

EL LIBRO DEL INC-5



#PlasticsTreaty



GAIA es una alianza mundial de más de 1.000 grupos de base, organizaciones no gubernamentales y particulares de más de 90 países. Con nuestro trabajo pretendemos catalizar un cambio global hacia la justicia medioambiental fortaleciendo los movimientos sociales de base que promueven soluciones a los residuos y la contaminación. Imaginamos un mundo justo, sin residuos, basado en el respeto de los límites ecológicos y los derechos comunitarios, en el que las personas estén libres de la carga de la contaminación tóxica y los recursos se conserven de forma sostenible, no se quemen ni se viertan. Nuestra red se basa en el conocimiento comunitario profundamente arraigado de nuestros miembros y la experiencia local de nuestras comunidades regionales. Operando desde un lugar de conectividad y confianza, podemos intercambiar el conocimiento y las herramientas transfronterizas necesarias para crear un movimiento verdaderamente global que ponga fin a la contaminación por residuos.

Agradecimientos

Este cuadernillo fue preparado por Sirine Rached (redacción y edición) con contribuciones de Neil Tangri (Un mecanismo financiero justo y eficaz, Reducción de la producción de plásticos: El imperativo climático), Andrea Lema (Transición justa en el tratado global sobre plásticos), y Flore Berlingen (Responsabilidad extendida del productor, Un arancel global a los plásticos). Fue traducido al español por Yvonne Fisher y Natalia Dulcey, y revisado por Merrisa Naidoo, Arpita Baghat, Alejandra Parra, Jessica Roff, Ana Rocha and Neil Tangri, y miembros de los Grupos de Trabajo Regionales sobre Plásticos de GAIA. Esta publicación fue apoyada en parte por el Plastic Soup Foundation y Bloomberg Philanthropies.

Índice

1. Introducción: La compleja disyuntiva que enfrenta el INC-5	1
2. Comentarios sobre el tercer documento oficioso del Presidente del INC	3
3. Un cronograma de negociaciones actualizado	10
4. Reducción de la producción de plásticos: El imperativo climático	13
5. Empleos verdes y medios de vida en el marco de un tratado efectivo sobre plásticos	16
6. El tratado de plásticos y el Convenio de Basilea	20
7. Un mecanismo financiero justo y eficaz	23
8. Un arancel global a los plásticos	29
9. Responsabilidad extendida del productor	32
10. Compensación plástica, créditos y neutralidad	35
11. Transición justa en el tratado global sobre plásticos	38
12. ¿Cambio de materiales o sistemas?	42
13. La trampa de la circularidad	46
14. Fracasos del “reciclaje” químico	50
15. Definiciones	54

1. Introducción: La compleja disyuntiva que enfrenta el INC-5

A medida que nos acercamos a la quinta reunión del Comité Intergubernamental de Negociación (INC), los negociadores se encuentran en una encrucijada. Un camino conduce hacia un tratado que realmente permita “acabar con la contaminación por plásticos” (según la [Resolución 5/14 de la UNEA](#)), con obligaciones globales vinculantes a lo largo del ciclo de vida del plástico, principalmente mediante **el congelamiento y la reducción gradual de la producción**, que recibió el apoyo de más de 65 países en el INC-4. El otro camino conduce hacia un tratado limitado a productos y residuos, que condenaría a nuestro planeta y a nuestras comunidades a un cambio climático descontrolado, alimentado por la expansión desenfrenada de la industria petroquímica, llevando al colapso de ecosistemas saturados de contaminación plástica y a enfermedades prevenibles causadas por la exposición a microplásticos y sustancias químicas en los plásticos.

El camino hacia el INC-5 no ha estado exento de desafíos. En el INC-1 de Punta del Este se perdió un valioso **tiempo de negociación** [dedicado al foro de múltiples partes interesadas](#), en tanto los titulares de derechos enfrentaron obstáculos para participar de manera significativa en las negociaciones debido a limitaciones en el acceso y el tiempo de intervención permitido en las plenarias y en los grupos de contacto desde el INC-1 en adelante. Los desacuerdos sobre el borrador del Reglamento, tanto en el INC-1 como en el INC-2 de París, supusieron una pérdida de tiempo aún mayor. También se desperdició la oportunidad de avanzar en obligaciones básicas específicas, ya que en el INC-2 y el INC-3 no se logró llegar a un acuerdo sobre el trabajo entre períodos de sesiones. Como solución a estos retrasos se propone ahora la elaboración de un tratado más específico y, en el periodo intermedio, la realización de trabajos adicionales.

En paralelo, el **texto del borrador del tratado** se infló considerablemente a pesar de haber tenido un comienzo prometedor. Pasó de ser un [Documento equilibrado de opciones](#) en el INC-2, a convertirse en un borrador cero que reflejaba la totalidad de las opiniones antes del INC-3. Con posterioridad al [INC-3](#), el borrador del tratado pasó de 31 a 68 páginas después de que los cofacilitadores permitieran la presentación de comentarios por escrito, sin que se impusiera restricción alguna por parte del rol de moderador de las discusiones en grupos. Al concluir el INC-4, el texto se había vuelto inviable, con 77 páginas y más de 3700 corchetes. Muchos de estos agregados eran de mala calidad y, a menudo, carecían de validez como texto jurídico, con redundancias e inconsistencias tanto de contenido como de estructura, en parte debido a la demora en la formación del Grupo de Redacción Jurídica. Esto llevó a la Presidencia del INC a intentar simplificar y reorientar el texto a través de una serie de documentos oficiosos.

Entretanto, la **participación equitativa** ha resultado inalcanzable para muchos gobiernos del Sur Global, ya que carecen de financiación para viajes y no han sido consultados de manera adecuada ni efectiva (debido a barreras lingüísticas y de acceso digital) durante las conversaciones informales entre los períodos de sesiones, que han estado marcadas por la falta de transparencia, a pesar de la búsqueda de un tratado ambicioso y eficaz. Al mismo tiempo, los titulares de derechos han visto restringida su participación en las negociaciones al limitárseles el acceso y el tiempo de intervención, tanto en las sesiones plenarias como en los grupos de contacto, a pesar de que representan a las comunidades más perjudicadas por la contaminación a lo largo del ciclo de vida del plástico. Las

negociaciones transparentes e inclusivas en el INC-5 serán fundamentales para restablecer la confianza y lograr una convergencia adecuada sin renunciar a la ambición.

Para ayudar a los negociadores, este cuadernillo ofrece:

- En relación con las **prioridades para el INC-5**: Una evaluación de la **tercera iteración del documento oficioso de la presidencia**, seguido de un **cronograma propuesto** para completar y complementar las negociaciones hasta la primera Conferencia de las Partes (COP) en el marco del tratado;
- En relación con la **producción**: Un análisis más detallado de los desafíos y oportunidades asociados a un tratado que promueva la reducción gradual de los plásticos, desde su necesidad del punto de vista del **clima**, sus efectos en el **empleo**, hasta la manera en que las medidas que se tomen en la fases iniciales de la cadena de producción podrían hacer que dicho tratado fuera de verdad complementario, en lugar de redundante, respecto del **Convenio de Basilea**;
- En relación con la **financiación**: Una propuesta para un **mecanismo financiero justo y eficaz**, seguida de un análisis más detallado de un **arancel global a los plásticos**, y de las oportunidades y limitaciones de la **Responsabilidad Extendida del Productor**, así como de **los riesgos de los créditos de plástico**;
- En relación con una **transición justa**: **Aspectos no negociables para los recolectores** y otros trabajadores en entornos cooperativos, así como para los **pueblos indígenas**, junto con un análisis sobre los beneficios de **cambiar a materiales alternativos dentro del paradigma de un solo uso, o de adoptar sistemas alternativos**;
- En relación con la **gestión de residuos**: Una crítica de la **circularidad de los plásticos**, y una evaluación actualizada de los fracasos del **reciclaje químico**;
- Así como algunas **definiciones clave**.

2. Comentarios sobre el tercer documento oficioso del Presidente del INC

Consideraciones generales

Un proceso problemático: El Presidente del INC ha propuesto, como punto de partida de las negociaciones del INC-5, la tercera iteración de un documento oficioso elaborado para ser una alternativa a la Recopilación del proyecto de texto que salió del INC-4, el cual se volvió muy largo y recargado de corchetes. Sin embargo, en las consultas llevadas a cabo para desarrollar las versiones sucesivas del documento oficioso faltó transparencia y se excluyeron muchos países miembros, en particular los del Sur Global, entre ellos, países líderes para lograr un tratado ambicioso.

Un comienzo débil: El texto no debe predeterminedar la naturaleza voluntaria o vinculante de las disposiciones. Sin embargo, el documento oficioso de la presidencia es preocupantemente débil, apoyándose de forma excesiva en medidas voluntarias, y excluyendo las que son vinculantes. En su versión actual, el documento no resultará ser un tratado eficaz para poner fin a la contaminación por plásticos, ni logrará proteger la salud humana o el medio ambiente de los daños causados por los plásticos a lo largo de su ciclo de vida.

La mayoría de las medidas del documento oficioso son voluntarias (*"reconoce la necesidad de gestionar", "promover", "animar", "cooperar para realizar"*) y se basan en lineamientos no vinculantes que las COPs adoptaran en el futuro (23 menciones). Se ignoran las numerosas opciones de medidas vinculantes efectivas contenidas en la recopilación del borrador de texto o propuestas durante el trabajo intersesional, las cuales incluyen una gama representativa de posiciones de alta, media y baja ambición, incluso opciones para medidas eficaces y vinculantes. También ignora las posiciones de 66 países que apoyan una reducción gradual de la producción de plástico, y firmaron la [Declaración Bridge to Busan](#), además de las posiciones a favor de medidas vinculantes para las sustancias químicas de preocupación a lo largo del ciclo de vida de los plásticos, o de los planes nacionales vinculantes.

Un tratado difícil de fortalecer: El texto actual tampoco le brinda a la futura COP la posibilidad de fortalecer el tratado, ya que no propone ninguna medida para poder ajustar los anexos (por ejemplo para actualizar criterios, listas, objetivos y calendarios) y plantea una desafiante mayoría de tres cuartos para las enmiendas a los anexos.

Falta de énfasis en el medio ambiente: Ni en el texto, ni en el preámbulo se hace referencia al medio ambiente, tampoco se menciona la triple crisis planetaria ni se hace una referencia específica a la biodiversidad ni al clima, aunque el preámbulo del [Tratado de alta mar](#) (o Acuerdo BBNJ por su sigla en inglés), por ejemplo, los incluya.

Un ciclo de vida sólo de palabra: La estructura del texto no sigue el orden del ciclo de vida, abordando los productos antes de la producción (o "suministro"), y subordinando las sustancias químicas a los productos. Además, falta una definición del alcance a lo largo del ciclo de vida completo de los plásticos, de la extracción hasta el final de su vida. Falta también en el preámbulo una referencia a la [Resolución 5/14 de la UNEA](#) y su énfasis en *"un enfoque que abarque todo el ciclo de vida del plástico"*. La ausencia de un abordaje de ciclo de vida se evidencia en las medidas sobre las

sustancias químicas, limitadas sólo a los productos, con una transparencia química opcional que condena la economía global del plástico a una circularidad tóxica.

Camino para el fortalecimiento del texto

Preámbulo

- Incluir una referencia a la [Resolución 5/14 de la UNEA](#) y su énfasis en “un enfoque que abarque todo el ciclo de vida del plástico”;
- Incluir referencias a la biodiversidad y al clima como componentes de la triple crisis planetaria afectada por la contaminación por plásticos, que perjudica todos los límites planetarios;¹
- Usar el texto siguiente del [Tratado de alta mar](#) (Acuerdo BBNJ) “*Respetando la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de todos los Estados*” en vez de las formulaciones intrincadas y redundantes en el documento oficioso.

Principios

- Incluir un artículo dedicado a los principios para garantizar que estos tengan fuerza jurídica;
- Referencia a los principios de precaución, de prevención, de no regresión, de quien contamina paga², de justicia intergeneracional³, al derecho humano a la salud⁴, al derecho humano a un medio ambiente limpio⁵, al del niño⁶, a los derechos de los pueblos indígenas⁷, a la transparencia, al principio de no daño transfronterizo⁸, así como al de la debida diligencia debida⁹.

Objetivo y alcance

- Sobre la base de la combinación de las dos opciones de objetivos por parte del Presidente, definir el alcance en consonancia con [la Resolución 5/14 de la UNEA](#) junto con el objetivo de la siguiente manera: “*Los objetivos de este instrumento son acabar con la contaminación por plásticos protegiendo la salud humana y el medio ambiente, basándose en un enfoque integral que aborde todo el ciclo de vida de los plásticos, desde su extracción hasta el final de su vida*”;
- Garantizar que la atención se centre en la contaminación por plásticos más que en sus “repercusiones negativas” (o “efectos adversos”);
- Eliminar el lenguaje no vinculante y sin validez legal (“con la ambición de”) que socava el firme mandato de [la Resolución 5/14 de la UNEA](#) de “Acabar con la contaminación por plásticos”.

Medidas relativas a la oferta (no se propone ningún texto)

¹ Villarrubia-Gómez, Almroth, Eriksen, Ryberg, & Cornell (2024). [Plastics pollution exacerbates the impacts of all planetary boundaries](#). *One Earth*

² UN Special Rapporteur on the Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment (2024). [The Right to a Healthy Environment: A User's Guide](#), precautionary principle: p. 14, principle of prevention: p. 14, principle of non-regression: p. 15, polluter pays principle: p. 14.

³ [Maastricht Principles on the Human Rights of Future Generations](#)

⁴ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (2024). [OHCHR and the right to health](#).

⁵ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (2024). [About human rights and the environment](#).

⁶ [Convention on the Rights of the Child](#).

⁷ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (2024). [About Indigenous Peoples and human rights](#)

⁸ Uno de los principios de Río: [Rio Declaration on Environment and Development](#).

⁹ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (2024). [Corporate human rights due diligence](#).

- Evitar un objetivo global del que las Partes no son responsables individualmente;
- Evitar depender de futuras COP para definir nuevas obligaciones básicas de los tratados;¹⁰
- Incluir reportes **obligatorios para la producción y exportación de polímeros plásticos, así como la divulgación y notificación sobre todas las subvenciones a la producción de plásticos**, para establecer un inventario mundial y una base sólida para los objetivos, los calendarios de reducción progresiva y las evaluaciones de la eficacia;
- Incluir **objetivos vinculantes de reducción progresiva de la producción mundial y nacional** compatibles con niveles justos para los límites planetarios, empezando con 1,5 grados de calentamiento global como límite climático, y el derecho humano a la salud, con indicadores de las metas y calendarios de reducción progresiva establecidos en un anexo sobre la producción de plástico. Los objetivos nacionales vinculantes son esenciales para evitar un objetivo global del que ninguna Parte sea responsable, y un fracaso calcado del Acuerdo de París;
- Exigir **una revisión periódica de los objetivos y calendarios de reducción progresiva** por parte de la COP, con el apoyo de un órgano científico subsidiario, basada en los datos y la ciencia más recientes sobre los impactos medioambientales y en la salud humana;
- Exigir **el fin de las subvenciones a la producción de plástico**, incluidas las directas (por ejemplo, créditos fiscales, préstamos) e indirectas (por ejemplo, energía subvencionada, agua y uso de la tierra).

Sustancias químicas preocupantes (no se propone ningún texto)

- Volver a un **artículo dedicado a las sustancias químicas preocupantes** a lo largo del ciclo de vida de los plásticos, según el borrador del texto de recopilación;
- Hacer referencia a las sustancias químicas preocupantes **"presentes en materiales y productos plásticos"** (incluidas las sustancias químicas en pellets y las sustancias añadidas no intencionalmente - NIAS) en lugar de las sustancias químicas preocupantes **"tal como se utilizan en los productos plásticos"** (excluidas las sustancias químicas en pellets y las NIAS);¹¹
- Recaltar **los tipos de sustancias químicas** presentes en los plásticos: aditivos, sustancias químicas de transformación, polímeros, oligómeros, monómeros y NIAS; esto debe quedar claro en el artículo del tratado sobre Definiciones.
- **Prohibir** el uso de sustancias químicas preocupantes en los plásticos:
 - un enfoque basado en **criterios de peligro**, definidos en un anexo, empezando por la persistencia, la bioacumulación, la movilidad y la toxicidad;
 - una **lista roja**, en el anexo que se elaborará durante el periodo provisional, en la que se identificarán las sustancias químicas que cumplan uno o varios criterios de peligro;
 - un **enfoque basado en grupos**, por razones de eficacia y para evitar sustituciones lamentables, con la lista de grupos que figura en el anexo;
 - **seguimiento continuo** de los productos químicos plásticos sobre los que no hay pruebas suficientes para concluir que no son peligrosos, a través de un órgano científico subsidiario;

¹⁰ Las COP no pueden crear nuevas obligaciones en virtud de los tratados sin seguir unos procesos de enmiendas lentos y onerosos que rara vez tienen éxito. Véase CIEL (2024), [Scope and Limits of Decisions by the Conference of the Parties Key Considerations for the Future Plastics Treaty](#).

¹¹ Wagner et al. (2024) [State of the science on plastic chemicals - Identifying and addressing chemicals and polymers of concern](#)

- facultar a la COP para que actualice los criterios de peligro y los grupos prohibidos de productos químicos del anexo, basándose en los últimos avances científicos y en pruebas independientes, a través del trabajo del órgano científico subsidiario, y utilizando un proceso de ajuste del anexo más ágil que el proceso de enmiendas del tratado;
- Exigir la divulgación de la composición química de los materiales y productos plásticos mediante un sistema de transparencia obligatorio y armonizado a escala mundial;
- Adoptar un enfoque "sin datos no hay mercado";¹²
- Sustituir las menciones a la flexibilidad y a las circunstancias nacionales por una referencia al artículo sobre Exenciones.

Productos plásticos (no se propone ningún texto, considérense [las propuestas de trabajo entre sesiones](#))

- Recordemos que los productos plásticos incluyen componentes plásticos en otros productos, como los microplásticos primarios, y hagamos referencia al artículo sobre Definiciones;
- Utilizar un enfoque basado en criterios y grupos para llevar a cabo controles de los productos y componentes plásticos, incluidos los microplásticos primarios, que son:
 - problemáticos para la salud humana o el medio ambiente, incluidos los productos de un solo uso y de vida corta y los productos difíciles de gestionar como residuos; en particular, los productos de plástico fabricados con los materiales más propensos a emitir microplásticos secundarios, como las espumas de plástico, los textiles y los plásticos oxodegradables, deben controlarse y eliminarse progresivamente como grupos;
 - innecesarios para las funciones sociales vitales y, por tanto, pueden eliminarse sin ser sustituidos;
 - o que pueden evitarse ampliando los sistemas de reutilización y rellenado, o las alternativas no plásticas;
- Incluir criterios para estos tres elementos, y las listas correspondientes, en un anexo sobre productos plásticos, y que puedan desarrollarse durante el periodo interino, al tiempo que se anima a las Partes a aplicarlos antes de la COP-1 de forma provisional;¹³
- Sustituir las menciones a la flexibilidad y las circunstancias nacionales por una referencia al artículo sobre exenciones y excluir las exenciones generales (por ejemplo, para los plásticos en la sanidad).

Exenciones

- Limitar el proceso de notificación basado en el Convenio de Minamata para la primera exención de 5 años a las eliminaciones tempranas (por ejemplo, efectivas hasta 2 años después de la entrada en vigor del tratado), con una fecha de expiración de 3 a 5 años después de la fecha de eliminación (en lugar de 10 años como propone el documento oficioso);

¹² Para una propuesta exhaustiva, véase Wagner et al. (2024) [State of the science on plastic chemicals - Identifying and addressing chemicals and polymers of concern](#). Sobre la transparencia, véase HEJSupport, Sociedad Sueca para la Conservación de la Naturaleza y groundWork, 2024, [Transparency and traceability systems for plastics: Design and practicability](#) considerations.

