



Edición N°3. Julio de 2023

LOS RESIDUOS PLÁSTICOS, SU OMNIPRESENCIA, Y LA NECESIDAD DE REGULACIÓN Y GESTIÓN ADECUADA

Por Andrés Gualberto Ugarte¹

Víctor Guillermo Hernández²

RESUMEN: Los residuos representan una problemática de extrema gravedad. Constituyen una de las principales preocupaciones del Derecho ambiental a nivel global, junto al cambio climático y la pérdida de biodiversidad. Residuos de todo tipo contaminan mares, cursos de aguas, y múltiples ecosistemas en todo el mundo. En este contexto, se brinda una reflexión sobre el régimen jurídico de los residuos plásticos y el proceso tendiente a la concreción de un instrumento jurídicamente vinculante que prevenga la generación de estos residuos, estimule su disminución y contribuya a su adecuada gestión.

ABSTRACT: Waste represents a very serious problem. They are one of main concerns of Environmental law around the world, together with climate change and the loss of biodiversity. Waste contaminates seas, watercourses, and ecosystems throughout the world. In this context, a reflection it shows on the legal regime of plastic waste and the process leading to obtain a legally binding instrument that prevents the generation of plastic waste, promotes its reduction and contributes to its proper management.

PALABRAS CLAVES: Residuos plásticos. Economía circular. Gestión de residuos. Instrumentos legales.

¹ Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Especialista en Derecho de Daños. Profesor de grado y posgrado de Derecho Ambiental, Derecho de las Obligaciones y Derecho de Daños.

² Abogado, especialista en Derecho Ambiental y Recursos Hídricos. Profesor de grado y posgrado de Derecho Ambiental y de Políticas Ambientales.

KEY WORDS: Plastic waste. Circular Economy. Waste management. Legal instruments.

1. INTRODUCCIÓN

El incremento constante de la contaminación provocada por los residuos es una problemática ambiental que origina gran preocupación. En especial, la corriente de residuos plásticos, se manifiesta masivamente como consecuencia de una gran herramienta para el consumo de bienes y servicios: los plásticos³.

En este marco, se ponen de manifiesto la necesidad de resolver conflictos ambientales de envergadura, como la erradicación de los basurales a cielo abierto. La industrialización y el elevado consumo global han multiplicado en toneladas los residuos en todo el mundo, convirtiendo la temática en una cuestión trascendental, por la afectación en los ecosistemas, y las alteraciones de carácter global.

El planeta se encuentra atravesando procesos dinámicos, fenómenos extremos, y preocupaciones urgentes. El Cambio Climático provocado por el calentamiento global, genera reacciones y reflexiones de la comunidad internacional, de los organismos multilaterales, de la sociedad civil, y de instituciones de todo el mundo. “El clima es un bien común, de todos y para todos. A nivel global, es un sistema complejo relacionado con muchas condiciones esenciales para la vida humana. Hay un consenso científico muy consistente que indica que nos encontramos ante un preocupante calentamiento del sistema climático...”⁴.

Las investigaciones del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) afirman que la influencia de la actividad humana en la Tierra ha sido decisiva para el incremento desmesurado del clima planetario. En el seno de la ONU, se impulsan continuamente estudios, cuyos datos deben ser tomados en consideración por los Estados para la adopción de políticas dirigidas a reducir la influencia antrópica en la modificación descontrolada del clima. Son hitos o acciones relevantes contra el cambio climático, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), redactado en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y abierto a la firma en Río de Janeiro el mismo año.

Posteriormente fue suscripto el Protocolo de Kyoto, en el mes de diciembre de 1997, el que obliga a los estados a reducir la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI). En el marco de la Conferencia de la Naciones Unidas celebrada en París en el año

³ International Solid Waste Association (ISWA). Effective waste and resource management to beat plastic pollution, Documento presentado en el contexto de la reanudación de la Quinta Sesión de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA-5.2), que se celebró del 28 de febrero al 2 de marzo de 2022. “ISWA estimates that around 5 to 12 million tonnes of plastics reach the sea every year, representing 50% to 80% of the total amount of waste found in coastal areas...”

⁴ El Papa Francisco, se ha manifestado con gran preocupación sobre estos temas. Cfr. PAPA FRANCISCO (2015). *Carta Encíclica “Laudato Si”*. Sobre el cuidado de la Casa Común. Vaticano, Parágrafo 23, pp. 20-21..

2015 (COP 21), se arribó al Acuerdo de París, el que obliga a los Estados signatarios a disminuir significativamente la emisión de los gases de efecto invernadero.

En este escenario global, la problemática de los residuos se acentúa. Los basurales a cielo abierto, la quema descontrolada, el incremento exponencial de los residuos plásticos en los océanos, el lixiviado de sustancias tóxicas, entre otros fenómenos contaminantes, contribuyen al incremento de gases de efecto invernadero a la atmósfera⁵.

Las expectativas de crecimiento poblacional proyectan un incremento exponencial de los conglomerados urbanos. La tendencia de crecimiento demográfico en el mundo sigue en aumento, como así también el desplazamiento hacia sectores urbanos. Las ciudades serán cada vez más grandes. Paralelamente, los residuos se incrementan en proporción al aumento de las actividades humanas, ya que están asociados a la mayoría de las actividades diarias de las personas en las ciudades.

Esta realidad proyecta un aumento significativo en la generación de residuos sólidos a nivel mundial, “pasando de unos 2.000 millones de toneladas/año generados en 2016 a 3.400 millones de toneladas en 2050. Según estas estimaciones, la mayor parte de este aumento se producirá en los países de bajos ingresos⁶”.

Los residuos hace tiempo han dejado de ser un problema local. El impacto múltiple que generan tiene una escala global, pero requiere respuestas que comienzan desde lo local. De allí que, el cambio de perspectiva en el abordaje de este problema es indispensable. “Ante este problema planetario, late con fuerza el principio de pensar global, actuar local⁷”. Entre los Objetivos del Milenio planteados por la ONU se “hace referencia a poner fin a los vertederos incontrolados y lograr una gestión respetuosa con el medio ambiente de los residuos, así como reducir su generación a través de la prevención⁸”.

⁵ Cfr. RONDÓN TORO, Estefani – SZANTÓ NEREA, Marcel – PACHECO, Juan Francisco – CONTRERAS, Eduardo – GALVEZ, Alejandro (2016). *Guía general para la gestión de residuos sólidos domiciliarios*. Manuales de la CEPAL, Ministerio de Desarrollo Social de Chile y CEPAL, p. 20. “En el sector de residuos, el 3% de las emisiones globales de GEI proviene de los desechos sólidos y del tratamiento de aguas residuales (IPCC, 2007), donde la mayoría de los cuales se pueden atribuir a las zonas urbanas. Aunque esto pueda parecer una pequeña fracción de las emisiones globales, esta cifra equivale a 1,32 millones de toneladas de CO₂eq., lo cual ofrece importantes oportunidades de mitigación de GEI (World Bank, 2010)...las emisiones de GEI asociados con la gestión de residuos es un área que está recibiendo una creciente atención, así como crece la preocupación sobre el efecto del cambio climático sobre el medio ambiente global”.

