

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
16 ABR 2018
RECEBIDO
Firma _____ Hora 10:50 AM

Proyecto de Ley N° 2702/2017-CR

LEY QUE PROMOCIONA Y REGULA LA MINIMIZACIÓN DE RESIDUOS DE BOLSAS PLÁSTICAS PARA LA PORTABILIDAD DE MERCANCÍAS

El Congresista de la República, **PATRICIA ELIZABETH DONAYRE PASQUEL**, integrante del **Grupo Parlamentario Peruanos Por el Cambio** del Congreso de la República; en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y los artículos 75° y 76° numeral 2) del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROMOCIONA Y REGULA LA MINIMIZACIÓN DE RESIDUOS DE BOLSAS PLÁSTICAS PARA LA PORTABILIDAD DE MERCANCÍAS

**TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1. Finalidad

Eliminar progresivamente la producción, uso y distribución de las bolsas plásticas no biodegradables y no compostables que son entregadas a los consumidores con la finalidad de transporte de mercancías en establecimientos comerciales, centros comerciales, mercados mayoristas, mercados de abastos, bodegas, panaderías, tiendas de abarrotes y farmacias.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente Ley se aplica a las bolsas de base polimérica de alta (PEAD) y baja densidad (PEBD) no biodegradables y no compostables, entregadas por los comerciantes a los consumidores con la finalidad de portabilidad de los productos adquiridos. No se encuentran regidos por esta Ley los envases y embalajes primarios de base polimérica cuyo uso se justifica por estrictas razones de inocuidad alimentaria y salud.

Artículo 3. Objetivo de la Ley

Las disposiciones de la presente norma tienen como objetivo:

- a. Minimizar la generación de residuos sólidos derivados del uso de bolsas plásticas no biodegradables y no compostables con fines de portabilidad en las actividades de comercio interno.
- b. Racionalizar progresivamente el uso de bolsas plásticas con fines de portabilidad.
- c. Promover la reutilización de bolsas plásticas no biodegradables y no compostables en sus diferentes usos.
- d. Crear las condiciones para la recuperación y reciclaje de las bolsas plásticas no biodegradables y no compostables.
- e. Eliminar progresivamente la distribución y uso de bolsas plásticas no biodegradables y no compostables.
- f. Impulsar a la industria nacional para la producción de bolsas plásticas biodegradables y compostables.
- g. Facilitar que los consumidores puedan identificar las bolsas biodegradables, no biodegradables, compostables, reciclables y no reciclables.

Artículo 4. Principios

Los principios que determinan los contenidos regulatorios del presente dispositivo, así como su interpretación son:

- a. **Principio de responsabilidad extendida.** Los consumidores, productores y comerciantes implementan medidas de ecoeficiencia que minimizan la generación de bolsas plásticas, facilitan su reaprovechamiento y promueven su sustitución, participando activamente en la gestión de los residuos sólidos de bolsas de plástico priorizando las etapas de recuperación y reciclaje.
- b. **Principio de gradualidad.** La aplicación de las disposiciones de la presente Ley se ejecuta a través de metas institucionales incrementales, fijadas por el Ministerio del Ambiente –MINAM, en coordinación con el Ministerio de la Producción -PRODUCE.
- c. **Principio de transparencia.** A través de las bolsas de plástico reguladas por esta norma se informa al usuario sobre las características del producto, sus impactos y usos alternativos, con la finalidad de que el usuario tome una decisión o realice una elección adecuada de consumo, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos y prevenir o minimizar la generación de esta clase de residuos.

Sin perjuicio de lo mencionado, también son aplicables los principios que rigen la gestión ambiental en el país.

Artículo 5. Definiciones

Para efectos de la presente ley, se consideran las definiciones listadas a continuación. Sin perjuicio de estas, se considerarán las establecidas en las demás leyes, normas legales y normas técnicas aprobadas que establecen disposiciones para la gestión de residuos sólidos.

Actividad de comercio interno. Se refiere a la intermediación que pone en contacto la oferta y la demanda de bienes y que se relaciona con la entrega de bolsas de plástico al consumidor con fines de portabilidad de los bienes adquiridos.

Bolsas plásticas. Artículo de base polimérica de alta y baja densidad que son entregadas a los consumidores con fines de portabilidad de mercancías adquiridas en establecimientos comerciales, centros comerciales, mercados mayoristas, mercados de abastos, bodegas, panaderías, tiendas de abarrotes y farmacias.

Bolsas plásticas biodegradables. Aquellas que cumplen con los ensayos de laboratorio y criterios de aceptación aprobados por el Instituto Nacional de Calidad – INACAL, en torno a la biodegradabilidad última en el medio natural tanto en ambientes terrestres y acuáticos.

Bolsas plásticas no biodegradables. Aquellas reguladas por este dispositivo que no cumplen con los ensayos de laboratorio y criterios de aceptación que sean publicados por el INACAL en torno a la biodegradabilidad última en el medio natural en ambientes terrestres y acuáticos.

Bolsas plásticas reciclables. Aquellas que son biodegradables o no biodegradables y que por sus características admiten que sus componentes sean reintroducidos como materia prima en nuevos procesos productivos de transformación, para crear nuevos bienes.

Bolsas plásticas no reciclables. Aquellas que son biodegradables o no biodegradables y que por sus características no admiten que sus componentes sean reintroducidos como materia prima en nuevos procesos productivos de transformación, para crear nuevos bienes.

Bolsas reutilizables. Bolsas que no son de material polimérico de alta o baja densidad y que por sus características admiten ser usadas varias veces para el fin que fueron creadas.

Comerciantes. Persona natural o jurídica que, en el ejercicio de sus actividades económicas de intermediación comercial, entrega a sus clientes las bolsas regidas por esta Ley con fines de portabilidad. Pueden ser establecimientos comerciales, centros comerciales, mercados mayoristas, mercados de abastos, bodegas, panaderías, tiendas de abarrotes y/o farmacias, entre otros.

Embalaje primario. Material que contiene o guarda a un producto y que forma parte integral del mismo para proteger la mercancía y distinguirla de otros artículos. En forma más estricta, el envase en cualquier recipiente, lata, caja o envoltura propia para contener alguna materia o artículo.

Productores de bolsas plásticas. Toda persona natural o jurídica que produce bolsas plásticas con fines comerciales o no.

Recolección selectiva. Acción de segregación de residuos en la fuente de generación para su posterior acondicionamiento y comercialización.

TÍTULO II DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES

Artículo 6. Autoridades competentes

Conforme a sus competencias sectoriales y las establecidas en la Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, la regulación de la gestión y manejo de los residuos de bolsas de plástico corresponde a las siguientes entidades:

- a. Ministerio del Ambiente (MINAM) y entidades públicas nacionales
- b. Gobiernos regionales
- c. Municipalidades provinciales
- d. Municipalidades distritales
- e. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

A fin de lograr un adecuado planeamiento y ejecución de la presente norma, las acciones que realicen dichas entidades deberán ser coordinadas y articuladas.

Artículo 7. Ministerio del Ambiente

Es la Autoridad Ambiental Nacional y órgano rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, encargada de regular y promover la adecuada gestión de los residuos sólidos en el país, incluyendo los residuos de bolsas de plástico, así como coordinar con las autoridades sectoriales y órganos de gobierno en todos sus niveles la debida aplicación de la normativa nacional en materia de residuos sólidos, incluida la presente Ley.

Las funciones específicas del MINAM en materia de la presente Ley, son las siguientes:

- a. Incorporar en la planificación de la gestión nacional de los residuos sólidos a la gestión de los residuos de bolsas plásticas de acuerdo con la presente Ley.
- b. Establecer medidas técnicas y normativas de minimización del uso de bolsas plásticas no biodegradables y no compostables, así como promover la sustitución con medios sostenibles.
- c. Sistematizar la información sobre gestión integral de los residuos de bolsas plásticas para su inclusión en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) y su difusión respectiva.