¹³ Para consultar la propuesta completa, véase Consejo Nórdico de Ministros (2024). [Criterios mundiales para abordar los productos de plástico problemáticos, innecesarios y evitables](#), de Raubenheimer & Urho.

- Cumplir el Protocolo de Montreal para las eliminaciones progresivas medias y tardías (por ejemplo, efectivas después de 2 años de la entrada en vigor del tratado), y todas las prórrogas de las exenciones, con un **proceso de autorización basado en el uso esencial** y que requiera la aprobación de la COP;
- **Excluir las exenciones generales;**
- Guiar a las Partes cuyo acceso a la financiación no cubra sus necesidades de aplicación para que soliciten **aliviación en virtud del mecanismo de cumplimiento del tratado**, en lugar de solicitar exenciones.

Diseño

- Sustituir el texto voluntario ("*se anima a cada Parte*") y vago ("*a tomar medidas*") basadas en futuras orientaciones no vinculantes de la COP) por **un lenguaje vinculante** para medidas efectivas sobre reutilización y reparación y para crear unas condiciones de diseño predecibles y equitativas para las empresas que dependen de los productos plásticos;
- Establecer **la obligación de rediseñar los productos de plástico problemáticos** que no puedan eliminarse o evitarse directamente, de acuerdo con estas normas y objetivos definidos en un anexo;
- Incluir **normas de diseño vinculantes y objetivos** definidos en un anexo, siguiendo la jerarquía de residuos, dando prioridad a la reutilización y haciendo hincapié en la durabilidad, la seguridad, la clasificación, el transporte, el lavado y la redistribución para complementar los objetivos mínimos de reutilización, recogida y devolución, rellenado, reacondicionamiento y reparación;
- Garantizar **que la reutilización sea independiente del material y no se limite a los plásticos** para permitir la mejor elección de material para una aplicación de reutilización determinada;
- Obligar a los futuros COP a proporcionar **normas de diseño para un reciclaje seguro**, garantizando al mismo tiempo que los productos se diseñen para poder reciclarse de forma segura y que se reciclen de forma efectiva una vez que ya no puedan reutilizarse, renovarse o repararse;
- Considerar los **requisitos de contenido reciclado sólo una vez que se hayan eliminado progresivamente las sustancias químicas preocupantes**, para poner fin a la circulación de tóxicos;
- Mantener las referencias a la mejor ciencia disponible, los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales.

Gestión de residuos

- Encargar a las futuras COP que proporcionen **orientaciones sobre la jerarquía de residuos y la gestión ambientalmente racional de los residuos plásticos**, para apoyar prácticas y procesos que defiendan la justicia ambiental y los derechos humanos, y protejan los límites planetarios;
- Incluir una **prohibición de los procesos de gestión de residuos plásticos que generan una importante contaminación climática y tóxica**, en particular la quema de residuos plásticos en sus diversas formas, así como el reciclado químico;
- Condicionar la expansión del reciclado a la eliminación progresiva de las sustancias químicas preocupantes y **prohibir explícitamente el reciclado tóxico**;
- Conservar la divulgación de la composición química y material de los residuos plásticos antes de su exportación;

- Establecer **normas globales vinculantes para la Responsabilidad Ampliada del Productor (REP)** especificadas en un anexo, para exigir, entre otras cosas, la integración de los recicladores, y reflejar las opiniones de los 61 Estados miembros que apoyan la REP nacional obligatoria, en lugar del lenguaje actual sobre orientaciones no vinculantes que duplican las orientaciones existentes en el marco del Convenio de Basilea.

Transición Justa

- Sustituir el lenguaje voluntario ("*cooperará para promover y facilitar una transición*", "*se anima a promover el compromiso*", "*puede informar*", "*puede adoptar*") por **lenguaje vinculante** ("*garantizará una transición*", "*garantizará el compromiso*", "*informará*", "*adoptará*");
- En el apartado 1, añadir el siguiente texto recomendado por la Alianza Internacional de Recicladores: "*Esto incluirá: un diálogo social y políticas, regulaciones, y condiciones que garanticen ingresos, oportunidades y medios de vida adecuados, así como seguridad y salud en el trabajo y protección social para todos los trabajadores en la cadena de valor de los plásticos, en especial, las de los recicladores y otros trabajadores en entornos informales y en cooperativas.*" Alternativamente, insertar los párrafos a-g en la Opción 1bis del artículo sobre Transición justa en el Borrador del texto de compilación (ver Capítulo 11: Transición justa en el tratado global sobre plásticos).

Finanzas (sin texto propuesto)

- Crear un mecanismo financiero con **un fondo específico**, ya que esta medida cuenta con el apoyo de 152 Estados miembros;
- Áreas de financiación: refuerzo de la capacidad estatal, transición justa, gestión de residuos, crecimiento de la economía post-plástico y limpieza de la contaminación heredada;
- Hacer que los fondos sean directamente **accesibles** para los gobiernos nacionales y locales, así como para los recicladores y otros actores de la transición justa;
- Los fondos proceden de las **contribuciones nacionales** de los países desarrollados (con el apoyo de 69 Estados miembros) y de los principales países productores de plásticos, así como de los ingresos procedentes del **arancel mundial sobre la producción de polímeros** de los principales países productores de plásticos (véase el capítulo 8: Un arancel global a los plásticos);
- **Excluir los créditos al plástico** y la financiación de tecnologías contaminantes.¹⁴ (Véase también el capítulo 7: Un mecanismo financiero justo y eficaz).

Planes nacionales

- **Eliminar el lenguaje voluntario** que dará lugar a planes nacionales incoherentes, arruinará la oportunidad de una acción global coherente contra la contaminación por plásticos o unas condiciones equitativas y predecibles para las empresas que dependen de los plásticos, y alejará a los financiadores;
- **Exigir planes nacionales obligatorios** que se centren en la **aplicación de las obligaciones globales**, y exigir la participación de los titulares de derechos durante el desarrollo, aplicación, revisión y actualización de dichos planes.¹⁵

¹⁴ Para más detalles, véase GAIA (2024). [De los compromisos a la acción: Diseño de un mecanismo financiero justo y eficaz para el Tratado Mundial sobre los Plásticos.](#)

¹⁵ Para más detalles, véase CIEL, UICN & WCEL (2023). [Planes nacionales de aplicación y planes nacionales de acción.](#)

Aplicación y cumplimiento

- Eliminar el texto que prevé un **débil Comité de Aplicación y Cumplimiento que se limite a emitir recomendaciones a la COP**, siguiendo el modelo del Convenio de Minamata, que durante años no ha conseguido hacer cumplir las prohibiciones sobre el mercurio en los productos;
- Equipar al comité y a la COP para que emitan **medidas de respuesta al incumplimiento** a las Partes infractoras, ya sean facilitadoras o punitivas cuando sea necesario, especialmente en caso de incumplimiento reiterado.¹⁶

Disposiciones finales

- **Eliminar el requisito de que el Reglamento de la COP se adopte por consenso**, que ha paralizado el Convenio de Minamata¹⁷ y la CMNUCC¹⁸, en el artículo 20: "Conferencia de las Partes, incluida la capacidad de establecer grupos subsidiarios".
- **Eliminar la restricción que limita el alcance de los anexos adoptados tras la entrada en vigor a "cuestiones de procedimiento, científicas, técnicas o administrativas"**, que impedirá el fortalecimiento del tratado, en el artículo 24: "Adopción y modificación de anexos";
- Prever un proceso simplificado para los **ajustes de los anexos** (por ejemplo, actualización de criterios, listas, objetivos y calendarios) en el artículo 24: "Adopción y modificación de los anexos";
- Permitir a las organizaciones regionales de integración económica (ORIE) someter las controversias a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), como hace el Convenio de Minamata, en lugar de restringir este derecho a los Estados Partes, en el "Artículo 22: Solución de controversias";
- Añadir el siguiente texto del [Acuerdo BBNJ](#) al "Artículo 30. Eliminación", para mitigar el riesgo de que las eliminaciones del tratado socaven el derecho internacional: *"La eliminación no afectará en modo alguno al deber de la Parte de cumplir toda obligación enunciada en el presente Acuerdo a la que esté sometida en virtud del derecho internacional independientemente del presente Acuerdo."*

¹⁶ Los datos de los AMUMA muestran que los acuerdos más eficaces utilizan una combinación de medidas facilitadoras y punitivas para abordar el incumplimiento, y que excluir cualquiera de ellas conduce a tratados ineficaces. Véase CIEL (2023) [Implementation, Compliance, and Reporting: Key Elements to Consider in the Context of a Treaty to End Plastic Pollution](#) y sus referencias.

¹⁷ Los párrafos de votación del Reglamento de la COP del Convenio de Minamata permanecen entre corchetes a medida que se acerca su 6ª COP. Véase el Boletín de Negociaciones de la Tierra del IISD (2023). [Informe resumido, 30 de octubre – 3 de noviembre de 2023: 5ª Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Minamata sobre el Mercurio](#).

¹⁸ CIEL (2024). [Tácticas obstruccionistas en la toma de decisiones: Key Elements for Consideration in the Context of a Treaty to End Plastic Pollution](#).

3. Un cronograma de negociaciones actualizado

Una cuestión central para la secuenciación del trabajo en el INC-5 y en los próximos meses se refiere a:

- ¿Qué debe incluirse en el texto del tratado y, por lo tanto, ser acordado antes de la Conferencia de Plenipotenciarios (conferencia diplomática)?
- Y ¿qué puede dejarse en manos de las COP?

Al decidir qué debe incluirse en el texto de un tratado, los negociadores pueden tener en cuenta lo siguiente: **Las COP no pueden modificar las obligaciones fundamentales de los tratados** mediante decisiones ordinarias; en cambio, deben adoptar enmiendas al texto del tratado o nuevos acuerdos (para convenios marco o híbridos). Estos procesos pueden llevar años o incluso décadas. Además, las enmiendas no se aplican automáticamente a todas las Partes, sino sólo a aquellas que deciden ratificarlas, sólo hasta que se hayan producido suficientes ratificaciones para que entren en vigor. Ello significa que es muy **poco probable que un tratado débil se fortalezca con el tiempo**.¹⁹

Por el contrario, los elementos adicionales del tratado que no tienen que ver con las obligaciones fundamentales (por ejemplo, detalles agregados sobre el mecanismo financiero, una vez acordadas las disposiciones del texto del tratado sobre financiación, desarrollo de las capacidades y asistencia técnica, intercambio de información, educación y concientización) pueden desarrollarse y acordarse durante el período que transcurre entre la conferencia diplomática y la primera COP, con la participación de los titulares de derechos y los científicos independientes. Existen numerosos precedentes donde se ha aprovechado este período para compensar la escasez de tiempo para la negociación. Varios acuerdos ambientales multilaterales superaron ampliamente el cronograma de negociaciones inicialmente asignado en su mandato, y aprovecharon el periodo entre su conferencia diplomática y la primera COP para llevar a cabo un importante trabajo adicional:

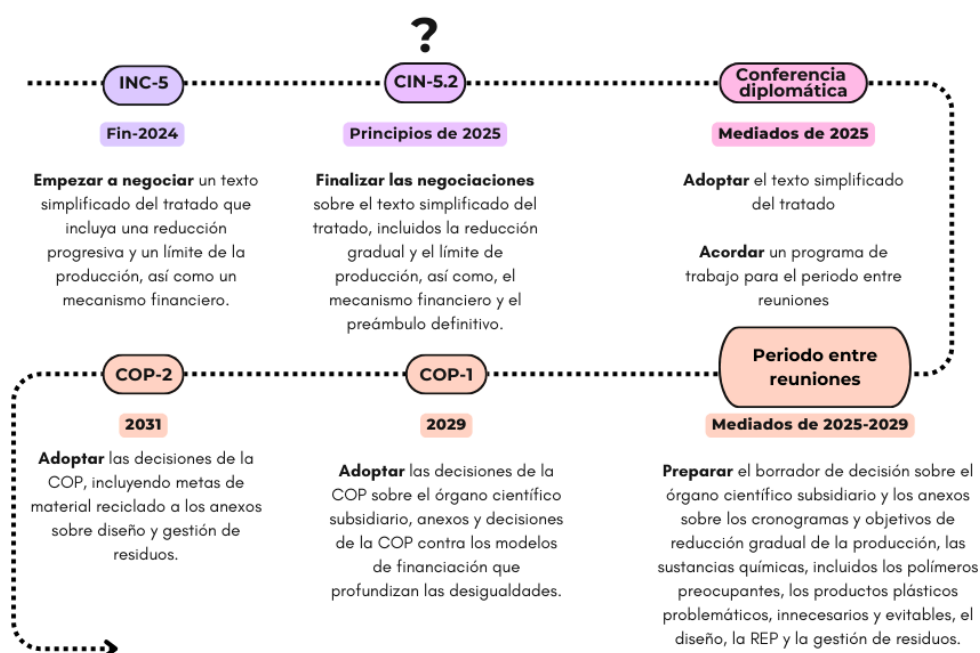
- Las negociaciones sobre el texto del **Convenio de Rotterdam** superaron en **9 meses** el plazo de finales de 1997 incluido en su mandato por decisión del Consejo de Administración del PNUMA. Los INC de Rotterdam continuaron su labor durante **seis años** en el período entre la Conferencia de Plenipotenciarios y la primera COP del Convenio, y:
 - funcionaron como Secretaría;
 - desarrollaron e implementaron un procedimiento provisional de consentimiento previo informado;
 - propusieron 14 productos químicos adicionales para su control en virtud del Convenio de Rotterdam, mediante el trabajo de un Comité provisional de Examen de Productos Químicos;
 - prepararon documentos clave para la COP1, incluidos el Reglamento de procedimiento, las reglas financieras, disposiciones sobre incumplimiento, solución de controversias, conciliación y arbitraje.

¹⁹ Por ejemplo, la enmienda de prohibición del Convenio de Basilea tardó 24 años en ser adoptada por la COP, a pesar de que el texto del tratado otorgaba específicamente a la COP de Basilea el mandato para aprobar dicha enmienda. CIEL (2024) [Scope and Limits of Decisions by the Conference of the Parties Key Considerations for the Future Plastics Treaty \(Alcance y límites de las decisiones de la Conferencia de las Partes. Consideraciones clave para el futuro tratado sobre plásticos\)](#)

- El Acuerdo en virtud de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de áreas fuera de la jurisdicción nacional, o **BBNJ** (por sus siglas en inglés), superó en **tres años** su cronograma de negociaciones.
- El **Convenio de Minamata** concluyó las negociaciones de su texto en los tres años que se le asignaron, pero necesitó dos INC adicionales después de su conferencia diplomática, por lo que las tareas se extendieron durante tres años más, a fin de concluir los trabajos sobre el mecanismo y las normas financieras, el reglamento de procedimiento, la presentación de informes y las disposiciones comerciales del Convenio, para su adopción en su primera COP.²⁰

Debido a los retrasos en las negociaciones, a medida que la semana en Busan llegue a su fin, la prioridad debe ser **asegurar un tiempo adicional de negociación del INC**, por ejemplo, al mantener abierta la sesión del INC-5 o mediante la convocatoria a un INC-5.2. Esto sería importante para completar la redacción y el acuerdo sobre el texto del tratado, incluidas todas las obligaciones básicas necesarias para poner fin a la contaminación por plásticos a lo largo de todo su ciclo de vida, desde la extracción y la producción hasta la etapa de residuos y contaminación heredados.

El INC-5 sobre contaminación por plásticos podría considerar la siguiente propuesta para disponer de más tiempo de negociación antes y después de la conferencia diplomática:



El principio rector de las próximas negociaciones debe ser la obtención de un tratado adecuado para poner fin a la contaminación por plásticos a tiempo para la conferencia diplomática. El cumplimiento del plazo de las negociaciones no debe ir en detrimento de la consecución de resultados significativos, ya que los tratados débiles rara vez pueden reforzarse tras su adopción.

²⁰ Véase CIEL (2024) [Negotiation Timelines of International Legal Instruments: Key Considerations for the Future Plastics Treaty follows](#) ([Cronogramas de Negociación de los instrumentos jurídicos internacionales: Consideraciones clave para el futuro tratado sobre plásticos](#))

4. Reducción de la producción de plásticos: El imperativo climático

Uno de los mayores desafíos del tratado es cómo abordar la rápida expansión de la producción de plástico. Estudios anteriores han dejado en claro que se requieren recortes importantes en la producción de plástico para reducir las fugas de plástico al medio marino.²¹ Recién, un importante estudio del Laboratorio Nacional Lawrence Berkeley (LBNL, por su sigla en inglés)²² revela que también se requieren significativos recortes de producción para alinearse con los objetivos climáticos. Este capítulo es un resumen de un informe de GAIA que extrae del estudio LBNL recomendaciones para políticas.²³

El ciclo de vida completo del plástico se inicia con la extracción de combustibles fósiles, que proporcionan tanto la materia prima como la fuente de energía para la producción de plásticos

Un 75% de todas las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la producción de plásticos primarios se generan antes de la polimerización, durante la extracción y el refinamiento de combustibles fósiles, la producción de sustancias químicas intermediarias, y en la producción de monómeros. Cualquier evaluación de los impactos climáticos del plástico que excluya estas fases previas de producción pasará por alto la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por lo tanto, el tratado de plásticos debe **definir el "ciclo de vida completo" del plástico comenzando con la fase de extracción** para alinearse con el Acuerdo de París y el propio mandato del tratado, tal y como se establece en la Resolución 5/14 de la UNEA.

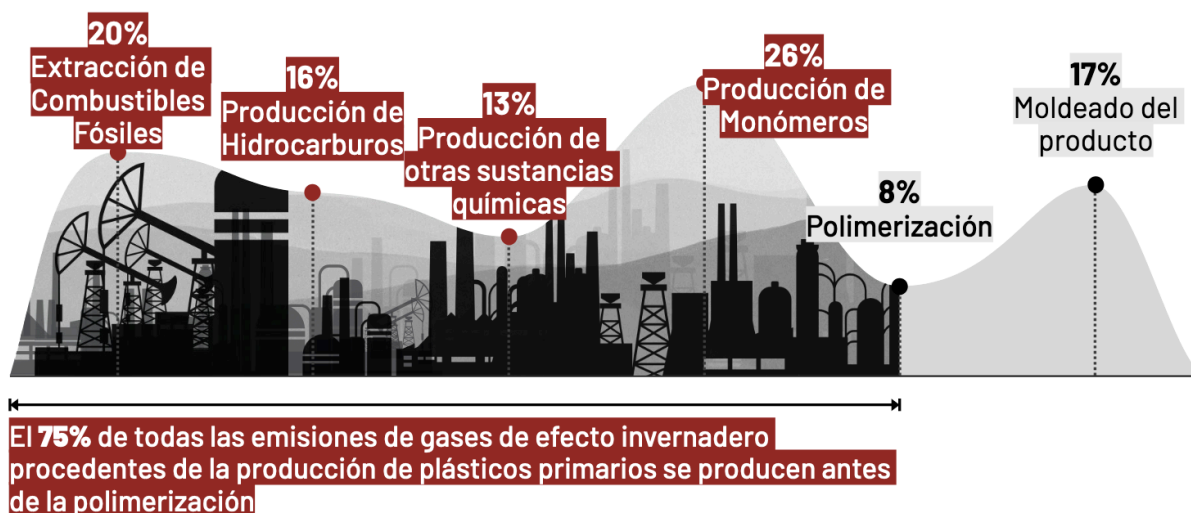


Figura 1: Emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la producción de plástico, por fase de producción. Karali et al., 2024.

