

Residuos sólidos y Responsabilidad Extendida del Productor

Propuesta de GAIA para la
sociedad civil en América Latina.



Alianza Global para Alternativas a la Incineración

Autora: Elisabeth Grimberg

Mayo, 2019 - versión original

Julio, 2021 - versión actualizada

Contenidos

1) Contexto introductorio

2) Elementos para la construcción de una Política Nacional de Residuos Sólidos con Responsabilidad Extendida del Productor

1. Conceptualización de residuos urbanos
2. Definición de Responsabilidad Extendida del Productor
3. Principios orientadores de REP
4. Sistema operacional
5. Creación de un marco regulatorio de gestión de residuos sólidos
6. Creación de un fondo para REP
7. Creación de instancias de control del sistema de REP
8. Elementos estratégicos para la implementación de REP

3) 10 Pasos para el proceso político organizativo de PNRS y REP

1. Escenario de países sin PNRS
2. Escenario: País con PNRS, sin contemplar REP

4) Normativa de Ley de PNRS y/o REP

5) Observaciones

6) Referencias bibliográficas

Conexto introductorio

Responsabilidad Extendida del Productor y prevención

El debate para elaborar propuestas que responsabilicen al sector productivo por el impacto del actual patrón de producción, consumo y posconsumo pretende, antes que todo, concientizar sobre la importancia de prevenir daños ambientales irreparables que ponen en peligro el ecosistema y la vida humana, basándose en pruebas entregadas por investigaciones científicas. Para ello, es necesario establecer políticas, programas y acciones con objetivos claros a cumplir por el sector productivo y asegurar, de ese modo, un cambio en el perfil de los productos puestos en el mercado con el fin de eliminar aquellos productos y envases tóxicos y de un solo uso, aumentando al máximo su durabilidad y reparabilidad, y rompiendo, de este modo, con la lógica del crecimiento económico a cualquier costo.

Es imprescindible contar con métricas que evalúen los impactos del proceso productivo en su totalidad para garantizar un uso responsable de los recursos naturales de acuerdo a la capacidad de carga y de regeneración del planeta. Es decir, instaurar una lógica donde "quien contamina, paga", en la que las empresas con potencial de contaminación asuman los costos de prevención de contaminación, y las empresas contaminantes costeen la reparación. Sin embargo, que los productores carguen con la responsabilidad posconsumo no les exime de contaminar el medio ambiente continuando el daño colectivo. Así, el principio acá planteado para la prevención de la contaminación y conservar la calidad de vida del planeta se basa, primero, en no generar residuos, y segundo, en reducir al máximo el número de productos y envases.

Se requiere especial atención al uso de tecnologías de destrucción de materiales tales como la incineración, el coprocesamiento, la gasificación, la pirólisis e incluso la disposición de materiales reciclables en vertederos. Las empresas omiten sus responsabilidades al legitimar estas tecnologías, cuyo uso está cada vez más extendido en Latinoamérica.

Uno de los daños irreparables causados por el plástico utilizado en la elaboración de productos y envases es la contaminación de ecosistemas marinos y acuáticos, además del suelo y el aire.

Como se señala en el Atlas de los Plásticos (Heinrich Böll Stiftung, 2020):

El plástico puede contaminar en todas las fases de su ciclo de vida, desde la extracción de petróleo y gas para su producción, hasta su eliminación inadecuada, depositándolo en vertederos, recicándolo incorrectamente, o quemándolo. El uso y la producción de plásticos se ha acelerado a un ritmo vertiginoso, y más de la mitad se ha fabricado después de 2005. Los que controlan el mercado son unas pocas grandes empresas multinacionales que están invirtiendo colectivamente unos 200.000 millones de dólares para aumentar su capacidad de producción de más productos petroquímicos, la mayoría de los cuales se convertirán en plástico. Aprovechando el gas de esquisto estadounidense, el plan es construir o ampliar más de 300 instalaciones de producción, con la perspectiva de añadir un 40% más de plástico al comercio para el 2025. La oferta de plástico supera con creces la demanda.

Paralelamente, las empresas de plásticos y petroquímicas se muestran cada vez más recelosas ante la creciente "guerra" contra los plásticos. Si bien algunas empresas han al menos reconocido su responsabilidad en la contaminación, siguen sosteniendo públicamente y agresivamente que el verdadero culpable de la contaminación por plásticos es el consumidor. Las marcas de consumo están abriendo mercados masivamente en nuevas regiones -Asia, África, Sudamérica- plenamente conscientes de que en la mayoría de estas regiones la infraestructura de residuos y reciclaje están muy por detrás de la mayoría de los países del norte del mundo. No obstante, movimientos como Break Free From Plastic, el cual reúne a más de 1.500 grupos de la sociedad civil, están trabajando para actuar antes de que sea demasiado tarde para salvar nuestro planeta de la crisis del plástico.

La Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA) y varias otras instituciones y redes que trabajan por el medio ambiente, como Break Free From Plastic y GAIA, entre otras, han declarado que la contaminación por plásticos es un problema grave en rápido aumento y que requiere una respuesta urgente y global. Se han iniciado diálogos con el sector productivo y la sociedad civil para encontrar soluciones con vistas a la redacción de un Tratado Mundial sobre Plásticos.

Responsabilidad extendida del productor, justicia y equidad social

Es importante que la construcción de los sistemas REP a plantearse garanticen la equidad y justicia social. Esto significa reconocer y valorar el trabajo histórico realizado por los recicladores en toda Latinoamérica, incorporándolos en todas las etapas de su implementación, desde el diseño inicial, basándolo en los circuitos ya existentes para fortalecerlos, en lugar de crear nuevos circuitos a los que los recicladores deban incorporarse para seguir trabajando.

Esto implica, entre otras cosas, reconocer la presencia de trabajadores informales tales como: personas que trabajan solas o en grupos informales, asociaciones o cooperativas, en vertederos o semejantes, prestando un servicio informal a gobiernos, grandes generadores y a la comunidad en general. Además de identificarlos, es necesario invitar a los diferentes actores que trabajan en la recolección, clasificación y comercialización de los reciclables a la elaboración del sistema REP a plantear. A su vez, se debe elaborar un mapeo de los intereses que se disputan en este negocio, para evitar situaciones de disputa injustas y desiguales. El debate no es solo con los actores que participan directa y formalmente en el negocio, por lo que se debe garantizar el trato justo de los recicladores, en un diálogo horizontal, sin discursos caritativos.

Para garantizar las condiciones equitativas de participación se requiere crear una estrategia para: 1) instaurar los términos para la integración efectiva de las cooperativas de recicladores; 2) idear una capacitación sobre el modelo REP para que puedan participar en la toma de decisiones en igualdad de condiciones; 3) crear un proyecto piloto donde poner en práctica REP y lograr una transición al nuevo sistema en condiciones dignas, seguras y con la debida valoración económica de su trabajo.

Además de su participación en la creación del nuevo sistema, los planes nacionales, regionales y municipales deben integrar el servicio entregado por los recicladores en todas las etapas en las que ya operan, y asegurar su acceso a los espacios públicos. Asimismo, el sector productivo deberá facilitar la infraestructura y el espacio a las cooperativas, sin perjuicio de garantizar recursos para financiar el pago de los servicios prestados por estas, esto es, recogida selectiva, clasificación, y educación ambiental de la población. A fin de asegurar la equidad social, debe contemplarse un modo de transparentar la distribución de los fondos para identificar fácilmente quién proporciona qué servicios, quién los recibe y cuál es el costo por cada uno. Bajo esta misma línea, debe haber transparencia desde el contrato firmado entre empresas y cooperativas recicladoras, el cual debe redactarse en conjunto para acordar normas de funcionamiento, acuerdos y un importe justo por el servicio. Para proteger el trabajo de los recicladores, todas las normas y acuerdos alcanzados deben encontrarse en informes de carácter obligatorio y de fácil acceso tanto para las organizaciones de recicladores como para toda la sociedad.

También se pueden crear incentivos para que los municipios accedan a recursos federales y estatales destinados a la estructuración de los recolectores, ya sea en la formación de equipos y entrega de recursos, formación, o en el acceso a espacios públicos para la implementación de unidades de clasificación.

En la valorización del trabajo de los recicladores resulta fundamental identificar todos los servicios ejecutados por estos, para que en la implementación de REP se contemple un pago justo por cada una de sus labores, que pueden ser, entre otras: recogida, clasificación, procesamiento, educación. Por último, esto permitirá la mejora de las condiciones del depósito de los materiales cuyos valores son actualmente bajos.

1. Elementos para la construcción de una Política Nacional de Residuos Sólidos con Responsabilidad Extendida del Productor

1 Conceptualización de residuos urbanos

Los residuos urbanos son los desechos domiciliarios y los residuos de otras fuentes, tales como el comercio, servicios, establecimientos de salud y educación, servicios de alojamiento y alimentación, y otros desechos cuya naturaleza y composición son similares a los residuos domiciliarios. Los residuos urbanos incluyen, además, entre otros, residuos de la mantención de parques y jardines y residuos de áreas públicas. Los residuos peligrosos de consumo domiciliario, también llamados residuos especiales de generación universal, están contemplados bajo esta definición.