⁶ ISWA (2021). *El futuro del sector de la gestión de residuos. Tendencias, oportunidades y objetivos para la época (2021-2030)*. Traducido al español por M. Soledad Garavelli. ARS Miembro Nacional de ISWA en Argentina, Capítulo Regional ISWA LAC, p. 7.

⁷ Cfr. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel (2019). “Hacia la Economía circular. Aspectos destacados de la Ley Foral 14/2018, de Residuos y su Fiscalidad”. En *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 87, Sección “Comentarios de legislación” 18 de febrero de 2019, p. 1.

⁸ Ídem.

2. RESIDUOS PLÁSTICOS

Los plásticos son materiales constituidos por polímeros y derivados del petróleo, los que son muy maleables y de utilización sencilla y masiva. Muchos elementos de la cotidianidad están elaborados con este material. Motivos de practicidad, *merchandising* o comercialización, han llevado a una proliferación desmedida de los materiales plásticos.

Las consecuencias de su utilización masiva derivan en la atestación de los océanos, mares, ríos, cursos de aguas y suelos. Sus condiciones de liviandad y volatilidad, han derivado en la acumulación de los plásticos en regiones donde convergen corrientes marinas, o desembocan ríos, los que sirven de transportes involuntarios de los desechos plásticos.

En virtud de la pandemia por COVID 19, el incremento en el uso de material descartable como barbijos, mascarillas, guantes, apósitos, etc., o material utilizado para la entrega en los hogares de productos llevados por transportadores o deliverys, acrecentó la cantidad de material plástico desechado.

En Europa, se advierten avances significativos en el reciclaje y recupero de estos materiales. Según el Informe de Economía Circular de los Plásticos elaborado por la Asociación Plastics Europe, España es el país de la Unión Europea con mejores tasas de reciclaje de plásticos de la región. “Los datos recopilados entre 2006 y 2018 muestran un progreso evidente en la cantidad de residuos plásticos post-consumo enviados a reciclar durante la última década⁹”.

En este sentido, se ha implementado la Estrategia Europea para el Plástico, tanto en relación a los productores como a los consumidores, involucrando a todos los actores sociales, en el proceso dirigido hacia la economía circular.

2.1 Microplásticos

Estas sustancias pequeñas, en algunos casos diminutas, no se perciben fácilmente o son imperceptibles, e invaden numerosos ecosistemas en todo el mundo, sin posibilidad de ser removidos. Son fragmentos de plásticos, cuyos diámetros son de milímetros, lo que deriva en la inhalación de las partículas en el aire, o la ingesta de los que se encuentran en el agua o en los suelos, a través de los alimentos.

Los animales ingieren involuntariamente microplásticos que afectan sus organismos. En lo que respecta al ser humano, todavía no se saben las consecuencias que estos pueden generar luego de décadas de contacto, ingestión e inhalación de los plásticos y sus derivados. Recientes estudios buscan demostrar las consecuencias negativas y los impactos provocados en los seres humanos.

⁹ PLASTICS EUROPE (2020). *La economía circular de los plásticos. Una visión europea*. Madrid, p. 30. Recuperado de <https://plasticseurope.org/es/knowledge-hub/la-economia-circular-de-los-plasticos-una-vision-europea/>

Enorme cantidad de microplásticos hallados en el océano provienen de ríos y estuarios¹⁰. Allí desemboca gran cantidad de material utilizados en las ciudades. Se calcula que aproximadamente el 80% proviene de cursos de agua de África y Asia. Se han encontrado volúmenes enormes de materiales de este tipo en los océanos, mares y en los sitios más recónditos del planeta. El ambiente marino, tanto por agua como por aire, se ha visto invadido por estas partículas nocivas¹¹. Las corrientes marinas y las masas de aire sirven como transportes muy eficientes para depositar formidables cantidades de partículas provenientes de múltiples actividades de las ciudades en todas partes del mundo. Se calcula que aproximadamente 25 millones de toneladas métricas de microplásticos son transportados por impulso del viento. Al ritmo de crecimiento en el uso de estos materiales, podría llegar a 80 toneladas métricas por año en el 2040.

Incluso en los lugares más inaccesibles, con escasa intervención humana, como en el Ártico o en la Antártida, estos materiales aparecen como un problema para ecosistemas caracterizados por su pureza y naturalidad.

2.2 Residuos de envases

En España, se sancionó el Real Decreto 1055/2022 de 27 de diciembre (BOE 28/12/2022), por el cual se regulan los envases y residuos de envases. En Argentina no existe norma similar, más allá de la Ley 27.279 de presupuestos mínimos de gestión de envases de fitosanitarios. La norma española llama la atención sobre la necesidad de regular esta clase de residuos que, conforme la utilización masiva, demanda urgentes herramientas normativas para mejorar la gestión.

Define a los envases como “todo producto fabricado con materiales de cualquier naturaleza y que se utilice para contener, proteger, manipular, distribuir y presentar mercancías, desde materias primas hasta artículos acabados, en cualquier fase de la cadena de fabricación, distribución y consumo” (art. 2º inc. f) Real Dto. 1055/2022).

La normativa española define, además, al envase colectivo o envase secundario (art. 2º inc. g), envase comercial (inc. h), envase compuesto (inc. i), envase de servicio (inc. j), envase de transporte o envase terciario (inc. k), envase de venta o envase primario (inc. l), envase doméstico (inc. m), envase industrial (inc. n), envase reutilizable (inc. ñ), y el envase superfluo (inc. o). Estas, entre múltiples definiciones concretas y coordinadas con otros cuerpos normativos, como la Ley 7/1996, de 15 de enero, que define la noción de comercio minorista, y la LRSCEC¹², a la cual se remite para los términos “residuo”, “gestión de residuos”, “recogida”, “recogida separada”, “prevención”, “reutilización”, “preparación para la reutilización”, “tratamiento”, “valorización”, “reciclado”, “eliminación”, “responsabilidad ampliada del productor, y “basura dispersa”.

¹⁰ Cfr. WANG, T. – ZHAO, S. – ZHU, L. (2022). “Accumulation, transformation and transport of microplastics in estuarine fronts”. En *Nat Rev Earths Environ* 3, pp. 795-805.

¹¹ Cfr. ALLEN, D. – ALLEN, S. – ABBASI, S. (2022). “Microplastic and nanoplastic in the marine atmosphere environment”. En *Nat Rev Earth Environ* 3, pp. 393-405.

¹² Ley 7/2022 (BOE 09/04/2022), de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

Tanto el Programa Estatal de Prevención de Residuos como el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos deben incorporar un capítulo específico sobre envases y sobre residuos de envases, conforme lo previsto por los artículos 14 y 15 de la LRSCEC (art. 4 punto 1 Real Dto. 1055/2022).

Asimismo, prevé que “los planes y programas de prevención y gestión de residuos de las comunidades autónomas y, en su caso, de las entidades locales, de acuerdo con lo que se establezca en la legislación de las respectivas comunidades autónomas”, deben contener un capítulo sobre envases y residuos de envases, también de conformidad con los artículos 14 y 15 de la LRSCEC (art. 4 punto 2 Real Dto. 1055/2022).