²¹ Bergmann, Carney Almroth, Brander, Dey, Green, Gundogdu, Krieger, Wagner, and Walker (2022) [A Global Plastic Treaty Must Cap Production](#), Science; Borrelle, Ringma, Law, Monnahan, Lebreton, McGivern, and Murphy (2020) [Predicted Growth in Plastic Waste Exceeds Efforts to Mitigate Plastic Pollution](#), Science

²² Karali, Khanna, and Shah (2024) [Climate Impacts of Primary Plastic Production](#), Lawrence Berkeley National Laboratory

²³ GAIA (2024) [Plastic Production Reduction: The Climate Imperative](#)

El crecimiento de la producción de plástico por sí solo arruinará los objetivos climáticos internacionales

Karali et al. hallaron que la producción de plásticos primarios consumirá **21-31% del presupuesto global de carbono en 2050**. El mundo no puede darse el lujo de gastar gran parte de su presupuesto restante de carbono en plástico en lugar de hacerlo en productos esenciales como alimentos y generación de electricidad. Incluso si todas las demás fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero (incluso transporte, electricidad, agricultura, industria pesada) se descarbonizaran milagrosa y completamente en 2024, con las tasas de crecimiento actuales, **la producción de plásticos primarios por sí sola consumiría por completo el presupuesto mundial de carbono** para el año 2060 y, a más tardar, en 2083.

La participación del plástico en el presupuesto de carbono restante



La producción de plástico utilizó el **2,4%** del presupuesto mundial de carbono, lo que supone un **67%** de posibilidades de mantener las temperaturas por debajo de 1,5°C en sólo cuatro años.



Con una tasa de crecimiento del **4,4%** de la industria del plástico, un **67%** de posibilidades de mantener las temperaturas por debajo de 1,5°C



Con una tasa de crecimiento del **2,5%** de la industria del plástico, un **50%** de posibilidades de mantener las temperaturas por debajo de 1,5°C

Se requieren recortes profundos y rápidos en la producción de plástico para alinearse con el Acuerdo de París

Para evitar superar el límite de 1,5°C establecido en el Acuerdo de París, a partir de 2024, la producción de plásticos primarios debe disminuir en al menos 12% a 17% por año. Para darle al mundo un 50% de posibilidades de mantenerse por debajo de un aumento de temperatura de 1,5°C, se debe reducir la producción entre un 11,8 y 12,5% cada año a partir de 2024. Si queremos un 67% de posibilidades de mantenernos por debajo de 1,5°C, se debe lograr un recorte anual de 16,3% a 17,3% en la producción de plásticos primarios.

Las medidas del lado de la demanda, como prohibiciones e aranceles sobre determinadas clases de productos, no han logrado frenar el crecimiento del plástico. Las medidas del lado de la oferta, como las restricciones legales a la producción de polímeros primarios son esenciales para evitar el rápido agotamiento del presupuesto restante de carbono. En lugar de establecer un objetivo de reducción a largo plazo sin objetivos intermedios, como hizo sin éxito el Acuerdo de París, recomendamos que el tratado de plásticos establezca **objetivos de reducción anuales**. Se necesitan recortes de producción para evitar retrasos en la aplicación de los recortes necesarios para preservar el presupuesto de carbono.

Emisiones acumuladas (Gt CO₂e)

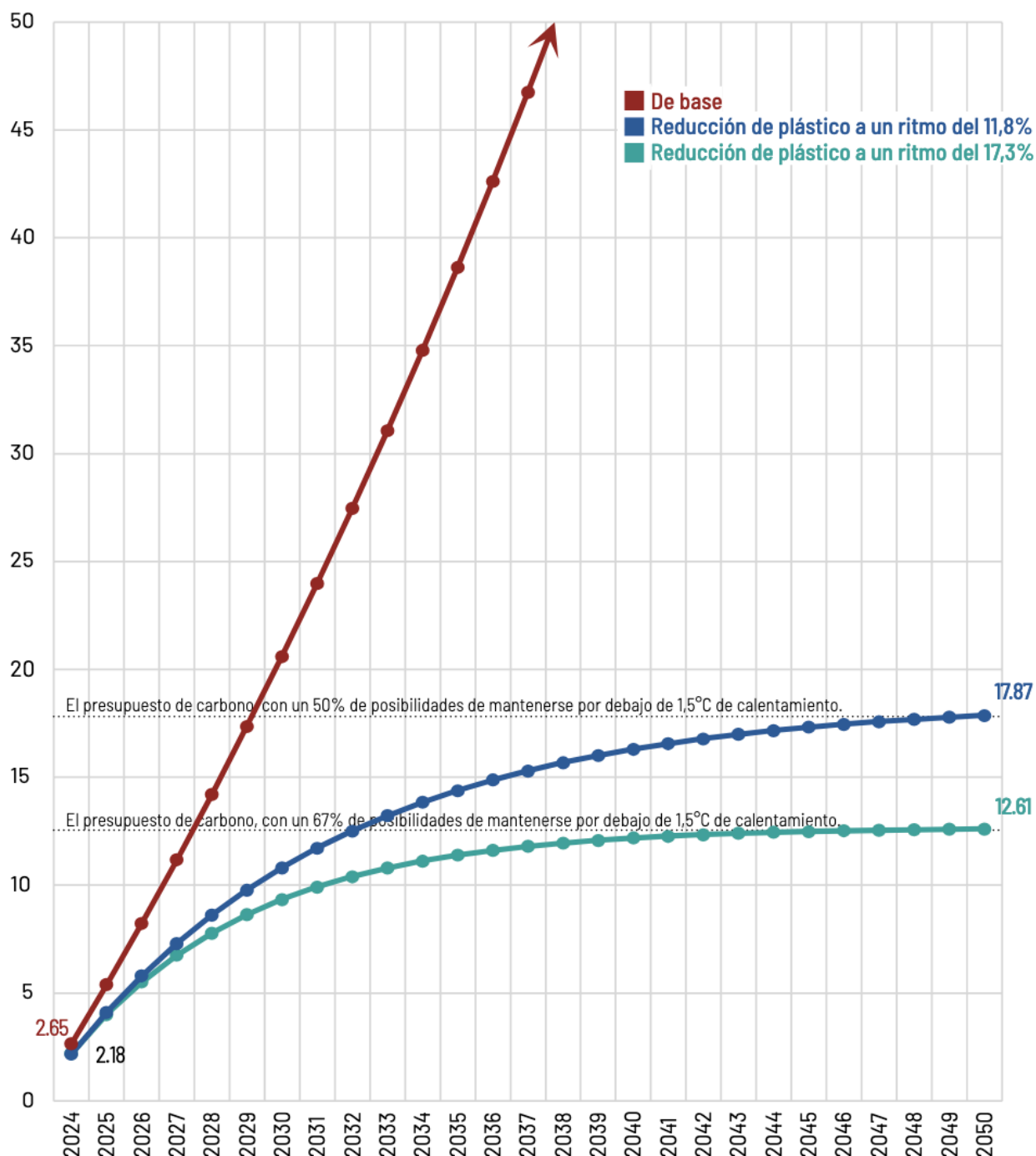


Figura 3: Emisiones acumuladas de gases de efecto invernadero del plástico en escenarios seleccionados. En el escenario de base aparece un crecimiento continuo del 3,45% anual. El de “transición lenta” representa reducciones anuales del 11,8% y el “ambicioso”, reducciones anuales del 17,3%. Las líneas horizontales muestran la proporción que representa el plástico en el presupuesto de carbono, con un 67% de posibilidades y un 50% de posibilidades de mantenerse por debajo de 1,5°C de calentamiento.

5. Empleos verdes y medios de vida en el marco de un tratado efectivo sobre plásticos

Cada vez hay más evidencia que apunta a la necesidad de que los países ricos reduzcan sus niveles de producción y consumo intensivos en recursos para frenar la pérdida de biodiversidad y limitar el calentamiento global a 1,5 °C de manera equitativa.²⁴ Se avala el mismo enfoque para la crisis de contaminación por plásticos, ya que el crecimiento esperado en la producción de plástico por sí solo condenará al fracaso los objetivos climáticos internacionales.²⁵

Se escucha el argumento que una política ambiental sólida, que incluya recortes a la sobreproducción de plásticos, podría dañar las economías y los medios de vida. Sin embargo, las políticas ambientales pueden reducir la desigualdad,²⁶ incluso mediante la creación de empleos verdes (empleos que mejoran el medio ambiente)²⁷ y una mejora en los medios de vida.

Un tratado que limite la producción y el consumo de plásticos primarios dentro de los límites planetarios podría promover economías más saludables basadas en empleos verdes y medios de vida sostenibles en todas las etapas del ciclo de vida del plástico.

Los empleos en la producción primaria se encuentran en proceso de reducción

Si bien aumenta la producción de plástico y la resultante contaminación, los empleos en la producción de plástico disminuyen en vista de lo siguiente:

- **Una disminución de la demanda de plástico primario causada por un exceso en la oferta,** impulsado por precios del gas fósil dramáticamente bajos y una consiguiente expansión petroquímica;
- **Una disminución de la demanda debido a la desaceleración económica mundial:** la industria petroquímica a menudo modela la producción en función del crecimiento del PIB para medir la demanda de productos básicos. En la actualidad, el crecimiento del PIB se desacelera y se espera que esta tendencia continúe en los próximos años. Dicho crecimiento anual proyectado en China para 2022-2050 es de un 3%, en comparación con el 8,4% que experimentó entre 2002 y 2022 durante el auge de la producción de plástico que se duplicó en ese período. El crecimiento del pasado no se repetirá debido al envejecimiento demográfico en China y en todo el mundo.²⁸ El mercado no es capaz de "equilibrar" la producción con la caída de la demanda debido al estancamiento creado por la masiva expansión de la industria

²⁴ Vogel, J., Guerin, G., O'Neill, D.W. y Steinberger, J.K. (2024). [Safeguarding livelihoods against reductions in economic output \(Salvaguarda de los medios de vida frente a la reducción de la producción económica\)](#). *Ecological Economics*, 215, y referencias allí contenidas.

²⁵ GAIA (2024). [Plastic Production Reduction: The Climate Imperative \(Reducción de la Producción de Plásticos: El Imperativo Climático\)](#)

²⁶ Agrawala, S. y R. Dellink (2016), "[Understanding and managing the unequal consequences of environment pressures and policies](#)" ([Comprender y gestionar las consecuencias desiguales de las presiones y políticas ambientales](#)), en Love, P. (ed.), *Debate the issues: New Approaches to Economic Challenges* (*Debate de los temas: Nuevos enfoques para los desafíos económicos*), OCDE.

²⁷ OIT (2016) [¿Qué es un empleo verde?](#)

²⁸ Sanzillo, T., Mattei, S. & Sinha, A. (2024). [Why a Production Cap on Plastics Makes Financial Sense, \(Por qué la limitación a la producción de plásticos tiene sentido desde el punto de vista financiero\)](#), *Institute for Energy Economics and Financial Analysis*.

petroquímica en los últimos años. Por eso es necesario un tratado sobre plásticos que limite y reduzca gradualmente la producción.

- **Menos empleos en la producción primaria debido al aumento de la automatización.**²⁹

Sólo un puñado de gobiernos son partes interesadas importantes en esta industria. Diez países representan más del 75% de la capacidad global, incluidos China (33%), Estados Unidos (12%), India (5%), Corea del Sur (5%), Arabia Saudita (5%), Japón (3%), Rusia (3%), Irán (3%), Alemania (3%) y Taiwán (3%).³⁰

Los analistas financieros han enfatizado que un límite y una reducción gradual en la producción de plástico bien diseñados traerán de hecho más estabilidad y previsibilidad a un mercado de producción que se ha vuelto volátil y riesgoso debido a la sobreproducción en un contexto de desaceleración económica e incertidumbre geopolítica.³¹ Los inversores en el sector petroquímico se enfrentan a un riesgo adicional de litigios debido a los impactos tóxicos de las sustancias químicas contenidas en los plásticos.³²

Esta inestabilidad de los mercados se vería agravada por un cambio climático descontrolado, exacerbado por una producción de plástico ilimitada. La regulación de la producción de plástico podría ayudar a garantizar mercados más estables que respalden los empleos verdes y objetivos climáticos.³³

La reutilización y la reparación generan más puestos de trabajo

Los datos de la OCDE muestran que las empresas que innovan mediante tecnologías respetuosas del medio ambiente suelen prosperar en contextos de reglamentaciones ambientales más estrictas.³⁴ En virtud del tratado sobre plásticos, las empresas que innoven en la reutilización y reparación se beneficiarán del crecimiento del empleo en su sector. Los trabajos en las áreas de la reutilización y reparación son **empleos verdes locales** que no pueden trasladarse al exterior y que sustentan los medios de vida de la comunidad.

²⁹ Richardson, J. (2024). [Petrochemicals three years from now: A shrinking global market? \(La industria petroquímica de aquí a tres años: ¿Un mercado global en contracción?\)](#) Independent Commodity Intelligence Services; Feltrin, L., Mah, A., y Brown, D. (2022). [Noxious deindustrialization: Experiences of precarity and pollution in Scotland's petrochemical capital \(Desindustrialización nociva: Experiencias de precariedad y contaminación en la capital petroquímica de Escocia\)](#). *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(4).

³⁰ Bauer, Tilsted, Birkbeck, Skovgaard, Rootzén, Karltorp, Åhman, Finkill, Cortat & Nyberg (2024) [Petrochemicals and climate change: Powerful fossil fuel lock-ins and interventions for transformative change](#) Lund University Department of Political Science

³¹ Sanzillo et al. (2024). [Why a Production Cap on Plastics Makes Financial Sense, \(Por qué la limitación a la producción de plásticos tiene sentido desde el punto de vista financiero\)](#), Institute for Energy Economics and Financial Analysis.

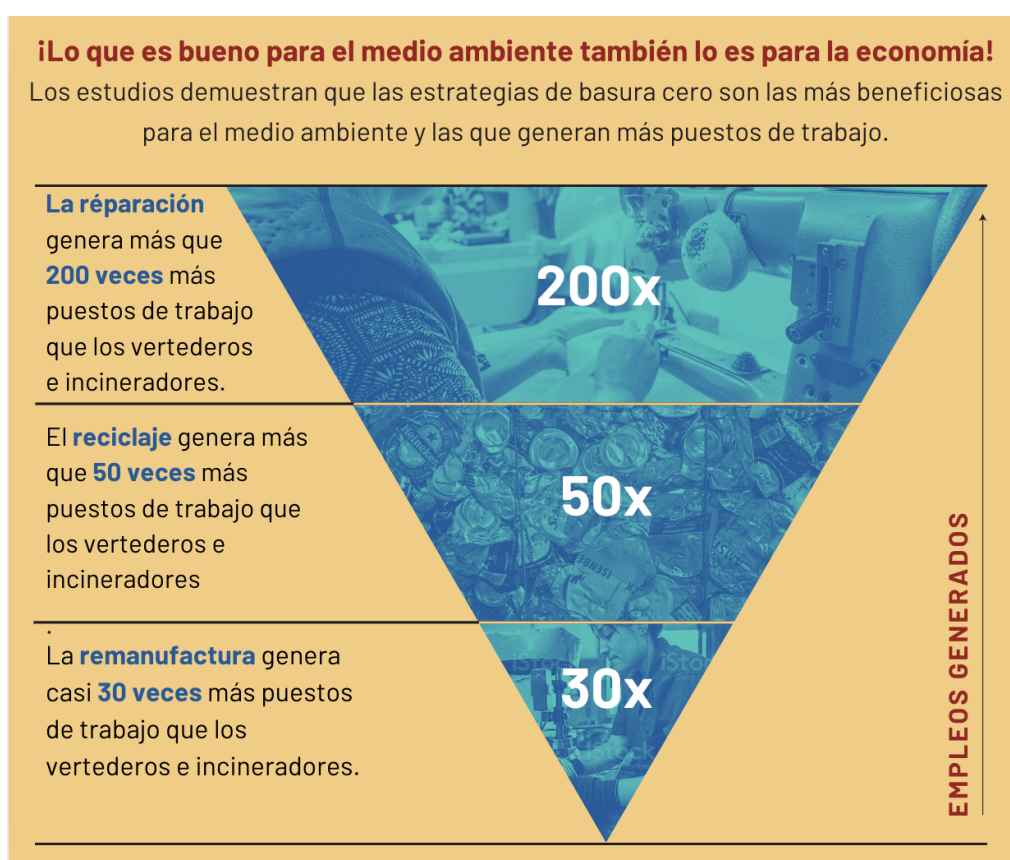
³² Baldock, C., Grassi, F., Willis, J., Manili, A. (2024). [Novel entities: a financial time bomb \(Entidades novedosas: una bomba de tiempo financiera\)](#), Planet Tracker.

³³ Sanzillo et al. (2024). [Why a Production Cap on Plastics Makes Financial Sense, \(Por qué la limitación a la producción de plásticos tiene sentido desde el punto de vista financiero\)](#), Institute for Energy Economics and Financial Analysis.

³⁴ Agrawala, S. y T. Kozluk (2016), ["Environmental policies and economic performance" \(Políticas ambientales y desempeño económico\)](#), en Love, P. (ed.), *Debate the Issues: New Approaches to Economic Challenges* (Nuevos enfoques para los desafíos económicos), OCDE.

La reutilización y la reparación generarán una mayor cantidad de empleos, en comparación con las actividades que se encuentran más abajo en la jerarquía de residuos y que dependen de los plásticos de un solo uso:

- **La reutilización** crea **700 empleos/10.000 toneladas de residuos al año (t/a)** que se recogen para su reutilización, según datos de empresas de reuso en Europa³⁵
- **La reparación** genera un estimado **de 404 empleos/10.000 t/a**.
- La recolección, clasificación y preprocesamiento de residuos por parte de **los recicladores de residuos** genera **321 empleos/10.000 t/a**
- Por el contrario, **la recolección y clasificación totalmente mecanizadas** para el reciclaje genera **17 empleos/10.000 t/a**
- **El reciclaje mecánico** crea **55 empleos/10.000 t/a**
- **La incineración y el vertido en rellenos sanitarios** quedan en último lugar, con una escasa cantidad de **dos empleos/10.000 t/a**.³⁶



Si bien algunos de estos nuevos beneficios, servicios y empleos se financiarán a través del mecanismo de financiamiento del tratado, e incluso en el contexto de una transición justa, quedarán disponibles importantes recursos financieros con la eliminación gradual de los subsidios a la producción de plásticos, que ascienden a 30.000 millones de dólares anuales en subsidios directos, solo en los 15 principales países productores de polímeros plásticos: China, Estados Unidos, Arabia Saudita, Corea del Sur, India, Japón, Alemania, Tailandia, Brasil, Taiwán, Irán, Rusia, Bélgica, Francia y

³⁵ Según informa RREUSE, una red de empresas sociales dedicadas a los temas de la reutilización y reparación en 30 países europeos, conforme sus operaciones más recientes: RREUSE(2023). [Member impact 2023](#)

³⁶ GAIA (2021). [The Job Creation Potential of Zero Waste Solutions ZeroWaste and Economic Recovery \(Basura Cero y Recuperación Económica: El potencial de creación de empleo de las soluciones de basura cero\)](#).

México.³⁷ Además se dispondrá de fondos adicionales al evitar los costos asociados con la contaminación por plásticos.

Protección de las economías de los daños mayores causados por la sobreproducción de plástico y la contaminación asociada

La transición hacia un límite a la producción de plásticos y su reducción gradual implicará ciertos costos, pero estos resultan pequeños comparados con el costo de la contaminación por plásticos y sus efectos sobre el medio ambiente y la salud humana. Se estima que los **costos de la vida útil de los plásticos para el medio ambiente y la sociedad, incluidas las emisiones de GEI, la gestión de desechos y la contaminación, y excluidos los costos para la salud humana, son al menos diez veces su costo de mercado.**³⁸

En un escenario en el que nada se modifique, la contaminación por plásticos entre 2016 y 2040 podría costar entre **13,7–281,8 billones de dólares estadounidenses** en daños y perjuicios a nivel mundial. Es probable que el costo real de la contaminación por plásticos sea significativamente mayor dadas las numerosas lagunas de datos sobre los costos de la contaminación por plásticos, incluidos los costos para la salud humana fuera de Europa, Estados Unidos y Canadá, y los costos del daño a los ecosistemas terrestres en todo el mundo, así como el costo de la limpieza de micro y nanoplásticos, y el de la limpieza de plásticos hundidos.³⁹ Según los datos disponibles, y considerando el costo por acciones y pérdidas debidas a la reducción de la producción de plásticos, la transición podría generar, en el peor de los casos, un costo neto de 120,4 billones de dólares y, en el mejor de los casos, un beneficio neto de 19,7 billones de dólares, entre 2016 y 2040. En otras palabras, si bien toda transición tiene un costo, el hecho de evitar daños genera un beneficio neto en el largo plazo (y posiblemente incluso en el corto plazo, ya que la falta de datos lleva a una subestimación de los costos reales).⁴⁰

Además, **la contaminación por plásticos cuesta a los países de bajos ingresos diez veces más que a los países de altos ingresos**, aun cuando usan casi tres veces menos plástico per cápita que sus contrapartes de altos ingresos.⁴¹

En última instancia, las economías saludables necesitan de la salud humana y de un medio ambiente floreciente para poder prosperar; permitir que la contaminación por plásticos aumente solo arruinará las vidas y los medios de subsistencia de la mayoría en este mundo.

