

MINUTA RECIMAT LTDA.

Santiago, Chile, Agosto de 2022.

RECIMAT LTDA., empresa chilena dedicada al reciclaje de baterías plomo/ácido y otras sustancias plomadas, ubicada en la ciudad de Calama, considera pertinente exponer sus argumentos jurídicos y de política pública, que justifican la necesidad de que en el reglamento que se dicte para regular el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, (en adelante, el Reglamento):

- Se mantenga la prohibición de exportación de desechos para el caso que el país tenga la capacidad técnica suficiente para tratarlos, estableciendo que los futuros decretos que fijen las metas de valorización deban prohibir la exportación de los residuos, especialmente aquellos peligrosos, y permitirlos solo de manera excepcional para aquella fracción de residuos respecto de la cual no exista capacidad nacional de valorización, y en ese escenario, acatando la Enmienda Prohibitoria al Convenio de Basilea restringiendo el destino de las exportaciones a los países del anexo VII del Convenio (UE, OCDE y Liechtenstein).
- Se asegure la mantención de la regla específica contenido en el D.S. Nº2 de 2010 del Ministerio de Salud que prohíbe la exportación de baterías plomo ácidas fuera de uso.

En definitiva, dado que los intereses de la industria de la valorización de residuos peligrosos están alineados con los objetivos ambientales y sanitarios reconocidos en la legislación vigente y tratados internacionales, en las líneas siguientes se presentan:

- (1) una introducción para enmarcar la actividad de RECIMAT LTDA. y su posición de liderazgo en la industria de reciclaje nacional;
- (2) nos referiremos al vínculo entre CERTEZA JURÍDICA para la inversión, PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN y ESTADO DE DERECHO AMBIENTAL;
- (3) sostendremos cómo es que la apertura a la exportación que propone el Reglamento implica un retroceso en la protección ambiental, en el cumplimiento de los compromisos del Estado Chileno y amenaza la viabilidad de la industria nacional de reciclaje; y
- (4) explicaremos cómo la eventual apertura a la exportación que propone el Reglamento no tiene justificación económica, mucho menos en tiempos de reactivación.

## **1. La actividad de RECIMAT y su posición de liderazgo en la industria de reciclaje nacional.**

La posición actual de RECIMAT ha sido posible gracias a un sostenido esfuerzo y significativas inversiones, que totalizan del orden de los USD 14 millones, para convertirse en una de las plantas de reciclaje más modernas de Latinoamérica. De hecho, RECIMAT ha sido reconocida recientemente con el Premio Nacional de Medio Ambiente Recyclápolis 2020, como un ejemplo exitoso de empresa comprometida con la sustentabilidad y la protección del medio ambiente.

RECIMAT inició sus actividades en 2005, liberando a la zona y el país de un peligrosísimo pasivo ambiental generado como subproducto del proceso de electro-obtención de cobre en la industria cuprífera chilena. Este material, acumulado por décadas, es un barro que se deposita en el fondo de las celdas electrolíticas, y que debe ser removido periódicamente, puesto que de otro modo el proceso se paraliza. Una vez seco, estos barros se convierten en un material pulverulento de partículas micrométricas de óxidos de plomo de altísima toxicidad.

RECIMAT retiró y procesó alrededor de 4000 toneladas métricas acumuladas de barros anódicos, y hasta el día de hoy retira de faenas y trata del orden de 5000 tm de dicho material anualmente.

Asimismo, otra empresa del mismo grupo empresarial, INPPAMET LTDA., ubicada en el mismo sector industrial que RECIMAT, produce desde 1987 los ánodos insolubles de aleación Pb-Ca-Sn utilizados en el proceso de electro-obtención de cobre, siendo el principal proveedor de la industria minera chilena, y exportando sus ánodos a países como Perú, Brasil, Estados Unidos, Rep. Democrática del Congo y otros.

INPPAMET utiliza en su manufactura de ánodos básicamente el plomo recuperado por RECIMAT a partir del reciclaje de baterías fuera de uso (BFU).

El complejo industrial a que pertenecen RECIMAT, INPPAMET (ánodos) e ICL (cátodos de acero inoxidable también para electro-obtención) es uno de los más importantes en términos de número de trabajadores y relevancia de sus suministros de Calama, obviamente sin considerar a las empresas mineras.