- d. Incluir en su portal web información referidas a campañas de sensibilización sobre el impacto de los residuos de bolsas plásticas.
- e. Promover o brindar la asistencia técnica a los órganos de gobierno en todos sus niveles a fin de facilitar la gestión ambiental adecuada de los residuos de bolsas plásticas dentro de su jurisdicción.
- f. Promover al interior del sector público el uso racional de bolsas plásticas, promoviendo la eliminación progresiva del uso de bolsas que no sean biodegradables ni compostables en ambientes naturales terrestres y acuáticos.
- g. Implementar incentivos de distinción y reconocimiento público para las experiencias exitosas y el buen desempeño en manejo ambiental de residuos de bolsas plásticas.
- h. Determinar los mensajes y la señalética distintiva que debe ser consignada en las bolsas plásticas, con la finalidad de racionalizar su uso, fomentar el reúso, minimizar la generación de residuos y promover su segregación en la fuente y reciclaje de ser el caso.
- i. Comprobar los criterios técnicos y normas aprobadas por INACAL referidas a la biodegradabilidad de las bolsas plásticas, mediante pruebas en laboratorio y en ambientes naturales terrestres y acuáticos, o las que considere más idóneas para dicho fin.

Artículo 8. Ministerio de la Producción

Es la autoridad nacional encargada de normar, supervisar, evaluar, fiscalizar o sancionar las actividades de su competencia vinculadas a la producción de bolsas de plástico. Entre sus funciones específicas tiene:

- a. Realizar, en coordinación con el MINAM, campañas de promoción y sensibilización dirigida a los productores y comerciantes de bolsas de plástico del ámbito de su competencia.
- b. Presentar al MINAM la información sistematizada respecto a la gestión, manejo y fiscalización ambiental de los residuos de bolsas plásticas correspondientes al ámbito de su competencia.
- c. Desarrollar, aprobar e implementar mecanismos de vigilancia de la producción de bolsas plásticas biodegradables y compostables, en concordancia con las normas técnicas aprobadas por INACAL.
- d. Promover la implementación de una industria que produzca progresivamente bolsas plásticas reciclables y biodegradables en ambientes naturales terrestres y acuáticos.

Artículo 9. Gobiernos sub-nacionales

Los Gobiernos Regionales, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales tienen las siguientes funciones:

- a. Realizar campañas de educación y sensibilización dirigida a los generadores y comerciantes de bolsas de plástico, así como a la población en general.
- b. Promover la segregación de los residuos de bolsas de plástico en la fuente de generación para su manejo diferenciado, en el marco de sus competencias en materia de gestión ambiental y de residuos sólidos.
- c. Efectuar el seguimiento, supervisión, fiscalización, sanción y/o otorgamiento de reconocimientos y/o incentivos por buenas prácticas correspondiente a las disposiciones contempladas en la presente ley que se encuentran bajo su competencia según leyes orgánicas.
- d. Diseñar e implementar estrategias para eliminar el uso progresivo de bolsas plásticas no biodegradables y no reciclables, e incentivar el uso de bolsas reutilizables, biodegradables y reciclables.

El cumplimiento de las disposiciones de la presente norma es fiscalizado por los gobiernos locales, sin perjuicio de las competencias conferidas al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y a las autoridades sectoriales.

Artículo 10. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental tiene como funciones

- a. Efectuar el seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción respecto de la fabricación de bolsas plásticas.
- b. Presentar información sistematizada al MINAM de los resultados del seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción correspondiente a las disposiciones contempladas en la presente ley de acuerdo a su competencia.

Artículo 11. Instituto Nacional de Calidad

El Instituto Nacional de Calidad – INACAL, es responsable de la aprobación de las normas técnicas relacionadas a los artículos de base polimérica de alta y baja densidad, así como de realizar los ensayos de laboratorio correspondientes, a efectos de poder distinguir claramente entre las bolsas biodegradables compostables, las bolsas biodegradables en el medio acuático, las bolsas biodegradables en el medio terrestre y las bolsas reciclables.

Artículo 12. Entidades públicas nacionales competentes

Las entidades públicas nacionales competentes tienen entre sus funciones:

- c. Efectuar el seguimiento, supervisión, fiscalización, sanción y/o otorgamiento de reconocimientos y/o incentivos por buenas prácticas correspondiente a las disposiciones contempladas en la presente ley de acuerdo con su competencia.
- d. Presentar información sistematizada al MINAM de los resultados del seguimiento, supervisión, fiscalización, sanción y/o otorgamiento de reconocimientos y/o incentivos por buenas prácticas correspondiente a las disposiciones contempladas en la presente ley de acuerdo a su competencia.

TÍTULO III DE LAS CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS Y SIGNOS DISTINTIVOS

Artículo 13. De las características técnicas de las bolsas

Las características técnicas de las bolsas se definen en las normas técnicas, de aplicación obligatoria, adecuadas y/o aprobadas por el Instituto Nacional de Calidad – INACAL.

El plazo de implementación de las normas técnicas se establece en el reglamento de la presente Ley.

Artículo 14. Signos distintivos y señaléticas

Las bolsas plásticas tienen características distintivas de fácil identificación que permitan diferenciar si son bolsas biodegradables y compostables, tanto en el medio terrestre como acuático, siguiendo las normas técnicas a ser aprobadas por INACAL.

Las bolsas que tengan más de una de las características señaladas deberán indicarlo. El sello y señalética deben ser visibles, claros y de fácil comprensión para el consumidor, ocupando como mínimo el 20% de la superficie de la bolsa. El MINAM definirá las especificaciones de la señalética distintiva de acuerdo con las disposiciones de la presente ley y en concordancia con la señalética estándar establecida por las normas técnicas de aplicación internacional; tomando en consideración que la tinta o material usado no afecte la capacidad de biodegradación y compostaje de la bolsa.

TÍTULO IV DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS GENERADORES, PRODUCTORES Y COMERCIANTES

Capítulo I Generadores de residuos de bolsas de plástico

Artículo 15. Generador menor de residuos de bolsas de plástico

Se considera generador menor de residuos de bolsas de plástico a:

- a. Toda persona natural que en razón de sus actividades domésticas o de servicios genera estos residuos, o;
- b. Toda persona jurídica, que no se encuentre sujeta al Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) y cuyas actividades se relacionan con la entrega de bolsas de plástico al consumidor con fines de portabilidad de los bienes adquiridos, como por pequeños o medianos establecimientos comerciales, como bodegas, librerías, mercado de abastos, tiendas individuales, farmacias, boticas.

Los generadores menores son responsables de los residuos de bolsas de plástico desde su generación hasta su entrega al servicio municipal de recolección selectiva de residuos sólidos, asociaciones formales de recicladores o a los puntos de acopio implementados para tal fin.

Artículo 16. Obligaciones de los generadores menores

Son obligaciones fiscalizables de los generadores menores:

- a. Adquirir y/o entregar bolsas plásticas que cuenten con el área o espesor, así como la señalética distintiva y que cumplan con las características técnicas permitidas.
- b. Segregar los residuos de bolsas de plástico de los residuos sólidos municipales.
- c. Privilegiar el uso de bolsas reutilizables, a fin de reducir la generación de residuos de bolsas plásticas en las actividades que impliquen la portabilidad de mercancías, alimentos empacados, bebidas, medicinas u otro tipo de bienes portables.

Artículo 17. Generador mayor de residuos de bolsas plásticas

Se considera generador mayor de residuos de bolsas de plástico a toda persona jurídica cuyo proyecto o servicio se encuentra sujeto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y cuya certificación ambiental es emitida por PRODUCE o por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental –SENACE, cuando se realice la transferencia de competencias, y que en razón de sus operaciones comerciales y/o productivas genera esta clase de residuos.

Los productores de bolsas de plástico y comerciantes mayores, como supermercados y centros comerciales, mercados mayoristas y galerías comerciales, pueden ser considerados también como generadores.

Artículo 18. Obligaciones de los generadores mayores

Son obligaciones fiscalizables de los generadores mayores:

- a. Adquirir y/o entregar bolsas plásticas biodegradables y reciclables, y que cuenten con la señalética distintiva y el área o espesor establecidos.
- b. Reducir y eliminar progresivamente el uso de bolsas de plástico no reciclables y no biodegradables.
- c. Segregar los residuos de bolsas de plástico de los residuos sólidos no municipales y disponerlos según lo establecido en la legislación de gestión de residuos sólidos.
- d. Realizar actividades de sensibilización para sus trabajadores relacionados al uso innecesario de bolsas de plástico, así como fomentar el uso de bolsas reutilizables en las actividades que lo permitan.
- e. Proveer a los clientes que lo soliciten, información sobre las consecuencias del uso innecesario de bolsas de plástico, las características de biodegradabilidad de las bolsas de plástico, así como la forma de manejo ambiental de los residuos de bolsas de plástico que se generen.
- f. Otras que se establezcan en normas reglamentarias.

Capítulo II

Productores de bolsas de plástico

Artículo 19. Productor de bolsas

Se considera como productor de bolsas plásticas a toda persona natural o jurídica que se dedica como actividad principal o secundaria a la fabricación de este tipo de bienes.

