



**Máster universitario de gestión del negocio
marítimo y del Derecho marítimo**

Trabajo Fin de Máster

**Waste Paper Export: Pasado, presente y futuro de
la normativa**

Presentado por:

Clara Amico

Dirigido por:

Prof. Pablo Ibáñez

Julio 2023

*A Héctor, por su apoyo, consejo y paciencia.
A EShipping, que me hizo descubrir este mundo tan interesante.*

Resumen

Sostenibilidad y circularidad, hoy en día, son conceptos fundamentales, impulsores de innovación, que están redefiniendo nuestras sociedades y economías. El objetivo perseguido es preservar la salud humana y del planeta. En esto juega un papel fundamental el correcto reutilizo de las materias primas secundarias, entre las cuales el papel reciclado. Promoviendo un ciclo de vida continuo de los materiales y recursos, se minimiza el consumo de materias primas, la generación de residuos y se maximiza la eficiencia y la reutilización. Reutilización que no conoce fronteras, en cuanto los residuos pueden producirse en un país, y exportarse a otro para su recuperación, siempre y cuando se cumpla la - generalmente estricta - normativa del país de destino.

Palabras-clave: Sostenibilidad, Economía Circular, Papel Reciclado, Exportación

Abstract

Sustainability and circularity are nowadays fundamental concepts, drivers of innovation, which are redefining our societies and economies. The objective pursued is to preserve human health and the health of the planet. The correct reuse of secondary raw materials, including recycled paper, plays a fundamental role in this. By promoting a continuous life cycle of materials and resources, the consumption of raw materials and the generation of waste is minimized and efficiency and reuse are maximized. Re-use knows no borders, as waste can be produced in one country, and exported to another for recovery, as long as the - generally strict - regulations of the destination country are met.

Keywords: Sustainability, Circular Economy, Waste Paper, Exports

ÍNDICE GENERAL

Introducción

1. La importancia de la circulación de los residuos para su recuperación, en un entorno sostenible..... Pág. 8-11

Capítulo 1

- 1.1 El pasado: La export del waste paper hacia China Pág. 12-15
- 1.2 El “National Sword”: China prohíbe la import de residuos..... Pág. 15-18
- 1.3 La política del Blue Sky: breve explicación..... Pág. 18-19
- 1.4 El impacto que el National Sword produjo sobre el global waste paper recycling Pág. 19-20
- 1.5. Resumiendo. Consideraciones Pág. 20-21

Capítulo 2

- 2.1. El presente: la readaptación de las operaciones de exportación de waste paper. Los nuevos destinos..... Pág. 21-22
- 2.2. India..... Pág.23-25
- 2.3. Vietnam..... Pág. 26-30
- 2.4 Indonesia..... Pág. 30-34
- 2.5. La importancia de los fletes marítimos en la exportación del waste paper. Breves nociones generales..... Pág. 34-37

Capítulo 3

3.1. Entre presente y futuro: la actual normativa de la Unión Europea y las recientes propuestas de revisión..... Pág. 38-45

3.2. Miedos y preocupaciones de los productores de papel y trades ante la nueva normativa de la Unión Europea..... Pág. 46-47

ConclusionesPág. 48-49

Bibliografía..... Pág. 50-51

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Volumen neto importación de papel reciclado a China desde 2009 hasta 2020;

Figura 2: Valor del papel reciclado importado a India en 2022;

Figura 3: Listado de los países que exportan papel reciclado a India;

Figura 4: Incremento de la importación de papel reciclado a Indonesia en 2021;

Figura 5: Residuos más comercializados por la Unión Europea;

Figura 6: Ejemplo de Anexo VII.

ÍNDICE DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

| Sigla | Inglés | Español |
|--------|--------------------------|--|
| MITECO | - | Ministerio para la Transición Ecológica |
| GEI | | Gas a Efecto Invernadero |
| YOY | Year Over year | Análisis Año tras Año |
| OMC | - | Organización Mundial de Comercio |
| PET | - | Polietileno Tereftalato |
| VEA | - | Administración Medioambiental Vietnam |
| VPPA | - | Asociación Vietnamita Pulpa y Papel |
| VCCI | - | Cámara de Comercio e Industria de Vietnam |
| LOI | Letter of Indemnity | - |
| FAK | Freight All Kind | - |
| GIGO | Gate In Gate Out | - |
| GIFO | Gate In Free Out | - |
| MFR | Marine Fuel Recovey | - |
| THC | Terminal Handling Charge | - |
| OCDE | - | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| UE | - | Unión Europea |
| EEUU | - | Estados Unidos |

INTRODUCCIÓN

1. *La importancia de la circulación de los residuos para su recuperación, en un entorno sostenible.*

“Sostenible” y “circular”, hoy en día, son más que meras palabras: son conceptos fundamentales, impulsores de innovación, que están redefiniendo nuestras sociedades y economías.