Los residuos provenientes de grandes comercios que no son semejantes a los residuos domésticos, y los residuos de industria, agricultura, silvicultura, pesca, construcción y demolición, así como los residuos de salud patogénicos, están excluidos de los residuos urbanos.

2 Definición de Responsabilidad Extendida del Productor (REP)

La definición de *productor* surge a partir de que la responsabilidad sobre los residuos generados después del consumo es de quien ha introducido el producto al mercado, como los dueños de marca.

La definición de la Responsabilidad Extendida del Productor debe tomar en cuenta todo el ciclo de vida del producto, no solo su fase post-consumo. Por ende, debe:

a) obligar al productor a priorizar las acciones preventivas, esto es, evaluar los productos y envases que pone en el mercado y planificar sustituciones en un plazo determinado. Debe eliminar los productos que utilizan materiales tóxicos que no se pueden reciclar, así como los que utilizan plásticos de un solo uso (desechables). Por otra parte, el productor debe considerar como objetivo el utilizar material reciclado en sus productos, que sean de durabilidad, reparabilidad, y de reutilización, además de ser reciclables.

b) que responsabilice formalmente, por ley, a los productores por los impactos que sus productos puedan tener luego de su vida útil.

c) que transfiera la responsabilidad financiera de la gestión de residuos desde las municipalidades al productor de forma prioritaria y que transfiera además responsabilidades de tipo informativa y legal por sus productos en todo su ciclo de vida.

Entendiendo que REP se implementa a través de instrumentos políticos, administrativos, económicos e informativos, es necesario precisar que el sector productivo debe contribuir al mejoramiento ambiental considerando el ciclo de vida completo del producto, además de todas las fases del ciclo de su vida útil. Esto es desde su concepción hasta su post consumo, garantizando su recuperación y reciclaje, y cuando esto fuera imposible, su disposición final en vertederos.

El sector productivo debe también proporcionar información, de forma transparente y accesible al público, sobre las características de sus productos (composición, nivel de toxicidad, origen de las materias primas, cantidad de productos posicionados en el mercado, etc.).

En la definición de REP, debe ser esclarecido que este consiste en un conjunto de medidas, reglas y normas establecidas por el Estado, el cual exige que los productores asuman el compromiso de: (a) rediseñar los productos de modo que sean lo más duraderos posible, reutilizables, reciclables y reparables, a fin de reducir el uso de recursos naturales y energía en cada etapa de su ciclo de vida; (b) procurar mantener la calidad del producto siendo además totalmente libre de tóxicos; (c) asumir la responsabilidad financiera de todas las etapas del producto, tales como el manejo de los productos una vez consumidos, cuando ya son residuos, a través del financiamiento de las operaciones de recolección selectiva de materiales reciclables realizado por asociaciones o cooperativas de recolectores y/o municipio (esto incluye remunerar el tiempo que implica separar materiales que no serán comercializados).

Dentro de las responsabilidades a financiar se incluyen los servicios de educación ambiental de la población implementada por las autoridades públicas. Por otra parte, las empresas deben financiar el servicio administrativo a cargo de monitorear el sistema, contratar auditorías independientes, etc. Por último, el sector productivo debe también costear la recolección y tratamiento de los productos no reciclables, es decir, la basura, así como los costos de acciones preventivas y de limpieza de los productos descartados en las calles, costas, ríos, etc.

La REP debe permitir identificar diferencias entre cada productor individual, para poder reconocer a aquellos productores que introducen mejoras en sus productos y cargar un mayor peso financiero sobre aquellos que no lo han hecho.

Con el objetivo de formular un modelo de REP que contemple las cooperativas de recicladores y recicladoras, consideramos que los productores deben financiar y planificar la infraestructura industrial necesaria para garantizar el reciclaje de todos los residuos sólidos susceptibles de transformación en otros productos.

Hay dos modelos de REP:

1) Los productores son responsables por pagar y también por gestionar los residuos, es decir, de gestionar o contratar de manera directa empresas o cooperativas de recicladoras/es.

2) Los productores son responsables de pagar solamente los costos del sistema y este recurso se destina al estado, a cargo de la gestión. Hay distintas maneras en que esto se operativiza. Por ejemplo, en algunos lugares los productores les pagan directo a los municipios el costo de la recolección y tratamiento de sus productos, y en otros casos se crea un Fondo Nacional, manejado por el estado, que se distribuye entre los municipios, cooperativas, etc.

