

Documento
marco

Recomendaciones
de un grupo mundial
de expertos

Junio 2022

Comercio para una economía circular inclusiva

Un marco para la acción colectiva

Jack Barrie, Latifahaida Abdul Latif, Manuel Albaladejo,
Ieva Baršauskaitė, Alexey Kravchenko, Amelia Kuch,
Nanno Mulder, Melissa Murara, Antoine Oger
y Patrick Schröder



4



Institute for
European
Environmental
Policy



AFRICAN
CIRCULAR
ECONOMY
ALLIANCE



CIRCULAR
ECONOMY
COALITION

Latin America & the Caribbean



CHATHAM
HOUSE



UNITED NATIONS
INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION

Chatham House, el Instituto Real de Asuntos Internacionales, es un instituto líder en políticas con sede en Londres. Nuestra misión es ayudar a los gobiernos y a las sociedades a construir un mundo sostenible, seguro, próspero y justo.

Introducción

El uso no sostenible de los recursos de la tierra es uno de los principales impulsores de la triple amenaza de contaminación, pérdida de biodiversidad y cambio climático. Los 100 mil millones de toneladas de recursos naturales extraídos y procesados cada año contribuyen a la mitad de todas las emisiones de carbono y al 90 % de toda la pérdida de diversidad biológica terrestre.¹ El actual modelo lineal de producción y consumo es también un importante promotor de injusticia social; la mayor parte del consumo de recursos y de la acumulación de riqueza se dan en el Norte Global, mientras que los niveles más altos de impacto ambiental y amenazas a la salud humana se ven en el Sur Global. Hay una necesidad urgente de pasar de un sistema de producción/consumo extractivo, contaminante e injusto a uno que desvincule la prosperidad social y ambiental del uso no sostenible de los recursos.

La economía circular aborda este tema desde un enfoque de cadena de valor. En lugar del actual flujo lineal de materiales a través de la economía global, en la que se extraen, procesan, fabrican, utilizan, y finalmente, se eliminan como basura, la economía circular utiliza un enfoque sistémico para desvincular la prosperidad económica del uso de los materiales manteniendo un flujo circular de recursos mediante la regeneración, retención o adición de valor, al tiempo que contribuye al desarrollo sostenible. La economía circular no solo fomenta la producción y el consumo sostenibles, sino que también podría contribuir a abordar el 45 % de las emisiones mundiales que no se pueden mitigar fácilmente mediante el cambio a medidas de energía renovable y eficiencia energética,² y ayudar a detener e invertir la degradación de la tierra y la pérdida de biodiversidad.

Ningún país puede lograr una economía circular por sí solo. Más bien, todos dependen del comercio internacional para garantizar un acceso asequible y confiable a una amplia gama de materiales, bienes y servicios. Esto incluye el comercio de bienes que posibilitan la circularidad (como equipo de refabricación y reciclado), servicios (habilidades de diseño circular, servicios de alquiler o arrendamiento, y servicios de reparación), derechos relevantes de propiedad intelectual, bienes asequibles de segunda mano, materias primas secundarias³ y residuos y desperdicios no peligrosos que puedan recuperarse para su utilización en la producción primaria, y alimentos y biomasa (producidos de manera regenerativa, diversos o suprarreciclaje). La combinación de todos estos tipos de flujos comerciales puede considerarse como «comercio circular».

El valor del comercio circular ha crecido significativamente en las últimas dos décadas. Por ejemplo, el valor del comercio de bienes de segunda mano, materias primas secundarias y residuos para recuperación aumentó en más de un 230 % (de \$94 mil millones a \$313 mil millones) entre 2000 y 2019, y el valor de las

1 International Resource Panel (2019), *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*, United Nations Environment Programme, <https://www.resourcepanel.org/reports/global-resources-outlook>.

2 Ellen MacArthur Foundation (2019), *Completing the Picture: How the Circular Economy Tackles Climate Change*, <https://emf.thirdlight.com/link/w750u7vysuy1-5a5i6n/@/preview/1?o>.

3 Las materias primas secundarias son materiales reciclados que se pueden utilizar en procesos de fabricación en lugar de o junto a materias primas sin uso previo.

exportaciones mundiales del comercio de bienes aumentó un 195 % durante el mismo período.⁴ El valor del comercio de servicios de mantenimiento y reparación aumentó de \$74 mil millones a \$108 mil millones entre 2015 y 2019.⁵

Si bien el comercio circular es un factor clave para una economía circular mundial, una serie de retos técnicos y reglamentarios inhiben su avance. Entre ellos cabe mencionar la falta de definiciones, clasificaciones, normas interoperables, reglamentos y procedimientos de conformidad mutuamente reconocidos en relación con las actividades económicas o bienes circulares. Además, como área de actividad emergente, la economía circular solo se ha integrado de manera limitada en los acuerdos bilaterales, regionales y plurilaterales de cooperación comercial y económica. Esto limita el alcance y el potencial de la colaboración en torno a cuestiones transfronterizas como los residuos ilegales, la transparencia y la rastreabilidad de la cadena de suministro, la inversión o las cuestiones relativas al reconocimiento mutuo, las barreras técnicas al comercio y la facilitación del comercio.

Las desigualdades globales en las relaciones de poder, las capacidades comerciales digitales, la infraestructura comercial, el acceso a las finanzas circulares y las capacidades industriales e innovadoras significan que los países del Norte Global están mejor posicionados que los del Sur Global para cosechar los beneficios del comercio circular. Si no se integra un objetivo explícito de reducir la desigualdad en la transición a la economía circular mundial, entonces es muy probable que estas desigualdades creen una “brecha del comercio circular”, en la que las ganancias acumuladas por el comercio circular están muy desigualmente distribuidas entre los países desarrollados y los menos desarrollados.⁶

Esta brecha en el comercio circular ya es evidente en el hecho de que alrededor del 45 % del valor total mundial del comercio de bienes y materiales secundarios, residuos y desperdicios se produce únicamente entre los países de altos ingresos, en comparación con solo alrededor del 1 % entre los países de bajos ingresos y los de ingresos medios y altos.⁷ Además, los países del Sur Global son a menudo el destino final de los residuos ilegales o de bajo valor comercializados internacionalmente. La falta de capacidad en estos países para gestionar y tratar adecuadamente esos residuos ha provocado mayores riesgos ambientales y cargas sociales.⁸ La brecha del comercio circular, en caso de que persista, actuará como

⁴ Comparación del crecimiento total del comercio mundial con el crecimiento del comercio de materiales secundarios y residuos en 2000–19. Fuentes: Statista (2022), ‘Trends in global export value of trade in goods from 1950 to 2020’, <https://www.statista.com/statistics/264682/worldwide-export-volume-in-the-trade-since-1950> (consultado el 15 mar. 2022); Chatham House circulareconomy.earth (2022), ‘Circular economy trade data explorer’, <https://circulareconomy.earth/trade> (consultado el 15 mar. 2022), utilizando datos de UN Comtrade (<https://comtrade.un.org>).

⁵ World Trade Organization (2020), ‘WTO Stats portal’, <https://timeseries.wto.org> (consultado el 21 feb. 2022).

⁶ Barrie, J., Anantharaman, M., Oyinlola, M. and Schröder, P. (2022), ‘The circularity divide: What is it? And how do we avoid it?’, *Resources, Conservation and Recycling*, 180 (106208), <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2022.106208>.

⁷ Esto se determinó a partir del análisis de las estadísticas de las Naciones Unidas (2016) “UN Comtrade database”, <https://comtrade.un.org/labs/data-explorer> (consultado el 11 de febrero de 2022). Los resultados presentados solo deben considerarse indicativos de la brecha en la captura del valor. Es muy probable que una buena proporción del comercio de materias primas secundarias, residuos y desperdicios no se capture en las estadísticas comerciales oficiales.

⁸ Cotta, B. (2020), ‘What goes around, comes around? Access and allocation problems in Global North–South waste trade’, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 20, pp. 255–296, <https://doi.org/10.1007/s10784-020-09479-3>.

una barrera considerable para una transición global inclusiva hacia una economía circular e impedirá el progreso en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Debe buscarse una vía alternativa para la transición circular en la que el comercio circular sirva de facilitador para sociedades justas, inclusivas y circulares. En lugar del actual enfoque fragmentado y en gran medida unilateral de la transición a la economía circular, superar las barreras al comercio circular requiere una respuesta mundial coordinada y colaborativa para garantizar que todos los países y territorios, en particular las economías en desarrollo, se beneficien por igual de la transición.

Este documento establece un marco para el comercio circular inclusivo, destinado a permitir un camino más inclusivo para la transición a la economía circular. El marco fue desarrollado a través del trabajo de un grupo de organizaciones presentes en África, el Sudeste Asiático, América Latina y el Caribe, y Europa.

Signatarios

A continuación, figuran los signatarios del marco para el comercio de economía circular inclusiva. El marco fue redactado por un grupo de trabajo de expertos mundiales compuesto por 10 coautores que figuran al final del documento.