Es muy importante remarcar la relevancia del rol del Estado Nacional en la elaboración de los planes, programas y regulaciones para todo el país. Luego las Comunidades Autónomas, dentro del ámbito de sus competencias territoriales, deben confeccionar diseños institucionales y de gestión conforme las mismas bases, principios y nociones. En último término se prevén las obligaciones de las entidades locales, donde se efectiviza la gestión, pero amparadas por los diseños, estructuras y normas que surgen de las entidades estatales superiores, las que cuentan con mayores recursos y brindan uniformidad al sistema de gestión de residuos, en este caso en relación a los envases, pero que puede ser extrapolado a otras regulaciones.

3. CIUDADES SOSTENIBLES.

Se pone de manifiesto una tendencia cada vez más pronunciada en el incremento exponencial de la población en las ciudades, y una consecuente disminución de la población rural. Se calcula que más de la mitad de la población mundial vive actualmente en ciudades, porcentaje que continuará en aumento, estimándose alrededor del 70% de la población mundial para el año 2050.

Los conglomerados urbanos ocupan un porcentaje inferior al cinco por ciento de la superficie. Sin embargo, la dinámica en las ciudades es tan fuerte, que concentran una porción muy elevada de utilización de toda la energía que se produce. Este movimiento de las ciudades, va acompañado con el paralelo aumento del consumo y, consecuentemente, un incremento en la generación de residuos.

En las ciudades se profundizan las desigualdades económicas y sociales. La pobreza estructural deriva en vulnerabilidad y en disminución de las expectativas de crecimiento familiar y la afectación, en definitiva, a la calidad de vida. Para que una ciudad sea considerada sostenible, se demanda un esfuerzo coordinado de Planificación y Ordenamiento Territorial, que garantice la satisfacción de necesidades básicas, provisión de servicios, y un desarrollo amigable con el ambiente. Las variables ambientales, económicas, sociales y culturales, deben mostrar patrones armónicos, de tal modo que el crecimiento en una de estas variables, no sea en desmedro de otras.

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Nº 16 versa sobre Ciudades y Comunidades Sostenibles: “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. Viviendas dignas, acceso a la salud, educación para todas las edades de calidad, servicios de agua y saneamiento, seguridad

ciudadana, son sólo algunos de los graves problemas que enfrentan muchas ciudades, ya que carecen de infraestructura e inversiones suficientes.

Esta realidad ha motivado la gestación del denominado derecho al desarrollo, que involucra el goce efectivo de los derechos, lo que hace a la calidad de vida de las personas. Este concepto aglutina las denominadas generaciones de derechos. “Se trata de un concepto abarcador que incluye...el derecho de acceso al agua potable y a servicios públicos adecuados, a la alimentación, a la salud pública de calidad, etc¹³”.

El derecho a una adecuada gestión de los residuos no se encuentra expresamente consagrado. Sin embargo, se considera comprendido en el derecho a gozar de un ambiente sano, regulado expresamente en la Constitución de la Nación Argentina y en las Cartas Magnas de la región¹⁴. También se advierte la recepción expresa a través de resoluciones provenientes de la Organización de las Naciones Unidas, y la tutela a través de los denominados litigios climáticos a través de lo cuales se alcanzaron sentencias resonantes en toda la región¹⁵.

El problema de los residuos, es un aspecto muy relevante en el contexto de una ciudad que pretenda ser considerada sostenible, con una elevada calidad de vida de sus habitantes, y sin “dejar atrás” a ninguna persona en su derecho de gozar de una vida digna.

El consumo exponencial de bienes y servicios, la obsolescencia programada de productos, la propaganda dirigida a consumos masivos, son fenómenos que desembocan en la generación de gran cantidad de residuos que impactan localmente conforme las particularidades del lugar, pero que a su vez repercuten a nivel global. Estos impactos progresivos y paulatinos, están generando escenarios de sobreexplotación global, y nos conmina a pensar en mecanismos dirigidos a disminuir esos impactos y a prevenir daños futuros.

Por estas razones, las regulaciones son indispensables para generar una plataforma normativa ordenadora y sustentable de gestión adecuada de los residuos. Desde esta perspectiva, y desde un punto de vista jurídico-normativo, en Argentina el Código Civil y Comercial de la Nación incorporó expresamente los derechos de incidencia colectiva¹⁶, a través de los artículos 14 y 240, contando como antecedente el conocido fallo “Halabi” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina¹⁷.

Se reconoce la existencia de bienes colectivos, y la consecuente necesidad de

¹³ Cfr. MANILI, Pablo L. (2021). “¿Cuáles son los derechos de incidencia colectiva?”. En *La Ley*, Tomo La Ley 2021-F, jueves 18 de noviembre de 2021, p. 4.

¹⁴ Cfr. BERROS, María Valeria (2023). “Ambiente, porvenir y narrativas constitucionales”. En *La Ley* 08/06/2023, 16. Cita: TR LALEY AR/DOC/1303/2023

¹⁵ Cfr. PEÑA CHACÓN, Mario (2023). “Estrategias y alternativas de litigio climático para América Latina y el Caribe”. En *La Ley*, 08/06/2023, 12. Cita on line: TR LALEY AR/DOC/1310/2023.

¹⁶ Cfr. LORENZETTI, Ricardo L. (2022). “Los bienes culturales individuales y colectivos”. En *La Ley*, 19/05/2022, p. 2. Cita on line: TR LALEY AR/DOC/1608/2022. “En el Código Civil y Comercial existe una norma inicial en el título introductorio, que dice: Art. 14 Derechos individuales y de incidencia colectiva. En este Código se reconocen: a) derechos individuales; b) derechos de incidencia colectiva”.

¹⁷ CSJN, 24/09/2009, "Halabi, Ernesto c. PEN Ley 25.873 Dec. 1563/2004", Fallos: 332:111

implementar mecanismos que garanticen su goce efectivo. Ahora bien, ¿cómo se resuelven los conflictos que se presentan en virtud de estas nuevas formas de consumir y las consecuencias negativas para el ambiente y la calidad de los ecosistemas?

Sobre los residuos plásticos, como se ha señalado, estudios confirman la existencia de microplásticos en todos los ecosistemas del planeta. “La humanidad ha sobrepasado el límite planetario de plásticos y otros contaminantes ambientales. Dada la persistencia en el medio ambiente de los productos químicos sintéticos y de una producción al alza desde las últimas décadas, una nueva investigación revela que se ha superado el umbral para estos procesos, lo que podría poner en peligro la salud del sistema terrestre¹⁸”.

Esta nueva forma de consumo está afectando al ambiente, y también a la salud de las personas, independientemente de la actitud de cada individuo en relación a su consumo más o menos sustentable. De igual forma, cada organismo se ve impactado por la gran cantidad de residuos plásticos existentes en el ambiente. Y esta realidad, demanda de mayor concienciación sobre estos fenómenos “invisibles” y cotidianos.

