mundo-, y las deficientes medidas de control, podrían propiciar que dicha tendencia continúe en aumento⁴.

Sin embargo, las capacidades de reciclaje de América Latina oscilan entre el 2 y el 3%, por lo cual, un aumento en la importación de residuos plásticos podría generar un campo propicio para la informalidad, la disposición inadecuada de los desechos, la falta de transparencia y el ejercicio de responsabilidades, la corrupción, el crimen organizado, e inclusive, la presencia de retrocesos en la normativa ambiental tendientes a suprimir los controles existentes⁵.

III. Tendencias nacionales sobre el comercio de plásticos

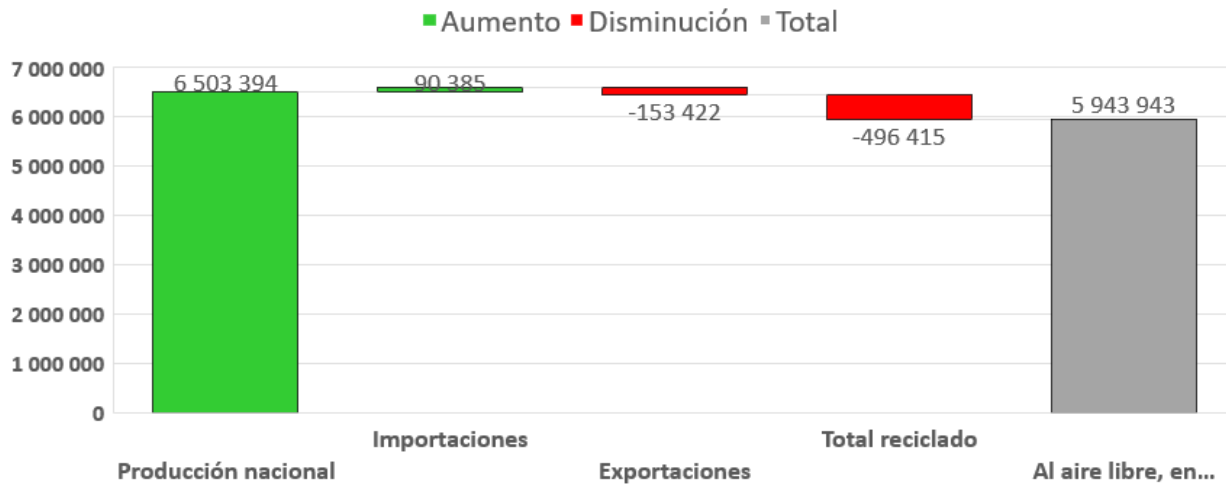
III. I. México

Para el año 2021, en México se generaron 6 503 394 T de desechos plásticos, de las cuales se exportaron 153 422 T, siendo México uno de los principales países exportadores a nivel global. Además, durante el mismo año México importó 90,385 T. Es decir, que en el país permanecieron un total de 6 440 358 T de desechos plásticos. Aunque se reporta que México dispone de una capacidad instalada de reciclaje del 11,9%, México únicamente fue capaz de gestionar 496 415 T, es decir, tan solo un 7,7% de los desechos producidos e importados, lo que derivó en un excedente del 92,3% (5 943 943 T) de desechos plásticos que no fueron gestionados, y terminaron al aire libre, en vertederos o incinerados, como es visible en la gráfica a continuación.

Gráfica 1. Cantidad de desechos plásticos en el territorio de México para el año 2021. Fuente: *United Nations ComTrade database and Independent Commodity Intelligence Services (ICIS) database.*

⁴ Según Interpol, “los motivos del comercio ilegal de residuos son económicos. Los exportadores ilegales evitan los costos de reciclaje en su país y aprovechan los costos laborales más bajos, las regulaciones ambientales y las capacidades de aplicación de la ley en los países importadores. Los importadores ilegales se benefician de los desechos reciclables baratos para producir bienes reciclados, mientras reducen los costos asociados a licencias y al cumplimiento de normas que garanticen una gestión ambientalmente racional de los residuos” (INTERPOL, 2018).

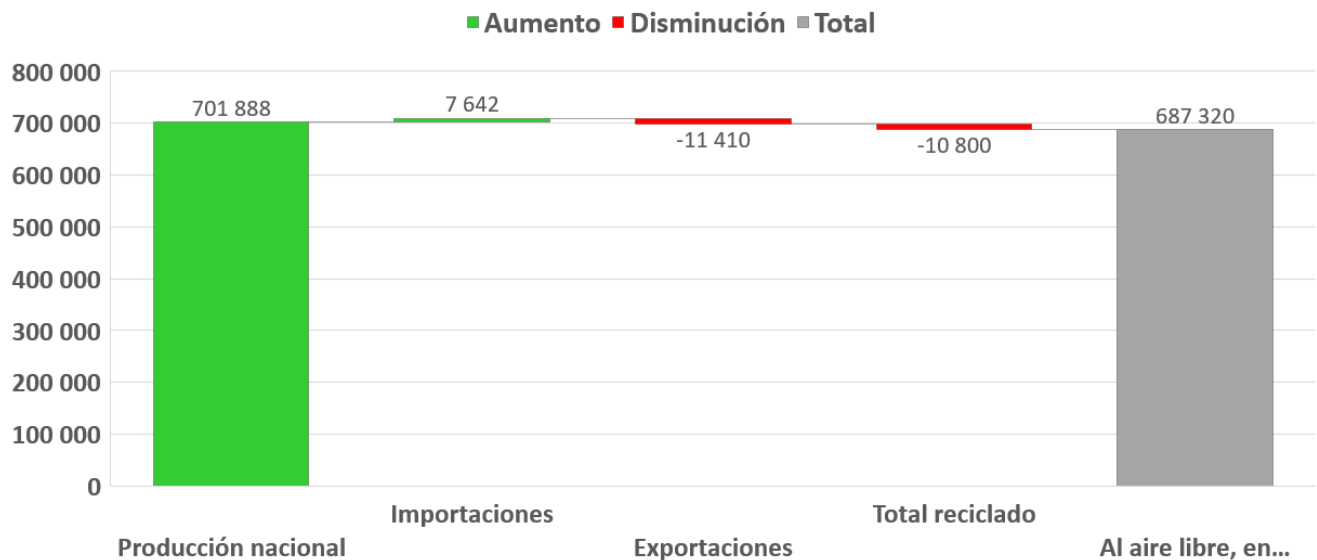
⁵ Por ejemplo, en Argentina, el decreto N° 591/2019 ha proporcionado un marco legal mucho más flexible para la importación de plástico.