Profesor Tim G. Benton

Director del Programa de Medio Ambiente y Sociedad
Chatham House



Adriana Zacarías Farah

Coordinadora de la Coalición
Coalición de Economía Circular para América Latina y el Caribe



Gareth Phillips

Gerente de Departamento de OIC
Alianza de Economía Circular Africana



Manuel Albaladejo

Representante para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay
Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial



Dr. Ben Allen

Director Ejecutivo
Instituto de Política Ambiental Europea

Un marco para el comercio circular inclusivo

Objetivo del marco

El comercio internacional es un habilitador clave para una transición global e inclusiva hacia una economía circular. Sin embargo, la política comercial actual destinada a promover la coordinación para un mayor comercio de mercancías, servicios y materiales circulares se ve limitada por numerosos obstáculos. Es necesario un enfoque integrado y colaborativo para superar estas barreras si se quiere que el potencial social, económico y ambiental del comercio circular se realice plenamente. Esto solo puede lograrse mediante resultados mutuamente reconocidos y acciones coordinadas.

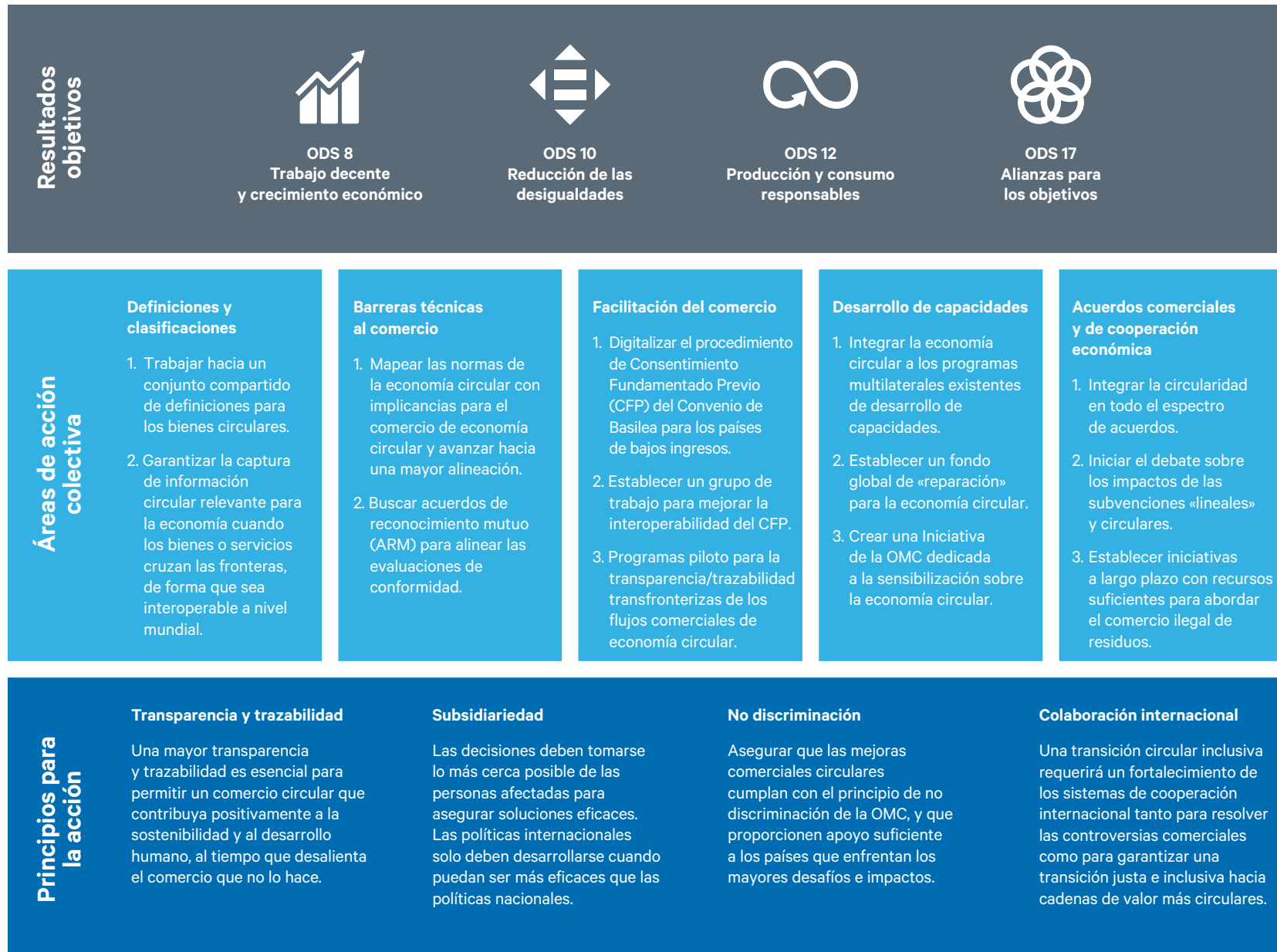
El marco para el comercio circular inclusivo que se presenta en este documento es un intento de tender puentes entre el comercio, la economía circular, la sostenibilidad y las políticas de desarrollo. Está diseñado para guiar al comercio y a las políticas, prácticas y acuerdos de desarrollo y de economía circular comercial de manera que todos se enfoquen en el objetivo compartido de una economía circular inclusiva.

El marco para un comercio circular inclusivo está diseñado para guiar al comercio y a las políticas, prácticas y acuerdos de desarrollo y de economía circular comercial de manera que todos se enfoquen en el objetivo compartido de una economía circular inclusiva.

El marco no es un producto final. Más bien, es un esfuerzo cuidadosamente considerado para guiar el progreso y la discusión sobre un tema complejo que evolucionará con el tiempo. Se espera que el marco proporcione posibilidades de progreso en un ámbito en el que se necesita una acción colectiva.

El objetivo del marco no es resolver los desafíos más difíciles que limitan el potencial de la economía circular para contribuir a lograr la prosperidad económica y el bienestar humano y ambiental necesarios. Para ser verdaderamente sostenible, los hacedores de políticas en los países ricos deben explorar críticamente las circunstancias en las que el comercio circular puede ayudar a reducir los impactos ambientales relacionados con el consumo dentro de los límites del planeta y proporcionar suficiente espacio de desarrollo para que los países de bajos y medianos ingresos crezcan a fin de proporcionar bienes y servicios esenciales a sus ciudadanos.

Figura 1. Un marco para el comercio circular inclusivo



Fuente: Análisis de los autores.

Aplicación del marco

El marco trata de promover cambios en el diseño de las políticas de comercio, economía circular y desarrollo, así como en la evaluación de los reglamentos o convenios comerciales y ambientales existentes. Requerirá nuevas formas de coordinación en los planos multilateral, regional y bilateral.

Los principales destinatarios del marco son aquellos responsables de efectuar el cambio: los gobiernos, los hacedores de política y los foros internacionales sobre comercio, economía circular y sostenibilidad. Los destinatarios secundarios son aquellos que influyen sobre el diseño de las políticas: las empresas, la academia y las ONG dedicadas al medio ambiente, a la economía circular y al desarrollo internacional.

El marco es valioso en varias áreas, entre las que se incluyen: i) acuerdos económicos o de comercio bilaterales, regionales, multilaterales y/o plurilaterales; ii) negociaciones y debates multilaterales sobre el medio ambiente; iii) elaboración de normas, políticas, reglamentos o planes de acción nacionales sobre economía circular, así como de políticas comerciales relacionadas con el medio ambiente, el desarrollo internacional y la inversión extranjera; y iv) el uso por parte de empresas del sector privado y ONG.

Estructura del marco

Como se ilustra en la Figura 1, el marco tiene tres elementos centrales: (i) resultados previstos; (ii) principios para la acción; y (iii) áreas de acción colectiva. Los **resultados previstos**, formados en torno a los ODS 8, 10, 12 y 17, son los objetivos que las acciones y soluciones colectivas deben lograr en los esfuerzos por alinear el comercio circular con una transición circular inclusiva. Los **principios para la acción** esbozan cuatro principios que sustentan a las acciones. Las **áreas de acción colectiva** identifican áreas estratégicas dentro del sistema de comercio donde la acción colectiva focalizada podría generar avances significativos hacia los resultados objetivos.

Resultados previstos

La economía circular ha ganado importancia dentro de la comunidad política mundial como una forma de abordar algunos de los desafíos de desarrollo sostenible más urgentes del mundo, tal como se refleja en los 17 ODS. Es fundamental para cumplir con el ODS 12 (producción y consumo responsables) y también contribuye al menos a 11 de los demás ODS, entre ellos los ODS 7 (energía asequible y no contaminante), 8 (trabajo decente y crecimiento económico), 9 (industria, innovación e infraestructura) 11 (ciudades y comunidades sostenibles), 13 (acción por el clima), 14 (vida submarina) y 15 (vida de ecosistemas terrestres).⁹

⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas y Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2018), «Circular Economy for the SDGs: From Concept to Practice, General Assembly and ECOSOC Joint Meeting, Draft Concept and Programme for the joint meeting of the Economic and Financial (Second Committee) of the 73rd UN General Assembly and the UN Economic and Social Council», https://www.un.org/en/ga/second/73/jm_conceptnote.pdf; Ellen MacArthur Foundation (2021), 'Universal circular economy policy goals', <https://ellenmacarthurfoundation.org/universal-policy-goals/overview>.