La palabra sostenible, aplicada a nuestro contexto global, implica la búsqueda de un equilibrio entre las necesidades humanas y la salud del planeta.

Por otro lado, la economía circular es un modelo económico que desafía el paradigma tradicional de "extraer, producir, consumir y desechar", promoviendo un ciclo de vida continuo de los materiales y recursos, minimizando la generación de residuos y maximizando la eficiencia y la reutilización. Los productos y los materiales se mantienen en la economía durante el mayor tiempo posible, y los residuos se convierten en nuevos recursos.

Puestas estas premisas, en una época de creciente conciencia sobre los impactos ambientales, económicos y sociales de nuestras acciones, es de fundamental importancia considerar los residuos de papel como valiosa materia prima, en lugar de considerarlos como un producto de desecho. El papel, desde su invención en China en el siglo II, se ha convertido en uno de los materiales más omnipresentes y vitales de nuestra sociedad moderna. Y la recuperación de sus residuos, para su reciclaje, ahorra recursos naturales, reduce la presión sobre nuestros bosques, disminuye la contaminación del agua y el aire y reduce la cantidad de residuos que acaban en los vertederos.

Una vez que los residuos de papel y de cartón se hayan generado, su recogida separada tiene fundamental importancia para posibilitar su reciclaje de calidad, hecho que comporta un ahorro de energía, emisiones y materias primas. Según datos facilitados por el Ministerio

para la Transición Ecológica (MITECO)¹, los beneficios que consigue una adecuada gestión de los residuos de papel son los siguientes:

- Cierre del ciclo de los residuos de papel y cartón con su reciclaje y posterior utilización para producir nuevos productos papeleros, en sustitución de la materia prima de la pasta virgen y, por tanto, reducción de la tala y consumo de árboles. Por cada tonelada de papel reciclado se ahorran 4m³ de madera -de 12 a 14 árboles- y la plantación masiva de especies para la producción de pasta de papel.
- Ahorro energético del 70% en comparación con el procesado de papel a partir de fibras vírgenes. Disminución de la contaminación atmosférica y del agua, debido a la disminución de las emisiones gaseosas en un 74% y en un 35% las emisiones al agua. Ahorro de agua en torno al 80%. Disminución del uso de productos químicos.
- Reducción sustancial de las cantidades de materiales biodegradables depositadas en vertedero (tanto directamente como contenidos en los rechazos de planta) y, por tanto, reducción de las emisiones de GEI y de las necesidades de espacio en dichas instalaciones (menor degradación del territorio).
- Aumento de la sensibilización ciudadana en relación con la gestión de los residuos y a la protección del medio ambiente. Impacto positivo limitado sobre el empleo con la creación de nuevos puestos de trabajo en el sector de la recogida y tratamiento.

El papel y el cartón usado y recogido se transportan a un almacén de un gestor (recuperador) de papel y cartón, donde se clasifica por tipos, se acondiciona, y se agrupa en balas de papel. Esto representa, para el papel recuperado, el paso previo a dos posibles caminos:

- La venta al mercado nacional, a las fábricas productoras de *prime paper* (ej. bobinas de papel, cajas de embalaje);
- La exportación, camino en que este trabajo de fin de máster enfocará su atención.

2. *El papel clave de la exportación de papel reciclado.*

¹ [PAPEL Y CARTÓN: Enlace para consultar los datos.](#)

La economía circular es (y tiene que ser) global.

La exportación de residuos juega un papel clave en la circulación y recuperación de estos.

