

Erasmus Mundus Joint Master's Degree in Climate Change and Diversity:  
Sustainable Territorial Development / Maestría en Cambio Climático, Sustentabilidad  
y Desarrollo

**El acuerdo global jurídicamente vinculante para la lucha contra la contaminación  
plástica incluso en el ámbito marino: un análisis teórico, de actores y de poder en  
Ecuador**

Toro Torres, Pablo Nicolas

Supervisor: Prof. Massimo De Marchi

Academic Year 2024/2025

---

Convenio de cooperación para la implementación de la maestría internacional, STeDe, entre la Università Degli Studi Di Padova y la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, firmado el 24 de enero de 2017.

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional		
	<b>Reconocimiento de créditos de la obra</b> No comercial Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering**  
*STEDE Sustainable Territorial Development Master Degree*

**TESI DI LAUREA MAGISTRALE**

**“EL ACUERDO GLOBAL JURÍDICAMENTE VINCULANTE PARA LA  
LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN PLÁSTICA INCLUSO EN EL  
ÁMBITO MARINO: UN ANÁLISIS TEÓRICO, DE ACTORES Y DE PODER  
EN ECUADOR”**

*“THE GLOBAL LEGALLY BINDING AGREEMENT TO COMBAT PLASTIC  
POLLUTION, INCLUDING IN THE MARINE ENVIRONMENT: A THEORETICAL,  
STAKEHOLDER AND POWER ANALYSIS IN ECUADOR”*

Candidato/a: Pablo Nicolas Toro Torres  
Relatore: Massimo De Marchi

Anno Accademico: 2024/2025  
Padova, December 2025

## **Declaration of Mobility**

This thesis is the result of the Joint Master's degree in Sustainable Territorial Development (STeDe). This program is offered by a consortium made up of the following universities: Università degli Studi di Padova (UNIPD, Italy), The Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, the University of Johannesburg (South Africa) and Université Joseph Ki Zerbo de Ouagadougou (Burkina Faso).

This program has a duration of 24 months. The course started at UNIPD in Italy, followed by at Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. The third semester was blended with the international Winter School in South Africa. The fourth semester was spent for internship and thesis with Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador, under the supervision of the University of Padova.

Name: Pablo Nicolas Toro Torres

Registration number: 2038791

Signature:

## ÍNDICE

<b>1. Prefacio</b>	09
<b>2. Capítulo 1: Introducción</b>	13
a. Estado de situación en el proceso de negociación del acuerdo global jurídicamente vinculante para la lucha contra la contaminación plástica incluso en el ámbito marino	11
i. Condiciones generales	14
1. Resumen del inicio del proceso de negociación	15
2. Construcción narrativa de la problemática y el ecocentrismo	21
ii. Resumen del Estudio – Proceso INC-2 (Alemania y Palau, 2022)	27
<b>3. Capítulo 2: Problema de Investigación y marco teórico</b>	
a. Construcción Narrativa de la Problemática y el ecocentrismo	29
<b>4. Capítulo 3: Metodología</b>	
a. Análisis de la construcción de posición nacional del Ecuador sobre el Acuerdo	45
i. Taller de Construcción de la Posición Nacional del Ecuador al Comité Intergubernamental de Negociación	
<b>5. Capítulo 4: Resultados</b>	
a. Diagnóstico mundial de la problemática del Plástico	
b. Diagnóstico de la problemática del Plástico en Ecuador	46
i. Línea Base en Ecuador, octubre de 2023	
ii. Resultados del esquema de poder para la toma de decisiones en el hacia el INC-3	
c. Actualización del Proceso Internacional: INC4 E INC5	49
<b>6. Conclusiones y Recomendaciones</b>	52
7. Bibliografía	55
8. Anexos	

## RESUMEN

El mundo se enfrenta a una triple crisis planetaria: calentamiento global, contaminación y pérdida acelerada de biodiversidad. Como parte de ello, la producción de productos plásticos ha llegado a una situación de emergencia que obliga replantear la producción y reducción de sus residuos contaminantes. Por su parte, Ecuador ha posicionado su interés político en liderar el proceso de negociación de un acuerdo global jurídicamente vinculante para combatir la contaminación por plástico, incluyendo el medio marino, a partir de noviembre de 2023. Este estudio pretende analizar la construcción de la posición nacional de Ecuador ante el INC-3, guiada por los principios del (i) derecho ambiental internacional y (ii) un enfoque participativo. Finalmente, pretende observar el poder de decisión entre los actores y su grado de participación e influencia en la posición nacional llevada al foro internacional.

**PALABRAS CLAVE:** Plásticos, Medio Marino, Ecuador

## ABSTRACT

*The world is facing a triple planetary crisis: global warming, pollution and accelerated biodiversity loss. As part of this, the production of plastic products has reached an emergency situation to rethink the production and reduction of its polluting waste. For its part, Ecuador has positioned its political interest in leading the negotiation process for a legally binding global agreement to combat plastic pollution, including in the marine environment, starting in November 2023. This study aims to analyze the construction of Ecuador's national position to INC-3, guided by the principles of (i) international environmental law and (ii) a participatory approach. Finally, it aims to observe the decision-making power among stakeholders and their degree of participation and influence on the national position brought to the international forum.*

**KEYWORDS:** Plastics, Marine environment, Ecuador.

## **GLOSARIO DE TÉRMINOS**

*Acuerdo 169-* El Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Pueblos Indígenas, es un tratado internacional adoptado el 27 de junio de 1989 y ratificado por Colombia por medio de la Ley 21 de 1991, por lo que tiene el mismo valor jurídico que la propia Constitución. Este convenio reconoce el derecho de los Pueblos Indígenas a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven. Es un instrumento jurídico internacional muy importante ya que protege los derechos de los pueblos indígenas como sujeto colectivo.

*Bioplásticos-* Productos elaborados a partir de materia prima de origen vegetal, principalmente, que buscan reemplazar las funciones de productos plásticos comunes.

*Convenio de Minamata-* El Convenio de Minamata fue adoptado en la Conferencia de Plenipotenciarios en 2013 en Kumamoto, Japón y entró en vigor en agosto de 2017. El objetivo de este tratado global es proteger la salud humana y el medio ambiente de las emisiones y liberaciones antropógenas de mercurio y compuestos de mercurio. Incluye disposiciones en materia de información pública, educación ambiental, fomento de la participación y fortalecimiento de capacidades

*Convenio de Basilea-* Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su eliminación, adoptada en marzo de 1988, y en vigor en mayo de 1992, con el objetivo de proteger la salud humana y el ambiente contra la producción y manejo de desechos peligrosos y otros desechos (UN, 2022). Algunas de las estrategias del Convenio de Basilea pretenden (i) reducir los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos a un mínimo cociente y con un mínimo uso ambientalmente racional; (ii) regular los movimientos transfronterizos a través de un proceso de Consentimiento Fundamentado Previo, PIC en inglés.

*Convenio de Rotterdam-* Convención de Rotterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional, adoptado el 10 de septiembre de 1998, y en vigor el 24 de febrero de 2004. Con 164 partes adherentes hasta junio de 2021. Esta Convención tiene el objetivo de impulsar la responsabilidad compartida y cooperativa de los esfuerzos entre las Partes para el comercio internacional de productos químicos peligrosos, para resguardar la salud humana y el ambiente de un potencial riesgo. También, el uso ambientalmente racional de los productos químicos peligrosos a través del intercambio de información para la toma de decisiones en los procesos de exportaciones e importaciones.

*Convenio de Estocolmo-* Convenio de Estocolmo sobre Químicos Orgánicos Persistentes, adoptado en mayo de 2001, y en vigor el 14 de mayo de 2004, con el objetivo de proteger a la salud humana y al ambiente a largo plazo de productos ampliamente distribuidos, pero que han llegado a ser altamente tóxicos. De esta manera, se han tomado medidas para la prohibición, eliminación y restricción en la producción y uso de este tipo de productos enlistados en los Anexos A, B y C del Convenio.

*Convemar-* Convención de Naciones Unidas sobre Derecho al Mar, y su Conferencia Internacional sobre un tratado legalmente vinculante para la conservación y uso sostenible sobre diversidad biológica marina en áreas fuera de la jurisdicción nacional, que en febrero de 2023, logró un acuerdo global para el manejo sostenible de los recursos marinos, y los mecanismos financieros voluntarios para la implementación con atención a los países insulares, países menos desarrollados, y países sin salida al mar.

*Convención para la prevención de la Contaminación Marina-* Convenio para la prevención de la Contaminación Marina por vertimiento de desechos y otros elementos, adoptado en 1972, y en vigor de 1996, con el objetivo de regular los desechos generados en el continente.

*Covid-19-* Pandemia mundial producida por la enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2, que tuvo impacto directo en el desarrollo de la economía globalizada desde finales de 2019 hasta aproximadamente mediados de 2021, dependiendo de la región.

*Decreto-ley-* Durante el decreto de muerte cruzada en Ecuador, en septiembre de 2023, la figura de decreto-ley era un recurso del poder ejecutivo para legislar sin contra peso de la Asamblea Nacional, y en su lugar la Corte Constitucional revisaba las leyes propuestas para aprobación y entrada en vigor.

*Hotspot-* Refiere a la clasificación teórica presentada por la organización Conservación Internacional, sobre las zonas naturales con alta concentración de fauna y flora por metro cuadrado.

*Paz-conflicto-* Refiere a un enfoque en el estudio de la interacción del impacto social con situaciones del conflicto que evaluar el desarrollo de ciertos conflictos existentes con riesgo de incremento de violencia. Véase más con Prenzel & Vanclay, en How social impact assessment can contribute to conflict management.

*Posición nacional-* Proceso de decisión en la administración pública sobre temáticas en negociación, y que tienen como resultado un acuerdo, convenio o declaración oficial, en este caso en materia ambiental internacional.

*Sensibilidad-conflicto-* Refiere a un enfoque en el estudio de la interacción del impacto social con situaciones de conflicto, que evalúa el potencial de riesgo de conflicto de ciertos tipos de discusiones sociales. Véase más con Prenzel & Vanclay, en How social impact assessment can contribute to conflict management.

*Post-consumo-* Término referido a la etapa siguiente al consumo y previo a la deposición final en la cadena de valor del plástico.

*Borrador cero-* Refiere al documento previo construido por la Secretaría de un Convenio o Acuerdo y que recoge la mayor posición consensuada de las Partes. De él parten las modificaciones finales previo al consenso del Acuerdo.

*Transición Ecológica-* Estrategia de política pública en Ecuador, establecida mediante Decreto Ejecutivo 059 de 2021, que busca el desarrollo económico, social y ambiental centrado en la bioeconomía, la gestión integrada de los recursos hídricos y matriz energética.

## **ACRÓNIMOS**

AMUMA (Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente)

DADS MREMH (Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana)

DCI MAATE (Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica)

EPR en inglés (Extended Producer Responsibility, en inglés)

GEI (gases de efecto invernadero)

GPAP en inglés (Global Plastic Action Partnership, en inglés)

INC en inglés (Intergovernmental Negotiating Committee, en inglés)

INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador)

ISO (International Organization for Standardization, en inglés)

MARPOL (The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, en inglés)

MAATE (Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica)

MREMH (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana)

NPAP en inglés (National Plastic Action Partnership, en inglés)

OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico)

OECD en inglés (Organization for Economic Cooperation and Development, en inglés)

OMC (Organización Mundial de Comercio)

PET (polietileno tereftalato)

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente)

REP (Responsabilidad Extendida del Productor)

ROA en inglés (return over active, en inglés)

ROS en inglés (return over sales, en inglés)

ROE en inglés (return over capital, en inglés)

RSE (Responsabilidad Social Empresarial)

UNEA en inglés (United Nations Environment Assembly)

UNDP en inglés (United Nations Development Programme, en inglés)

UNEP en inglés (United Nations Environment Programme)

WWF Ecuador (World Wildlife Fund Oficina Ecuador)

WEF (World Economic Forum, en inglés)



## PREFACIO

El mundo atraviesa por una triple crisis planetaria que conlleva el calentamiento constante de la superficie de la tierra, el aumento de la contaminación y una pérdida acelerada de la biodiversidad. Según Johan Rockstrom, ocho de los nueve límites planetarios están por encima de sus niveles de riesgo, y sin una acción estabilizadora completa, las pérdidas actuales serán irreversibles (Rockstrom & Steffen, 2009). Este escenario afecta la certidumbre de la supervivencia humana y los modos de vida sobre el planeta por tres razones, primero, los escenarios previsibles sobre los efectos de un aumento de la temperatura de la superficie de la tierra por encima de los 1.5° C, acarrearán una amenaza latente para las ciudades, especialmente costeras e insulares, en todas las regiones, por efecto del deshielo de los polos y el incremento del nivel del mar estimado en siete metros (IPCC, 2021) con riesgos para la dinámica de la soberanía alimentaria y los derechos de acceso a la tierra (Yumbla, 2011). Segundo, si las condiciones actuales no se estabilizan, la pérdida de biodiversidad en zonas *hotspot* alrededor del mundo provocaría la disminución de la eficiencia y salud de los ecosistemas (Molina, 2017) que son fundamentales para las actividades humanas y generan múltiples beneficios para las sociedades. Y tercero, el incremento de la contaminación en todos los entornos naturales del planeta.

Muestra de este último, la superficie de la tierra enfrenta distintos procesos de contaminación con el depósito y manejo de desechos tóxicos y comunes resultantes de procesos domésticos e industriales; la tierra subterránea es afectada por la influencia del uso de químicos pesticidas utilizados en actividades agrícolas de gran escala o por las actividades de exploración y explotación de recursos naturales. Por su parte, los ecosistemas de agua dulce se contaminan por la degradación e infiltración de sustancias persistentes en la superficie de la tierra y el aire, y alteran las condiciones naturales habitables para especies de algas, peces y otros animales y plantas (Cozar, 2005). Este término técnico se lo conoce como lixiviación y es la mayor de las preocupaciones sobre el uso del agua para el consumo, la industria y otras actividades humanas en los países en vías de desarrollo (MAATE, 2022). Finalmente, es importante mencionar que el aire y su índice de calidad se ven afectados por la constante emisión y acumulación de gases vinculados a procesos industriales (IPCC, 2021).

En este contexto, dentro de las formas de contaminación más frecuentes y progresivas encontramos a la contaminación por la acelerada comercialización y consumo de productos plásticos y sus derivados, sin diseño de circularidad (Elías, 2015). Algunos estudios de la sociedad civil declaran que desde la década de los años cincuenta, el crecimiento de producción de plásticos ha aumentado en veinte veces, y en un escenario *business as usual* se duplicará para 2034 (Gaia, 2022, p.3). Actualmente, del plástico producido en las últimas décadas, se estima que el 79% ha llegado a vertederos o depósitos con alto impacto ambiental, el 12% se incineró, y el restante 9% pasó por un proceso de reciclaje (Idem). Estos datos nos muestran una brecha sobre la cantidad de plástico producido, comercializado, utilizado y desechado versus la cantidad de recolectado y gestionado para evitar su acumulación exponencial en los medios naturales.

Técnicamente, si bien en inicio se pensaba que los plásticos eran elementos inertes, es decir, que no poseían capacidad de reacción espontánea (Castaneta et al, 2020, p.2). Ahora se conoce que su degradación a cielo abierto y en los océanos libera sustancias tóxicas propias de sus componentes aditivos, y que cuando se fragmentan llegan a reducir su tamaño a pequeñas e incuantificables partículas conocidas como microplásticos, muy difíciles de

recolectar para ser reciclados (Lebreton et al, 2018, p.4). De esta manera, merece prestar atención a esta problemática que pone en riesgo la salud humana porque estará presente en las siguientes décadas de la historia moderna, tal como lo expone Rodolfo Elías en su publicación *Mar del plástico: una revisión del plástico en el mar* de 2015: los gránulos de plásticos tienen una persistencia de entre 3 a 5 años, aunque algunos gránulos con aditivos pueden durar hasta 50 años (Elías, 2015, p.5).

En 2018, estudios de la Comisión Europea han reconocido que los plásticos representan más del 80% de la basura marina, y advierten que, en 2050, la cantidad de plásticos en el océano superará a la cantidad de peces (European Commission Plastics, 2018). Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, en 2023, publicó un reporte sobre la economía del plástico en el que se destaca la necesidad de impulsar una transformación del modelo económico-social del plástico, para aprovechar oportunidades de negocio en mercados secundarios del reciclaje y evitar el potencial incremento de conflictos sociales costosos (UNEP, 2023, p.xii). De esta manera, el PNUMA es uno de los primeros en abordar la sensibilidad-conflicto de los plásticos en el desarrollo social de los países.

Metodológicamente, la problemática de los plásticos y microplásticos ha concentrado la atención de estudios y estrategias en política pública, principalmente de los países ribereños y países isleños en vías de desarrollo bajo situación de vulnerabilidad (Castaneta, 2020). La revisión bibliográfica del presente trabajo destaca la alarmante capacidad de nuestras sociedades por generar residuos plásticos, y evidencia la limitada capacidad de gestión de los desechos sólidos.

Con base a estas premisas, se destaca que uno de los efectos más visibles de la contaminación por plásticos, y que particularmente motivaron el inicio de este estudio, fueron las grandes *islas* móviles de basura marina presentes en los océanos. Según varios estudios, hay registros sobre la presencia de *islas* de basura en alta mar que fueron transportadas y acumuladas durante años por las corrientes oceánicas, y la más grande está situada al Norte del Pacífico, entre Hawai y la Costa de California, cerca de la costa de los Estados Unidos con un área móvil de aproximadamente de entre 1.4 a 1.6 millones de kilómetros cuadrados (Meléndez, 2013, p. 772; Lebreton et al, 2018, p.10; Castaneta et al, 2020; Mesa Suárez, 2024) que actualmente no tiene una estrategia de mitigación internacionalmente coordinada, pero tiene el potencial de afectar a las dinámicas ecológicas y la seguridad nacional de la región (Conopoima, 2022; Mesa Suárez, 2024).

En mayor detalle, el llamado: *gran parche de plástico del Pacífico Norte*, o Great Pacific Garbage Patch, GPGP por sus siglas en inglés, se constituye como una masa móvil de basura, mayoritariamente de productos plásticos (Lebreton et al, 2018, p.13), con un alto impacto ambiental. Según Castaneta y otros, en su publicación *Microplásticos: un contaminante que crece en todas las esferas ambientales, sus características y posibles riesgos para la salud pública por exposición*, de 2020, se estableció que los desechos plásticos están acumulándose y fragmentándose en todos los ecosistemas del mundo, y la escalada de esta situación ha dejado en evidencia que los países no pueden enfrentar la problemática por sí solos (Castaneta et al, 2020, p.142).

En el Ecuador, la producción y comercialización de productos plásticos tiene su centro de acción en las ciudades industriales como Quito y Guayaquil, lo que provoca una dispersión sobre la dinámica de generación de residuos de productos plásticos (MAATE, 2022). En este sentido, la estrategia del Ecuador para combatir la contaminación por plásticos tiene las

mismas limitaciones que la del resto de países latinoamericanos, es decir, un manejo público poco eficiente de la gestión de desechos sólidos, y un marco regulatorio guiado a medir la rentabilidad del reciclaje, sin de destacar los beneficios sociales y de circularidad (Gaia, 2021).

Entre 2019-2023, en Ecuador han existido acciones a nivel de gobierno central, gobiernos autónomos descentralizados, nivel ciudadano, y otros niveles comunitarios para promover el reciclaje de residuos plásticos, principalmente, de tipo de un solo uso. En este país de renta media, la capacidad de consumo tiene una relación directa y exponencial con la generación de residuos sólidos (MAATE, Memoria Ministerial INC-1, 2022). Según cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador (INEC), se estimó que en el año 2021 del total de desechos sólidos producidos en zonas urbanas un 56% corresponde a productos orgánicos, y el 44% a inorgánicos que incluyen a productos plásticos (INEC, 2022).

Sistemáticamente, las acciones que el Gobierno Central ha implementado a través del Ministerio de Ambiente, Agua y Transición Ecológica -con cambio de denominación mediante Decreto Ejecutivo 059 de 2021- para combatir la contaminación por plásticos han tenido un enfoque principalmente i) restrictivo del consumo y ii) normativo-regulatorio hacia la gestión de los residuos y su cadena de producción. En evidencia de lo dicho, desde 2011, el Impuesto Redimible a las Botellas Plásticas no Retornables (IRBPR) se ha convertido en un mecanismo para reducir la importación de bebidas con embotellamiento en plástico de un solo uso, pero de manera marginal resultó en un estímulo para el desarrollo de la actividad del reciclaje en base. El IRBPR se genera en la importación de las bebidas alcohólicas, no alcohólicas, gaseosas, no gaseosas y de agua, en botellas plásticas no retornables con un recargo de hasta 0.02 centavos de dólar que se recauda al momento de la desaduanización, pero se recupera con la devolución de las botellas post-consumo en cumplimiento de la norma técnica del Ministerio (MAATE, Memoria Ministerial INC-1, 2022). Al respecto, según cifras de la Autoridad Ambiental Nacional, este impuesto ha logrado evitar que más de 15 mil toneladas de residuos de botellas PET lleguen a los sitios de disposición final, y desarrollar un *mercado laboral* local que ha estimulado la recuperación de los residuos, y en algunas veces promoviendo la inversión de la industria del plástico en el país.

Por otro lado, mediante Suplemento N° 111, se emite la *Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria*, el 31 de diciembre del 2019, con el fin de regular el uso de fundas plásticas a través de una tasa de 0.10 centavos a las fundas plásticas tipo camiseta, de manera progresiva. Este impuesto comenzó con 0.04 centavos en el 2020 y aumentó progresivamente año a año en 0.02 centavos hasta 2023 (*Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria*, 2019), y ha mitigado el consumo de este tipo de productos, complementariamente, pero no ha tenido el mismo efecto económico-social que el IRBPR.

Más adelante, mediante Registro Oficial No. 354 de 21 de diciembre de 2020, se promulgó la *Ley Orgánica para la Racionalización, reutilización y reducción de plásticos de un solo uso*, con los objetivos de proteger el ambiente y la naturaleza, sensibilizar a las personas y reducir progresivamente el uso y comercialización de plásticos en el país (Registro Oficial 354, *Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y reducción de plásticos de un solo uso*, 2020). Esta Ley orgánica estableció un marco normativo específico para la gestión de los residuos plásticos principalmente de un solo uso, para promueven su reciclaje y la reinserción de plásticos post-consumo en nuevas cadenas productivas.