Aunque la transición mundial a una economía circular contribuirá a una amplia gama de ODS, el comercio circular en sí mismo promete alinearse con cuatro de los ODS (8, 10, 12 y 17) y, como tal, estos son los resultados previstos de la acción colectiva.

ODS 12: Producción y consumo responsables

Asegurar pautas sostenibles de consumo y producción es fundamental para la transición a una economía circular. La meta 12.2 es lograr la gestión sostenible y la utilización eficiente de los recursos naturales para 2030. El comercio circular desempeñará un papel importante en el logro de este objetivo al permitir el movimiento de bienes y servicios que posibiliten la economía circular para apoyar a los países en la transición, así como el traslado de bienes, materiales y residuos secundarios para maximizar las economías de escala y la eficiencia de la producción. Sin embargo, como ya se ha señalado, si no se emprende de manera inclusiva y colaborativa, el comercio circular podría tener el efecto de exacerbar la inequidad social y ambiental. Por lo tanto, también es fundamental centrarse en los ODS 8, 10 y 17.

ODS 8: Trabajo decente y crecimiento económico

La expansión del comercio circular ofrece muchas oportunidades para lograr trabajos decentes y crecimiento económico. El comercio de bienes y servicios que posibilitan la economía circular hace posible el desarrollo de modelos comerciales circulares locales. Por ejemplo, tener acceso a equipos de reparación, reciclaje y refabricación permite la creación de mercados y puestos de trabajo locales de «reutilización y reparación». El acceso a servicios circulares, como software digital y experiencia en sistemas de servicio de productos y monitoreo del estado del equipo en tiempo real, permite la implementación de modelos comerciales circulares locales (como el arrendamiento de productos). El comercio de bienes de segunda mano también puede estimular la demanda de trabajos locales de reparación, reacondicionamiento y refabricación. El comercio de materias primas secundarias (y residuos destinados a la recuperación) proporciona una materia prima de bajo costo para la industria nacional, lo que ayuda a impulsar la competitividad en los mercados mundiales.

El comercio de bienes y servicios que posibilitan la economía circular hace posible el desarrollo de modelos comerciales circulares locales.

Sin embargo, el comercio circular puede, si no está debidamente regulado, incentivar también la creación de trabajos peligrosos y mal remunerados, como centros informales de reciclaje y reparación, que pueden exponer a los trabajadores a sustancias tóxicas y otros peligros. Además, el comercio circular puede no ser ventajoso en todas las circunstancias. Por ejemplo, el comercio de productos ineficientes de segunda mano (como antiguos componentes electrónicos o vehículos diésel) puede llevar al país importador a un modo de consumo más ineficiente y costoso. Por consiguiente, la acción colectiva sobre el comercio

circular debería tratar de aprovechar al máximo las oportunidades de trabajo decente y crecimiento económico, al tiempo que se mitiga el riesgo de explotación de los trabajadores y de daños ambientales.

ODS 10: Reducción de las desigualdades

El actual sistema lineal de comercio da lugar a la acumulación de valor en el Norte Global y a impactos ambientales indebidos y negativos en el Sur Global. Esta desigualdad compromete el logro del ODS 10 y es probable que se mantenga a menos que se adopten medidas concertadas para apoyar a los países de bajos ingresos en la mejora de sus medidas de facilitación del comercio y su capacidad para captar valor de las oportunidades comerciales circulares.

Además de esta brecha de valor, la transición a una economía circular también traerá consigo la reestructuración de las cadenas de valor globales lineales y, por lo tanto, cambios en los patrones comerciales. Cualquier cambio en las pautas comerciales, circular o no, da lugar a ganadores y perdedores, con implicancias para la inclusividad. En primer lugar, los países que dependen de las exportaciones de ciertas materias primas pueden experimentar una reducción de la demanda a medida que los socios comerciales sustituyen cada vez más las materias primas por las secundarias. En segundo lugar, a medida que los productos están cada vez más diseñados para ser circulares (más duraderos, reparables y reciclables), se hace más atractiva económicamente la idea de reutilizarlos, repararlos y reciclarlos en el mercado nacional. Esto reduce el acceso a bienes de segunda mano asequibles en los mercados secundarios.¹⁰ Esos cambios en los flujos comerciales tendrían efectos especiales para los ciudadanos y trabajadores de los países de ingresos bajos y medio bajos. Por lo tanto, es necesario considerar los efectos no deseados de los flujos comerciales alterados impulsados por la transición a la economía circular y mitigar colectivamente los impactos asociados de manera inclusiva.

ODS 17: Alianzas para los objetivos

La naturaleza altamente interconectada de las cadenas de valor mundiales hace necesario desarrollar un enfoque coordinado y colaborativo para superar las barreras al comercio circular y mitigar los posibles efectos negativos no deseados de la alteración de los flujos comerciales. Esto requiere un mejor compromiso y asociaciones multilaterales. El ODS 17 tiene por objeto fortalecer los medios de implementación y revitalizar la asociación mundial para el desarrollo sostenible. Es una visión para un comercio mejor y más equitativo, así como iniciativas de inversión coordinadas para promover el desarrollo sostenible a través de las fronteras. Las acciones que fortalezcan el ODS 17 también permitirán directa e indirectamente la acción hacia los ODS 8, 10 y 12. Si bien la colaboración multilateral es esencial para la transición circular, esto no sucederá de la noche a la mañana, y los países individuales también deben considerar lo que pueden hacer para fomentar una transición circular inclusiva en ausencia de una acción multilateral fuerte.

¹⁰ Barrie, J. and Schröder, P. (2021), 'Circular Economy and International Trade: a Systematic Literature Review', *Circular Economy and Sustainability*, <https://doi.org/10.1007/s43615-021-00126-w>.

Principios para la acción

Las acciones colectivas desarrolladas para superar las barreras comerciales circulares y contribuir a los ODS 8, 10, 12 y 17 deben apoyarse en cuatro principios: (i) transparencia y trazabilidad; (ii) subsidiariedad; (iii) no discriminación; y (iv) colaboración internacional.

Transparencia y trazabilidad

Un obstáculo clave para el crecimiento del comercio circular es la falta de transparencia y trazabilidad en las cadenas de suministro. La falta de transparencia y trazabilidad crea oportunidades para el comercio de residuos ilegales o peligrosos, por ejemplo, mediante la clasificación errónea de los bienes comercializados (como la clasificación de equipos electrónicos rotos u obsoletos como aptos para su reutilización). Una mayor transparencia y trazabilidad de la cadena de suministro ayudará a aumentar la eficiencia y solidez de los controles fronterizos al permitir una verificación eficiente y simplificada de la procedencia de los productos. También puede reducir los costos de transacción para los importadores o exportadores de bienes en flujos comerciales circulares (dispositivos electrónicos de segunda mano en funcionamiento) que contribuyen positivamente a la sostenibilidad y al desarrollo humano.

Subsidiariedad

La transición a una economía circular se llevará a cabo a múltiples niveles geográficos y políticos, y en muchos casos la elección de la acción depende del contexto local. Como tal, un principio clave para la gobernanza del comercio circular es mantener un nivel adecuado de subsidiariedad. La subsidiariedad reconoce que la acción tendrá que ocurrir en diferentes niveles de jurisdicción, de acuerdo con la naturaleza de la cuestión del comercio circular que se está resolviendo; asigna prioridad al nivel más bajo posible de jurisdicción necesario para asegurar que se desarrollen soluciones eficaces. Por lo tanto, las decisiones deben tomarse lo más cerca posible de las personas que se verán afectadas por ellas. Las políticas internacionales solo deben desarrollarse cuando prometan ser más eficaces que las políticas nacionales para lograr economías de alcance y escala. La subsidiariedad no se extiende a los casos en que los bajos niveles de producción violen los derechos humanos o resulten en daños ambientales transfronterizos.

En el caso de los residuos, por ejemplo, el Convenio de Basilea ofrece un punto de referencia común, pero en la práctica las clasificaciones de residuos peligrosos, residuos no peligrosos y productos que no sean residuos destinados a ser reutilizados, reparados y reacondicionados pueden diferir considerablemente de un país a otro, una situación que afecta directamente al envío transfronterizo. Este mosaico de requisitos reglamentarios, junto con la complejidad del sistema, puede disuadir la inversión en infraestructura de reparación, renovación y reciclaje de alta calidad y favorecer el comercio ilícito.¹¹

¹¹ Bellman, C. (2021), *The Circular Economy and International Trade: Options for the World Trade Organization*, International Chamber of Commerce, https://icc.se/wp-content/uploads/2021/12/20211214_Circular-Economy.pdf.