Artículo 20. Obligaciones de los productores de bolsas de plástico

Son obligaciones de los productores las siguientes:

- a. Adecuar progresivamente sus procesos productivos de forma que las bolsas que produzcan cumplan con las disposiciones de esta Ley y sus normas reglamentarias.
- b. Facilitar información a sus clientes acerca de las características de las bolsas de plástico, biodegradables y reciclables.
- c. Otras que se establezcan en normas reglamentarias.

TÍTULO V INCENTIVOS Y PROHIBICIONES

Capítulo I Incentivos

Artículo 21. Incentivos

Por el adecuado manejo ambiental de los residuos de bolsas plásticas, se considerarán los incentivos siguientes:

- a. Distinción y reconocimiento público de experiencias exitosas y buen desempeño en manejo ambiental de residuos de bolsas plásticas por parte del MINAM.
- b. Otros que se establezcan mediante Ley y normas reglamentarias.

Con el objetivo de promover el adecuado manejo de los residuos y en aplicación de la presente Ley, y sin perjuicio de las facultades establecidas por la Ley Orgánica de Municipalidades, los gobiernos locales podrán establecer los incentivos que consideren necesarios para las personas naturales y jurídicas que cumplan con lo establecido en la presente norma.

Capítulo II Prohibiciones

Artículo 22. Prohibiciones para la eliminación progresiva de bolsas plásticas no reciclables ni biodegradables

- 22.1. Transcurridos 12 meses desde la entrada en vigencia del presente dispositivo, se prohíbe la entrega a los consumidores cuya área o superficie sean menores a 625 centímetros cuadrados o bolsas de superficie mayores, pero cuyo espesor sea menor a 50 micras, con fines de portabilidad.
- 22.2. Transcurridos 36 meses desde la entrada en vigencia del presente dispositivo, se prohíbe la entrega a los consumidores de bolsas que no sean biodegradables o reciclables, según las normas técnicas aprobadas por INACAL sobre la materia y que no cuenten con los signos distintivos correspondientes.
- 22.3. Transcurridos 48 meses desde la entrada en vigencia del presente dispositivo, se prohíbe la entrega a los consumidores de bolsas plásticas que no sean biodegradables en medios naturales acuáticos y terrestres.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Encargar al MINAM la definición y aprobación de las especificaciones del sello de identidad y la señalética que se refieren en los artículos 13 y 14 de la presente Ley, en un plazo de 180 días hábiles contados a partir de la vigencia de la misma.

Segunda. Encargar al MINAM el desarrollo y aprobación del reglamento de la presente ley, en un plazo no mayor de 180 días hábiles contados a partir de la vigencia de la misma; la cual debe incluir el desarrollo de las sanciones referidas a la no aplicación de la presente norma.

Tercera. Encargar al INACAL para que en un plazo no mayor de 180 días hábiles contados a partir de la vigencia de la misma, adecue las normas técnicas sobre biodegradabilidad con la finalidad de distinguir la capacidad de biodegradación según los artículos de base polimérica estén en ámbitos acuáticos o terrestres.

Cuarta. Encargar al MEF para que, en un plazo no mayor de 180 días hábiles contados a partir de la vigencia de la misma, diseñe y apruebe incentivos tributarios para la adecuación, promoción e implementación de una industria que sustituya a bolsas plásticas no biodegradables ni reciclables.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

i. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

En las últimas décadas, la contaminación ambiental a causa de los plásticos es un problema que se acrecienta debido a la proliferación de oferta de productos y servicios en el mercado, así como también al crecimiento demográfico, las actividades económicas diarias y los patrones de consumo de la población. En ese sentido, las autoridades de varios países han puesto mayor énfasis en el diseño y la gestión de los residuos sólidos, hasta su disposición final.

En 1950, con una población de 2500 millones de habitantes, el mundo produjo 1,5 millones de toneladas de plástico. En el 2016, con una población de más de 7 mil millones, se produjo 300 millones de toneladas, con graves consecuencias para las plantas y los animales marinos. Alrededor del 79% está disperso en los océanos y paisajes del mundo o en los vertederos. El resto se incinera o recicla, pero incluso dos tercios de los plásticos reciclados terminan en el medio ambiente después de un solo uso. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) señala que *"Para el 2050 habrá más plásticos que peces en los océanos, a menos que la gente deje de utilizar artículos de un solo uso elaborados con este material, como las bolsas y las botellas"*¹.

Un trillón de bolsas plásticas de un solo uso es utilizado cada año y cerca de dos millones por minuto en todo el mundo. Las bolas plásticas están hechas de gas natural o petróleo que se formaron durante millones de años, y sin embargo se usan por solo unos minutos antes de desecharse. La energía utilizada para producir estas bolsas podría conducir un automóvil por 1.7 millones de millas. Tal vez ningún otro elemento simbolice los problemas de nuestra cultura de usar y tirar más que la bolsa de plástico de un solo uso².

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)³ dejó en evidencia que la fauna silvestre ingería residuos de plásticos flotantes en los océanos, como las tortugas marinas que ingerían bolsas de plástico y que morían por deshidratación al paralizarse su sistema digestivo. También se observó al plancton comiendo partículas de plástico. Dicho plancton pasa a ser parte del alimento de los mariscos, el atún y el salmón, para finalmente llegar al ser humano a través de su alimentación. Asimismo, ha significado la muerte de más de un millón de aves y especies marinas a su paso cada año, debido a la ingesta de plástico, inanición, enredo y contaminación química del ecosistema marino⁴.

¹ The Guardian. (sin fecha). How to make economies create more value and less waste. Disponible en: <https://www.theguardian.com/the-gef-partner-zone/2017/aug/31/how-to-make-economies-create-more-value-and-less-waste>

ONU (Organización de las Naciones Unidas, US). (2017). Especial: La ONU lucha por mantener los océanos limpios de plásticos (en línea). Consultado 13 de dic .2017. Disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=37309#.Wjrli9LibIU>

² Larsen and Venkova. (2014). The Downfall of the plastic bag: A global picture. http://www.earth-policy.org/plan_b_updates/2014/update123

³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2015). Los desechos de plástico invaden nuestros océanos. Consultado 10 de dic. 2017. Disponible en <http://www.fao.org/news/story/es/item/319970/icode/>

⁴ Ritch E., Brennan C. & Macleod C. (2009). Plastic bag politics: Modifying consumer behaviour for sustainable development. International Journal of Consumer Studies. 33. 168 - 174. 10.1111/j.1470-6431.2009.00749.x

A pesar de los beneficios del plástico, usado desde dispositivos médicos hasta vehículos más livianos y más eficientes en combustible, es un creciente problema de contaminación ambiental que afecta tanto para la vida silvestre como a la salud humana. La contaminación plástica está ascendiendo por la cadena alimenticia hasta llegar a nuestras mesas⁵; ya que el plástico se tritura, pero no se descompone por completo, se rompe en pedazos contaminantes cada vez más pequeños, los que pueden absorber contaminantes adicionales como pesticidas y desechos industriales que se encuentran en los océanos y los entrega en grandes dosis a la vida marina y a las personas que consumen vida marina. Los productos están llenos de aditivos que carecen de un registro de seguridad y se han relacionado con una serie de problemas de salud, incluidos ciertos tipos de cáncer y la infertilidad⁶.

En cuanto al contacto de componentes químicos utilizados en la producción de plásticos y que afectan a la salud humana, encontró que dos grandes clases de plástico se relacionan con productos químicos que son de importancia crítica para la salud humana: bisfenol-A o BPA, y los aditivos utilizados en la síntesis de plásticos, conocidos como ftalatos. Los BPA son reconocidos desde la década de 1940 como un producto químico de alteración endocrina que interfiere con la función hormonal normal, mientras que los plastificantes como el di-etilhexil ftalato o DEHP se añaden especialmente en productos plásticos sanitarios, incluidos bolsas IV. Los bebés y mujeres embarazadas o lactantes están en mayor riesgo de exposición a sustancias tóxicas o el paso de BPA y aditivos como el DEHP⁷.

En el año 2012, la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁸ elaboró, junto a un grupo de expertos del PNUMA, un documento que apuntaba la existencia de unos 800 componentes que causan o son sospechosos de producir alteraciones en la regulación hormonal. Se evidenció que el Bisfenol A (BPA) y el Ftalatos actuaban como disruptores endocrinos, que no son otra cosa que unos componentes químicos capaces de simular el comportamiento de las hormonas. El BPA está presente en plásticos como el policarbonato lo que da lugar, por ejemplo, a los cubiertos transparentes y vasos. Mientras que el BPA, se emplea en la industria como ablandadores de plásticos, esto es, plastificadores, los cuales inciden en las bolsas plásticas.