Luego, con el Decreto Ejecutivo 1342, de 19 de mayo de 2021, se publica el *Reglamento General a la Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo Uso*, el cual estableció a mayor detalle políticas, regulaciones y mecanismos de supervisión que se aplican a la producción, distribución, uso, reutilización y reciclaje de los

plásticos, y además fortalece del marco normativo para que los gobiernos municipales implementen las medidas y acciones necesarias en su territorio para alcanzar los objetivos en la Ley, como por ejemplo la Creación del Registro Nacional de Importadores, Recicladores y Productores de Plástico (Reglamento General a la Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo, 2021).

De esta manera, el marco normativo en Ecuador ha desarrollado un esquema para enfrentar el consumo y la contaminación por productos plásticos, pero es un proceso de fuerte relacionamiento de actores clave con varios grupos sociales, empresas químicas, empresas exportadoras, los recicladores de base, academia y el resto de la sociedad civil, principalmente con la Autoridad Ambiental y sus Dependencias competentes en la gestión de los residuos sólidos.

Para fines del presente estudio, todos los avances efectuados frente a la problemática del plástico hasta la actualidad son antecedentes político-normativo valiosos en la búsqueda de una alternativa al desarrollo del ecosistema de productos plásticos del Ecuador, y que fundamentalmente destacan por la decisión y acción de *actores* y *grupos de poder* que buscan mantener o alterar la situación actual en cuestión. De esta manera, es más relevante identificar y analizar la participación efectiva y del poder en la toma de decisiones de los *actores* en el Ecuador que se involucran en la problemática del plástico, ahora bajo un enfoque de co-construcción participativa, y de sensibilidad-conflicto de la Economía Política. Al respecto, según investigaciones del organismo internacional especializado de Naciones Unidas para el Ambiente, tratar la distribución de beneficios económicos principalmente con los pueblos y nacionalidades indígenas y grupos más vulnerables, es un esfuerzo primordial en la transformación social, económica y ambiental de la problemática (UNEP, 2023). En este sentido, ¿la construcción de las Posiciones País de Ecuador en el Tratado de Plásticos ha incluido o está incluyendo esta temática de cara a las negociaciones?

## CAPÍTULO 1 INTRODUCCIÓN

### **ESTADO DE SITUACIÓN EN EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO GLOBAL JURÍDICAMENTE VINCULANTE PARA LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN PLÁSTICA INCLUSO EN EL ÁMBITO MARINO**

El Derecho Ambiental Internacional es un conjunto de normas que regulan el relacionamiento de los Estados en el Sistema Internacional sobre cuestiones relativas al medio ambiente, conservación, cambio climático, desarrollo sostenible, recursos naturales, descarbonización, degradación de la tierra, entre muchos otros (Cafferatta, 2018, p.2). Los fundamentos del Derecho Ambiental Internacional se recogen principalmente de las Convenciones y Tratados celebrados entre Estados, Organizaciones Internacionales, y otros sujetos del Derecho que practican los principios consuetudinarios del Derecho Internacional Público. En un esfuerzo de tener acuerdos y normas en el Derecho Ambiental Internacional se establecen las primeras convenciones entre Estados sobre recursos naturales como fue la Convención de Londres para preservación de Fauna y Flora en Estado Natural de 1933 entre Bélgica, Egipto, Italia, Unión Africana, Reino Unido, la India Británica, Portugal y otros países de la región. Asimismo, la Convención de Washington de Protección de Naturaleza y Vida Silvestre, de 1940, en el marco de la Organización de Estados Americanos, que tuvo por objetivo uno de los primeros esfuerzos de conservación institucionalizada para proteger la fauna y flora regionales.

Por su parte, dentro de un sistema multipolar con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (UN en inglés), autores sostienen que los momentos clave de las bases del Derecho Ambiental Internacional actual, parten del reconocimiento de la escasez de recursos naturales (Martinez Allier & Roca, 2001; Kothari et al, 2019, p 14), comenzando con la Declaración de Estocolmo, de 1972, que reconoció la existencia de un problema ambiental y motivó la inclusión de la temática en la agenda internacional. Luego, la Carta Mundial de la Naturaleza, de 1982, fue un reconocimiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA en inglés), por conservar la naturaleza y respetar a lo que se llamó *procesos esenciales* (Cafferatta, 2018, p.4). Diez años después en 1992, la Declaración de Río empezaría la institucionalidad formal de una estructura internacional para la articulación entre los Estados en materia de conservación a través de bases fundamentales que ahora se componen de (i) principios de soberanía y responsabilidad sobre los recursos naturales, (ii) principios de buena vecindad y de cooperación internacional para enfrentar emergencias e informar a los posibles perjudicados, (iii) principios de acción preventiva (iv) de precaución (v) de obligación de indemnización por daños o quien contamina paga, (vi) de responsabilidades comunes pero diferenciadas (vii) de desarrollo sostenible (Idem).

La evolución del Derecho Ambiental Internacional ha permitido que se produzca el reconocimiento y desarrollo de nuevos conceptos, como el de *equidad intergeneracional* que hoy también rigen las acciones de los Estados (Cafferatta, 2018), las capacidades nacionales y la transición justa (UNEP, 2023). Sin embargo, el marco de normas internacionales tiene un gran reto por enfrentar: la territorialidad específica, compleja y multisectorial de los países.

De esta manera, la Asamblea de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (UNEA) que es la máxima instancia de decisión dentro de la estructura orgánica de la Organización de las Naciones Unidas sobre asuntos ambientales, durante febrero de 2022, celebró su quinta

sesión<sup>1</sup> motivada por la decisión de plantear un instrumento internacional legalmente vinculante para combatir la contaminación plástica incluso en el ecosistema marino. En este sentido, como es costumbre, el proceso de negociación internacional se dividió en bloques regionales con la intención de tener una posición diversa pero sólida para el Acuerdo. El Grupo Regional de América Latina y el Caribe (GRULAC) reiteraba la importancia de lograr este ambicioso instrumento internacional legalmente vinculante en el camino de lograr el cumplimiento del desarrollo sostenible en consideración con los principales principios rectores del Derecho Ambiental Internacional, de responsabilidades comunes pero diferenciadas, según las capacidades nacionales (GRULAC, 2022). Según el documento de *submission* del Grupo, la región latinoamericana y caribeña expresó la voluntad de apoyo a los países en vías de desarrollo para la implementación y cumplimiento de la agenda del Acuerdo.

Además, es importante mencionar que a nivel regional, durante la XXII Reunión del Foro de Ministras y Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, de julio de 2022, en el marco del Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) (UNEP en inglés), a través de su Decisión Uno sobre Contaminación.- Los Ministros y Ministras de Ambiente de la región expresaron su preocupación por la magnitud y los crecientes niveles de basura marina, en particular la contaminación por plásticos y microplásticos, y los impactos relacionados en los ecosistemas y las sociedades (MAATE, Memoria Ministerial PNUMA XXIII, 2022). Además, los Ministros y Ministras de la región señalaron que se necesitan más acciones en todo el ciclo de vida de los plásticos; desarrollar herramientas para cuantificar el impacto del plástico en el ambiente, en la economía y en el desarrollo social como referencia al coste que tiene la falta de acción sobre esta temática; y acordar mayor cooperación y coordinación de esfuerzos. En este punto, hay registros de la negociación en los que países del GRULAC expresan con frecuencia la necesidad de un instrumento ambicioso, que abarque un enfoque de ciclo de vida completo basado en la ciencia, desde la producción hasta el consumo, y del comercio hasta la gestión de desechos, teniendo en cuenta las circunstancias y capacidades nacionales (GRULAC, 2022).

Dentro del análisis de actores y de poder, en la primera sesión del proceso de negociación del Acuerdo en Punta del Este, se mostró una mayoría no gubernamental conformada por la academia y actores civiles con un interés fundamental en la una definición consensuada para la *transformación sistemática* y el proceso hacia la *descarbonización* que contempla el Acuerdo (MAATE, Memoria Ministerial INC-1, 2022). Por su parte, la comunidad científica elevó su interés en las recomendaciones y datos públicos del Informe GEO 6, sobre la creación de un grupo de trabajo intergubernamental para productos químicos y desechos, complementario al grupo científico del Convenio de Minamata, con el objetivo de transversalizar los objetivos convencionales existentes a la de los productos plásticos. Finalmente, la sociedad civil y pueblos indígenas, demandaron mayor representación, basados en los derechos a la participación en los asuntos públicos y toma de decisiones de las comunidades, y el principio de consulta previa libre e informada. Este último grupo se presentó con una amplia presencia y como el grupo organizado más crítico durante la quinta sesión del UNEA de marzo de 2022, al recalcar varios asuntos de preocupación, como fueron:

---

<sup>1</sup> Durante la Quinta sesión del UNEA se abordaron varios otros temas como, por ejemplo, la preocupación de varios países por los efectos de la recesión económica provocada por la pandemia de Covid-19, principalmente, en los países en vías de desarrollo; y la situación de tensión geopolítica entre Ucrania y Rusia por los enfrentamientos armados entre ellos, desde 2021.

“Las resoluciones no cuentan con salvaguardas suficientes para protegerlos [pueblos indígenas] del desplazamiento de sus territorios ancestrales, donde se deberían de implementar soluciones basadas en la naturaleza” UICN

Además,

“La resolución de químicos resulta frustrante ya que los pesticidas no ocupan un espacio importante en ella. [Y] solicitan ser parte del grupo de expertos que se ocupe de esta resolución” The Ocean Celan Up

Asimismo, fue importante también la presencia de los grupos de género, principalmente de mujeres indígenas, durante la quinta sesión de la Asamblea, ya que expresaron su preocupación sobre la influencia de las corporaciones en el marco del Acuerdo, y sobre las implicaciones de los derechos humanos, laborales y empresas en el texto negociado (MAATE, Memoria Ministerial INC-1, 2022).

Con estos antecedentes, se configuraría el primer panorama en el Sistema Internacional sobre las negociaciones del texto del Acuerdo. Durante el 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2022 en la ciudad de Punta del Este en Uruguay, se celebró por primera vez, la primera reunión del Comité Intergubernamental de Negociación del Acuerdo, y en el caso de Ecuador la delegación fue dirigida por la Cancillería, personalmente, el Vicecanciller Embajador Luis Bayas.

## **RESUMEN DEL INICIO DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO**

La diversidad de actores del sector de gobierno, administraciones y gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, corporaciones transnacionales, academia, comunidades indígenas, sector privado, y cooperación internacional que interactúan en el Acuerdo es amplia. El proceso de negociación reconoce la existencia de una estructura gubernamental base que procura la interacción de los *actores* para garantizar la construcción participativa de los acuerdos internacionales que los Estados suscriben.

El Gobierno Central del Ecuador, a través del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica<sup>2</sup>, en su calidad de Autoridad Ambiental Nacional y Única del Agua, y la Cancillería como rector de las Política Exterior y Relaciones Internacionales, impulsan procesos para la generación de condiciones habilitantes para la formulación de propuestas hacia la implementación de los acuerdos multilaterales ambientales<sup>3</sup>, y en este caso para combatir la contaminación plástica incluso en el ecosistema marino.

Basados en a las cláusulas preambulatorias de la Resolución (UNEP RES 5/14, 2022) y varias conclusiones bibliográficas (Coe & Rogers, 1997; Álvarez et al., 2003; Gómez & Gómez, 2013; Melendez, 2013; Baus Pinto, 2019; Castaneta et al, 2020;) los datos públicos sobre producción de desechos y las cifras sobre impactos de contaminación por plásticos son una base fundamental para la *ambición* de las propuestas de los países en el proceso de negociación. Sí, la contaminación por plásticos tiene varias perspectivas y fuentes de

---

<sup>2</sup> Cambio de denominación a Ministerio de Ambiente y Energía, mediante DE Nro. 94, de 14 de agosto de 2025.

<sup>3</sup> Por su parte, la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador, funge como punto de coordinación de las negociaciones internacionales del Ministerio y ha priorizado el proceso de negociación del Acuerdo global jurídicamente vinculante para la lucha contra la contaminación plástica incluso en el ámbito marino, debiendo identificar mecanismos de cooperación para fortalecer la gobernanza del proceso del Ecuador hacia el INC.

conocimiento e información al ser un fenómeno en continuo desarrollo (Chapman, 2007; Melendez, 2013; Castaneta, 2020; Molina, Gómez & Lozado, 2022; Soto Medina, 2022), el proceso de negociación del Acuerdo debe permitir interacciones entre las posiciones y propuestas del sector público, sector privado, de organizaciones de la sociedad civil, academia y cooperación internacional sobre la gestión de desechos sólidos. En este contexto, hay que preguntarse ¿cuál es el grado de influencia que tienen los actores en la construcción de la posición nacional y en el proceso de negociación del acuerdo global jurídicamente vinculante para la lucha contra la contaminación plástica incluso en el ámbito marino?

El proceso de negociación del acuerdo global jurídicamente vinculante para la lucha contra la contaminación plástica incluso en el ámbito marino en Ecuador surge de motivaciones y logros colectivos que permitieron consagrar hitos, como, por ejemplo, los *derechos de la naturaleza*, o el reconocimiento de las Galápagos como patrimonio natural de la Humanidad (MAATE, Memoria Ministerial INC-1). Sin embargo, existen actores y organizaciones con acceso limitado a la información pública sobre los asuntos públicos e internacionales y a la toma de decisiones, pues este tipo de procesos están centralizados en las instituciones de Gobierno competentes en el área técnica de gestión de residuos y de política exterior. A pesar de eso, varias organizaciones hacen un esfuerzo de asociatividad para involucrarse en los procesos de negociación con la ayuda de la cooperación internacional. Finalmente, el contexto en el que se desarrolla el proceso de negociación del Acuerdo en el Ecuador comprende varios ámbitos públicos competentes como son económicos, sociales, laborales, jurídicos, de salud pública, de contaminación y de cambio climático sin articulación interinstitucional formal hasta antes del proceso de negociación.

De esta manera, la importancia que tiene analizar los niveles de participación e influencia de los *actores* en la construcción y la toma de decisiones en la política pública, es alta cuando esta es centralizada. Además, busca establecer una relación entre actores para la implementación efectiva de acciones frente a los índices de emergencia en la gestión de residuos sólidos (Hellstorm, 2001; Miall et al, 2005; Moon, 2002).

En los países de América Latina y el Caribe, hay un inicio de estrategias políticas para la transición de fuentes de energía y consumo más limpias, eliminación de subsidios y desarrollo de nuevos mercados, pero que no debe olvidar su posición histórica regional de justicia climática frente a los países industrializados y grandes contaminadores (MAATE, Memoria Ministerial INC-2, 2023). A nivel nacional, el Ecuador ha desarrollado un marco normativo que busca la transformación de la gestión de los desechos plásticos en base a la rentabilidad de la circularidad. Esta estrategia se ha debatido (Padilla, 2017, p.95) pues en ciertos casos la promoción de la circularidad puede blindar la permanencia de algunas actividades económicas ineficientes que afectan directamente la conservación de ecosistemas y producen contaminación permanentemente (*Idem*). Asimismo, resulta curioso que, se concluya que el consumidor es un *actor no participativo ni influyente* en el proceso de toma de decisiones, pero forma parte directamente de las consecuencias sociales del recolección y reciclaje de productos plásticos (Molina, Gomez y Lozado, 2022).

De esta manera, un análisis de participación y poder conlleva elaborar una hoja de ruta sobre las negociaciones con un plazo de tiempo mínimo de seis meses antes de la *cita*<sup>4</sup> de

---

<sup>4</sup> Esto es, la tercera negociación del Comité Intergubernamental de noviembre de 2023 en Nairobi-Kania

negociación, en el que se discutiera el enfoque nacional, el alcance y los principios del Acuerdo entre todos los actores.

Teóricamente, el proceso debería presentar, analizar y reconocer las fortalezas nacionales en política pública, capacidades de gestión de residuos de todos los actores de la cadena de productos plásticos, y de ser el caso, las necesidades de los productores, consumidores y recicladores para mejorar su gestión de residuos sólidos. Sin embargo, se han identificado i) escasas convocatorias gubernamentales; ii) limitaciones de capacidades y de acceso a la información en los actores sobre el proceso de negociación; iii) de presupuesto para asumir los gastos de representación en las distintas sesiones nacionales e internacionales; y iv) de tiempo por la periodicidad anual del proceso. Estas condiciones reducen la capacidad de análisis de la influencia sobre la posición nacional del Ecuador en el INC.

En este sentido, este estudio utilizará una metodología de revisión bibliografía y documentos oficiales, entrevistas individuales y encuestas abiertas a grupos y representantes de interés, para, primero, recoger las mayor cantidad de percepciones de los actores sobre la problemática nacional y global, segundo, para estandarizar y sistematizar las propuestas de los actores y sus sectores sobre la posición nacional, y finalmente analizar la cantidad de propuestas que fueron sentadas en la *sumisión* presentada por el Ecuador en el INC-3 en noviembre de 2023.

Históricamente, los procesos de cambios económicos y laborales han sido asuntos públicos conflictivos en el Ecuador. El país desde su retorno a la democracia a finales de la década de 1980, ha llevado un conflicto de gobernabilidad prolongado (Hurtado, 2009, p.14), marcado por la inequidad social a pesar de su abundancia. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en el último censo nacional, 2021, el índice de Gini, que mide la desigualdad de ingresos en América Latina, se mantuvo en promedio en 0,458 puntos en la región, y en Ecuador fue de 0,493 (INEC, 2021). Estas cifras nos permiten reconocer que, la región es una de las más desiguales del mundo y, en el país se mantiene una inequidad estructural que separan varios procesos sociales entre *ganadores* y *perdedores*.

El reporte de 2023 del Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente sobre la economía del plástico: *Turning off the Tap. How the world can end plastic pollution and create a circular economy*, concluyó que existe alto potencial en la *transformación de mercado* del plástico porque brindaría oportunidades para el sector privado, y ahorros al sector público sobre la gestión de los residuos sólidos (UNEP, 2023, p.4). Para ello es necesario que las negociaciones internacionales sean llevadas de *buena fe* y con el mayor esfuerzo para lograr los objetivos de implementación, también concluye.

De esta manera, se dice que los procesos de negociación internacional por combatir la contaminación por plásticos pueden llegar a tener un impacto económico y social a mediano y largo plazo (PNUMA, 2019), incidiendo en reducir una fracción de la brecha de inequidad, y conservando el ambiente y la salud humana. Como se establece anteriormente, el objetivo de un proceso de negociación busca maximizar la interacción entre los actores bajo un principio democrático (Dahrendorf, 1996, p.53), para reducir enfrentamientos y aumentar los beneficios comunes (Prenzel & Vanclay, 2014). Al respecto, un acuerdo global que convoca una gran voluntad de actores nacionales e internacionales, todos ávidos por participar y hacer valer su voz y su experiencia, tienen la *esperanza* de influir en la decisión final. Por su parte, las dependencias gubernamentales nacionales competentes son las primeras responsables de desempeñar un rol articulador para promover una práctica democrática y participativa en la socialización, recopilación de criterios, homologación y priorización de propuestas para la construcción de una posición nacional. De esta manera, la co-construcción nutre los

resultados de la posición país, brindando mayor legitimidad y volviéndola competitiva para la negociación hacia el exterior.

Según la Asamblea de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (UNEA en inglés) el Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y sus grupos científicos y de investigación, entre ellos el grupo elaborador del Informe sobre Perspectivas del Medio Ambiente Mundial, ha priorizado el análisis y los esfuerzos de coordinación y cooperación de la problemática de la gestión de residuos plásticos a razón del incremento acelerado de los niveles de contaminación y su alcance global sobre su impacto negativo en el ambiente, desarrollo social y económico (PNUMA, 2019). Además, para la Organización este es un esfuerzo pendiente desde los compromisos de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada en Río de Janeiro en Brasil, en 1992; la Resolución UNGA 70/1 del 25 de septiembre de 2015, mediante la cual la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, y las Resoluciones UNEA 1/6 sobre escombros plásticos marinos y micro plásticos, UNEA 2/11 y UNEA 4/6 sobre residuos plásticos y microplásticos, UNEA 3/7 sobre residuos marinos y microplásticos, UNEA 4/7 sobre gestión ambientalmente racional de los residuos, UNEA 4/9 sobre manejo de la contaminación de plásticos de un solo uso que promulgan acciones para la lucha eficiente contra la contaminación de plásticos durante todo el ciclo de vida.

De esta manera, el PNUMA concluye sobre la necesidad de fortalecer la relación científico-normativa para mejorar la comprensión del impacto global de la contaminación por plásticos, y lograr la coordinación global, cooperación y gobernanza para cumplir con acciones para la eliminación de la contaminación por plástico, incluso en el ecosistema marino y evitar el deterioro de los ecosistemas (PNUMA, 2019). En este sentido, hay esfuerzos realizados por gobiernos y organizaciones internacionales que, mediante planes de acción, iniciativas e instrumentos nacionales, regionales e internacionales<sup>5</sup>, incluidos los acuerdos multilaterales vigentes; han sido reconocidos como espacios de discusión especializados con propuestas, recomendaciones y alternativas para el aumento de ambiciones del UNEA en su quinta y próximas sesiones (UNEP, RES 5/14, 2022).

Son premisas de esta investigación la razón de coordinación y complementariedad del nuevo Acuerdo global con otros convenios e instrumentos regionales e internacionales, con el fin de prevenir la contaminación por plásticos y reducir su acumulación, riesgos para la salud humana, el bienestar humano y la conservación del ambiente.

Dentro del marco normativo internacional del Sistema de Naciones Unidas, la base fundamental se ampara desde el Convenio Internacional para prevenir la contaminación por los Buques, modificado por el Protocolo de 1978 y por el Protocolo de 1997; el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos y su Eliminación; el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo

---

<sup>5</sup> Iniciativas del Grupo de los 7 y del Grupo de los 20, incluidos los de acción de 2015 y 2017 sobre desechos marinos; el Marco de aplicación de las medidas del Grupo de los 20 sobre Desechos Marinos del Grupo de los 20; la Visión del Océano Azul de Osaka; la Carta de los Plásticos Oceánicos; el Marco de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN); la Declaración de Bangkok sobre la lucha contra los desechos marinos en la región de la ASEAN; la hoja de ruta de la Cooperación Económica Asia-Pacífico sobre la Declaración de los Líderes de la Alianza de los Pequeños Estados Insulares de 2021; la Declaración de St John's de la Comunidad del Caribe; el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación; y los resultados de la Conferencia Ministerial de 2021 sobre los Desechos Marinos y la Contaminación por Plásticos

Aplicable a Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional de Contaminantes Orgánicos Persistentes; la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; el Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias y su Protocolo; el Enfoque Estratégico para la Gestión de los Productos Químicos a nivel Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; el Convenio sobre la Diversidad Biológica; en seguimiento de los principios de prevención y precaución, así como el principio de transparencia.