No discriminación

El principio de comercio sin discriminación de la OMC señala que: (i) los países normalmente no pueden discriminar entre sus socios comerciales (nación más favorecida – NMF); y (ii) los bienes importados y producidos localmente deben ser tratados por igual, al menos después de que los primeros hayan entrado en el mercado (trato nacional).¹² La no discriminación de los flujos comerciales circulares garantiza que los materiales se puedan enviar a regiones que tengan las economías de escala necesarias, infraestructura especializada y mano de obra capacitada para hacer económicamente viables los procesos circulares (reparación, refabricación, reciclaje). En general, la jurisprudencia de la OMC ha reafirmado constantemente que las políticas ambientales de buena fe son compatibles con las obligaciones de la OMC siempre que se apliquen de una manera que no constituya un proteccionismo comercial encubierto ni una discriminación injustificable entre países en los que prevalezca la misma condición.

Para promover la circularidad interna, los miembros de la OMC pueden utilizar muchas medidas diferentes para desincentivar las importaciones de bienes no sostenibles o contaminantes, al tiempo que se ajustan al principio de no discriminación. Las importaciones de mercancías que posibilitan la circularidad pueden fomentarse reduciendo o eliminando los derechos de aduana (ej.: en el caso de los equipos de reparación, refabricación o reciclado). A la inversa, pueden elevarse los aranceles a las importaciones de bienes «lineales» perjudiciales para el medio ambiente (hasta el límite de concesión arancelaria), y también pueden introducirse gravámenes específicos sobre dichas importaciones (como tasas aduaneras o de inspección sanitaria). También existen medidas estrictas de fiscalización en consonancia con los acuerdos ambientales multilaterales (como el Convenio de Basilea).

Las importaciones de mercancías que posibilitan la circularidad pueden fomentarse reduciendo o eliminando los derechos de aduana. A la inversa, pueden elevarse los aranceles a las importaciones de bienes «lineales» perjudiciales para el medio ambiente, y también pueden introducirse gravámenes específicos sobre dichas importaciones.

Un principio fundamental de este marco es, por lo tanto, asegurar que cualquier acción colectiva para hacer el comercio circular más inclusivo siga comprometida con el principio de la OMC de comercio sin discriminación, garantizando al mismo tiempo que se les proporcione a los países que enfrentan los mayores desafíos e impactos (económicos, ambientales y sociales) el apoyo y recursos suficientes.

¹² World Trade Organization (2022), 'Principles of the trading system', https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm.

Colaboración internacional

La cooperación internacional para establecer mecanismos de gobernanza eficaces y justos, junto con la coordinación de políticas y la interoperabilidad a nivel regional, nacional y local, desempeñará un papel importante en la configuración de una transición circular inclusiva. Las mejores formas de cooperación evitan posibles conflictos y requieren una solución abierta, eficaz e imparcial de controversias y procedimientos que protejan a los países contra la coerción de otros. La introducción y el reciente fortalecimiento del Convenio de Basilea es un excelente ejemplo de esa colaboración.

Áreas de acción colectiva

El marco para el comercio circular inclusivo identifica cinco áreas estratégicas clave para la acción colectiva que tienen el potencial de ofrecer ganancias significativas para todos. Las oportunidades de acción colectiva identificadas en cada área deben estar sustentadas por los principios de acción establecidos en la sección anterior, y deben contribuir a los ODS 8, 10, 12 y 17.

Las cinco áreas clave para la acción colectiva son: i) definiciones y clasificaciones; ii) barreras técnicas al comercio; iii) facilitación del comercio; iv) desarrollo de capacidades; y v) acuerdos comerciales y de cooperación económica.

Definiciones y clasificaciones

Las definiciones y clasificaciones compartidas o mutuamente reconocidas para la circularidad de productos son esenciales para posibilitar un comercio eficiente que apoye la transición a la economía circular.

Acción: Trabajar hacia un conjunto compartido de definiciones para los bienes circulares

Sigue habiendo ausencia o divergencia en la interpretación de definiciones y clasificación de las mercancías en términos de circularidad. Por ejemplo, muchos países interpretan que los productos refabricados son equivalentes a los bienes usados. La refabricación también se ve obstaculizada por la dificultad de trasladar las mercancías rotas o de fin de primer uso a través de las fronteras: a pesar de que estos «núcleos» de refabricación están destinados a una nueva vida, a menudo se clasifican legalmente como residuos. Como resultado, los productos remanufacturados (y los núcleos) tienden a considerarse «inferiores» a los nuevos productos «similares» y, como tales, están sujetos a aranceles de importación más elevados, o a restricciones comerciales no arancelarias como prohibiciones de importación, prohibiciones básicas de exportación y/o complicados procesos burocráticos.¹³ A pesar de la divergencia en las interpretaciones, existen definiciones establecidas para los procesos de refabricación. Entre los ejemplos se incluyen las normas británicas para fabricación, montaje, desmontaje y procesamiento al final de su vida útil; o normas más específicas como la norma ISO para la refabricación de maquinaria para movimiento de tierras).

¹³ Kojima, M, (2017), 'Remanufacturing and Trade Regulation', *Procedia CIRP*, 61, pp. 641–644, <https://doi.org/10.1016/j.procir.2016.11.251>.

Un área de acción consiste en llevar a cabo un ejercicio de “evaluación” entre los miembros dispuestos de la OMC y la industria de las mejores prácticas, las definiciones existentes y la clasificación de los productos en lo que respecta a la circularidad, y determinar las posibles lagunas y oportunidades para una mayor adopción de definiciones y clasificaciones compartidas.¹⁴ Dicha iniciativa también debería tratar específicamente de aclarar las definiciones que diferencian los «residuos» verdaderos de los productos que tienen vida en ellos, y allanar el camino para acordar normas internacionales para los productos y núcleos refabricados.

Acción: Garantizar la captura de información relevante para la economía circular cuando los bienes o servicios cruzan las fronteras de forma que sea interoperable a nivel mundial

La divergencia en las definiciones se agrava por la limitada incorporación de diferentes flujos comerciales circulares al Sistema Armonizado (SA). El SA es un método numérico estandarizado para clasificar los productos comercializados, y es utilizado por las autoridades aduaneras para identificar los productos al evaluar los impuestos y tasas, y para recopilar estadísticas. Una limitación particular del SA de seis dígitos, utilizado internacionalmente, es que no siempre permite a los funcionarios de aduanas distinguir fácilmente entre material primario y secundario o entre productos usados, reciclados y nuevos. Esto se debe en parte a un proceso de clasificación basado en características físicas que pueden ser vistas o probadas por los funcionarios de aduanas, en lugar de basarse en su método de producción o uso previsto. Por lo tanto, la información esencial para el funcionamiento de las cadenas de valor circulares (si las mercancías son reparables, o si serán desechadas o recuperadas) a menudo se pierde en tránsito. Esto significa que el mismo código puede aplicarse igualmente a los residuos, materiales de desecho y recursos primarios. La limitada capacidad (de conocimientos técnicos, tecnologías y/o tiempo) de los funcionarios de aduanas para hacer esta distinción, particularmente en los países de bajos ingresos, agrava aún más el problema.

Las recientes enmiendas al SA han intentado abordar algunos de estos desafíos. Las enmiendas al SA en 2022, por ejemplo, incluyen un encabezado adicional y un conjunto de códigos para los diferentes tipos de residuos electrónicos, y hay debates en curso para ayudar a aplicar las enmiendas para los plásticos como parte del SA 2027. Dado que se trata de un proceso relativamente lento e iterativo, deben buscarse soluciones provisionales, para complementar el trabajo del SA, que aborden los desafíos conocidos.

Para superar las cuestiones esbozadas – reconocidas y discutidas en el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA), las Discusiones Estructuradas sobre Comercio y Sostenibilidad Ambiental (TESSD por sus siglas en inglés) y el Diálogo Informal sobre Contaminación de Plásticos y Comercio de Plásticos

¹⁴ Tal como propusieron los participantes del Panel Internacional de Recursos de 2017 y del taller de la Comisión Europea «Promoción de la refabricación, la renovación, la reparación y la reutilización directa». Fuente: European Commission (2017), 'Workshop Report, Promoting Remanufacturing, Refurbishment, Repair, and Direct Reuse, As a contribution to the G7 Alliance on Resource Efficiency 7–8 February 2017 Brussels, Belgium', https://ec.europa.eu/environment/international_issues/pdf/7_8_february_2017/workshop_report_Brussels_7_8_02_2017.pdf.

Ambientalmente Sostenibles (IDP por sus siglas en inglés) – de una manera coordinada, se recomienda la creación de un **grupo de trabajo que incluya a los actores relevantes, como la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y los organismos nacionales de fronteras y medio ambiente, para identificar soluciones prácticas para recabar y difundir mejor la información circular pertinente sobre mercancías en las fronteras internacionales de manera que sea interoperable a nivel mundial y compatible con el sistema de SA.**

Barreras técnicas al comercio

Las normas técnicas (que son voluntarias), los reglamentos (que son obligatorios) y los procedimientos de evaluación de la conformidad (CAP, por sus siglas en inglés) para los productos y/o sus métodos de producción o eliminación desempeñan un papel fundamental en la habilitación o inhibición de los flujos comerciales circulares. Por ejemplo, ayudan a garantizar que los productos comercializados en el mercado cumplen ciertos criterios mínimos (como la seguridad de los productos o el cumplimiento con normas ambientales). Sin embargo, estas medidas también pueden inhibir –intencionadamente o no – los flujos comerciales circulares (por ejemplo, mediante la introducción de inspecciones excesivamente restrictivas en productos remanufacturados).