Las posturas que quieren relegar el uso de los residuos (o materias primas secundarias) dentro del Estado donde se producen, carecen de fundamento lógico. La exportación de estos materiales contribuye a la producción de bienes medioambientalmente sostenibles en los países importadores al reducir el uso de fuentes primarias. Hoy en día, en Europa, se recogen y gestionan más residuos reciclables que nunca. Y es un hecho, conocido por todos, que hoy por hoy, la industria europea no tiene capacidad suficiente para consumir todo este material, por lo tanto, la exportación, además de suponer una ventaja económica para nuestra balanza comercial, es la vía natural de canalizar este excedente que, de otro modo, se perdería sin ningún tipo de aprovechamiento.

En el caso concreto de los residuos de papel y cartón recuperado, y según los datos de la Confederación de Industrias Papeleras Europeas, en Europa se genera un excedente de 9 millones de toneladas de este material, que se exporta a otros mercados, principalmente asiáticos, destino clave para el reciclado de todo el mundo, ya que es la zona geográfica de mayor crecimiento económico mundial. Si estas exportaciones no se produjeran todos estos excedentes europeos terminarían en vertederos o incinerados, con los riesgos y perjuicios medioambientales que ello conlleva.

Por otra parte, las emisiones asociadas al transporte de las exportaciones de estos materiales reciclados son bajas, puesto que son mercancías que pesan poco y utilizan contenedores que, en cualquier caso, retornarían vacíos, como así demuestran algunos estudios realizados por prestigiosas instituciones. Por el contrario, la venta de este material a otros mercados aporta otros beneficios, además de los de tipo ambiental. En este sentido, una amplia gama de compradores de materiales reciclados que compiten libremente por los mismos permite aumentar los ingresos totales de ventas de España y Europa, lo que a su vez se traduce en una considerable reducción en los costes de mantenimiento de los servicios de gestión de los residuos municipales, comerciales e industriales, minimizando el riesgo de crisis de los mercados de reciclables y evitando su posible interrupción o colapso.

Me gustaría hacer una mención a Italia, país al cual tengo especial cariño.

El mercado italiano, por ejemplo, conoce muy bien la importancia de los materiales reciclables.

En el sector de la producción del *waste paper* (destinado a las fábricas de papel), Italia es uno de los líderes europeos, y ha alcanzado los objetivos fijados por Europa con más de 15 años de antelación. Si el sector ha podido alcanzar este rendimiento, con importantes repercusiones para la sostenibilidad medioambiental y en términos de empleo, ha sido gracias a las exportaciones, que han garantizado la asignación del excedente de producción con respecto a las necesidades nacionales (alrededor de 1,8 millones de toneladas anuales de exportaciones, equivalentes al 28% de la producción total de papel usado).

De hecho, Italia es exportadora neta de las cantidades de papel usado excedentarias en el sistema económico nacional desde hace más de 10 años. Sin la posibilidad de poder exportar el excedente de producción, se produciría un cortocircuito con graves repercusiones en el tejido empresarial a lo largo de toda la cadena de recuperación de materiales.

Por lo tanto, los cierres a la importación implementados por otros estados (y los eventuales que pudieran introducirse en futuro) son y serán barreras de mercado claramente contrarias a los principios del libre comercio, y estos impulsos autárquicos tienen como única consecuencia avalar lógicas monopolísticas y arbitrarias, que crean ventajas sólo para unos pocos y perjudican al sector de la recuperación de materiales a partir de residuos y a la economía circular.

Si realmente queremos que la economía circular se haga realidad, el mercado de las materias primas secundarias debería estar libre de barreras².

² Artículo: L'Economia Circolare è (deve essere) globale di Francesco Sicilia.

Capítulo 1

1.1 El pasado: La export del *waste paper* hacia China

Se puede afirmar que hasta el año 2018, el principal importador mundial de residuos reciclables, incluido el papel, era China. La exportación de papel reciclado a China era una parte vital del sistema global de reciclaje. En efecto, durante décadas, muchos países como Estados Unidos, el Reino Unido y un gran número de miembros de la Unión Europea, han dependido de China para reciclar sus montañas de papel y otros materiales reciclables. Las razones que fundamentaban esta gran demanda por parte de China eran básicamente dos:

- La necesidad de China de adquirir materiales baratos para la fabricación de productos;
- Una vez obtenidos dichos materiales, la capacidad de rápida industrialización, permitía alimentar su floreciente economía manufacturera.