Una gran cantidad de objetos plásticos, entre los que se encuentran las bolsas plásticas, desembocan en los ríos, océanos y mares, así como en los ecosistemas terrestres. En lo que se refiere a la contaminación por plásticos en el ámbito marítimo, Adrian Grenier, de la fundación "Lonely Whale", señaló que la contaminación marina es una de las amenazas más insidiosas del mundo y con diez millones de toneladas de plástico que entran en el mar cada año, una persona promedio que come mariscos también consume 11,000 piezas de microplástico. De otro lado, la fundadora de "Ocean Collectiv" y profesora adjunta de la Universidad

https://limn.it/oceans-of-plastic-heterogeneous-narrations-of-an-ongoing-disaster/?doing_wp_cron=1514997794.7089290618896484375000

⁵ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2017). Especial: La ONU lucha por mantener los océanos limpios de plásticos (en línea). Consultado 13 de dic .2017. Disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=37309#.WjrJi9LibIU>

⁶ Farnsworth, C. (2014). Banned Plastic Bags. <https://www.greenbuildermedia.com/news/blog/news/banned-plastic-bags>

⁷ Halde, R. (2010). Impacto de los plásticos en la salud humana y los ecosistemas (en línea). News Medical. Consultado 12 de diciembre de 2017. Disponible en <https://www.news-medical.net/news/20100320/61/Spanish.aspx>

⁸ Organización Mundial de la Salud (OMS). (2012). Endocrine Disrupting Chemicals (en línea). Consultado 09 de diciembre de 2017. Disponible en <http://www.who.int/ceh/publications/endocrine/en/>

de Nueva York, Ayana Johnson alertó que un tercio de los peces desembarcados en el Reino Unido están contaminados con microplásticos⁹.

Los microplásticos son piezas de plástico que varían en tamaño desde 5 mm hasta nanopartículas, y se encuentran en productos de cuidado personal y cosméticos, y pellets de resina plástica de preproducción (primarios). También se crean cuando los artículos plásticos más grandes se descomponen en pedazos más pequeños (secundarios). Estas piezas pueden ingresar a las cadenas alimentarias marinas y potencialmente suponen un gran riesgo para el medio ambiente y la salud humana, ya que son fácilmente ingeridos por peces, mejillones y otros animales marinos¹⁰.

Achim Steiner, ex Secretario General Adjunto de la Organización de las Naciones Unidas y Director Ejecutivo del Programa de la Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente considera que: "el plástico [...] que se acumula en los océanos y los mares se podría reducir drásticamente mediante la reducción y gestión de residuos, así como las iniciativas de reciclaje. Parte de la basura, como bolsas de plástico de un solo uso y de película delgada que estrangulan la vida marina, debería prohibirse o eliminarse rápidamente en todas partes; simplemente no hay justificación para fabricarlas nunca más en cualquier parte."¹¹

Entre los esfuerzos implementados para reducir la contaminación por plásticos, se halla el "Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para prevenir la contaminación del mar por los buques de 1973" (Convenio MARPOL 73/78), adoptado en 1978 por la Organización Marítima Internacional (OMI). Dicho Convenio regula en el literal a) del inciso 1 de la Regla 3 de su "Anexo V – Reglas para prevenir la contaminación por las basuras de los buques" que: "Se prohíbe echar al mar toda materia plástica, incluidas, sin que la enumeración sea exhaustiva, [...] las bolsas de plástico para la basura." Asimismo, establece disposiciones referentes a la distancia para arrojar dichas bolsas y otros residuos sólidos en el mar.¹²

En el 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, el mismo que cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ese sentido, en lo que refiere al ámbito marino, el 14 ODS establece la obligación que se tiene de conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Específicamente la conservación del medio marino debe realizarse a través de medidas preventivas y regeneradoras que garantice ello. La contaminación del mar por residuos sólidos, entre los que se encuentran las bolsas plásticas, debe abordarse en pro de dicho objetivo.¹³

⁹ Our Ocean. (2017). Conferencia Internacional 5 y 6 octubre de 2017 en Malta. Final Report. Consultado 12 de diciembre de 2017. <https://ourocean2017.org/sites/default/files/ooc-2017-report.pdf>

¹⁰ United Nation Environment (UNEA). (12 mayo 2016). Plastic and microplastics in our oceans – A serious Environmental Threat. Disponible en: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/plastic-and-microplastics-our-oceans-serious-environmental-threat>

¹¹ Programa de la ONU para el Medio Ambiente (PNUMA). (2009). The report Marine Litter: A Global Challenge (en línea). Consultado 11 de dic. 2017. Disponible en: http://www.unep.org/regionalseas/marinelitter/publications/docs/Marine_Litter_A_Global_Challenge.pdf

¹² <http://www.cetmar.org/documentacion/MARPOL.pdf>

¹³ Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Consultado el 10 de enero de 2018, disponible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

En distintos países alrededor del mundo están implementando medidas para reducir o prohibir el uso de las bolsas plásticas desechables. Por ejemplo, Nantucket, MA. fue la primera ciudad estadounidense, de las 132 que cuentan con legislación sobre disminución de plástico, en prohibir "bolsas de plástico no biodegradables" en 1990. En 1993, en Dinamarca, se afectó con un impuesto a las bolsas plásticas en base a su peso. Los comercios incorporaron el impuesto al costo de la propia bolsa o al precio de otros artículos, lo cual significó un consumo menor de bolsas plásticas en 60%. En 2002, se aplicó un impuesto nacional al uso de las bolsas plásticas en Irlanda, cobrando a los consumidores directamente un impuesto de 15 céntimos de euro por bolsa para desincentivar su uso. Dentro de los cinco meses de la introducción de la medida, el uso de bolsas disminuyó en más del 90%. En 2007 se incrementó el impuesto a 22 céntimos de euro y en 2011 se modificó la ley con el objetivo de mantener el uso anual de 21 bolsas por persona o menos. Otros países que pagan por el uso de bolsas plásticas, ya sea por la legislación o iniciativas voluntarias, incluyen a Bélgica, Bulgaria, Francia, Alemania, Latvia y Noruega, entre otros.

La Unión Europea aprobó en el 2014, una propuesta que busca reducir el uso de bolsas plásticas en un 50% para el 2017 y en un 80% para el 2019, así como prohibir la distribución gratuita de bolsas plásticas desechables en los supermercados. En España, mediante Ley 22/2011 se estableció un cronograma para su sustitución progresiva de las bolsas de plástico de un solo uso ni biodegradable hasta su total prohibición en el 2018.

El 16 de enero de 2018 se aprobó "*A European Strategy for Plastics in a Circular Economy*" por la Comisión Europea. Por un lado, busca reducir los plásticos de un solo uso y el uso intencional de microplásticos. Asimismo, se ha propuesto como meta que para el año 2030 todos los envases de plásticos en el mercado de la Unión Europea serán reciclables¹⁴

En Puerto Rico, en el 2015, se aprobó la Ley N° 257-2015, conocida como la Ley para la Promoción de Bolsas Reusables y la Reglamentación del Uso de Bolsas Plásticas en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que establece como política pública la eliminación y prohibición del uso de bolsas plásticas desechables para el acarreo de mercancías adquiridas en los establecimientos comerciales. La prohibición no aplica a los establecimientos de comida ni a las bolsas de productos o empaque, ni a las bolsas denominadas como "security tamper-evident bags (STEB) provistas en los Duty Free del país. Asimismo, varios municipios han aprobado ordenanzas municipales que regulan el uso de las bolsas plásticas en su jurisdicción¹⁵.