³⁷ Quaker United Nations Office & Eunomia Consulting (2024). [Plastic Money: Turning Off the Subsidies Tap: Phase 1 Report](#). (Informe de la Fase I de "Dinero Plástico: Cómo apagar el Grifo de los Subsidios).

³⁸ WWF y Dalberg Advisors (2021). [Los plásticos, sus costos para la sociedad, el medio ambiente y la economía](#).

³⁹ Plásticos hundidos en el fondo del mar o en la columna de agua son inaccesibles para sistemas que limpian la contaminación plástica, como Ocean Cleanup, entonces su costo es difícil de estimar.

⁴⁰ Cordier, M., Uehara, T., Jorgensen, B., & Baztan, J. (2024). [Reducing plastic production: Economic loss or environmental gain?](#) (Reducción de la producción de plásticos: pérdida económica o ganancia ambiental) *Cambridge Prisms: Plastics*, 2, e2.

⁴¹ WWF y Dalberg Advisors op cit.

6. El tratado de plásticos y el Convenio de Basilea

Los desechos plásticos, así como su comercio y gestión, amenazan a los trabajadores, las comunidades, los ecosistemas y los límites planetarios, en especial, en los países del Sur Global. El Convenio de Basilea sobre el Control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Convenio de Basilea) aborda algunas de estas amenazas, pero también deja muchos vacíos. Este capítulo identifica cuáles de estas brechas se abordan mejor en el marco del tratado global sobre plásticos y cuáles sería mejor dejar en el Convenio de Basilea, a fin de evitar duplicaciones. Para más información, véase el informe de octubre de 2023 titulado [Bridging the Basel Convention Gaps with the Future Plastics Treaty](#) (Cómo cerrar las brechas entre el Convenio de Basilea y el futuro Tratado sobre Plásticos), documento elaborado por la Red de Acción de Basilea (BAN), EIA y GAIA.

Un tratado centrado en medidas vinculantes para las fases iniciales de la cadena para llenar los vacíos de Basilea

El Convenio de Basilea incluye varias disposiciones sobre generación y minimización de desechos: exige que las Partes reduzcan al mínimo la generación de desechos peligrosos y otros desechos (Artículo 4.2(a)), y su Declaración de Cartagena de 2011 está dedicada a la prevención y minimización de estos desechos. La prevención es también el principio rector de su Marco de 2013 para el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos (Marco ESM, por sus siglas en Inglés) sobre la Gestión Ambientalmente Racional, que exige que “los recursos y herramientas se asignen de acuerdo con la Jerarquía [de residuos]”. El Convenio también adoptó lineamientos sobre la prevención y minimización de desechos en 2017, en tanto sus directrices técnicas sobre la gestión ambientalmente racional de los desechos plásticos del año 2023 (Directrices sobre Residuos Plásticos) incluyen una sección sobre prevención y minimización de desechos. Sin embargo, **todas las disposiciones de Basilea sobre prevención de residuos son directrices de carácter voluntario que no han logrado frenar la crisis de la contaminación por plásticos**, y el foco sigue estando en el reciclaje en lugar de la prevención en las fases iniciales de la cadena (*upstream*). **La prevención debe ser obligatoria y vinculante para los plásticos, y debe ser la función principal del nuevo tratado sobre plásticos.**

Reglamentos del tratado necesarios sobre gestión de residuos plásticos nocivos y contaminantes

Todas las formas de gestión de residuos plásticos dañan el medio ambiente, la salud y los derechos humanos. La quema de plástico, ya sea a cielo abierto o controlada en incineradores, hornos de cemento o mediante la pirólisis, e incluso en instalaciones de última generación⁴² genera importantes emisiones tóxicas y de carbono, así como cenizas peligrosas, cargadas de microplásticos.⁴³ Los

⁴² Zero Waste Europe & Toxico Watch (2018). [Hidden emissions: A story from the Netherlands \[Emisiones ocultas: Una historia de los Países Bajos\]](#).

⁴³ Yang, Z., et al. (2021). [Is incineration the terminator of plastics and microplastics?](#) Journal of Hazardous Materials, Vol. 401, 123429; Shen, M., et al. (2021). [Can incineration completely eliminate plastic wastes? An investigation of microplastics and heavy metals in the bottom ash and fly ash from an incineration plant](#) [¿Es la

científicos de la agencia de protección ambiental de los Estados Unidos (US EPA, por sus siglas en inglés) han descubierto que algunas sustancias químicas emitidas durante el proceso de reciclaje químico son tan peligrosas que se espera que todas las personas expuestas a ellas durante el transcurso de su vida desarrollen cáncer⁴⁴. **Ninguno de estos daños se aborda de un modo adecuado en las directrices de Basilea, ni tampoco se les da a los gobiernos las herramientas para que puedan diferenciar las tecnologías de gestión de residuos nocivas de las seguras.**

El reciclaje mecánico también puede hacer circular sustancias tóxicas y generar una cantidad significativa de microplásticos.⁴⁵ Las Enmiendas del Convenio de Basilea adoptadas en 2019, que incluyen los residuos plásticos, exigen que estos solo se comercialicen sin control cuando “estén destinados al reciclaje de manera ambientalmente racional”, entre otras condiciones (Anexo IX, lista B3011). Sin embargo, los textos del Convenio, incluidas las Directrices sobre residuos plásticos de 2023, no identifican ni distinguen entre el reciclaje dentro de un marco de gestión ambientalmente racional y no racional.

El nuevo tratado sobre plásticos se centrará en la contaminación asociada a los plásticos, algo que no aparece en el Convenio de Basilea. **Por lo tanto, el nuevo tratado sobre plásticos será la mejor vía para establecer criterios vinculantes para lo que podría redefinirse como una gestión verdaderamente racional de los desechos plásticos desde el punto de vista ambiental y social** que defienda la justicia ambiental y los derechos humanos y proteja los límites planetarios.

Consideración del tratado sobre polímeros y aditivos peligrosos

La Secretaría de los Convenios de Basilea, Rotterdam y Estocolmo (BRS) participó en una publicación exhaustiva del PNUMA en 2023 sobre sustancias químicas preocupantes en los plásticos [Chemicals in Plastics - A Technical Report](#), (Productos químicos en los plásticos: informe técnico). Sin embargo, el Convenio de Basilea continúa en la lucha por abordar y regular de una manera adecuada las sustancias químicas preocupantes en los desechos plásticos, ya sea en la forma de polímeros o de aditivos. Las Directrices sobre Residuos Plásticos de 2023 dejan a las Partes sin las herramientas necesarias para identificar con claridad cuáles son los residuos plásticos peligrosos debido a la presencia de aditivos o polímeros nocivos. Tampoco defiende el marco de presunción refutable, según el cual las partes deben tratar los desechos plásticos como peligrosos a menos que se demuestre la ausencia de polímeros o aditivos nocivos. **El tratado sobre plásticos debe establecer la transparencia y un etiquetado preciso de los componentes químicos, así como prohibiciones respecto de productos químicos y polímeros preocupantes, para poner fin a la circulación**

incineración el exterminador de plásticos y microplásticos?] Journal of Hazardous Materials, Vol. 401, 123429; Shen, M., et al. (2021). ¿Puede la incineración eliminar por completo los residuos plásticos? An investigation of microplastics and heavy metals in the bottom ash and fly ash from an incineration plant]. Science of the Total Environment, 779, 146528.

⁴⁴ Lerner, S. (2023). [EPA Approved a Fuel Ingredient Even Though It Could Cause Cancer in Virtually Every Person Exposed Over a Lifetime \[La EPA aprobó un ingrediente de combustible a pesar de que podría causar cáncer en prácticamente todas las personas expuestas a lo largo de su vida\]](#), Pro Publica.

⁴⁵ Brown, E., et al. (2023). [The potential for a plastic recycling facility to release microplastic pollution and possible filtration remediation effectiveness \[Posibilidad de que una instalación de reciclado de plásticos libere contaminación por microplásticos y posible eficacia de la remediación por filtración\]](#). Journal of Hazardous Materials Advances, Vol. 10.

internacional de desechos plásticos tóxicos y a la intensificación de los tóxicos mediante el reciclaje.

Basilea debe abordar los vacíos en el comercio de desechos plásticos en otros flujos de desechos

Muchos tipos de desechos plásticos que deberían controlarse según la Enmienda de Plásticos del Convenio de Basilea siguen cruzando fronteras sin control debido al uso de listas obsoletas del Anexo IX que el Convenio no ha actualizado. Ello incluye textiles sintéticos, desechos de caucho, combustibles derivados de desechos, plásticos en desechos electrónicos, plásticos en automóviles y plásticos mezclados en fardos de papel. Esos desechos causan múltiples daños en los países importadores, incluida la contaminación tóxica y por microplásticos a través de emisiones y quemaduras.⁴⁶ **El Convenio de Basilea debe actualizar sus listas de flujos de residuos que contienen plásticos y trasladarlos al Anexo II (desechos que merecen consideración especial) o al Anexo VIII (peligrosos), en tanto el tratado sobre plásticos debería prohibir todo tratamiento térmico de los desechos plásticos.**

Se necesita una mejor aplicación

En la actualidad, la Enmienda sobre Residuos Plásticos rara vez se aplica cuando se trata de desechos plásticos peligrosos (lista A3210). Entretanto, muchos desechos plásticos se comercializan sin control porque se supone que están producidos con un único polímero no halogenado, libre de contaminación y destinado a un reciclaje ambientalmente racional (listado B3011), aunque su contaminación y contenido tóxico impiden, en la práctica, cualquier tipo de reciclaje seguro. **El Convenio de Basilea debe fortalecer sus mecanismos de gobernanza e implementación y reafirmar el marco de presunción refutable, según el cual las Partes deben tratar los desechos plásticos como peligrosos, a menos que se demuestre la ausencia de polímeros nocivos (por ejemplo, PVC), aditivos peligrosos (por ejemplo, retardantes de llama bromados) y contaminantes, así como la seguridad de los destinos de reciclaje.** El Convenio también debe fortalecer su gobernanza y capacidad de implementación para poner fin a los múltiples abusos del Artículo 11 del Convenio en el comercio con países que no son partes (del acuerdo entre Estados Unidos y Canadá, comercio entre México y Estados Unidos invocando la decisión de la OCDE) y otro tipo de comercio que ignora los controles de Basilea (comercio dentro de la UE).

En última instancia, la mejor combinación para abordar los daños que producen los plásticos y la contaminación plástica a lo largo de todo su ciclo de vida sería un tratado sobre plásticos centrado en medidas vinculantes en relación con el inicio de la cadena (upstream) y que establezca criterios vinculantes para una gestión de residuos plásticos verdaderamente segura, junto con un Convenio de Basilea con poderes de gobernanza e implementación más sólidos y libre de listas obsoletas que interfieran con la Enmienda sobre Residuos Plásticos.

⁴⁶ Nexus3, Arnika, ECOTON & IPEN (2019). [Plastic Waste Flooding Indonesia Leads to Toxic Chemical Contamination of the Food Chain](#) [La inundación de residuos plásticos en Indonesia provoca la contaminación química tóxica de la cadena alimentaria].

7. Un mecanismo financiero justo y eficaz

Lograr un mecanismo financiero adaptado al tratado será crucial por su éxito. Este capítulo identifica opciones para fuentes, gestión y distribución de financiamiento. Para más detalles, consulten GAIA (2024) [Del compromiso a la acción: Diseño de un mecanismo financiero justo y eficaz para el instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre plásticos](#)

El financiamiento del tratado debe ser:

- **novedoso y adicional** y no un traslado de fondos desde otros programas;
- a través de un **mecanismo específico** adaptado a las necesidades del tratado;
- **adecuado** para satisfacer el cumplimiento, la implementación y las necesidades de las Partes;
- **accesible** para los gobiernos nacionales así como locales y las comunidades que atraviesan un proceso de transición justa, como los recicladores; y
- **previsible** para garantizar un cumplimiento a largo plazo.

Reforzar la capacidad estatal para la implementación del tratado será un objetivo central del financiamiento. Las comunidades más afectadas por los plásticos necesitarán recursos financieros para realizar una **transición justa**, incluso para que recicladores se organicen y diversifiquen su base de ingresos; para Pueblos Indígenas, comunidades en el perímetro de las plantas productoras y las comunidades más afectadas que siguen soportando las cargas sanitarias de la contaminación por plásticos; y para trabajadores de la industria del plástico que deberán hacer la transición a nuevos empleos y sectores.⁴⁷

Empresas en la economía de reutilización/recarga también necesitarán apoyo para emprender, ampliar, y ocupar los mercados previamente satisfechos por plásticos. La **gestión de residuos** igualmente necesitará financiamiento, con nuevos abordajes como el modelo de Basura Cero ofreciendo soluciones exitosas y relativamente económicas, aunque no libre de costos.⁴⁸ Limpiar los **residuos plásticos heredados** y compensar las comunidades más afectadas requerirá fondos. El tratado deberá también financiar las respuesta ante catástrofes como derrames de pellets.

Las **modalidades** del financiamiento del tratado sobre plásticos deben corresponder a las necesidades de los destinatarios y de la implementación. Deben cubrir los gastos operativos corrientes y permitir el acceso por los recicladores y otras comunidades involucradas en una transición justa. El Cuadro 1 abajo resume los puntos fuertes y débiles de diferentes modalidades de financiamiento.

Un **fondo específico** será lo más adecuado para el novo tratado de plásticos, siendo hecho a medida de sus necesidades, así como más ágil y accesible que mecanismos existentes más amplios que se destinados a varios tratados. Este fondo debe ser accesible para gobiernos locales y actores de la transición justa, lo que no permite, por ejemplo, el Fondo para el medio ambiente mundial (GEF). La experiencia con el Protocolo de Montreal demuestra que un fondo específico ha sido fundamental para lograr el éxito del tratado.

⁴⁷ International Alliance of Waste Pickers (2023) [IAWP's Vision for a Just Transition for Waste Pickers under the UN Plastics Treaty](#)

⁴⁸ Moon, Doun (2021) [Zero Waste Systems: Small Investment, Big Payoff](#) GAIA

La principal **fuentes** de financiamiento para la mayoría de los AMMA han sido los **gobiernos** de los países desarrollados. Esto refleja el principio de **responsabilidades comunes pero diferenciadas (CBDR)**. Los países productores de polímeros primarios –algunos de los cuales todavía se clasifican como países “en desarrollo” a pesar de sus altos ingresos y niveles de industrialización– deberían compartir la carga financiera y contribuir al mecanismo financiero. Esto sería coherente con el principio de CBDR, que también exige el apoyo de los países que han tenido una mayor responsabilidad en la contaminación.

A nivel empresarial, se aplica el principio de **quien contamina paga**. A nivel empresarial, se aplica el principio de “Quien contamina paga”. La crisis del plástico ha sido provocada en gran medida por un número relativamente pequeño de empresas petroquímicas y de bienes de consumo muy rentables. Tienen la responsabilidad ética y los recursos necesarios para financiar la implementación del tratado por parte de los gobiernos. Sin embargo, sus contribuciones voluntarias (por ejemplo a través de asociaciones público-privadas) no han levantado fondos suficientes.⁴⁹ Los fondos recaudados por los contaminadores no se deben convertir en una licencia para contaminar ni crear un incentivo perverso para continuar con la producción y la contaminación.

Existen tres abordajes principales a la recaudación de fondos del sector privado:

- Cargos por **Responsabilidad extendida del productor (REP)**: debido a que los aranceles del REP están vinculados a la cantidad de producto que la empresa pone en el mercado, no recaudan fondos suficientes para tratar los residuos heredados ni los cambios sistémicos más amplios. Los sistemas de REP operan a nivel nacional, y su alcance nunca fue ampliado al ámbito internacional. Para cumplir con el tratado, los cargos de la REP por bienes o envases enviados al exterior tendrían que remitirse al mecanismo financiero global (para más detalle sobre sistemas REP, ver el capítulo 9: Responsabilidad extendida del productor).
- **Arancel a la producción de polímeros** (PPF, por su sigla en inglés) exigiría a las empresas que producen polímeros plásticos el pago de una suma uniforme por tonelada producida. Es el abordaje más adecuado para recaudar fondos del sector privado para el tratado. Es poco probable que un arancel tenga un impacto significativo en los niveles generales de producción, y su único propósito sería recaudar fondos. Un único arancel aplicado a nivel global evitaría la deslocalización de la producción de países con una mayor regulación a países con una menor regulación). La concentración de la producción de polímeros, con el 75% realizado en sólo diez países, simplifica enormemente la administración y la aplicación de un arancel. Los aranceles recaudados en los principales países productores de polímeros se remitirían al mecanismo financiero, mientras que los aranceles recaudados en los países en desarrollo cuya producción de polímeros esté por debajo de un determinado umbral podrían ser retenidos para abordar la contaminación por plásticos a nivel nacional. Cargos de ajuste en frontera serían aplicados a las importaciones de países que no cumplan con los requisitos del PPF (para más información, ver el capítulo 8: Un arancel global a los plásticos).
- **Créditos de plásticos**: un sistema novedoso, no regulado y mal implementado, que sigue el modelo de los créditos de carbono. Son activos comercializables que normalmente

⁴⁹ Beattie, Alan. 2024. [“The Magic Pony of Private Finance Fails to Fund the Global Green Transition.”](#) *Financial Times*. October 17, 2024.

representan una tonelada de residuos plásticos recuperados del medio ambiente o reciclados. Las empresas que desean mejorar su imagen compran estos créditos y se publicitan como “neutrales en plástico”. Los créditos de plástico se trasladan de empresas privadas a actores privados y no contribuyen a los presupuestos públicos. Se les ha criticado duramente por muchos de los mismos problemas que siguen aquejando a los créditos de carbono: falta de adicionalidad, falta de garantías para las comunidades afectadas, fomento a la quema de residuos plásticos, elevadas comisiones por transacción y, en general, mala gobernanza⁵⁰ (para más detalles, ver el capítulo 10: Compensación plástica, créditos y neutralidad).

⁵⁰BFFP & GAIA (2023) “Smoke and Mirrors: The Realities of Plastic Credits and Offsetting.” <https://www.breakfreefromplastic.org/smoke-and-mirrors>

Fauna & Flora.