III. II. Ecuador

En el caso de Ecuador, durante el año 2021 se generaron internamente 701 888 T de residuos plásticos, de los cuales se exportaron 11 410 T. Por su parte, se importaron 7 642 T de éstos. En consecuencia, en el país se quedaron 698 120 T de desechos plásticos durante este año. Y aunque se reporta que Ecuador tiene una capacidad instalada de reciclaje del 2,1%, solo fueron recicladas 10 800 T, es decir, un 1,5% del total de residuos plásticos que quedaron en el territorio, lo que tuvo como consecuencia un excedente del 98,5% (687 320 T) de desechos plásticos que no fueron gestionados, y terminaron al aire libre, en vertederos o incinerados.

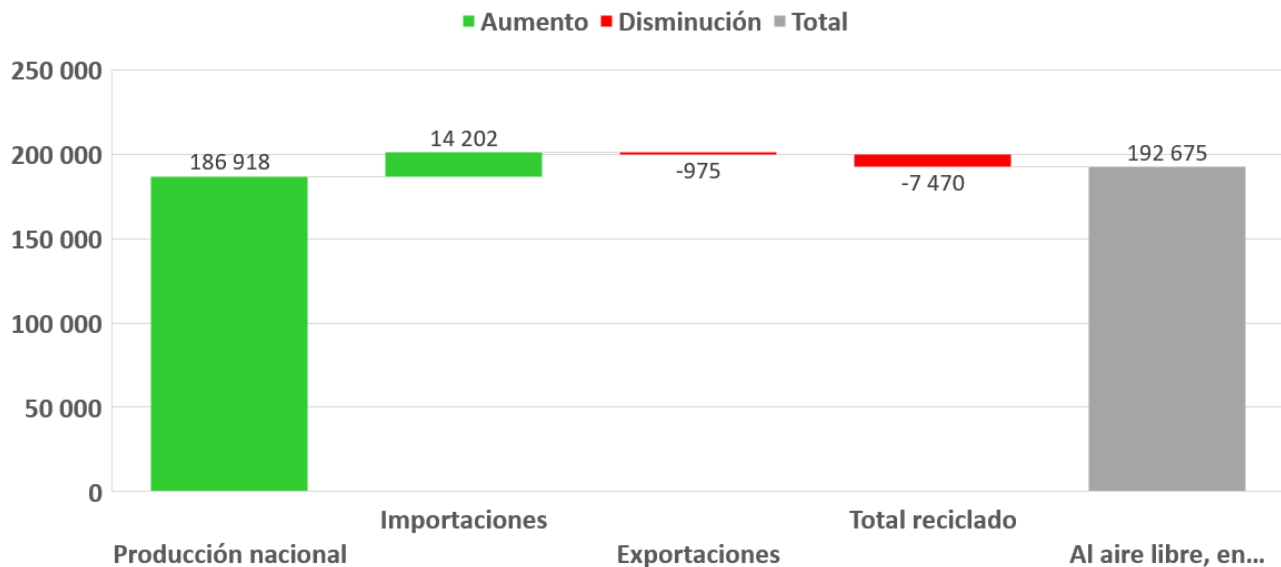
Gráfica 2. Cantidad de desechos plásticos en el territorio de Ecuador para el año 2021. *Fuente: United Nations ComTrade database and Independent Commodity Intelligence Services (ICIS) database.*



III. III. El Salvador

Durante el 2021, la producción nacional de desechos plásticos en El Salvador fue de 186 918 T, de los cuales se exportaron 975 T, y se importaron 14 202 T. Es decir, que en el país permanecieron 200 145 T de residuos plásticos. Aun cuando se reporta que El Salvador tiene una capacidad instalada del 5,0%, solo fue reciclado un 3,7% de desechos plásticos, esto es, 7470 T. En este caso, El Salvador no gestionó 192 675 T de residuos plásticos (que representan un 96,3%), los cuales terminaron al aire libre, en vertederos o incinerados, lo que puede observarse a continuación.

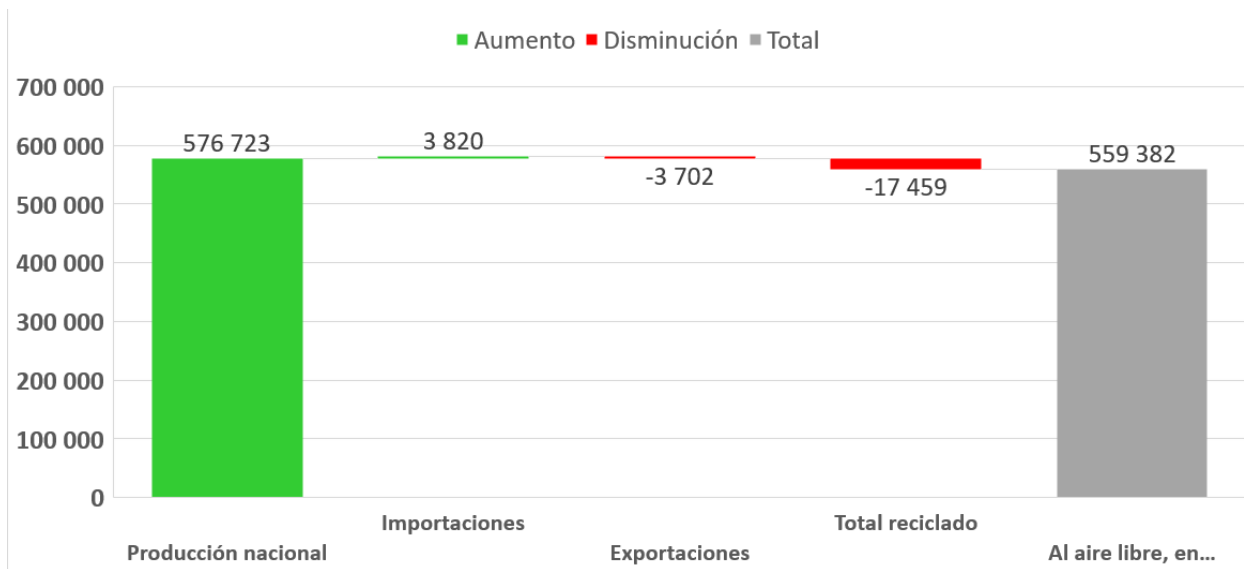
Gráfica 3. Cantidad de desechos plásticos en el territorio de El Salvador para el año 2021. Fuente: United Nations ComTrade database and Independent Commodity Intelligence Services (ICIS) database.