San Francisco, es la gran ciudad con las prohibiciones más estrictas sobre el uso de plástico. En el 2007, prohibió las bolsas plásticas no compostables en los supermercados y principales farmacias, y en el 2012 y 2013, extendió la prohibición a todas las tiendas y restaurantes. También prohíbe los envases de poliestireno y los envases de plástico desechables como el agua embotellada. Cuenta además con un plan cero residuos al 2020. Un tercio del territorio de California cuenta con prohibiciones de bolsas de plástico. Las ventas de bolsas plásticas al por menor disminuyeron de "107 millones de libras en 2008 a 62 millones de libras en 2012." Debido a la intervención de la industria del plástico, otras ciudades demoraron en aprobar medidas similares, como por ejemplo Seattle, donde tras un periodo de cuatro años, aprobó en el 2012 una ordenanza que prohíbe el uso de bolsas y establece un impuesto de 5 centavos de dólar por el uso de bolsas de papel.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/publications/documents-strategy-plastics-circular-economy_en

¹⁵ <http://www.ads.pr.gov/files/2016/04/Material-Educativo-Bolsas-Reusables-sin-logos-1.pdf>

Algunos comercios ofrecen descuentos a sus clientes que traen sus propias bolsas. Otras once jurisdicciones del estado de Washington también prohibieron las bolsas de plástico, incluida la capital del estado, Olympia. En Washington, D.C., los minoristas de alimentos y bebidas alcohólicas cobran cinco centavos por cada bolsa, plástico o papel, y parte de la tarifa se destina al pago de la limpieza del río Anacostia¹⁶. En un estudio por la Universidad de Nueva York y la Universidad de Chicago, realizado en Chicago sobre la aplicación del impuesto de US\$ 0.07 centavos de dólar, mostró que los consumidores redujeron en un 40% el uso de las bolsas después de implementado el impuesto. Antes de ello, utilizaban en promedio dos bolsas por visita a un centro comercial, y un 80% de consumidores usaban por lo menos una bolsa. Después del impuesto el uso promedio bajó a una bolsa por visita, y menos de un 50% de consumidores utilizó una bolsa.

En agosto de 2017, en Panamá se aprobó la ley que establece la prohibición en todo el territorio nacional, del uso de bolsas de polietileno en los supermercados, almacenes y comercios en general, para transporte de productos o mercaderías (Ley N° 492). Sin embargo, esta Ley fue vetada parcialmente algunos artículos y retorno con modificaciones al pleno. Finalmente el 19 de enero de 2018, el gobierno de Panamá, sancionó la Ley 1, que adopta medidas para promover el uso de bolsas reutilizables en establecimientos comerciales y prohíbe el uso de bolsas plásticas en la República de Panamá. Establece un plazo para reemplazar progresivamente las bolsas de polietileno, 18 meses (a partir de la promulgación del decreto) para supermercados, farmacias y minoristas, y 24 meses para almacenes y mayoristas. El incumplimiento de estas medidas por parte de los diferentes actores será multado y el dinero recaudado será destinado a los programas de reciclaje y docencia sobre temas relacionados con materiales contaminantes¹⁷.

En Argentina, se ha instituido un Programa Provincial de Reducción y Sustitución Progresiva de las bolsas de polietileno, polipropileno u otra clase de materia no biodegradable que proveen los supermercados, almacenes, tiendas, kioscos y cualquier otro tipo de comercio para la contención y transporte de las mercaderías que expenden a sus clientes¹⁸.

En Chile, se prohibió el uso de bolsas plásticas en 102 comunas costeras y permite que se sumen otras no costeras mediante ordenanzas municipales. El proyecto establece que el incumplimiento será sancionado con multas de hasta 5 UTM por bolsa y que la fiscalización estará a cargo de las municipalidades. Asimismo, la entrega de bolsas biodegradables requiere de la certificación del Instituto Nacional de Normalización. Las normas técnicas que establecen los estándares de calidad propias de las bolsas biodegradables, los procedimientos y métodos de ensayo serán aprobados por el Ministerio del Ambiente. Además, se ha implementado la

¹⁶ Farnsworth C. (6 mayo de 2014). Banned Plastic Bags. Disponible en:
<https://www.greenbuildermedia.com/news/blog/news/banned-plastic-bags>

¹⁷ Ley que adopta medidas para promover el uso de bolsas reutilizables en establecimientos comerciales, aprobada el 19 de enero de 2018. La Gaceta Oficial Digital. Disponible en:
https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28448_B/65720.pdf

Nuñez, Y. (10 de agosto de 2017). Uso de bolsas plásticas será restringido por ley. La Estrella de Panamá. Disponible en: <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/bolsas-plasticas-sera-restringido/24017032>, González, J. y Bustamante, A. (26 de octubre de 2017). Asamblea aprueba por insistencia proyecto de ley que prohíbe uso de bolsas plásticas. Disponible en: https://www.prensa.com/politica/Asamblea-aprueba-insistencia_0_4880511950.html

¹⁸ Espinoza O. (2017). Estrategia y Plan de Implementación para reducir el volumen de bolsas plásticas distribuidas a los consumidores para la portabilidad de mercancías con una propuesta de normativa/regulación.

iniciativa Sin Bolsa por favor, en la cual la empresa “Tiendas Paris” sacará de circulación en sus 43 tiendas a nivel nacional, los 30 millones de bolsas plásticas entregadas anualmente¹⁹.

En Colombia, en enero de 2017, el gobierno prohibió las bolsas plásticas de un solo uso de menor tamaño que 30 x 30 cm e introdujo alternativas con una mayor capacidad de carga. Esta acción resultó en una reducción en un 27%. En el mismo año, se grabó un impuesto de 20 pesos colombianos (un centavo de dólar americano) a las bolsas plásticas de un solo uso con el objetivo de incentivar a los consumidores a utilizar bolsas reutilizables y reducir drásticamente la basura marina, que es en su mayoría desechos plásticos. Se prevé que el gobierno aumente anualmente el impuesto en un 50 por ciento, de manera que para el 2020 llegará a 50 pesos por bolsa (US\$ 0.05)²⁰.

En el Perú, la contaminación ambiental también es un problema. En el 2014 se generó 7,5 millones de toneladas de residuos sólidos municipales en el área urbana, de los cuales menos del 50% fueron dispuestos adecuadamente en rellenos sanitarios. En cuanto a los residuos de origen no municipal, en el 2012, se reportó la generación de 11,03 millones de toneladas provenientes del sector manufactura principalmente. Actualmente, solo existen 24 rellenos sanitarios, pero se necesitarían alrededor de 270 rellenos sanitarios para atender a conglomerados de distritos²¹. Debido a que los volúmenes cada vez se incrementan y los residuos sólidos, sobre todo los inorgánicos, no son dispuestos adecuadamente, éstos son cada vez más visibles al aire libre. De particular preocupación son los casos en que llegan a fuentes de agua de los que dependen seres humanos y fauna silvestre, poniendo en grave riesgo el bienestar humano y de otras especies.

Tabla 1. Composición física de residuos sólidos urbanos, según región

Tipo de residuos	%		
	Cod	Sist	S
Materia orgánica	44,07	46,81	43,47
Madera follaje	2,64	2,69	2,57
Papel	3,79	4,04	3,62
Cartón	3,26	3,28	3,10
Vidrio	2,88	3,03	2,77
Plástico PET	3,15	3,27	2,93
Plástico duro	2,41	2,51	2,33
Bolsas	3,86	4,22	3,86
Tecnopor y similares	0,75	0,76	0,68
Metales	2,24	2,36	2,13
Telas, textiles	1,44	1,56	1,39
Caucho, cuero y jebe	0,99	1,08	0,98
Pilas	0,30	0,49	0,45
Restos de medicinas, focos	0,46	0,53	0,53
Residuos sanitarios	6,31	9,25	8,22
Material inerte	7,73	8,16	7,30
Otros	2,74	3,39	2,93

¹⁹ <http://www.gob.cl/proyecto-ley-prohibe-bolsas-plasticas-zonas-costeras-inedito-america-latina/>

Ministerio del Ambiente. (25 de octubre de 2017). Presidenta Bachelet firma proyecto de ley que prohíbe bolsas plásticas en las 102 comunas costeras del país. Disponible en:

<http://portal.mma.gob.cl/presidenta-bachelet-firma-proyecto-de-ley-que-prohibe-bolsas-plasticas-en-las-102-comunas-costeras-del-pais/>

Ministerio del Ambiente. (25 de octubre de 2017). Paris elimina la entrega de bolsas plásticas.

Disponible en: <http://portal.mma.gob.cl/paris-elimina-la-entrega-de-bolsas-plasticas/>

²⁰ <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/colombias-plastic-bag-tax-concrete-step-towards-fighting-marine-litter>

<https://elcomercio.pe/economia/bolsas-plasticas-gratis-sale-caro-alejandro-falla-noticia-473961>

²¹ MINAM. (2016). Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016-2024. 85 pp.