En este sentido, la mayoría de países ambiciona que *el llamado a suscribir un acuerdo global* recoja una estrategia para la gestión eficiente de los desechos resultantes de la producción y post-consumo de productos plásticos (MAATE, Memoria Ministerial INC-2, 2023), y que sea claramente plasmada en un documento con alcance amplio pero práctico frente a los retos de la naturaleza del plástico, evaluando debidas alternativas de sustitución para algunos casos, y con procesos de transición socialmente justos.

La eficiencia de la norma supone una correspondencia entre lo dictaminado y la realidad social, es decir, a criterio de algunos autores, la *mera* existencia de la ley no garantiza su efectividad, sino que existe una relación entre su proceso de construcción y la permanencia legítima de la misma (Rodríguez & Paez, 2012, p.279). De esta manera, es frecuente que existan las *tensiones* en la negociación dentro de los procesos nacionales, siendo el unilateralismo de la Autoridad el mayor fracaso (Hurtado, 2009). Como ha sido ampliamente analizado (Dahrendorf, 1996; Coe & Roger, 1997; Hellström, 2001; Calcaterra, 2002; Miall et al., 2005; Cozar, 2005; Galván & Reyes 2009; Kemp & Vanclay, 2013; Cafferatta, 2018; Garín, 2019; Woodhouse, 2021; Moon, 2022); una posición cautiva desde el Gobierno, sólo produciría conflictos con riesgo de escalamiento.

Metodológicamente, varios autores científicos y académicos han abordado la problemática del plástico desde distintos enfoques, ya sea por su origen (Chapman, 2007), por su manejo (Soto Medina, 2022); por su disposición y movimiento en los ecosistemas incluyendo el marino (Melendez, 2013), y por su impacto ambiental (Molina, 2017). Además, se toma como referencia y casos de estudio de otras organizaciones internacionales, instrumentos y programas regionales de organizaciones no gubernamentales y el sector privado relevantes (Gaia, 2022; Plastics Europe, 2022).

En la primera parte del presente capítulo, se destaca la participación nacional del Ecuador en el proceso de negociación del Acuerdo y cómo se componen las competencias institucionales actuales sobre la gestión de los residuos sólidos en el Ecuador. De este primer análisis, se pretende mostrar si hay una evolución institucional sobre la posición nacional, durante los dos años del proceso de negociación del Acuerdo antes de INC3.

Sistemáticamente, el análisis busca entender cómo los esfuerzos de participación y de poder en la toma de decisiones de asuntos públicos pueden identificar y reducir los conflictos socio-ambientales actuales y futuros. En este sentido, es importante partir diciendo que los conflictos socio-ambientales son procesos con *fases de escalamiento* que dependen del contexto en el que se desarrolla (Hellström, 2001; Miall et al., 2005; Özkaynak et al, 2012; Kroger, 2013), y en el caso específico de este estudio sobre Acuerdo global jurídicamente vinculante para la lucha contra la contaminación plástica incluso en el ámbito marino, y su análisis teórico de actores y poder en el Ecuador, se analizan bajo un enfoque de *sensibilidad-conflicto* del proceso para la construcción de la posición nacional de Ecuador que hacia 2025<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Referencia de fecha estimada para suscripción del texto final del Acuerdo en el INC5

En este intervalo, son objeto de estudio los esfuerzos en las fases de construcción interna de la posición nacional, a nivel regional con el GRULAC, y en los grupos de contacto entre las sesiones del INC.

Partiendo de la base de la teoría de la Resolución de Conflictos, encontramos al enfoque de *paz-conflicto* que, según Prenzel & Vanclay, en 2014, se establece un marco de evolución para analizar el impacto de los conflictos en el desarrollo social (Prenzel & Vanclay, 2014). Este enfoque se cimienta después de los acontecimientos de la segunda guerra mundial y los riesgos de una guerra nuclear en 1960 (Miall et al, 2005, p. 40). De esta manera, otros autores como Lentz, en 1955, establecieron que la teoría de la resolución de conflictos estudia a la *armonía* y *poder* desbalanceados, que se muestran cuando el aumento del poder físico no se traduce en una mayor armonía social.

Comparativamente, el Ecuador no se ha vivido un episodio de escalada violencia sistemática comparable a Europa o Medio Oriente que exija un análisis de *paz-conflicto*, pero la centralidad del poder físico y de recursos en las grandes ciudades y grupos de poder político y económico, ha generado internamente enfrentamientos e incidentes con grupos indígenas, gremios laborales, maestros, transportistas, estudiantes, y otros grupos de la sociedad civil, incluyendo los temas ambientales, y que pueden mostrar el desbalance al que se refiere Lenz y citan otros autores (Miall et al, 2005; Özkaynak et al, 2012; Woodhouse, 2021).

En esa misma línea, autores como Johan Galtung y Herman Schmid<sup>7</sup> debatían sobre los tipos de violencia en la diversidad del conflicto social, y que pueden prevenirse y reducirse cuando se modifican las condiciones de relacionamiento entre los actores involucrados, con estructuras claras para reducir las inequidades estructurales e inspirar mayor justicia (Woodhouse, 2021, p. 24). Además, entendiendo que existe una relación entre el conflicto y la violencia, la teoría de resolución de conflictos tiene por objetivo general prevenir el escalamiento de riesgos y evitar pérdidas y manejar los conflictos sin violencia (Dahrendorf, 1996). De esta manera, la resolución de conflictos moderna, incluyendo a la Escuela de Harvard y su enfoque de *negociaciones con base en intereses*, han desarrollado estrategias para evitar enfrentamientos y establecer canales de comunicación efectivos y permanentes entre actores para la negociación, el consenso y logros de objetivos comunes (Woodhouse, 2021, p. 25).

Como se menciona con anterioridad, dentro del presente estudio, se establece que es apropiado manejar un enfoque de *sensibilidad-conflicto* en los fenómenos modernos socio-ambientales ya que llegan a contener *riesgos* en el relacionamiento social, cultural, institucional relativo a actividades de explotación, conservación, cambio climático, recursos naturales, gestión de residuos, entre otros. Finalmente, es importante mencionar que el proceso de negociación del Acuerdo global jurídicamente vinculante para la lucha contra la contaminación plástica incluso en el ámbito marino no está considerado como el tipo de conflicto de nivel armado o de desarrollo (Vanclay, 2015), pero es importante reconocer la relevancia que ha ganado los asuntos ambientales por su nexo científicamente comprobado con la salud humana, equilibrio climatológico, balance ecosistémicos e influencia en los medios de vida de gran cantidad de personas, y las reacciones sociales que ha producido en todas las regiones en los últimos años.

En este punto es importante hacer mención que este proceso de negociación del Acuerdo debería buscar sumar al debate de alternativas al desarrollo moderno, que fundamentalmente cambie el enfoque antropocéntrico del desarrollo a un enfoque ecocéntrico, como refieren

---

<sup>7</sup> Hacia 1990, según Wooshouse en 2021

varios autores (Kothari et al, 2019), es decir, que busca poner en el centro de las *ambiciones* la salud del ecosistema en el que interactuamos todos los seres vivos.

Los ríos que bajan de los nevados o páramos han cambiado su composición y rol ecosistémico con la contaminación por productos plásticos porque en ellos ahora transitan a más de peces, anfibios, reptiles y otros seres vivos; contenedores de plástico de un solo uso, toneladas de productos con poliéster, residuos de construcción y actividades industriales, entre muchos más; que se acumulan en el océano. Para muchas comunidades rivereñas, estos ecosistemas son el único medio de subsistencia que conocen y del cual pueden adquirir alimentos, movilización o servicios sanitarios. En este sentido, es importante evidenciar dentro de las posiciones nacionales del Acuerdo, la urgencia compartida en los países en desarrollo de descontaminar los ríos, evitar el desecho de basura en lugares diferentes a lo que puedan tratarse; y promover la economía circular de ciclo completo.

## CAPÍTULO 2 PROBLEMÁTICA DE INVESTIGACIÓN Y MARCO TEÓRICO

### CONSTRUCCION NARRATIVA DE LA PROBLEMÁTICA Y EL ECOCENTRISMO

Algo que hay que considerar en la resolución de conflictos en asuntos socio-ambientales, es el proceso de construcción narrativa de la problemática. En este sentido, es justo decir que los avances de las negociaciones sobre conservación, financiamiento climático y desarrollo sostenible, son producto de un manejo discursivo que ha logrado acercar las problemáticas globales ambientales al ciudadano, buscando transformar sus intereses diarios (PNUMA, 2019). Producto de ello también, existe una ciudadanía más informada sobre las consecuencias del cambio climático y la urgencia por lograr la acción climática buscando cambios de hábitos domésticos, de mercado, e incluso políticos al participar de veedurías sobre ordenanzas y normativas locales sobre ambiente (Gaia, 2022). En la bibliografía, por ejemplo, es recurrente encontrar referencias de los conceptos del uso de los recursos naturales a disposición de un *administrador*, lo que muestra una base conceptual antropocéntrica de la evolución teórica (Declaración de Río, Principio 1, 1992).

De esta manera, el análisis narrativo inicia con los principios del Derecho Ambiental Internacional y sus bases conceptuales. La problemática de la contaminación por plásticos tiene una base teórica-normativa internacional contemporánea fundamentada en varios Acuerdos Multilaterales Ambientales, conocidos como AMUMAs. De esta manera, entre los principales Convenios que han sido ratificados por el Ecuador, están el Convenio de Rotterdam, Convenio de Estocolmo, Convenio de Basilea, el Convemar, Convenio para la prevención de la Contaminación Marina. Asimismo, a nivel nacional, los esfuerzos de armonización y cumplimiento de los AMUMAs se fundamentan en el Código Orgánico del Ambiente y su Reglamento, y el resto de normativa secundaria especializada en temas de patrimonio natural, cambio climático, gestión ambiental y de los recursos hídricos.

Por otro lado, es importante establecer que, en la gestión privada de Ecuador, la responsabilidad social empresarial, RSE por sus siglas, en la cadena de valor del plástico, juegan un rol importante e influye en dinámicas económicas y múltiples condiciones sociales del modelo del negocio (Padilla et al., 2017). Sin embargo, su estudio y desarrollo ha concluido que los impactos reales en la gestión de residuos a través de programas de RSE, son bajos en eficiencia. El estudio de Padilla, de 2017, titulado *Responsabilidad Social Empresarial y Desempeño Financiero en la Industria del Plástico*, no encontró una correlación estadísticamente significativa en el índice de inversión en RSE y el desempeño financiero, y cualitativamente, los estándares medibles, según el estudio, son ampliamente variados según el sector y su segmento, lo que lo vuelve poco fiable (Padilla et al., 2017, p.96). Asimismo, dentro del mismo estudio se cita que, autores como Nelling & Webb, en 2009, o Sadeghi, Arabsalehi y Hamavandi, en 2016, establecieron que ninguna de las dimensiones del RSE afecta el retorno sobre el capital de las empresas manufactureras que utilizan el plástico; sin embargo, dentro del desempeño social en términos de clientes y trabajadores, se genera un impacto estimulante y positivo sobre las ventas.

Ahora se puede decir que, en ciertos modelos de negocios de la industria del plástico, la inversión en RSE aumenta la cultura organizacional y la productividad de los trabajadores, mejora las relaciones con los *stakeholders* e incrementa el acceso a nuevos recursos, capacidades y capital (Padilla et al., 2017, p.100). Finalmente, hay autores como Jo & Na, en 2012, que concluyeron que la inversión en RSE pone en riesgo el impacto de empresas y modelos de negocios controversiales, por la posibilidad de que las empresas productoras de plástico pueden llegar a generar y mejorar una reputación empresarial por medio de

programas sociales con estrategias el reciclaje que gestione voluntariamente solamente una fracción del residuo generado en relación a su desempeño de ventas, definido ahora como *Greenwashing*.

Metodológicamente, los datos e información obtenidos para el presente estudio provienen de fuentes primarias bibliográficas, investigaciones científicas, notas de prensa; también fuentes de consulta abierta de las organizaciones nacionales competentes en materia de ambiente y agua, gestión de residuos; e internacionales. Asimismo, en base a la actividad exploratoria de fuentes primarias, prensa y actas de reuniones se analizó el relacionamiento de los sectores competentes identificados, y definiendo entre varios niveles de influencia en base a sus capacidades. Es importante precisar que el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador (MAATE), a través de su programa de Gestión de Residuos Sólidos y Economía Circular e Inclusiva, GRECI por sus siglas, como parte de la Subsecretaría de Calidad Ambiental, tiene la competencia sobre el desarrollo de política pública y lineamientos sobre el manejo de residuos sólidos, peligrosos y no peligrosos, en articulación con el Ministerio de Producción, supervisando la gestión gobiernos locales y demás actores de la cadena del manejo de residuos a nivel nacional. Al respecto, el siguiente esquema de elaboración propia detalla a los actores públicos competentes en la política de producción y gestión de residuos sólidos en Ecuador:

<b>Política de producción y competitividad</b>	<b>Política de Gestión de residuos (incluyendo los productos plásticos)</b>				
Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP)	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE)				
Subsecretaría de Competitividad Industrial y Territorial	Subsecretaría de Calidad Ambiental	Subsecretaría de Patrimonio Natural	Parque Nacional Galapagos	Subsecretaría de Cambio Climático	
<i>Dirección de reconversión ambiental y tecnológica</i>	Programa de Gestión de Residuos Sólidos y Economía Circular Inclusiva (GRECI)	Dirección de Sustancias Químicas y Productos Peligrosos y no Peligrosos	Dirección Zonal 5 (Guayas) Dirección Zonal de Basura Marina	Dirección de Basura Marina	Dirección de Producción Sostenible
<b>Gobiernos Autónomos Descentralizados</b>					

**Tabla 1:** Esquema de actores por competencia sobre la producción y gestión de residuos (incluyendo los productos plásticos) en Ecuador

En este sentido, del primer análisis de actores, basado en las actas institucionales del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica no se encuentran referencias sobre un proceso de construcción participativa en la posición nacional del Ecuador hacia el UNEA 5, en 2022, que hayan sido motivadas por la Autoridad, como, por ejemplo, convocatorias, reuniones o consultas con documentación oficialmente presentada, para la representación nacional. Sin embargo, no se puede negar que haya habido acercamientos entre autoridades gubernamentales preparatorias para este evento internacional, a través de la Cancillería. De todas maneras, en base a la información disponible de este primer momento, se parte

concluyendo que la posición nacional del Ecuador en la sesión originaria del Acuerdo fue 100% técnico-diplomática y exclusiva del sector público.

De manera que, la teoría sobre la resolución de conflictos basado en intereses de la Escuela de Harvard, plantea un método dinámica del proceso de negociación, donde se pueden descubrir nuevos intereses, procesos e incluso nuevos actores durante los debates de la negociación (Manzanal, 2022, p.78), entonces el contexto del que partió el Ecuador en el UNEA 5 equivaldría a un comienzo *from zero* en el enfoque *sensibilidad-conflicto* en el Acuerdo global, pero se esperaría que conforme el proceso de negociación avanzó, se haya trabajado en condiciones habilitantes de la participación de más actores interesados.

Finalmente, el siguiente esquema de elaboración propia detalla a los actores identificados durante la participación-país en el UNEA 5:

	Gobierno Nacional			Sociedad Civil		Sector privado
1	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE)	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)		Sin registro	Sin registro	Sin registro
2	Despacho Ministerial	Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Despacho del Viceministerio de Relaciones Exteriores	Sin registro	Sin registro	Sin registro

**Tabla 2:** Esquema de poder de la posición nacional del UNEA 5, Nairobi-Kenia. 2022

Más adelante, en el primer Comité Intergubernamental de Negociación celebrado en Uruguay, del 28 de noviembre al 2 de diciembre de 2022, se logró consolidar una visión nacional más amplia gracias a la participación de actores de nivel técnico, o como se catalogan en los esquemas de actores del presente estudio de *Nivel 2*, debido al desarrollo de un grado de tecnicidad en las negociaciones sobre asuntos de gestión de residuos, impacto ambiental, efectos en la salud humana y gobernanza durante el ciclo de vida del plástico. Es importante mencionar que, durante esta sesión del INC, dentro del Grupo América Latina y el Caribe, el Ecuador y el Perú acordaron presidir de manera conjunta el proceso de Negociación del Acuerdo y la organización de la Conferencia Diplomática que presentará la versión final del Acuerdo en 2025 (GRULAC Submission en INC-1, 2022).

De esta manera, y durante esta etapa, el Ecuador presentó una visión propositiva respecto de (i) eliminación y reducción del volumen total de productos y materiales plásticos de alto riesgo y propensos a fugas; (ii) circulación y creación de circuitos cerrados para productos plásticos necesarios; (iii) la recolección, manejo y disposición segura de productos plásticos al final de su uso, incluyendo la recuperación de ecosistemas; (iv) mayor participación y apoyo de otras instituciones del Sistema de Naciones Unidas y organismos internacionales en esta temática; (v) mecanismos financieros para la implementación; (vi) activa participación de todas las partes interesadas; (vii) considerar la garantía de los derechos humanos y la salud pública, incluyendo el derecho humano a un ambiente sano (Ecuador Submission en INC-1, 2022). El siguiente esquema de elaboración propia detalla a los actores identificados en el proceso de la construcción de la posición país:

	Gobierno Nacional	Sociedad Civil	Sector Privado
--	-------------------	----------------	----------------

1	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE)		Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)			Ministerio de Producción Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP)	Alianza Basura Cero	Sin registro	Industrias productoras y distribuidoras	
2	Dirección de Cooperación Internacional (DCI MAATE)	Proyecto GRECI	DADS	Despacho del Viceministerio de Relaciones Exteriores	Misión Permanente Ecuador ante OMC	Sin registro	Grupos de Recicladores de Base	Sin registro	Sin registro	

**Tabla 3:** Esquema de poder/influencia de la posición nacional del Ecuador en el INC-1. Uruguay 2022

Luego, en la negociación de la segunda sesión del Comité Intergubernamental de Negociación o INC-2, celebrado en París del 29 de mayo al 2 de junio de 2023, tuvo mayor participación nacional en base a la posición del Ecuador como co-presidente del Acuerdo, lo que aumentó la atención y el interés de diferentes actores. Durante la segunda sesión del Comité Intergubernamental de Negociación del Acuerdo, las discusiones se centraron en los arreglos institucionales del Acuerdo, referente a que el Comité General debía establecerse con la representatividad de todas las regiones, y debía enfrentar el *impasse* diplomático entre Rusia y Ucrania. En el INC-2, el retraso en las decisiones sustanciales del Acuerdo, se produjo cuando se debatía reiterativamente sobre arreglos institucionales previamente acordados. A criterio del Director de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cancillería del Ecuador, esta situación fue una muestra de la falta de voluntad de algunos países como Arabia Saudita, Argentina, Brasil o Guatemala por avanzar efectivamente con el proceso del Acuerdo. Sin embargo, durante la sesión INC-2 también hubo la motivación de algunos países y organizaciones por motivar el desarrollo de un *borrador cero* del texto del Acuerdo, esto por razón de avanzar materialmente con la ambición del proceso. Finalmente, no se presentó un documento al respecto durante esta sesión, pero se instaron a crear grupos de contacto para tratar asuntos pendientes sobre el alcance y los principios del Acuerdo.

Consecutivamente, en términos técnicos sobre el texto a negociar, el Ecuador declaró que:

El tratado debe, en consecuencia, contemplar medidas obligatorias -jurídicamente vinculantes- que atiendan los retos descritos, considerando todo el ciclo de vida de los plásticos...

Entre otros renglones, el tratado debe propender a reducir el tamaño del problema: controlar la producción; eliminar los plásticos y, polímeros problemáticos y sustancias de preocupación; garantizar la circularidad segura de lo que queda en la economía del plástico; y, prevenir las fugas o desechos contingentes para evitar la contaminación plástica (Ecuador Submission en INC-2, 2023).

Además,

Un tratado ambicioso deberá propiciar, de manera efectiva, que los países en desarrollo dispongan de medios adecuados para su aplicación, basados en la mejor ciencia y conocimiento disponibles, y el apoyo de la cooperación internacional. El futuro Tratado debe prever la existencia de un sólido mecanismo financiero que permita una apropiada implementación, con recursos nuevos, adicionales, adecuados y previsibles (Ecuador Submission en INC-2, 2023).

El siguiente esquema de elaboración propia detalla a los actores identificados en el proceso de la construcción de la posición país:

Gobierno Nacional						Sociedad Civil		Sector Privado		
1	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE)		Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)			Ministerio de Producción Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP)	Basura cero	Sin registro	Industrias productoras y distribuidoras	
2	Dirección de Cooperación Internacional (DCI MAATE)	GRECI	DADS	Despacho del Viceministerio de Relaciones Exteriores	Misión Permanente ante la OMC	Sin registro	Grupos de Recicladores de Base	Sin registro	Sin registro	

**Tabla 4:** Esquema de poder/influencia de la posición nacional del Ecuador en el INC-2. París 2023.

Específicamente, durante el INC-2, el Ecuador también suscribió una propuesta conjunta o *Joint Proposal* en inglés, que motivaba varios principios y los medios de implementación que a criterios de los suscriptores debería contener el Acuerdo. En este sentido, junto a otros países como Chile, Micronesia, Islas Cook, Ruanda, Senegal y Uganda, el documento conjunto recogió la necesidad de un mecanismo de implementación de alcance financiero nuevo, adicional y predecible que permita a los países en vías de desarrollo, pero principalmente a los países menos desarrollados e isleños, lograr los objetivos en proceso de negociación. En resumen, las actividades que deberían financiar el mecanismo propuesto, a criterio de los suscriptores, son (i) el fortalecimiento institucional, concretamente apoyo a funcionarios de plásticos similares a los funcionarios de ozono en virtud del Protocolo de Montreal; (ii) el desarrollo e implementación de políticas como la preparación de programas nacionales o planes de acción nacionales; (iii) educación y sensibilización; (iv) creación de capacidad y formación, en coordinación con otras iniciativas pertinentes; (v) proyectos de transferencia de tecnología; (vi) Informes y seguimiento; y (vii) proyectos piloto y de demostración. A criterio de la Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Cancillería del Ecuador, y la Dirección de Cooperación Internacional del MAATE, se convirtió en un elemento fundamental comenzar a pensar en los mecanismos financieros que harán posible la lucha contra la contaminación de plásticos incluso en el ecosistema marino, basado en experiencias previas como, por ejemplo, el fortalecimiento institucional del Acuerdo para la implementación, según el esquema del Protocolo de Montreal<sup>8</sup> sobre sustancias que agotan la capa de ozono. Además, a criterio de la Autoridad competente de la Cancillería, el éxito del Acuerdo dependerá también del flujo de financiamiento que los países desarrollados, en primera instancia, puedan dirigir a los países en vías de desarrollo y pequeños estados insulares.