El liderazgo de RECIMAT en la industria nacional no representa ni puede ser considerado, en sí mismo, un problema desde la perspectiva de la libre competencia. Son precisamente estas inversiones las que han permitido a RECIMAT consolidar su posición, como resultado del mérito empresarial, sin que exista conducta alguna que pueda calificarse como atentatoria de la libre competencia<sup>1</sup>. Más aún, la Fiscalía Nacional Económica inició una investigación en el mercado de baterías el año 2016, concluyendo que no existía conducta abusiva alguna<sup>2</sup>.

1 Se acompaña a esta presentación un **informe en derecho**, elaborado por los abogados Carla Bordoli y Cristián Doren, expertos en libre competencia, en que se descarta cualquier imputación relativa a un supuesto abuso de una posición monopólica.

2 Informe de archivo, de fecha 6 de diciembre de 2016, dictado en la investigación Rol N°2396-16.

**Estas considerables inversiones se decidieron en la confianza de que el país se encaminaba a una creciente protección ambiental y mejor gestión de residuos en el marco del cumplimiento de sus compromisos nacionales (instrumentos de políticas de residuos), e internacionales (especialmente negociaciones de Basilea y OCDE).**

Como es natural, el mayor interés de RECIMAT es cautelar la continuidad de su operación y mantener la fuente de sustento de sus 200 trabajadores directos e indirectos. Este interés, sin embargo, es completamente armónico y coincidente con el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por el Estado de Chile.

## **2. Vínculo entre certeza jurídica para la inversión, principio de no regresión y Estado de Derecho Ambiental**

La certeza jurídica que RECIMAT requiere es aquella que se funda en la legislación vigente a la fecha de realizar sus inversiones, sumada a la confianza del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado, y de un marco progresivo que vaya logrando una creciente trazabilidad de los residuos peligrosos en aplicación de los criterios y principios que constituyen el *manejo ambientalmente racional de los residuos*.

Los intereses de la industria nacional de la valorización de residuos -es decir, de los verdaderos gestores de residuos- están alineados, en Chile y el mundo, con los objetivos y compromisos jurídicos de **protección ambiental progresiva y creciente**.

### **2.1. EL MANEJO AMBIENTALMENTE RACIONAL como estándar de alta exigencia, que apunta al óptimo resguardo del medioambiente y la salud.**

Este estándar es hoy definido por la Ley N° 20.920 (Ley REP) como: *“la adopción de todas las medidas posibles para garantizar que los residuos se manejen de manera que el medio ambiente y la salud de las personas queden protegidos contra los efectos perjudiciales que pueden derivarse de tales residuos”* (art. 3°, N° 14). La misma ley impone al MMA el deber de establecer *“mecanismos para **asegurar** un manejo ambientalmente racional de residuos”* (art. 4º) y adicionalmente define un objetivo claro: *“Todo residuo potencialmente valorizable deberá ser destinado a tal fin evitando su eliminación.”*

Para RECIMAT, a diferencia de otros actores industriales que piden alivianar las restricciones ambientales en tiempos de crisis, el contexto ideal para desarrollar sus actividades y aumentar sus inversiones en innovación y mejoras de sus procesos, es el que entrega la certeza de que el país busca el pleno y óptimo cumplimiento de la normativa ambiental y sanitaria, incluida la Ley REP.

La Ley N° 20.920, en su título II, denominado “De la gestión de residuos” consagra las obligaciones que deben cumplir los gestores de residuos: *“Todo gestor deberá manejar los residuos de manera ambiental racional, aplicando las mejores tecnologías disponibles y mejores prácticas ambientales, de conformidad a la normativa vigente, y contar con las autorizaciones correspondientes”* (artículo 6°).

Estos conceptos son definidos por el artículo 2° de la siguiente forma:

- *Mejores prácticas ambientales: “la aplicación de la combinación **más exigente y pertinente** de medidas y estrategias de control ambiental”;*
- *Mejores técnicas disponibles: “la etapa **más eficaz y avanzada** en el desarrollo de procesos, instalaciones o métodos de operación, que expresan la pertinencia técnica, social y económica de una medida particular para limitar los impactos negativos en el medio ambiente y la salud de las personas”.*

A su vez, el artículo 12 indica que ambos conceptos son criterios que deben considerarse en la fijación de las metas de recolección y valorización.

Como se puede apreciar, estos tres conceptos rectores de la Ley N° 20.920 - manejo ambientalmente racional, mejores técnicas disponibles y mejores prácticas ambientales - tienen la virtud de introducir y acoger los **progresos** que se van introduciendo en gestión de residuos, incorporando implícitamente la gradualidad, no regresión y progresividad.

Adicionalmente, la Ley N° 20.920 fija un estándar de responsabilidad objetiva en la gestión de residuos peligrosos (art. 43°) e incluso un tipo penal asociado no solo al tráfico ilícito sino al manejo de residuos peligrosos sin autorizaciones (art. 44°) dando una clara señal del estándar esperable en todo el ciclo de vida de los residuos peligrosos en Chile.

Así, la certeza que ha respaldado las inversiones realizadas por RECIMAT, consistente en que se cumplirán rigurosamente por parte del Estado los compromisos ambientales vigentes, con estándares cada vez más exigentes para los residuos peligrosos, se potencia y consolida con la confianza de que en materia de regulación ambiental se aplicarán los criterios de gradualismo (expresado en la Ley 19.300) y, en línea con los criterios rectores de la Ley N° 20.920, su evolución más moderna: *los principios de no regresión y de progresividad.*

## **2.2. EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN como condición del ejercicio de las potestades públicas en materia de regulación ambiental.**

El *principio de no regresión* consiste, según la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza (IUCN), en que: “Los Estados, las entidades sub-nacionales y las organizaciones de integración regional no deberán emprender o permitir la realización de acciones que tengan por efecto disminuir la protección jurídica del medio ambiente o el acceso a la justicia ambiental”.

En palabras de Costa, el principio de no regresión *“tiene por objetivo evitar que una vez que un Estado ha avanzado en la protección de este derecho, pueda mediante actos simples volver sobre sus pasos y desproteger a las personas y el medio ambiente”*<sup>3</sup>.

3 COSTA, Ezio (2015): “Mejora regulatoria, legitimación y principio de no regresión: el fallo de la Corte Suprema en el caso MP 10”, Justicia Ambiental - FIMA 2015, N.º 7, p. 219. Ver también: ARANDA ORTEGA, Jorge, “Una aproximación al principio de prohibición de regreso en Chile: desde la integración internacional a la aplicación jurídica”, en PEÑA CHACÓN, Mario (ed.), *El Principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica*, Gland, Suiza: UICN. p. 145, disponible en línea en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-084.pdf>

El profesor Bermúdez explica que *“esta irreversibilidad es la que protege al ambiente de su regulación, asegurando los fines de su mutabilidad o, en otros términos, que su modificación, derogación e interpretación sea realizada para su resguardo y no para revertir su tutela”*<sup>4</sup>.

La no regresión encuentra su complemento natural en el **principio de progresividad o progresión**, consistente en que:

*“los Estados, entidades sub-nacionales y organizaciones de integración regional deberán **revisar y mejorar periódicamente las leyes y políticas** destinadas a proteger, conservar, restaurar y mejorar el medio ambiente teniendo en cuenta la evolución de las políticas y los conocimientos científicos más recientes”*.

Este principio se ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico a través de los Tratados de Libre Comercio suscritos por el Gobierno de Chile con los gobiernos de México, Canadá, Corea, así como Estados Unidos de Norteamérica<sup>5</sup>, Panamá, Colombia y la Unión Europea, además de estar presente en el Acuerdo de Marrakech de la OMC de 1994, e implícito en los principios 24 de la Declaración de Estocolmo (1972) y 7 de la Declaración de Río de 1992, ambas suscritas por Chile.

Asimismo, ha tenido un creciente reconocimiento jurisprudencial por los Tribunales Ambientales<sup>6</sup> y la **Corte Suprema**, advirtiendo esta última que:

*“en el caso de un acto de la Administración que suprime exigencias de índole ambiental que han estado vigentes por años se requiere que, para que ellas puedan ser dejadas sin efecto, **el estándar de motivación ha de ser altísimo (...)**”<sup>7</sup>.*

4 BERMÚDEZ, Jorge, *Fundamentos del Derecho Ambiental*, Ediciones Universitarias de Valparaíso (2015), p.17.

5 El artículo 19.2 del Tratado de libre comercio entre Chile y EE. UU. precisamente dispone que: *“Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación ambiental interna. En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación, como una forma de incentivar el comercio con la otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio”*. A su vez el Tratado de Libre comercio entre Chile y Canadá dispone en su artículo G.14 que: *“1. Nada de lo dispuesto en este capítulo se interpretará como impedimento para que una Parte adopte, mantenga o haga cumplir cualquier medida, por lo demás compatible con este capítulo, que considere apropiada para asegurar que las actividades de inversión en su territorio se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental. 2. Las Partes reconocen que es inadecuado alentar la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables a salud o seguridad o relativas a medio ambiente. En consecuencia, ninguna Parte debería renunciar a aplicar o de cualquier otro modo derogar, u ofrecer renunciar o derogar, dichas medidas como medio”*

para inducir el establecimiento, la adquisición, la expansión o conservación de la inversión de un inversionista en su territorio. Si una Parte estima que la otra Parte ha alentado una inversión de tal manera, podrá solicitar consultas con esa otra Parte y ambas consultarán con el fin de evitar incentivos de esa índole". Similares cláusulas contienen los TLC suscritos con los países mencionados.

6 Segundo Tribunal Ambiental, Rol N° R- 22-2014, "Fernando Dougnac Rodríguez y otros con Ministerio del Medio Ambiente", de 16 de diciembre de 2014. El Tribunal señaló, en considerando 80° del fallo (citado por el considerando 20° de la sentencia de la Corte Suprema que la confirmó): "Que, luego de revisados la totalidad de los argumentos planteados por los reclamantes, aparece como evidente que la derogación de una norma de calidad ambiental debe someterse necesariamente a un estándar de fundamentación particularmente elevado, pues implica un cambio en el nivel de riesgo socialmente aceptado que no puede ser motivo sólo de un acuerdo político, sino que el resultado de una acabada discusión, científica en su parte fundamental, pero también sociológica y jurídica; y, en particular, a menos que nos encontremos ante una situación excepcionalísima, debería existir una estricta correlación que garantice que la derogación ha sido o será compensada con la generación o creación de otra norma, que supondrá mejores y más elevados estándares".

7 Corte Suprema. Rol 1.119-2015, de 30 de Septiembre de 2015.

Por último, estos principios jurídicos medio ambientales son considerados como parte de la noción de **Estado de Derecho Ambiental 8**, concepto que se entiende según la IUCN como:

*"el marco jurídico de derechos y obligaciones sustantivos y procesales que incorpora los principios del desarrollo ecológicamente sostenible en el Estado de Derecho. El fortalecimiento del Estado de Derecho en materia ambiental constituye la clave para la protección, conservación y restauración de la integridad ambiental. Sin él, la gobernanza ambiental y el cumplimiento de los derechos y obligaciones podrían tornarse arbitrarios, subjetivos e impredecibles"*.

### **3. La apertura a la exportación que propone el Reglamento implica un retroceso en la protección ambiental, en el cumplimiento de los compromisos del Estado Chileno y amenaza la viabilidad de la industria nacional de reciclaje.**

La actual redacción del reglamento, ingresado a toma de razón, si bien progresa respecto de versiones anteriores, en incorporar la Enmienda Prohibitoria ratificada por Chile, no es clara en la opción de establecer la regla, para todos los residuos peligrosos, de que no se permitirá la exportación de residuos para su valorización en tanto exista capacidad instalada en Chile. El reglamento parece dejar la puerta abierta para que, en los decretos de metas que posteriormente se dicten, se pueda permitir la exportación de residuos peligrosos, sin establecer criterios previos para ello.

Abrir la puerta a que se adopte eventualmente la medida regresiva de autorizar las exportaciones de residuos peligrosos para su valorización, y en particular de baterías fuera de uso, atenta seriamente contra la industria nacional del reciclaje en general, que la misma Ley REP dice promover.

En efecto, a pesar de existir interés declarado por algunos industriales chilenos de invertir en el mercado del reciclaje, en las nuevas condiciones propuestas por el Reglamento, sumadas a las crecientes exigencia legales y reglamentarias propia de esta actividad, se les hará imposible invertir en esta industria, pues, al desviarse las baterías fuera de uso (BFU) a otros países con costos más bajos (*dumping* ambiental), se quedarán sin materia prima y no podrán financiar sus proyectos.

Es decir, puede preverse que de abrirse las exportaciones y derogarse el D.S. N°2 de 2010, RECIMAT quedará en una condición monopsonica en Chile, hasta desaparecer si las baterías son exportadas hacia donde sea más barato reciclarlas, en infracción de los compromisos internacionales.

8 Véase la publicación producida por la OEA, la Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana y el Poder Judicial de Chile, titulada "Principios Jurídicos Medioambientales para un Desarrollo Ecológicamente Sustentable", disponible en la web del Poder judicial de Chile en: <https://servicios.pjud.cl/ManosLibro/files/assets/basic-html/page-1.html#>. Este documento refiere a su vez a la Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental, de 2016 disponible en [https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish\\_declaracion\\_mundial\\_de\\_la\\_uicn\\_acerca\\_del\\_estado\\_de\\_derecho\\_en\\_materia\\_ambiental\\_final.pdf](https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/spanish_declaracion_mundial_de_la_uicn_acerca_del_estado_de_derecho_en_materia_ambiental_final.pdf)

En efecto, esta eventual apertura infringe los compromisos ambientales de Chile desde dos perspectivas: hace **inviable el desarrollo de la industria nacional y retrocede en la protección ambiental vigente**.

**3.1. La eventual apertura implica un retroceso en las exigencias de protección ambiental vigentes en el país, que son el resultado de un creciente y progresivo cumplimiento de compromisos internacionales.**

Actualmente rige en nuestro país el Decreto Supremo N°2 de 2010, del Ministerio de Salud (DS N° 2), que reguló el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos consistentes en baterías de plomo usadas, prohibiendo su exportación para el caso de existir capacidad técnica de tratamiento en el país.

Cabe tener presente que el D.S. N°2 fue fruto de un largo trabajo público privado de las autoridades ambientales y sanitarias del primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, junto con las empresas del rubro y la Asociación de Empresas y Profesionales del Medio Ambiente (AEPA).

Para disponer la prohibición, S. E. la Presidenta Bachelet se basó en el "Informe sobre Capacidad de Eliminación" elaborado por el Departamento de Salud Ambiental del Ministerio de Salud, que constató que en el país existía la capacidad técnica para eliminar los residuos peligrosos consistentes en baterías usadas, de manera ambientalmente racional.

El decreto invoca expresamente el artículo 4.9 del Convenio de Basilea entre sus considerandos, disposición que *"faculta a los Estados Parte a permitir el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, sólo si en el Estado de exportación no se dispone de la capacidad técnica ni de los servicios requeridos o de los lugares de eliminación adecuados a fin de eliminar los desechos de manera racional y eficiente."*

Adicionalmente, existen **dos estudios oficiales**, uno anterior al DS N° 2 y otro posterior, que dan cuenta de esta evolución progresiva hacia una mayor protección ambiental, incentivo de la valorización en Chile y avance hacia la prohibición de exportación.

El primero es el estudio titulado “Guía técnica sobre manejo de baterías de plomo ácido usadas”, desarrollado entre 2008 y 2009 por la CONAMA en el marco de la cooperación bilateral entre los Gobiernos de Chile y de la República Federal de Alemania, elaborado por profesionales de la (CONAMA) y la (GTZ) en cooperación público-privada junto al Ministerio de Salud, la Autoridad Sanitaria RM, la AEPa, ASIMET, ASIQUM, y SOFOFA **9**.

9 Disponible en <http://respel.cl/wp-content/uploads/2017/10/RESPEL-GTZ- BATERIAS PLOMO ACIDO USADAS.pdf>

Dicha guía en su página 49, elaborada en forma previa a la dictación del DS N°2 de 2010, y que le sirvió de antecedente, señala textualmente que:

*“Para garantizar el Manejo Ambientalmente Racional (MAR) de baterías de plomo ácido usadas, según la definición del Convenio de Basilea bajo el cual se realiza la exportación de baterías de plomo ácido usadas para su recuperación en el extranjero, **en la medida que Chile disponga de instalaciones para eliminar las baterías de manera ambientalmente racional y eficiente, el reciclado externo no sería una opción que cumpla con el MAR.** En consecuencia, los Generadores de baterías usadas deberían preferentemente eliminar sus baterías en instalaciones autorizadas en Chile.”*

Como se aprecia, el DS N° 2 de 2010 es el resultado de un **trabajo progresivo de aplicación de criterios ambientales**, que recoge la regulación previa y promueve un **aumento en el estándar de exigencia y protección ambiental**. Y todo ello, además, con el reconocimiento explícito de estar dando cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado en el Convenio de Basilea.

Por otra parte, en diciembre del 2011, el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) publicó el “Estudio de evaluación económica, ambiental y social de la implementación de la REP en Chile”. El objetivo general de este estudio fue evaluar los impactos que se generarían en el país ante la implementación de la Ley REP **10**.

Este estudio considera como supuesto, para elaborar sus conclusiones, que la exportación de baterías usadas estaba prohibida (atendida la vigencia del DS N° 2). Este estudio abarca otros residuos, pero tiene un capítulo dedicado a las baterías fuera de uso, BFU (página 38). En el punto 5.1.4 que se refiere a los aspectos sociales, detalla que de acuerdo a entrevistas efectuadas y un análisis FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), los productores expresan una visión favorable hacia la implementación de la REP. Su motivación está en cumplir con la legislación vigente respecto a la gestión de



residuos peligrosos y poder crear un nuevo mercado interno al prohibir la exportación de BFU, pero también se basa en aspectos de imagen.

En el punto 5.2.1.2 (“Destinos supuestos para los residuos recogidos”) considera, para la evaluación de los impactos, la prohibición de la exportación, suponiendo así la **valorización del 100% de las BFU dentro del país**.

Uno de los beneficios socioeconómicos directos que detecta este estudio con la implementación de la Ley REP (punto 5.2.3), en combinación con la prohibición de la exportación de las baterías usadas, es que se espera un fuerte fortalecimiento de las empresas de reciclaje de baterías.

10 El equipo de trabajo fue liderado por parte del MMA por Joost Meijer, en ese entonces Jefe de sección de residuos Sólidos y se desarrolló con la cooperación de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Es decir, la evaluación de la implementación de esta innovación legislativa estimó que **un beneficio que se lograría sería robustecer y consolidar la industria nacional del reciclaje**. Esto es relevante, ya que precisamente el resultado que provocaría la aprobación del Reglamento en su versión actual será el contrario: el debilitamiento extremo del reciclaje nacional, hasta su extinción definitiva.

Adicionalmente, considerando que se trata de un residuo peligroso, el estudio señala que se requería una adecuación de los lugares de entrega-recambio en los talleres mecánicos, servitecas y lugares de venta; la creación de nuevos centros de acopio centralizados asociados al productor, una formalización del sistema de transporte local; la implementación de un sistema de transporte interregional, además de la creación de otras medidas complementarias.

Todo lo anterior, señala el diagnóstico de 2011, crearía una **nueva cadena de valor**, generando nuevos empleos y formalizando fuentes de trabajo ya existentes (mediante capacitaciones acorde al D.S. N°148 de 2003). Además, se crearía un nuevo rubro de transporte desde las plantas recicladoras hasta los destinatarios finales que aprovechan los materiales recuperados (plomo y plástico). Para el sector informal (reciclador primario) existiría la posibilidad de que se incorpore a las actividades de retiro y transporte, siempre y cuando cuenten con medios de transporte adecuados y una capacitación formal certificada.

En los beneficios económicos indirectos, el estudio destaca la disminución de los riesgos a la salud de las personas y la minimización de los impactos ambientales, pues al no existir la exportación del residuo, por ejemplo, podrá evitarse el derrame de ácido electrolítico al suelo y el contacto directo de las personas con este.

En el área de desarrollo humano, sobre la base de la vigencia de la prohibición dispuesta por el DS N° 2, el estudio plantea como principal impacto y beneficio la mejora en la calidad

de vida y desarrollo local, dada la creación de una nueva cadena de valor de las BFU, potenciando la industria nacional del reciclaje, fomentando la creación de empleo, el aumento del ingreso, la satisfacción de las necesidades básicas y mejoras de condición de trabajo de acuerdo a estándares internacionales.

Además, el informe señala que la implementación de la Ley REP permitiría formalizar también a los recicladores primarios, disminuyendo problemas relacionados con el trabajo infantil o discriminación de minorías, como lo señalaron expresamente los dirigentes de recicladores primarios en esa oportunidad.

Por último, el informe del MMA de 2011, señaló que:

*“Al incentivar la industria nacional del reciclaje se detectan los siguientes impactos positivos:*

*· Medioambientalmente: reducción de micro basurales, no existen impactos al suelo, agua, vegetación, fauna, paisajismo y no existe impacto a la salud de las personas.*

*· Impactos sociales: se fortalece el mercado, aumenta la rentabilidad empresarial, aumenta la creación de nuevos empleos, mejoras laborales, aporte al PIB, adecuado manejo de residuos garantizado en planta recicladoras. Reducción del riesgo a la salud y fortalecimiento de la imagen país, el cual contribuye al mundo al recuperar plomo reciclado el cual permite reducir en 15.000 ton. año la extracción de plomo de mina.”*

Sobre la base de lo anterior, este informe concluyó lo siguiente:

*“En términos generales se puede concluir que la implementación de la REP bajo los escenarios evaluados es factible de realizar y que los impactos resultantes se evalúan como positivos”.*

Como se advierte, existe una cadena de normas, regulaciones y antecedentes, provenientes de las autoridades del Estado de Chile, que marcan una **trayectoria de creciente exigencia y protección ambiental**, que ha sido la base de las razonables expectativas de certeza jurídica para la inversión por parte de RECIMAT.

El Reglamento que se encuentra actualmente en trámite de toma de razón **rompe radicalmente esta cadena de progresividad**, disminuyendo los estándares exigibles en contradicción a los compromisos estatales.

Con ello se podría retroceder desde un estándar de protección ambiental internacional, basado en criterios de equidad y justicia ambiental internacional e intergeneracional, hacia un criterio restrictivo y regresivo.

Debe considerarse especialmente que el marco jurídico internacional de movimiento transfronterizo de residuos peligrosos nace justamente con un espíritu de equidad y responsabilidad internacional ante el fenómeno “Not in my backyard”, por el cual los países ricos tienden a deshacerse de los residuos peligrosos en países con menores niveles de desarrollo, pues en ellos siempre será más barata la eliminación o tratamiento de un residuo peligrosos, ante las menores exigencias ambientales.

**3.2. La eventual apertura a la exportación que propone el Reglamento contradice radicalmente la forma en que el Estado de Chile comprendió estar cumpliendo sus compromisos internacionales.**

Sin perjuicio de lo que se viene explicando, existe un antecedente adicional que demuestra la regresividad palmaria del Reglamento en este punto, consistente en que contradice la práctica y conducta del Estado de Chile en relación la comprensión de obligaciones internacionales en el marco del Convenio de Basilea.

En efecto, el Decreto Supremo N°2 de 2010 ha sido exhibido en innumerables ocasiones como una medida adoptada en cumplimiento de las exigencias del Convenio de Basilea y las recomendaciones de la OCDE.

Así, por ejemplo, en el Informe que Chile envió para la Evaluación de Desempeño Ambiental 2016 de la OCDE, se invocó el DS N° 2 como uno de los pocos logros alcanzados por el Estado en materia de gestión de residuos, precisamente en cumplimiento de las recomendaciones de la OCDE. En efecto, en preparación de la Evaluación de Desempeño Ambiental de Chile, el Estado de Chile informó oficialmente a la OCDE de sus acciones en ejecución de una serie de recomendaciones, decisiones y decisiones-recomendaciones en materia de gestión de residuos de este organismo. Esta información enviada por el país por sus canales oficiales sirvió de base para las conclusiones y recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental.

Es más, según dan cuenta numerosas presentaciones de funcionarios y funcionarias del Ministerio del Medio Ambiente, en distintas instancias de difusión a las que asistieron los representantes de RECIMAT, en 2015-2016, el país informó de una sola acción cumplida a la fecha, entre siete mostradas para cumplir con los nueve instrumentos de la OCDE en materia de residuos. Esta única acción cumplida era entonces la dictación del Decreto N°2 de 2010, puesto que las otras acciones y normativas eran futuras y aún no habían sido implementadas, excepto la información relativa al porcentaje de reciclaje total de papel y cartón.

Más precisamente, el Decreto N°2 de 2010 ha sido la **única acción** que el país ha podido mostrar en cumplimiento de alguno de los cinco instrumentos de la OCDE relacionados con movimientos transfronterizos de residuos, en particular de la C (90)178: Decisión – Recomendación sobre reducción de movimientos transfronterizos de residuos.

Es así como el Informe “OECD Environmental Performance Reviews: Chile Questionnaire”, de fecha 2 de marzo de 2015, en su página 30, enumera entre los instrumentos legales adoptados por el país en avance de la gestión de residuos, el mencionado Decreto N°2 de 2010, del Ministerio de Salud.

Así también, la Evaluación de Desempeño Ambiental señala en su página 78, en el recuadro Recuadro “1.2. Responsabilidad extendida del productor”, a propósito del proyecto de ley marco para la gestión de residuos (hoy Ley N°20.930) que esta ley “*tiene como objeto llenar los vacíos en el marco para la gestión de los residuos de Chile y no apunta a derogar ninguna ley o normativa vigente en materia de gestión de desechos*”.

Como se advierte, el Estado advirtió expresamente que el objetivo perseguido por la Ley REP en ningún caso era debilitar o eliminar las normas vigentes sobre residuos peligrosos, incluyendo lógicamente el DS N° 2, que el mismo Estado había invocado previamente como muestra del cumplimiento de sus compromisos internacionales. No debe olvidarse que estos tratados promueven la autosuficiencia, de modo que, conforme al **principio de proximidad**, los Estados desarrollen capacidades nacionales para hacerse cargo de los residuos que generan.

**El Reglamento, en su actual versión, viene a contradecir todas estas declaraciones, actuaciones y objetivos compartidos por el Estado de Chile, permitiendo una apertura futura a la exportación, mediante los decretos de metas, sin criterio ni parámetro alguno, relajando y reduciendo la protección ambiental vigente.** Se contradicen, así, los compromisos internacionales del país, el trabajo que las Naciones Unidas y la OCDE desarrollan desde la década del '80 para reducir el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos.

#### **4. La eventual apertura a la exportación que propone el Reglamento no tiene asidero económico menos en tiempos de reactivación**

Por último, la valorización nacional, además de proporcionar empleo de calidad, y fortalecer la industria nacional del reciclaje, como ya lo había modelado el estudio referido anteriormente, encargado por el gobierno, genera un PIB muy superior al de la exportación de baterías fuera de uso.

En efecto, la exportación es una actividad comercial básica que solo beneficia a los recicladores de los países de destino, que no asumen el costo de la protección ambiental en Chile, y a los importadores locales de baterías nuevas, que al exportar BFU generan una mayor utilidad que no se traduce en descuentos al usuario de baterías nuevas, dado que en los hechos, para este residuo específico, las BFU, el costo de la recolección está sobradamente financiado por el precio que paga la industria nacional de reciclaje por las BFU, no generándose sobretasa alguna.

La industria nacional del reciclaje de BFU invierte muy significativos recursos humanos y económicos para asegurar el tratamiento ambientalmente racional de este residuo peligroso.

De autorizarse la exportación indiscriminada de BFU, esta industria nacional perdería su materia prima y su sentido de existir, en aras de permitir un beneficio económico a los importadores de baterías (no los llamamos productores puesto que no existe manufactura nacional de baterías) que ya desarrollan un lucrativo negocio de importación y venta de baterías nuevas.

La incorporación de las BFU como producto prioritario del nuevo instrumento creado, la REP, no puede resultar en un lamentable caso de estudio como ejemplo de destrucción de la industria nacional de valorización de residuos, en beneficio de los importadores de BFU, en el único caso en que existe capacidad técnica nacional instalada.

## 5. Conclusión

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos manifestar, respetuosamente, que permitir la exportación de residuos peligrosos solo por pretendidas razones de costos, en circunstancias de que Chile cuenta con capacidad instalada suficiente para procesarlos, constituye una medida regresiva y una transgresión a los acuerdos internacionales suscritos por el país, específicamente el Convenio de Basilea, su Enmienda Prohibitoria, y otros instrumentos de la OCDE.

Consideramos que por el contrario, la opción correcta y coherente con los compromisos internacionales y con los principios imperantes, así como la solución adecuada en términos económicos, es que Chile imponga la regla general de prohibir la exportación de residuos peligrosos respecto de los cuales el país disponga de capacidad de valorización, y a *contrario sensu*, sólo se permita, excepcionalmente, la exportación de aquella fracción que el mercado nacional no sea capaz de valorizar. Ello incluye, por cierto, asegurar se mantenga la vigencia del D.S. N° 2 de 2010 del Ministerio de Salud, que prohíbe la exportación de un residuo peligroso, las BFU, respecto del cual se mantiene con holgura la capacidad nacional de valorización.

Se acompañan a esta presentación los siguientes documentos:

- i. Informe titulado “Decreto Supremo N°9/2017 del Ministerio del Medio Ambiente”, elaborado por Carla Bordoli y Cristián Doren, de fecha 17 de julio de 2020.
- ii. Informe anual enviado por Chile a la Secretaría del Convenio de Basilea, correspondiente al año 2011 (“Electronic Reporting System of the Basel Convention. Year: 2011”).

iii. Informe titulado “Evaluaciones de desempeño ambiental: Chile”, elaborado por la OCDE (2016).

iv. “Guía técnica sobre manejo de baterías de plomo ácido usadas”, elaborada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente (2008-2009).

v. Informe titulado “OECD Environmental Performance Reviews: Chile Questionnaire”, elaborado por la OCDE (2015).

vi. “Informe de evaluación económica, ambiental y social de la implementación de la REP en Chile”, elaborado por la Cooperación Chileno-Alemana, el Gobierno de Chile y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2011).