III. IV. Guatemala

La producción nacional de desechos plásticos de Guatemala para el año 2021 fue de 576 723T, de los cuales se exportaron 3 702 T, y se importaron 3 820 T. Es decir, que en el país permanecieron 576 841 T. Aunque se reporta que Guatemala tiene una capacidad instalada del 4,0%, durante este año solo se reciclaron 17 459 T, es decir, un 3,0%. Consecuentemente, Guatemala no gestionó un 97,0% de sus desechos plásticos (559 382 T), que se encuentran al aire libre, en vertederos o incinerados, como aparece en la gráfica a continuación:

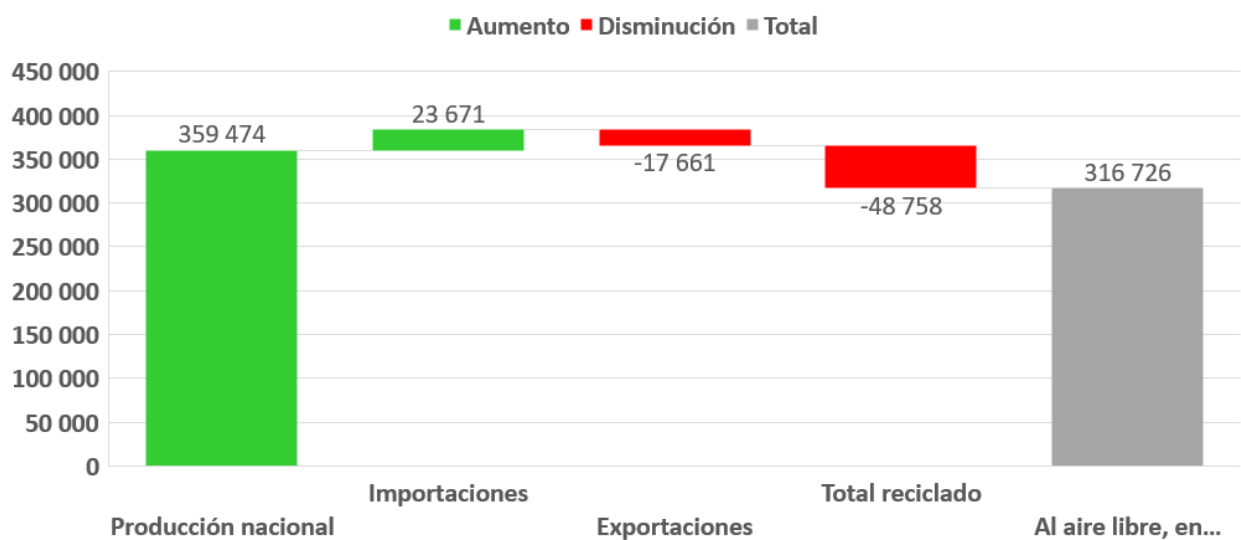
Gráfica 4. Cantidad de desechos plásticos en el territorio de Guatemala para el año 2021. Fuente: United Nations ComTrade database and Independent Commodity Intelligence Services (ICIS) database.



III. V. Honduras

Honduras produjo 359 474 T de desechos plásticos a nivel interno durante el año 2021, de los cuales exportó 17 661 T. Adicionalmente, importó 23 671 T, por lo que en el país permanecieron 365 483 T. Aunque este país reporta una capacidad instalada del 17,9% -muy superior al resto de países de la región, pero aun así, insuficiente para hacer frente a la sobreproducción-, solo fue capaz de reciclar 48 758 T, es decir, un 13,3% de los desechos plásticos que se quedaron en el país. En consecuencia, no gestionó 316 725 T (el equivalente a 86,7%), que terminaron al aire libre, en vertederos o incinerados, como aparece en la gráfica 5.

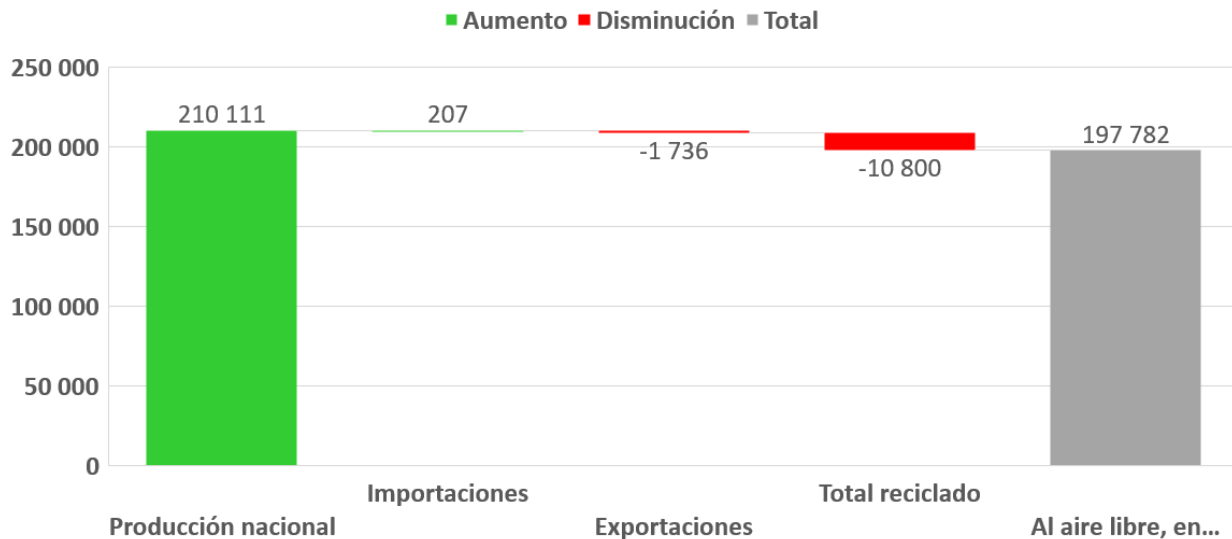
Gráfica 5. Cantidad de desechos plásticos en el territorio de Honduras para el año 2021. Fuente: *United Nations ComTrade database and Independent Commodity Intelligence Services (ICIS) database.*



III. VI. Panamá

En Panamá se produjeron 210 111 T de desechos plásticos durante el año 2021, de los que se exportaron 1 736 T. Por su parte, importó 207 T, lo que implicó que en el país permanecieron 208 582 T. Aunque Panamá reporta una capacidad instalada del 6,9%, en el año 2021 solo se recicló el 5,2% de los residuos en el territorio, es decir, 10 800 T de desechos plásticos. En contraposición, no se gestionó el 94, 8% de los residuos plásticos (197 782 T), que terminaron al aire libre, en vertederos o incinerados.