<sup>8</sup> Al respecto, en el caso del Protocolo de Montreal, el esquema de aportaciones de los países donantes, -por como se los denominaba- generó posibilidades para financiar cerca de dos mil proyectos y actividades con aproximadamente \$ 730 millones de dólares dirigido a la eliminación de 99 460 toneladas con potencial agotamiento en 111 países en desarrollo (Garín, 2019). Adicionalmente, la flexibilidad de mecanismos para los ajustes y enmiendas ha permitido que el Protocolo de Montreal se adapte a las condiciones políticas-técnicas de la prohibición de las sustancias que agotan la capa de ozono con sus metas en 2000, 2010 y hacia 2030.

Finalmente, es importante destacar los principios sobre la transición que se abordan en el documento conjunto, dónde se detalla lo siguiente:

*Explicit reference to “enabling activities” and “incremental costs of compliance” should be included in the instrument’s article on the financial aspects, and an indicative list of such activities and costs should be developed as part of the instrument’s overall negotiated package, and should be adopted by the first Conference of the Parties (MAATE, Memoria Ministerial INC-1, 2022).*

Esta precisión buscaba incluir en la esencia del objetivo de la propuesta la etapa de transición que los países en vías de desarrollo y menos desarrollados, enfrentarían en el proceso de implementación del Acuerdo. El término *costo de cumplimiento* debe evidenciar la real necesidad de las industrias y capacidades nacionales para la transición energética, que exige el Acuerdo.

De esta manera, en términos técnico-políticos la posición de la delegación del Ecuador durante la segunda sesión, continuó siendo 100% técnico-diplomática y exclusiva del sector público, pero esta vez buscó (i) ratificar su compromiso para alcanzar un tratado ambicioso y efectivo que ponga fin a la contaminación por plásticos, antes del año 2040, con el fin de proteger el ambiente y la salud humana, (ii) otorgar prioridad en la agenda internacional a la respuesta global a la crisis ambiental y sanitaria que provoca la contaminación por plásticos (iii) contribuir a la conservación de la biodiversidad, su restauración y a la consecución de de los objetivos generales en cambio climático (Ecuador Submission en INC-2, 2023).

#### **TABLA RESUMEN – PROCESO INC2 (Alemania y Palau, 2022)**

<b>ASPECTO</b>	<b>DETALLE</b>
<b>Contexto General</b>	El INC-2 (Comité Intergubernamental de Negociación) impulsó la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante para poner fin a la contaminación por plásticos, liderado por Alemania, Palau y Ghana, buscando consensuar posiciones nacionales y bases del futuro Acuerdo.
<b>Ejes de Análisis</b>	Objetivo general del Acuerdo Identificación de obligaciones y medidas Áreas de convergencia y brechas Temporalidad, alcance y mecanismos de implementación
<b>Debate del Objetivo del Acuerdo</b>	Tres opciones analizadas según el documento UNEP/PP/INC.2/4: Acabar con la contaminación plástica y proteger salud humana y ambiental. Referencia explícita a la resolución UNEA 5/14. Fusión de elementos entre opciones. Se debatió incluir plazos definidos para expresar la urgencia del problema.

<b>Principales Obligaciones Propuestas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reducción progresiva del uso de polímeros plásticos primarios.</li> <li>2. Prohibición/reducción de productos plásticos problemáticos y evitables.</li> <li>3. Control de productos químicos y polímeros de interés.</li> <li>4. Reducción de microplásticos.</li> <li>5. Fortalecimiento de la gestión de residuos (REP).</li> <li>6. Diseño para la circularidad.</li> <li>7. Promoción de reducción, reutilización y reparación.</li> <li>8. Fomento de alternativas seguras y sostenibles.</li> <li>9. Eliminación de emisiones plásticas al agua, suelo y aire.</li> <li>10. Abordaje de contaminación plástica existente.</li> <li>11. Transición justa e inclusiva del sector informal.</li> <li>12. Protección de la salud humana frente a efectos de la contaminación plástica.</li> </ol>
<b>Temas Clave en Debate</b>	<p>Economía circular y medidas basadas en el mercado (impuestos, licencias, tasas al plástico virgen).</p> <p>Flexibilidad nacional frente a objetivos globales.</p> <p>Definiciones clave: plásticos primarios, problemáticos, microplásticos.</p> <p>Responsabilidad Extendida del Productor (REP/EPR) y principio de “quien contamina paga”.</p> <p>Compatibilidad con otros AMUMAs (Convenios de Basilea, MARPOL, OMI, FAO).</p>
<b>Aspectos Técnicos y Científicos</b>	<p>Necesidad de criterios claros basados en evidencia científica y evaluación de riesgos.</p> <p>Propuesta de grupo técnico de expertos para evaluar alternativas y sustitutos.</p> <p>Armonización de normas de diseño, etiquetado y reciclabilidad.</p> <p>Enfoque en micro y nanoplásticos, con monitoreo global.</p>
<b>Dimensión Social y de Derechos Humanos</b>	<p>Inclusión de la transición justa para recicladores y trabajadores informales, reconociendo el derecho a un medio ambiente sano (ONU, Resolución A/RES/76/300) y los derechos de pueblos indígenas.</p>
<b>Resultados Estratégicos</b>	<p>Definición de 12 posibles obligaciones para estructurar el Acuerdo.</p> <p>Identificación de criterios para sustancias, productos y sectores prioritarios.</p> <p>Propuesta de reuniones intersesionesales hacia un borrador cero del Acuerdo.</p> <p>Compromiso de evitar duplicidad con otros tratados ambientales existentes.</p>
<b>Próximos Pasos (hacia 2025)</b>	<p>Avanzar en la tercera ronda de negociación (INC-3) en Nairobi, Kenia (noviembre 2023), con énfasis en:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i) definición de principios, ii) alcance y estructura del instrumento, iii) mecanismos financieros y de transición.</li> </ol>

**Tabla 5** de elaboración propia a partir de la información del anexo 1.

### CAPÍTULO 3 METODOLOGÍA

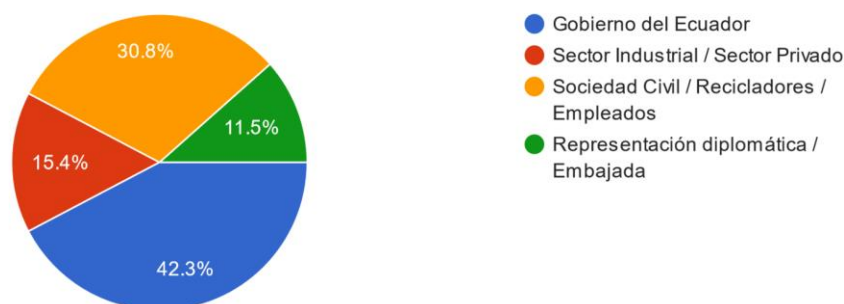
#### ANÁLISIS DE PODER ENTRE LOS ACTORES INVOLUCRADOS Y PARTES INTERESADA EN EL ACUERDO EN ECUADOR

En este apartado se presentan las relaciones de poder entre los actores que fueron participantes de las actividades convocadas por la Autoridad Ambiental Nacional en referencia al Acuerdo Global, elaboración de la Línea Base durante el evento de lanzamiento de la Plataforma GPAP, y el primer Taller Participativo para la Construcción de una Posición Nacional en el INC-3.

En este contexto, dentro de una actividad exploratoria inicial para la identificación de los actores y partes interesadas, se realizó tres encuestas de percepción durante el evento de Lanzamiento Ecuador GPAP, celebrado el día 26 de de abril de 2023, con el objetivo de conocer la opinión de los actores y partes interesadas sobre (i) ¿Cómo calificaría la gestión del manejo de residuos plásticos a cargo de la Autoridad Local/ Nacional correspondiente? (ii) ¿Cuál es su apreciación sobre la problemática de plásticos en el Ecuador? (iii) ¿Qué, a su criterio, debe ser un elemento fundamental a considerarse para el Acuerdo Global de Plásticos?, con una representación siguiente:

¿A qué categoría pertenece?

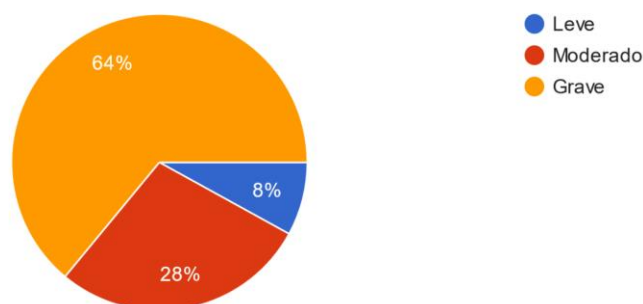
26 respuestas



**Gráfico 1.** Encuesta/ Representatividad/Lanzamiento Ecuador

¿Cuál es su apreciación sobre la problemática de plásticos en el Ecuador ?

25 respuestas



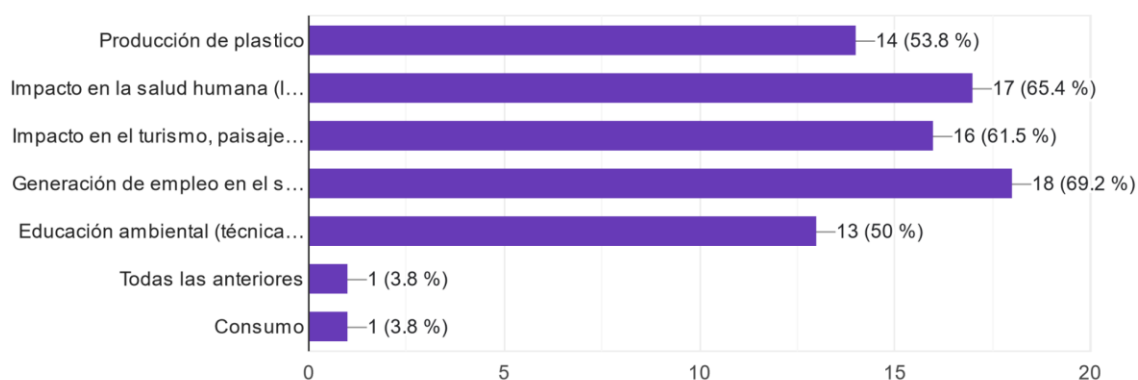
**Gráfico 2.** Encuesta/ Apreciación de la Problemática/Lanzamiento Ecuador GPAP, ve arriba.

Es importante señalar que la muestra de esta encuesta fue representativa al universo del sector interesado en la contaminación por plásticos en Ecuador. El evento fue organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; el Ministerio de Ambiente, agua y Transición Ecológica; y el Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, con el apoyo de Word Wildlife Fund Ecuador, dirigido al cuerpo diplomático acreditado en Ecuador, agendas de cooperación, y otras partes de interés.

Asimismo, se encuestó a los actores y partes interesadas sobre ¿Qué, a su criterio, debe ser un elemento fundamental a considerar para el Acuerdo Global de Plásticos?, y los resultados de opción múltiple, hasta un máximo de tres (3) elementos, fueron:

¿Qué, a su criterio, debe ser un elemento fundamental a considerarse para el Acuerdo Global de Plásticos?

26 respuestas



**Gráfico 3.** Encuesta/Temáticas Propuestas/Lanzamiento Ecuador GPAP evitar porcentaje

Finalmente, el 69% coincidió que el Acuerdo debe contener medidas de generación de empleo; el 61% y 65% se refirió al impacto que la contaminación por plásticos que tiene en el turismo y salud humana, respectivamente. Luego, un 53% declaró la necesidad de abordar la producción de productos plásticos como parte de las principales fuentes de origen de la problemática, mientras que el 50% destacó la necesidad de incluir un apartado sobre educación ambiental para la prevención de la problemática de la contaminación por plásticos. Finalmente, el Consumo de productos plásticos solo refirió el 4% de la atención de la muestra.

	PARTICIPANTES	ACTIVIDAD	GPAP (26. 04)
OSC1	Mingas por el mar	Limpieza de Playas	-
OSC2	Colectivo Cabos	Limpieza de Playas	-
OSC3	Renarec	Reciclaje	4
OSC4	WWF	ONG	4
CORP1	Banco Procredit	Finanzas	1
CORP2	VEDLIA	Reciclaje	1
CORP3	RECILA	Reciclaje	1

<b>SP1</b>	Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica	Gobierno	5
<b>SP2</b>	Ministerio de Prroducción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca	Gobierno	3
<b>SP3</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana	Gobierno	4
<b>SP4</b>	Armada del Ecuador	Gobierno	2
<b>SP5</b>	INOCAR	Gobierno	1
<b>SP6</b>	Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos	Gobierno	1
<b>SP7</b>	Ministerio de Inclusión Económica y Social	Gobierno	1
<b>SP8</b>	Ministerio de Educación	Gobierno	2
<b>OTR1</b>	Fondo de Agua Tungurahua	Finanzas	-
<b>OTR2</b>	South Pole / WB	OI	2
<b>OI 1</b>	PNUD	CI	1
<b>OI 2</b>	FAO	CI	1
<b>CD 1</b>	Chile	Cuerpo diplomático	1
<b>CD 2</b>	Uruguay	Cuerpo diplomático	1
<b>CD 3</b>	Panamá	Cuerpo diplomático	1
<b>CD 4</b>	Rep Dominicana	Cuerpo diplomático	1
<b>CD 5</b>	México	Cuerpo diplomático	1
<b>CD 6</b>	Canadá	Cuerpo diplomático	1
<b>CD 7</b>	Corea	Cuerpo diplomático	1
<b>CD 8</b>	Brasil	Cuerpo diplomático	1

**Tabla 8.** Registro de asistentes. *Directorio 26 de abril 25*

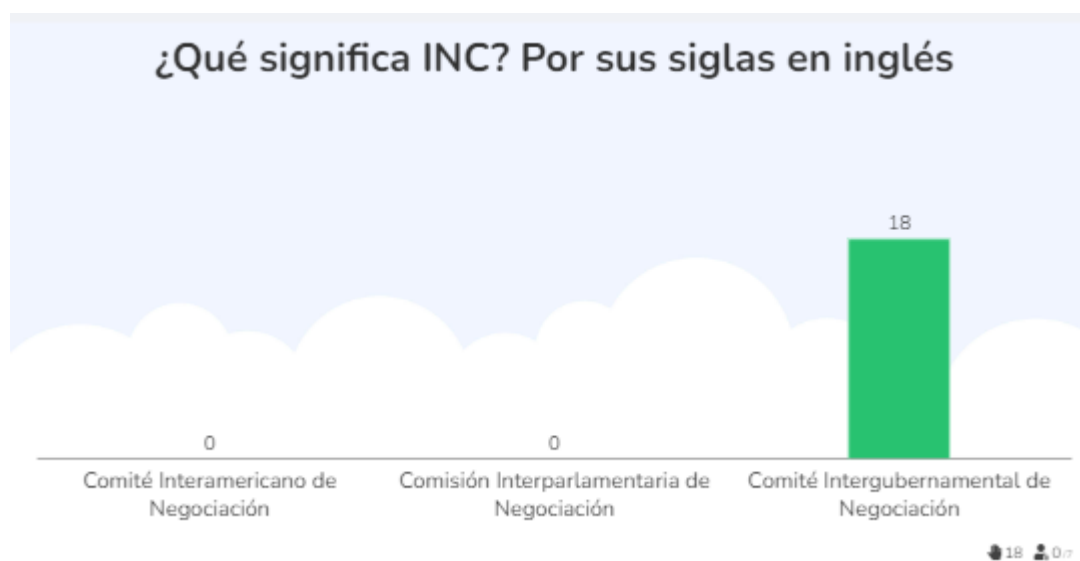
Metodológicamente, este primer acercamiento exploratorio mostró la tendencia con apreciable dispersión sobre la posición nacional encuentro al alcance y los principios del Acuerdo. Para ese momento, se esperaba que durante las actividades convocadas por el MAATE para la construcción y recolección de insumos sectoriales para la Posición Nacional del Ecuador hacia el INC-3, los actores cuenten con mayor información de contexto sobre el proceso de negociación del Acuerdo, ya que esto permitirá un debate con mayores resultados sobre el proceso de implementación del Acuerdo en Ecuador y las consideraciones técnicas nacionales que la delegación deberá tomar en Nairobi en noviembre de 2023.

### **TALLER DE CONSTRUCCIÓN DE LA POSICIÓN NACIONAL DEL ECUADOR AL COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL DE NEGOCIACIÓN 3**

A manera de contexto, se reconoce que el plástico constituye uno de los materiales con mayor presencia producidos hasta ahora, siendo incorporado en una amplia variedad de productos y envases, principalmente. No obstante, aproximadamente el 32% de todo el plástico es empleado en contextos de un solo uso, mientras que un 32% contamina el suelo y los ecosistemas de agua dulce, y hasta 10 millones de toneladas en Ecuador o en el mundo? son vertidas anualmente en los océanos, exacerbando la crisis global en tres ámbitos: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y naturaleza, así como la contaminación y la

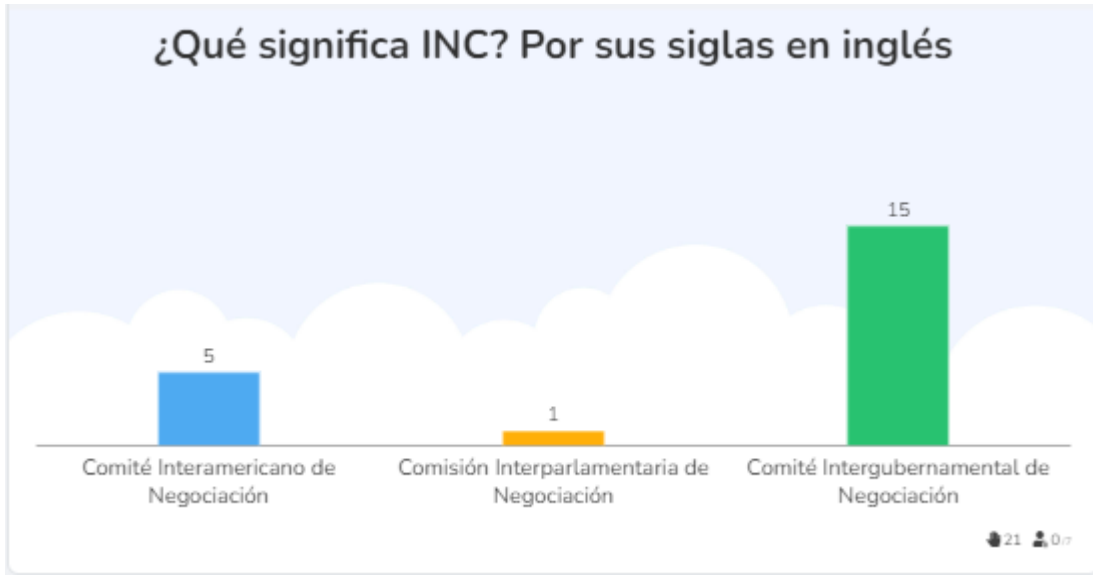
acumulación de desechos (UNEP, 2023). Asimismo, se destaca que el enfoque de circularidad busca conservar el máximo valor de materiales como los plásticos a lo largo de toda la cadena de valor durante el mayor lapso de tiempo posible, cambiando la manera en que diseñamos, fabricamos, usamos y descartamos los productos. En este sentido, el INC busca enfrentar la contaminación que está causando el plástico con una estrategia que aborde el ciclo completo de vida de este material, desde su producción hasta su eliminación. Compartiendo las posiciones presentadas durante el proceso de negociación por varias organizaciones de la sociedad civil, se busca que los objetivos del tratado deban limitar la producción y el uso de plásticos de un solo uso y reducir la cantidad de plásticos que terminan en los océanos. Finalmente, tomando en consideración que en noviembre de 2023, Ecuador tiene previsto asumir el liderazgo del acuerdo global jurídicamente vinculante para la lucha contra la contaminación plástica incluso en el ámbito marino, el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica con el apoyo de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo desarrollan el primer taller sobre el Tratado Global referente a la Contaminación Plástica y el proceso de elaboración de la posición nacional, en la ciudad de Quito, a fin de recopilar los aportes de diversos actores y generar insumos para definir la posición país. El taller fue desarrollado en dos jornadas por lo que se contó con una participación total de 53 participantes. Con veintisiete representantes de organizaciones en la mañana y veintiséis en la jornada de la tarde en la ciudad de Quito en Ecuador.

Metodológicamente, luego de las palabras de apertura y bienvenida, a cargo de autoridades del MAATE y el PNUD, se desarrolló el taller a través de momentos de plenaria y trabajo en mesas. Esto permitió llevar un proceso sistemático y organizado para garantizar la recopilación de la información necesaria. Dentro de la plenaria se desarrolló una ronda de contextualización de la situación del Acuerdo, sus avances y la política pública del Ecuador en torno a la temática del Acuerdo. De esta manera, se realizaron cuatro preguntas a través de la herramienta Ahá Slides para fortalecer el conocimiento de los conceptos base y fomentar la conexión de las personas con el taller. Los resultados fueron:



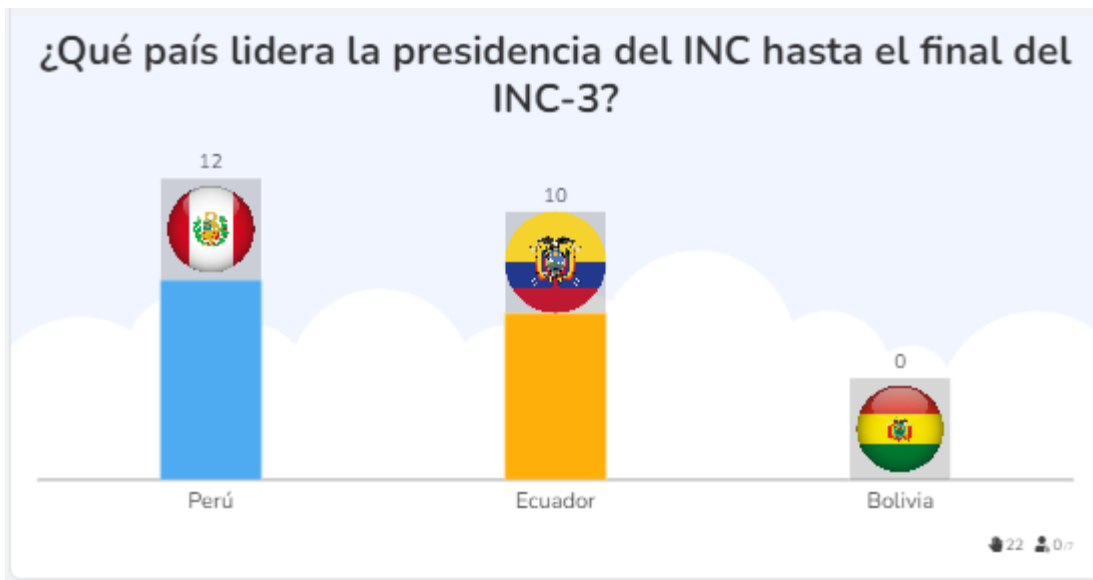
**Gráfico 4.** Taller Posición Nacional/ Pregunta 1 (mañana)

Con gran expectativa, tod@ los miembros del grupo de la mañana respondieron correctamente a la Pregunta 1.