La REP pasa por el establecimiento de **planes** nacionales y regionales y **metas** progresivas para la prevención de residuos, el rediseño de productos no susceptibles de reciclaje, la reducción de su fabricación, y la reutilización y reciclaje de los productos. Destáquese que se entenderá por reutilización la sustitución de envases descartables por retornables para garantizar su reutilización, o el reciclaje de todos los residuos sólidos susceptibles de transformación en otros productos. Se deben además fijar metas para retirar de circulación aquellos productos que contengan sustancias tóxicas, y entregar productos sin envases ni embalaje. Las empresas que usen envases retornables podrán tener una reducción en sus cuotas de contribución para un fondo REP.

Las empresas, a su vez, pueden incorporar los costos sociales y ambientales en los precios de aquellos productos que impactan el medio ambiente, lo cual resultaría ser un desincentivo al consumo y a la generación de productos problemáticos.

Para garantizar que la ley de REP será implementada integralmente se deben crear, bajo forma de ley, mecanismos de control social, acompañamiento y sanción para las empresas que no cumplan las responsabilidades establecidas por REP.

Destáquese la importancia de establecer una política pública que garantice la implementación de programas permanentes de educación ambiental que orienten las formas de separación de los residuos en tres fracciones: reciclables, orgánicos y basura. Un programa efectivo de educación ambiental resultará en menos residuos mezclados con los materiales reciclables que se destinarán a las cooperativas de recicladores y recicladoras, donde serán clasificados. Es decir, una correcta separación reducirá la cantidad de residuos que llegan a las cooperativas, por un lado, y por otro, también beneficiará la calidad de los residuos orgánicos tratados bajo la forma de compostaje y/o biodigestión.

3 Principios orientadores de REP

La gestión de residuos en América Latina debe ser transformada en una política que reduzca al mínimo la generación de residuos y garantice una gestión sustentable de los materiales producidos por medio de instrumentos regulatorios, definidos por ley, con vistas a:

a) La protección, preservación y mejora de la calidad del ambiente y protección de la salud humana. Establecimiento de instrumentos para la prevención de los diversos tipos de impacto de los residuos en la salud humana.

b) La prevención de impactos y daños ambientales por la reducción de la extracción de materias primas y de la generación de residuos, por la no utilización de sustancias tóxicas, por la utilización de materiales reciclables y reciclados.

c) Asegurar una medición uniforme del progreso global en la implementación de medidas de prevención de residuos, estableciendo indicadores, metas comunes e instancias de control social.

d) La promoción del aumento de la vida útil de los productos y de la reutilización por medio de la creación y apoyo a redes de reutilización y reparación.

e) Establecer estándares mínimos de durabilidad y de garantías para los productos disponibles en el mercado.

f) Establecer sistemas de venta de productos que permitan al consumidor reducir el uso de envases.

g) La garantía de la utilización prudente, eficiente y racional de los recursos naturales.

h) La utilización de energías renovables.

i) La prohibición de la tecnología de incineración y de otras tecnologías que involucren la destrucción de los residuos.

j) La promoción de emprendimientos económicos según el concepto de economía solidaria de manera de integrar a los recicladores y recicladoras, a sus asociaciones y cooperativas, de forma digna, estructurada y remunerada en un sistema de recuperación y reciclaje de materiales reciclables.

k) El aumento de la eficiencia energética y de la utilización de los recursos en la producción de bienes, reduciendo la dependencia en relación a los recursos no renovables.

l) Prohibición de productos y envases de plásticos de un solo uso y que usen materiales mixtos.

Una política de gestión sustentable de residuos debe exigir que los productores optimicen la utilización de los recursos y aseguren que los residuos sean valorizados como recursos que pueden contribuir a la transición hacia un modelo de economía circular - "*cradle to cradle*" - de la cuna a la cuna. Esa transición debe apuntar a los objetivos de desarrollo sostenible, o sea, un modelo de gestión de residuos que sea inclusivo, socialmente justo y equitativo, que cree oportunidades para actores locales y comunitarios, con base en circuitos de producción y consumo cortos. La REP debe promover sinergias entre la economía circular, verde, inclusiva y solidaria y las políticas energética, climática, agrícola, industrial y de investigación científica, beneficiar el medio ambiente (en términos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero) y contribuir a una economía orientada hacia la producción del bien común y del bienestar social de la población como un todo.

4 Sistema operacional

Los desafíos de la gestión municipal de residuos radican en la composición altamente compleja y mixta de estos, en su proximidad directa con los residuos generados por los ciudadanos, y en la alta visibilidad y el impacto que conlleva un manejo adecuado de estos para el medio ambiente y la salud humana.

La gestión de residuos urbanos requiere:

a) Diagnósticos fidedignos de recolección, tratamiento y destino final de los residuos sólidos a nivel nacional que contemple datos sobre el trabajo de los recicladores y recicladoras, ya sea en vertederos o rellenos sanitarios como individualmente, en las calles de las ciudades, colectivamente, en asociaciones o cooperativas.

b) Rastreamiento adecuado de los flujos de residuos, lo que pasa por: caracterización de los residuos sólidos-origen, tipos de materiales, cantidades producidas, principales marcas por categoría de productos y por materiales.

c) Funcionamiento eficiente del sistema de recolección en tres tipos (materiales reciclables, materiales compostables, basura).

d) Estructuración de un sistema de clasificación eficaz, con equipamientos adecuados a cada realidad regional.

e) Garantía de infraestructura de recolección selectiva ajustada a la composición y cantidad específica de los residuos adecuada a cada realidad regional.

f) Estructuración de un sistema de financiamiento sustentado por el sector privado que abarque todas las etapas de operación de recuperación de residuos sólidos. Vale citar el documento que contiene la Directiva de la Unión Europea para sistemas de REP (30/05/2018): "Los países que desarrollaron sistemas eficientes de gerenciamiento de residuos urbano generalmente presentan mejor desempeño en la gestión general de residuos, incluyendo el cumplimiento de las metas de reciclaje."

g) Elaboración de una plan nacional de manejo de residuos sólidos y planes municipales estatales en que la sociedad tenga participación activa en su fase de construcción y también en el monitoreo de su implementación.

h) Elaboración de una de educación participativo que sensibilice a la población de forma de comprometerse efectivamente en la separación en tres tipos de residuos domiciliarios.

i) Coordinación de los gobiernos locales frente al sistema a ser implantado: Establecimiento de reglas y normas para el funcionamiento de la operación de recolección de los materiales reciclables y destinación de éstos para las asociaciones y cooperativas, así como los residuos destinados a rellenos sanitarios. Y garantía de mecanismos de control social por medio de comisiones mixtas para monitoreo del funcionamiento de los sistemas de REP y adecuado cumplimiento de obligaciones y metas de reducción y reciclaje. A los gobiernos municipales también les corresponderá la responsabilidad financiera y operacional frente a la recolección diferenciada de los residuos orgánicos y tratamiento por medio de sistemas de compostaje en escala y/o biodigestión.

5 Creación de un marco regulatorio de gestión de residuos sólidos

Para implementar el sistema REP de manera eficaz, se requiere la implementación de una ley que establezca principios, directrices, objetivos, instrumentos, obligaciones, metas, sanciones y mecanismos de control. Esta ley debe, a su vez, contemplar todas las dimensiones requeridas para una gestión sustentable de residuos sólidos, definiendo la división de responsabilidades entre gobiernos, productores, y ciudadanos.

6 Creación de un fondo REP

El conjunto de las empresas que generan residuos post-consumo serán responsables por el financiamiento de los servicios de recolección selectiva, clasificación y pre-procesamiento de los residuos reciclables, y de los programas de difusión y educación ambiental de la población, los cuales serán implementados por los gobiernos municipales junto a las cooperativas de recicladores. También serán responsables de brindar información sobre los productos que instalan en el mercado (composición, potenciales efectos nocivos), y de cubrir gastos administrativos.

Para viabilizar el pago de esos servicios será creado un Fondo REP a nivel estatal que deberá tener criterios claramente definidos para asegurar que este recurso sea transferido de una manera transparente a fondos municipales que, a su vez, deberán garantizar el pago de los servicios prestados por las cooperativas y/o asociaciones de recicladores y recicladoras y demás costos asociados.



Los criterios para esa división de responsabilidades financieras quedarán a cargo del sector privado, pero deben ser explícitos, transparentes, e idealmente deberán establecer pagos diferenciados por productor, los cuales reflejen las características ambientales de los productos que ponen en el mercado. Las normativas deben establecer criterios de eco-modulación de las tasas, en base a su reciclabilidad, contenido de múltiples materiales o mono-material, contenido de sustancias tóxicas, etc.

Así, los valores destinados a los fondos municipales deben considerar cubrir los costos integrales del sistema de recolección selectiva de los materiales reciclables y de los servicios prestados por los recicladores, por municipio y adaptado a la realidad de cada uno.

Las directrices para la estructuración y funcionamiento de ambos fondos deberán ser dadas por una comisión nacional con representación de los distintos sectores involucrados en ese proceso, tales como productores, asociaciones y cooperativas de recicladores, redes Basura Cero, gobiernos e instituciones que representen las municipalidades. Además, se necesitan comisiones por municipio para el control de la aplicación de los recursos y definición de procedimientos adecuados a la realidad de cada municipio.