Resulta imprescindible articular el círculo virtuoso de la planificación ambiental, con políticas ambientales que redunden en planes, estructuras administrativas y regulaciones ambientales adecuadas. Todo lo cual concluye en efectiva gestión ambiental de los residuos.

Las consecuencias dañosas de los residuos que afectan a las personas, a los animales, ecosistemas y entorno en general, son externalidades negativas que disparan interrogantes sobre la responsabilidad en la generación. Este tipo de externalidades, en general, no son contempladas dentro de los costos del productor (de allí la relevancia de la normativa que extiende la responsabilidad de los residuos a los generadores o productores), ni tampoco se transmite al precio de los productos que son adquiridos por el consumidor. En este contexto, resultan fundamentales los incentivos para evitar producir y/o consumir productos que generen mayor impacto negativo y, a la inversa, desincentivos a fabricar productos con características no deseadas.

Los Estados y los organismos multilaterales deben intervenir intensamente a través de políticas públicas tendientes a establecer regulaciones que brinden orden al sistema y posibiliten planificación hacia el futuro, generando desincentivos a quienes contaminan. La legislación ejerce un rol determinante, a través de un orden razonable, organizado y que brinde seguridad jurídica.

Otro tipo de acciones apuntan hacia el establecimiento de tributos a quienes generan las externalidades, de modo tal de que sea más costoso contaminar; o estableciendo mercados de permisos para contaminar, lo que genera necesariamente

¹⁸ Servicio de Información y Noticias Científicas (SINC), Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT). Recuperado de <https://www.agenciasinc.es/Noticias/La-humanidad-ha-sobrepasado-el-limite-planetario-de-plasticos-y-otros-contaminantes-ambientales>

la necesidad de desarrollar estudios precisos para determinar la capacidad mínima de carga de los ecosistemas afectados.

Los denominados “impuestos pigouvianos”, tienden a corregir el efecto de las externalidades¹⁹. Con posterioridad, en la década del '60, irrumpe en la escena el famoso Teorema de Coase²⁰, postulando la disminución de los costos de transacción a los fines de arribar a soluciones económicas más eficientes²¹.

“En general, la preocupación del Derecho ha sido la justicia, sin tener en cuenta a la eficiencia; mientras que para la Economía la preocupación fue la eficiencia, sin tener en cuenta la justicia²²”. En lo que respecta a la gestión de los residuos, se consideran indispensables los análisis provenientes del derecho, vinculado e interactuando con otras ciencias, como la economía. De tal manera que el abordaje de la cuestión no contenga un sesgo que deje fuera del estudio, variables que son de absoluta necesidad para resolver el problema.

4. NOT IN MY BACK YARD (NIMBY)

Desde el punto de vista económico, el *statu quo* genera incentivos para contaminar, cuando los costos de los residuos no son asumidos por el generador del residuo, y tampoco son asumidos por quien efectivamente los desecha. En consecuencia, cabe analizar los incentivos y desincentivos para producir mayor cantidad de residuos, sin afectar la producción, lo cual determina perjuicios económicos y sociales, ya que, a menor producción, se disminuye la actividad económica y la oferta de trabajo.

Nadie desea tener “basura en el patio de su casa” (en inglés: “*not in my back yard*”). No se desea afectar la producción de bienes y servicios, pero tampoco resulta

¹⁹ Cfr. FOLCO, Carlos María (2008). “Perfiles fiscales en la dinámica del desarrollo sustentable”, En *Revista de Derecho Público*, Derecho Tributario 2008-1. Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, p. 114. “En los albores del siglo XX, el célebre economista británico Arthur Pigou aconsejaba la creación de impuestos correctivos para reducir la contaminación. Esta actitud le ha valido ser calificado como el institutor de la Economía del Bienestar y antecesor del movimiento ecologista. En su concepción, distinguía entre costes marginales privados y sociales, defendiendo la intervención del Estado mediante subsidios e impuestos para corregir los fallos del mercado e internalizar las externalidades, esto es los consecuentes efectos externos que tiene un proceso productivo sobre las personas o sociedades extrañas a su explotación”.

²⁰ “El llamado teorema de Coase, que nunca fue formulado por el propio Coase como tal, surge a partir del artículo “The Problem of Social Cost” en 1960, el cual contribuyo a su premio nobel...” CARRO PAZ, Roberto (2013). “Las externalidades ambientales y el Teorema de Coase: reflexiones a su aplicación”. En *Revista Iberoamericana de Derecho ambiental y de los recursos naturales*, N° 10, noviembre de 2013, p. 1.

²¹ La Dra. Tavano explica este concepto según el jurista Guido CALABRESI en TAVANO, María J. (1999). “¿Qué es el Análisis Económico del Derecho?”. En *Revista de Derecho Privado y Comunitario N° 21*, Derecho y Economía. Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, p. 7. “Para Calabresi, la definición clave para el AED descansa en el concepto de eficiencia. Ella fue definida, por largo tiempo, como la habilidad para producir más al más bajo costo. El análisis económico puso en revisión este como tantos otros conceptos e instituciones, y demostró que era imperfecto. Algunos proponentes del AED explicaron las áreas del Derecho en términos objetivos y, haciendo un análisis positivo, concluyeron que el único valor predominante del common law era el objetivo económico: la eficiencia e incluso la maximización de la riqueza. Calabresi ataca la aserción de Posner en el sentido de que el objetivo del common law es maximizar la riqueza; aunque admite que se constituyó en una poderosa arma para la reforma”.

²² Cfr. TAVANO, María J. (1999). “¿Qué es el Análisis Económico del Derecho?”, ob. cit., p. 16.

agradable padecer las consecuencias de tales actividades, a través de la recepción en “el patio trasero” de los residuos que se generan.

La mención es muy gráfica ya que, la temática de los residuos es una cuestión compleja e inevitable, pero de la cual nadie quiere hacerse cargo, y no resulta complaciente esa responsabilidad. Dentro de este esquema, se advierten respuestas del mercado. Los certificados que se emiten, conocidos también como “bonos verdes”, generan incentivos a los países para promover programas tendientes a desarrollar “proyectos verdes”, a través de propuestas empresariales amigables con el ambiente. Este tipo de esquemas y medidas son muy positivas, pero insuficientes. No obstante, los países desarrollados tienen todavía muchos incentivos para continuar produciendo y generan, consecuentemente, una enorme cantidad de residuos.

En tanto, los países en desarrollo, que desean mejorar su actividad económica y producción, son los que más sufren las consecuencias del cambio climático, ya que históricamente son los receptores de gran cantidad de residuos que no desean tener en el “patio de la casa”, por parte de los estados desarrollados, quienes son los que más residuos producen.

La tutela al ambiente surge de una visión comunitaria, ya que el bien jurídico protegido es de carácter común. Pertenece a todos y no le pertenece específicamente a nadie. Se propende a su cuidado y custodia, lo cual no implica un impedimento absoluto a su goce, pero sí un valladar a las actividades impactantes y descontroladas. Existen puntos de contacto entre estos nuevos sistemas jurídicos a través de lo que se ha denominado el consumo sustentable, consistente en la promoción de una forma de consumir que sea amigable con el ambiente, de modo tal de reducir la cantidad de residuos, y de adquirir productos menos contaminantes.