**Gráfico 5.** Taller Posición Nacional/ Pregunta 1 (tarde)

Por su parte, 2/3 o número de los participantes en el grupo de la tarde respondieron acertadamente a la pregunta 1.



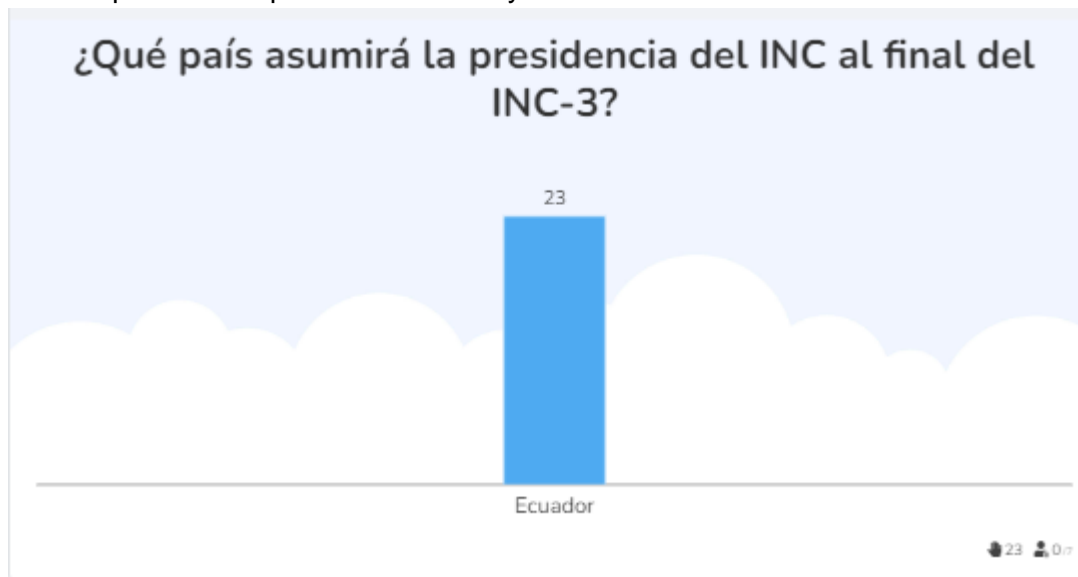
**Gráfico 6.** Taller Posición Nacional/ Pregunta 2 (mañana)

Luego, número de los participantes de la mañana respondieron correctamente la Pregunta 2.



**Gráfico 7.** Taller Posición Nacional/ Pregunta 2 (tarde)

Por su lado, numero de los participantes de la tarde respondieron correctamente la pregunta sobre la presidencia peruana en curso y hasta el término del INC-3.



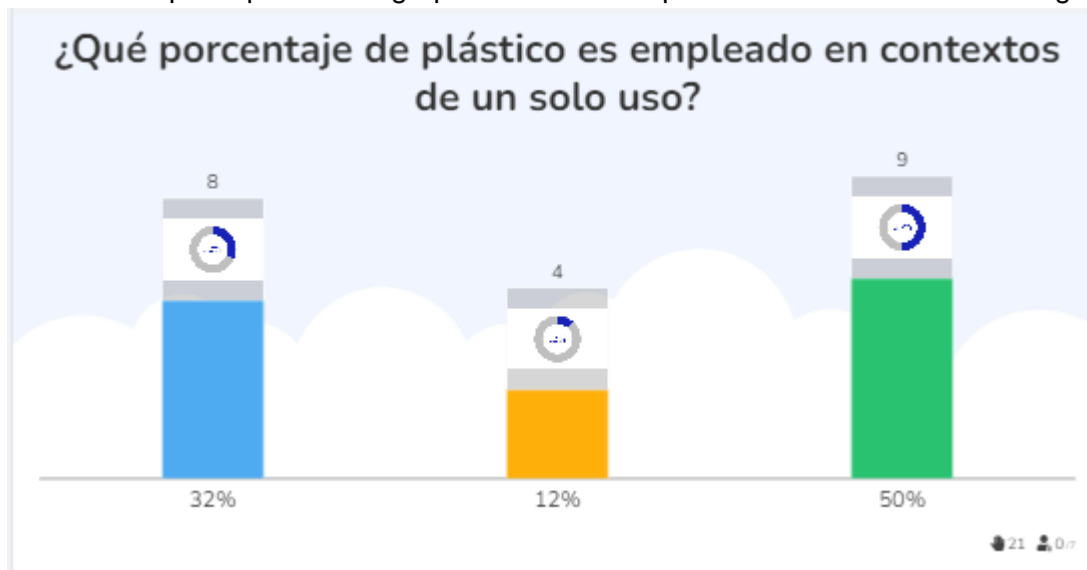
**Gráfico 8.** Taller Posición Nacional/ Pregunta 3 (mañana)

Tod@s l@s participantes del grupo de la mañana respondió correctamente a la Pregunta 3.



**Gráfico 9.** Taller Posición Nacional/ Pregunta 3 (tarde)

Tod@s l@s participantes del grupo de la tarde respondió correctamente a la Pregunta 3.



**Gráfico 10.** Taller Posición Nacional/ Pregunta 4 (mañana)

La mitad del número de los participantes de la mañana respondieron correctamente a la Pregunta 4.



**Gráfico 11.** Taller Posición Nacional/ Pregunta 4 (tarde)

La mitad del número de los participantes de la tarde respondieron correctamente a la Pregunta 4.



**Gráfico 12.** Taller Posición Nacional/ Pregunta 5 (mañana)

Solo una persona del grupo de la mañana respondió correctamente la Pregunta 5.



**Gráfico 13.** Taller Posición Nacional/ Pregunta 5 (tarde)

Solamente dos personas del grupo de la tarde respondieron correctamente la Pregunta 5.

Estadísticamente, en base a los resultados presentados en la primera actividad, se concluye en términos generales, que la representación de actores del grupo de la mañana poseía un mayor conocimiento sobre las generalidades y el contexto del proceso de negociación del Acuerdo; mientras que el grupo de la tarde tuvo una mayor representatividad del universo en cuanto al enfoque técnico y necesidades nacionales. En este sentido, el primer grupo presentó un enfoque estratégico pero disperso sobre la posición que debería asumir el Ecuador dentro del proceso de negociación hacia el INC-3, ya que consideraba elementos de la industria nacional que no tenían alternativas de sustitución, como por ejemplo sobre el empaquetado de insumos agrícolas y su eficiencia en el proceso de distribución. Por otro lado, el grupo de la tarde logró compartir propuestas innovadoras sobre una mejor gestión de los residuos sólidos en Ecuador, pero muchas de esas propuestas no estaban dirigidas al proceso de negociación del Acuerdo, por ejemplo, si bien las propuestas de Educación Ambiental son un elemento central de la transformación que se requiere para aumentar la eficiencia de la gestión de residuos, en esta etapa del proceso de negociación del Acuerdo no tiene cabida porque es una política muy específica que debe tratarse en una posible etapa de transición. Entonces, esta característica entre los grupos impuso una premisa en el Taller sobre la calidad de las propuestas y que debían ser analizadas desde el sector al que pertenecen, en lugar de ser consideradas como propuestas individuales de cada representante. De esta manera, se logró cuantificar las propuestas de acuerdo al sector, aproximando una representatividad estadísticamente aceptable. Véase anexo 2.

Posteriormente, se desarrolló una dinámica separada en mesas de representantes que discutían los diferentes enfoques, alcances y principios que desde su sector son relevantes incluir en un Acuerdo Global, pero también en qué temas el Ecuador podría tomar una posición de negociación. Al respecto, la dinámica se llevó de la siguiente manera:

**Tabla 1. Síntesis analítica de la dinámica participativa nacional sobre residuos plásticos y preparación del tratado vinculante (INC-3)**

<b>Matriz / Eje temático</b>	<b>Preguntas orientadoras</b>	<b>Principales aportes sectoriales</b>	<b>Coincidencias, divergencias y tendencias</b>	<b>Implicaciones para una posición país</b>
<b>MATRIZ 1. Impactos e identificación de objetivos nacionales</b>	<b>1. Impactos de los residuos plásticos en Ecuador</b>	<p><b>Sector privado:</b> reconoce impactos positivos (reciclaje, innovación, economía circular), pero también negativos (contaminación, emisiones, afectación a la salud y biodiversidad).</p> <p><b>Sector público:</b> enfatiza contaminación marina, impacto paisajístico y salud humana.</p> <p><b>Academia:</b> prioriza afectaciones ecosistémicas, microplásticos y COPs.</p> <p><b>Sociedad civil:</b> denuncia vulneraciones a derechos humanos y de la naturaleza, contaminación en océanos y rellenos sanitarios.</p> <p><b>Cooperación internacional:</b> destaca desigualdad socioambiental.</p>	<p>Coincidencia general en los impactos negativos (salud, biodiversidad, contaminación marina). Solo 8,4 % de menciones a impactos positivos, centrados en oportunidades económicas.</p>	<p>Se requiere una narrativa nacional que reconozca simultáneamente los impactos sociales, económicos y ambientales, integrando justicia ambiental y derechos de la naturaleza en la formulación de políticas.</p>
	<b>2. Aspectos a contemplar para la preparación del tratado INC-3</b>	<p><b>Sector privado:</b> promueve financiamiento, innovación tecnológica y responsabilidad extendida del productor (REP).</p> <p><b>Sector público:</b> propone políticas públicas, estándares regionales y participación local.</p> <p><b>Academia:</b> resalta trazabilidad y ecodiseño.</p> <p><b>Sociedad civil:</b> exige enfoque en derechos humanos y alternativas al plástico.</p> <p><b>Cooperación internacional:</b> plantea seguimiento, control y sanciones.</p>	<p>Coincidencias parciales entre academia y sector privado en trazabilidad; convergencia general sobre economía circular.</p> <p>Divergencia en prioridades: transición tecnológica (empresa) vs. justicia ambiental (sociedad civil).</p>	<p>Ecuador puede posicionarse como país mediador entre enfoques productivos y de justicia ambiental, articulando el REP y la trazabilidad con los derechos de la naturaleza.</p>

	<b>3. Acciones prioritarias para el tratado vinculante</b>	<p><b>Sector privado:</b> trazabilidad, incentivos fiscales, educación ambiental y transferencia tecnológica.</p> <p><b>Sector público:</b> certificación de plásticos biodegradables, control y normativas comunes.</p> <p><b>Academia:</b> prohibiciones progresivas y educación integral.</p> <p><b>Sociedad civil:</b> ecodiseño, reducción de producción, formalización de recicladores y financiamiento.</p>	Alta participación de sociedad civil (32,5 %) y privada (31,6 %). Coincidencia en trazabilidad, educación y REP. Diferencias en el enfoque de implementación (certificación vs. prohibición).	La posición país debería incluir metas de certificación y trazabilidad, articuladas con incentivos e instrumentos económicos (REP, impuestos verdes) y participación multiactor.
<b>MATRIZ 2. Medidas vinculantes y mecanismos ejecutables</b>	<b>1. Combinación de medidas vinculantes y mecanismos ejecutables</b>	<p><b>Sector privado:</b> sistemas de reporte, pasaporte del producto, normas de ecodiseño.</p> <p><b>Sector público:</b> articulación interinstitucional y políticas públicas. <b>Academia:</b> prohibición de microplásticos, REP obligatoria y reciclaje en espacio público.</p> <p><b>Sociedad civil:</b> responsabilidad extendida, incentivos, educación y control a GADs.</p>	Sector privado y sociedad civil representan 62 % de aportes, sin coincidencias directas, pero con complementariedad (tecnología vs. justicia ambiental). Academia enlaza ambos enfoques con medidas de responsabilidad diferenciada.	Consolidar un sistema nacional de implementación del tratado que combine obligaciones vinculantes, trazabilidad digital y fortalecimiento de capacidades locales para asegurar cumplimiento efectivo.
	<b>2. Aspectos clave de los mecanismos ejecutables</b>	<p><b>Sociedad civil:</b> inclusión de recicladores, justicia, sanciones y cooperación público-privada.</p> <p><b>Academia:</b> mecanismos transparentes, innovación y capacitación municipal.</p> <p><b>Sector privado:</b> indicadores, metas y financiamiento.</p> <p><b>Sector público:</b> impuestos, educación y circularidad.</p>	Coincidencias entre academia y sociedad civil: reforma arancelaria, armonización metodológica y fortalecimiento de capacidades locales.	Incorporar mecanismos de medición e indicadores verificables, junto con fondos climáticos y capacitación técnica, como elementos de cumplimiento progresivo.
<b>MATRIZ 3. Priorización de plásticos y sustancias de preocupación</b>	<b>1-2. Identificación y priorización de plásticos de alto riesgo</b>	<p><b>Nivel 1 (alto):</b> Bisfenol A, ftalatos, antimonio, plomo, HAP, EPS, PS, PU, PVC.</p> <p><b>Nivel 2:</b> artículos de un solo uso (globos, cubiertos, microperlas, cosméticos).</p> <p><b>Nivel 3:</b> envases multicapa, productos de cuidado personal, envases alimentarios y farmacéuticos.</p> <p><b>Nivel 4:</b> plásticos industriales y microplásticos.</p>	Consenso nacional en prohibir sustancias químicas y plásticos con COPs o alto impacto en salud humana. Menor acuerdo en productos de fácil reciclaje.	La posición nacional debería priorizar la eliminación progresiva de plásticos con aditivos tóxicos y COPs, articulando criterios de riesgo químico, salud pública y viabilidad económica.

**Tabla 8.** Resumen de dinámica participativa nacional sobre residuos plásticos y preparación del tratado vinculante (INC-3)

Metodológicamente, el Primer Taller Participativo para la Construcción de una Posición Nacional en el INC-3, liderado por el MAATE, trajo la oportunidad de relacionamiento de los actores involucrados sobre las medidas de carácter vinculante que Ecuador debería posicionar en la negociación internacional, así como también, opciones para la asistencia financiera, transferencia de tecnología y el fortalecimiento de capacidades. Un facilitador contratado por el PNUD dirigió las preguntas guía y separó a las participantes los grupos de manera que pudiera haber representatividad en cada una.

Adicionalmente a manera de recuento, y por causa de las características de los grupos representantes de la mañana y de la tarde, fuera de la estructura del taller los participantes también expresaron su preocupación e interés sobre otros temas, como fueron:

- Priorizar la producción de plásticos esenciales y prohibir progresivamente los plásticos de alto riesgo y de alta contaminación.
- Prohibir el uso de sustancias químicas en la fabricación de plásticos.
- Aplicación de lineamientos internacionales de eco diseño.
- Establecer compromisos de reducción obligatoria, con metas de corto, mediano y largo plazo.
- Medidas de compensación financiera para facilitar la transición ordenada de naciones con menores recursos y tecnología.
- Compromisos de inversiones en investigación y desarrollo para encontrar las alternativas que permita esta transición y alcanzar el objetivo deseado
- Responsabilidad Extendida del Productor
- Política y ordenanzas públicas con respecto al consumo de plásticos y hacia los productores de los mismos.
- Políticas de Economía Circular que promuevan de forma efectiva la retornabilidad y reciclaje.
- Desarrollo de Bioplásticos
- Incentivar la Educación ambiental.
- Creación de fondos de reciclaje para dinamizar el mercado de los residuos y fomentar el aprovechamiento de los mismos.
- Clasificación de partidas arancelarias no sólo para materias primas sino para los productos elaborados con los diferentes polímeros.
- Trazabilidad Digital.

Por otro lado, los participantes durante el evento consideraron que las medidas de atención especial que se debe considerar con respecto a la asistencia técnica son:

- Clasificación de materiales
- Procedimientos viables (no soluciones falsas) de tratamiento de residuos, que puedan aplicarse en el territorio local con sus particularidades.
- Desarrollo de capacidades técnicas en Educación Superior.
- Intercambio de asistencia técnica en cuanto a los diferentes ciclos del plástico: rediseño, producción, consumo y disposición final. Enfocado a la reducción de producción y consumo.
- Reciclaje público y asociativo para materiales específicos.
- Apoyo en diseño de política pública para evitar la comercialización de plásticos de un solo uso.
- Normas INEN para cada polímero y su uso en productos.

- Contratar asesorías de expertos regionales que han impulsado soluciones en sustitutos.
- Alternativas de empaques.
- Generación y levantamiento de información.
- Guías técnicas, normas estandarizadas, acceso a información y tecnología.
- Inclusión y reconocimiento a sectores informales de la cadena de manufactura y cierre de ciclo de plásticos, cómo recicladores/as de base.

En el caso de la asistencia financiera, las medidas de atención que se deben considerar según los participantes que participaron en el evento son:

- Crear fondos para temas plásticos.
- Generación de mecanismos de REP para los productos plásticos puestos en el mercado a través de sistemas depósito y devolución.
- Mecanismos de financiamiento que priorice los países con mayor limitante de implementación del instrumento.
- Fuentes de financiamiento no tradicionales (movilización de recursos de todas las fuentes), vínculo con cambio climático y biodiversidad.
- Inversión en alternativas de producción y consumo, que fomenten la Economía Circular.
- Desarrollo de Alianzas Públicos Privadas; asociaciones.
- Líneas de crédito con condiciones preferenciales (largo plazo y bajo interés)
- Asistencia financiera para temas de capacitación y educación.
- Acceso a financiamiento a comunidades, colectivos, mujeres.
- Apoyo en análisis de cada plástico para obtener data y motivación para las normas en anexos.
- Asistencia en financiamiento para proyectos piloto.
- Creación de bonos verdes específicos.
- Cooperación para emprendedores, innovadores y recicladores de base para potenciar su contribución en el aprovechamiento del plástico.

Finalmente, las medidas sobre transferencia de tecnología en las que se debe dar especial atención en países en vías de desarrollo, según los participantes del taller, fueron:

- Implementación de modelos alternativos como sistemas de reuso, ecodiseño, transición justa, etc.
- Tecnología que permita que industrias migren a alternativas que sean ecodiseñadas y en las que puedan aplicar la REP y tecnologías para aplicar trazabilidad de productos.
- Equipar laboratorios que permitan el desarrollo de pruebas para certificaciones nacionales referentes a la industria del plástico de biodegradables y/o compostables.
- Implementación de técnicas en el sistema ambiental y agrícola.
- Trazabilidad de productos y sistemas de recolección diferenciada.
- Sistemas eficientes de separación de residuos, tecnología que facilite a la sociedad, municipios y recicladores de base la recolección diferenciada.
- Sistemas de alarma a nivel costero.
- Transferencia hacia GAD para levantar información.
- Transferencia tecnológica enfocada en la jerarquización de GIRS primero con ecodiseño y prevención de residuos además de trazabilidad con blockchain u otros mecanismos adecuados para el contexto.

- Desarrollo de capacidades, digitalización para sectores informales/vulnerables que participan en la cadena de plásticos
- Abrir Centros de investigación, asesoría y provisión de servicios como LATU de Uruguay.
- Herramientas para el seguimiento de indicadores.
- Tecnología de empaques / tipos y materiales.
- Guías para el procesamiento de datos.

Fundamentalmente, los participantes del evento consideraron que para fortalecer las capacidades se deben tomar en cuenta:

- Fortalecimiento de capacidades para los recicladores de base y la sociedad civil.
- Procesos de sensibilización sobre el plástico de un solo uso a los actores (productores, comercializadores, consumidores y gestoras de los residuos plásticos)
- Capacitación en nuevos modelos de negocio que reemplace el plástico de un solo uso, apoyo a GAD en separación en la fuente y auditorías de marca para aplicar REP, control transfronterizo.
- En la adecuada gestión de la GIRS enfocado al aprovechamiento y valorización de residuos, así como la recolección diferenciada a través de sistemas tarifarios, avances tecnológicos y estudios de caso.
- Desarrollo de cátedras de economía circular en diferentes carreras como agrícola, salud, ingeniería.
- De cooperación, innovación, producción y comercialización sostenible/circular a nivel privado.
- Fortalecer grupos regionales de investigación que puedan trabajar de cerca con tomadores de decisión tanto públicos como privados y de la sociedad civil.
- De gestión, control, fiscalización y sanción a nivel público.
- Programas de innovación, emprendimiento.
- Fortalecimiento para la transferencia de conocimiento, también para la tecnificación del reciclaje.
- Programas de formación para aplicación de futura ISO, certificación.
- Fortalecer una Gestión Urbana Sostenible.
- Espacios de formación de las Universidades a los actores de la cadena de plásticos por madurez y necesidad/brecha.
- Capacitación en Ecodiseño y aprovechamiento con casos de éxito ya aplicados.

Concluyentemente, para fines del presente estudio, la relevancia de reunir a los actores involucrados en la problemática del plástico en Ecuador brindó la fuente de información primaria más importante para conocer el relacionamiento de los actores y sus esquemas de poder. De esta manera, entre los objetivos del Taller se pudo democratizar la información que desde el Sector Público y Gobierno se tenía del proceso de negociación del Acuerdo hacia el INC-3 con el resto de actores, sin embargo, se notó una clara disparidad sobre el acceso a la información que la mayoría de actores tenía sobre el proceso pasado, principios y alcances del Acuerdo.