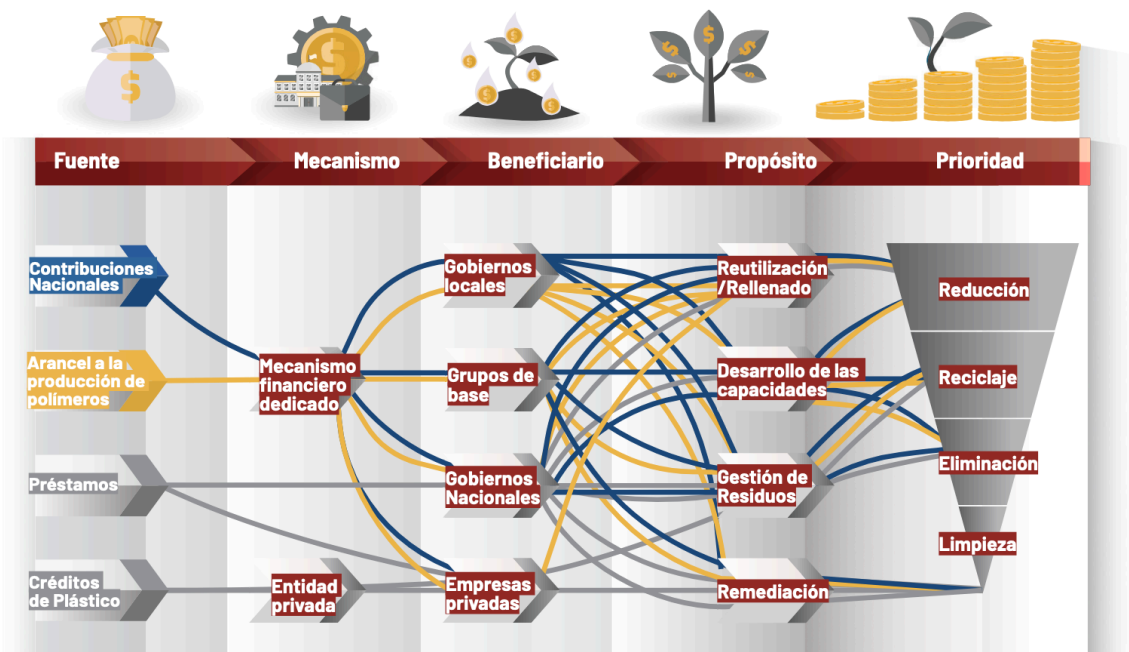
Eunomia Consulting (2024) [“Plastic Credits White Paper: Exploring the Risks and Uncertainties with Plastic Credit Schemes.”](#)

Cuadro 1. Tipología simplificada de las modalidades financieras y sus usos

Modalidad	Fuente	Destinatario	Usos previstos	Notas:
Contribuciones nacionales (subvenciones)*	Pública	Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de la capacidad estatal, incluido el cumplimiento y la aplicación • Gestión de residuos • Saneamiento de sitios contaminados 	Constituyen gran parte de los fondos, en la mayoría de los mecanismos financieros de los tratados.
Filantropía (subvenciones)*	Privada	Sector privado	<ul style="list-style-type: none"> • Organización de cooperativas de recicladores • Reconversión / restauración de medios de subsistencia • Proyectos piloto de gestión de residuos 	Suele ser una forma de apoyo financiero relativamente acotado, pero flexible.
Arancel a la producción de plásticos*	Privada	Sectores público y privado	Todos los usos	Al tratarse de una nueva fuente de financiamiento, aún queda mucho por hacer.
Préstamos comerciales	Privada	Sectores público y privado	Ampliación de empresas de reutilización / recarga / basura cero	Se trata de la forma de financiamiento más costosa, ya que se debe reembolsar tanto el capital como los intereses. Sólo resulta conveniente para proyectos que generen ingresos.
Préstamos en condiciones favorables	Pública	Sectores público y privado	<ul style="list-style-type: none"> • Pruebas piloto y expansión de empresas de reutilización / recarga / basura cero • Infraestructura para la gestión de residuos 	Ofrecido por instituciones financieras internacionales y algunos organismos de asistencia al desarrollo del exterior. Es necesario reembolsar el capital, pero los intereses son bajos.
Capital de riesgo	Privada	Sector privado	Empresas de reutilización / recarga / basura cero	Los inversores de impacto están motivados por los beneficios al medio ambiente, pero necesitan también ver rendimiento financiero.
Impuestos	Pública	Sector público	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos operativos de la gestión de residuos • Limpieza de residuos heredados y generados por catástrofes 	Ofrece un financiamiento previsible y continuo, pero puede suponer un desafío político.
Tarifas de usuario (incluida la Responsabilidad Extendida del Productor o REP)	Privada	Sector público o privado	<ul style="list-style-type: none"> • Gastos operativos de la gestión de residuos • Limpieza de residuos heredados y generados por catástrofes 	Es previsible, pero debe estructurarse correctamente.
Créditos de compensación	Privada	Private	Limpieza de residuos heredados	Crea un incentivo perverso para generar y quemar más residuos.

*Estas fuentes podrían atravesar todo el mecanismo financiero del tratado.

Gráfico 2. Resumen visual de modalidades financieras



Las contribuciones nacionales y los Aranceles a la Producción de Polímeros son las modalidades financieras aconsejables que pueden garantizar una implementación efectiva de soluciones aguas arriba (en la fase de extracción y producción).

Table 2. Características Institucionales de los Mecanismos Financieros

Institución	Bajo la dirección de la Conferencia de las Partes del tratado sobre plásticos	Acceso directo a nivel nacional	Acceso municipal simplificado	Acceso por parte de las comunidades de la Transición Justa
Mecanismo financiero específico para el instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre plásticos	✓ Sí	✓ Sí*	✓ Sí*	✓ Sí*
Fondo para el Medio Ambiente Mundial	✗ No**	✗ No	✗ No	✓ Sí
Fondo verde para el clima	✗ No	✓ Sí	✗ No	✗ No
Apoyo bilateral	✗ No	✓ Sí	✓ Sí	✓ Sí

* Posible, en función del diseño de la institución financiera.

** En la práctica, el FMAM funciona con un alto grado de autonomía respecto a las convenciones a las que sirve.

8. Un arancel global a los plásticos

La aplicación de cargos por contaminación es una herramienta de política para llevar a la práctica el principio de “quien contamina paga”. Estos cargos desempeñan un papel diferente y complementario al de la REP, y muchos países ya los utilizan para enfrentar la cuestión de los productos de plástico de un solo uso. Aquí proponemos un arancel global por contaminación plástica para la producción de polímeros plásticos con énfasis en las fases de producción.

Lo que podría lograr un arancel por contaminación plástica

El arancel global por contaminación plástica podría ser una **herramienta de financiación global** que permita a las Partes implementar en su totalidad el futuro tratado jurídicamente vinculante. Podría cubrir, en particular:

- **Costos de prevención y remediación de la contaminación**, por ejemplo, para la contaminación por plásticos en la etapa de producción, incluida la transfronteriza y lo que llega por legado, que tampoco estaría cubierta por los esquemas nacionales de REP (por ejemplo, derrames de pellets);
- **Costos de gestión de residuos plásticos**, en especial los costos de infraestructura en el Sur Global, en particular en los PMA y los PEID (los esquemas REP generalmente cubren sobre todo los costos operativos de gestión de los residuos⁵¹); y los costos operativos para categorías de productos que probablemente no estén cubiertos en un principio por los esquemas REP.

El arancel Global por Contaminación Plástica también es necesario como **instrumento económico en la fase de producción** dirigido a los productores de polímeros, para ayudar a implementar los objetivos obligatorios de reducción de la producción de plástico virgen que deben incluirse como prioridad en el futuro tratado. Si bien, en teoría, dicho arancel podría enviar una señal de precios para ayudar a reducir la participación de mercado de los plásticos primarios (“vírgenes”) en favor de los polímeros plásticos reciclados (suponiendo que el plástico reciclado esté disponible en cantidad y calidad suficiente, libre de sustancias químicas preocupantes), hasta el momento no hay pruebas científicas lo suficientemente sólidas de que un arancel induzca por sí solo a una reducción de la producción o de la demanda de plásticos primarios.⁵²

⁵¹ Para un análisis más detallado de la complementariedad entre la financiación procedente de los sistemas REP y la procedente de la Tasa Global de Contaminación por Plásticos, véase la sección 5.1 del [The Plastic Pollution Fee Design Study, Minderoo Foundation, 2023](#).

⁵² “Las fluctuaciones históricas de los precios no han provocado, por lo general, una reducción de la demanda de polímeros plásticos primarios, lo que sugiere una demanda inelástica” (Véase el apartado 6.3.2. – How will demand for polymer respond to a Fee? in The Plastic Pollution Fee Design Study [¿Cómo responderá la demanda de polímero a una tasa?], Minderoo Foundation, 2023). En su Global Rules Scenario towards Ending plastic pollution by 2040, el Consejo Nórdico de Ministros también afirma que “En teoría, un canon por plástico virgen podría reducir la demanda de plástico con el tiempo; sin embargo, el análisis no encontró datos disponibles públicamente para proporcionar estimaciones. Por lo tanto, el modelo en el que se basa este

Por lo tanto, el arancel Global por Contaminación Plástica **nunca debería considerarse como una alternativa a los controles de producción vinculantes como, por ejemplo, un tope a la producción y una reducción gradual a niveles compatibles con los límites planetarios justos, o una moratoria,** sobre la capacidad adicional de producción de plástico primario.

Puntos a tener en cuenta

Un arancel global sobre polímeros plásticos: el arancel Global por Contaminación Plástica debe armonizarse y coordinarse a nivel mundial. Las alícuotas diferenciadas (a nivel de país o región) no lograrían garantizar una igualdad de condiciones y se correría el riesgo de desplazar la producción a países con aranceles más bajos. Los países que no son Partes deberían estar sujetos a impuestos de ajuste en la frontera.⁵³

Considerar un arancel más reducido para la producción de plástico secundario (reciclado): Tanto los plásticos primarios como los secundarios generan contaminación, desechos y costos asociados. Un sistema de cargos de dos niveles podría cubrir tanto la producción primaria como la secundaria, donde los polímeros reciclados estarían sujetos al pago de un monto inferior. Esto ayudaría a limitar el uso de plásticos a sus aplicaciones duraderas más beneficiosas y de alto valor (por ejemplo, en vehículos, infraestructura y electrónica) y garantizaría que el reciclaje no se utilice para hacer un lavado de imagen verde a la continuidad en la producción de plástico de un solo uso.

Simplicidad: No se debe considerar la ecomodulación del cargo, ni en función del perfil del polímero o del aditivo, ni en función del origen de la materia prima (por ejemplo, de base biológica versus fósil) ni del comportamiento al final de su vida útil (convencional versus "compostable" o "biodegradable") ya que todos los plásticos generan contaminación. La simplicidad de los aranceles garantizará una implementación eficiente y una pronta generación de los fondos que tanto necesitan las Partes. Los problemas como la presencia de sustancias químicas preocupantes en los polímeros primarios no deberían abordarse mediante una señal de precios, sino mediante obligaciones de eliminación gradual.

Poner fin a los subsidios tanto directos como indirectos a la producción de plásticos primarios (incluido cualquier tipo de incentivo fiscal o comercial): El tratado debe prohibir tales subsidios y tenerlos en cuenta al fijar impuestos de ajuste en frontera para los países que no son Partes. Si no se pone fin a los subsidios a la producción del plástico, la eficacia del Impuesto Global por Contaminación Plástica como instrumento de mercado se verá seriamente socavada. Se debe poner fin a los subsidios para todas las actividades de producción, como el abastecimiento de materias

análisis no asume ningún impacto en la demanda de plástico derivado de la aplicación de un canon sobre el plástico virgen".

⁵³ Minderero Design Study, Annex D-4 "Prevention of Free Riding in Limited Ratification Scenarios" [Anexo D-4 "Prevención del parasitismo en escenarios de ratificación limitada"]

primas plásticas hechas a partir de hidrocarburos, la producción de precursores del plástico, así como la asistencia brindada a empresas estatales, y las políticas de subvenciones.⁵⁴

Coordinación y utilización del impuesto: el Impuesto Global por Contaminación Plástica sería recaudado por las Partes productoras de plástico, en el marco de la coordinación y el control del mecanismo de financiación del tratado. Los datos sobre la producción de polímeros plásticos también deberían darse a conocer para garantizar tanto el cobro del impuesto como el monitoreo de las trayectorias de reducción. Los países productores retendrían una parte del impuesto para cubrir al menos los costos de su recaudación, y el porcentaje coparticipado sería administrado y distribuido a través de un fondo específico. Las reglas de asignación deberían tener en cuenta la necesidad de diferenciar entre las Partes a favor de los países menos adelantados (PMA) y, en particular, de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID). También se debe anticipar que el presupuesto global de los fondos dedicados disminuirá después de su utilización en algunos casos, tras la implementación de trayectorias de reducción gradual para la producción de plástico virgen.

⁵⁴ Para más datos y aportaciones sobre las subvenciones a la producción de plásticos, véase [QUNO y IUCN joint submission prior to INC3 \[Presentación conjunta de la UICN antes del INC3\]](#), Junio 2023, y CIEL's report [Tackling Subsidies for Plastic Production \[Informe del CIEL sobre las subvenciones a la producción de plásticos\]](#), Octubre 2023.

9. Responsabilidad extendida del productor

¿Qué son los esquemas REP?

Los esquemas REP son una de las formas de manifestación del principio de “**quien contamina paga**”, promovido durante medio siglo por la OCDE y muchas otras instituciones y gobiernos como una forma de trasladar la carga financiera de la contaminación del contribuyente a los agentes económicos que se benefician de actividades que tienen un impacto ambiental, y a fin de crear incentivos para mejores opciones de diseño o adquisiciones ecológicas.

Los primeros programas REP aparecieron a principios de la década de 1990 en Alemania y Francia⁵⁵, para residuos de envases y empaques. A partir de entonces, en la gran mayoría de los casos, la REP se ha aplicado a través de **Organizaciones de Responsabilidad de Productores (PRO por su sigla en inglés)**. Las PRO tienen la tarea de cobrar los cargos correspondientes a los productores y redistribuir este dinero a las autoridades locales encargadas de la gestión de residuos, o de utilizarlo para pagar en forma directa los costos de gestión de residuos.

¿Cuáles fueron sus resultados?

Hasta ahora, los esquemas REP existentes han tenido resultados mixtos:

- **Desde un punto de vista financiero**, los esquemas REP existentes proporcionan financiación real para la gestión de residuos. Sin embargo, no todos los costos al final de su vida útil están cubiertos por completo por los sistemas REP, en especial en el caso del plástico: por ejemplo, no se tiene en cuenta el costo de la contaminación por microplásticos. Lo que es aún más problemático es que la REP actual no cubre el impacto ambiental durante todo el ciclo de vida de los productos o envases/empaques. Tampoco incluyen costos sociales, humanos o de salud.
- **Desde un punto de vista ambiental**, la REP ha contribuido, junto con otras normas de gestión de residuos, a mejorar la recolección y clasificación de residuos y, en algunos casos, el reciclaje. Pero los esquemas REP existentes siguen siendo en su mayoría ineficientes en términos de prevención de residuos⁵⁶, o de reducción generalizada del uso de plástico; los incentivos no son lo suficientemente atractivos como para influir realmente en las decisiones de diseño tomadas por los productores⁵⁷, y la REP no aborda la cuestión central de la cantidad de productos plásticos (de un solo uso) comercializados.

Por lo tanto, al debatir el establecimiento de un esquema REP, los ciudadanos y los gobiernos deben prestar atención a los siguientes puntos.

⁵⁵ GAIA publicó [una revisión de los esquemas REP franceses](#) en mayo de 2023.

⁵⁶ [Pathways for Extended Producer Responsibility on the road to a Circular Economy](#) (Camino para la responsabilidad ampliada del productor en el camino hacia una economía circular), Universidad de Utrecht, 2021)

⁵⁷ [Let's Reshape EPR](#), documento de posición de Recycling Network y Minderoo Foundation, 2023

Gobernanza

La REP no implica necesariamente un sistema autónomo, operado por las PRO que son propiedad de los productores. El caso de Taiwán es interesante: después de unos años de ejecución de la REP a través de las PRO, en 1998 se implementó otro sistema que involucraba un Fondo de Gestión del Reciclaje controlado por el gobierno. Ha estado en funcionamiento desde entonces, con un presupuesto operativo de 300 millones de dólares en 2021.⁵⁸

Si se elige la opción de las PRO, las partes interesadas deben estar sumamente atentas a una serie de parámetros y reglas operativas, para limitar el impacto del conflicto de intereses.

❗ **Marco jurídico y roles:** El diseño del esquema de la REP debe estar en manos de una institución democrática (por ejemplo, el parlamento nacional), lo que incluirá detalles sobre la gobernanza de las PRO o los criterios de ecomodulación. Los esquemas deben ser vinculantes y la gobernanza debe incluir a actores gubernamentales, así como a otros.

❗ **Participación de los actores:** es necesario garantizar la participación de los actores, incluidos los recolectores, los encargados del reciclaje y la reutilización, las organizaciones ambientales y de la sociedad civil y los municipios, en las fases de diseño y operación, con poder real de toma de decisiones y no en un papel meramente consultivo.

❗ **Transparencia y acceso a los datos:** sin un acceso pleno a los datos, la participación de los diferentes actores no puede ser efectiva. La transparencia mejorará si los productores presentan su información ante un organismo público o independiente.

❗ **Controles y sanciones:** se necesitan recursos humanos y materiales dedicados para garantizar que se cumplan los objetivos de prevención, recolección y reciclaje, y que se respete el marco jurídico, incluidas las reglas de gobernanza. Los costos de control pueden cubrirse mediante lo recaudado por REP.

Prevención de Residuos

Dado el historial en general decepcionante de los esquemas REP existentes en términos de reducción de desechos, se deben considerar medidas específicas, desde las primeras etapas de la fase de diseño de los esquemas REP:

- ✅ **Introducir un reglamento vinculante para la prevención de residuos**, como requisito previo para la introducción de sistemas de REP
- ✅ **Diseñar un fuerte esquema de ecomodulación** prestando especial atención tanto a la definición de los criterios (deben seleccionarse para que tengan un impacto *real* en la prevención) y al poder incentivador de los cargos regulados (¿Son las primas o las penalizaciones lo suficientemente altas como para guiar las elecciones de los productores?).
- ✅ En la medida de lo posible, **ampliar la cobertura de costos del esquema REP** a los costos de producción, además de todos los costos de final de vida, prevención y reutilización.

⁵⁸ Aquí se puede encontrar [una presentación reciente](#) de las políticas de gestión de residuos de Taiwán, incluido el esquema REP.

Inclusión de actores de los procesos de reutilización y reciclaje.

Es probable que los medios de subsistencia de los trabajadores informales y formales existentes en el sector de residuos, y en especial de los recolectores, se vean desafiados por la introducción de un esquema de REP, a medida que entren en juego reglas de recolección nuevas, así como nuevos competidores. Además de incluir a estos actores en la gobernanza del esquema REP, se pueden tomar medidas clave para garantizar su acceso a los recursos y a la financiación como, por ejemplo, la creación de un fondo específico para actividades de reutilización y reparación, o la habilitación de contratos personalizados para trabajadores independientes o MiPyME.

10. Compensación plástica, créditos y neutralidad: afirmaciones falsas y prácticas contaminantes

A medida que las empresas se ven sometidas a una presión cada vez mayor para reducir el plástico, algunas están utilizando esquemas de compensación para reclamar la “neutralidad” plástica como si no estuvieran contribuyendo a la contaminación por plásticos. Estos esquemas incluyen actividades de limpieza o gestión de residuos plásticos, a menudo contaminantes, sobre la base de las cuales otras empresas emiten “créditos” de plástico comercializables. Este capítulo explica por qué **el tratado sobre plásticos no debe incluir ni legitimar compensaciones, créditos y neutralidad en materia de plásticos.**

¿Qué es la compensación, los créditos y la neutralidad en materia de plásticos?