Según datos del Ministerio de Comercio, en 2016, China procesó más de 49 millones toneladas de papel de desecho, con 28,5 millones toneladas, un 58%, provenientes del exterior. (España exportó en dicho año 768 mil toneladas de papel o cartón para reciclar). De las 18.780.000 toneladas de desechos plásticos procesados en el mismo año, un 39% fueron importadas.

Es verdad que la palabra dependencia nos hace pensar en un aspecto negativo de la relación China - Europa; pero lo cierto y verdad es que el gran número de operaciones de export de *waste paper* a China conllevaba varios beneficios para los países de la Unión Europea:

- Primero, permitían a los países exportadores manejar eficientemente grandes cantidades de residuos de papel y evitar la sobrecarga de sus propios sistemas de reciclaje.
- Segundo, proporcionaban a China una fuente rentable de materiales para su creciente economía manufacturera.
- Tercero, y desde una perspectiva medioambiental, el reciclaje de papel ayudaba a conservar los recursos y reducir la cantidad de residuos que terminaban en los vertederos.

1.1.2 Números y estadísticas.

Con el desarrollo de la economía china, el consumo de papel y cartón no ha dejado de aumentar, lo que ha impulsado su producción (la producción en general). China, de hecho, durante muchos años desempeñó el rol de ser mayor productor mundial de papel y cartón. En 2017, el volumen de producción de papel y cartones alcanzó 125,42 millones de toneladas con un aumento del 3,1% (YOY - *Year Over Year*). En efecto, la pulpa de desecho es la materia prima más importante para la industria papelera y tiene un papel crucial. La demanda de pulpa de desecho en el mercado chino siempre estuvo en constante crecimiento. Pero, en muchos momentos históricos, el volumen de reciclaje y la calidad del papel que se producía internamente, en China, no podía satisfacer las necesidades de la industria. Por ello, cada año China ha necesitado importar grandes cantidades de papel usado. Y, aparte de ser el mayor productor mundial, pasó a ser también el mayor importador mundial de *waste paper*, con un volumen de importación superior al 60% en el comercio mundial.

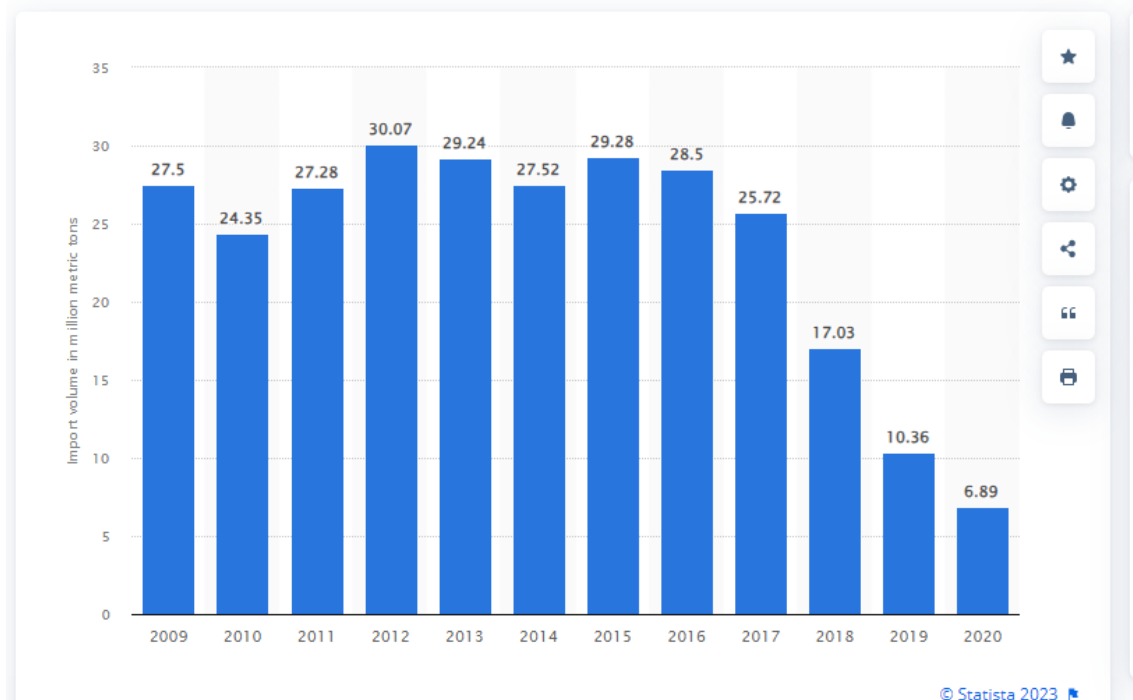
Haciendo una pequeña mención al procedimiento de importación de dicha *commodity*, el ingreso en el país estaba supeditado a la solicitud de cuotas de importación al Ministerio de Protección Medioambiental, pudiendo importar sólo tras haber recibido la oportuna autorización.