Específicamente, las limitaciones que tuvo el Primer Taller Participativo para la Construcción de una Posición Nacional en el INC-3, liderado por el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica del Ecuador, fue sobre los recursos económicos y logísticos para crear más oportunidades de interacción entre los actores identificados y posible nuevos actores interesados en esta temática hacia el INC-3.

Asimismo, se identificó en los actores la limitante de representatividad en las mesas paralelas, y lo que redujo la participación de los sectores en varias discusiones. Determinantemente, se identificó que ninguno de los actores tenía una estrategia de repetición sobre propuestas, lo que permitió concluir la falta de articulación entre actores, con una leve excepción en el sector público.

Finalmente, un sector no estuvo representado en el proceso de construcción: el consumidor. Si bien el sector de la Sociedad Civil tuvo una activa participación, tuvo una representatividad institucionalizada, pero no incluyó una visión “doméstica” de la problemática. A criterio de este trabajo, esto demuestra que la ciudadanía en la problemática ambiental continúa siendo un elemento del mercado exclusivamente.

## RESULTADOS DEL ESQUEMA DE PODER PARA LA TOMA DE DECISIONES EN EL ACUERDO

En este contexto, con fecha 29 de septiembre de 2023, el Ecuador a través de los canales diplomáticos correspondientes, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana suscribió el *submission* de Ecuador para la INC-3.

Siguiendo un análisis cualitativo y cuantitativo del *submission* y las propuestas presentadas durante el Taller para la construcción de una Posición Nacional en el INC-3, ha analizado que el documento de posición nacional es:

ANALISIS DEL ORIGEN DE PROPUESTAS EN ECUADOR  
SUBMISSION INC 3: ALCANCE

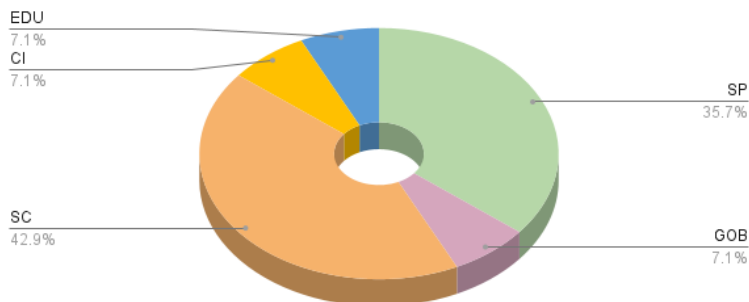
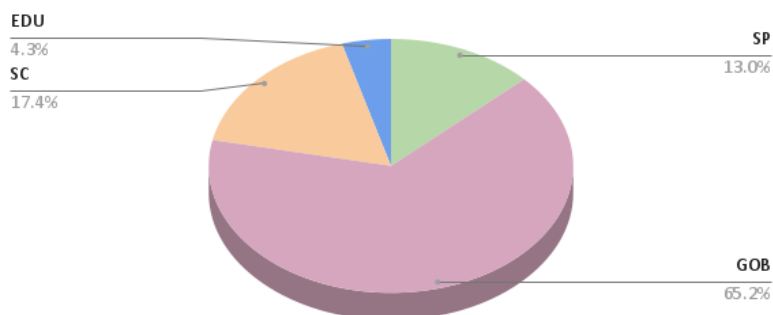


FIGURA 1

Mayoritariamente -aprox. 43%-, compuesto por las propuestas de la sociedad civil, seguido por un tercio de las propuestas del sector privado, según los insumos presentados por los representantes de los sectores en el Taller. Véase FIGURA 1.

Y,

## ANÁLISIS DEL ORIGEN DE PROPUESTAS EN ECUADOR SUBMISSION INC 3: PRINCIPIOS



**FIGURA 2**

Sobre el capítulo de principios, el documento suscrito muestra una posición nacional con insumos mayoritariamente (65%) del sector público, dejando de lado algunas coincidencias de la sociedad civil, sector privado y academia. Véase FIGURA 2.

Adicionalmente, la subsimion de Ecuador en la sección de alcance sobre el Acuerdo, establece claramente que:

“Ecuador reaffirms its submission of 13 February 2023, that provided our input for options for elements of the instrument, such as its objective, and substantive provisions including core obligations, control measures, voluntary approaches, and means of implementation, towards INC2”. (Ecuador Submission INC-3, 2023)

Lamentablemente, este enunciado pre ambulatorio, en términos narrativos, le quita relevancia a los insumos de los participantes del evento nacional.

Por otro lado, dentro de una nota a la misma sección se establece que:

“Submissions by GRULAC and the High Ambition Coalition, which can be found in the website of INC3, also reflect the views of Ecuador. Other written submissions referred to in this written submission can also be found in the website of INC3”. (Ecuador Submission INC-3, 2023)

En este sentido, esta nota busca soportar y brindar de mayor legitimidad a la posición del Ecuador hacia el exterior, apoyándose en los grupos de trabajo intergubernamentales y regionales, lo cual muestra -en términos internacionales- la relevancia de relacionamiento de actores en la problemática del plástico.

## CAPÍTULO 4 RESULTADOS

### ESTADO DE LA PROBLEMÁTICA Y ANÁLISIS DE LAS RELACIONES DE PODER ENTRE LOS ACTORES DEL ACUERDO EN ECUADOR

La problemática de la contaminación por plástico es uno de los fenómenos más evidentes de la crisis planetaria creciente, y ha sido ampliamente detallada por varios autores y organizaciones especializadas (Rockström et al, 2009; ONU, 2016; Richardson et al, 2023), principalmente sobre la acumulación de este tipo de desechos en medios terrestres y marinos (Rodríguez, Bustamante & Mirabal, 2011; Egea, 2022; Eritja, 2022). Es preciso indicar que este es un proceso de contaminación histórico resultante de un modelo de desarrollo guiado por una sobre-demanda del consumo, y sistemas de producción industrializados sin circularidad ni gestión eficiente de residuos (UNEP, 2023).

### DIAGNOSTICO MUNDIAL DE LA PROBLEMÁTICA DEL PLÁSTICO

Según el último reporte sobre la situación de plásticos publicado por el Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, denominado *Turning off the Tap How the world can end plastic pollution and create a circular economy*, en 2023, actualmente es necesario un esquema de transformaciones económicas y sociales necesarias para generar una relación de mayor sostenibilidad entre la producción, consumo y manejos de residuos de los productos plásticos (UNEP, 2023). Primero, el Reporte del PNUMA (UNEP), plantea que, para combatir la contaminación por plásticos, es necesario un nuevo enfoque de mercado centrado en la circularidad de este tipo de productos, que incluya un sistema de reuso competitivo al sistema lineal vigente. Segundo, el fortalecimiento del sistema de mercado de reciclaje que desarrolle actividades de recolección como alternativas económicas y una participación activa de empresas, sociedad civil y principalmente de los colectivos de recolectores de base. En este sentido, el mismo reporte plantea, en base a estudios realizados por el Pew Charitable Trust, PEW por sus siglas en inglés, y Systemiq en 2020; que estos cambios lograrían reducir la contaminación plástica en un 30% hacia 2040, por reuso; y un 20% adicional por dinamismo de actividades económicas vinculadas al reciclaje (UNEP, 2023). Finalmente, el Programa de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente ha establecido también un tercer cambio necesario sobre el potencial de productos sustitutos al plástico para lograr una transformación de mercado para la problemática actual.

En términos económicos, el reporte establece un marco de información sobre la situación actual, y recoge estimaciones sobre producción de productos plásticos en alrededor 430 millones de toneladas métricas al año, según cifras de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE por sus siglas (OCDE, 2022). Por otro lado, el reporte establece que el costo socio-ambiental de la problemática de la contaminación plástica podría ascender de entre \$600 mil millones de dólares hasta \$1 500 millones de dólares por año, aproximadamente. En este sentido, el reporte del PNUMA destaca el impacto económico de las soluciones de monitoreo e innovación de para transformación de mercado, y cuyas proyecciones muestran un ahorro potencial a los gastos sobre manejo actual. La referencia sobre esta cifra se basa en las investigaciones del Pew Charitable Trust y Systemiq, denominado *Breaking the plastic wave: A comprehensive assessment*, en 2020, que establece un potencial de ahorro de inversión del 57%, hacia 2024, comparando los \$113 miles de millones de dólares americanos de inversión en innovación que exige la situación actual y los \$65 mil millones estimados en la transformación de mercado (PEW & Systemic, 2020).

Adicionalmente, según el PNUMA, una transformación del mercado de plásticos traería oportunidades de negocio ligado a la capacidad de adaptación de los entornos en los que se aplicará. De esta manera, el reporte proyecta un beneficio social y económico de 700 000 plazas adicionales de trabajo, mejorando la calidad de vida de los colectivos informales de la cadena de recolección, principalmente. Además, se estima un potencial ahorro en la deuda pública y privada en un 10,3% hacia 2040 (UNEP, 2023, p.xv). Por otro lado, en términos ambientales y de salud humana, el PNUMA ha estimado la reducción de la contaminación por plástico y sus efectos correlacionados a la producción industrial y la emisión de gases de efecto invernadero, y en este sentido, con la transformación de mercado -según el reporte- evitaría 0.5 gigatoneladas de CO2 equivalente anualmente.

Por su parte, metodológicamente, el reporte analiza a todos los productos plásticos de ciclo de vida corto, incluyendo a las fuentes principales de lo microplásticos, como son las microfibras, productos de cuidado personal, pellets y pinturas; y también los plásticos rígidos de la industria automotriz, construcción, textiles, electrónico, agricultura y pesquería (UNEP, 2023, p 4). Fundamentalmente, la *transformación de mercado* es una propuesta que promueve reducir la cantidad de contaminación por plásticos a través de estrategias de innovación sobre la circularidad, sin embargo, esta transformación no considera un *cambio sobre la utilidad* de los productos, es decir, no tiene un objetivo de sustitución, pero sí considera un enfoque de reducción de la eliminación innecesaria de algunos tipos de plásticos de un solo uso y rígidos.

Bajo condiciones actuales, o como se denomina en el reporte condiciones *business as usual*, en 2040, la producción de plásticos de origen fósil y de origen naturales, ¿crean una oferta disponible aproximada de 380 miles de millones de toneladas para satisfacer la demanda de consumo cada año?, y que sumados a los plásticos secundarios del reclasificado industrial tienen el potencial de generar 408 miles de millones de residuos sólidos. Según el reporte, basado en los estudios de Pew y Systemic en 2020, y de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, en 2022, 129 miles de millones de toneladas terminarían en depósitos de residuos, y 227 miles de millones de toneladas en deposición final en el océano (UNEP, 2023, p 12). Sin embargo, el Programa de Naciones Unidas destaca algunos elementos como limitaciones sobre la transformación de mercado propuesto. En este sentido, primero, el reporte no considera la formalidad de la actividad de reciclaje y los derechos laborales relacionados con las actividades de recolección en el análisis de innovación, tampoco el fortalecimiento de capacidades, y educación que son un elemento fundamental para la sostenibilidad social en el contexto del Acuerdo. Segundo, el enfoque de transformación de mercado limita los impactos de la magnitud social y cultural de los litigios entre grandes empresas y los colectivos de reciclaje. El reporte, solamente, considera algunos de los efectos económicos sobre los litigios empresariales que podrían producirse con respecto a las compensaciones y remediaciones a las fuerzas laborales de la cadena de plástico. Aproximadamente, 20 mil millones de dólares es el costo estimado por disputas legales que proyecta el reporte, en países con un marco de aplicación legal adaptable (UNEP, 2023), pues fuera de ellos, no habría aplicabilidad para la norma, y lo cual aumentaría la brecha de justicia social de esta problemática.

## **DIAGNOSTICO DE LA PROBLEMÁTICA DEL PLÁSTICO EN ECUADOR**

En este contexto mundial dinámico, se ha establecido que es un requisito de partida para enfrentar la problemática a nivel nacional, establecer una línea base sobre la gestión de desechos y articular estrategias de acción para la reducción (Iñíguez, 2018; Lebreton et al., 2018; Gaia, 2021; Conopoima, 2022; UNEP, 2022). De esta manera, en el marco de la Global

Action Plastic Partnership, GPAP por sus siglas o en NPAP en español, el Ecuador a través de la Autoridad Ambiental Nacional levantó una línea base para sistematizar la información sobre el desempeño de residuos en la cadena del plástico nacional, su recuperación y manejo de residuos, que sirva para la toma de decisiones para lograr una circularidad de este tipo de productos en el marco de la *Transición Ecológica*. De esta manera, con el apoyo del Foro Económico Mundial, o WEF por sus siglas en inglés, se conoce que en Ecuador, el mapa del sistema de plásticos muestra el flujo de los residuos plásticos a través de etapas clave de un sistema típico de gestión de residuos, primero sobre la recolección, separación, reciclaje, disposición final y gestión inadecuada (GPAP Ecuador, 2023). De esta manera, los tipos de plásticos presentes en Ecuador son los más frecuentes según la clasificación del *Breaking the Plastic Wave*, es decir, botellas, plásticos flexibles, plásticos rígidos, multicapa y multimaterial, y bienes de consumo doméstico (GPAP Ecuador, 2023, p.5). Tomando en cuenta que la circularidad esperada incluye plástico reducido, sustituido y reciclado, entonces la línea base expone un indicador que suma la cantidad de plástico reducido, sustituido y reciclado dividida entre la demanda total de plástico. Asimismo, el reporte de línea base, con año de referencia 2022, titulado *Análisis de Impacto de Intervenciones y Escenarios de Cambio de Ecuador*, ¿establece primero que la cantidad de residuos plásticos generados representa anualmente 627 miles de toneladas cada año? De este total, el reporte refiere que el 87 % son residuos se recolectan para una gestión, es decir, 545 miles de toneladas; mientras que el 13 % restante, es decir, 82 miles de toneladas. Luego, de la muestra recolectada para una gestión de residuos, según el reporte del GPAP en Ecuador, el 48%, es decir, 48 mil toneladas de residuos, se cumplen por los grupos de recicladores de base (GPAP Ecuador, 2023, p.10). Por su parte, la mayor en la gestión de residuos a cargo de los servicios de recolección de los gobiernos locales, corresponde a 497 miles de toneladas, pero en este proceso, es importante mencionar que cada nivel o etapa de gestión de residuos enfrenta un inherente porcentaje de pérdida.

Dentro de la segunda muestra en la gestión de residuos, según el reporte, tenemos que el 8% de residuos tienen un tratamiento de reciclaje de ciclo completo, representando unas 48 mil toneladas efectivamente gestionadas en circularidad. Por otro lado, el 52% de la recolección de los servicios de gestión de residuos, se depositan en rellenos sanitarios, mientras que el 18% se dirigen a celdas o botaderos urbanos o rurales, y en el peor de los casos se incineran a cielo abierto un equivalente a 100 miles de toneladas, o el 15% restante. Finalmente, en términos de contaminación directa por desechos plásticos no recolectados, el estudio establece que 24 miles de toneladas llegan a un entorno terrestre, y 16 miles de toneladas a cuerpos de agua y océanos (Idem). Finalmente, es importante mencionar que bajo la metodología del reporte no se ha considerado a la disposición ineficiente en botaderos como una estadística que suma a la contaminación terrestre. La definición del reporte sobre una *gestión inadecuada* se engloba en todos los residuos plásticos que terminan en sitios de disposición no controlados, que se queman al aire libre y que terminan como contaminación terrestre o acuática, sin embargo, para fines del presente estudio y en base a la investigación revisión bibliográfica disponible (Iñiguez, 2018; IPCC, 2021), se concluye que la gestión controlada de desechos recolectados también afecta y contamina el entorno terrestre, cuando no posee un plan de manejo con plazos de tratamiento establecidos, y evite la acumulación de los desechos.

De esta manera, en mayor detalle la propuesta incluida en el reporte del GPAP Ecuador determina que en (a) los escenarios habituales y (b) con cambios significativos de la gestión de desechos plásticos, el índice de circularidad del Ecuador puede cambiar importantemente de acuerdo a la transformación del sistema. En ese sentido, primero, en un escenario habitual

a 2040, es decir sin medidas significativas, el costo social, económico impactaría a la gestión de las Autoridades competentes, y se reduciría el índice de circularidad a un 6%.

	<b>Actual</b>	<b>hacia 2040</b>
<b>Demanda</b>	627 kton/ año	1145 kton/ año
<b>Costos para gobierno</b>	\$650 millones USD aprox.	\$1250 millones USD aprox.
<b>Empleos generados</b>	20 mil empleos directos	32 mil empleos directos

**Tabla 6.** Métricas de impacto tomadas del reporte *Análisis de Impacto de Intervenciones y Escenarios de Cambio de Ecuador*. Cuadro de resumen sobre sistema actual (a) de elaboración propia. 2023

Comparativamente, es preciso hacer notar que el escenario habitual tiene un impacto social estable hacia 2040, sin significar un estímulo para los sectores industriales, ni para aquellas cadenas de valor dispuestas a asumir el costo marginal de continuar con el tipo de gestión vigente. En este sentido, este escenario conducirá a un incremento en la cantidad de residuos mal gestionados, resultando en un aumento significativo de la contaminación plástica tanto en entornos terrestres como acuáticos, así como un aumento pronunciado en las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2040 (GPAP Ecuador, 2023, p.16). Paralelamente, dentro del origen de la problemática, la mayoría del plástico continuará siendo producido a partir de material de origen fósil, con excepción de una cantidad mínima que provendría de un circuito de reciclaje. De esta manera, se marca una condición urgente sobre la falta de alternativas basadas en sustitutos de origen biológico y de enfoques efectivos centrados en la reducción y reutilización.

Por su parte, un desarrollo eficiente que habilite la gestión adecuada de los residuos de productos plásticos en el Ecuador debe estar acompañada por una inversión pública en infraestructura y tecnología para los actores, además de un cambio de patrones de consumo (UNEA Resolution 5/14, 2022). De esta manera, el reporte del GPAP Ecuador detalla en segundo lugar, un escenario de cambios significativos hacia 2040 que permitiría aumentar el índice de reciclaje en la gestión de residuos de productos plásticos hasta un 45%.

	<b>Actual</b>	<b>hacia 2040</b>
<b>Demanda</b>	627 kton/ año	1145 kton/ año
<b>Costos para gobierno</b>	\$650 millones USD aprox.	\$800 millones USD aprox.
<b>Empleos generados</b>	20 mil empleos directos	36 mil empleos directos

**Tabla 7.** Métricas de impacto tomadas del reporte *Análisis de Impacto de Intervenciones y Escenarios de Cambio de Ecuador*. Cuadro de resumen sistema de cambio (b) de elaboración propia. 2023

De esta manera, se proyecta que Ecuador logrará un índice de circularidad aumente considerablemente para el año 2040 con impactos económicos, sociales y ambientales Véase Tabla 2. Esta transformación se sustenta principalmente en el incremento de las prácticas de reciclaje y una significativa disminución en el uso global de plástico, gracias a (i) la ampliación del uso de productos reutilizables por parte de consumidores e instituciones, (ii) la sustitución del plástico por materiales biodegradables y papel, e (iii) iniciativas de rediseño destinadas a eliminar plásticos innecesarios en los productos. En este contexto, se estima que en Ecuador, aproximadamente el 7.7% de la demanda total de plástico será sometida a procesos de

reciclaje, en su mayoría de ciclo cerrado. Este porcentaje equivaldría a 88,6 mil toneladas, representando el 12.4% del plástico en uso (GPAP Ecuador, 2023, p.20). Finalmente, gracias a la sinergia entre las estrategias implementadas se espera que la contaminación total por plásticos disminuya en un 60% en comparación con los niveles de la línea base de 2022.

Metodológicamente, en el presente estudio han tomado las referencias del reporte GPAP en Ecuador que buscan lograr un escenario de cambio, para el momento de analizar las propuestas que los actores presenten durante el proceso de negociación participativa en la construcción de la posición nacional hacia el INC-3. De esta manera, el análisis tendrá el objetivo de cuantificar las propuestas que conozcan la situación de la problemática en el país y persigan el aumento del índice de la gestión eficiente de residuos sólidos, entre los que se encuentran los residuos plásticos.

### **ACTUALIZACIÓN DEL PROCESO INTERNACIONAL: INC-4 E INC-5**

El proceso de negociación del Acuerdo jurídicamente vinculante para combatir la contaminación por plásticos, incluso en el ámbito marino, continúa siendo uno de los esfuerzos multilaterales más significativos en materia de gobernanza ambiental contemporánea. Desde la adopción del mandato en la Resolución 5/14 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, en marzo de 2022, el Comité Intergubernamental de Negociación (INC, por sus siglas en inglés) ha buscado establecer un tratado con fuerza jurídica para abordar el ciclo de vida completo del plástico (United Nations Environment Programme UNEP, 2022).

La cuarta sesión del Comité Intergubernamental de Negociación se llevó a cabo en Ottawa, Canadá, del 23 al 29 de abril de 2024, y durante esta reunión, se discutió la versión revisada del “borrador cero” del texto del acuerdo, que incorporó propuestas relativas al ciclo de vida de los plásticos, sustancias de preocupación y mecanismos financieros de implementación (UNEP, 2024a). Entre los principales avances se destaca la creación de un grupo de trabajo intersesional, encargado de preparar insumos técnicos entre el INC-4 e INC-5 para acelerar el consenso sobre los temas pendientes (International Institute for Sustainable Development, 2024). Asimismo, los Estados reconocieron la necesidad de identificar productos y polímeros de alto riesgo, además de fortalecer los mecanismos de reporte y monitoreo científico (Earth.org, 2024). Sin embargo, el avance fue limitado. Persistieron desacuerdos profundos sobre si el tratado debía incluir obligaciones vinculantes para la reducción de la producción de plásticos vírgenes, o centrarse exclusivamente en la gestión de residuos y reciclaje (Plastic Pollution Coalition, 2024). La sesión concluyó con críticas de múltiples organizaciones de la sociedad civil, que calificaron el resultado como *una oportunidad perdida* para asegurar una hoja de ruta ambiciosa (Earth.org, 2024).