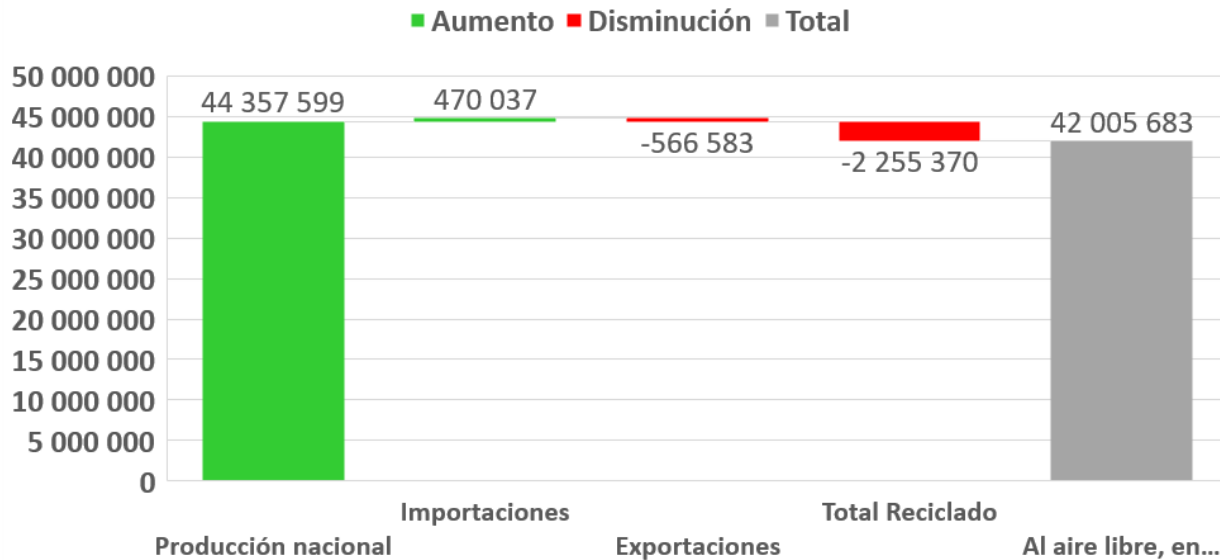
Gráfica 6. Cantidad de desechos plásticos en el territorio de Panamá para el año 2021. Fuente: *United Nations ComTrade database and Independent Commodity Intelligence Services (ICIS) database.*



III. VII. Estados Unidos

Por último, en el año 2021 Estados Unidos generó 44 357 599 T de desechos plásticos dentro de su territorio, de los cuales exportó 566 583 T. Por su parte, importó 470 037 T de los mismos, quedando en su territorio un total de 44 261 053 T. Aunque la capacidad instalada de reciclaje de Estados Unidos es del 14,1%, durante el 2021 solo hizo uso del 5,1% de esa capacidad, reciclando un total de 2 255 370 T de desechos plásticos. En contraposición, se liberó al ambiente un excedente de 42 005 683 T de desechos plásticos (un 94,9%), los cuales se encuentran al aire libre, en vertederos o incinerados (gráfica 7).

Gráfica 7. Cantidad de desechos plásticos en el territorio de Panamá para el año 2021. Fuente: *United Nations ComTrade database and Independent Commodity Intelligence Services (ICIS) database.*



IV. Políticas sobre comercio de residuos plásticos

IV. I. Convenio de Basilea

El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Deshechos Peligrosos y su Eliminación, o Convenio de Basilea (en adelante el Convenio), es un tratado internacional compuesto por una serie de obligaciones orientadas a prohibir la exportación de importación de desechos peligrosos, así como establecer medidas para reducir la generación de este tipo de desechos y tratarlos adecuadamente⁶. Tiene una estructura basada en anexos en la cual los desechos están sujetos a diferentes procedimientos de control según sus propiedades materiales, características y peligrosidad (EIA, 2021), y contempla la posibilidad de que los Estados adopten controles adicionales por medio de la legislación nacional.

En el año 2019, el Convenio fue modificado, enmienda que empezó a regir en enero de 2021. Entraron en vigor lineamientos legalmente vinculantes al Convenio, que reforzaron los controles para el movimiento transfronterizo de desechos, e incluyeron al plástico dentro de su lista de materiales potencialmente peligrosos, antes de lo cual, el comercio de plásticos se encontraba altamente desregulado⁷.

⁶ De países enumerados en este informe, México, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá son signatarios, y Estados Unidos aún no firma el Convenio.

⁷ El convenio define cuatro tipos de regulaciones según el plástico de que se trate. Se encuentran los plásticos peligrosos (descritos en el anexo IX), plásticos que hay que controlar (aquellos que se contaminen por los componentes del anexo 1, en cuyo caso se clasifican dentro de la misma categoría), plásticos que requieren una consideración especial (anexo II) y plásticos que no se consideran peligrosos. Solo el último de ellos se exceptúa de

Aunque en la región de América Latina y el Caribe, los gobiernos han adaptado su legislación al Convenio, del que todos los países son signatarios excepto Haití, en apariencia estas acciones están perdiendo relevancia frente al aumento acelerado de las exportaciones de residuos plásticos a América Latina (GAIA, 2021). Esta tendencia es reforzada por el mismo convenio, pues, aunque su artículo 4, párrafo 5, establece que “ninguna Parte permitirá que los desechos peligrosos y otros desechos se exporten a un Estado que no sea Parte o se importen de un Estado que no sea Parte”, su artículo 11 dispone que las Partes pueden concertar arreglos bilaterales, multilaterales o regionales siempre que dichos acuerdos no menoscaben el manejo ambientalmente racional de los desechos.

Aunque Estados Unidos no forma parte del convenio, esta excepción implica una puerta de entrada para los países latinoamericanos que mantienen tratados de libre comercio con este país. Aunado a ello, “un problema común en la región es el uso de clasificaciones arancelarias ambiguas y genéricas para importar residuos plásticos, lo que dificulta la trazabilidad como material reciclado y aumenta la probabilidad de operaciones ilegales bajo el Convenio de Basilea” (GAIA, 2021).

IV. II. Disposiciones de la OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que forman parte México, Costa Rica y Estados Unidos, estableció un marco para el comercio de residuos peligrosos por medio de la Decisión del Consejo relativo al Control de los Movimientos Transfronterizos de los Residuos destinados a las Operaciones de Recuperación (OCDE/LEGAL/0266), que entró en vigencia en enero de 2021, y guarda conformidad con el Convenio de Basilea⁸. Así, se utilizan apéndices para definir qué desechos se encuentran sujetos a procedimientos de control (conocido como el Procedimiento de Control Ámbar) y, en los casos en que no se puede llegar a un acuerdo en la organización, Basilea se aplica por defecto (Procedimiento de Control Verde) (EIA, 2021).