Fuente: MINAM, 2015²²

A nivel de Lima Metropolitana, el consumo anual total proyectado de bolsas plásticas es de 1,793 millones para el universo de bodegas, y de 431 y 870 millones para las panaderías y puestos de abarrotes-frutas respectivamente²³. Si a eso le sumamos lo que usan los supermercados, se calcula que se usan 3 millones de bolsas cada año. A pesar de las cifras que demuestran que existe una clara dependencia al plástico, existe evidencia de que en Perú también coexisten algunas actitudes anti plástico.

Como parte de un estudio realizado por el Ministerio del Ambiente en el 2012 en los distritos de San Juan de Lurigancho y San Borja, se menciona que el 94% de los comercios analizados utiliza exclusivamente bolsas de plástico como empaque para el despacho de sus productos. Mientras que el 60% de comerciantes entrega de 1 a 3 bolsas a sus clientes y un 36% despacha de 3 a 6 bolsas, estimándose que por cada 5 bolsas de plástico que se producen, se genera 1 kg de dióxido de carbono, gas de efecto invernadero causante del cambio climático. Sin embargo, reveló que el 73% de los consumidores son conscientes de las consecuencias que tienen las bolsas de plástico de un solo uso en nuestro ambiente, y el 81% manifestaron que se encontraban dispuestos a utilizar materiales alternativos. Según este estudio, el 91% de las bodegas y panaderías de Lima manifestaron su disposición a dejar de entregar bolsas plásticas de un solo uso, ya que significa un gasto anual total de las bodegas, panadería y puestos de abarrotes y frutas que llega a los US\$ 12.6, 3.2 y 7.02 millones respectivamente²⁴.

La Comunidad Europea en su Directiva 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 29 de abril de 2015, manifestó que: *"Algunas bolsas de plástico están etiquetadas por sus fabricantes como "oxobiodegradables" u "Oxodegradables". En esas bolsas se incorporan aditivos a los plásticos convencionales. Debido a la presencia de dichos aditivos, con el paso del tiempo el plástico se fragmenta en pequeñas partículas que permanecen en el medio ambiente. Por lo tanto, puede inducir a error designar esas bolsas como "biodegradables" ya que puede que no sean una solución a la dispersión de basura, sino que, por el contrario aumenten la contaminación".*

En nuestro país se distribuyen bolsas de plásticos oxobiodegradables, que son erróneamente categorizadas como "biodegradables", cuando en la realidad éstas no lo son. Monteferri menciona que según los estudios del PNUMA en torno a los plásticos biodegradables, las bolsas plásticas oxo-biodegradables no se biodegradan cuando entran en contacto con el mar. De los plásticos analizados solo tres bioplásticos se biodegradan en los ecosistemas marinos. Asimismo, no se comunica con claridad que dichas bolsas se biodegradan únicamente bajo ciertas condiciones, generando percepciones erróneas en los consumidores en torno a su uso, como ocurrió cuando la cadena de supermercados WONG a través de un comercial publicitario mostraba como una bolsa se descomponía al entrar en contacto con el mar²⁵.

²² Estudio de caracterización de residuos sólidos reportada al Sigersol hasta el mes de octubre de 2014

²³ Ministerio del Ambiente -MINAM. (2012). Estudio sobre Percepciones, Actitudes y Comportamientos Ambientales frente al uso superfluo de Bolsas Plásticas. En Sexto Informe Nacional de Residuos Sólidos de la Gestión del Ámbito Municipal y No Municipal 2013

²⁴ Ministerio del Ambiente -MINAM. (2012). Estudio sobre Percepciones, Actitudes y Comportamientos Ambientales frente al uso superfluo de Bolsas Plásticas.

²⁵ Monteferri B. (sin fecha). "Sin bolsa por favor". Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

En el país no contamos aún con una legislación específica que aborde este tema y a la fecha, no se sabe identificar qué bolsas son biodegradables y ello representa un gran problema. El Instituto Nacional de la Calidad (INACAL) del Ministerio de la Producción (PRODUCE) manifestó que en el país se encuentran aprobadas cuatro normas técnicas²⁶:

- NTP 900.079:2015 – Envases y Embalajes. Guía terminológica en el campo de biodegradabilidad, la cual proporciona el vocabulario de uso en el campo de los polímeros y materiales.
- NTP 900.080:2015 – Envases y Embalajes. Requisitos de los envases y embalajes. Programa de ensayo y criterios de evaluación de biodegradabilidad, la cual especifica requisitos y procedimientos para determinar la biodegradabilidad de los envases o embalajes tomando como base ensayos de compostabilidad y la tratabilidad anaeróbica.
- NTP-ISO 17088:2015 – Especificaciones para plásticos compostables, la cual especifica los procedimientos y requisitos para la identificación y etiquetado de plásticos y sus derivados.
- NTP 900.077:2014 – Plásticos. Plásticos reciclados. Trazabilidad y verificación del contenido de material reciclado en el producto final.

Ninguna de las normas técnicas peruanas aprobadas permite distinguir entre bolsas biodegradables, compostables y oxodegradables, siendo necesario diferenciar entre bolsas biodegradables en el medio acuático y en el medio terrestre; bolsas no biodegradables y bolsas reciclables. Esto ayudaría a que los consumidores, así como los productores y comercializadores puedan tener una percepción correcta sobre la biodegradabilidad.

En el 2012, Ministerio del Ambiente lanzó una campaña nacional para disminuir el uso de bolsas plásticas, denominado “Vida Sana con Bolsa Sana”, junto con la Municipalidad Provincial de Sullana. Estos avances requieren continuarse y ampliarse mediante acciones integrales conjuntas entre las entidades públicas competentes con la finalidad de mejorar la gestión de residuos sólidos y servicios de limpieza. El MINAM conjuntamente con el organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), identificó 92 distritos en todo el país que requieren tomar medidas para mejorar la gestión de los residuos sólidos y sus servicios de limpieza para lograr brindar una cobertura del 100% en el servicio de limpieza y recojo de residuos e implementación de puntos de acumulación de residuos en espacios públicos y al volumen de basura generada en cada distrito proveniente de domicilios y comercios (MINAM 2018).²⁷

A nivel de la sociedad civil, también se han desarrollado campañas de sensibilización frente a la disposición de residuos sólidos y al plástico de un solo uso, como por ejemplo la campaña nacional de limpieza de playas “Hazla por tu Playa”, desarrollada desde el 2013 y que ha convocado a más de 7,000 voluntarias (os) para recoger más de 68 toneladas de basura de diferentes playas y ríos en el Perú.

²⁶ Mediante el Oficio N° 707-2017-PRODUCE/DM de fecha 27 de diciembre de 2017, remitió el Informe N° 018-2017-INACAL/DN-EJV elaborado por su Dirección de Normalización sobre el marco técnico nacional vigente respecto a la identificación, categorización y composición de bolsas plásticas como biodegradables, compostables y oxodegradables

²⁷ <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/ministerio-del-ambiente-identifica-92-distritos-en-situacion-de riesgo-por-manejo-de-residuos-solidos/>

En el país, se han venido proponiendo diversos proyectos de Ley que han buscado de diferentes maneras reducir o eliminar el uso de plástico en el país, y si bien no fueron aprobados, demuestran el interés político por regular la problemática.

- Proyecto de Ley 1638-2012-CR, cuyo objetivo era promover el uso de bolsas biodegradables a nivel nacional, estableciendo plazos para que reemplazar en todo el Perú, el uso de bolsas por las que sean biodegradables.
- Proyecto de Ley 3208-2013-CR, que tuvo como objetivo prohibir la entrega de bolsas plásticas de manera gratuita en mercados y supermercados, así como establecer un pago para adquirirlas e incluir información sobre los impactos negativos que genera su uso.
- Proyecto de Ley 2967-2013-CR, que estableció la obligación a las entidades públicas de cambiar el uso de bolsas plásticas por bolsas biodegradables. Asimismo, disponía que en el Reglamento de la Ley se establecerá el plazo para su implementación en el sector privado. Establece, además, que aquellas que no sean biodegradables sean rotuladas con un aviso que diga "Contaminan el medio ambiente".
- Proyecto de Ley 02248-2017-CR, establece la reducción progresiva del uso de las bolsas de plásticas en los próximos cinco años, con la finalidad de disminuir y proteger la calidad del ambiente, así como contribuir a mejores condiciones de salud de la población actual y de las futuras generaciones.

Figura 1. Mapa global de residuos plásticos generados por país por las poblaciones que viven a 50 km de la costa en el 2010 (millones de toneladas).