Pues bien, en 2017, se aprobó un total de 28,1076 millones de toneladas de cuota de importación de papel usado. En 2017, el volumen de importación de papel usado alcanzó los 25,72 millones de toneladas (a corroborar cuanto dicho, véase la figura 1), con un descenso interanual del 9,8%. El valor de las importaciones ascendió a 21.220 millones de USD, con

un aumento del 22,8% interanual. El precio medio del papel usado importado en 2017 alcanzó los 824,9 USD/tonelada, con un aumento del 36,1% interanual.

En 2017, las mayores fuentes de papel usado importado de China fueron Estados Unidos, Europa, Japón y Canadá³.

Net import volume of waste paper in China from 2009 to 2020 (in million metric tons)



(Figura 1)⁴

Lo que pasó después de 2017, ya es historia, y se profundizará en el siguiente párrafo.

Veremos cómo a partir de 2018 se implementaron nuevas regulaciones sobre la Protección Ambiental del Papel de Desecho Importado, que estipulaban que la capacidad de producción de las empresas que solicitan permisos de importación debe alcanzar las 50,000 toneladas/año, y que la tasa de impureza del papel de desecho se ajustaba del 1,5% al 0,5%.

Con los cambios introducidos, la cuota de importación antes descrita, empezó a concederse sólo a las empresas líderes en el sector. Estas eran tres, en particular: Nine Dragons Paper

³ Research Report on China's Waste Paper Import, 2018-2022

⁴ Net import volume of waste paper in China from 2009 to 2020. Statista.com. <https://www.statista.com/statistics/1076853/china-waste-paper-net-import-volume/>

Co., Ltd., Lee & Man Paper Manufacturing Limited y Shanying Paper. Estas acaparaban más del 50% de la cuota total, mientras que algunas pequeñas y medianas empresas ni siquiera podían obtener las cuotas. Con la mejor calidad del papel usado importado a precios más bajos, las grandes empresas papeleras eran más competitivas y aumentó la concentración industrial.

La nueva normativa, veremos, afectó inexorablemente (y volutamente) la importación del waste paper en China. Retomando una vez más la figura 1, la cantidad de papel importado en 2018 será ya de entre un 10% y un 20% inferior a 2017.

1.2 El “National Sword”: China prohíbe la import de residuos

En el año 2018, hemos dicho, la importación del waste paper cambió radicalmente.

China anunció por primera vez una política multifacética llamada National Sword (Espada Nacional) el 7 de febrero de 2017. El programa fue puesto en marcha por la Administración General de Aduanas y en el comunicado de prensa se afirmaba que la parte del programa relativa a los reciclables se iba a centrar específicamente en tratar de limitar el contrabando de reciclables y las operaciones ilegales de reciclaje. Es importante destacar que el programa iba a formar parte de un programa más amplio dirigido también contra el contrabando de otros productos, como drogas y armas. Entre los residuos que debían inspeccionarse figuraban los industriales, electrónicos, domésticos y plásticos. El comunicado de prensa chino también afirmaba que la Administración General de Aduanas colaboraría con el Ministerio de Protección Medioambiental de China en la aplicación de las restricciones. Más tarde, China anunció, mediante una presentación ante la OMC (Organización Mundial de Comercio) el 18 de julio de 2017, que prohibiría la importación de papel mezclado recuperado, así como del PET reciclado (plástico utilizado a menudo en botellas y otros artículos comunes de plástico reciclable) y otros materiales. La prohibición se puso en marcha después de que las inspecciones realizadas a principios de julio de 2017, descubrieran que dos tercios de las empresas de reciclaje chinas inspeccionadas por el Gobierno, infringían la normativa medioambiental⁵.