En Argentina, la Ley de Defensa al consumidor N° 24.240 (LDC), incorpora expresamente el deber estatal de promover el consumo sustentable. “La reforma de la ley 26.361 realizó sólo un agregado en el artículo 43; en el inciso a, al referirse a la facultad de la autoridad de aplicación de elaborar y proponer aspectos de una política de defensa del consumidor -que era la regla vigente en la ley 24.240-, establece que una de las direcciones en las que deberá confeccionarse dicha política es “...a favor del consumo sustentable con protección del medio ambiente”. La regla es de una gran trascendencia pues se trata de una directiva de la política del consumidor que coordina el Derecho del Consumidor con los postulados ambientales²³.” En el mismo sentido, el CCCN incorpora a través del art. 1094 expresamente el Principio de protección del consumidor y el de acceso al consumo sustentable.

CAFFERATTA explica que, en Argentina, “mediante el decreto 1289/2010, internalizó la Decisión del Consejo del Mercosur N° 26, del 28/06/2007, en virtud de la cual se introdujo en nuestra legislación, una norma en materia de “Política de Promoción

²³ Cfr. SOZZO, Gonzalo (2012). “Consumo digno y verde: humanización y ambientalización del derecho del consumidor”. En *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, Tomo 2012-3. Proyecto de Código Civil y Comercial – II, Cita: RC D 141/2015.

y Cooperación en producción y consumo sostenible²⁴". El Consumo sustentable o sostenible promueve la defensa de los consumidores y usuarios, pero no a cualquier costo. Reconoce al bien ambiente como un recurso común, que genera un deber por parte del ciudadano consumidor, y habitante del planeta.

Ricardo y Pablo LORENZETTI hacen alusión a la "tragedia de los comunes", remarcando "la ausencia de incentivos individuales para protegerles y evitar el sobreuso. La masividad en el uso de bienes comunes colectivos frecuentemente lleva a su agotamiento o destrucción, por lo que se requieren reglas limitativas que definan el uso sustentable²⁵".

La necesidad de preservar los bienes naturales para el presente y para las generaciones futuras, conecta necesariamente la noción de consumo sustentable con la de desarrollo sustentable. Herramientas de consumo, como la etiqueta verde, por ejemplo, ponen de manifiesto estrategias que benefician a las empresas y a la comunidad en su conjunto, siempre y cuando el Estado ejerza el contralor sobre el cumplimiento de las exigencias requeridas para que las empresas puedan utilizar estas marcas que incentivan al consumidor a adquirir este tipo de productos.

5. BREVE REFERENCIA SOBRE INICIATIVAS NORMATIVAS AMBIENTALES EN LATINOAMÉRICA

5.1 Ley Modelo para la prevención y reducción de la Contaminación Marina

La problemática de los plásticos y microplásticos ha sido objeto de numerosos informes e investigaciones²⁶. Las corrientes marinas contribuyen enormemente a la movilidad y traslado de los plásticos, que son utilizados masivamente, y con mayor volumen y cantidad en los países desarrollados.

Los Residuos plásticos fueron analizados en el XXII Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe en el mes de febrero del año 2021, y con mucho énfasis en el marco de organizaciones pertenecientes a las Naciones Unidas²⁷.

Además, se promovieron una serie de webinarios abiertos a la comunidad, en los cuales se analizaron iniciativas y propuestas para la región, entre los que se puede mencionar: (i) seminario web N° 1: "Abordando la basura marina. Impactos a nivel global y regional, (ii) seminario web N° 2: "Ley modelo de prevención y reducción de la contaminación marina", (iii) seminario web N° 4: "La basura marina en las leyes y regulaciones nacionales. Casos de Brasil, Colombia y México", (iv) seminario web N° 8:

²⁴ Cfr. CAFFERATTA, Néstor (2014). "Derecho ambiental en el Código Civil y Comercial de la Nación", En *La Ley*, Sup. Especial Nuevo Código Civil y Comercial 2014 (noviembre), p. 39.

²⁵ Cfr. LORENZETTI, Ricardo Luis – LORENZETTI, Pablo (2018). *Derecho Ambiental*, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, p. 83.

²⁶ Cfr. ONU Programa para el Medio Ambiente (2022). *Informe sobre políticas regulaciones y estrategias en América Latina y el Caribe para prevenir la basura marina y los residuos plásticos*. Puntoaparte Editores. ONU Programa para el Medio Ambiente.

²⁷ Cfr. CAFFERATTA, Néstor (2022). "El impacto de la basura marina y la contaminación por plásticos. A propósito de un reporte del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente". En *RD Amb* 70, 13/06/2022, 3, cita: TR LALEY AR/DOC/268/2022.

“Basura marina, contaminación plástica y justicia ambiental”. Actividades que forman parte de la serie de Seminarios web denominados “Basura marina: Herramientas legales para afrontar la crisis”, organizados por el Subprograma de Gobernanza Ambiental de la Oficina Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) para América Latina y el Caribe.

En el marco regional, se vienen desarrollando acciones tendientes a fortalecer políticas de minimización y gestión de los plásticos. Se destacan el Plan de Acción Regional sobre la Gestión de la Basura Marina (RAPMali, por sus siglas en inglés) para la región del Gran Caribe y las estrategias nacionales: Plan de Acción Nacional de Basura Marina de Brasil, de Belice, de Panamá, Plan Nacional de Residuos Marinos en Costa Rica, y Estrategia Nacional para la Gestión de Residuos Marinos y Microplásticos en Chile.

El Proyecto de Ley Modelo de Prevención y Reducción de la Contaminación Marina, se compone de 11 capítulos y consta de 30 artículos. El objetivo es “establecer un marco jurídico para la adopción de las políticas y medidas necesarias para lograr o mantener en condiciones saludables el ambiente marino, a través de su planificación, conservación, protección y mejora.” El marco jurídico es general, y se entrelaza con la política y la planificación.

Específicamente el Capítulo IV ordena la creación de una Política nacional para la prevención y reducción de la contaminación marina, a través del establecimiento de un instrumento de gobernanza al máximo nivel ejecutivo que integre los distintos niveles de gobierno y demás actores no gubernamentales, y la implementación de políticas generales para la protección, preservación y conservación del ambiente marino, junto a instrumentos legales, económicos, financieros y regulatorios.

5.2 Legislación sobre Responsabilidad Extendida del productor (REP)

La REP se asocia al principio de responsabilidad y al principio contaminador pagador. Aquél que se beneficia con el riesgo que genera, debe hacerse cargo de los daños que la actividad o producto originan.

En Latinoamérica existen normas que regulan los aspectos antes señalados, puntualmente en materia de residuos. Se menciona la ley 20.920 del Congreso Nacional de Chile (Publicada el 01/06/2016), que establece el Marco para la gestión de residuos, la Responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. Según el art. 9º, la REP “corresponde a un régimen especial de gestión de residuos, conforme el cual los productores de productos prioritarios son responsables de la organización y financiamiento de la gestión de los residuos de los productos prioritarios que comercialicen en el país”.