Fuente: Jambeck et al. 2015²⁸

El MINAM en su Informe N° 229-2017-MINAM/VMGA/DGRS, de fecha 27 de diciembre de 2017, determinó que dado el problema ambiental generado por el uso indiscriminado de bolsas plásticas “corresponde evaluar la posibilidad de establecer normativas específicas vinculadas a la minimización de bolsas en el marco de la nueva legislación en materia de residuos sólidos, con la finalidad de prevenir, controlar, mitigar y evitar daños a la salud de las personas y al ambiente”.

En ese sentido, en el 2017, el MINAM encargó la elaboración de un Diagnóstico Situacional del Uso de Bolsas Plásticas de Portabilidad para la elaboración de una

²⁸ Jambeck J., R. Geyer, C. Wilcox, T. R. Siegler, M. Perryman, A. Andrade, R. Narayan, K. Lavender. (2015). Plastic waste inputs from land into the ocean. Science 347 (6223): 768-771

Estrategia para la reducción del consumo de bolsas plásticas²⁹, así como una propuesta de normativa. El diagnóstico presenta la situación actual del uso de bolsas plásticas en Perú e identifica a los principales actores en la fabricación, consumo y manejo de bolsas plásticas, entre los cuales se encuentran: (i) fabricantes, productores agremiados y no agremiados, (ii) comercios donde se expenden productos y se entregan bolsas plásticas para la portabilidad de mercancías (iii) los consumidores, (iv) las Instituciones del Estado y (v) la Sociedad Civil. La propuesta normativa alude a la desincentivación del uso de bolsas plásticas de portabilidad y manejo de los residuos, planteaba el cobro de las bolsas plásticas de un solo uso (convencionales) cuando el cliente requiere más de dos bolsas que se entregarían de manera gratuita por un lapso de tiempo (aún indeterminado), con la finalidad de des incentivar su uso indiscriminado.

De este modo, dado que los plásticos, y en especial las bolsas plásticas, así como sus residuos, generan consecuencias que indicen directamente en la salud del ser humano y especies silvestres, así como contaminan el paisaje, altera los hábitats y ecosistemas marino costeros, afectando las actividades económicas de pesca, acuicultura, turismo y otras, es de vital importancia contar con una norma en el Perú que establezca la eliminación progresiva del uso y distribución de las bolsas plásticas.

ii. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La iniciativa legislativa no colisiona con la Constitución Política del Perú ni contraviene las normas vigentes en la legislación peruana³⁰. Contribuye al fortalecimiento de las existentes para la conservación del ambiente y la protección de la salud de las personas.

La Constitución Política del Perú reconoce que la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del estado (artículo 1), tiene el derecho a la vida, a su integridad física y a su bienestar (inciso 1 del artículo 2), así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida (inciso 22 del artículo 2).

El artículo 2°, inciso 22 de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, que guarda estrecha relación con el artículo 1° que enaltece la defensa de la persona humana como un fin supremo de la sociedad y del Estado, además del inciso 1 del artículo 2° sobre el derecho de toda persona a la vida, a su integridad física y a su bienestar.

²⁹ Espinoza O. (2017). Diagnóstico situacional del uso de bolsas plásticas de portabilidad. Estrategias para la reducción del consumo de bolsas plásticas. Ministerio del Ambiente. 75 pp.

³⁰ Constitución Política del Perú

Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Ley N° 26842, Ley General de Salud

Ley N° 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de la Calidad

Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM, aprueba medidas de eco eficiencia para el sector público

Decreto Supremo N° 008-2008-PCM, Reglamento de la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Resolución de Consejo Directivo N° 032-2017-OEFA/CD

Sobre dicho derecho, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en repetidas ocasiones, tal es así que por ejemplo en la STC 0048-2004-PI/TC señala que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida está compuesto por dos elementos: (1) a gozar de ese medio ambiente en el que sus elementos se interrelacionen de manera natural y armónica, y que la intervención del hombre no suponga una alteración sustantiva de un entorno adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad y (2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve, lo que se traduce en obligaciones para los particulares y los poderes públicos de mantener tales condiciones.

El primer principio de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo reconoce a los seres humanos como el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, garantizando su derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; por otro lado, establece la obligación de los Estados a conservar, proteger y restablecer la salud e integridad del planeta tierra como una responsabilidad común (principio séptimo) además de que las autoridades nacionales de cada país suscriptor debe fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe cargar con los costos de la contaminación.

De manera coherente con la Constitución Política del Perú, la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611), establece que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida; así como el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental, proteger el ambiente y sus componentes, asegurando la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país (artículo 1).

El cumplimiento de estos derechos y deberes se vincula con lo establecido por la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos³¹ acerca de la promoción de la participación de la población, la sociedad civil organizada y el sector privado en la gestión y el manejo de los residuos sólidos, como medio para una gestión ambiental efectiva.

La Política Nacional del Ambiente³², incorpora como uno de sus ejes a la Gestión Integral de la Calidad Ambiental e incluye entre los lineamientos para la gestión de residuos sólidos, impulsar campañas nacionales de educación y sensibilización ambiental que mejoren las conductas respecto del arrojo de basura y fomentar la reducción, segregación, reuso, y reciclaje; así como el reconocimiento de la importancia de contar con rellenos sanitarios para la disposición de los residuos. Adicionalmente, dentro del eje de Política Gobernanza Ambiental se ha desarrollado lineamientos referidos a la gestión de Cultura, Educación y Ciudadanía Ambiental que establecen, entre otros, “fomentar una cultura y modos de vida compatibles con los principios de la sostenibilidad, y fomentar la responsabilidad socioambiental y la ecoeficiencia por parte de personas, familias, empresas e instituciones”. En el sector Público se ha adoptado medidas de ecoeficiencia para usar de manera obligatoria productos reciclados y biodegradables. Ello también es aplicable a todas

³¹ Decreto Legislativo 1278, artículo 6, inciso k

³² Aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Pol%C3%ADtica-Nacional-del-Ambiente.pdf>

las personas que prestan servicios al Estado, independientemente de su régimen laboral o de contratación³³.

El Decreto Supremo N° 011 – 2010 – MINAM establece que las Entidades del sector público utilicen obligatoriamente plásticos con porcentaje de material reciclado, a ser determinado por el Ministerio del Ambiente. Asimismo, establece la obligatoriedad de que las entidades del sector público compren y utilicen obligatoriamente bolsas de plástico biodegradable.

La Resolución Ministerial N° 021-2011-MINAM, establece que el porcentaje mínimo de material reciclado para los plásticos es de 80%, no se usará plásticos con material reciclado cuando así lo dispongan las normas sanitarias expresas.

La propuesta normativa regularía específicamente la reducción de plásticos de un solo uso, lo cual fortalece lo establecido en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos³⁴ y su Reglamento³⁵, que tienen la finalidad de propender hacia la maximización constante de la eficiencia en el uso de los materiales y asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos económica, sanitaria y ambientalmente adecuada.

A nivel local, la propuesta normativa fortalece las ordenanzas municipales aprobados por los gobiernos locales como la Municipalidad Distrital de La Molina³⁶, en la Municipalidad Provincial de Yunguyo³⁷ y la Municipalidad de Tarma³⁸; y que abordan la reducción del uso de plástico en su jurisdicción.

Existen normas técnicas que abordan la biodegradabilidad de los envases y embalajes hechos a base de plástico, publicadas en el 2015 mediante Resolución 0058-2015/CNB-INDECOPI:

- NTP 900.079.2015 Envases y Embalajes. Guía Terminológica en el campo de la biodegradabilidad.
- NTP 900.080.2015 Envases y Embalajes. Requisitos de los envases y embalajes. Programa de ensayo y criterios de evaluación de biodegradabilidad.
- NTP ISO 17088: 2015 Especificaciones para plásticos compostables

Las Normas Técnicas Peruanas son de carácter voluntario y sirven de base para determinar qué se considera como una bolsa plástica biodegradable, es necesario que las mismas sean revisadas y actualizadas para distinguir entre aquellas bolsas plásticas que son: i) reciclables, ii) biodegradables únicamente bajo condiciones específicas y adecuadas para su compostaje, iii) en el medio natural en ambientes terrestres y iv) en el medio natural en ambientes acuáticos.

En relación con el tema de economía y libertad de empresa, en la STC 0008-2003-AI/TC el máximo intérprete de la Ley Fundamental hace referencia al modelo económico de nuestro país como un Estado Social y Democrático de la

³³ Mediante Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM (15 de mayo de 2009), modificado por el Decreto Supremo N° 011-2010-MINAM

³⁴ Aprobado mediante Decreto Legislativo N° 1278 (23 de diciembre de 2016)

³⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM (21 de diciembre de 2017)

³⁶ Ordenanza Municipal N° 324, que promueve la reducción del uso de elementos elaborados a base de plástico y de un solo uso en el distrito de La Molina.