⁵ Colin Parts , Waste Not Want Not: Chinese Recyclable Waste Restrictions, Their Global Impact, and Potential U.S. Responses, The University of Chicago Law School , Jun 1, 2019.

De hecho, los *argumentos* esgrimidos por China fueron que se habían detectado grandes cantidades de residuos contaminados o peligrosos mezclados con residuos sólidos previstos como materia prima, lo que estaba contaminando gravemente el medio ambiente del país. En efecto, durante décadas, China había lidiado con problemas significativos de contaminación y salud pública debido al tratamiento y procesamiento inadecuados de los residuos importados. Por ello, a fin de proteger tanto los intereses medioambientales como la salud de los ciudadanos chinos, se prohibía la importación de residuos sólidos que causan un grave daño ambiental. Dichos residuos sólidos se corresponden con 24 clases, agrupados en 4 categorías: diversos residuos de plástico, escoria de vanadio, residuos de papel mezclados y residuos textiles⁶. Pero, aparte de las preocupaciones medioambientales citadas por China como motivo de la prohibición, la actuación también tiene como objetivo desarrollar una economía del reciclaje en el país. Con el crecimiento de su economía, China comenzó a generar sus propios residuos reciclables a un ritmo cada vez mayor, reduciendo la necesidad de importar tales materiales de otros países. Hasta aquel momento, los desechos extranjeros habían sido más competitivos en el mercado que los residuos domésticos por su mejor calidad y bajo costo, debido a una serie de razones: los países desarrollados practicaban la clasificación de residuos durante mucho tiempo y tenían una alta tasa de reciclaje. En comparación, el débil sistema de clasificación de desechos de China no podía generar residuos de alta calidad a un bajo costo, y la mayoría de los residuos terminaban en vertederos o incineradores y la tasa de reciclaje seguía siendo muy baja. Por ello, los productores preferían los desechos extranjeros en lugar de gastar dinero en la clasificación de los desechos domésticos.

Prohibir la entrada de desechos extranjeros en China, por tanto, creó una oportunidad para el desarrollo de la industria doméstica de clasificación y reciclaje.

Así, la creciente demanda de desechos domésticos impulsó estándares más altos para la clasificación de residuos en el hogar. La prohibición de los desechos extranjeros y las reformas del sistema de importación de residuos tuvo - entre otros - por objeto catalizar el desarrollo del reciclaje y la utilización de los desechos sólidos domésticos.

La política del National Sword tuvo un impacto significativo en el comercio global de residuos reciclables y desafió a los países que habían dependido de China para el reciclaje

⁶ Artículo: La prohibición de importación de residuos sólidos ayudará a desarrollar la industria china de reciclaje; Boletín n. 413; Subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios de España.

de sus residuos de papel a buscar nuevas soluciones (redirigiendo la exportación a otros países) y mejorar sus propios sistemas de reciclaje, convirtiéndolos en sistemas más robustos a nivel local.

Analizando el *contenido* de la política del National Sword, y las medidas que introdujo, siguiendo un orden cronológico, el 15 de noviembre de 2017, China presentó a la OMC una serie de Notificaciones sobre Obstáculos Técnicos al Comercio⁷ en relación con nuevas restricciones a la importación de materiales reciclables. Las notificaciones indicaban que China ya no aceptaría reciclables si el material tenía más de un 0,5% de contaminación. Ese umbral era ligeramente menos estricto que el límite propuesto inicialmente del 0,3%, pero aún significativamente más bajo que el estándar anterior del 1,5%⁸. Esta restricción de contaminación del 0,5% se implementó a partir del 1 de marzo de 2018. En la práctica, esto se tradujo en que la mayoría de los materiales reciclables, incluido el papel, que se habían estado exportando a China ya no serían aceptados. Además, la política "National Sword" también fortalece las inspecciones de los envíos de residuos, lo que ha llevado a un aumento en la detección y rechazo de envíos que no cumplen con los estándares.

La *ratio* de la política, o su propósito y justificación, como hemos visto, es promover la autosuficiencia de China en términos de gestión de residuos y proteger el medio ambiente y la salud pública del país. Es un claro indicativo de la transición de China hacia un modelo de gestión de residuos más sostenible y autosuficiente. Al limitar la importación de residuos, la política National Sword busca incentivar el desarrollo de las capacidades de reciclaje internas de China y minimizar la contaminación y otros problemas ambientales y de salud asociados con la gestión de los residuos importados.