Además, la decisión establece una obligación de devolución o reexportación de los Residuos sujetos al Procedimiento de Control Ámbar, lo que, para los países de tránsito, implica que la autoridad competente deberá informar inmediatamente a las autoridades competentes de los países de exportación e importación y a cualquier otro país de tránsito. Sin embargo, al igual que con el Convenio de Basilea, “existen acuerdos regionales entre Estados Unidos y Canadá y dentro del mercado único de la UE, lo que deja este comercio intrarregional relativamente libre de obstáculos” (OECD, 2022), asunto que resulta de

la aplicación de este Convenio. Ergo, con la modificación que entró en vigencia en 2019, se incluyó en sus Anexos II (otros desechos) y VIII (residuos peligrosos), a los plásticos compuestos por una combinación de polímeros o aquellos que no son reciclables fácilmente (Quesada *et al*, 2021).

⁸ Los movimientos transfronterizos de residuos plásticos peligrosos se encuentran en la nueva entrada AC300 de la OCDE, que corresponde a la nueva entrada A3210 de Basilea y, en el caso de desechos plásticos no peligrosos (es decir, las entradas B3011 y Y48 de Basilea), los países miembros de la OCDE conservan su derecho a controlar los desechos plásticos en cuestión de conformidad con su legislación nacional y el Derecho Internacional.

especial preocupación pues, para 2019, se reportaba que Estados Unidos intercambió aproximadamente el 55 % de sus desechos plásticos con países miembros de la OCDE (GAIA, 2021).

IV. III. Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos

El Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos (en adelante el Acuerdo), aprobado en el marco del Sistema de Integración Centroamericana en el año 1992, entre los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, surgió como respuesta a la evidencia de gestiones para la importación de Desechos Peligrosos hacia la región. En su artículo 2.4 reconoce la soberanía de los Estados sobre su mar territorial, vías marinas y espacio aéreo establecido según el derecho internacional y la jurisdicción que los Estados ejercen sobre su zona económica exclusiva y sus plataformas continentales (Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, 1992).

En su artículo 3 establece la obligación de los países centroamericanos de tomar las medidas necesarias para prohibir la importación y tránsito de desechos considerados peligrosos, desde países que no sean Parte del acuerdo. Además, se establecen una serie de medidas de coordinación y cooperación para hacer frente a esta problemática, definiéndose la Secretaría de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo como sede de transferencia de información sobre actividades de importación de desechos peligrosos.

IV.Regulaciones nacionales sobre comercio de desechos plásticos

Tomando como base las legislaciones nacionales atinentes a la materia en los siete países analizados en este reporte⁹ (para mayor detalle consultar anexo 1), es posible establecer que sus legislaciones nacionales son escasas y dispersas, y que no se establecen regulaciones específicas sobre el comercio de plásticos, sino que se limitan a regular el comercio transfronterizo de residuos peligrosos o de consideración especial (a excepción de los Estados Unidos, legislación en la que, aunque la mayoría de plásticos se consideran no peligrosos, sí existen restricciones para la importación de plásticos considerados peligrosos).

Para ejercer el control sobre dichas importaciones, se establece una rectoría que en la mayoría de ocasiones recae en los ministerios de ambiente, a excepción del caso de Panamá, pues esta función se encuentra a manos del Ministerio de Salud, en colaboración con el Ministerio de Ambiente. Además, las regulaciones tienen en común que, para la importación de residuos, los importadores deberán presentar justificaciones técnicas a la autoridad rectora, quien deberá dictar la autorización -o no- de los residuos debidamente justificados. Sin embargo, algunos países no cuentan con listados que definan los residuos que se consideran peligrosos, y otros, en cambio, tienen listados desactualizados, (solo Ecuador manifestó estar en proceso de actualización de sus listas con base en la enmienda de plásticos de Basilea). Consecuentemente, los países analizados no cuentan con mecanismos adecuados para la prohibición, fiscalización y el control sobre la importación de residuos plásticos en sus territorios.

⁹ Tales son: a saber: México, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Estados Unidos.

V. Conclusiones

Tras la decisión de China de prohibir la importación de una importante cantidad de polímeros plásticos, con el fin de proteger la salud pública dentro de su territorio, América Latina se ha convertido en un destino emergente para el comercio de estos residuos, que provienen principalmente de Estados Unidos. Una nueva ruta que redirige los desechos hacia una región que ya de por sí carecía de capacidades para contener la crisis de los plásticos, con tasas de reciclaje muy inferiores a los desechos que produce internamente y, en consecuencia, carente de capacidades para gestionar residuos que provengan de otros territorios.

El comercio de residuos plásticos reproduce relaciones coloniales de dominación, o lo que ha sido denominado como colonialismo de residuos. Aunque la crisis de los plásticos se asocia principalmente a las modalidades de producción y consumo del Norte global; son las periferias del Sur las que se encuentran asumiendo las externalidades producidas por esta crisis, en flagrante contradicción con los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas, y el principio “el que contamina paga”. Más aún, las poblaciones del Sur global no internalizan en igual medida los costos asociados al comercio de plásticos, sino que también se despliegan afectaciones diferenciadas debidas al género¹⁰, la clase social, la etnia, entre otros dispositivos de dominación. En consecuencia, el comercio de plásticos se realiza a en perjuicio de las poblaciones más vulnerabilizadas, obstruyendo sus derechos a la salud y al medio ambiente sano, y vulnerando sus perspectivas de desarrollo y justicia ambiental.

VI. Recomendaciones

De cara a la COP-15 del Convenio de Basilea, se recomienda:

- 1. Prohibir las importaciones de residuos plásticos.** En armonía con los principios asociados a la Responsabilidad Extendida al Productor, debe abogarse por una prohibición de importar residuos plásticos en todas las rutas, en especial en los países de América Latina. Además, para el resto del comercio, debe introducirse una enmienda al Convenio para garantizar que los procedimientos de notificación y PIC sean obligatorios para todos los envíos de desechos plásticos, incluyendo los que actualmente no se encuentran contemplados en las enmiendas de plásticos (como B3011).
- 2. Robustecer las capacidades de inspección y control.** Se requieren recursos adecuados, incluso en el área de inteligencia, para que las agencias de fiscalización y control lleven a cabo una mejor aplicación de la ley. Deben mejorarse los canales de comunicación existentes entre las Partes del Convenio, y otros organismos clave como la OMC e INTERPOL y organizaciones locales. Además,

¹⁰ De acuerdo con la Fundación Heinrich Böll, “alrededor del 30 % de las personas empleadas en la industria del plástico son mujeres. Los artículos plásticos baratos producidos en masa, son comúnmente ensamblados por mujeres en plantas de producción industrial con bajos salarios y a menudo en condiciones de riesgo sin protección. Un estudio canadiense encontró que las mujeres que manipulan plásticos en la industria automotriz tienen cinco veces más probabilidades de desarrollar cáncer de mama” (Fundación Heinrich Böll, 2020). Ver más en Lynn *et al* (2017).

debe prevenirse el comercio de plásticos desde el país de origen, pues actualmente la mayoría de medidas se implementan en los países de destino, sin embargo, el comercio de plásticos responde a una problemática de sobreproducción. Es necesario aumentar los controles desde los países de origen con el fin de promover cambios en las modalidades de producción, consumo, infraestructura, capacidades de tratamiento e incautación de los desechos plásticos para exportación.

3. Aplazar la consideración y adopción del borrador de las lineamientos técnicos para la gestión ambiental eficiente de los desechos plásticos para la COP-16 en 2024 luego de las consultas oportunas al INC. El proyecto de directrices no aborda las emisiones peligrosas durante las operaciones de gestión de residuos plásticos, los efluentes peligrosos y ricos en microplásticos procedentes del lavado de residuos plásticos, la eficiencia relativa de los procesos de reciclaje y los impactos climáticos de las operaciones de gestión de residuos plásticos. También se inclinan por tecnologías no probadas, como el "reciclado químico", y omiten el caucho sintético (polímero plástico inequívoco) dentro de las disposiciones, lo que disminuirá en gran medida la relevancia y la legitimidad del Convenio de Basilea entre otros esfuerzos mundiales para abordar la contaminación por plásticos.
4. **Monitorear la eficacia de la enmienda sobre plásticos.** Un año y medio después de la entrada de vigencia de la enmienda sobre plásticos, se hace necesario dar cuenta de la efectividad e implementación de las nuevas medidas incorporadas al tratado. Por ello, debe establecerse un mecanismo de monitoreo y evaluación, por medio del intercambio de información pública, accesible, y con participación activa de los distintos actores con capacidad de seguimiento y control.
5. **Impulsar un instrumento legalmente vinculante.** Además de esto, de cara a la negociación de un nuevo tratado sobre plásticos legalmente vinculante, recomendamos que los negociadores latinoamericanos impulsen un instrumento legalmente vinculante que incluya:
 - (i) medidas de control sobre la producción de plástico virgen y estándares de diseño de productos (así como medidas de gestión de residuos);
 - (ii) objetivos de reducción jurídicamente vinculantes.
 - (iii) un mecanismo financiero sólido, como un fondo multilateral específico;
 - (iv) un órgano científico subsidiario dedicado;
 - (iv) medidas sobre diferentes sectores más allá del envasado, como la agricultura y la pesca y sobre los microplásticos añadidos intencionadamente.

Anexo 1. Legislación nacional sobre comercio de plásticos por países

IV. IV. I. México

México se encuentra sujeto a las disposiciones derivadas del Convenio de Basilea y la OCDE. En su legislación, la rectoría de la regulación de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos se encuentra a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la cual emitió en 2021 la Guía para la Importación y Exportación de Residuos en México. Para la importación o exportación de residuos plásticos peligrosos (A3210) y desechos plásticos de consideración especial (Y48), el importador debe solicitar una autorización de parte de la Semarnat y cumplir con los requisitos del procedimiento antes mencionado, que se regula en la SEMARNAT-07-029. Por su parte, en el caso de los desechos plásticos no peligrosos (B3011), aunque los importadores no se encuentran obligados a requerir autorización por parte de la SEMARNAT, se encuentran sujetos a demostrar a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, cuando corresponda, que sus mercancías cumplen efectivamente con la presunción de no peligrosidad.

En términos generales, la legislación de este país se encuentra dispersa en diferentes normas con vacíos, inconsistencias y duplicidades (EIA, 2021). Además, durante la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México, Estados Unidos y Canadá en los años 2017-2020, no se incorporaron enmiendas en materia de plástico (EIA, 2021).

IV. IV. II. Ecuador

El ordenamiento jurídico del Ecuador, que reconoce los derechos de la naturaleza por medio de su artículo 71 constitucional, y se encuentra sujeto a las obligaciones del Convenio de Basilea, prevé una serie de disposiciones relacionadas a la protección ambiental derivadas de su Ley de Gestión Ambiental de 1999, y el Código Orgánico de Ambiente del año 2017.

Por medio del artículo 5 de la Ley, se establece el Sistema Descentralizado de Gestión Ambiental como un mecanismo de coordinación transectorial, interacción y cooperación entre los distintos ámbitos, sistemas y subsistemas de manejo ambiental y de gestión de recursos naturales, en el que se prevé participación de la sociedad civil. Entre sus funciones se encuentra la consignada en el artículo 32, que establece que deberá publicar los listados de productos, servicios y tecnologías de prohibida fabricación, importación, comercialización, transporte y utilización (Ley de Gestión Ambiental, 2004).

Respecto del Código Orgánico de Ambiente, su artículo 234 establece que los movimientos transfronterizos de residuos sólidos no peligrosos se regulan a través de la normativa ambiental que dicte la Autoridad Ambiental Nacional; mientras que para la importación de residuos especiales, los importadores estarán obligados a presentar un programa de gestión integral de estos residuos con la debida justificación técnica, proceso que será regulado y controlado por la Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades de comercio e industria (artículo 240). Así,

Cualquier movimiento transfronterizo de residuos y desechos peligrosos y especiales se considera ilícito en las siguientes circunstancias: 1. Sin previa autorización emitida por la Autoridad Ambiental Nacional o que se incumplan las obligaciones contenidas en ella; 2. Sin consentimiento del Estado importador o de los Estados de tránsito, según corresponda; 3. Cuando se realice mediante falsas declaraciones, fraude o información errónea; y 4. Que entrañe la eliminación deliberada de los residuos y desechos peligrosos o especiales, en contravención de las normas contenidas en este Código (Código Orgánico de Ambiente, 2017).

Sin embargo, para julio de 2021 el Ministerio solo había registrado tres solicitudes. Para ese momento Ecuador reportó que se encontraba en proceso de actualización de las listas nacionales de desechos y residuos peligrosos y/o especiales, considerando la enmienda sobre plásticos al Convenio de Basilea (GAIA, 2021).

IV. IV. III. El Salvador

En El Salvador, Estado Parte del Convenio de Basilea, la Ley del Medio Ambiente regula la gestión de las sustancias peligrosas en la Ley del Medio Ambiente de 1998, y el Reglamento especial en materia de sustancias, residuos y desechos peligrosos del año 2000. De conformidad con la primera, se prohíbe la introducción en el territorio nacional de desechos peligrosos, así como su tránsito, liberación y almacenamiento (Ley del Medio Ambiente, 1998). En cuanto a la importación y transporte de sustancias peligrosas, se requiere de la obtención de un permiso ambiental otorgado por el Ministerio de Medio Ambiente y Residuos Naturales, para lo cual se elaboró el “Listado de sustancias reguladas: sustancias peligrosas que para su importación y transporte no requieren elaborar estudio de impacto ambiental” de 2015¹¹.

En cuanto al Reglamento especial en materia de sustancias, residuos y desechos peligrosos del año 2000, su artículo 2 establece que su aplicación compete al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien tiene a cargo la identificación de las sustancias, residuos y desechos peligrosos, y la publicación de los listados, proporcionar las reglas técnicas para la introducción, tránsito, distribución y almacenamiento de sustancias y residuos peligrosos, ejecutar las acciones necesarias para cumplir con lo dispuesto en los artículos 4, 5, 6, 10, 11, 13 y 14 del Convenio de Basilea (Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Residuos y Desechos Peligrosos, 2000), entre otras funciones. Sin embargo, a pesar de la entrada en vigencia de la enmienda de plásticos en el Convenio de Basilea, El Salvador aún no ha actualizado el listado de sustancias peligrosas de conformidad con éste.

¹¹ A través de este listado, se establecen tres tipos de sustancias: las reguladas en el anexo 1, que son aquellas sustancias peligrosas que para su importación y transporte no requieren elaborar estudio de impacto ambiental, las sustancias del anexo 2, que son aquellas que para su importación y transporte no requieren presentar documentación ambiental al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pero requieren de permiso del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y las sustancias que se establecen en el anexo 3, que determina el listado de sustancias sobre las que se prohíbe su importación.

IV. IV. IV. Guatemala

En Guatemala, es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales el ente encargado de ejercer la Rectoría Sectorial en materia ambiental y, en específico, del cumplimiento de las disposiciones que se derivan del Convenio de Basilea. De acuerdo con la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, aprobada por Guatemala en 1986, se prohíbe la introducción al país de desechos tóxicos provenientes de procesos industriales que contengan sustancias que puedan infectar, contaminar y/o degradar al medio ambiente y poner en peligro la vida y la salud de los habitantes (Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, 1986). Su artículo 9 establece que la Comisión Nacional de Protección del Medio Ambiente está facultada para requerir de las personas individuales o jurídicas, toda información que conduzca a la verificación del cumplimiento de las normas prescritas por dicha ley y sus reglamentos (Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, 1986).

En Guatemala, no existe una clasificación nacional sobre los tipos de residuos para importación. De hecho, la regulación guatemalteca sobre la materia es escasa, y aunque en el año 2013 se presentó la iniciativa de Ley titulada *Ley sobre Protección de Sustancias y Desechos Peligrosos* con el objeto de regular el uso, recolección, almacenamiento, transporte, y disposición final de las sustancias, materiales y desechos peligrosos, así como cualquier otra operación que los involucre, y proteger la salud y el ambiente (Fernández, 2013), ésta aún no ha sido aprobada.

IV. IV. V. Honduras

En Honduras, la Ley General de Ambiente de 1993 creó la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente, órgano competente para cumplir y hacer cumplir la legislación ambiental de Honduras; para formular y coordinar las políticas nacionales sobre el ambiente; velar porque se cumplan estas políticas; y realizar la coordinación institucional pública y privada en materia ambiental (Ley General del Ambiente, 1993). El artículo 68 de esta ley dispone que el Estado debe ejercer el control sobre la fabricación, formulación, importación, distribución, venta, transporte, almacenamiento, utilización y disposición final de los agroquímicos y productos tóxicos o peligrosos, y que las sustancias tóxicas o peligrosas no podrán ser objeto de fabricación, almacenamiento, importación, comercialización, transporte, uso o disposición, a excepción de que hayan sido debidamente autorizadas por la Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales o por la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud Pública en el ámbito de su competencia (Ley General del Ambiente, 1993).

Para ello, el artículo 69 dispone que deberá emitirse un reglamento, el cual deberá establecer las medidas especiales de control requerido en la generación, tratamiento, identificación, envoltura, rotulación, transporte, almacenaje y disposición de los residuos tóxicos y peligrosos que se originen en el país, de acuerdo con las normas financieras y técnicas de seguridad que garanticen su aislamiento y prevengan su impacto negativo en el ambiente (Ley General del Ambiente, 1993). Además, prohíbe expresamente la introducción al país de residuos tóxicos o peligrosos generados en otro país.

Al igual que en el caso de Guatemala, en Honduras no existe una clasificación nacional sobre los tipos de residuos para importación, lo que dificulta la identificación y el control sobre éstos. Y según la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas de Honduras, de 56 sustancias químicas que han sido reguladas en los Convenios de Basilea, Estocolmo y Rotterdam, Honduras solo se ha pronunciado respecto a la regulación de la importación, uso u otra etapa del ciclo de vida de 36 sustancias, es decir, sobre un 64% de éstas (Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas, 2014).

IV. IV. VI. Panamá

En Panamá, el ente competente para atender la gestión de los residuos peligrosos es el Ministerio de Salud. Sin embargo, la Ley General de Ambiente de 1998 por medio de su artículo 44 establece que el Ministerio de Ambiente apoyará al Ministerio de Salud en la aplicación del Convenio de Basilea, y que deberá establecerse un programa conjunto a fin de que estas sustancias no existen, se importen, distribuyan o utilicen en el país. En el mismo sentido, la ley número 8 de 1991 reitera la prohibición de que se importe cualquier forma de desechos tóxicos o contaminantes al territorio de la República de Panamá (Ley por medio de la cual se prohíbe la importación de desechos tóxicos o contaminantes al territorio de la República de Panamá, 1991).

Por medio del decreto ejecutivo 305 de 2002 se reglamentó la importación de una lista de sustancias consideradas potencialmente peligrosas. En su artículo segundo, se prohíbe la importación, distribución y uso de las sustancias indicadas en el Anexo 1 o de productos que las contengan, sin mediar el licenciamiento previo no automático expedido por el Ministerio de Salud. Sin embargo, el decreto no considera los polímeros plásticos como sustancias peligrosas. Así, en Panamá no existe una regulación nacional que, de forma integral, regule la gestión de los desechos peligrosos y de los desechos plásticos en particular.

IV. IV. VII. Estados Unidos

En los Estados Unidos, las exportaciones e importaciones de desechos no peligrosos, incluida la chatarra y desechos plásticos no peligrosos, no están sujetas a los requisitos de exportación e importación en virtud de la Ley de recuperación y conservación de recursos de los EE. UU. (RCRA en adelante), la ley de gestión de desechos de los EE. UU. y sus reglamentos (United States Environmental Protection Agency, 2021). Aunque la mayoría de la chatarra y los desechos plásticos se encuentran regulados como no peligrosos, sí existen prohibiciones para la importación y exportación de desechos plásticos peligrosos en la RCRA.