En el caso de que el gobierno municipal asuma la responsabilidad por la recolección selectiva de los materiales reciclables, el sector privado deberá remunerarlo por el servicio prestado.

7 Creación de instancias de control del sistema REP

La ley de residuos sólidos debe establecer la creación de comisiones a nivel estatal/central y municipal para garantizar la implementación de un sistema de REP de tal forma de contemplar equilibradamente las diversas visiones de los actores involucrados: productores, asociaciones y cooperativas de recicladores, redes Basura Cero, gobiernos. Y también de tal forma de garantizar el respeto a las reglas, normas y obligaciones establecidas, así como el cumplimiento de las metas. Las Comisiones Municipales también garantizarán la identificación de eventuales incumplimientos de obligaciones y 11 determinarán la aplicación de sanciones.

Las Comisiones deben tener carácter deliberante y una composición plural que traiga equilibrio de fuerzas para obtener resultados efectivos en su actuación. Debe establecerse en la Política Nacional de Residuos Sólidos o en una ley específica de REP el derecho a la información pública sobre el funcionamiento del sistema, observando un conjunto de estándares establecidos con base en los mejores criterios y prácticas internacionales.

De entre estos principios, se destacan:

- **El acceso es la regla**; el sigilo es la excepción (divulgación máxima).
- El solicitante **no necesita decir por qué y para qué** desea la información (no exigencia de motivación).
- **Hipótesis de sigilo son limitadas** y legalmente establecidas (limitación de excepciones).
- Entrega **gratuita** de información, salvo costo de reproducción (gratuidad de la información).
- **Divulgación proactiva** de informaciones de interés colectivo y general (transparencia activa).
- Creación de **procedimientos y plazos** que facilitan el acceso a la información (transparencia pasiva).

Los representantes del sector productivo deberán explicitar detalladamente, en el ámbito de las comisiones municipales y también a nivel estatal/central, los valores recaudados por los fondos y los pagos hechos para servicios de recolección selectiva de los materiales reciclables y pre-procesamiento, sea para servicios prestados por gobiernos municipales, sea por cooperativas de recicladores o ambos. También deben ser puestas a disposición informaciones sobre la composición de los residuos que circulen en el mercado y su reciclabilidad.

El gobierno central y los gobiernos municipales y los demás agentes participantes de la cadena de la recolección selectiva y tratamiento de los residuos deberán garantizar transparencia de informaciones en relación a los gastos efectuados, por medio del uso de fondos o no. También se debe garantizar el acceso a informaciones sobre los productos incorporados al mercado, su recuperación o disposición final.

8 Elementos estratégicos para la implementación de REP

a) Voluntad política y compromiso de los poderes legislativo y ejecutivo para definición del sistema REP en diálogo con las partes involucradas, tanto en la fase de elaboración del marco regulatorio (y de su reglamentación), como de la implementación de la ley.

b) Organización de la sociedad civil que actúa en el campo basura cero, y movilización del movimiento social de los recicladores en cada país para la elaboración de propuestas claras que puedan subsidiar acciones de *advocacy* junto a los parlamentos ya los gobiernos.

c) Organización de los movimientos y redes de recicladores a nivel nacional y latinoamericano debe establecer consensos internos en relación a las propuestas de REP y de política nacional de gestión de residuos y construir acuerdos políticos con las demás redes de la sociedad civil.

d) Garantía de compromiso de las industrias con la implementación del sistema REP con tecnologías ambientalmente adecuadas e incorporación de las asociaciones y cooperativas de recicladores, en cuanto prestadores de servicios.

2. Proceso político organizativo para una Política Nacional de Residuos Sólidos (PNRS) y REP - 10 pasos

1 Escenario: país sin política nacional de residuos sólidos (PNRS)



Crear una articulación de actores estratégicos

- **Primer paso:** crear una articulación política cuyo objetivo central es formular propuestas para la elaboración de una PNRS.

Es central promover una articulación de actores estratégicos de la sociedad civil para definir acuerdos políticos entre los diversos segmentos sociales en cuanto a las propuestas que serán defendidas en cada país. Miembros de GAIA en América Latina, en alianza con otros actores identificados como estratégicos, pueden asumir ese papel en cada país y consolidar los avances a nivel regional. Otros actores pueden ser asociaciones de recicladores tales como Red LACRE.