En el siguiente párrafo, se exponen las consecuencias que produjo sobre el global waste paper recycling.

⁷ Se trata de notificaciones que los miembros de la OMC tienen que cumplir para que los otros miembros sean conscientes de nuevas regulaciones que pueden afectar al comercio. *Technical Barriers to Trade*, World Trade Organization, <http://perma.cc/TB76-HTFB>"><http://perma.cc/TB76-HTFB>.

⁸ Consulta:

1.3 La política del Blue Sky: breve explicación.

El 6 de marzo de 2018, el gobierno chino anunció un programa llamado *Blue Sky* (Cielo Azul), que estaría a cargo de la Administración General de Aduanas⁹. El programa estaba destinado a ejecutarse de marzo a diciembre de 2018 y parecía estar dirigido a hacer cumplir los límites de contaminación mencionados anteriormente. Este programa, sin embargo, se centraba únicamente en las importaciones de materiales reciclables y de desecho y no en el contrabando en general.

El 19 de abril de 2018, China hizo otro anuncio prohibiendo categorías adicionales de residuos. El anuncio enumeraba un conjunto de materiales que se prohibirían a finales de 2018 y otro que se prohibiría a finales de 2019. La mayoría de los residuos que se prohibirían no eran residuos reciclables domésticos, sino que incluían categorías notables como residuos industriales y plásticos de desecho. La prohibición también se aplicaría a los desechos metálicos y de aparatos eléctricos (ambos prohibidos a finales de 2018). El portavoz del Ministerio de Ecología y Medio Ambiente (un organismo creado en marzo de 2018 para suceder a un Ministerio anterior centrado en el medio ambiente), Liu Youbin, declaró que esta restricción era una "medida clave para garantizar la seguridad medioambiental y proteger la salud pública"¹⁰.

El 28 de mayo de 2018, la Administración General de Aduanas anunció regulaciones programadas para entrar en vigor el 1 de junio de 2018. Estas regulaciones exigían que un inspector independiente con licencia tenía que examinar cada carga de material reciclable que se iba a exportar a China, supervisando además el proceso de carga¹¹. Una preocupación más para los exportadores que, en ese momento, esperaban una grave escasez de inspectores y aumentos de costos relacionados con sus servicios. Si nos paramos a reflexionar, la introducción de dicha medida es comprensible desde el punto de vista de China. El miedo residía en que si se enviaban a China sin la inspección previa, terminarían rechazadas por los

⁹ Steve Eminton, *China's Customs Authority Launches 'Blue Sky 2018,'* Letsrecycle.com (Mar. 7, 2018), <http://perma.cc/LE6F-HKYR>"><http://perma.cc/LE6F-HKYR>.

¹⁰ *China Bans Imports of 16 More Scrap Waste Products from End – 2018 – Ministry*, Reuters (Apr. 18, 2018).

¹¹ La efectividad de dicha regulación se retrasó al 22 de junio de 2018. *See China, General Administration of Customs, Announcement No. 48 in 2018 (Public Announcement on Promulgating the Implementation Rules on the Supervision and Administration of Pre-shipment Inspection of Imported Solid Waste Used as Raw Materials)* (May 28, 2018).

funcionarios de aduanas. Esta circunstancia habría conllevado la nefasta consecuencia de la obstrucción de los puertos con cargamentos de materiales reciclables rechazados, ocupando las terminales, sin contribuir en nada a la economía China.

El 11 de julio de 2018, el Ministerio de Ecología y Medio Ambiente de China publicó un borrador de propuesta para un programa que prohibiría por completo las importaciones de fibra recuperada, así como todas las demás formas de residuos sólidos. Los comentaristas de la industria habían especulado sobre esta normativa, pero el calendario sugerido era, según los informes, más corto de lo que esperaban.