³⁷ Ordenanza Municipal N° 042-2012-CM/MPY, proponen la disminución de la contaminación ambiental mediante la restricción de uso de bolsas plásticas

³⁸ Ordenanza Municipal N° 0018-2012-CMT, promueve el uso de bolsas duraderas y otras de material no contaminante, así como la reducción del uso de bolsas plásticas.

interpretación conjunta de los artículos 3° y 43°, respetándose principios como “libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular (...)" de manera que identifica como nuevas funciones del Estado moderno los aspectos económicos, sociales, políticos y jurídicos; entendiendo que: “la economía social de mercado es una condición importante del Estado social y democrático de derecho. Por ello debe ser ejercida con responsabilidad social y bajo el presupuesto de los valores constitucionales de la libertad y la justicia”.

En concordancia con los aspectos mencionados, en la misma sentencia, el Tribunal Constitucional determina que la libertad de empresa consagrada en el artículo 59° de la Constitución, “debe ser ejercida con sujeción a la ley – siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad, la higiene, la moralidad o la preservación del medio ambiente-, y su ejercicio deberá respetar los diversos derechos de carácter socioeconómico que la Constitución reconoce”. Agrega que existen requisitos que determinan la defensa de las personas en la economía y que garantizan el interés comunitario: “a) la sujeción a la Constitución y a las leyes; b) el respeto de los derechos fundamentales; y, c) la proyección de cualquier actividad económica hacia el bien común”.

El Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos³⁹ establece como prioridad el desarrollo de aspectos normativos de restricciones de productos de consumo masivo con alta incidencia en generación de residuos tales como envases o bolsas plásticas, tecnopor; así como la promoción de la inversión privada en la gestión de residuos. Aplicación del Principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) para residuos priorizados a nivel nacional.

En ese sentido, la propuesta normativa no se orienta a eliminar progresivamente todo tipo de bolsa plástica, sino solo aquellas que sean de un solo uso, y que no sean biodegradables ni reciclables en ecosistemas terrestres y acuáticos o que no son susceptibles de ser recicladas de existir los mecanismos para ello.

iii. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El costo económico de la degradación ambiental, reducción de los recursos naturales, desastres naturales, servicios ambientales inadecuados, suman 8,2 billones de soles, equivalente al 3,9% del producto bruto interno en el 2003. El costo de la recolección de los desechos municipales representó el 0,05% de PBI nacional para dicho año. Teniendo en cuenta que en el 2013 el PBI del Perú fue de 202,3 miles de millones de dólares se obtendría un valor de 101 150 000 dólares por degradación ambiental producto de la recolección de desechos municipales. Además, el costo anual estimado en el 2012 sobre los efectos sobre la salud ambiental por la degradación ambiental en el Perú se encontraba en el rango de 19 – 26 mil millones de soles, con una estimación promedio de 21,8 mil millones⁴⁰.

A largo plazo, esta medida generará mayores beneficios que costos a la sociedad e industria en el Perú. Es importante tomar en cuenta que, si bien existe una industria relacionada a la fabricación e importación de bolsas plásticas en el Perú, ésta no incluye en los costos de sus productos el daño ambiental que se genera por el uso de bolsas plásticas de un solo uso. Es decir, se requiere que la industria internalice las externalidades negativas que genera, en el marco del principio de responsabilidad extendida.

³⁹ Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 191-2016-MINAM

⁴⁰ MINAM. 2016. Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016-2024. 85 pp.

Asimismo, esta norma propone medidas graduales para que esta industria pueda adaptarse y cuente con incentivos para cambiar sus modos de producción⁴¹, a efectos de que produzcan materiales que generen mayor bienestar para la salud de la población y animales silvestres. El Perú tiene alto potencial para fabricar plásticos biodegradables como en otros países donde los insumos básicos son la papa y el maíz⁴².

Lamentablemente, no hay estudios detallados de los costos que genera el uso de bolsas plásticas en el ambiente y en la salud de la población, aunque a nivel internacional se tienen estudios que muestran que el uso desmedido de bolsas afecta los motores de embarcaciones, llevando a que pescadores y transportistas tengan que reparar sus motores con mayor frecuencia, afectando su trabajo y poniendo sus vidas en peligro.

Existen además diversos estudios sobre las inversiones en salud que deben realizarse por enfermedades derivadas del consumo de microplásticos o que contengan BPA; así como estudios integrales sobre el impacto de los plásticos sobre la vida de aves marinas y especies que viven en el mar; que en el Perú ha permitido desarrollar una industria turística basada en la observación de estos animales. Uno de los problemas para las ballenas y delfines es la contaminación del mar con basura. Se estima que en cada milla cuadrada de los océanos hay 46,000 plásticos flotando. La basura mata cada año a 100000 mamíferos marinos, y entre 700000 y 1 millón de aves marinas⁴³.

Según el World Travel & Tourism Council (WTTC), el turismo genera el 9,7% del PBI peruano, superando el aporte de otras actividades económicas, alcanzando directa a indirectamente los 20 mil millones de dólares por año⁴⁴. Por ejemplo, en Pisco y Paracas, genera ingresos entre 7800000 y 9200000 dólares anuales, y

⁴¹ El Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, diseñará los incentivos necesarios para la reducción del uso de plásticos de un solo uso, los cuales podrían canalizarse a través del Fondo Nacional del Ambiente (creado mediante Ley N° 26793), cuyo objeto es financiar planes, programas, proyectos y actividades orientadas a la protección del ambiente, el fortalecimiento de la gestión ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y el patrimonio ambiental mediante mecanismos institucionales financieros.

⁴² <http://pageperu.org.pe/2016/12/19/el-uso-de-las-bolsas-plasticas-en-nuestra-vida/>

⁴³ Austermühle S. (s/fecha). Estrategia para el Desarrollo del Turismo de Observación de Cetáceos en Perú. 77 pp. Disponible en:

http://www.mundoazul.org/descargas/desarrollo_turismo_cetaceos_austermuhle.pdf

⁴⁴ <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/turismo-peru-genera-us-20-mil-millones-dice-wtcc-180967?foto=2>

crea alrededor de 750 a 800 trabajos directos. La mayor parte de los ingresos se genera por el turismo a las Islas Ballestas⁴⁵.

En este sentido, un impacto indirecto del uso de plástico de un solo uso se expresa en una afectación a las inversiones en actividades de turismo de naturaleza. Finalmente, la reducción en el uso de bolsas plásticas llevaría a una menor inversión de recursos en la gestión de residuos sólidos, tanto por el uso de espacio en rellenos sanitarios, como en el transporte de dichos residuos para su disposición final.

Por ello, la presente iniciativa legislativa no genera gastos adicionales para el erario nacional, contribuyendo a reducir los costos de segregación en los rellenos sanitarios, de remediación de la degradación ambiental producida y de tratamiento de la salud humana que pudiera ser afectada.

iv. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se enmarca en las prioridades de la Agenda Legislativa 2017-2018, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2017-2018-CR, en relación con la Política de Estado 19°, Leyes sobre el desarrollo sostenible y gestión ambiental⁴⁶.

Asimismo, se relaciona directamente con el objetivo (i) de la Décimo Novena Política de Estado – “Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental” del Acuerdo Nacional referido al manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimule su reducción, reúso y reciclaje. Además, en lo consignado en el documento denominado “Políticas de Estado y Planes de Gobierno 2016-2021” del Acuerdo Nacional referentes a la mencionada política.

M. VIOLETA
P. RAYA RE
C. GRIÑUE
S. DAHLIA
C. FLORES
M. GUIA

Despacho Grupo Parlamentario
Peruanos Por el Cambio
Central: 311-7777 Anexo: 7445
Plaza Simón Bolívar, Av. Abancay s/n surano
Oficina 12 (Palacio Legislativo)

⁴⁵ <http://peru.mundoazul.org/habitats-especies/areas-marinas-protegidas/reserva-nacional-de-paracas/turismo-en-paracas/>

⁴⁶ <http://busquedas.elperuano.pe/download/url/resolucion-legislativa-del-congreso-que-aprueba-la-agenda-le-resolucion-legislativa-n-004-2017-2018-cr-1573035-1>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,10.....de.....Abril.....del 2018.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2702 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑO, EMPRESA Y COOPERATIVAS; PUEBLOS, ANDINOS, AMAZONICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA.

JOSE F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA