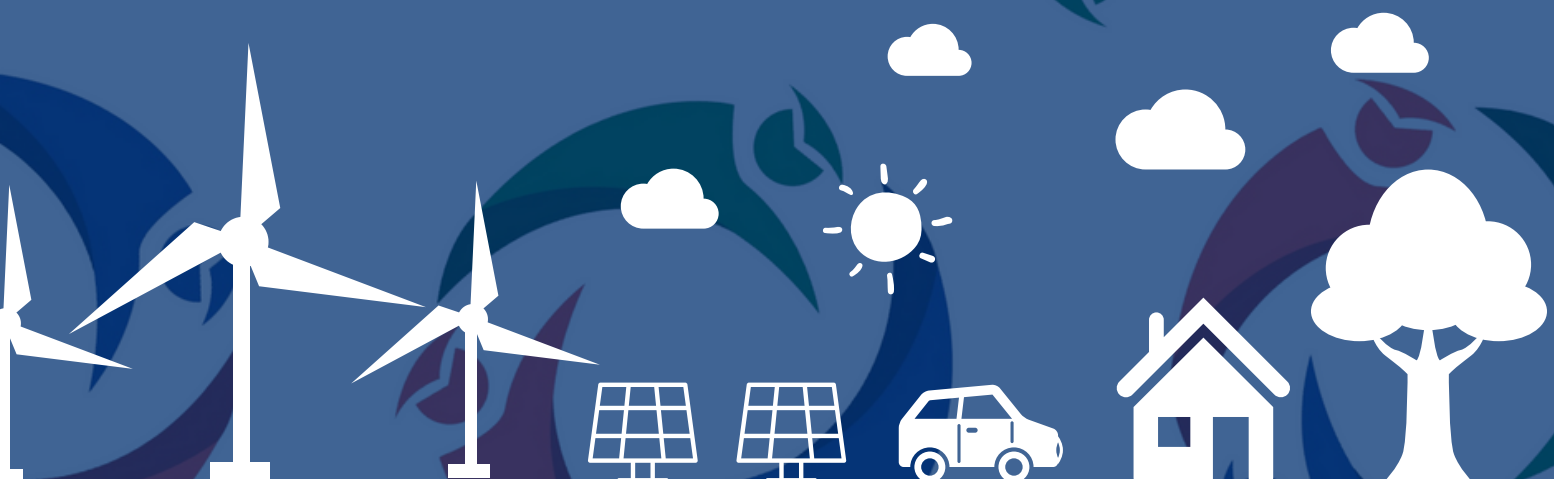


CÁTEDRA OMC ECUADOR 2023

**Lineamientos para la política nacional sobre
reducción de residuos plásticos en el Ecuador:
avances y pendientes bajo el impulso de su rol
en las negociaciones de un instrumento
internacional vinculante**

Gustavo Guerra Bello



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

**Working
Papers**



ORGANIZACIÓN
MUNDIAL
DEL COMERCIO



PROGRAMA
DE CÁTEDRAS
OMC

Lineamientos para la política nacional sobre reducción de residuos plásticos en el Ecuador: avances y pendientes bajo el impulso de su rol en las negociaciones de un instrumento internacional vinculante

Autor: Gustavo Guerra Bello

La Cátedra OMC Ecuador de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador es un programa de investigación, formación y divulgación sobre comercio internacional, que se desarrolla en el marco del Programa de Cátedras de la Organización Mundial de Comercio (OMC) a nivel global.

El componente de investigación de la Cátedra OMC Ecuador se orienta al estudio y análisis de temas vinculados con el Ecuador, la región andina y el Sistema Multilateral de Comercio. Los análisis y estudios se publican en forma de artículos de análisis (working papers) o de publicaciones indexadas o arbitradas, bajo las normas editoriales de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.

Este documento fue posible gracias al aporte del Programa de Cátedras de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la Cátedra OMC Ecuador de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.

La responsabilidad de las opiniones y los datos contenidos en este documento corresponde a sus autores y no representan el punto de vista de la Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.

1º edición, diciembre 2023,
© 2023, Cátedra OMC Ecuador.

Working Paper	Lineamientos para la política nacional sobre reducción de residuos plásticos en el Ecuador: avances y pendientes bajo el impulso de su rol en las negociaciones de un instrumento internacional vinculante
----------------------	--

Resumen

La gestión de los problemas ambientales a nivel mundial debe considerar que, esencialmente, son problemas sociales derivados de la gestión de la actividad humana y su interacción con el medio circundante, siendo complejo afrontarlos. En tal sentido, los lineamientos de solución que se planteen deben partir del supuesto de que es necesario incidir en los hábitos de comportamiento de la población para promover los cambios deseados y prevenir o mitigar las afectaciones ambientales.

El uso indiscriminado de polímeros sintéticos empleados como recipientes, envoltorios y otros utensilios vinculados al consumo de productos perecibles y no perecibles está asociado a los modelos de producción de bajo costo de insumos y está generando una acumulación, que constituye una fuente notable y creciente de contaminación¹. La industria petroquímica ha desarrollado cientos de variedades de plásticos que no solamente constituyen una problemática global al desecharse, sino que su fabricación por sí misma genera ingentes cantidades de gases de efecto invernadero y otras sustancias nocivas, tanto para la salud humana como para la del entorno natural.

La incidencia masiva de esta forma de contaminación por plásticos, junto con una reciente ola de eventos nacionales e internacionales, ha llevado a un creciente aumento de la conciencia sobre la necesidad de adoptar políticas de gestión sostenible en todo el mundo, constituyendo un crucial desafío más allá de los aspectos medioambientales. En Ecuador, como país comprometido con la preservación del medio ambiente, y con oportunidad de la asunción de nuevas autoridades gubernamentales², se estima

* Consultor y docente universitario. Miembro de la Cátedra de la Organización Mundial de Comercio de la Universidad Andina Simón Bolívar.

¹ Las Naciones Unidas estiman una producción anual de al menos 430 millones de toneladas de plástico, con un impacto sobre los ecosistemas, el clima, la economía y la salud humana, representan entre 300.000 y 600.000 millones de dólares al año. toda vez que más del 90% de estos no se reciclan. Se han sistematizado más de 13.000 sustancias químicas asociadas a los plásticos, de las cuales varias son tóxicas y pueden contaminar el aire, el agua y el suelo.

² A partir de finales del mes de noviembre de 2023 asumió el poder ejecutivo el presidente Daniel Noboa A., que completará el período de mandato del expresidente Guillermo Lasso hasta mayo de 2025.

prudente reevaluar la posición nacional sobre esta gestión. En esta propuesta, se explorará la situación actual de la gestión de plásticos en Ecuador, considerando sus regulaciones internas y los compromisos internacionales exigibles, y se presentarán recomendaciones para la actualización de un plan de acción gubernamental que promueva la reducción del uso de plásticos y fomente prácticas más sostenibles, cuya expedición se encuentra pendiente desde el año 2021.

Palabras clave: Problemas ambientales, plásticos y contaminación, gestión sostenible, hábitos de comportamiento, políticas de gestión ambiental.

Abstract

The management of global environmental issues must consider that, essentially, they are social problems derived from the management of human activity and its interaction with the surrounding environment, making them complex to address. In this sense, the solution guidelines that are proposed should be based on the assumption that it is necessary to influence the behavior habits of the population to promote desired changes and prevent or mitigate environmental impacts.

The indiscriminate use of synthetic polymers employed as containers, packaging, and other utensils related to the consumption of perishable and non-perishable products is associated with low-cost input production models and is generating an accumulation, which constitutes a significant and growing source of pollution. The petrochemical industry has developed hundreds of varieties of plastics that not only pose a global problem when discarded but also their manufacturing itself generates significant amounts of greenhouse gases and other harmful substances, both for human health and the natural environment.

The massive incidence of this form of plastic pollution, along with a recent wave of national and international events, has led to a growing awareness of the need to adopt sustainable management policies worldwide, constituting a crucial challenge beyond environmental aspects. In Ecuador, as a country committed to environmental preservation, and with the opportunity presented by the assumption of new government authorities, it is deemed prudent to reassess the national position on this management.

In this proposal, the current situation of plastic management in Ecuador will be explored, considering its internal regulations and enforceable international commitments, and recommendations will be presented for the update of a governmental action plan that promotes the reduction of plastic usage and encourages more sustainable practices, the issuance of which has been pending since 2021.

Keywords: Environmental issues, plastics and pollution, sustainable management, behavior habits, environmental management policies.

ÍNDICE

1.	Introducción	5
2.	Marco normativo e institucional	6
3.	Incidencia de instrumentos internacionales	10
4.	Hacia la renovación de una política pública	11
4.1.	Legislación y Regulación:	13
4.2.	Infraestructura de Gestión de Residuos:	14
4.3.	Educación, Investigación y Conciencia Pública:	14
5.	Referencias.....	16

1. Introducción

Ecuador, como la mayor parte de naciones, ha experimentado un aumento en la producción y consumo de plásticos en las últimas décadas, dada la amplia versatilidad de su uso y su bajo costo económico. Es reconocido que este incremento conlleva una serie de impactos ambientales, desde la acumulación de desechos y contaminación de océanos hasta la grave afectación del suelo por el largo proceso de degradación de tales materiales, sin considerar el riesgo de los microplásticos para la salud humana.

Al igual que en la mayor parte de vicisitudes ambientales, los esfuerzos locales para abordar este problema no han sido suficientes dada la magnitud de la situación de los plásticos, por lo que se requiere una acción más amplia y coordinada a nivel global. En dicho marco, son destacables por una parte la vigencia desde el año 2020 de la Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un solo uso (Ley Orgánica de Plásticos) y la promoción de la propuesta de un instrumento internacional vinculante sobre la Contaminación de Plásticos³ cuyo comité de negociaciones, a partir del mes de noviembre de 2023, está liderado *protempore* por nuestro gobierno.

Por otra parte, como un antecedente en el enfrentamiento de esta importante cuestión, es preciso resaltar la expedición del Acuerdo Ministerial 019 de 10 de marzo de 2014 (Ministerio de Ambiente) que contiene las Políticas Generales para la Gestión Integral de Plásticos en el Ecuador. En este, se dispusieron varios lineamientos relativos a la producción, consumo, acondicionamiento y tratamiento de plásticos, con el propósito de promover la reducción, reutilización y reciclaje de residuos y la generación de materiales alternativos con menor incidencia y permanencia en el entorno natural⁴.

Otra acción estatal encomiable la constituyó la introducción de un Impuesto Redimible sobre las Botellas Plásticas no Retornables (IRBP), que se genera por embotellar las bebidas alcohólicas, no alcohólicas, gaseosas, no gaseosas y de agua, en botellas plásticas no retornables (material polietileno tereftalato - PET); también se

³ Las negociaciones se entablaron por parte de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA-5.2) e impulsado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en la búsqueda de un acuerdo global vinculante que aboque por el cambio consensuado por tornar hacia una economía circular integral. Se estima que el proceso de su discusión y análisis continuará hasta mediados del año 2024.

⁴ Registro Oficial 218 de 3 de abril de 2014.

genera en el caso de bebidas importadas, al momento de su desaduanización⁵, como un tributo ambiental pionero en la región latinoamericana. Años más tarde se introdujo como hecho generador del Impuesto a los Consumos Especiales (ICE), a la entrega de bolsas plásticas⁶.

Más recientemente, el gobierno anterior lanzó la Plataforma de Acción para la Plásticos (NPAG Ecuador)⁷, como parte de la iniciativa de la iniciativa *Global Plastic Action Partnership* impulsada por el Foro Económico Mundial, que aspira contar con el compromiso de actores públicos y privados para diseñar e implementar acciones nacionales estratégicas. Como un hito primordial, nuestro país fue el primer país latinoamericano en sumarse a esta estrategia.

No obstante, bajo el reconocimiento de que las medidas tomadas hasta la presente fecha no han sido suficientes, es preciso emprender un proceso gubernamental impulsado desde la sociedad civil y otros actores clave, para valorar si las normativas y políticas públicas proponen medidas suficientes para mitigar la contaminación por plásticos, y en caso contrario, determinar los ajustes regulatorios y otras acciones propicias para incidir en un escenario optimizado.

Por consiguiente, la presente propuesta se centra en la evaluación del avance y la implementación de regulaciones y políticas para abordar la importación, producción y comercialización de plásticos de un solo uso en el Ecuador, y la revisión del impacto de las negociaciones internacionales y los compromisos que de estas deriven en la gestión de dichos materiales, para determinar incidencias en la gestión pública nacional.

2. Marco normativo e institucional

La gestión regulatoria y administrativa en materia ambiental, y en particular, la formulación e implementación de políticas, se fundamenta en lo dispuesto en el numeral 2 del Art. 395 de la Constitución de la República, en derivación de lo dispuesto

⁵ Web del Servicio de Rentas Internas. <https://www.sri.gob.ec/impuesto-redimible-botellas-plasticas-no-retornables> que se exige desde enero de 2012, tras la expedición de la Ley de Fomento Ambiental y Optimización de los Ingresos del Estado (Registro Oficial Suplemento 583 de 24 de noviembre de 2011)

⁶ A partir de mayo de 2020 conforme lo establecido por la Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria (Registro Oficial 111 de 31 de diciembre de 2019)

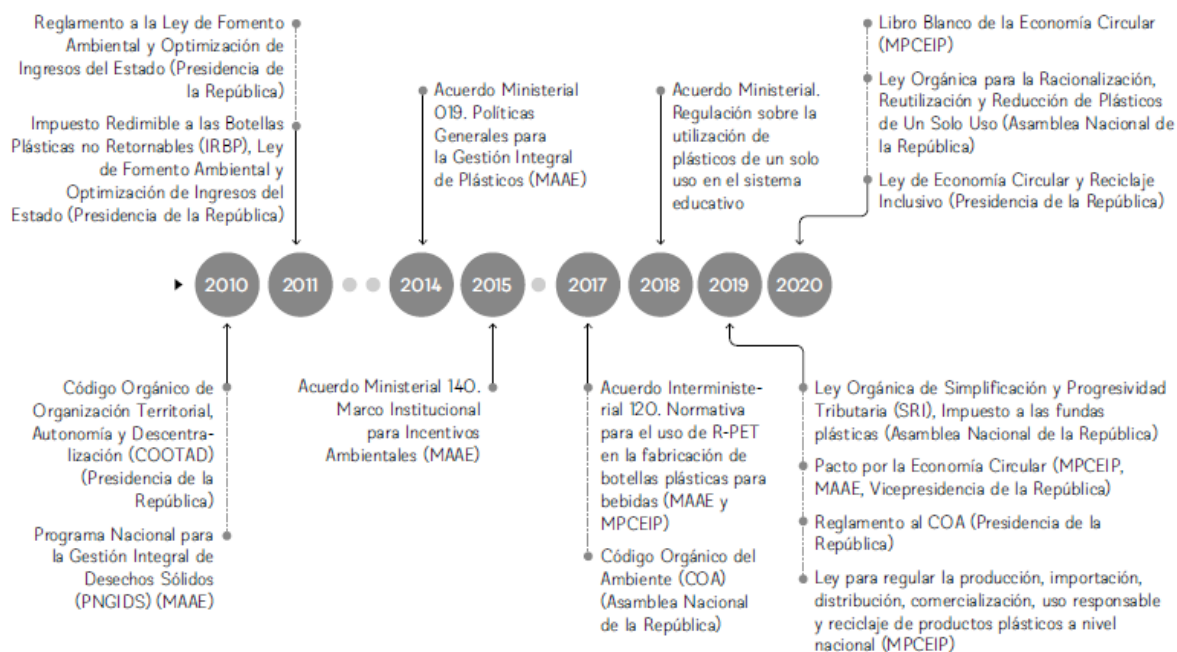
⁷ <https://www.wwf.org.ec/?382532/Ecuador-contara-con-una-Plataforma-de-Accion-para-los-Plasticos> se destaca el rol de coejecutor de *World Wildlife Fund* (WWF).

en el Art. 277 de la misma Norma Fundamental⁸, toda vez que aquel instituye para las respectivas políticas su aplicación de manera transversal y sus postulados serán de obligatorio cumplimiento por todos los niveles estatales y las personas naturales y jurídicas en el territorio nacional

El Programa Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE), es la instancia competente para determinar las acciones principales vinculadas con la promoción de la reducción, reutilización y reciclaje de desechos plásticos en el país. Su labor se afianza en la responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, conforme la atribución de competencias y obligaciones que les ha sido radicada por el Código Orgánico del Ambiente⁹.

El marco normativo pertinente está concentrado fundamentalmente en regulaciones de índole ambiental y de carácter seccional, identificándose una profusa expedición principalmente en el período a partir del 2014 a 2020, conforme se aprecia en el cuadro adjunto:

Principales normativas e instrumentos oficiales para la gestión sostenible de plásticos y residuos en Ecuador



⁸ Como base jurídica esencial, el Art. 14 de la misma Constitución reconoce y garantiza el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

⁹ Registro Oficial 983 de 12 de abril de 2017.

Fuente: Gestión sostenible de plásticos. Análisis regulatorio y técnico en el marco de la iniciativa de economía circular en la Alianza del Pacífico y Ecuador¹⁰.

El actor público clave en el contexto de gobernanza ecuatoriana es el antes referido Ministerio¹¹, en su calidad de Autoridad Ambiental Nacional, entre cuyas responsabilidades se encuentra la rectoría y definición de políticas en materia de gestión de residuos. Su rol cuenta con una diversidad de intervenciones sobre dicha gestión y cubre labores tanto regulatorias como en el ámbito promotor de mejores prácticas de producción y consumo. Se destaca también en la generación de manuales e instructivos para gestión integral de desechos plásticos a nivel segmentado (uso agrícola, consumo, producción, entre otros). Este trabajo se complementa con iniciativas dirigidas al sector productor por parte del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP), tales como aquellas vinculadas con la producción más limpia¹² y la economía circular, así como el fomento de certificaciones y reglas de etiquetado.

Al respecto, la visión regulatoria del Código Orgánico Ambiental (COA) establece que la gestión integral de residuos sólidos no peligrosos -entre los que se ubican a los productos plásticos- debe alinearse a la política nacional correspondiente, mientras que, para la ejecución de sus directrices, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) Municipales o Metropolitanos proveerán de la infraestructura técnica necesaria para la implementación de modelos de gestión integral de tales residuos¹³. El régimen sustantivo se complementa con la expedición de la Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un solo uso¹⁴ que establece los principios, prohibiciones y demás disposiciones previstas para “regular la generación de residuos plásticos, la reducción progresiva de plásticos de un solo uso, mediante el uso y consumo responsable, la reutilización y el reciclaje de los residuos y,

¹⁰ Banco Interamericano para el Desarrollo. 2022

¹¹ El Art. 7 del Libro I del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente determina que entre sus atribuciones se encuentran aprobar y expedir políticas, estrategias, normas, planes, programas, informes, contratos, convenios para el desarrollo sostenible y la gestión ambiental.

¹² Rige una deducción adicional de impuesto a la renta para la implementación de mecanismos de producción más limpia y la reducción del impacto ambiental de actividades productivas, siempre que tales iniciativas sean validadas por la Autoridad Ambiental Nacional (Art. 10 numeral 7 de la Ley de Régimen Tributario Interno).

¹³ Arts. 228 y 230.

¹⁴ Registro Oficial, tercer suplemento 354 de 24 de enero de 2020. Se determinó una moratoria de un año para la aplicación de .

cuando sea posible su reemplazo por envases y productos fabricados con material reciclado o biodegradables con una huella de carbono menor al producto que está siendo reemplazado, para contribuir al cuidado de la salud y el ambiente”¹⁵.

Por consiguiente, el marco regulatorio se completa con la expedición de ordenanzas y resoluciones por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) para la definición local de normativas, sobre las cuales apenas un grupo reducido de menos de 15 municipios han emitido regulaciones específicas sobre la reducción y control de plásticos, incluyendo la restricción de distribución de plásticos de un solo uso y el fomento de sustitutos óptimos.

A nivel emergente, se identifica actores privados que desempeñan las labores de acopio y reciclaje¹⁶, particularmente pertenecientes al sector microempresariado e incluso informal, pero cada vez más organizados. A este grupo debemos sumar las entidades de la sociedad civil nacional que intervienen en gestión ambiental y la influencia de organizaciones internacionales que desarrollan programas y proyectos a escala nacional y local, teniendo ambos tipos de entidades una influencia notoria en la postulación y discusión de políticas sobre la gestión de plásticos.

Más allá de su vigencia, se puede estimar que las intervenciones regulatorias no han tenido una incidencia significativa en la producción y consumo de materiales plásticos. Según cifras de la Asociación Ecuatoriana de Plásticos, el consumo promedio anual de tales mercancías se ubica entre 18 a 20 kilogramos por persona, integrando ese rubro de manera representativa las bolsas plásticas que tienen un amplio uso en todos los niveles sociales, con una tasa de reciclaje inferior al 40%. A este aspecto, se puede agregar la ineficacia de incentivos¹⁷ para promover cambios cruciales en las prácticas industriales¹⁸, haciendo efectiva la directriz de Responsabilidad Extendida del Productor (REP)¹⁹ que hasta el momento no ha determinado logros relevantes.

¹⁵ Idem. Art. 1.

¹⁶ A nivel nacional, existen más de 50 asociaciones que aglutinan a centenares de recicladores que integran la Red Nacional de Recicladores del Ecuador.

¹⁷ El Marco Institucional para Incentivos Ambientales incluye una batería de estímulos tributarios y financieros (entre estos, crediticios), pero que no han sido evaluados en cuanto a los objetivos trazados y repercusiones en las conductas promovidas.

¹⁸ Entre estas, también se destaca la iniciativa del Pacto por la Economía Circular, para promover la producción sostenible y el consumo responsable de recursos, en el marco del trabajo de una Mesa Nacional de Trabajo sobre Gestión Integral de Recursos Sólidos, con apoyo de cooperación internacional.

¹⁹ Arts. 225 y 233 del Código Orgánico Ambiental.

3. Incidencia de instrumentos internacionales

La Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ANUMA) convocó a un Comité Intergubernamental de Negociación en 2022²⁰ para crear un instrumento internacional legalmente vinculante, impulsado por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible²¹, que aborde la contaminación por plásticos desde una perspectiva de su ciclo de vida, esto es, desde la extracción y transformación de las materias primas hasta su diseño, fabricación, distribución, uso y eliminación.²²

Como línea de base de las negociaciones de este instrumento se reconoce que, a nivel mundial, más de 90 normativas se han adoptado para hacer frente a la contaminación por plásticos. Un número importante de estas normas restringe el uso y consumo de algunos plásticos desechables bajo la premisa de que deben mitigarse los impactos generados por estos elementos, desde un enfoque integral, incluyendo la construcción de compromisos para reducción su producción y restringir algunas sustancias químicas que se utilizan en tales procesos.

Antecedentes de este proceso son considerados acuerdos tales como el Convenio de Basilea²³ y antes de este, el Convenio de Estocolmo²⁴ que proporcionan marcos internacionales que, por su supremacía, resultan estratégicos para que Ecuador pueda también adaptarlos para fortalecer sus políticas de gestión de plásticos. Mención aparte amerita la Enmienda de Plásticos al referido convenio de Basilea, que se encuentra vigente desde enero de 2021. Volviendo al instrumento internacional vinculante en ciernes, las 5 rondas de negociación mantenidas han alcanzado resultados medianamente satisfactorios, sin embargo, se identifican discrepancias entre las naciones participantes lo que augura dificultades que extenderían las deliberaciones probablemente más allá del año 2024, fijado como el plazo tentativo de su finalización.

En el plano pragmático, hay pocas experiencias internacionales exitosas en la gestión pública de los plásticos; un caso pionero lo representa el estado insular de Granada²⁵ que ha logrado consolidar una transición importante hacia la economía circular, precautelando su gestión marina y resiliencia climática. En dicho marco, dispuso en el año 2019 la prohibición de importaciones de envases de poliestireno, bolsas de plástico desechables, así como platos y utensilios de plástico descartables²⁶.

²⁰ Por mandato de la Resolución 5/14 titulada "Fin de la contaminación por plásticos: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante".

²¹ En particular, los Objetivos de Desarrollo Sostenible 12 y 14.1 para la minimización de la generación de desechos y la prevención de la contaminación marina, respectivamente.

²² <https://www.undp.org/es/el-abc-de-los-plasticos>

²³ Sobre el Control de los Movimientos. Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su eliminación (2019)

²⁴ Sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (2011).

²⁵ Conforme datos del Banco Mundial. <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2022/07/01/unpacking-the-plastics-challenge>

²⁶ A partir del año 2018, esfuerzos equivalentes se han identificado en otros países latinoamericanos tales como Perú, Uruguay, Panamá, Chile y Colombia.

4. Hacia la renovación de una política pública

Una vez revisado el marco general de regulación y gobernanza institucional de la gestión de residuos plásticos en Ecuador, corresponde ahora proseguir con la validación de la política vigente sobre dicha materia, estimando la importancia de la planificación como proceso medular de la gestión pública²⁷. Bajo tal contexto, el instrumento crucial está constituido por el Plan Nacional de Desarrollo como eje de sujeción de toda política, programa o proyecto público²⁸.

Derivado de dicho basamento constitucional, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas²⁹ delinea los aspectos sustantivos y procedimentales de la formulación, coordinación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, tanto nacionales como sectoriales, bajo la metodología de ciclo de política pública y cumplimiento de los atributos característicos de ser integral, integradora y sostenible.³⁰ Asimismo, el Art. 7 de la Ley Orgánica de Plásticos, instituye la obligación de la Autoridad Ambiental Nacional de elaborar el correspondiente Plan Nacional de Reducción de Residuos Plásticos, involucrando a todos los actores en su concepción y ejecución. De hecho, su reglamentación incluso determina varios hitos a ejecutarse tras su expedición.

Retomando el hilo conductor de este análisis, una primera aproximación exige un diagnóstico valorativo de la política vigente en el Ecuador en materia de gestión de plásticos, que está próxima a cumplir 10 años desde su expedición, toda vez que hasta la fecha no se ha emitido aquel nuevo plan ordenado por la precitada Ley³¹. Sin ahondar en su contenido pormenorizado podemos determinar los siguientes aspectos críticos:

- No está acorde a los avances en la materia que se han logrado en virtud de la labor del Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y

²⁷ El Art. 3 prescribe entre los deberes primordiales del Estado el planificar el desarrollo nacional y promover el desarrollo sustentable, para acceder al buen vivir.

²⁸ Art. 280 de la Constitución de la República.

²⁹ Registro Oficial 306 de 22 de octubre de 2010.

³⁰ Art. 4 del Reglamento General al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial 383 de 26 de noviembre de 2014.

³¹ El MAATE ha desarrollado como insumo principal para dicha labor un Diagnóstico Institucional de la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos no Peligrosos del Ecuador. <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/07/3.pdf> (julio 2023).

otras organizaciones internacionales que han priorizado una intervención de la comunidad de naciones ante la problemática de la contaminación por plásticos.

- La referida política carece de lineamientos que se hayan determinado como el fundamento preventivo de prohibiciones y sanciones para sus infractores, aun cuando las acciones contaminantes estuvieren tipificadas en la normativa penal³² o administrativa.
- La enunciación de medidas para promover la fabricación y utilización de plásticos biodegradables o compostables y la reutilización o reciclaje de materiales plásticos con potencial contaminante, no incluye incentivos o estímulos atractivos que pudieran efectivamente cambiar hábitos.
- El acuerdo ministerial 019 que expidió la política no incluyó una hoja de ruta precisa, incluyendo plazos y secuencia de acciones para asignar las responsabilidades correspondientes a las entidades públicas competentes, ni las acciones de seguimiento y monitoreo de su avance y concreción de objetivos.
- Pese a la responsabilidad de los GAD en la implementación de acciones específicas, es notable el marcado nivel de diferencias relativas en tamaño y recursos de estos, lo cual limita una gestión uniforme sobre los residuos.
- Finalmente, no se destaca el involucramiento al sector privado – particularmente gremios industriales y comerciales- en la concepción de los lineamientos pertinentes ni en la ejecución de las acciones pertinentes, incluyendo consensos en períodos de transición.

Se exponen los factores clave a considerar al proponer recomendaciones para lineamientos de una política nacional integral actualizada, para que nuestro país pueda gestionar los plásticos de un solo uso, con el principal propósito de mitigar su impacto contaminante.

La formulación de tales lineamientos debe partir de la identificación de los problemas esenciales que requieren una intervención estatal, planteando alternativas que pudiesen ser estimadas como viables para su implementación. En el caso concreto

³² El Código Orgánico Integral Penal tipifica 18 delitos ambientales. Registro Oficial 180 de 10 de febrero de 2014.

que se revisa en este documento, se aborda la necesidad de regular la producción y comercialización de plásticos de un solo uso y de esta forma, incidir en la disponibilidad de productos plásticos hacia el consumidor nacional.

Para el desarrollo de ajustes regulatorios en los precitados ámbitos, considerando los esfuerzos por una transición ecológica del Ecuador, resultarán tan importante los aspectos vinculados con las fuentes de suministro de dichos materiales como la gestión ulterior de los residuos que del uso o consumo de plástico se deriven.

En otro orden, la cooperación internacional y el intercambio de mejores prácticas también son esenciales para abordar la gestión de plásticos en un contexto global, particularmente para la incorporación de tecnologías para el procesamiento de residuos plásticos y el desarrollo de sustitutos biodegradables, hitos clave en otros países están en auge.

Entre las acciones que deben constituirse en prioridad en la formulación de políticas públicas en el Ecuador deben considerarse al menos tres segmentos primordiales:

4.1. Legislación y Regulación:

- Fortalecimiento de la legislación industrial y ambiental vigentes para regular la producción y el uso y consumo de plásticos, con énfasis en la prohibición de plásticos de un solo uso, incluyendo prohibiciones y las correspondientes sanciones a los infractores. Por supuesto que, para una adecuada implementación, los cambios regulatorios deben reconocer períodos de transición razonables adicionales, para impulsar la adaptación de las empresas y consumidores al nuevo esquema regulatorio.
- Amplia promoción de incentivos fiscales para las empresas que adopten prácticas sostenibles en la producción y envasado de productos que contengan bioplásticos y otros materiales sustitutos de plásticos tradicionales, manteniendo el régimen heterodoxo de tributos ambientales en vigor³³.
- De manera complementaria, la introducción de nuevas tasas por parte de las entidades del régimen seccional a la producción, venta y consumo de plásticos

³³ Se estima pertinente mantener la aplicación de Impuesto a los Consumos Especiales (ICE) sobre bolsas plásticas, así como el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables.

no degradables se convertirá en un determinante forzoso para cambiar prácticas existentes en territorio. No obstante, resultaría también recomendable determinar un período de moratoria de su aplicación y diferenciar los hechos gravables y tarifas de estos, según el mayor o menor nivel de degradación o capacidad de reciclaje.

4.2. Infraestructura de Gestión de Residuos:

- Los esfuerzos gubernamentales deben complementarse con inversión en infraestructuras para la recolección, clasificación y reciclaje de residuos plásticos, principalmente bajo la potestad que les asiste a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD)³⁴. Esto porque a la fecha, existen pocas iniciativas exitosas en la catalogación de residuos por parte de los consumidores y posterior gestión de reciclaje a una escala significativa³⁵.
- Dicho esfuerzo debería complementarse con la Implementación de mayores estándares para los sistemas eficientes de gestión de residuos, incluyendo campañas masivas para la promoción de la catalogación de residuos y la recolección selectiva, apoyados con inversiones público-privadas en centros regionales de reciclaje al servicio de mancomunidades municipales.

4.3. Educación, Investigación y Conciencia Pública:

- Es claro que ninguna acción podrá alcanzar logros significativos si no se promueven cambios de hábitos en los consumidores; bajo tal perspectiva, resultaría crucial promover campañas comunicacionales y educativas³⁶ para concienciar a la población sobre los impactos ambientales de los plásticos y fomentar prácticas más sostenibles, con énfasis en niños y jóvenes en etapa colegial.
- La planificación también debe considerar programas de estímulo a la investigación y desarrollo de alternativas innovadoras y sostenibles a los plásticos convencionales. Estos podrían incluir fondos concursables dirigidos a centros especializados que cuenten con avales o patrocinios de universidades, empresas internacionales especialistas en ingeniería de materiales y

³⁴ Conforme lo dispuesto en el Art. 41 de la Constitución de la República y los Arts. 55 y 137 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización (Registro Oficial 303 de 19 de octubre de 2010).

³⁵ Según datos al 2020, administrados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), apenas el 15,3% de residuos sólidos se recolecta de manera diferenciada a nivel nacional.

³⁶ La UNESCO ha documentado casos relevantes de la integración de la educación ambiental en currículos escolares para tender a una comprensión temprana y sistematizada de la importancia de la gestión sostenible de residuos.

biotecnología, así como con acceso a instrumentos crediticios blandos administrados por entidades financieras y cooperantes internacionales.

Estos lineamientos, en gran parte responden a aquellos denominadores comunes a una lógica que ha sido evidenciada en el diseño y planificación de política pública emprendidos por otras naciones en desarrollo³⁷. No obstante, la mayor parte de estas acciones no pueden ser ejecutadas exclusivamente desde la égida estatal y requieren una participación amplia de otros sectores involucrados, destacando al sector privado, pero sin excluir a la sociedad civil y estamentos académicos. En tal sentido, uno de los elementos críticos de cualquier propuesta implica optimizar los procesos de articulación entre los distintos actores, facilitando su participación para una adecuada gobernanza.

Igualmente, importante devendrá para Ecuador, el sostener y ampliar su participación activa en las iniciativas internacionales para combatir la contaminación por plásticos, reto que se acentúa por el liderazgo asumido por nuestro gobierno en el foro impulsado por la ANUMA y debería ser un aliciente para acelerar la culminación y emisión del respectivo Plan Nacional de Gestión de Residuos Plásticos. Una oportunidad interesante podría derivarse del esquema subregional a partir de la Carta Ambiental Andina³⁸, concretando con los países miembros de la Comunidad Andina un abordaje de los desafíos relacionados con la gestión de plásticos de manera concertada y sujeta a plazos aun más ambiciosos que los que se tracen a nivel multilateral.

Es notoria la necesidad de inversiones estratégicas en Ecuador para atender desafíos correspondientes a la falta de infraestructura adecuada para el reciclaje y la gestión de residuos, para cuya atención se requerirán recursos provenientes de la cooperación internacional³⁹ y entidades financieras globales y regionales, la mayor parte de las cuales están ávidas por destinar financiamiento a programas “verdes” que contribuyan a objetivos ambientales y a enfrentar el cambio climático.

³⁷ A destacar la experiencia relatada en el Policy Paper on Strategies for Controlling Plastics Pollution in India preparado por el Climate Change Research Institute y el India International Centre. 2019.

³⁸ Emitida como Declaración en la XXV Reunión Ordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, dando cumplimiento a los mandatos de la Decisión 864 del año 2020.

³⁹ Como ejemplo, la estrategia Global Gateway de la Unión Europea que ha previsto contribuir con fondos en inversiones para proyectos sostenibles y de alta calidad para hacer frente a los retos mundiales más acuciantes del mundo, incluyendo la lucha contra el cambio climático https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_es

La gestión sostenible de plásticos en Ecuador es esencial para preservar su propio medio ambiente y la salud de su población y también contribuir a los objetivos globales de desarrollo sostenible. A través del impulso hacia la adopción de compromisos internacionales, fortalecimiento de la legislación local y la implementación del plan de acción gubernamental integral pendiente de culminar su formulación y posterior implementación, Ecuador puede avanzar hacia un modelo más eficiente para atenuar el impacto nocivo de dichos materiales. La colaboración entre diversos actores locales, nacionales y globales, bajo una hoja de ruta adecuadamente consensuada, permitirá construir un futuro más limpio para las generaciones venideras.

5. Referencias

- Banco Interamericano para el Desarrollo. 2022. "Gestión sostenible de plásticos: Análisis regulatorio y técnico en el marco de la iniciativa de economía circular en la Alianza del Pacífico y Ecuador."
- Center for International Environmental Law. 2019. "Plastic and climate: The hidden costs of a plastic planet." Available at: <https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2019/05/Plastic-and-Climate-FINAL-2019.pdf>
- Climate Change Research Institute / India International Centre. 2019. "Policy Paper on Strategies for Controlling Plastics Pollution in India."
- Fundación Mar Viva. 2023. "Lineamientos para el diseño e implementación de normas para prevenir la contaminación por plásticos de un solo uso con un enfoque de ciclo de vida." Bogotá.
- European Commission. 2018. "A European Strategy for Plastics in a Circular Economy." Available at: <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/plastics-strategy-brochure.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Transición Ecológica de Ecuador. 2023. "Diagnóstico Institucional de la Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos no Peligrosos del Ecuador." <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2023/07/3.pdf>.

- Ministerio de Ambiente y Transición Ecológica de Ecuador. 2018. "Marco Institucional para Incentivos Ambientales (Acuerdo 140)." <https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/Acuerdo-140.pdf>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2018. "Improving Plastics Management: Trends, policy responses, and the role of international co-operation and trade." Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/improving-plastics-management_9789264302075-en
- United Nations Environment Programme (UNEP). 2018. "Single-use Plastics: A roadmap for Sustainability." Available at: <https://www.unep.org/resources/report/single-use-plastics-roadmap-sustainability>
- United Nations Development Programme (UNDP). 2019. "Addressing the Plastic Paradox: The Role of the UN in a Global Response to Marine Litter and Microplastics." Available at: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/oceans/paradox--plastic-un-response-marine-litter-microplastics.html>
- World Economic Forum. 2019. "The Global Plastic Action Partnership." Available at: <https://www.weforum.org/projects/global-plastic-action-partnership>