Acción: Mapear las normas de la economía circular con implicancias para el comercio de la economía circular y avanzar hacia una mayor alineación

Las normas y reglamentos relacionados con la circularidad están creciendo en uso y se aplican a múltiples niveles. Se refieren a productos y materiales (contenido reciclado, durabilidad y requisitos de información, como pasaportes digitales), procesos industriales y producción (producción más limpia, distribución y uso de subproductos y simbiosis industrial), información al consumidor (etiquetado) y rutas de recuperación (como normas de calidad para las materias primas secundarias). Recientemente, se ha producido un aumento significativo de las normas y reglamentos unilaterales relacionados con la economía circular lo que ha creado un complejo mosaico de requisitos para las empresas que operan en varios mercados.

La gama de normas que se han establecido, o que están en proceso de establecerse, incluye normas sobre la organización y gestión de la economía circular, entre ellas la BS 8001 del Reino Unido, la XP X30-901 francesa y la ISO/TC 323.¹⁵ También existen normas técnicas más específicas para el reciclaje (ej.: e-stewards, normas R2) y la renovación y refabricación (ej.: FIRA/REMAN001: 2019, IEC TC 111 y BS 8887–220: 2010), así como estándares específicos de productos (ej.: contenido de materiales reciclados y eficiencia de materiales).

El trabajo de la UE para desarrollar normas y reglamentos en el marco de su Plan de Acción de Economía Circular es quizás el más amplio hasta ahora. En 2020 se publicaron ocho normas que proporcionan principios generales al abordar la eficiencia material para los productos relacionados con la energía,¹⁶ y se están preparando más iniciativas. Por ejemplo, el Reglamento sobre Ecodiseño

¹⁵ La ISO/TC 323 estaba en desarrollo en el momento de la publicación de este documento.

¹⁶ International Electrotechnical Commission (2020), 'European standards for a circular economy', <https://www.iec.ch/blog/european-standards-circular-economy>.

para Productos Sostenibles exigirá formalmente que una gama de productos vendidos en el mercado de la UE sea más circular. Es probable que estas medidas tengan un impacto significativo en términos de barreras a los productores no comunitarios que participan en el comercio circular si no pueden cumplir con la eventual regulación.

El principal desafío en el desarrollo de las normas y regulaciones nacionales de la economía circular se relaciona con las diferencias entre jurisdicciones, la heterogeneidad regulatoria y, a veces, requisitos contradictorios. Estos generan costos adicionales para las empresas y desincentivan la inversión en soluciones circulares. Dada la proliferación de normas y reglamentos relacionados con la circularidad, es necesario fomentar una mayor transparencia, cooperación y colaboración entre los países para mitigar las consecuencias no deseadas y maximizar los beneficios para todas las partes.

El sistema de notificación de la OMC es un proceso valioso para fomentar la transparencia y la coordinación de las medidas y la legislación comerciales circulares. Entre 2009 y 2017, en las notificaciones de los miembros se identificaron 370 medidas relativas a actividades relacionadas con la economía circular.¹⁷ Estas medidas no se clasifican en una categoría específica dentro del sistema de notificaciones de la OMC, lo que dificulta a los países el seguimiento y la comprensión de los acontecimientos. **Como tal, la inclusión de “políticas relacionadas con la economía circular” como categoría ambiental dentro del sistema de notificaciones de la OMC podría ayudar a resolver esta cuestión. Además, se necesita apoyo para el desarrollo de capacidades a fin de ayudar a los países a informar con mayor frecuencia y precisión sobre los desarrollos de dichas políticas.**

Sobre la base del valor proporcionado por el sistema de notificaciones de la OMC, **un ejercicio de priorización y de intercambio de conocimientos entre los países dispuestos, organizado por organizaciones como el TESSD, la Alianza Mundial sobre Economía Circular y Eficiencia de los Recursos (GACERE) o las coaliciones regionales de economía circular, también ayudaría a identificar las áreas en evolución (o la falta de ella) de los reglamentos y normas más críticos para el comercio circular, y las oportunidades para el reconocimiento mutuo o la cooperación hacia normas comunes** (ej.: sobre la Responsabilidad Ampliada del Productor), así como los organismos pertinentes que pueden utilizarse para alinearse con las normas mundiales. Este ejercicio también podría evaluar, compilar y promover mejores prácticas en normas y reglamentos de circularidad.

En marzo de 2022, la quinta sesión reanudada de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA-5,2) adoptó una resolución para iniciar negociaciones sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plástico (un Tratado Global sobre Plásticos). Esta resolución ofrece la oportunidad de crear consenso sobre la cooperación nacional e internacional en materia de medidas legislativas y de normalización para reducir la contaminación por plástico. **La aprobación del proyecto de resolución por**

¹⁷ World Trade Organization (2020), “Trade policies for a circular economy: What can we learn from WTO experience?”, https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202010_e.htm.

el Grupo de África sobre el “Mejoramiento de la economía circular como contribución al logro de consumo y producción sostenibles”,¹⁸ también en la UNEA-5,2, continuará con lo realizado en el documento UNEP/EA.4/L.2 (Vías innovadoras para lograr producción y consumo sostenibles) al ayudar a galvanizar las ambiciones compartidas de la comunidad internacional y a establecer un consenso en torno a las medidas que se han de adoptar sobre este tema.

Tras identificar los desafíos para el reconocimiento mutuo y la armonización de las normas y reglamentos a corto plazo, **los países individuales también deberían considerar proactivamente las barreras comerciales no intencionales que las políticas y la legislación circular nacionales pueden crear, e incluir a los más afectados en los procesos de política y reglamentación.**

Acción: Buscar acuerdos de reconocimiento mutuo para alinear los procedimientos de evaluación de conformidad.

Los países importadores llevan a cabo los CAP para verificar que los productos, servicios o sistemas cumplen con las normativas y normas pertinentes. Las principales formas de CAP son las pruebas, la certificación y la inspección. Las diferencias en las evaluaciones de conformidad pueden dar lugar a la duplicación de los procedimientos de prueba y, en última instancia, a costos adicionales y a barreras a las exportaciones (especialmente para las pequeñas y medianas empresas). La falta de transparencia en torno al uso de CAP también añade riesgo a la participación en los flujos comerciales circulares. Para abordar estas preocupaciones, **deberían buscarse acuerdos de procedimientos de evaluación de conformidad** que permitan a un país importador reconocer *ex ante* la competencia técnica de un organismo específico de un país exportador para realizar una evaluación de la conformidad.

Los países de manera individual deberán considerar proactivamente las barreras comerciales no intencionales que puedan crear las leyes y políticas circulares.

Un buen ejemplo de reconocimiento mutuo se encuentra en el Acuerdo de Libre Comercio UE-Singapur, que prevé la aceptación mutua de declaraciones de conformidad para un conjunto de bienes ambientales. El Acuerdo Económico y Comercial Global entre la UE y Canadá (CETA) también contiene un protocolo sobre la aceptación mutua de los resultados de conformidad para una serie de productos específicos relacionados con la energía.

¹⁸ Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2022), ‘Enhancing circular economy as a contribution to achieving sustainable consumption and production (English Version) – Resolution adopted by the United Nations Environment Assembly on 2 March 2022 [UNEP/EA.5/Res.11]’, <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/39747>.

Facilitación del comercio

La facilitación del comercio se refiere a un conjunto específico de medidas que ayudan a simplificar y a hacer más eficientes los procedimientos jurídicos y técnicos que permiten a los productos ingresar o salir de un país. Entre los desafíos para la facilitación del comercio circular se incluyen las complejidades de las clasificaciones de productos, así como los engorrosos procesos de concesión de permisos comerciales, especialmente para productos clasificados como peligrosos. La facilitación del comercio puede desempeñar un papel particularmente importante para ayudar a superar las actuales barreras al comercio circular, en particular para las economías en desarrollo y emergentes cuyas medidas de facilitación del comercio pueden no ser tan eficientes como las de los países más ricos.

Acción: Digitalizar el procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo del Convenio de Basilea para los países de bajos ingresos

En el marco del Convenio de Basilea, el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo (CFP) exige que los exportadores de algunos residuos (en su mayoría peligrosos) reciban el consentimiento previo del organismo ambiental nacional en el país importador. Muchos países no utilizan actualmente un procedimiento electrónico de CFP, lo que provoca demoras y falta de transparencia en las decisiones. Este es el caso en particular de los países de bajos ingresos, que son los que más ganan al poder regular mejor la entrada de los envíos de residuos. Por lo tanto, es necesario intensificar los esfuerzos para automatizar y digitalizar el procedimiento de CFP.

Basándose en los hallazgos de la labor existente en esta área,¹⁹ es **particularmente necesaria una iniciativa dedicada al desarrollo de capacidad para automatizar y digitalizar el procedimiento de CFP. Tal iniciativa podría centrar el apoyo específicamente en agencias fronterizas y ambientales de países de bajos ingresos que no tienen los recursos, infraestructura digital o base de habilidades para participar en un sistema e-CFP.** Una iniciativa de este tipo podría centrarse inicialmente en los flujos comerciales circulares más problemáticos, como los plásticos, los componentes electrónicos usados y los residuos electrónicos.

Acción: Establecer un grupo de trabajo para mejorar la interoperabilidad del CFP

Además del apoyo dedicado a los países de bajos ingresos para optimizar el procedimiento de CFP, también podrían armonizarse mejor los criterios para aprobar las solicitudes. Actualmente, los organismos nacionales de medio ambiente utilizan criterios diferentes para los residuos peligrosos y no peligrosos (debido a las diferencias en las definiciones de residuos), lo que significa costos administrativos y de cumplimiento adicionales para los exportadores.

¹⁹ Los ejemplos incluyen las iniciativas de Circular Electronics Partnership, PACE, PREVENT Waste Alliance, StEP, UN E-Waste y Global Battery Alliance, así como el trabajo en curso del Open-ended Working Group del Convenio de Basilea y el de la Organización Mundial de Aduanas.

El establecimiento de un grupo de trabajo mundial para que los organismos ambientales compartan conocimientos y trabajen juntos para optimizar los procesos de aprobación del CFP sería un paso valioso.

Acción: Programas piloto para la transparencia y trazabilidad transfronterizas de los flujos comerciales de economía circular

La facilitación del comercio también puede mejorarse mediante la aplicación de protocolos de transparencia y trazabilidad en toda la cadena de suministro y sistemas digitales. Estos datos pueden ser proporcionados a los agentes de aduanas y fronteras para agilizar las evaluaciones y procedimientos. Por ejemplo, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y los Negocios Electrónicos (CEFACT), y el Centro de Comercio Internacional (CCI) han elaborado un protocolo de trazabilidad para facilitar la verificación de las declaraciones circulares y de sostenibilidad de los textiles y prendas de vestir (como el porcentaje de contenido reciclado), así como para permitir el comercio de textiles usados a recicladores autorizados.²⁰ Otro ejemplo es la North Sea Resources Roundabout (NSRR).²¹ Esta iniciativa conjunta entre Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y la región de Flandes de Bélgica tenía por objeto facilitar el comercio y el transporte de recursos secundarios, como la estruvita, el PVC, los residuos electrónicos, el compost y las cenizas de fondo, y esclarecer los retos prácticos relativos al comercio de materias primas secundarias y residuos.

Deberían lanzarse pilotos plurilaterales similares **entre cohortes de países dispuestos a poner a prueba soluciones tecnológicas y de procedimiento para mejorar la transparencia y trazabilidad de los flujos comerciales circulares, y comprender mejor los desafíos relacionados con flujos comerciales específicos (por ejemplo, residuos electrónicos en comparación con metales de desecho)**. Estos pilotos también ayudarían a identificar los desafíos técnicos en la integración de la transferencia de datos segura y en tiempo real entre los muchos actores involucrados en los procesos comerciales (productores, minoristas, compañías de logística, etc.) y la regulación (ej.: agencias fronterizas, aduanas, autoridades portuarias y agencias ambientales).

Desarrollo de capacidades

Junto con la creciente brecha digital, se está haciendo evidente una brecha de circularidad entre los países ricos y los más pobres. Las desigualdades mundiales existentes en cuanto a capacidades digitales, infraestructura, finanzas y desarrollo probablemente impliquen que esta brecha digital se mantendrá o, peor aún, se agravará. Además, las empresas de los países en desarrollo (en particular las micro, pequeñas y medianas empresas) experimentarán las mayores barreras técnicas al comercio, a medida que las normas y reglamentos circulares (junto con medidas ambientales más amplias, como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono de la UE) aumenten en los países desarrollados.

²⁰ Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (2022), «Traceability for Sustainable Garment and Footwear», <https://unece.org/trade/traceability-sustainable-garment-and-footwear>.

²¹ Green Deal (2020), 'International Green Deal North Sea Resources Roundabout to work on new case', <https://www.greendeals.nl/nieuws/international-green-deal-north-sea-resources-roundabout-work-new-case>.

Es probable que muchos países de bajos y medianos ingresos que dependen en gran medida de la manufactura y las exportaciones a los países de altos ingresos en sectores tradicionalmente «lineales» (como la minería) se vean más afectados por la transición circular, a medida que cambian los patrones de demanda de los consumidores y de la industria en países con agendas de circularidad ambiciosas. Se necesita un apoyo dedicado de la comunidad internacional, mediante programas de asistencia dirigidos, para mitigar los efectos adversos de las crecientes barreras comerciales y los cambios en las pautas de la demanda.

Acción: Integrar la economía circular en los programas multilaterales existentes de desarrollo de capacidades

Para mitigar el riesgo de la instalación de una brecha circular, y establecer igualdad de condiciones para el comercio circular, **la circularidad debería ser identificada como un pilar central en la búsqueda de la “ecologización” de la iniciativa Ayuda para el Comercio de la OMC y de la agenda del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Construcción de Capacidades en Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo.** Entre las áreas clave para la creación de capacidades circulares en las que podría centrarse la Ayuda para el Comercio figuran las siguientes: invertir en infraestructura que permita actividades circulares nacionales como la reparación, la refabricación y el reciclaje; infraestructura comercial; sistemas aduaneros y las medidas de fiscalización para contrarrestar el envío ilegal de residuos; las aptitudes y la capacitación en materia de producción circular; y desarrollo de políticas.

Acción: Establecer un fondo global de «reparación» para la economía circular

Si bien la economía circular, en general, sigue estando considerablemente subfinanciada a nivel mundial (el ODS12 es el ODS menos financiado), ya existe una brecha sustancial en el acceso a la inversión circular entre el Norte y el Sur Global.²² Las iniciativas existentes, como la Ayuda para el Comercio, también son de escala limitada y, por lo tanto, limitada es su capacidad para hacer frente a la brecha de inversión. **Debería crearse un fondo mundial de “reparación”²³ para proporcionar inversiones y financiación a los gobiernos locales, las cooperativas de trabajadores y los empresarios sociales para soluciones circulares como la reparación, el reciclaje y la refabricación.**

Ya existen varias iniciativas *ad hoc* que conectan a las organizaciones de desarrollo, las empresas multinacionales y la economía informal. El fondo global de «reparación» desempeñaría un papel fundamental en la lucha contra la crisis mundial de los residuos y en el tratamiento de la brecha circular al ayudar a sistematizar y crear sinergias con iniciativas tan dispares, y proporcionar apoyo estratégico a las empresas circulares para que se involucren en el comercio internacional. El fondo también podría dar prioridad al apoyo a la financiación

²² Schröder, P. and Raes, J. (2021) *Financing an inclusive circular economy: De-risking investments for circular business models and the SDGs*, Research Paper, London: Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/2021/07/financing-inclusive-circular-economy>.

²³ Según lo propuesto por Anantharaman, M. and Schröder, P. (2021), 'Why we need to fund the circular economy', Devex, <https://www.devex.com/news/opinion-why-we-need-to-fund-the-circular-economy-101554>.

y la creación de capacidad en las comunidades directamente afectadas por los residuos y la contaminación del comercio de residuos, como las que viven cerca de los vertederos.

Acción: Crear una iniciativa dedicada de la OMC para la sensibilización sobre la economía circular

Al igual que con las inversiones circulares, la sensibilización sobre los beneficios potenciales de participar en el comercio circular sigue siendo baja tanto entre la comunidad comercial internacional como entre los hacedores de políticas nacionales. Una iniciativa dedicada a la sensibilización ayudaría a abordar esta brecha, incluso creando un espacio para discusiones colectivas sobre la amplia gama de barreras al comercio circular esbozadas en este documento marco, y permitiría compartir las mejores prácticas. Podría, por ejemplo, adoptar la forma de **una iniciativa específica de la OMC sobre economía circular y comercio que incluiría el diálogo colectivo, la investigación y el intercambio de información sobre determinados elementos de las áreas de acción esbozadas en el marco, así como objetivos alentadores y compromisos voluntarios.**

Acuerdos comerciales y de cooperación económica

Como se esboza en las otras áreas de acción colectiva, la cooperación comercial internacional y los enfoques de política coherentes entre las jurisdicciones son importantes para lograr un comercio circular inclusivo. Los acuerdos comerciales y de cooperación económica (bilaterales, regionales y plurilaterales) son mecanismos importantes para fomentar dicha coherencia y cooperación.

Acción: Integrar la circularidad en todo el espectro de acuerdos de cooperación

Si bien la cooperación mundial en la OMC es la mejor opción, la cooperación en el marco de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y plurilaterales puede facilitar la cooperación comercial circular y acelerar la adopción y el ensayo de las soluciones esbozadas en este marco.

Algunos acuerdos comerciales ya incluyen disposiciones sobre la circularidad. Sin embargo, estas disposiciones suelen adoptar la forma de declaraciones de alto nivel en los capítulos sobre comercio y desarrollo sostenible y, como tales, carecen de requisitos o compromisos objetivos. Por consiguiente, **existe una oportunidad significativa de incorporar aún más la circularidad en áreas concretas de los acuerdos de cooperación comercial y económica**, como las relativas a la superación de las barreras técnicas al comercio, incluido el fomento de la participación nacional y regional en la preparación y utilización de normas internacionales de economía circular; aclarar las áreas mutuas para las inversiones en economía circular (ej.: preservar el derecho a establecer reglamentos no discriminatorios destinados a fomentar una transición circular); y los procesos de contratación pública y mejores prácticas.²⁴

²⁴ Para una lista completa de recomendaciones para la inclusión de la circularidad en los acuerdos comerciales regionales, véase Bellman C. and Sell M. (2021), 'Options to Incorporate Circular Economy Provisions in Regional Trade Agreements', IISD, <https://www.iisd.org/system/files/2021-05/circular-economy-regional-trade-agreements.pdf>.

Los acuerdos plurilaterales ofrecen un potencial particular para reunir a los países con una ambición compartida de colaborar en el comercio circular. Un ejemplo es el Acuerdo sobre Cambio Climático, Comercio y Sostenibilidad (ACCTS), que tiene por objeto alinear las agendas sobre cambio climático, comercio y desarrollo sostenible. El ACCTS se centra en tres áreas relacionadas con el comercio circular: i) supresión de aranceles sobre los bienes ambientales, y compromisos nuevos y vinculantes para los servicios ambientales; ii) reforma de los subsidios perjudiciales; y iii) elaboración de directrices sobre ecoetiquetado. **La ampliación del ACCTS y de acuerdos similares para incluir acciones coordinadas sobre la economía circular (en términos de las áreas de acción esbozadas en este marco) ofrecerá beneficios adicionales en términos de abordar el cambio climático y otras crisis ambientales.**

Existe una oportunidad significativa de incorporar aún más la circularidad en áreas concretas de los acuerdos de cooperación comercial y económica.

Otra oportunidad para la acción plurilateral sobre el comercio circular es reactivar las negociaciones bajo los auspicios de la OMC para un acuerdo sobre bienes y servicios ambientales. Las negociaciones comenzaron en 2001 con el objetivo de reducir o eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias a los bienes y servicios ambientales. Sin embargo, la falta de acuerdo general sobre lo que constituye bienes y servicios ambientales, así como la paralización de la Ronda de Doha en su conjunto, significó que hubo pocos avances después de 2011. Este estancamiento llevó a un subgrupo de 46 miembros de la OMC a lanzar, en 2014, una iniciativa plurilateral para un Acuerdo sobre Bienes Ambientales (ABA), basándose en la decisión adoptada en 2012 por los países del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) de recortar voluntariamente los aranceles al 5 % o menos sobre 54 bienes ambientales. Las conversaciones en el marco de la iniciativa ABA, con el objetivo de promover el comercio de bienes respetuosos con el medio ambiente mediante una reducción o eliminación sustancial de los derechos de aduana, identificaron posteriormente alrededor de 300 posibles candidatos a la liberalización. Sin embargo, los participantes no alcanzaron un consenso, y las negociaciones han estado inactivas desde diciembre de 2016. Entretanto, han continuado las deliberaciones exploratorias sobre los servicios ambientales en el período extraordinario de sesiones del Consejo del Comercio de Servicios (CCS). Aunque las negociaciones de la ABA no han tenido éxito hasta la fecha, hay llamamientos para que el proceso se reanude con una ambición renovada y un alcance más amplio después de la XII Conferencia Ministerial de la OMC. Después de varios años de lentos progresos, las deliberaciones han cobrado un nuevo impulso en el contexto de las iniciativas TESSD e IDP en la OMC, y los ministros de comercio piden que se exploren las oportunidades y los posibles medios para abordar y facilitar el comercio de bienes y servicios ambientales.

Hasta la fecha, los bienes relacionados con la economía circular considerados en el ABA se han limitado en gran medida a los aplicables a la recuperación de residuos o al control de la contaminación de fase final, a los equipos de reciclaje, a las piezas de repuesto para equipos industriales y a una estrecha gama de

equipos de eficiencia de recursos. Todavía no se extienden a aspectos más amplios de la circularidad, tales como equipos para la refabricación o fabricación de materiales circulares, equipos para actividades agrícolas circulares, o bienes que permitan modelos comerciales circulares (tales como sensores, equipo de visión por ordenador, etc.) o actividades (tales como herramientas y materiales de construcción circulares).

Por lo tanto, se propone que la iniciativa de la ABA **considere el valor o la viabilidad adicional de incluir una subcategoría para bienes circulares en el ámbito del acuerdo**. Este trabajo podría abordar cuestiones tales como: cómo definir un bien circular; cómo asegurar que los bienes se utilicen con fines circulares; cómo categorizar los productos circulares dadas las limitaciones del sistema del SA; y si, y cómo, se deben incluir los servicios circulares. Así como la inclusión de barreras no arancelarias y de desafíos políticos que podrían resultar de todo esto.

Un área de especial consideración sería **el mapeo de una lista de productos necesarios para realizar actividades que ofrezcan una contribución sustancial a la economía circular, tal como la define la taxonomía de la UE para actividades sostenibles, pero que actualmente están sujetas a aranceles elevados**. Dadas las muchas cuestiones pendientes sobre este tema, es necesario primero emprender una consulta colectiva y extensa con una amplia gama de actores interesados. Esta consulta podría estar dirigida por un consorcio de grupos relevantes, como el Grupo de Trabajo informal de la TESSD sobre economía circular y circularidad, o el Grupo de Amigos de la Promoción del Comercio Sostenible (FAST).

Un segundo ámbito que debe considerarse en particular se refiere a los productos «similares». La capacidad de diferenciar las medidas aplicadas a productos similares importados sobre la base de su circularidad (como el uso de materiales reciclados o la durabilidad, la reparabilidad y la reciclabilidad) sería una herramienta importante para que los países aceleren su propia transición a una economía circular. Sin embargo, actualmente la distinción entre el nivel de circularidad de los productos es irrelevante para determinar la « semejanza ». Además, si los métodos de proceso y producción (MPP) no afectan directamente a la apariencia física del producto –denominados MPP no relacionados con el producto (MPP-NRP)– no está claro si los productos se clasifican como «similares». Si los MPP-NRP tienen un impacto en las percepciones y comportamientos del consumidor final que resultan en una relación débil o nula entre los productos (por ejemplo, productos forestales de origen sostenible frente a productos forestales de origen no sostenible), se puede encontrar que no son productos «similares». Sin embargo, es poco probable que este sea el caso de muchos productos en los que los consumidores deciden más fuertemente por el precio. **Sería útil iniciar debates sobre si las normas actuales relativas a productos «similares» son excesivamente restrictivas en términos de la capacidad de un país para pasar a una economía circular y proteger su medio ambiente. Los**

debates podrían celebrarse en foros pertinentes, como el Grupo de Trabajo Informal sobre economía circular del TESSD y las diversas alianzas regionales de economía circular.²⁵

Los miembros de la OMC también pueden aprovechar las medidas de contratación pública para favorecer los productos y procesos circulares sobre los lineales. Esto se debe a que las obligaciones de no discriminación para el comercio de mercancías no se aplican a las leyes, reglamentos y requisitos que rigen la adquisición de bienes por los organismos gubernamentales, y como tal pueden discriminar contra los MPP-NRP no sostenibles. Cabe señalar que 48 miembros de la OMC son partes en el Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública (ACP), que exige que cumplan los requisitos de no discriminación para una gran proporción de los bienes adquiridos, aunque el ACP permite a los compradores establecer especificaciones técnicas sobre los bienes para conservar los recursos naturales o proteger el medio ambiente. Un área a desarrollar sería **evaluar el valor de integrar los requisitos de circularidad en las directrices de contratación pública, basándose en las mejores prácticas, como el proceso de Contratación Pública Ecológica de la UE.** Esto podría ser tratado como un tema de interés en el programa de trabajo de la OMC sobre adquisiciones sostenibles.

Acción: Iniciar el debate sobre los impactos de los subsidios «lineales» y «circulares»
Los subsidios que tienen el efecto de apoyar actividades económicas “lineales” también impedirán significativamente la transición a la economía circular y los incentivos económicos para realizar un comercio circular. La Agencia Internacional de Energía estima que el valor de los subsidios mundiales a los combustibles fósiles de consumo alcanzó los \$440 mil millones en 2021.²⁶ La ganancia producida por los subsidios a los combustibles fósiles se transfiere a productos que dependen de los combustibles fósiles como fuente material o energética. Los plásticos y metales vírgenes, por ejemplo, dependen de ambos factores, lo que significa que es muy difícil para los equivalentes reciclados competir en el precio. En el caso de la agricultura, los subsidios a los fertilizantes basados en combustibles fósiles hacen más difícil que los procesos agrícolas regenerativos compitan equitativamente. Pocos estudios han cuantificado el efecto inhibitorio que tienen los subsidios lineales en la transición a una economía circular y, en particular, en el comercio circular. Del mismo modo, poco se sabe sobre qué formas de subsidios «circulares» podrían introducirse para crear condiciones equitativas.

Por lo tanto, es necesario **evaluar la escala, la naturaleza y el impacto ambiental de los subsidios lineales para los diferentes tipos de flujos comerciales circulares, e identificar dónde existen oportunidades para introducir subsidios circulares.** También es importante ser consciente de cómo se puede abordar el problema de los subsidios lineales de una manera inclusiva que no penalice a los países de bajos y medianos ingresos que dependen de ellos para el desarrollo.

²⁵ Alianza Africana de Economía Circular (ACEA), Coalición de Economía Circular de América Latina y el Caribe, Plataforma para Acelerar la Economía Circular (PACE) y Alianza Mundial sobre Economía Circular y Eficiencia de los Recursos (GACERE).

²⁶ Agencia Internacional de Energía (2021), *World Energy Outlook 2021*, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/4ed140c1-c3f3-4fd9-aca-789a4e14a23c/WorldEnergyOutlook2021.pdf>.

Acción: Establecer iniciativas a largo plazo con recursos suficientes para abordar el comercio ilegal de residuos

A medida que aumenta el volumen y la complejidad del comercio circular, también aumenta el riesgo del comercio ilegal de residuos. Del mismo modo que el propuesto Tratado Global sobre Plásticos pretende ser un mecanismo para abordar el comercio ilegal de plásticos, un tratado que abarque los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos sería un gran paso. Un ejemplo de colaboración internacional exitosa en esta área son las Operaciones DEMETER, una iniciativa global, establecida en 2009 y dirigida bajo los auspicios de la OMA, para abordar el comercio ilegal de residuos, que, a finales de 2021, implicaba a 87 administraciones aduaneras. Otros incluyen la Iniciativa de Aduanas Verdes, la Red Regional de Observancia de Productos Químicos y Desechos (Proyecto REN) y, a partir de 2021, la iniciativa “*Unwaste: tackling waste trafficking to support a circular economy*” implementada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). **Para abordar realmente el comercio internacional de residuos ilegales, es necesario un enfoque a largo plazo, bien dotado de recursos y coordinado a escala mundial para vigilar el comercio ilegal de residuos. Esto podría basarse en el trabajo de la Iniciativa de Aduanas Verdes y en las conclusiones de las Operaciones DEMETER y ser coordinado por organizaciones como el PNUMA, la OMA, Interpol, Europol y la Secretaría del Convenio de Basilea, con el apoyo de gobiernos individuales a través de compromisos para informar sobre incidentes de delitos de residuos ilegales.**

Los autores

El **Dr. Jack Barrie** es investigador del Programa de Medio Ambiente y Sociedad de Chatham House y experto en economía circular. Tiene un doctorado de la Universidad de Strathclyde en política de innovación en economía circular, y fue miembro de Schmidt-MacArthur en la Fundación Ellen MacArthur.

Latifahaida Abdul Latif es subdirectora de la Secretaría de la ASEAN y se encarga de la implementación del Marco para la Economía Circular de la Comunidad Económica de la ASEAN. Antes de esto, Latifahaida era negociadora comercial internacional con experiencia en acuerdos de libre comercio, incluido el Acuerdo de Asociación Transpacífico. Es licenciada en Economía Política del Desarrollo por la Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS) de Londres.

Manuel Albaladejo lidera la Oficina Regional de la ONUDI para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Dirige el trabajo de la ONUDI sobre economía circular y las transiciones energéticas en el Cono Sur de América Latina a través de la cooperación técnica, los servicios de asesoramiento en materia de políticas y la investigación. Posee un máster en Estudios de Desarrollo del Instituto de Estudios de Desarrollo de la Universidad de Sussex.

Ieva Baršauskaitė es Asesora Senior de Políticas en el IISD, se desempeña en comercio internacional y sostenibilidad. Diplomática y negociadora con experiencia, ha participado en una amplia gama de negociaciones comerciales de alto perfil y tiene más de 15 años de experiencia en la elaboración de políticas internacionales de comercio, medio ambiente y energía.

El **Dr. Alexey Kravchenko** es Oficial de Asuntos Económicos de la Sección de Políticas Comerciales y Facilitación de la División de Comercio, Inversiones e Innovación de la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico. Su labor se centra principalmente en el análisis de datos comerciales y de política comercial y en el desarrollo de capacidades en la región de Asia y el Pacífico. Es Doctor en Economía por la Universidad de Waikato.

La **Dra. Amelia Kuch** es directora de Investigación de Políticas de la Fundación Ellen MacArthur. Desarrolla y comunica perspectivas circulares de política económica a los gobiernos nacionales y municipales y a otros actores clave del ecosistema, incluidas empresas y universidades globales. Amelia es Doctora en Desarrollo Internacional de la Universidad de Edimburgo.

El **Dr. Nanno Mulder** es jefe de la Unidad de Comercio Internacional de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Sus principales áreas de investigación y asistencia técnica son la participación de América Latina en las cadenas de valor mundiales con un enfoque en los servicios, el comercio digital y el comercio electrónico transfronterizo y el comercio sostenible, con un enfoque en la internacionalización de las PYME, la igualdad de género y el cambio climático.

Melissa Murara es una especialista en medio ambiente y desarrollo sostenible que se especializa en la transición a emisiones bajas en carbono y en la economía circular. Ha trabajado para instituciones de financiamiento para el desarrollo en África y las Américas, donde apoyó la acción por el clima y la gestión de riesgos ambientales y sociales. Tiene una licenciatura en Economía de la Universidad de Toronto y un máster en Tecnología Ambiental del Imperial College de Londres.

Antoine Oger lidera el equipo de Desafíos Globales y ODS del Instituto de Política Ambiental Europea (IEEP). Se especializa en la coherencia de las políticas internas y externas de la UE relacionadas con el comercio y el desarrollo sostenible, incluso a través de soluciones comerciales circulares, y en la prestación a países en desarrollo de asistencia técnica relacionada con el comercio.

El **Dr. Patrick Schröder** es Investigador Senior en el Programa de la Sociedad y Medio Ambiente de Chatham House. Investiga la transición global hacia una economía circular inclusiva con un enfoque específico en oportunidades de colaboración entre países claves para cerrar la brecha de inversión y construir una base de evidencia para el comercio en la economía circular.

Agradecimientos

El grupo de trabajo de expertos que contribuyó al desarrollo de este marco también reconoce las contribuciones de Klas Wetterberg, Melissa MacEwen y Johanna Tilkanen (Chatham House); Ignacio Sánchez Díaz y Vanessa Esslinger (Coalición de Economía Circular para América Latina y el Caribe/PNUMA); y Bonmwa Fwangkwai (Dalberg/Alianza Africana de Economía Circular).

Los autores agradecen a los revisores anónimos, así como al profesor Tim G. Benton (Profesor Asociado, Acelerador de Sostenibilidad de Chatham House), Kimberley Botwright (Foro Económico Mundial), al profesor Michael Gasiorek (Universidad de Sussex) y a Malena Sell (Sitra) por sus valiosos comentarios sobre los borradores anteriores de este documento. Los autores también quieren agradecer especialmente al Dr. Christophe Bellman, que ha proporcionado orientación y aportes a la estructura y el contenido del marco.

Un agradecimiento especial a Jo Maher y Vera Chapman Browne por editar el documento en nombre de Chatham House. El documento se reproduce sin la edición formal de los otros socios del proyecto.

También se agradece a Federico Brum Bazet, Elizabeth Sosa y Paula Mirazo por su trabajo en esta traducción al español del artículo.

Las opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas o de sus estados miembros, ASEAN, ni las de ninguno de los socios del proyecto.

Chatham House desea agradecer a la Fundación MAVIA y al UKRI GCRF Trade, Development and the Environment Hub por su generoso apoyo a este proyecto.

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico o mecánico, incluyendo fotocopias, grabaciones o cualquier sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor. Por favor, dirija todas las consultas a los editores.

Chatham House no expresa opiniones propias. Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad del autor o autores.

Copyright © The Royal Institute of International Affairs, 2022

Imagen de portada: Contenedores llenos de residuos de plástico se muestran a los medios de comunicación en el Puerto Klang, Selangor, Malasia, el 28 de mayo de 2019.

Crédito de la foto: Copyright © Samsul Said/Bloomberg/Getty Images

ISBN 978 1 78413 531 7

DOI 10.55317/9781784135317

Cite este artículo: Barrie, J. et al. (2022), *Comercio para una economía circular inclusiva: Un marco para la acción colectiva*, Recomendaciones de un grupo mundial de expertos, Londres: Royal Institute of International Affairs, <https://doi.org/10.55317/9781784135317>.

Esta publicación está impresa en papel con certificación FSC.
designbysoapbox.com



Pensamiento independiente desde 1920



Instituto Real de Asuntos Internacionales
Chatham House

10 St James's Square, London SW1Y 4LE

T +44 (0)20 7957 5700

contact@chathamhouse.org | chathamhouse.org

Organización benéfica registrada bajo el número: 208223