La **compensación** plástica es el proceso general mediante el cual una entidad que produce o utiliza plásticos puede comprar **créditos** de plástico (también llamados a veces compensaciones) para reclamar la **neutralidad** plástica. El proceso de compensación implica los siguientes pasos:

- Una tonelada de residuos plásticos existentes se recoge y/o procesa en algún lugar del mundo
- Una empresa (por ejemplo, Verra) verifica este acto según sus normas y lo declara un **crédito** de plástico.
- Los créditos de plástico se venden en un mercado financiero (por ejemplo, Plastic Credits Exchange o Bolsa de Créditos de Plástico) o a través de empresas privadas, a personas o empresas que utilizan plásticos en sus operaciones (por ejemplo, una empresa de cosméticos que utiliza envases de plástico de un solo uso). Una fracción del dinero va a quienes realizaron la recolección y el procesamiento originales, el resto se divide entre la empresa (por ejemplo, Verra) y el mercado (por ejemplo, Plastic Credits Exchange) o la empresa comercial privada.⁵⁹
- Cuando una persona o empresa compra créditos de plástico correspondientes a la cantidad de plástico que utiliza en sus operaciones durante un período de tiempo determinado, reclama créditos de **“neutralidad”** de plásticos durante ese período.⁶⁰

Supuestos erróneos y reducción falsa

La compensación de plásticos se basa en dos supuestos clave y a menudo falsos:

1. Que las actividades de recolección y/o procesamiento de residuos plásticos no se hubieran realizado sin el dinero del crédito. A esto también se le llama adicionalidad: el efecto del crédito debe ser adicional a lo que normalmente sucedería. Sin embargo, las actividades de créditos de plástico ocurren en países con recolección y gestión operativa de residuos, ya sea formal o informal. Además, la lógica establece que los créditos no pueden atribuirse a actividades pasadas que ya ocurrieron sin créditos; sin embargo, Verra ha atribuido créditos a actividades pasadas que tuvieron lugar antes de

⁵⁹ Adaptado de BFFP (2023) [Smoke and Mirrors: The Realities of Plastic Credits and Offsetting](#).

⁶⁰ *Ibidem*.

que existiera el sistema de créditos y la financiación.⁶¹ En este sentido, los créditos de plástico no cumplen con los requisitos mínimos de adicionalidad del mercado de carbono de las Naciones Unidas, reflejados en el Mecanismo de Desarrollo Limpio.⁶²

2. Que la recolección y el procesamiento de residuos plásticos anula el impacto ambiental de la producción y el uso de plásticos. Esta hipótesis es la base de las afirmaciones de “neutralidad”. Es particularmente desconcertante dado que la mayor parte del daño a la salud y al medio ambiente causado por los plásticos ocurre en la fase de producción, y no durante la fase de desperdicio o final de vida.⁶³ Si bien una gestión adecuada de los residuos es importante, no retrotrae ni anula los daños que se producen en la fase de producción. El reciclaje ni tampoco la reutilización anulan la producción de plástico (véase el capítulo 13: La trampa de la circularidad de los plásticos). Además, distintos polímeros, materiales y productos plásticos tienen un impacto diferente en la salud y el medio ambiente a lo largo de sus ciclos de vida, por lo que la noción de que todos son intercambiables en términos de su impacto es simplemente errónea. Este supuesto erróneo se utiliza para hacer innumerables afirmaciones falsas de que los créditos de plástico “resuelven la contaminación por plásticos”.⁶⁴ Lo único que puede compensar el aumento de la producción y el uso de plásticos es su disminución, algo que los esquemas de compensación de plástico no logran. De hecho, se ha observado que la compensación crea incentivos perversos contra la reducción en el caso de los gases de efecto invernadero.⁶⁵

Contaminación, injusticia ambiental y colonialismo de residuos

Como se explicó anteriormente, la compensación por plástico solo considera el impacto de la contaminación en la etapa de consumo, ignorando la mayor parte de la contaminación que ocurre durante la producción. Además, ni siquiera busca reducir la contaminación plástica por consumo, sino sólo aumentar las actividades objeto de créditos, como si las tasas actuales de contaminación en la etapa de consumo, así como la contaminación existente (heredada), fueran de alguna manera sostenibles.⁶⁶ Este enfoque contradice la evidencia científica que muestra que los plásticos socavan todos los límites planetarios.⁶⁷ Esta es la razón por la que se debe reducir significativamente el plástico como material, así como la contaminación asociada a lo largo de su ciclo de vida.

Además, las actividades objeto de los créditos causan una contaminación significativa y daños a la salud humana, en especial la **quema de plásticos**, que libera metales pesados (mercurio, plomo y cadmio), contaminantes orgánicos persistentes (dioxinas y furanos), gases ácidos (dióxido de azufre y cloruro de hidrógeno), partículas y emisiones de carbono. El 86% de las actividades por las que se

⁶¹ Ibídem.

⁶² Ibídem.

⁶³ Azoulay, D., Villa, P., Arellano, Y. Gordon, M., Moon, D. y Miller, K. et al. (2019). Plastic & Pollution: The Hidden Costs of a Plastic Planet. Centro de Derecho Ambiental Internacional. <https://www.ciel.org/plasticandhealth/>; Hamilton, L., Feit, S. Muffett, C., Kelso, M., Rubright, S. y Bernhardt, C. et al. (2019). Plastic & Climate: The Hidden Costs of a Plastic Planet. Centro de Derecho Ambiental Internacional. <https://www.ciel.org/plasticandclimate/>

⁶⁴ BFFP (2023) [Smoke and Mirrors: The Realities of Plastic Credits and Offsetting](#).

⁶⁵ Schneider, L. y Kollmuss, A. (2015). [Perverse effects of carbon markets on HFC-23 and SF6 abatement projects in Russia \(Efectos perversos de los mercados de carbono en los proyectos de reducción de HFC-23 y SF6 en Rusia\)](#). *Nature Climate Change*, 5(12), 1061–1063.

⁶⁶ GAIA (2022). [Plastic neutrality and credit](#)

⁶⁷ Villarrubia-Gómez, P., Almroth, B. C., Ryberg, M. W., Eriksen, M., y Cornell, S. (2022). [Plastics Pollution and the Planetary Boundaries framework](#) (SSRN Scholarly Paper 4254033). <https://doi.org/10.2139/ssrn.4254033>

otorgan créditos de plástico que figuran en la *Plastic Credits Exchange* implican la quema de residuos plásticos en incineradores u hornos de cemento.⁶⁸ Además, los pagos de créditos pueden incluso aumentar la contaminación: pagar créditos a los hornos de cemento por quemar desechos plásticos podría impulsar la industria del cemento, intensiva en carbono y en tóxicos.⁶⁹

Finalmente, la compensación plástica no solo perpetúa la contaminación por plásticos, sino que lo hace de una manera que **profundiza la injusticia ambiental y el colonialismo de residuos**. Permite a los compradores de créditos en los países desarrollados explotar los costos laborales baratos y las reglamentaciones ambientales y laborales endebles de los países en desarrollo para reclamar la “neutralidad” y hacer un lavado de imagen verde de una producción, uso y contaminación por plásticos que continua. El riesgo de reciclaje tóxico es alto para las actividades de reciclaje en países con reglamentaciones ambientales y laborales endebles, y en vista de la constante falta de transparencia sobre la composición química completa de los desechos plásticos. Entretanto, la sobreproducción y el consumo de plástico alimentan los flujos comerciales globales de desechos plásticos desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo, donde los recolectores y las comunidades soportan la carga tóxica de los desechos plásticos de cuya producción no son responsables.⁷⁰

⁶⁸ BFFP (2023) [Smoke and Mirrors: The Realities of Plastic Credits and Offsetting](#).

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ GAIA (2022). [Plastic neutrality and credit](#)

11. Transición justa en el tratado global sobre plásticos

A fin de garantizar una transición justa, este tema debe abordarse en forma transversal en el tratado global sobre plásticos y ser el eje un artículo específico. Las comunidades y trabajadores más afectados por la crisis de la contaminación por plásticos deben ser centrados en las soluciones, que garanticen sus sustentos, sus derechos, y que estén integrados en nuevos sistemas no-contaminantes como el reuso y la reparación. El tratado debe garantizar que las medidas adoptadas no sólo reparen los daños del pasado, sino que también prevengan daños a futuro, preservando los derechos de generaciones futuras.

Los titulares de derechos más perjudicados por la contaminación por plásticos

Una transición justa es esencial para los grupos más vulnerables afectados por la contaminación plástica:

Los recicladores de residuos, cuya importancia reconoce la [Resolución 5/14 de la UNEA](#), recogen aproximadamente el 60%⁷¹ de todos los plásticos recolectados para su reciclaje. Desempeñan un papel crucial en la mitigación de los daños ambientales, económicos y de salud derivados de la disposición final de los residuos plásticos, y de sus efectos como, por ejemplo, la contaminación del medio ambiente abierto. Su trabajo ayuda a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del sector de residuos al prevenir la quema de plásticos controlada (por ejemplo, la incineración) o no controlada (por ejemplo, incendios en vertederos). Sin embargo, a pesar de sus valiosas contribuciones, los recicladores son el grupo más vulnerable en la cadena de valor del plástico. La mayoría de ellos trabajan de manera informal, sin acceso a la seguridad social, en condiciones precarias y riesgosas.

Los pueblos indígenas se ven gravemente afectados por la contaminación a lo largo del ciclo de vida de los plásticos, en especial, durante la extracción de combustibles fósiles, que son la materia prima para el 98% de la producción de plásticos. Esta extracción generalmente se realiza en sus territorios, por lo que degrada su medio ambiente, sus culturas ancestrales y su calidad de vida.

De manera similar, **las comunidades que se encuentran en la primera línea** han soportado los impactos más severos de la contaminación por plásticos. Viven en “zonas de sacrificio”, donde a menudo conviven varias industrias contaminantes, padecen enfermedades crónicas devastadoras⁷² y altas tasas de mortalidad.⁷³ La carga tóxica que la contaminación por plásticos les impone a menudo perpetúa y profundiza los patrones coloniales más antiguos.

Elementos clave del texto del tratado

La transición justa debe abordarse de manera transversal en el tratado y, además, ser el eje de un artículo específico sobre este tema, con apoyo en disposiciones de otros artículos. Elementos clave incluyen:

⁷¹ PEW Charitable Trust (2020). [Breaking the Plastic Wave](#).

⁷² Marcos Orellana (2021). [The stages of the plastics cycle and their impacts on human rights](#).

⁷³ Marcos Orellana (2024). [Gender and hazardous substances](#)

Una definición de una transición justa que sea clara y responda a las necesidades de los más afectados por la contaminación plástica. Nos alineamos a la siguiente definición propuesta por la Alianza Internacional de Recicladores:

"Poner fin a la contaminación plástica de la manera más justa e inclusiva posible para todos los involucrados, asegurando un diálogo social efectivo entre todos los grupos afectados por la crisis de los plásticos y creando oportunidades de trabajo decente sin dejar a nadie atrás, de conformidad con las normas de derechos humanos y las directrices de la OIT para una transición justa."

Definición de Recicladores: Como actores clave, los recicladores **y recicladoras** deben ser reconocidos y en el texto del tratado, y es necesario incluir una definición clara sobre ellos.

*"Trabajadores en situación informal, semiformal, o en cooperativas, involucrados en la recogida, clasificación, transporte y venta de materiales para el reciclaje o el reuso."*⁷⁴

Un artículo específico sobre la transición justa con obligaciones vinculantes, mención a los pueblos indígenas, los recicladores y las comunidades de primera línea, así como referencias a los derechos humanos y de los trabajadores, y las Directrices de la OIT para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos. A continuación, se incluyen recomendaciones de la Alianza Internacional de Recicladores, basadas en los párrafos a-g de la Opción 1bis del artículo sobre transición justa en la Recopilación de proyecto de texto:

- a. *Designar un órgano nacional de coordinación para la participación y colaboración con los actores interesados pertinentes, incluidas las autoridades públicas, los sindicatos, las asociaciones de trabajadores, todos los trabajadores de la cadena de valor de los plásticos, en especial, los recicladores y otros trabajadores en entornos informales y en cooperativas, los Pueblos Indígenas, las organizaciones no gubernamentales, las comunidades afectadas, las asociaciones y comunidades pesqueras, con el objetivo de recabar datos, realizar el seguimiento, la evaluación y la presentación de informes nacionales sobre los avances en transición justa;*
- b. *Facilitar políticas, reglamentos y condiciones que aseguren ingresos, oportunidades y medios de vida adecuados para todos los trabajadores de la cadena de valor de los plásticos teniendo en cuenta, en especial, a los recicladores y otros trabajadores en entornos informales y en cooperativas, además de las comunidades afectadas, lo que incluye los programas de capacitación y desarrollo de la fuerza laboral, así como sociales, y la mejora de las medidas de salud y seguridad en el trabajo, de acuerdo con sus necesidades y prioridades;*
- c. *Incentivar el desarrollo de capacidades y oportunidades laborales a lo largo de la cadena de valor del plástico, incluido el desarrollo de los esquemas de reutilización, reparación, recolección y clasificación de residuos;*
- d. *Promover un entorno de trabajo limpio, saludable, sostenible y seguro, así como una sólida red de seguridad social para las comunidades y todos los trabajadores de la cadena de valor de los*

⁷⁴ IAWP (2024).

plásticos, en especial los recicladores y otros trabajadores en entornos informales y en cooperativas, en lo que respecta a la promoción de los derechos humanos fundamentales;

- e. Proporcionar condiciones de trabajo adecuadas, seguridad y salud en el trabajo y protección social, incluso mediante el reconocimiento jurídico y la protección a todos los trabajadores de la cadena de valor de los plásticos, en especial, los recicladores y otros trabajadores en entornos informales y en cooperativas, y facilitar la formalización de sus asociaciones o cooperativas mediante medidas apropiadas de integración socioeconómica;*
- f. Integrar a todos los trabajadores de la cadena de valor de los plásticos, en especial, los recicladores y otros trabajadores en entornos informales y en cooperativas, en una cadena de valor de los plásticos segura, incluso exigiendo a los productores de productos plásticos y a las empresas de reciclaje y gestión de desechos que integren los plásticos que recogen y clasifican en sus planes operativos; y*
- g. Exigir que una parte de lo recaudado a través de la Responsabilidad Extendida del Productor y otros sistemas o impuestos se utilicen para mejorar la infraestructura y los medios de vida, a fin de establecer una sólida red de seguridad social y oportunidades para todos los trabajadores de la cadena de valor de los plásticos, y desarrollar sus capacidades, en especial, las de los recicladores y otros trabajadores en entornos informales y en cooperativas.*

Otra alternativa sería incluir el texto siguiente, más corto: “Esto incluirá: un diálogo social y políticas, regulaciones, y condiciones que garanticen ingresos, oportunidades y medios de vida adecuados, así como seguridad y salud en el trabajo y protección social para todos los trabajadores en la cadena de valor de los plásticos, en especial, las de los recicladores y otros trabajadores en entornos informales y en cooperativas.”

Como podría ser en práctica una transición justa para los recicladores

Las disposiciones sobre transición justa en el tratado garantizarán que los recicladores accedan a condiciones de trabajo mejores y más seguras mientras recogen y clasifican los residuos plásticos, incluida un mejor ingreso y un mayor apoyo para establecer cooperativas de trabajadores. Su integración en la economía formal, a través del reconocimiento gubernamental y de contratos con cooperativas de recicladores, o la contratación de ex recicladores por su experiencia en la gestión de residuos plásticos, les proporcionará salarios más altos, acceso a equipamiento más seguro y beneficios en el marco de la seguridad social.

En Buenos Aires (Argentina), Santiago (Chile), Bengaluru (India) y Dois Irmãos (Brasil), los recicladores contratados por gobiernos locales o empresas de residuos locales reciben hasta 2,5 veces el salario mínimo del lugar, que en muchas ocasiones se suma al hecho de poder vender los materiales reciclables que recogen. A los ex recicladores empleados en instalaciones de Bakú (Azerbaiyán) y Rabat (Marruecos) se les garantiza un salario y seguro médico. Los trabajadores de Rabat también tienen acceso a una cuenta bancaria y a una tasa hipotecaria especialmente baja. Estas mejoras no

sólo aliviarán la pobreza, sino que también mejorarán las perspectivas económicas y educativas de los hijos de los recicladores al reducir la presión sobre ellos para que contribuyan al ingreso familiar.⁷⁵

Con vistas a proporcionar una transición justa a los trabajadores afectados y a sus comunidades, la financiación del tratado podría garantizar los medios de vida de este sector mediante una mejor prestación de servicios y beneficios públicos.⁷⁶ Resultará fundamental la reconversión profesional de los trabajadores afectados, así como las prestaciones de desempleo y pensiones que garanticen medios de vida dignos. El acceso al agua potable y a otros servicios básicos mejorará la salud, la resiliencia y el ingreso disponible de la comunidad.⁷⁷

Esos servicios y beneficios no corren riesgo cuando se alteran los mercados. Del mismo modo, los nuevos empleos en el sector de la reutilización, así como otros puestos de trabajo creados en el contexto del tratado sobre plásticos serán menos vulnerables a las perturbaciones económicas, ya que no dependerán estructuralmente de la sobreproducción de plásticos (u otros materiales).⁷⁸

Las medidas de transición justa también pueden ayudar a las pequeñas y medianas empresas a acceder a la innovación en la reutilización y reparación, y a abandonar los plásticos de un solo uso cuando sea posible.

⁷⁵ GAIA (2021). [Zero Waste and Economic Recovery: The Job Creation Potential of Zero Waste Solutions and references therein.](#) (Basura Cero y la Recuperación Económica: El potencial de creación de empleo de las soluciones de residuo cero) y referencias contenidas en el mismo.

⁷⁶ Ver el capítulo 7: Un mecanismo financiero justo y eficaz.

⁷⁷ Vogel et al. (2024). [Safeguarding livelihoods against reductions in economic output \(Salvaguarda de los medios de vida frente a la reducción en la producción económica\)](#). *Ecological Economics*, 215, 107977.

⁷⁸ Vogel et al. (2024). [Safeguarding livelihoods against reductions in economic output \(Salvaguarda de los medios de vida frente a la reducción de la producción económica\)](#). *Ecological Economics*, 215, 107977.

12. ¿Cambio de materiales o sistemas?

Muchos sustitutos propuestos para los productos plásticos son productos de un solo uso fabricados con materiales no plásticos. ¿Es suficiente cambiar los materiales dentro de un paradigma de producción y consumo dominado por el uso único y su característica lineal de tomar, fabricar y desechar para cumplir el objetivo que se refleja en el tratado global de proteger la salud humana y el medio ambiente? La evidencia que se detalla a continuación muestra que no lo es. **Afortunadamente, ya existe una solución mejor: a diferencia de los productos de un solo uso, los sistemas de reutilización son compatibles con niveles de producción de materiales sostenibles que respetan los límites planetarios.**

Los plásticos biodegradables, compostables y de origen biológico son perjudiciales

La recopilación del proyecto de texto describe los plásticos de base biológica, biodegradables y compostables (por ejemplo, PLA, PHA, PHB) como “**plásticos alternativos**”. Este término introduce una confusión inútil sobre su naturaleza plástica y una sensación engañosa de que siempre son mejores para el medio ambiente que los plásticos convencionales. En realidad, cada vez hay más pruebas de que estos plásticos pueden causar múltiples daños, desde la deforestación, el mayor uso de agroquímicos y la inseguridad alimentaria (plásticos de base biológica),⁷⁹ hasta la alteración de la salud del suelo (plásticos biodegradables y compostables)⁸⁰, y las emisiones de microplásticos⁸¹.

El desafío de todos los productos de un solo uso, incluidos los sustitutos no plásticos

Los argumentos esgrimidos a favor de los sustitutos de los plásticos de un solo uso suelen centrarse hasta ahora en su comportamiento al final de su vida útil, prefiriéndose los materiales que se reciclan de forma más eficaz (por ejemplo, aluminio, vidrio o papel) o que se biodegradan en determinadas condiciones climáticas (por ejemplo, el bagazo).

Sin embargo, como se muestra en el capítulo 13: La trampa de la circularidad de los plásticos, la circularidad no siempre es buena para el medio ambiente: considera la intensidad material, pero ignora muchos impactos ambientales, relativos a la energía, el agua y el uso de la tierra, hasta los tóxicos y la biodiversidad. La circularidad, así como el compostaje y la biodegradación, no previenen la sobreproducción y sus daños, en tanto todas las formas de procesamiento de residuos implican algún nivel de daño al medio ambiente y la salud.

⁷⁹ Gerassimidou, S., Martin, O. V., Chapman, S. P., Hahladakis, J. N., y Iacovidou, E. (2021). [Development of an integrated sustainability matrix to depict challenges and trade-offs of introducing bio-based plastics in the food packaging value chain](#). *Journal of Cleaner Production*, 286, 125378.