A continuación, se sugieren instituciones para ser invitadas a participar del proceso de construcción política propositiva (siempre y cuando existan en los países que vayan a actuar en ese proceso):

- Asociaciones nacionales que representen las municipalidades y traten temas ligados a los residuos sólidos, saneamiento básico, agua y medio ambiente. En Brasil, por ejemplo, están: ANAMMA - Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente; ASSEMAE - Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento; ABM - Associação Brasileira de Municípios; CNM - Confederação Nacional de Municípios.
- Gestores públicos estatales/centrales y municipales con una trayectoria de compromiso con la gestión sustentable de residuos (es importante que vengan de un espectro variado de partidos para dar un carácter suprapartidario).
- ONGs, fundaciones, e institutos que tengan experiencia en el área de residuos sólidos o bien en temas como saneamiento básico, agua, en la defensa del medio ambiente o de los derechos de los consumidores.

- Asociaciones de juristas que actúen en causas ambientales.
- Instituciones que actúen en la defensa del consumidor.
- Ministerios públicos federales y estatales.
- Parlamentarios comprometidos con las causas ambientales y sociales como la de residuos sólidos. Es importante que participen diputados y senadores de distintos partidos políticos para garantizar el carácter suprapartidario en los espacios de debate.
- Instituciones de educación e investigación con experiencia en residuos sólidos y medio ambiente en general, o bien en lo referente a los recicladores/as, o en derecho del consumidor. En el caso de Brasil, la UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas – São Paulo tuvo una participación destacada en el proceso de elaboración de propuestas de REP y en la discusión y defensa frente al sector privado.
- Los medios de comunicación juegan un rol muy importante en este debate. Deben ser movilizados a capacitarse en cuanto a lo que significa un sistema REP, y el cambio de paradigma de gestión y de beneficios que conlleva.

Observación: en cada realidad regional (país) se debe evaluar si convocar al sector privado desde el inicio del proceso de debate y elaboración de propuestas para ser negociadas con el parlamento.



Levantar proyectos de ley y propuestas existentes sobre residuos sólidos

- **Segundo paso:** realizar un levantamiento de todos los proyectos de ley, y propuestas ya existentes sobre los residuos sólidos para tener como referencia en las discusiones durante la elaboración de una PNRS que contemple REP y otras dimensiones de gestión de residuos.



Acceder a diagnósticos confiables

- **Tercer paso:** acceder a diagnósticos confiables sobre la gestión de los residuos sólidos en cada país que permita la construcción de referentes concretos para la definición de directrices, instrumentos, responsabilidades, productos a regular mediante REP, metas, etc., en la elaboración de una PNRS.



Elaborar colectivamente un documento propósito de PNRS

- **Cuarto paso:** elaborar colectivamente un documento propositivo de PNRS que contemple la Responsabilidad Extendida del Productor y sirva de referencia para los debates y diálogos con los segmentos clave de este proceso. (Los elementos constitutivos de ese documento están descritos en los ítems de más arriba en esta propuesta).



Debates entre actores alineados con los principios de gestión con responsabilidad social y ambiental

- **Quinto paso:** organizar debates entre redes e instituciones en línea con los principios centrales de la gestión de residuos sólidos con responsabilidad social y ambiental, tales como: redes Basura Cero, movimientos de recicladores de base, ONG, instituciones de educación e investigación (investigadores). Construir en conjunto propuestas que sean sistematizadas en un documento que servirá de referencia en los debates públicos.



Debates con representantes del parlamento

- **Sexto paso:** organizar debates públicos con miembros del parlamento para que presenten las propuestas en desarrollo en el congreso sobre PNRS y REP. En el caso de no haber propuestas en curso, las articulaciones de la sociedad civil pueden crear ese “espacio político” por medio de un cabildo y presionar, de ese modo, a abrir el debate. Se deberá evaluar según cada país la pertinencia de convocar al sector privado durante esta etapa.



Crear grupo con representantes de la sociedad civil

- **Séptimo paso:** agruparse con representantes de la sociedad civil que hayan sido legitimados en el proceso de discusión de PNRS y REP. Esto servirá de ejemplo para establecer un diálogo entre la sociedad civil y el parlamento. Se deberá evaluar según cada país la pertinencia de convocar al sector privado durante esta etapa.



Identificar actores del sector privado receptivos a la discusión de REP

- **Octavo paso:** identificar representantes del sector privado con una posición receptiva a discutir un sistema REP. Invitarlos a exponer su visión a debates donde además podrán escuchar a la sociedad civil, generando así una discusión que contribuya a los procesos de redacción de PNRS y REP.



Garantizar representantes legítimos de la sociedad civil para la discusión parlamentaria

- **Noveno paso:** al concretarse el proceso de elaboración de una PNRS y REP en el parlamento, es fundamental garantizar representantes legítimos de la sociedad civil que establezcan canales de diálogo directo con coordinadores o relatores de comisión.



Los representantes de la sociedad civil participan en consultas y audiencias públicas

- **Décimo paso:** los representantes de la sociedad civil identificados en el proceso de construcción de las propuestas de PNRS y REP, deben participar de consultas y audiencias públicas a nivel nacional y/o estatal (como en el caso de Brasil).

2 Escenario: país con PNRS, sin contemplar REP

Representantes de la sociedad civil deben presionar para la apertura de discusión en el congreso nacional para que se cree un proyecto de ley que aborde la REP. Los pasos a seguir son iguales a los recién mencionados.

3. Reglamentación de la Ley de PNRS y/o REP

En la redacción de una ley que instituya PNRS y/o REP en los países de la región, se deben garantizar mecanismos para implementar de manera efectiva las responsabilidades de cada sector. Las comisiones de control social deben ser de composición plural e incluir a los diferentes segmentos representados, productores, asociaciones y cooperativas de recicladores, redes de Basura Cero y gobiernos, de modo que se garantice un equilibrio de fuerzas políticas en la toma de decisiones. La ley también debe asegurar las condiciones económicas para viabilizar la participación de todos los miembros de las comisiones (financiamiento estatal de traslado, hospedaje, y otros gastos que puedan requerir los representantes de las comisiones).

4. Observaciones

Otros temas a incorporar en una política nacional de residuos sólidos son, entre otros, el análisis y evaluación del ciclo de vida del producto o el etiquetado, lo cual debería considerarse como una más de las responsabilidades del sector privado.

Referencias bibliográficas

LEI Nº 12.305 – Política Nacional de Resíduos Sólidos, Governo Federal, Brasília. 2 agosto 2010.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm

DECRETO Nº 7.404 - Regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, Governo Federal, Brasília. 23 agosto 2010.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7404.htm

Directive (Eu) 2018/851 of the European Parliament and of the Council. Amending Directive 2008/98/EC on waste. UE. 30 May 2018.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.150.01.0109.01.ENG

Ley Núm. 20.920 - Establece Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje. Legislación Chilena. 17 mayo 2016.

Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR), Final Report, European Commission. DG Environment. 2014.

http://ec.europa.eu/environment/archives/waste/eu_guidance/pdf/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf

Aprendendo com a experiência dos outros: Responsabilidade Estendida do Produtor na Alemanha e nos Países Baixos. Conference paper. Bruno Milanez e Bührs. 2004.

https://www.researchgate.net/publication/278966658_Aprendendo_com_a_experiencia_dos_ou_tros_Responsabilidade_Estendida_do_Produtor_na_Alemanha_e_nos_Paises_Baixos

Fluxos Específicos de Resíduos. Agência Portuguesa do Ambiente

<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=84&sub2ref=197>

La responsabilidad extendida del productor en el contexto latinoamericano. La gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en Argentina. Thomas Lindhqvist, Panate Manomaivibool, Naoko Tojo. Septiembre 2008.

Enciclopédia jurídica - PUCSP

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/334/edicao-1/principio-do-poluidor-pagador>

Atlas do Plástico, Fundação Heirinch Böll, 2020.

<https://br.boell.org/sites/default/files/2020-1/Atlas%20do%20Pl%C3%A1stico%20-%20vers%C3%A3o%20digital%20-%2030%20de%20novembro%20de%202020.pdf>

Progress on Plastics Update Issue 14

<https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2021/03/Progress-on-Plastics-Update-Issue-14-UNEA5.1-Feb-2021-1.pdf>

Webinars:

- Webinar EPR Masterclass: Creating Inclusive EPR Systems. 27 de abril, 2021.
- El sistema REP en España: lecciones aprendidas. 10 de junio, 2021. Organizado por GAIA América Latina.
- REP en Chile y perspectivas de implementación para envases y embalajes. 15 de julio, 2021. Organizado por GAIA América Latina.

Entrevistas realizadas:

- Cecilia Bianco y Mirko Moskat - Taller Ecologista. Rosario. Argentina. 4 diciembre 2018.
- Exequiel Roberto Estay Tapia - Red LACRE, Reciclador de Base Chileno. Santiago. Chile. 6 diciembre 2018.
- Macarena Guajardo - Fundación Basura. Santiago. Chile. 12 diciembre 2018.

Otras referencias:

- Conjunto de diálogos con liderazgos del MNCR sobre la logística reversa en Brasil desde la aprobación de la Ley PNRS en 2010 hasta el momento, 2018.
- La experiencia del Instituto Pólís en el proceso de elaboración de la Ley de PNRS desde 1998 hasta 2010 y en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Residuos Sólidos a lo largo del año 2011.



GAIA América Latina y el Caribe

2021