La REP será aplicada, de acuerdo a las categorías o subcategorías definidas en los decretos supremos, en atención a los siguientes productos prioritarios: a) Aceites lubricantes, b) Aparatos eléctricos y electrónicos, c) Baterías, d) Envases y embalajes, e) Neumáticos, f) Pilas (art. 10º). Las metas de recolección y de valorización de los residuos

serán fijados mediante decretos supremos, de acuerdo a consideraciones demográficas, geográficas y de conectividad (art. 12º).

La Ley 2232 (BO 08/07/2022) sobre Plásticos de un solo uso de Colombia, hace referencia a la Responsabilidad Extendida del productor en su art 17º: “Los plásticos de un solo uso, en los términos de la presente ley, que no estén referidos en el artículo 5º, deberán ser incorporados por el productor o importador en los procesos productivos dentro del cierre de ciclos del modelo de economía circular y de Responsabilidad Extendida del Productor (REP)”.

En Argentina el art. 40 de la Ley 20240 (Ley de Defensa al Consumidor (LDC), establece que el productor, el fabricante, el importador, el distribuidor, el proveedor, el vendedor y quien haya puesto su marca en la cosa o el servicio, serán responsables por los daños ocasionados a los consumidores, por el vicio o riesgo de la cosa o por la prestación del servicio.

La LDC no regula específicamente en materia de residuos. Establece un sistema normativo destinado a resguardar los intereses de los consumidores y usuarios, generando lo que en la doctrina se ha denominado el microsistema de derecho de los consumidores y usuarios. El reciente Dto. 779/2022 reglamentario de la Ley de Presupuesto Mínimos de Gestión de Residuos domiciliarios (Ley 25916), incorpora expresamente la REP, aunque de manera acotada, a través del art. 6º inc. c) (Anexo I).

5.3 Legislación sobre Plásticos

El 7 de julio de 2022 (Diario Oficial N° 52.089 de 8 de julio de 2022) el Congreso de Colombia decreta la Ley 2232, con “el fin de resguardar los derechos fundamentales a la vida, la salud y el goce de un ambiente sano”. En esa dirección, “se establecen medidas orientadas a la reducción de la producción y el consumo de plásticos de uno solo uso en el territorio nacional” (art. 1º).

El art. 3º de la Ley 2232 prevé la aplicación de los siguientes principios: Precaución, Prevención, Progresividad, Responsabilidad Compartida, Responsabilidad Extendida del Productor, y Principio In Dubio Pro Natura. Plantea la prohibición y Sustitución gradual de los plásticos de un solo uso (Capítulo II, art. 4º) y una Política Nacional de Sustitución del plástico de un solo uso (art. 7º). Regula el etiquetado de productos (art. 11º) y como Medida Complementaria (Capítulo V) la Educación Ciudadana y el Compromiso Ambiental.

El art. 12º (Capítulo III), “prohíbe el ingreso y uso de plásticos de un solo uso en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, páramos, humedales Ramsar, ecosistemas marinos sensibles, reservas de biósfera y, en general, a las Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”.

En similar sentido, la Administración de Parques Nacionales de la Argentina elaboró un Reglamento para la reducción progresiva y prohibición específica de los plásticos de un solo uso en las áreas naturales protegidas nacionales. En Argentina existe legislación dispersa y con diversa efectividad relacionada con la utilización de envases y

materiales plásticos, y en especial, de plásticos de un solo uso. Se puede mencionar como ejemplo de las provincias, la ley 6283 (BO 22/06/2022) de la Provincia de Jujuy, la que establece la Estrategia ambiental para la reducción progresiva y prohibición específica de plásticos de un solo uso en todo el ámbito de la Provincia de Jujuy. Define como "plástico de un solo uso" al producto desarrollado y destinado a ser empleado una sola vez y ser desechados tras su primer uso, no reutilizables y con baja reciclabilidad por cuestiones técnicas y/o económicas" (art. 2º). Entre los objetivos específicos se destaca la promoción en el cuidado de los cursos de aguas y de las áreas protegidas, promoviendo la reducción de la contaminación por plásticos, microplásticos y por filtros o colillas de cigarrillos (art. 3º inc. d).

En la Provincia de Mendoza, ubicada en la región de Cuyo (en el centro-oeste de la República Argentina) el Departamento General de Irrigación, anualmente utiliza un porcentaje muy elevado de su presupuesto en la limpieza de los cauces en virtud de la gran cantidad de residuos que impiden el normal escurrimiento de las aguas. El DGI es el administrador exclusivo del recurso hídrico por mandato constitucional, en una región de escasez de agua. Ha elaborado una serie de propuestas tendientes a generar conciencia sobre la necesidad de evitar la acumulación de residuos en los cauces.

En el año 2021 suscribió un convenio junto al Gobierno de la Provincia de Mendoza y los municipios que conforman el denominado "Gran Mendoza", es decir, los departamentos que forman parte del conglomerado urbano más grande de la región, para generar conciencia sobre la necesidad de evitar el arrojo de materiales a los cauces²⁸. Esta campaña tuvo su reedición en el 2022, con el lema "Cambiá tu actitud". Estas políticas apuntan a la disminución en la generación de los residuos y el compromiso de la ciudadanía.

En cuanto a la etapa de recuperación de los residuos, la reciente investigación desarrollada por el Centro de Estudios de Ingeniería de Residuos Sólidos (CEIRS) de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Cuyo, concluye que el 13% de los plásticos que se generan vuelve al circuito productivo. "Casi 22 de las 167 toneladas de desechos plásticos que se generan a diario en la metrópolis son recuperadas como material reciclable, según estimaron investigadores de la UNCuyo²⁹". Estos datos contrastan con la tasa de reciclaje en Europa. La media europea gira en torno al 35%, mientras que España surge como el país con mayor tasa de reciclaje de plásticos, con un 43% de los plásticos que se generan. Estos datos surgen del informe elaborado por la asociación Plastics Europe³⁰.

Para alcanzar estos estándares, se requiere, además de la concientización de la ciudadanía, mejorar el sistema de inversión del sector público e incentivos para el sector

²⁸ Departamento General de Irrigación. Recuperado de <https://www.irrigacion.gov.ar/web/2021/07/07/irrigacion-junto-a-gobierno-y-los-municipios-lanzo-una-campana-de-concientizacion/>

²⁹ Ministerio de Educación de la Nación. Argentina Investiga. Recuperado de [https://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=gestin de residuos en el gran mendoza el 13 de los plasticos vuelve al circuito productivo&id=4557](https://argentinainvestiga.edu.ar/noticia.php?titulo=gestin%20de%20residuos%20en%20el%20gran%20mendoza%20el%2013%20de%20los%20plasticos%20vuelve%20al%20circuito%20productivo&id=4557)

³⁰ PLASTICS EUROPE (2020). *La economía circular de los plásticos. Una visión europea*. Madrid, España.

privado con el objetivo de incrementar fondos en tecnologías aplicadas. En esta línea se advierte la distribución de bolsas con “chips” en Barcelona, por ejemplo, o el incremento de la frecuencia en la recogida selectiva, para lo cual previamente se distribuyen bolsas y cajas para separar los residuos orgánicos, y el papel, cartón y vidrios, entre otros.