Desde la perspectiva de América Latina, y en particular de Ecuador, la sesión de Ottawa dejó en evidencia la tensión entre los intereses de los países industrializados y los países en desarrollo. Los primeros buscaron limitar el alcance de las obligaciones sobre producción, mientras que los segundos enfatizaron la necesidad de financiamiento, transferencia tecnológica y justicia ambiental (UNEP, 2024b). Para el Ecuador, co-presidente regional del proceso desde 2022, estos debates reafirman la importancia de sostener un enfoque de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Luego, la quinta sesión del INC se celebró en Busan, República de Corea, del 25 de noviembre al 1 de diciembre de 2024, con el objetivo principal de alcanzar un consenso final sobre el texto del tratado antes del plazo inicial de 2025 (World Wildlife Fund, 2024). Sin

embargo, las divisiones políticas y económicas persistieron. El eje de la controversia volvió a ser la reducción de la producción de plásticos vírgenes, así como los mecanismos financieros y de cumplimiento (IISD, 2025). Debido a la falta de acuerdo, se convocó una sesión adicional (INC-5.2) en Ginebra, del 5 al 14 de agosto de 2025. A pesar de los esfuerzos, el proceso volvió a estancarse y no logró la adopción del texto final. Los reportes oficiales señalaron que las conversaciones colapsaron sin un camino claro hacia adelante (Twin Politics, 2025).

Los países agrupados en la “High Ambition Coalition”, encabezados por Ruanda, Noruega y Perú, reclamaron un tratado con medidas vinculantes sobre la producción y consumo de plásticos, mientras que un bloque de países productores de petróleo —liderado por Arabia Saudita, Rusia y Estados Unidos— defendió un enfoque voluntario basado en la gestión de residuos (IISD, 2025; McMillan, 2025).

Actualmente, el *fracaso* en alcanzar un consenso en INC-5.2 tiene implicaciones estructurales. Por un lado, evidencia la fuerte influencia del sector petroquímico en el proceso de negociación y por otro, que la negociación por unanimidad posterga la entrada en vigor de un instrumento internacional, y agrava que enfrentan las mayores cargas de contaminación sin contar con capacidades técnicas ni financieras suficientes (UNDP, 2025).

Es importante mencionar que, dentro de la presidencia a cargo de Ecuador, se ha procurado moderar el debate político, pero ha sido insuficiente en lo técnico-científico. A criterio de algunas organizaciones de la sociedad civil que han acompañado el proceso, es necesario que, ante la renuncia del Embajador Luis Bayas a la presidencia del INC, esta quedara en algún país del Sur Global (Carvajal, 2025).

Para América Latina, la falta de avances significativos en INC-4 e INC-5 representa un desafío doble. Primero, refuerza la dependencia regional de los modelos de gestión de residuos en lugar de políticas preventivas sobre producción. Segundo, retrasa la oportunidad de acceder a fondos internacionales de transición ecológica y tecnologías limpias (UNEP, 2025).

En el caso de Ecuador, este escenario amplía tanto los riesgos como las oportunidades. La postergación del tratado permite fortalecer políticas nacionales de economía circular, basadas en el Programa de Gestión de Residuos Sólidos y Economía Circular e Inclusiva (GRECI) del MAATE (MAATE, 2023). Asimismo, ofrece una ventana para posicionar al país como referente regional en estrategias de transición justa, economía verde y bioeconomía, coherentes con el Decreto Ejecutivo 059 de 2021 sobre Transición Ecológica.

Las sesiones INC-4 e INC-5 representan un punto crítico en la evolución del Acuerdo Global sobre Plásticos. Si bien se avanzó en la consolidación de un texto negociado y en la creación de grupos de trabajo intersesionales, los desacuerdos sobre la reducción de la producción, la estructura financiera y los mecanismos de cumplimiento impidieron alcanzar un consenso final (UNEP, 2025). En consecuencia, el proceso se proyecta hacia 2026 con el desafío de redefinir sus prioridades, reforzar la cooperación científica y garantizar la inclusión de los países en desarrollo en la toma de decisiones.

Para Ecuador, el contexto actual sugiere la necesidad de fortalecer la articulación entre política exterior, gobernanza ambiental y desarrollo sostenible. La construcción de posiciones nacionales coherentes con los principios del Derecho Ambiental Internacional y con los enfoques de ecocentrismo y economía circular será determinante. Además, la experiencia acumulada en proyectos de infraestructura verde —como los corredores ecológicos urbanos— puede servir como evidencia práctica de implementación anticipada de los objetivos del futuro tratado.

En definitiva, el fracaso temporal del INC-5 no implica un retroceso absoluto, sino un momento de inflexión que revela la complejidad de construir una gobernanza global sobre los plásticos. En este escenario, Ecuador tiene la oportunidad de reafirmar su liderazgo regional impulsando políticas basadas en la justicia ambiental, la equidad y la participación activa de los actores locales en la toma de decisiones internacionales.

## CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Dentro del proceso de análisis en la construcción participativa de la posición nacional al INC-3, el Ecuador, desde la Autoridad Ambiental y dependencias competentes, motivó espacios para la discusión general sobre el proceso de negociación, receptó los insumos de los sectores participantes en el taller liderado por la Autoridad Ambiental y lo transmitió al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para ser conducido por los canales diplomáticos correspondientes. En el presente estudio se concluyó, a través de metodologías de relacionamiento, que el proceso de construcción de la posición nacional del acuerdo global jurídicamente vinculante para la lucha contra la contaminación plástica incluso en el ámbito marino, se desarrolla dentro de un marco en el que, primero, encontramos una diversidad de actores con objetivos marcados en base a sus experiencias y logros históricos colectivos; y segundo, los actores no gubernamentales provienen de un entorno histórico con limitaciones de acceso a la información sobre los asuntos públicos y a la toma de decisiones, pues este tipo de procesos están centralizados en las decisiones del Gobierno.

Teóricamente, los acuerdos internacionales de ambiente tienen la oportunidad de consensuar acciones climáticas ambiciosas pero reales que permitan lograr las ambiciones globales necesarias para la estabilización global. En este caso, motivar un acuerdo vinculante sin una construcción participativa, ausente en la prohibición de plásticos no necesarios, o sin avances progresivos; podría acarrear un *riesgo* sobre el Acuerdo y llegar a convertirse en una falsa solución, principalmente para los países ribereños y países isleños afectados. De esta manera, para fines del presente estudio, la relevancia de reunir a los actores involucrados en la problemática en el Ecuador brindó la fuente de información primaria más importante para conocer las contraposiciones y los consensos entre los actores, y entender esquemas de poder en esta temática. Mediante un enfoque de construcción participativa, se llegó a *democratizar* la información que desde el Sector Público y Gobierno se tenía del proceso de negociación del Acuerdo hacia el INC-3, lo que creó un denominador común entre los participantes, pero fue evidente que se mantuvieron vacíos de entendimiento entre algunos actores y partes interesadas, lo que volvió más difícil la discusión nacional por lograr una posición consensuada, y fue entonces donde las Autoridades competentes decidieron unilateralmente. Al respecto, las principales limitaciones que el proceso de construcción de la posición nacional hacia el INC-3 en Ecuador fueron (i) sobre *capacidades de negociación* porque ninguno de los sectores nacionales se presentó en los espacios de discusión con una estrategia conjunta o lenguaje previamente acordado, lo que permitió concluir la falta de articulación interna entre actores de un mismo sector, con una leve excepción en el sector público; y (ii) de *gestión organizacional* sobre personal destinado al seguimiento del proceso del Acuerdo, porque los representantes de las organizaciones participantes eran en su mayoría los máximos ejecutivos de la organización, y les resultó operativamente difícil continuar con los intercambios en el proceso de construcción; o por la rotación y ausencia de representantes delegados en las sesiones del Taller.

Concluyentemente, este estudio demostró que el Sector Público dominan el poder y criterios de negociación de este tipo de Acuerdos a través de la Cancillería y sus dependencias competentes, como un filtro adicional, jurisdiccional y político, incluso por sobre el técnico especializado gubernamental. Por otro lado, a través de los resultados los espacios de relacionamiento citados, el Sector Privado, tanto nacional e internacional, pueden percibir la falta de articulación gubernamental y social como un espacio de oportunidad durante la transición e implementación del Acuerdo, de manera que la falta de consenso sobre temas

sustanciales como por ejemplo en una lista de exclusión de productos plásticos necesarios a nivel nacional, o un alcance específico sobre los derechos laborales de grupos de recicladores de base; crean un vacío regulatorio potencial al corto plazo en Ecuador. Finalmente, a criterio de este estudio el sector consumidor no estuvo representado en el proceso de construcción, y si bien el sector de la Sociedad Civil tuvo una activa participación, tuvo una representatividad científica que no incluyó la visión *doméstica* de la problemática. De esta manera, esta conclusión se suma a la premisa de la bibliografía especializada que declara que el sector consumidor y ciudadano continúa siendo, solamente, un eslabón del mercado dentro de la problemática ambiental.

En síntesis, sobre el análisis narrativo del presente estudio, se concluye también que dentro del contexto regulatorio del Ecuador para enfrentar la problemática de la contaminación por plásticos existe una estrategia político-social que busca *compensar* los bajos índices de eficiencia en la gestión de los residuos de productos plásticos (8% de circularidad al 2022), al *involucrar* a grupos vulnerables, principalmente mujeres de bajos recursos, en la actividad del reciclaje. Esta estrategia es políticamente relevante ya que representaría una fuerza social-electoral de aproximadamente 25 000 personas, pero que en la situación actual en Ecuador, no tiene un impacto ambiental significativo para enfrentar la problemática por sí sola.

Por otro parte, en el marco del presente estudio se constató que la narrativa de urgencia y la alerta de contaminación son una base para la ambición de las propuestas de acción de todos los países en la tercera sesión del Comité Intergubernamental de Nairobi, y la eficiencia de la gestión de los desechos de productos plásticos depende del relacionamiento y compromisos de los actores y partes interesadas presentados de *buena fe*. Habiendo sido la pregunta de investigación que guió este estudio: ¿Cuál es el grado de influencia que tienen los actores en la construcción de la posición nacional del Ecuador en el proceso de negociación del Acuerdo Global jurídicamente vinculante para la lucha contra la contaminación plástica incluso en el ámbito marino?, se concluye que el sector más influyente en la posición nacional del Ecuador hacia el INC-3, fue el público, en un grado medio-alto, seguido por el social. Además, el proceso de análisis del documento Ecuador Submission durante las sesiones del INC-3 permitió identificar una evolución durante el período del proceso de negociación, más participativo entre actores y con más criterios sobre la temática.

Finalmente, es urgente recomendar la necesidad de mantener un relacionamiento de enfoque participativo y ecocéntrico entre actores del sector público y privado en esta temática, para que sean estudiados a profundidad como una alternativa por el poder público y una transformación ecológica del sistema de administración actual. Si bien el proceso de construcción de la posición nacional del Ecuador hacia el INC-3 no puede considerarse un asunto de riesgo social, ambiental, o económico, bajo un enfoque de sensibilidad-conflicto, se concluye que todos los esfuerzos hacia un proceso participativo, harán de la implementación del Acuerdo, una etapa de reducido riesgo de enfrentamientos social-ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, P., Calvo, F., Rodríguez, J., & Ramos, P. (2003). Residuos: Alternativas de Gestión. Universidad Salamanca.

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi, Ecuador

Baus Pinto, A. M. (2019). Análisis sobre la eficiencia del derecho internacional ambiental frente a la protección del medio marino (Bachelor 's thesis, Quito).

Carvajal, T. (2025, noviembre 5). *Entrevista virtual sobre la participación de la sociedad civil en el proceso del INC*. [Entrevista virtual en Zoom]. Organización Mingas en el Mar.

Castaneta, G., Gutiérrez, A., Nacaratte, F., & Manzano, C. (2020). Microplásticos: un contaminante que crece en todas las esferas ambientales, sus características y posibles riesgos para la salud pública por exposición. *Rev. Bol. Quim.*, 37(3).

Cafferatta, N. (2018). El ascenso de los principios de Derecho Ambiental. *La Ley*, 28(02), 2018.

Calcaterra, R. (2002) *Mediación estratégica*. Barcelona: Gedisa, p.36. ISBN 978-84-7432-901-8.

Coe, J., & Rogers, D. (1997). *Marine Debris: Sources, Impacts and Solutions*. Springer.

Conopoima, Y. C. (2022). Las islas de plástico: su vinculación ambiental en el Ecuador. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 5(2), 96- 103.

Corte Constitucional del Ecuador (2023) Dictamen 5-23-UE/23, Ecuador.

Cozar, J. (2005). Principio de precaución y medio ambiente. *Rev. Esp. Salud Pública*, 79(2), 133-144.

Chapman, P. M. (2007). Determining when contamination is pollution—weight of evidence determinations for sediments and effluents. *Environment International*, 33(4), 492-501.

Dahrendorf, R.(1996) *Elementos para una teoría del conflicto social*. En: *Sociedad y libertad: hacia un análisis sociológico de la actualidad*. Madrid: Tecnos, p 357.

Declaración Ministerial (2021). Ministerial Statement. Septiembre 2021

Earth.org. (2024, mayo 2). INC-4 provides limited progress towards a global plastics treaty. [<https://earth.org/inc-4-provides-limited-progress-towards-a-global-plastics-treaty/>](<https://earth.org/inc-4-provides-limited-progress-towards-a-global-plastics-treaty/>)

Ecuador Submission (2022) INC-1. Punta del Este, Uruguay

Ecuador Submission (2023) INC-2. París, Francia

Ecuador Submission (2023) INC-3. Nairobi, Kenia

Egea, R. M. F. (2022). Compromisos internacionales en materia del medio ambiente: los tímidos avances de Glasgow sobre cambio climático y Kunming sobre biodiversidad salvan la parálisis de las negociaciones por una pandemia que persiste.

Elías, R. (2015). Mar del plástico: una revisión del plástico en el mar.

Empresa Publica de Gestion Integral de Residuos - EMGIRS. (2019). Rendición de Cuentas. Alcaldía de Quito. Ecuador

Eritja, M. C. (2022). Basilea, Rotterdam y Estocolmo: un régimen internacional permeable para la gestión de residuos peligrosos y productos químicos. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 13(2).

European Commission Plastics. (2018). Reuse, recycling and marine litter. ICF Eonomia.

Franceschi, R. B. (2011). Bolsas Plásticas: Re-Cycling, Re-Think, Rechange. [https://eprints.ucm.es/13469/1/Roberta\\_Barban\\_Bolsas\\_Plasticas\\_72.pdf](https://eprints.ucm.es/13469/1/Roberta_Barban_Bolsas_Plasticas_72.pdf)

Gaia (2021) Plásticos en América Latina: Breve reseña de su producción, consumo e impactos ambientales. Break Free from plastic

Gaia (2022) Crisis de los plásticos: desafíos, avances y relación con reciclador@s de base. Cartillas Ilustradas.

Galván, L., & Reyes, R. (2009). Algunas herramientas para la prevención, control y mitigación de la contaminación ambiental. *Universidad, Ciencia y Tecnología*, 13(53), 287-294.

Garín, A. L. (2019). Principios del derecho ambiental en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. *Revista Derecho del Estado*, (44), 195-226.

Gauri Pathak et. al (2023). Plastic pollution and the open burning of plastic wastes. *Global Environmental Change*

Gadaleta, G. et. al. (2023), Assessing the Sorting Efficiency of Plastic Packaging Waste in an Italian Material Recovery Facility: Current and Upgraded Configuration. Politecnico di Bari. Italy

GIRS (2020), Estudio. PLASTEAX. Ecuador

Gómez, O., & Gómez, M. (2013). Evaluación de Impacto Ambiental. Ediciones mundi-prensa.

GPAP Ecuador. (2023) Analisis de Impacto de Intervenciones y escenarios de cambio en Ecuador. World Economic Forum & South Pole. Ecuador.

GRULAC Submission INC-1. (2022)

Hellström, E., (2001). Conflict cultures: qualitative comparative analysis of environmental conflicts in forestry. *Silva Fennica Monographs* 2

Hurtado, O. (2009). El poder político en el Ecuador. Universidad de Virginia. Ariel

- INEC - GAD Municipales (2022). Boletín técnico y base de datos. Gestión de Residuos Sólidos
- INEC Censo poblacional (2010). United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). World Population Prospects: The 2022 Revision.
- International Institute for Sustainable Development. (2024). Summary report of the Fourth Session of the Intergovernmental Negotiating Committee (INC-4). Earth Negotiations Bulletin
- International Institute for Sustainable Development. (2025). Summary report of the Fifth Session and Resumed Session (INC-5.2)\*. Earth Negotiations Bulletin.
- Iñiguez, M. (2018). Estudio de la contaminación marina por plásticos y evaluación de contaminantes derivados de su tratamiento. Universidad de Alicante. España
- IPPC. (2021) Policy Makers Summary. United Nations Environmental Programme. USA
- Kalpakjian, S., & Schmid, S. R. (2002). Manufactura, ingeniería y tecnología. Pearson Educación.
- Kemp D. & Vanclay F. (2013) Human rights and impact assessment: clarifying the connections in practice, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 31:2, 86-96
- Kershaw, P., Katsuhiko, S., Lee, S., Samseth, J., & Woodring, D. (2011). Plastic Debris in the Ocean. UNEP.
- Kroger, M. (2013), Grievances, agency and the absence of conflict: The new Suzano pulp investment in the Eastern Amazon
- Kothari A., et al (2019): Pluriverso: un diccionario del posdesarrollo. Icaria Editorial (Colección Antrazyt 492), Barcelona, España Traducción de Angello Ponziano. 479 páginas.
- Lebreton, L. et al. (2018) Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic. *Sci. Rep.* 8, 1–15.
- Ley Orgánica de Simplificación y Progresividad Tributaria (2019) Registro Oficial. Suplemento Nº 111. República del Ecuador, Ecuador.
- Ley Orgánica para la Racionalización, reutilización y reducción de plásticos de un solo uso (2020) Registro Oficial 354. República del Ecuador, Ecuador.
- MAATE (2021) Estadísticas de Gestión Integral de Residuos y Desechos Sólidos no Peligrosos Municipales.
- MAATE (2022) Memoria Ministerial. INC-1. Repositorio de la Dirección de Cooperación Internacional. Quito, Ecuador
- MAATE (2022) Memoria Ministerial. PNUMA XXIII. Repositorio de la Dirección de Cooperación Internacional. Quito, Ecuador

MAATE (2023) Memoria Ministerial. INC-2. Repositorio de la Dirección de Cooperación Internacional. Quito, Ecuador

Manzanal, M. (2022). La negociación desde una perspectiva colaborativa: el método Harvard. Centro de Estudios de Administración, 6(1), 77-87.

Martínez Alier, J., & Roca Jusmet, J. (2001). Economía ecológica y política ambiental (2a. ed.). Fondo de Cultura Económica. <http://bibliotecas.uchile.cl/documentos/20130115-0513c499105.jpg>

McMillan, D. (2025). Plan for the ban: Global plastics treaty negotiations on pause. McMillan Insights.

Meléndez Valencia, & Meléndez Torres, P. I. (2013). INFLUENCIA DE LA CIRCULACIÓN EÓLICA Y MARÍTIMA EN LA FORMACIÓN DE LAS ISLAS DE BASURA EN EL MUNDO. Ciencia y Sociedad, 38(4), 743-791.

Mesa Suárez, R. (2024). "Islas" de plástico, una aproximación a escala de laboratorio. Universitat Politècnica de València. <https://riunet.upv.es/handle/10251/208861>

Miall H., Ramsbotham O., Woodhouse T (2005), Contemporary Conflict Resolution, Cap.2. Cambregde: Cambridge Polity Press

Moreno, Y. (2022). Las islas de plástico y su vinculación ambiental en el Ecuador. Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas, 5(2), 96-103.

Morán, Susana (2022) "Los desechos plásticos aún ingresan al Ecuador sin control", Susana Morán (2022)

Molina, R., Gómez, W, & Lozado, C. (2022). Contaminación marina por desechos plásticos en países del perfil costero del Pacífico Sur, 2016-2021. Pol. Con., 6(5), 458-478.

Moon, D. (2022). Tratado global sobre plásticos: Recomendaciones para INC1 Resumen.

Moon, D. (2022). UNEA publication packet\_waste trade\_2022 Nov fin.

OCDE (2022). Deposit refund schemes. Disponible en: <https://www.oecd.org/stories/ocean/deposit-refund-schemes-58baff8c/>.

Orjuela Terán, K. P. (2022). La evolución regulatoria de plásticos de un solo uso en Colombia.

Organización de las Naciones Unidas. (2016). Informe de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. PNUMA. [https://digitallibrary.un.org/record/845762/files/A\\_71\\_25-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/845762/files/A_71_25-ES.pdf) Volumen 5 | Número 2 | Mayo-Agosto - 2022 103

Organización Mundial de la Salud. (2019). La contaminación destruye la salud y la economía. OMS. <https://porelclima.es/equipo/2656-graves-efectos-de-la-contaminacion-en-la-salud-y-la-economia>.

- Özkaynak, B., et al., (2012). Mining Conflicts around the World: Common Grounds from Environmental Justice Perspective. EJOLT Report No. 7.
- Padilla, C. P., Arévalo, D. X., Bustamante, M. A., & Vidal, C. L. (2017). Responsabilidad Social Empresarial y desempeño financiero en la industria del plástico en Ecuador. *Información tecnológica*, 28(4), 93-102.
- Palardy, J. (2022). Breaking the plastic wave: Solving the plastic pollution problem. In *Sustainable Seminar Series*.
- Pew Charitable Trusts and Systemiq. (2020). Breaking the plastic wave: A comprehensive assessment of pathways towards stopping plastic pollution. <https://www.systemiq.earth/breakingtheplasticwave/>.
- Plastics Europe. (2022) Situación en 2022. España: [plasticseurope.org/es](https://plasticseurope.org/es)
- Plastic Pollution Coalition. (2024, mayo 2). INC-4 closes in Ottawa, Canada: Missed opportunity for ambition. [<https://www.plasticpollutioncoalition.org>](<https://www.plasticpollutioncoalition.org>)
- Prenzel, P. V., & Vanclay, F. (2014). How social impact assessment can contribute to conflict management, *Environmental Impact Assessment Review*, 5, 30-37.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2019), *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial*, GEO 6: Planeta sano, personas sanas, Nairobi - Kenia
- Reglamento General a la Ley Orgánica para la Racionalización, Reutilización y Reducción de Plásticos de un Solo (2021) Decreto Ejecutivo 1342, República del Ecuador, Ecuador.
- Rodríguez, V., Bustamante, L., & Mirabal, M. (2011). La protección del medio ambiente y la salud, un desafío social y ético actual. *Rev Cubana Salud Pública*, 37(4), 510-518
- Rodríguez G. & Páez I —Temas de derecho ambiental: una mirada desde lo público. Universidad del Rosario. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, Colombia
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F. S., Lambin, E., ... & Foley, J. (2009). Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and society*, 14.
- Richardson, J., Steffen W., Lucht, W., Bendtsen, J., Cornell, S.E., et.al. 2023. Earth beyond six of nine Planetary Boundaries. *Science Advances*, 9, 37.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity. (2016). *Convenio sobre la Diversidad Biológica*. UNEP
- Schmid, H. (1968). Peace Research and politics. *Journal of Peace Research*, 5(3), 217-232. <https://doi.org/10.1177/002234336800500301>
- Socas, A. (2018). *Contaminación por residuos: Islas de Plástico*. Universidad de La Laguna.

Soto Medina, J. M. (2022). Reciclado mecánico del material plástico procedente de la fracción resto de las plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos.

Trabucchi, M. (2019). Las 7 islas de plástico más grandes del mundo.  
<https://www.revistagg.com/noticias/articulo/7-islas-de-plastico-mas-grandes-del-mundo>

Twin Politics. (2025, agosto 14). Why the global plastics treaty negotiations in Geneva failed.  
[<https://twinpolitics.eu>](<https://twinpolitics.eu>)

United Nations Development Programme [UNDP]. (2025). Resumed Fifth Session of the Intergovernmental Negotiating Committee (INC-5.2).  
<https://www.undp.org>](<https://www.undp.org>)

United Nations General Assembly (2022) Resolution A/RES/76/300. Ginebra, Suiza

United Nations Environment Programme. (2022). UNEA Resolution 5/14: End plastic pollution. Nairobi.

United Nations Environment Programme (2023) Resolution UNEP/PP/INC.2/INF/4. Ginebra, Suiza

United Nations Environment Programme (2023). Turning off the Tap. How the world can end plastic pollution and create a circular economy. ISBN: 978-92-807-4024-0. Nairobi.

United Nations Environment Programme. (2024a). INC-4: Summary of proceedings. Ottawa.

United Nations Environment Programme (2024b). Regional statement: Latin America and the Caribbean. UNEP-LAC Office.

United Nations Environment Programme. (2025). Plastic Pollution Treaty Negotiations: Progress and Outlook. Nairobi.

Vanclay, F., Esteves, A. M., Aucamp, I., & Franks, D. M. (2015). Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects. IAIA

Veiga, J., Fleet, D., Kinsey, S., Nilsson, P., Vlachogianni, T., Werner, S., Galgani, F., Thompson, R., Dagevos, J., Gago, J., Sobral, P., & Cronin, R. (2016). Identifying Sources of Marine Litter. JRC Technical Report.

Vélez, O., & Galeano, E. (2002). Investigación cualitativa. Estado del arte. Universidad de Antioquia. Trabajo Social, 16(16), 269–270

Written Submission (2022). Ecuador. July 2022

Woodhouse, T. (2021) Mantenimiento de la paz y resolución de conflictos internacionales. Instituto para Formación en Operaciones de Paz.

World Wildlife Fund. (2024). Global Plastics Treaty: Negotiations towards ending plastic pollution. [<https://www.worldwildlife.org>](<https://www.worldwildlife.org>)



## ANEXO 1

Estratégicamente, el INC-2 motivó a países como República Federal de Alemania y la República de Palau; y la República de Ghana por liderar grupos de contacto para avanzar en la identificación de las posiciones nacionales de los miembros sobre los enfoques y opciones que podrían servir como base para el desarrollo de un instrumento futuro, y de esta manera se podrían identificar áreas de convergencia y brechas restantes. El primer grupo de contacto se reunió durante cuatro sesiones desde el miércoles 31 de mayo hasta el jueves 1 de junio de 2022 con la misión de analizar el *Objetivo* del Acuerdo considerando las tres opciones establecidas en el párrafo 9 del documento UNEP/PP/INC.2/4; y las *Obligaciones* a propósito del mismo (MAATE, Memoria Ministerial INC-2, 2023).

Dentro de este primer grupo de contacto, hubo miembros que expresaron su preferencia por la opción original establecida en párrafo 9.a sobre: *acabar con la contaminación por plásticos; proteger la salud humana y el medio ambiente a lo largo de todo el ciclo de vida del plástico*; ya que favorecían un objetivo centrado, preciso y sucinto. Por otro lado, muchos miembros también apoyaron la referencia al objetivo de acabar con la contaminación plástica; de acuerdo con la resolución 5/14 de la UNEA, y algunos otros pidieron agregar un énfasis en el medio ambiente marino de acuerdo con dicha resolución. Finalmente, también hubo miembros quienes favorecieron la fusión de elementos de las diferentes opciones. Posteriormente, en este grupo de contacto liderado por Alemania y Palau, también se abordó la temporalidad del Acuerdo, creando posiciones sobre un objetivo con plazos determinados para poner fin a la contaminación por plásticos, y mientras que algunos miembros estaban a favor de su inclusión para expresar la urgencia del problema y facilitar el seguimiento del progreso y la validez, otros prefirieron no incluir para no limitar la vida útil del instrumento a un período de tiempo específico.

Asimismo, dentro del abordaje de las *Obligaciones* que produciría el Acuerdo global jurídicamente vinculante para la lucha contra la contaminación plástica incluso en el ámbito marino se consideraron los conceptos de obligaciones básicas, y fue donde algunas delegaciones destacaron oralmente las interrelaciones incluso con otras secciones del documento sobre opciones y medidas respectivas. De esta manera, primero, hubo una propuesta por establecer una obligación general que fomente la norma para establecer una economía circular plástica y se llevó a consideración la siguiente obligación:

Posible obligación 1. *Eliminación gradual y/o reducción de la oferta, la demanda y el uso de polímeros plásticos primarios (fuente)*

Al respecto, algunos miembros subrayaron que sus aplicaciones dependían de la naturaleza del polímero o químico que se regulaba. Además, se destacó también la necesidad de centrarse en el efecto de los plásticos en el medio ambiente. Luego, algunos países destacaron que el plástico no es un contaminante por sí solo, y es esencial en una serie de industrias y aplicaciones. Finalmente, algunos miembros destacaron la necesidad de tener en cuenta la sostenibilidad o la disponibilidad de sustitutos a los productos plásticos. En este punto, el grupo de contacto requirió incluir una visión de implementación por etapas y según los periodos de transición. En este contexto, también hubo en miembros que no apoyaron el establecimiento de objetivos globales y favorecieron el establecimiento de objetivos y compromisos nacionales, y destacaron la necesidad de promover la producción y el consumo sostenibles de polímeros plásticos a lo largo del ciclo de vida del plástico, así como medidas del lado de la demanda, incluso a través de acciones determinadas a nivel nacional.

Finalmente, hubo delegaciones que priorizaron las sustancias primarias problemáticas como polímeros plásticos peligrosos, o aquellos con mayores impactos sobre el ambiente o la salud pública, o aquellos que pueden ser fácilmente sustituidos. Una particularidad a considerar en este grupo de contacto fue la importancia en el esfuerzo por definir claramente la noción de polímeros plásticos primarios, en particular sí se trata solo a los polímeros de origen fósil, o podría incluir también material no fósil como los plásticos de origen biológico. Además, varios miembros expresaron su apoyo al uso de medidas basadas en el mercado en virtud del párrafo 10.c: *Establecer medidas basadas en el mercado, como medidas basadas en los precios, permisos de producción, licencias, eliminación de incentivos fiscales y una tasa, arancel o impuesto obligatorio sobre la producción de plástico virgen*, con flexibilidad en la elección de medidas específicas que se adoptarán a nivel nacional para tener en cuenta las circunstancias nacionales.

En otro momento, la segunda propuesta de obligación fue:

Posible obligación 2: *prohibición, eliminación gradual y/o reducción del uso de productos plásticos problemáticos y evitables (fuente)*

Al respecto, dentro de la discusión sí bien muchos miembros apoyaron la opción para *prohibir, eliminar y/o reducir el uso de productos plásticos problemáticos y evitables*, algunos miembros también expresaron que prohibir ciertos tipos de plásticos puede tener efectos socioeconómicos negativos en la industria mundial del reciclaje. En este sentido, también hubo miembros que apoyaron la opción 11.c:

Prohibir, eliminar progresivamente, reducir o controlar la producción, venta, distribución, comercio y uso de productos de plástico específicos problemáticos y evitables en fechas identificadas (los criterios de la letra b) anterior y la lista y fechas de eliminación progresiva aquí indicadas podrían identificarse en un anexo al instrumento) (UNEP/PP/INC.2/4, 2022) .

En este sentido, algunos señalaron la necesidad de exenciones para ciertas categorías de productos plásticos, incluidos aquellos para los que no hay alternativas disponibles ni accesibles. Al respecto, se destacó la necesidad de exenciones en ciertos sectores, incluido el sector de la salud. Asimismo, dentro el proceso operativo, se discutió que algunos criterios expresados sobre productos plásticos que se eliminarán o prohibirán, podrían incluirse en anexos modificables a través de un proceso de evaluación basado en evidencia, siguiendo el ejemplo de algunas Convenciones de regulación de productos químicos.

Más adelante, la siguiente propuesta de obligación fue:

Posible obligación 3. *Prohibición, eliminación gradual y/o reducción de la producción, el consumo y el uso de productos químicos y polímeros de interés (fuente)*

De esta manera, dentro del grupo de contacto liderado por Alemania y Palau, si bien hubo miembros que apoyaron la consideración de esta tercera propuesta de obligación, algunos enfatizaron la importancia de tener en cuenta las circunstancias nacionales y seguir un enfoque basado en evidencia científica. Asimismo, hubo representantes que destacaron la necesidad de basar cualquier prohibición, eliminación o control de sustancias preocupantes

en criterios claros y precisos respaldados por una sólida base de pruebas y una evaluación de riesgos, presentados dentro del proceso de negociación del Acuerdo.

Finalmente, varios miembros del grupo de contacto apoyaron la introducción de opciones para regular la producción y el uso de productos químicos y polímeros de interés, tal como se identifica en el párrafo 12.a, es decir, elegir una lista o una fase de eliminación progresiva, aplicar los requisitos de importación. En este punto se incluyó en la discusión el término de la transparencia del uso de polímeros y productos químicos de interés para ayudar a la implementación del Acuerdo.

Luego, la cuarta propuesta de prohibición fue:

Posible obligación 4. *Reducción de microplásticos (fuente)*

De esta manera, hubo convergencia sobre el efecto adverso de los microplásticos y el apoyo entre los miembros a las medidas para reducir la liberación de microplásticos en los procesos de gestión de residuos. Al respecto, hubo un amplio apoyo para abordar las liberaciones no intencionales de microplásticos, y de esa manera, muchos miembros apoyaron las opciones bajo la opción 13 b. sobre el desarrollo de directrices sobre la mejor tecnología disponible y las mejores prácticas ambientales para reducir la liberación de microplásticos, incluyendo las industrias de lavado, textil, neumáticos y señalización vial. Finalmente, algunos miembros también mencionaron la relevancia de los nanoplásticos; un mecanismo de seguimiento armonizado a nivel mundial podría ayudar a evaluar la presencia de microplásticos en el medio ambiente; vínculos con el consumo y la producción sostenibles y medidas para mejorar la circularidad.

Progresivamente, como quinta propuesta de obligación se presentó a:

Posible obligación 5: *fortalecer la gestión de residuos (fuente)*

En este sentido, la mayoría de miembros apoyó el fortalecimiento de la gestión de desechos plásticos bajo este nuevo instrumento, al tiempo que destacó la necesidad de evitar la duplicación con los AMUMAs existentes, especialmente a los similares al Convenio de Basilea. Adicionalmente, se abordó la necesidad de un trabajo articulado con el Convenio Internacional para prevenir la Contaminación por los buques, MARPOL por sus siglas en inglés. Por otro lado, dentro de esta propuesta, fue importante el debate en torno a las prácticas peligrosas que deberían prohibirse, y donde se trató a la *incineración* como una práctica peligrosa con alto impacto ambiental. Asimismo, hubo miembros que expresaron que no todas las prácticas enumeradas en la obligación deben considerarse como peligrosas, pero que deben estar debidamente reguladas en cada país para controlar su eficiencia de gestión.

Finalmente, algunos miembros señalaron la necesidad de adaptar los esquemas Responsabilidad Extendida al Productor, REP por sus siglas o EPR por sus siglas en inglés, a las condiciones nacionales. Sin embargo, se expresó preocupación de que hacer que la rendición de cuentas de los productores fuera voluntaria tuviera implicaciones en la aplicación del principio de *quien contamina, paga*, y fue este elemento dentro del grupo de contacto donde se enfatizó la discusión del objetivo del Acuerdo hacia un documento sobre la responsabilidad global de los productores e industrias asociadas al plástico. De esta manera, se propusieron opciones adicionales, incluidos instrumentos económicos para promover la

prevención y minimización de desechos y requisitos mínimos para rendimiento, reducción o reutilización, entre otros.

Más adelante, la sexta propuesta de obligación presentada fue:

Posible obligación 6: *fomentar el diseño para la circularidad (fuente)*

Al respecto, los países miembros de este grupo de contacto expresaron su visión sobre qué criterios podrían establecerse en un posible anexo del instrumento. Para algunos miembros, los criterios de diseño también son importantes al momento de promover la reutilización y reparación de productos plásticos. Operativamente, varios miembros apoyaron las medidas de etiquetado para productos y envases de plástico a la luz de los criterios de diseño que podrían armonizarse a nivel mundial. En este sentido, algunas propuestas giraron en torno a apoyar el establecimiento de guías sobre el potencial de reciclado de los productos plásticos puestos en el mercado, con un enfoque sectorial y limitado la toxicidad de los aditivos, para lo cual también será necesario mecanismos de intercambio de información.

Luego, la séptima obligación que se presentó, fue:

Posible obligación 7: *fomentar la reducción, reutilización y reparación de productos y envases de plástico. (fuente)*

Dentro de esta obligación, muchos miembros apoyaron fomentar la reducción y reutilización de productos plásticos en consonancia con la jerarquía de gestión de residuos, a través de estrategias la sensibilización de los consumidores, la aplicación de normas, certificaciones y requisitos de diseño de productos armonizados y medidas bajo la opción 16.b (v) del UNEP/PP/INC.2/INF/4, es decir, sobre fomentar la reducción y reutilización de productos de plástico, incluyendo tasas, aranceles o incentivos fiscales, sistemas de REP, sistemas de devolución de depósitos y recogida de productos, requisitos de derecho a reparación y eliminación de barreras comerciales. Por otro lado, algunos países miembros del grupo de contacto no apoyaron una utilización estandarizada de tarifas o incentivos fiscales, o los esquemas REP, ya que cada estado miembro debe evaluar su propia capacidad y circunstancias a través de planes individuales. En mayor detalle, se expuso dentro del grupo que las normas de diseño se determinarán a nivel nacional, pero los estándares podrían estar en línea con los establecidos por la Organización Internacional de Normalización, ISO por sus siglas en inglés.

Seguidamente, como octava propuesta de obligación se propuso:

Posible obligación 8: *promover el uso de alternativas y sustitutos seguros y sostenibles (fuente)*

Al respecto, algunos miembros apoyaron las plataformas para compartir información sobre el desarrollo de sustitutos seguros y sostenibles, y el uso de medidas económicas para incentivar la investigación de tales alternativas. Algunas delegaciones destacaron la consideración de los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, incluso de las comunidades locales. En este sentido, algunos miembros advirtieron en contra de los plásticos biodegradables y de base biológica como alternativas de la problemática. Estratégicamente, los países miembros del grupo de

contacto favorecieron la creación de un grupo de expertos técnicos para establecer criterios sobre alternativas y su disponibilidad de implementación. Dentro de esta obligación es importante destacar que la discusión trajo consigo la necesidad de incluir mecanismos financieros para la implementación de sustitutos seguros y sostenibles en el tiempo.

Luego, la siguiente propuesta de obligación presentada fue:

Posible obligación 9: *eliminar la liberación y emisión de plásticos al agua, suelo y aire*

En este punto, los miembros coincidieron en la importancia de la inclusión de disposiciones sobre la eliminación de liberaciones al agua, el suelo y el aire a lo largo del ciclo de vida de los plásticos, incluidos los microplásticos. Para ello, también se abordó la necesidad de incluir medidas vinculantes pero sectoriales como sobre los artes de pesca abandonados, perdidos y descartados.

Por otro lado, se propuso una décima obligación vinculada a la urgente situación actual de la contaminación por plásticos:

Posible obligación 10: *abordar la contaminación plástica existente*

En este sentido, muchos de los países del grupo de contacto mostraron su preocupación de la situación actual sobre la contaminación por plásticos incluyendo el ecosistema marino, razón por la cual se instó a trabajar de manera coordinada con otras instancias como el Programa de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO por sus siglas en inglés; Organización Marítima Internacional, OMI por sus siglas; las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesqueras, OROP por sus siglas; la MARPOL y el Convenio de Londres. De esta manera, también se apoyaron las *best available techniques*, BAT por sus siglas en inglés; y las *best environmental practices*, BEA por sus siglas en inglés, pero existió un marcado debate sobre el enfoque voluntario de estas prácticas.

Lamentablemente no se abordó acciones de mitigación sobre la acumulación de residuos en los océanos.

Cerca del final, la enésima propuesta de obligación fue:

Posible obligación 11: *facilitar una transición justa, incluida una transición inclusiva del sector informal de residuos.*

En este sentido, hubo un amplio apoyo a la introducción de disposiciones para una transición justa y equitativa que contribuye al alivio de la pobreza, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales. Además, se hizo referencia a un enfoque de derechos humanos, tal como se establece en la Resolución A/RES/76/300 de la Asamblea General de la ONU sobre el reconocimiento del derecho a un medio ambiente limpio, saludable y seguro como un derecho humano. Asimismo, algunas delegaciones reconocieron los derechos de los pueblos indígenas y las partes interesadas relevantes que enfrentan limitaciones de capacidad y acceso a la información dentro de esta temática.

Finalmente, la última y duodécima propuesta de obligación fue:

Posible obligación 12: *Posible obligación básica: proteger la salud humana de los efectos adversos de la contaminación plástica.*

Dentro de esta opción, fundamentalmente, existió un amplio apoyo de los países miembros, pero con un enfoque integrado, científico y basado en el riesgo para la salud humana. Además, hubo una propuesta para establecer un organismo subsidiario dedicado a sintetizar la ciencia y la investigación relevantes para los formuladores de políticas y trabajar con organizaciones como la Organización Mundial de la Salud, OMS por sus siglas, y la Organización Internacional del Trabajo, OIT por sus siglas, sobre este tema. Finalmente, se señaló que las lagunas de conocimiento deben abordarse, incluso mediante más investigaciones y estudios y la transferencia de conocimientos.

En síntesis, el grupo de contacto liderado por Palau y Alemania concluyó que el Acuerdo deberá incluir y resolver (i) la identificación de criterios y lista potencial de sustancias de preocupación que también consideran diferentes sectores y el ciclo de vida completo del plástico, (ii) las definiciones, incluidos los plásticos problemáticos y evitables, (iii) sobre criterios para identificar productos plásticos problemáticos y evitables específicos para prohibir, eliminar, reducir o controlar la producción, venta, distribución, comercio y uso de productos plásticos, (iv) los criterios para determinar y priorizar plásticos problemáticos y evitables, (v) una lista de plásticos problemáticos, sectores, usos y funcionalidades para los que no existen sustitutos, (vi) el alcance, definición de microplásticos, productos potenciales que contienen microplásticos agregados intencionalmente, (vii) el desarrollo de objetivos para la reducción, reutilización y reparación de productos plásticos (viii) sobre el trabajo de liberaciones intencionales de microplásticos, (ix) trabajo con partes interesadas relevantes sobre artes de pesca en el ciclo de vida de los plásticos, (x) directrices sobre Responsabilidad Extendida del Productor, (xi) el período de transición hasta que se prohíban o reduzcan algunos productos o sustancias.

Asimismo, dentro del proceso de negociación del Acuerdo hacia 2025, el grupo de contacto decidió que habría reuniones interseccionales con el objetivo de avanzar con la identificación de las posibles áreas de trabajo, principios y alcance de un *borrador cero*. Sin embargo, los posibles cronogramas y métodos de trabajo estarían sujetos a una decisión de la Secretaría del INC, posiblemente para la tercera ronda de negociación en noviembre de 2023, en Nairobi, Kenia. Finalmente, se concluyó que además el Acuerdo en sí, y el trabajo entre sesiones debería evitar cualquier duplicación de los flujos de trabajo existentes bajo otros Acuerdos Multilaterales Ambientales, y usarlos como base de avances.

## ANEXO 2

<b>MATRIZ 1</b>							
	Nº de propuestas	MESA 1	MESA 2	MESA 3	MESA 4		
P1	Sector Privado	12	4	3	3	22	18.49%
	Sector Publico	11	10	16	-	37	31.09%
	Academia	-	9	-	2	11	9.24%
	CI	2	-	-	-	2	1.68%
	Sociedad Civil	22	18	7	-	47	39.50%
			MESA 1	MESA 2	MESA 3	MESA 4	119
P2	Sector Privado	13	4	-	5	22	19.13%
	Sector Publico	13	2	23	2	40	34.78%
	Academia	-	3	4	4	11	9.57%
	CI	6	-	-	-	6	5.22%
	Sociedad Civil	7	14	7	8	36	31.30%
		MESA 1	MESA 2	MESA 3	MESA 4	115	<b>100.00%</b>
P3	Sector Privado	14	10	9	4	37	31.62%
	Sector Publico	9	1	11	2	23	19.66%
	Academia	4	6	6	2	18	15.38%
	CI	-	1	-	-	1	0.85%
	Sociedad Civil	18	13	2	5	38	32.48%
						117	<b>100.00%</b>

<b>MATRIZ 2</b>							
	Nº de propuestas	MESA 1	MESA 2	MESA 3	MESA 4		
P1	Sector Privado	2	13	-	2	17	31.48%
	Sector Publico	2	-	5	2	9	16.67%
	Academia	-	11	-	-	11	20.37%
	CI	-	-	-	-	0	0.00%
	Sociedad Civil	3	5	7	2	17	31.48%
	P2	Nº de propuestas	MESA 1	MESA 2	MESA 3	MESA 4	54

Sector Privado	2	5	-	2	9	18.75%
Sector Publico	3	-	5	-	8	16.67%
Academia	-	6	4	2	12	25.00%
CI	-	-	-	-	0	0.00%
Sociedad Civil	2	4	11	2	19	39.58%
					48	<b>100.00%</b>