⁸⁰ Accinelli, C., Abbas, H. K., Bruno, V., Nissen, L., Vicari, A., Bellaloui, N., Little, N. S., & Thomas Shier, W. (2020). [Persistence in soil of microplastic films from ultra-thin compostable plastic bags and implications on soil Aspergillus flavus population \[Persistencia en el suelo de películas microplásticas procedentes de bolsas de plástico ultrafinas compostables e implicaciones en la población de Aspergillus flavus del suelo\]](#). *Waste Management*, 113, 312–318.

⁸¹ Stapleton, M. J., Ansari, A. J., Ahmed, A., & Hai, F. I. (2023). [Evaluating the generation of microplastics from an unlikely source: The unintentional consequence of the current plastic recycling process \[Evaluación de la generación de microplásticos a partir de una fuente improbable: La consecuencia involuntaria de la actual procesulación del reciclado de plásticos\]](#). *Science of The Total Environment*, 902, 166090.

El **vidrio de un solo uso** requiere la extracción de sílice, dañando ríos y costas, así como la biodiversidad que depende de esos hábitats. El proceso de producción también genera polvo de sílice que contamina las fuentes de agua y provoca enfermedades pulmonares. El reciclaje de vidrio puede realizarse en un circuito cerrado, lo que reduce significativamente los daños derivados de la obtención de sílice primaria del medio ambiente. Sin embargo, todavía es muy **intensivo en cuando al consumo de energía, ya que requiere el 75% de la energía necesaria para fabricar vidrio primario**. Incluso con planes para descarbonizar los procesos de producción y reciclaje de vidrio, los insumos de energía necesarios aún llevarían a la actual economía del vidrio de un solo uso a un 170% más que su presupuesto de carbono para permanecer en 1,5 grados de calentamiento global para 2050 solo en la UE. Sin embargo, el vidrio es muy apto para su reutilización, lo que también evitaría problemas relacionados con la sobreproducción y reduciría el volumen de reciclaje.⁸²

La producción del **aluminio de un solo uso** exige la extracción y refinación de bauxita que daña vastas áreas de tierra dentro o cerca de los bosques tropicales, provocando la deforestación, contaminación tóxica y pérdida de la biodiversidad, así como la expropiación de tierras indígenas y violaciones de los derechos de los Pueblos Indígenas. El aluminio primario es también uno de los metales más carbono intensivos en su producción.⁸³ Aunque el aluminio reciclado tiene un mejor desempeño, el reciclaje de aluminio tiene sus límites: todavía **requiere insumos de materiales primarios en cada ciclo** en aplicaciones clave como las latas de bebidas. Esto se debe a que actualmente las latas se diseñan con dos tipos diferentes de aleaciones, siendo más fuertes en los extremos y más débiles en el cuerpo de la lata. Estos se mezclan durante el reciclaje, lo que produce un material que no es lo suficientemente resistente y requiere el agregado de aluminio primario para fabricar latas.⁸⁴

El **papel y cartón de un solo uso** requieren de la producción y extracción de celulosa, generando deforestación, daño a la biodiversidad forestal, mayor susceptibilidad a incendios, mayor uso de agrotóxicos, despojo de tierras pertenecientes a comunidades indígenas y tradicionales, entre otros daños a las plantaciones forestales.⁸⁵ La industria de la celulosa y el papel es también el tercer mayor consumidor de agua del mundo.⁸⁶

Los revestimientos de plástico u otros productos químicos se utilizan mucho para impermeabilizar papel y cartón para su uso como envases de alimentos u otras aplicaciones en contacto con alimentos. Varios de los productos de papel y cartón de un solo uso que entran en contacto con

⁸² Eunomia (2023). [Decarbonisation of Single Use Beverage Packaging: Investigating 1.5oC aligned carbon budgets](#)

[for aluminum, PET and glass beverage containers in the EU](#) [Descarbonización de los envases de bebidas de un solo uso: Investigación de presupuestos de carbono alineados a 1,5 oC para los envases de bebidas de aluminio, PET y vidrio en la UE], Report commissioned by Zero Waste Europe, p. 18 & 20.

⁸³ Georgitzikis K., Mancini L., d'Elia E., Vidal-Legaz B. (2021). [Sustainability aspects of Bauxite and Aluminium — Climate change, Environmental, Socio-Economic and Circular Economy considerations](#), EUR 30760 EN, Publications Office of the European Union.

⁸⁴ Karpe E., Thellenberg P., Fernström F. (2022) [Circularity of aluminium: Mapping difficulties in scrap circulation](#).

⁸⁵ Stravens, M. (2023). [Disposable Paper-based Packaging for Food. \(Envases desechables a base de papel para alimentos\).The false solution to the packaging waste crisi \(La falsa solución a la crisis de los residuos de envases\)](#).

⁸⁶ Agencia Internacional de Energía (2022). [Pulp and Paper. Tracking Report](#).

alimentos **tienen hasta un 20% de plástico y, por tanto, son en realidad productos de plástico**. La definición de productos de plástico según el tratado debería incluir productos fabricados parcialmente con materiales plásticos, como es el caso de muchos productos de papel y cartón recubiertos de plástico que a menudo se presentan erróneamente como alternativas a los plásticos de un solo uso.

Además, los sustitutos del papel y del cartón tienen un **bajo potencial de reciclaje**. Como productos confeccionados con múltiples materiales, su reciclaje es intrínsecamente difícil porque separar los materiales es complicado y costoso. Por lo tanto, es más probable que acaben quemados en incineradores o en rellenos sanitarios. Su reciclaje también **requiere insumos de material virgen en cada ciclo**. Incluso cuando se separa la fracción de papel o cartón -mediante un proceso y equipamiento que suele ser demasiado costoso para que tenga sentido desde el punto de vista económico- siempre se debe añadir pulpa de madera virgen en una proporción del 50%, para compensar la debilidad de las fibras de papel y cartón reciclado. Las demás fracciones de material (p. ej., plástico o aluminio) no son reciclables y normalmente acaban quemadas o depositadas en vertederos.

Finalmente, los sustitutos del papel y del cartón en aplicaciones que implican contacto con alimentos **no son compostables**. Las tintas, los adhesivos y los productos químicos de barrera (por ejemplo, las ceras PFAS tóxicas) impiden el compostaje seguro de materiales a base de papel y cartón que entran en contacto con alimentos, así como su uso en digestores anaeróbicos.⁸⁷

Precaución con las limitaciones del Análisis de Ciclo de Vida

Los análisis de ciclo de vida no captan de un modo adecuado el impacto de la producción o la contaminación y, por lo tanto, resultan insuficientes a la hora de evaluar las implicancias para el medio ambiente y la salud del cambio de un material a otro. Ya se estableció que existen debilidades en dicho análisis para poder captar la contaminación por plásticos en todo su ciclo de vida.⁸⁸ Esto también se aplica a sustitutos basados en el papel o el cartón ya que muchas veces y debido a su alcance incompleto, faltan en ese análisis el impacto -relacionado con la forestación y los desechos- producido por los envases de papel o cartón de un solo uso.⁸⁹ A fin de captar de un modo adecuado las soluciones, es necesario contar con una evaluación del impacto sobre los límites planetarios así como sobre la salud humana.

La mejor opción: eliminar, reutilizar y rellenar

El escenario óptimo desde el punto de vista medioambiental es cuando un producto plástico puede ser **eliminado sin necesidad de sustitución**, como los sorbetes de plástico en la mayoría de los

⁸⁷ Zero Waste Europe (2024). [Factsheet: What's inside food-contact paper packaging? Plastic](#) and M. & Mme Recyclage (2024) [Functionalisation Of Paper And Cardboard Report \[Hoja informativa: ¿Qué hay dentro de los envases de papel en contacto con alimentos? Informe sobre la funcionalización del papel y el cartón \(2024\)\]](#)

⁸⁸ Eunomia (2020) [Plastics: Can Life Cycle Assessment Rise to the Challenge?](#) [Plásticos: ¿Puede la evaluación del ciclo de vida estar a la altura del desafío?]

⁸⁹ Zero Waste Europe (2024). [Factsheet: What's inside food-contact paper packaging? Plastic](#) and M. & Mme Recyclage (2024) [Functionalisation Of Paper And Cardboard Report. \[Hoja informativa: ¿Qué hay dentro de los envases de papel en contacto con alimentos? Informe sobre la funcionalización del papel y el cartón \(2024\)\]](#)

contextos, y los envases/empaques de plástico para frutas o verduras individuales, en particular en cadenas de suministro más cortas.

Cuando se necesita un producto (incluida una forma de embalaje), la reutilización es mejor que el uso único de todos los materiales, siempre y cuando el número de ciclos supere el punto de equilibrio de sostenibilidad (número de ciclos en los que la reutilización se vuelve beneficiosa para el medio ambiente). Esto se puede hacer mediante sistemas de reutilización (donde el cliente alquila el artículo reutilizable) o de recarga (donde el cliente trae su propio contenedor reutilizable para rellenar). El tratado sobre plásticos debe apoyar la reutilización de manera independiente del material, en lugar de limitar la reutilización a los plásticos: la elección del material debe guiarse por lo que es mejor para la salud y el medio ambiente para una aplicación determinada.⁹⁰

Para ciertas aplicaciones en algunos contextos, la reutilización o el relleno puede ser difícil de implementar (por ejemplo, la escasez de agua dificulta el lavado, o las deficiencias de la infraestructura de transporte interfieren con la logística de reutilización) y, para estos casos, podrían ser necesarios sustitutos de un solo uso. Sin embargo, lo arriba mencionado debería ser la excepción y no la regla.

⁹⁰ Global Plastics Policy Centre (2023). [Making Reuse a Reality: A systems approach to tackling single-use plastic pollution \[Hacer realidad la reutilización: Un enfoque sistémico para combatir la contaminación por plásticos de un solo uso\]](#).

13. La trampa de la circularidad

Las referencias a la "economía circular de los plásticos" y a la "circularidad de los plásticos" se han multiplicado gracias a las negociaciones del tratado de plásticos. En este capítulo se plantean las siguientes preguntas:

- ¿La circularidad y el reciclaje son iguales??
- ¿Es la circularidad siempre buena para el medio ambiente?
- ¿Cuáles son los retos del reciclaje de plásticos y qué futuro tiene?

Para más información sobre circularidad y plásticos, vea GAIA 2022, [Circularidad de los plásticos: más allá del bombo publicitario](#).

Circularidad es reciclaje real, reducción, reparación y reutilización

Llevamos mucho tiempo reciclando recursos materiales en nuestras economías mediante la **reparación**, la **reutilización** y el **reciclaje**. Estas viejas prácticas fueron rebautizadas como "economía circular" por la [Fundación Ellen MacArthur y la consultora McKinsey](#) hace una década.⁹¹ La definición excluye los procesos que desintegran materiales, como la incineración de residuos plásticos, desde la quema a cielo abierto hasta todas las formas de incineración, la coíncineración en hornos de cemento y la pirólisis de plástico a combustible.⁹²

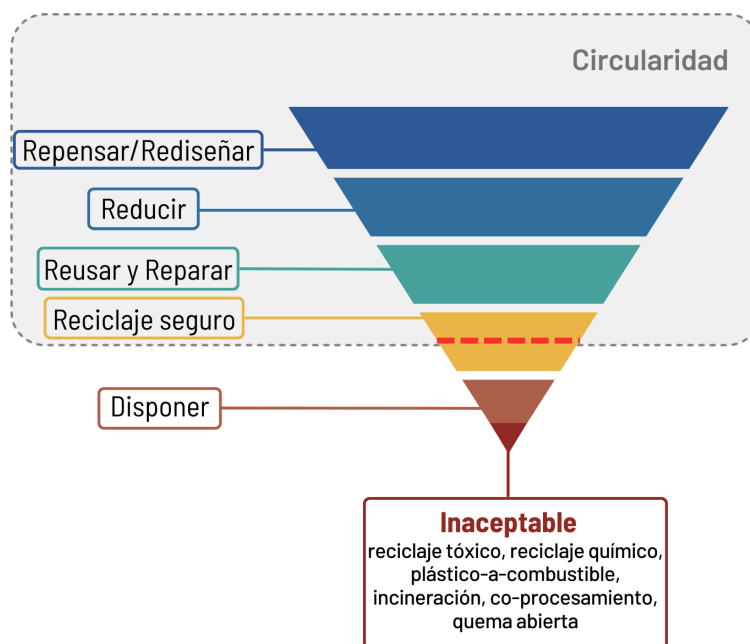
A pesar de las contribuciones históricas realizadas por los recicladores de todo el mundo al recoger, clasificar, transportar y vender materiales y productos reciclables y reutilizables de manera informal y semiformal, el reciclaje en sí mismo no ofrecerá una solución a la crisis de contaminación por plásticos a la que nos enfrentamos.

Muchas políticas de economía circular se centran únicamente en **el reciclaje, cuando en realidad es la forma menos eficaz de conservar los materiales y lograr la circularidad si se compara con la reducción, la reutilización y la reparación**. Esto se debe a que el reciclaje tiene mayores emisiones en su proceso y desperdicia más material que la reutilización y la reparación y, por supuesto, que la reducción. Además, la falta de transparencia sobre los químicos da paso al reciclaje tóxico, el reciclaje que genera material reciclado que no puede utilizarse de forma segura no debe considerarse reciclaje y no es verdaderamente circular.

⁹¹ Ellen MacArthur Foundation (2013). [Towards the Circular Economy \[Hacia la economía circular\]](#).

⁹² CIEL (2023). [Beyond Recycling: Reckoning with Plastics in a Circular Economy \[Más allá del reciclado: El plástico en la economía circular\]](#).

JERARQUÍA BASURA CERO



La circularidad sólo ayuda al medio ambiente cuando y si es que evita una nueva producción

La recolección y el reciclaje de plásticos provocan emisiones de carbono, tóxicos y microplásticos, así como el uso de energía, agua, materiales y suelo. Estas presiones sobre el medio ambiente sólo pueden compensarse cuando el reciclaje evita la producción primaria (nueva o "virgen") de materiales plásticos, y no cuando alimentan un modelo de producción creciente de plásticos⁹³ Hasta la fecha, **el reciclaje de plásticos no ha desplazado de forma significativa la producción primaria de plásticos**. De hecho, **la industria del plástico está utilizando el reciclaje para maquillar de verde la producción exponencial de plástico**.

Mientras las subvenciones públicas hagan que el plástico virgen sea abundante y barato, que el material del producto y las decisiones de diseño hagan que el reciclaje de plástico sea imposible o demasiado costoso en la práctica, y mientras la seguridad del plástico reciclado no esté garantizada, el reciclaje de plástico no desplazará a la producción primaria.

El reciclaje ha sido durante mucho tiempo la principal métrica utilizada como indicador de economía circular, pero no es así, ya que el reciclaje es la forma más baja de circularidad en comparación con la reutilización y la reparación. Como defiende el destacado experto en ecología industrial [Roland Geyer](#), **debemos hacer de la producción primaria anual la principal métrica de la economía circular**.⁹⁴

⁹³ Zink, T. & Geyer, R. (2018). [Material Recycling and the Myth of Landfill Diversion](#), Journal of Industrial Ecology, Vol. 23 Issue 3 [Material Recycling and the Myth of Landfill Diversion, Journal of Industrial Ecology, Vol. 23, número 3].

⁹⁴ Geyer, R. (2019). [The Business of Less: The Role of Companies and Households on a Planet in Peril](#) [El negocio de menos: El papel de las empresas y los hogares en un planeta en peligro].

La mejor estrategia para reducir la producción total de materia prima es la reducción, seguida de la reutilización y la reparación. La mera sustitución de plásticos de un solo uso de origen fósil por plásticos de un solo uso de origen biológico o por productos de un solo uso fabricados con otros materiales no cerrará el círculo.

La circularidad no es intrínsecamente buena para nuestro planeta o algo a lo que debemos aspirar a toda costa. El paradigma de la economía circular sólo tiene en cuenta el uso de materiales, no el uso de la energía, el uso del agua, el uso de la tierra y la integridad de los límites planetarios y, como tal, no puede captar los impactos del ciclo de vida de los plásticos. Por el contrario, [la "suficiencia"](#) (correspondiendo al concepto del buen vivir), es "un conjunto de medidas políticas y prácticas cotidianas que evitan la demanda de energía, materiales, tierra, agua y otros recursos naturales, a la vez que proporcionan bienestar para todos dentro de los límites planetarios".⁹⁵ **Asegurar niveles justos para respetar los límites planetarios es el principio sistémico general que debe consagrar el tratado de plásticos.**

Retos y el posible futuro del reciclaje de plásticos

El reciclaje de residuos plásticos retarda su eliminación, pero no la reduce ni la evita. Aporta beneficios reales a corto plazo al disminuir los daños inmediatos asociados a la eliminación, en particular las emisiones tóxicas y de carbono procedentes de la incineración o quema a cielo abierto.

Sin embargo el ciclo del reciclaje sólo se "cierra" cuando un producto con contenido reciclado puede reciclarse en el mismo tipo de producto una vez que se convierte en residuo; en otras palabras, cuando el contenido reciclado puede hacer varios ciclos con el mismo nivel de valor en la economía.

Ni siquiera el reciclaje de botellas de PET, que es el símbolo del reciclaje de plásticos, cierra el ciclo: Las botellas de PET se convierten en su mayoría en fibra de poliéster (con mayor potencial de desprendimiento de microplásticos) o en envases termoformados de PET (bandejas o blísteres). Ni la fibra de poliéster ni los termoformados de PET se reciclan de forma significativa. Además, incluso en los procesos de reciclaje de PET, se pierde una cantidad significativa de material, reemplazado por plásticos primarios. En 2020, [sólo se recicló el 10% de los plásticos producidos](#).⁹⁶ **El verdadero reciclaje circular de plástico en circuito cerrado sigue siendo en gran medida una ilusión.**

Además, el reciclaje añade una cuota de incertidumbre a la presencia de sustancias químicas tóxicas en los plásticos, y sus consecuencias para la salud humana. [Más de 13.000](#) sustancias químicas están asociadas a los plásticos,, y en la mayoría de los casos no se ha comprobado su seguridad, por lo que que falta la transparencia química.⁹⁷ El reciclaje aumenta el potencial de mezcla y diseminación de sustancias químicas en los plásticos. Esto hace **difícil encontrar aplicaciones para el plástico reciclado que sean a la vez seguras y de un volumen lo suficientemente elevado como para desplazar de forma significativa a la producción primaria**, de ahí el debate en torno a los requisitos

⁹⁵ Saheb, Y. (2021). [COP26: Sufficiency Should be First](#); See also Chassagne, N. (2019). [Sustaining the 'Good Life': Buen Vivir as an alternative to sustainable development \[COP26: La suficiencia debe ser lo primero; Véase también Chassagne, N. \(2019\). Sostener el 'Buen Vivir': El Buen Vivir como alternativa al desarrollo sostenible\]](#). Community Development Journal (pp. 482-500).

⁹⁶ Geyer, R. (2020). [Chapter 2—Production, use, and fate of synthetic polymers](#). In T. M. Letcher (Ed.), Plastic Waste and Recycling (pp. 13-32).

⁹⁷ UNEP (2023). [Chemicals in plastics: a technical report](#) [Sustancias químicas en los plásticos: informe técnico].

de contenido reciclado en los materiales en contacto con alimentos. **Sin transparencia para las sustancias químicas, una circularidad segura es imposible.**

La verdad es que el reciclaje de plásticos tiene un costo, y por tanto, el futuro sostenible del reciclaje puede no estar en el reciclaje a gran escala de plásticos de un solo uso, sino en el **reciclaje selectivo de alta calidad de plásticos esenciales, por ejemplo**, plásticos esenciales duraderos presentes en vehículos eléctricos, infraestructuras de energías renovables y otras áreas de la transición climática.