Como se indicó supra, Estados Unidos no forma parte del Convenio de Basilea. Ello implica que, por regla de principio, los países miembros no pueden comerciar desechos plásticos con los Estados Unidos, a menos de que exista un tratado multilateral o bilateral. En el caso de la OCDE, los Estados Unidos participa en un acuerdo legalmente vinculante con miembros de la OCDE que rige los movimientos transfronterizos de desechos con fines de recuperación, el que aplica únicamente para plásticos considerados como no peligrosos (Y48). Además,

Estados Unidos tiene acuerdos bilaterales con Canadá, México, Costa Rica, Malasia y Filipinas que cubren envíos transfronterizos de desechos peligrosos bajo términos específicos. Por ejemplo, según los acuerdos bilaterales con Costa Rica, Malasia y Filipinas, Estados Unidos puede recibir desechos peligrosos para reciclar o desechar de Costa Rica, Malasia y Filipinas, pero no puede exportar desechos peligrosos a estos países (United States Environmental Protection Agency, 2021).

Incluso, el comercio de desechos plásticos no peligrosos controlados por Basilea, listado Y48 de Basilea, entre Estados Unidos y Canadá está permitido en el marco del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de Canadá sobre el Manejo Ambientalmente Racional de Desechos y Desechos No Peligrosos Sujetos a Movimiento Transfronterizo, establecido en octubre de 2020.

VII. Bibliografía

Asamblea Legislativa de la República de Panamá (1991). Ley por medio de la cual se prohíbe la importación de desechos tóxicos o contaminantes al territorio de la República de Panamá. http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Panama/PA_Ley_8-1991_Desechos.pdf

Asamblea Legislativa de la República de Panamá (2021). Ley que establece incentivos ambientales. https://nicholasinstitute.duke.edu/sites/default/files/plastics-policies/4984_N_2021_Ley_223_Que_Establece.pdf

Condamine, P. (2021). Irresponsibly managed plastic waste trade has no place in circular economy. <https://www.breakfreefromplastic.org/wp-content/uploads/2021/04/Waste-Trade-Manifest-o-TEXTSIGN.pdf>

Congreso de la República de Guatemala (1986). Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, 1986. http://www.oas.org/dsd/fida/laws/legislation/guatemala/guatemala_1986.pdf

Congreso Nacional de Ecuador (2004). Ley de Gestión Ambiental. Recuperado de: <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/LEY-DE-GESTION-AMBIENTAL.pdf>

Congreso Nacional de Ecuador (2017). Código Orgánico de Ambiente. https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO_ORGANICO_AMBIENTE.pdf

Congreso Nacional de Honduras (1993). Ley General del Ambiente. <http://www.bvs.hn/Honduras/Leyes/LEYGENERALDELAMBIENTE.pdf>

Environmental Investigation Agency (2021). The Truth Behind Trash: The scale and impact of the international trade in plastic waste. <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-The-Truth-Behind-Trash-FINAL.pdf>

Fernández, L.J. (2013). Iniciativa que dispone aprobar Ley sobre Protección de Sustancias y Desechos Peligrosos.

https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/iniciativas/Registro4688.pdf

Fundación Heinrich Böll (2020). El Atlas del Plástico: datos y cifras sobre el mundo de los polímeros sintéticos. Fundación Heinrich Böll Ciudad de México - México y El Caribe.

Geyer, R. (2020). Production, use and fate of synthetic polymers in plastic waste and recycling. En *Plastic Waste and Recycling: Environmental Impact, Societal Issues, Prevention, and Solutions*. Letcher, T.M. (ed.). Cambridge, MA: Academic Press. 13-32. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128178805000025?via%3Dihub>.

Global Alliance for Incinerator Alternatives (2021). Plastic waste has arrived in Latin America: trends and challenges in the region.

INTERPOL (2018). Strategic Analysis Report: Emerging criminal trends in the global plastic waste market since January 2018. <https://www.interpol.int/News-and-Events/News/2020/INTERPOL-report-alerts-to-sharp-rise-in-plastic-waste-crime>

IPEN (2021) Plastic Waste Poisoning Food and Threatening Communities in Africa, Asia, Central & Eastern Europe and Latin America.

Jenner *et al.* (2022) Detection of microplastics in human lung tissue using μ FTIR spectroscopy. *Science of The Total Environment*. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2022.154907>

Leslie *et al.* (2022) Discovery and quantification of plastic particle pollution in human blood. *Environment International*. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2022.107199>

Lynn *et al.* (2017) Plastics, gender and the environment: Findings of a literature study on the lifecycle of plastics and its impacts on women and men, from production to litter. *Women Engage for a Common Future*.

OECD (2022). Monitoring trade in plastic waste and scrap. OECD Environment Working Paper No. 194.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Honduras (2005). Decreto 4741 de 2005. https://fenavi.org/wp-content/uploads/2018/05/Decreto4741_2005_residuos_peligrosos-1.pdf

Ministerio del Medio Ambiente de El Salvador (2000). Reglamento Especial en Materia de Sustancias, Residuos y Desechos Peligrosos.

Quesada Rojas, A., Rodríguez Vargas, L.H., Fragozo Velásquez, L.P., Arroyo Arce, K., Durán González, D., Arosemena Boderó, T., y Rodríguez, E. (2021). La contaminación marina por plásticos: un análisis integral de Fundación MarViva. Fundación MarViva. San José, Costa Rica. 128 pp.

Ragusa *et al.* (2021) Plasticenta: First evidence of microplastics in human placenta. *Environment International*. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2020.106274>

Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (2014). Marco legal para la gestión de productos químicos en Honduras.

[http://www.miambiente.gob.hn/media/adjuntos/libroscscoco/None/2019-07-17/21%3A31%3A16.282497%2B00%3A00/Marco legal GPQ en Honduras.pdf](http://www.miambiente.gob.hn/media/adjuntos/libroscscoco/None/2019-07-17/21%3A31%3A16.282497%2B00%3A00/Marco%20legal%20GPQ%20en%20Honduras.pdf)

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2021). Guía para la Importación y Exportación de Residuos en México. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/630446/Guia-SEMARNAT-07-029.pdf>

United States Environmental Protection Agency (2021). New International Requirements for the Export and Import of Plastic Recyclables and Waste. United States Environmental Protection Agency. <https://www.epa.gov/hwgenerators/new-international-requirements-export-and-import-plastic-recyclables-and-waste#whatrequire>