Sobre residuos o materiales plásticos, en el año 2004, la Legislatura de Mendoza sancionó la Ley 7319 (BO 14/01/2005), luego modificada por la Ley 7765 (BO 22/10/2007), por el cual se dispuso “un marco legal y administrativo para la Provincia de Mendoza que prohíbe la entrega de bolsas de materiales plásticos que no sean degradables, oxibiodegradables, biodegradables o hidrodegradables, para transporte de la mercadería adquirida por sus clientes, cualquiera fuera, en los locales denominados o clasificados como supermercados, hipermercados, shoppings y comercios en general...” (art. 1 ley 7319).

La normativa establece dos prohibiciones: (i) prohíbe a los centros comerciales y supermercados la entrega de bolsas plásticas a sus clientes que no tengan las características de degradabilidad, básicamente para el transporte de los bienes vendidos en dichos negocios, (ii) prohíbe la venta comercial de cualquier tipo de bolsa plástica para residuos que no sean degradables, oxibiodegradables, biodegradables o hidrodegradables.

Se considera como aspecto central, el establecimiento de criterios científicos precisos para determinar la existencia de tales cualidades o características en las bolsas plásticas. También se debe destacar que la norma aplica el principio de progresividad pues establece un mecanismo de multas por la no entrega de este tipo de bolsas, que va aumentando de un año a otro, pero que en el caso de que no se cumpla dentro del tercer año de vigencia de la norma, implica la clausura del negocio o comercio por parte del municipio competente.

La ley dispone una forma novedosa para el destino de las multas impuestas a los comerciantes. Lo recaudado, será destinado por los Municipios, exclusivamente para la gestión de Residuos Urbanos. Asimismo, deberán priorizar estos fondos para darle una solución social y laboral a las familias que viven del cirujeo en los basurales.

El núcleo del sistema normativo expuesto está en su reglamentación provincial, a través de los decretos 2010/09 y 1072/2012, pues a través de los mismos es que se verifica si realmente se está cumpliendo con la ley 7319, en cuanto al conocimiento de las cualidades de las mencionadas bolsas plásticas.

En los decretos reglamentarios se regulan aspectos centrales del sistema, especialmente lo relacionado con la fabricación o la distribución provincial de las bolsas plásticas biodegradables, degradables, oxibiodegradables o hidrodegradables. Para tal fin se crea un Registro, de características públicas, quien será llevado por la Dirección de Protección Ambiental, dependiente de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Provincia y en el que se dispone de un proceso de control de calidad conforme a normas técnicas nacionales e internacionales como así también de un seguimiento de esa trazabilidad. Por ejemplo, se exige un certificado expedido por un Organismo que realice ensayos de acuerdo a normas ASTM o IRAM equivalente, o

similar para determinar su característica de degradabilidad sobre el producto específico, con la formulación del plástico.

Además la Dirección de Protección Ambiental está facultada para la realización de controles periódicos a fin de determinar si las bolsas plásticas suministradas por los fabricantes o proveedores, inscriptos en el Registro, reúnen las características y condiciones de degradabilidad propuestas y avaladas por los Organismos certificadores, debiendo también la Dirección de Protección Ambiental remitir a los Municipios la información respecto de cada fabricante o proveedor de bolsas degradables, oxibiodegradables, biodegradables o hidrobiodegradables, en un plazo de 30 días a contar desde la acreditación de su condición de tal.

Las condiciones para que las empresas fabricantes o distribuidoras puedan inscribirse en el Registro deben sujetarse a una serie de requisitos administrativos y técnicos que están establecidos en el Anexo del decreto 1072/2012, entre los cuales se encuentran, por ejemplo: (i) tipo de Degradabilidad e indicar el correspondiente aditivo que se le agrega al producto para otorgarle la degradabilidad; (ii) citar marca y adjuntar MSDS o Ficha Técnica del respectivo producto; (iii) pintura agregada e indicar las respectivas coloraciones otorgadas, y la marca de la tinta o pintura agregada, adjuntando las respectivas fichas técnicas y certificado de no toxicidad de las mismas; (iv) certificado de no toxicidad indicando el certificado INAL u organismo oficial equivalente y adjuntando también los certificados en los que debe estar expresado el producto y su formulación; (v) protocolo y resultado de degradabilidad, emitido por algún organismo oficial en los que los protocolos y certificados de degradabilidad deben expresar el producto y su correspondiente resultado del ensayo practicado; (vi) memoria técnica de la producción de productos y objetivo de la habilitación, con un informe adjunto y un relato de la fabricación y destino de cada producto presentado, (vii) explicación técnica que debe ser expresada y firmada por el profesional responsable de la fabricación de las bolsas a modo de Declaración Jurada.

El marco legal referido, debe completarse con la Ley 7806, de finales del año 2007 por el cual se crea el Programa para la incentivación a la fabricación, comercio y uso de bolsas, embalajes y recipientes de plásticos no contaminantes y de características degradables en la Provincia de Mendoza, como un modo de incentivar la producción local de bienes constituidos por plásticos degradables, mejorando de ese modo la performance de la ley 7319.

Dicho programa deberá ser implementado por el Poder Ejecutivo Provincial a través de su autoridad ambiental y tiene que contener como mínimo, los siguientes aspectos: (i)- Estudios y análisis estadísticos sobre: a) Volumen de consumo de bolsas, embalajes y recipientes de plástico común y el impacto ambiental de éstos; b) Potencial de mercado para el material plástico no contaminante y degradable; c) Eventuales incentivos tributarios para el comercio y su impacto financiero. (ii)- Relevamiento de todas las variedades de materiales plásticos no contaminante, que existan en el mercado, tales como: Plásticos hidrosolubles (PVA-PVOH), plásticos oxibiodegradable, plásticos degradables, plásticos 100% degradables (d2w), plásticos biodegradables y compostables (polímeros naturales modificados), embalajes plásticos con

características de rápida, natural, total y segura degradación y, eventualmente, otras variedades. (iii)- Acciones del Poder Ejecutivo en conjunto con universidades, organismos de investigación y sectores de la iniciativa privada para la definición, desarrollo y ejecución de investigaciones y proyectos compatibles con los objetivos de esta ley y el incentivo de pequeños negocios de interés regional, amparadas por el otorgamiento de créditos y asesoramiento para la fabricación y distribución de bolsas, embalajes y recipientes elaborados con plástico no contaminante y de característica degradable; (iv) - Orientación técnica para la industria y áreas de investigación y acción ambiental pertenecientes a los sectores estatal y privado; (v)- Informaciones generales a la sociedad sobre la viabilidad, impacto económico-ambiental, ventajas, costos y otras cuestiones técnicas relacionadas al uso de los plásticos degradables; (vi)- Acciones de esclarecimiento al público; (vii) - Interacción entre profesionales de las diversas áreas técnicas y al público, tendiente al desarrollo e implementación del programa.

Estas normas han tenido resultados dispares y poco efectivos. Se requiere mejorar la instrumentación, planificación y gestión, dotando a los organismos públicos de instrumentos financieros y presupuestarios suficientes. A modo de ejemplo, nunca se reglamentó la Ley n° 7806, ni tampoco se conformó el programa de incentivos y difusión establecidos por la propia normativa. Tampoco se previó presupuestariamente el programa y ni siquiera está incluido en los Informes Ambientales que el Gobierno de Mendoza publica de manera bianual.

Por otra parte, el Registro de Fabricantes y/o distribuidores de bolsas plásticas degradables (Ley 7319) ya hace tiempo que no está disponible ni en uso, fundado las dificultades para acceder a laboratorios nacionales que certifican la degradabilidad de las bolsas plásticas, como el Centro de Biodegradabilidad y Compostabilidad de Plásticos, perteneciente al UBATEC S.A de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Unión Industrial Argentina y la Confederación General de la Industria, y que da certificación del cumplimiento de la Norma IRAM 29422-1:2015 y sello de conformidad con el producto elaborado.

De hecho, la ley en cuestión no está siendo aplicada en el ámbito territorial, por los argumentos expuestos, y por la falta de insumos técnicos y humanos capacitados. No obstante, se advierten esfuerzos de los municipios para avanzar en soluciones a esta problemática, aunque con resultados dispares.

6. RESOLUCIÓN UNEA 5/14

El 2 de marzo de 2022 se aprobó en el seno de las Naciones Unidas la Resolución 5/14, poner fin a la contaminación por plástico: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante.

Esta resolución toma partido sobre la relevancia de la problemática de los plásticos y microplásticos en el mundo, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, también aprobada por la ONU.

Remarca “los esfuerzos realizados por los Gobiernos y las organizaciones internacionales, en particular mediante planes de acción, iniciativas e instrumentos

nacionales, regionales e internacionales, incluso los acuerdos multilaterales pertinentes, como las iniciativas del Grupo de los Siete y del Grupo de los 20, incluidos los planes de acción de 2015 y 2017 que abordan la basura marina; el marco de aplicación de medidas relativas a la basura marina del Grupo de los 20; la iniciativa “Osaka Blue Ocean Vision”; la Carta del Plástico Oceánico; el marco de acción contra la basura marina de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN); la Declaración de Bangkok sobre la Lucha contra los Detritos Marinos en la Región de la ASEAN; la hoja de ruta del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico sobre la basura marina; la Declaración de los Líderes de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares de 2021; la Declaración de San Juan de la Comunidad del Caribe; el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación; y el documento final de la Conferencia Ministerial sobre Basura Marina y Contaminación por Plástico de 2021, y reconociendo la necesidad de tomar iniciativas complementarias y de una visión global coherente y coordinada a largo plazo”.

El documento reconoce que las obligaciones jurídicas que se prevén requieren capacidad técnica y financiera, sobre todo en los países en desarrollo o de renta media, lugar que ocupan la mayoría de los países latinoamericanos.

El instrumento deberá partir de un enfoque global que incluya el ciclo de vida del plástico, las circunstancias y capacidades nacionales; eficiencia de los recursos y economía circular.

La relevancia de esta resolución, fue complementada, además, por la decisión de la Asamblea de la Naciones Unidas adoptada el 14 de diciembre de 2022 en la 77ª sesión, la cual proclama el 30 de marzo de 2023 como el Día internacional de Basura Cero (Day of Zero Waste).

Lógicamente existe una imposibilidad material de evitar la producción de ningún residuo, pero sí se remarca la postura de apoyar todas las acciones dirigidas a lograr la disminución en la generación de los residuos al mínimo posible, y de adoptar regulaciones tendientes a prevenir y disminuir la cantidad de residuos, entre los cuales se incorporan protagónicamente los residuos plásticos, en virtud de los argumentos que se han vertido en el presente trabajo.

7. CONVENCIÓN DEL ALTA MAR

Otro avance significativo tuvo lugar el 5 de marzo de 2023, fecha en la cual en el seno de la ONU se adoptó la “V Conferencia Intergubernamental del instrumento internacional jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”. Esta convención es de gran relevancia, ya que representa la intención expresa de regular el mar fuera de los ámbitos de jurisdicción de cada país, situación que ha derivado en una sobreexplotación intensiva de los recursos marítimos y el exceso de contaminación que se ha señalado. “El nuevo Acuerdo cubre el 60% de los océanos (49 % del planeta). Debemos tener en cuenta para valorar el acuerdo alcanzado que los mares constituyen el 70 % de la superficie del planeta y

representan el 80% de la biodiversidad mundial³¹”.

El Acuerdo ha tenido gran repercusión. En Argentina, la agencia TELAM advierte que los “Conservacionistas y científicos coincidieron en que el futuro Tratado de Alta Mar o de los Océanos, que se propone poner a resguardo el 30% de aguas internacionales, ‘beneficiará’ a la Argentina ‘en sus capacidades potenciales para custodiar los recursos vivos’ de las aguas que cubren su plataforma submarina y resultará ‘complementario’ de iniciativas nacionales de protección³²”.

No obstante las dificultades para la supervisión en la aplicación del futuro tratado, y el presupuesto necesario para hacer efectivo el contenido del acuerdo, el denominado “Convenio de Alta Mar” representa un avance en el sentido de generar mecanismos de aplicación vinculante de medidas que van a proteger la biodiversidad de los océanos, y limitar el impacto negativo de los residuos plásticos.

8. ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo busca llamar la atención sobre una problemática de suma actualidad y de gran impacto. Lamentablemente los residuos plásticos y microplásticos vienen afectando la salud humana y la biodiversidad desde hace décadas. En consecuencia, se viene corriendo la carrera por mitigar su impacto de manera tardía.

Por tal motivo, urge hacer hincapié en la necesidad de elaborar y utilizar herramientas dirigidas a resolver paulatina e ininterrumpidamente la contaminación provocada por los residuos plásticos.

En este sentido, se pone en evidencia la preocupación mundial por la elaboración de instrumentos jurídicos que establezcan reglas homogéneas y vinculantes para todos los países. Es un enorme desafío, tomando en consideración los conocidos principios de proximidad a las fuentes de contaminación y de jerarquía de los residuos, que justifican la competencia municipal o local en la gestión de los residuos.

Sin embargo, la gestión municipal de los residuos domiciliarios, entre los cuales se encuentran los residuos plásticos, requiere un fortalecimiento institucional que incremente la capacidad de respuesta a través del aumento de partidas presupuestarias, fortalecimiento de infraestructura y capacitación del recurso humano de los municipios.

El Derecho ambiental se encuentra ante un enorme desafío, consistente en la generación de herramientas jurídicas eficaces destinadas a mejorar la gestión de los residuos, conflicto ambiental global, de gestión local, que por sus características nadie quiere tener “en su patio trasero”.

³¹ Cfr. DRNAS DE CLÉMENT, Zlata (2023). “Una nueva conquista del derecho ambiental: el alta mar”. En *La Ley* 08/06/2023, 2. Cita: TR LALEY AR/DOC/1309/2023

³² Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202303/623140-tratado-alta-mar.html>