14. Fracasos del “reciclaje” químico

A pesar de décadas de promoción por del “reciclaje” químico por parte de la industria, los intentos por convertir los residuos plásticos en nuevos polímeros aún no han funcionado a gran escala. Incluso las afirmaciones y los compromisos menos ambiciosos de producción de combustible a partir de residuos plásticos han fracasado en gran medida: la mayoría de los proyectos se han cerrado o cancelado y se han desperdiciado miles de millones de dólares en estas tecnologías fallidas. A continuación, se presentan algunos ejemplos recientes de proyectos de “reciclaje” químico que han fracasado:

Fulcrum Bioenergy - Autodenominada “la primera planta de conversión de residuos en combustible a escala comercial del mundo”, esta planta de gasificación en Nevada, EE.UU., tenía como objetivo transformar los residuos domésticos en combustible “sostenible” para la aviación y el transporte por camión.⁹⁸ A pesar de las inversiones de destacados actores de la industria, incluidos BP, United Airlines y Cathay Pacific, que alcanzaron los mil millones de dólares, los desafíos técnicos derivados de la corrosión por ácido nítrico y las emisiones de NO_x llevaron al cierre de las instalaciones en mayo de 2024.⁹⁹

Agilix - La planta de pirólisis de Agilyx en Oregón, EE. UU., fue promocionada alguna vez por el Consejo Estadounidense de Química como una solución “única en su tipo” para el poliestireno expandido (EPS) mixto.¹⁰⁰ Estas instalaciones tenían como objetivo procesar 10 toneladas diarias de EPS para convertirlo en aceite de estireno, cifra que nunca se alcanzó. Tras cinco años de problemas técnicos, bajo rendimiento, altas emisiones de carbono, controversias en torno al envío del aceite de estireno a hornos de cemento y millones de dólares en pérdidas,¹⁰¹ la planta cerró en abril de 2024.¹⁰²¹⁰³ Las instalaciones en Indiana (EE.UU.) también alcanzaron sólo una fracción de la capacidad anunciada y ha habido informes de incendios, derrames de petróleo y quejas sobre la seguridad de los trabajadores.¹⁰⁴

Encina - En abril de 2024, Encina canceló sus planes de construir una planta de “reciclaje” de productos químicos en Pensilvania (EE.UU.). La oposición organizada de los miembros de la comunidad jugó un papel fundamental en el fracaso de la propuesta ya que estos expresaron su preocupación por la contaminación por PFAS y la contaminación de una fuente de agua potable,¹⁰⁵ junto con otros efectos ambientales, incluido el tránsito de camiones, la contaminación del aire, el

⁹⁸ Fulcrum BioEnergy, Inc. (2022) [Fulcrum BioEnergy Successfully Starts Operations of its Sierra BioFuels Plant](#), PR Newswire

⁹⁹ Howard (2024) [Why the Lessons of the Fulcrum Fiasco must not be Wasted](#), *The Chemical Engineer*

¹⁰⁰ Godes (2020) [AmSty Joint Venture Regenx Converts Used Polystyrene into New Materials](#) American Chemistry Council

¹⁰¹ Tabuchi (2024) [There's an Explosion of Plastic Waste. Big Companies Say 'We've Got This'](#). *New York Times*

¹⁰² Seal (2024) [Latest chemical recycling plant closing spurs concern over the industry's viability](#) *Environmental Health News*

¹⁰³ Véase GAIA, 2020, [Todo son palabras y no reciclaje: Una investigación sobre la industria del “reciclaje químico” en Estados Unidos](#)

¹⁰⁴ Tabuchi (2024). Op. cit.

¹⁰⁵ Bruggers (2023) [Plastic Recycling Plant Could Send Toxic 'Forever Chemicals' Into the Susquehanna River, Polluting a Vital Drinking Water Source](#) *Inside Climate News*

transporte de productos químicos peligrosos, y el deterioro de las vistas al río.¹⁰⁶ Tras dos años de esfuerzos por obtener permisos en medio de la oposición de la comunidad, la empresa desperdició una inversión de 1.100 millones de dólares.

PureCycle Technologies - La planta de 500 millones de dólares de la empresa en Ohio, EE.UU., y que inició sus operaciones en 2020, fue diseñada para reciclar polipropileno (PP) posconsumo, incluidos plásticos de un solo uso, mediante una tecnología de purificación con solventes. Sin embargo, el informe de un inversor con una postura opuesta generó dudas sobre la viabilidad de la operación a escala comercial, la capacidad de procesar desechos posconsumo y la seguridad de los solventes utilizados en las instalaciones.¹⁰⁷ Desde abril de 2024, la empresa enfrenta demandas de accionistas que la acusan de haber engañado a los inversores sobre los contratiempos que enfrentaba. Cada vez resulta más incierto si podrán cumplirse en tiempo y forma los compromisos de reciclaje de plástico asumidos por sus socios como Nestlé, L'Oréal y Procter & Gamble.

Brightmark - El proyecto de 680 millones de dólares propuesto en Georgia (EE.UU.), y anunciado como la planta de conversión de plástico en combustible más grande del mundo, tenía como objetivo transformar plásticos difíciles de reciclar en combustible diésel con bajo contenido de azufre, mezclas de nafta y parafina. Su objetivo era desviar 400.000 toneladas de residuos plásticos de vertederos e incineradores y crear 100 puestos de trabajo. Sin embargo, la empresa no cumplió con el plazo para demostrar que su planta de Indiana (EE.UU.) podía entregar el producto final reciclado, lo que llevó a las autoridades locales a cancelar el proyecto en 2022.¹⁰⁸

Creasolv® - Lo que alguna vez fue una iniciativa de Unilever para desarrollar "la primera tecnología innovadora del mundo para reciclar sachets" se suspendió abruptamente por dos años a partir de 2019, lo que alteró los sistemas locales de recolección y reciclaje y le costó a Unilever 10 millones de euros. La planta piloto en Java Oriental (Indonesia) enfrentó una serie de problemas derivados de las dificultades logísticas en la recolección de sachets, con un nivel bajo de eficiencia y desafíos económicos en torno a los productos finales. La capacidad de la planta apenas alcanzó un máximo de cinco toneladas mensuales debido a problemas técnicos, lo que habría requerido 12.800 años para procesar todos los sachets producidos en Indonesia. La instalación fue cerrada oficialmente en 2021.¹⁰⁹

Loop Industries - Esta empresa con sede en Montreal, Canadá, estableció en 2018 una asociación plurianual con Coca-Cola para suministrar tereftalato de polietileno (PET) de calidad alimentaria y reciclado al 100%.¹¹⁰ Coca-Cola canceló el acuerdo poco después de que, en octubre de 2020, se publicara un informe que documentaba las declaraciones de los denunciantes.¹¹¹ Según un antiguo empleado, las afirmaciones de Loop Industries en torno a una tasa de recuperación del 100% eran "técnica e industrialmente imposibles", y el logro de una pureza de grado industrial distaba mucho de la realidad. Tras la publicación del informe, se desplomó el precio de las acciones de la empresa y los problemas persistieron con demandas y una investigación de las autoridades regulatorias.¹¹²

¹⁰⁶ Save Our Susquehanna (S.O.S.) <https://saveoursusquehanna.org/>

¹⁰⁷ Tabuchi (2024) Op. cit.

¹⁰⁸ Recycling Today (2022) [Brightmark scraps plans for Georgia plant](#)

¹⁰⁹ Véase GAIA, 2022, [Reciclaje químico de residuos de saquitos \(sachets\): Un experimento fallido](#)

¹¹⁰ Toto (2018) [Loop Industries to supply Coca-Cola bottlers](#) Recycling Today

¹¹¹ Hindenburg Research (2020) [Loop Industries: Former Employees and Plastics Experts Blow The Whistle On This "Recycled" Smoke And Mirrors Show](#)

¹¹² Keenan (2020) [Short seller Hindenburg says Loop Industries' recycling technology is 'fiction'](#) Yahoo!Finance

Plastic Energy x Ineos - Este proyecto debía llevarse a cabo en Colonia, Alemania, y se esperaba que, a partir de 2023, produjera un promedio de 20.000 toneladas anuales de aceite de pirólisis.¹¹³ La producción se destinaría a la fabricación de productos médicos, envases de alimentos, piezas ligeras de automóviles y tuberías para el transporte de agua.¹¹⁴ Sin embargo, el proyecto fue cancelado de una manera sigilosa y eliminado de la lista de proyectos en curso de Plastic Energy.¹¹⁵

Plastic Energy x Exxon Mobil Este proyecto debía llevarse a cabo en Notre Dame de Gravenchon, Francia, y se esperaba que tuviera una capacidad inicial de 25.000 toneladas de residuos plásticos al año, y que esta capacidad pudiera ampliarse hasta las 33.000 toneladas. Se trataba de uno de los mayores proyectos avanzados de reciclaje de residuos plásticos de Europa y contaba con el apoyo financiero del gobierno francés como parte de su Plan de Reactivación y su Programa de Subvenciones para la Planificación Regional.¹¹⁶ La planta pretendía convertir residuos plásticos mixtos difíciles de reciclar en materia prima que pudiera transformarse en polímeros circulares certificados y otros productos de alto valor en el complejo petroquímico de ExxonMobil. Sin embargo, este proyecto se canceló de manera sigilosa,¹¹⁷ y Exxon decidió cesar la actividad química en la fábrica, con la consiguiente pérdida de 677 puestos de trabajo en 2025.¹¹⁸

Ioniga Este proyecto tenía como propósito abordar el tema del PET “difícil de reciclar” en Geleen, Países Bajos, con una capacidad de producción anual de 5000 toneladas. La empresa se asoció con la Compañía Coca-Cola a través de un contrato de préstamo, pero también con Unilever y Indorama Venture para centrarse en los envases y botellas de plástico.¹¹⁹ ¹²⁰ Además, la empresa invirtió en el sector textil en asociación con Infinity Recycling centrada en el poliéster.¹²¹ La financiación pública nacional y europea también apoyó este proyecto a través del Fondo de Transición Justa. En octubre de 2024, la empresa buscó protegerse al declarar la quiebra.¹²²

Ante los continuos fracasos y grandes reveses de las iniciativas de “reciclaje” químico, las empresas de bienes de consumo inmediato, así como las empresas petroquímicas, han incumplido sus promesas de lograr la “circularidad del plástico” mediante enfoques tecnológicos. **Shell** fue una de las primeras grandes empresas en abandonar sus compromisos de reciclaje en marzo de 2024, retractándose discretamente de su promesa de convertir cada año un millón de toneladas de residuos plásticos en productos químicos circulares, debido a la “falta de materia prima disponible, el lento desarrollo de la tecnología y la incertidumbre regulatoria”.¹²³ **Unilever** (abril de 2024)¹²⁴ y **Nestle** (julio de 2024)¹²⁵ siguieron su ejemplo, moderando sus metas de reciclaje, y **Colgate** (mayo de 2024)

¹¹³ INEOS (2022) [INEOS signs agreement with Plastic Energy for its largest plant to produce 100,000 tonnes of raw materials from plastic waste](#)

¹¹⁴ Cozier (2022) [Ineos partners with Plastic Energy to produce raw materials from plastic waste](#) SCI

¹¹⁵ Plastic Energy, “Projects”, <https://plasticenergy.com/projects/>

¹¹⁶ Plastic Energy (2021) [Plastic Energy Collaborates with ExxonMobil on Advanced Recycling Project in France](#)

¹¹⁷ Exxon Mobil (2024) [How we're supporting chemical recycling](#)

¹¹⁸ Barbaux (2024) [ExxonMobil supprime 677 postes et arrête ses activités chimiques à Gravenchon](#) L'Usine nouvelle

¹¹⁹ Ioniga (2018) [Unilever, Ioniga and Indorama launching breakthrough food packaging technology](#)

¹²⁰ Ioniga (2018) [The Coca-Cola Company Announces Loan Agreement with Ioniga](#)

¹²¹ Ioniga (undated) [Funding of Ioniga's enhanced recycling business of PET Polyester](#)

¹²² Ioniga (2024) [Ioniga Technologies B.V. files for bankruptcy protection](#)

¹²³ Noor (2024) [Shell quietly backs away from pledge to increase 'advanced recycling' of plastics](#) The Guardian US

¹²⁴ Davies (2024) [Unilever to scale back environmental and social pledges](#) The Guardian US

¹²⁵ Afanasieva (2024) [Swiss giant Nestle has rolled back recycling targets and the difference amounts to the weight of 30 Eiffel Towers](#) Fortune

también reconoció que es poco probable que se cumpla su objetivo de la circularidad en los envases para 2025.¹²⁶

¹²⁶ Rachal (2024) [Colgate says it might miss 2025 packaging recyclability target](#) *Packaging Dive*

15. Definiciones

Plásticos y polución por plásticos

Esta gráfica del reporte de GAIA 2022, [Defining plastic products, materials and polymers: a proposal](#) ilustra cómo algunas de las definiciones abajo están interrelacionadas:

Ilustración 1: Cómo definir los productos, materiales y polímeros de plástico

Productos plásticos = productos fabricados total o parcialmente con **materiales plásticos**



Plásticos Al hablar de plásticos debe incluirse los polímeros plásticos, materiales plásticos, productos plásticos y residuos plástico.

La **contaminación por plásticos** no se limita a la presencia involuntaria o ilegal de plástico en el medio ambiente, sino que también incluye la contaminación tóxica procedente de los plásticos (de [GAIA, 2022](#)).

Los **materiales plásticos** comprenden los polímeros plásticos y los aditivos, tanto intencionados como no intencionados, incluidos los rellenos (de [GAIA, 2022](#)).

Los **polímeros plásticos** incluyen todos los polímeros sintéticos (orgánicos, inorgánicos e híbridos), así como todos los polímeros semisintéticos en los diversos estados de la materia, solubilidad en agua y absorbencia en agua (de [GAIA, 2022](#)).

Los **polímeros semisintéticos** son polímeros naturales que han sido modificados de manera tal que afecta las propiedades del polímero (por ejemplo, vulcanización, proceso de viscosa, proceso de lyocell) (de [GAIA, 2022](#)).

Productos plásticos: Un producto fabricado total o parcialmente con materiales plásticos (adaptado de la Directiva (UE) 2019/904 [sobre la reducción del impacto de determinados productos plásticos en el medio ambiente](#)).

Sustancias químicas asociadas a plásticos: todas las sustancias químicas presentes en los plásticos: aditivos, sustancias químicas de transformación, polímeros, oligómeros, monómeros y sustancias aditivas no-intencionales.

Otras definiciones

Producto o material plástico evitable: Producto o material de plástico para el cual se han desarrollado alternativas que tienen una funcionalidad equivalente y un desempeño adecuado. Las alternativas sistémicas (por ejemplo, evitar productos de plástico de un solo uso mediante la reutilización y la recarga) suelen ser preferibles a los productos alternativos de un solo uso desde un punto de vista medioambiental (adaptado de [Cousins et al, 2019](#)).¹²⁷

Economía Circular, "un enfoque que contribuye a los modelos de consumo y producción sostenibles, se refiere a un sistema en el que los productos, materiales y recursos mantienen su valor y uso en la economía, durante el mayor tiempo posible, minimizando así los residuos al compartir, alquilar, reutilizar, reparar, renovar, refabricar y reciclar, en lugar de tirar o extraer-hacer-desechar". (definición extraída de las [Enmiendas al Plan Regional de Gestión de Desechos Marinos en el Mediterráneo en el marco del artículo 15 del Protocolo sobre Fuentes Terrestres](#) del Convenio de Barcelona). *Nota: el principal indicador de la economía circular debe ser la producción anual de materia prima, no las tasas de reciclado (véase [Capítulo de la trampa de la circularidad de los plásticos](#), pág. 35) y las publicaciones de referencia de Roland Geyer).*

Uso esencial: Uso considerado esencial porque es necesario para la salud o la seguridad, o crítico para el funcionamiento de la sociedad y para el cual no existen alternativas aceptables desde el punto de vista ambiental y de la salud (adaptado de la [Estrategia de la Unión Europea sobre sustancias químicas para un entorno libre de sustancias tóxicas y más sostenible](#) que se basa en el Protocolo de Montreal [Decisión IV/25](#)).

Transición justa: Poner fin a la contaminación plástica de la manera más justa e inclusiva posible para todos los involucrados, asegurando un diálogo social efectivo entre todos los grupos afectados por la crisis de los plásticos y creando oportunidades de trabajo decente sin dejar a nadie atrás, de

¹²⁷ Cousins, I. T., Goldenman, G., Herzke, D., Lohmann, R., Miller, M., Ng, C. A., Patton, S., Scheringer, M., Trier, X., Vierke, L., Wang, Z., & DeWitt, J. C. (2019). [The concept of essential use for determining when uses of PFASs can be phased out](#). *Environmental Science: Processes & Impacts*, 21(11), 1803–1815.

conformidad con las normas de derechos humanos y las directrices de la OIT para una transición justa (definida en el contexto del tratado global sobre plásticos, [por Alianza Internacional de Recicladores](#)).

Ciclo de vida: "el enfoque del ciclo de vida significa considerar todos los impactos potenciales de todas las actividades y resultados asociados con la producción y el consumo de plásticos, incluida la extracción y el procesamiento de las materias primas (para los plásticos: refinado; craqueo; polimerización), el diseño y la fabricación, el envasado, la distribución, el uso y la reutilización, el mantenimiento y la gestión al final de la vida útil, incluida la segregación, la recogida, la clasificación, el reciclado y la eliminación" (de UNEP 2021 [Plastics Science](#), UNEP/PP/INC.1/7).

Producto de corta duración: Un producto con un lapso de uso inferior a tres años.

Productos de un solo uso: Un producto que no está concebido, diseñado o comercializado para realizar, dentro de su vida útil, múltiples viajes o rotaciones al ser devuelto a un productor para su recarga o reutilización para el mismo propósito para el que fue concebido (adaptado de [Directiva \(UE\) 2019/904 sobre la reducción del impacto de determinados productos plásticos en el medio ambiente](#)).

Recarga o rellenado: La acción de utilizar un envase que es propiedad del consumidor y que se recarga en el comercio o se rellena en casa (desde [DUH & ZWE, 2022](#)).

Reciclado: "toda operación de recuperación mediante la cual los materiales de desecho se vuelven a transformar en productos, materiales o sustancias, ya sea para los fines originales o para otros fines. Incluye el reprocesamiento de material orgánico pero no incluye la recuperación de energía ni el reprocesamiento en materiales que vayan a utilizarse como combustibles o para operaciones de relleno". ([Directiva 2008/98 de la UE sobre residuos](#), alineada con el [Glosario de Términos](#) del Convenio de Basilea).

Recicladores: Trabajadores en situación informal, semiformal, o en cooperativas, involucrados en la recogida, clasificación, transporte y venta de materiales para el reciclaje o el reuso (definición en el contexto del tratado global sobre plásticos, [por Alianza Internacional de Recicladores](#)).

Basura Cero o Residuo Cero: La conservación de todos los recursos mediante la reducción de la producción y el consumo, la reutilización y el reciclaje de productos, envases y materiales, sin quemar y sin vertidos a la tierra, el agua o el aire, que amenacen el medio ambiente o la salud humana. (adaptado de [Zero Waste International Alliance, 2018](#)).

Sistema de reutilización: Un sistema integral diseñado para una circulación múltiple de envases reutilizables que permanecen en manos del sistema de reutilización y se entregan en préstamo al consumidor (de [Centro Mundial de Políticas sobre Plásticos -GPPC-, 2023](#)).



GAIA

GAIA es una red global de grupos de base y alianzas nacionales y regionales que representan a más de 1000 organizaciones de 92 países.

Visualizamos un mundo justo, sin desperdicios, basado en el respeto por los límites ecológicos y los derechos de la comunidad, donde las personas estén libres de la carga de la contaminación tóxica y los recursos se conserven de una manera sostenible, no se quemen ni se desechen. Trabajamos para catalizar un cambio global hacia la justicia ambiental mediante el fortalecimiento de los movimientos sociales de base que promueven soluciones a los desechos y la contaminación.



www.no-burn.org

Camila Aguilera

Comunicaciones América Latina y el Caribe
+56 9 5 111 1599 | camila@no-burn.org

Alejandra Parra

América Latina y el Caribe
+56 9 8287 4234 | alejandra@no-burn.org