1.4 El impacto que el National Sword produjo sobre el global waste paper recycling.

Las consecuencias producidas por la política del National Sword fueron profundas, y de largo alcance en el comercio global de residuos reciclables. Y no podía ser de otra forma ya que, como ya se comentó a lo largo de este trabajo, China era el mayor importador de residuos reciclables del mundo. Por ello, cuando la nueva regulación entró en vigor:

- Se produjo, inevitablemente, una acumulación de residuos reciclables, especialmente papel y plásticos, en los países exportadores. Sin China como salida para estos materiales, los sistemas de reciclaje en estos países se vieron abrumados. En muchos lugares, los materiales reciclables comenzaron a acumularse en los vertederos o incluso se incineraron, lo que generó preocupaciones significativas desde el punto de vista ambiental.
- Se generó una crisis en el mercado global de residuos reciclables. Los precios de estos materiales cayeron en picado debido a la sobrecarga de oferta, lo que provocó dificultades financieras para muchas empresas de reciclaje. Esta crisis en el mercado también hizo que se desincentivara la recogida y el reciclaje de ciertos materiales, lo que agravó aún más el problema de la acumulación de residuos.
- Los países se vieron obligados a buscar nuevos destinos para sus residuos reciclables. Muchos países del sudeste asiático, como Malasia, Indonesia, Vietnam, Tailandia, se convirtieron en nuevos destinos para los residuos reciclables. Pero muy a menudo, a diferencia de China, carecían de las infraestructuras necesarias para gestionar de manera efectiva y segura el volumen de residuos importados. Lo cual llevó a los países mencionados a lidiar con problemas de contaminación y gestión de residuos.

- Además, la mayoría de los países, en consecuencia de la política del National Sword, tuvo que reconsiderar su enfoque de la gestión de residuos y trabajar para mejorar sus propios sistemas de reciclaje. Ha habido un renovado enfoque en la reducción de residuos, el reciclaje doméstico y la economía circular. Se están buscando y desarrollando tecnologías de reciclaje más avanzadas, y se están revisando las políticas para fomentar una gestión de residuos más sostenible y autosuficiente.

Sobre la base de cuanto dicho, se puede afirmar que si por un lado la nueva política de China ha presentado desafíos significativos para el comercio global de residuos reciclables, por el otro lado ha servido como un catalizador para un cambio positivo, impulsando a los países a mejorar sus propios sistemas de reciclaje y a avanzar hacia una economía más circular y sostenible.

1.5. Resumiendo. Consideraciones.

Antes de la introducción del National Sword, y durante mucho tiempo, China fue el principal destino de exportación de waste paper, absorbiendo grandes cantidades de papel reciclado de diferentes países. Por ello, la demanda china era fundamental para el flujo global de reciclaje y había influido en las prácticas de gestión de residuos en todo el mundo.

Con la implementación de la política del National Sword, y sus restricciones, todo cambió. Los envíos de papel reciclado a China disminuyeron vertiginosamente; se generó una abundancia de *stock* de *waste paper* en los países que solían exportar a China; estos tuvieron que reinventarse y encontrar otros destinos para sus exportaciones; y también mejorar los sistemas de reciclaje interno.

Sin embargo a raíz de la política del National Sword, China salió ganando: redujo sus problemas medioambientales; promocionó el uso interno de los materiales reciclados, y mejoró los sistemas de clasificación y reciclaje.

Capítulo 2

2.1. El presente: la readaptación de las operaciones de exportación de waste paper. Los nuevos destinos.

Retomando las conclusiones del primer capítulo del presente trabajo, el cierre de China a la importación de residuos reciclables en 2018, bajo la política de "National Sword", dejó un enorme vacío en el mercado global de residuos reciclables. China pasó de ser el destino número uno de los residuos de papel y otros reciclables de los países desarrollados, a cerrar con llave sus fronteras. Por lo tanto, los países exportadores, y todos los traders que se dedican a comercializar papel reciclado, tuvieron que reevaluar y ajustar sus estrategias comerciales, buscando rápidamente nuevos mercados para sustituir a China.

Ante esta situación, la atención se dirigió a algunos países del Middle East, como India y Pakistán y a varios países del Lejano Oriente. Vietnam, Tailandia, Malasia e Indonesia, se convirtieron en nuevos destinos clave para los residuos de papel y otros reciclables. La creciente economía de estos países y la necesidad de materiales para la fabricación, hacen que sean destinos atractivos para los países exportadores. Sin embargo, estos nuevos destinos tuvieron que enfrentarse a múltiples desafíos. La infraestructura de reciclaje en estos países no estaba tan desarrollada como en China y, a menudo, no podía manejar el volumen repentino de importaciones de residuos, conllevando también problemas de gestión de residuos y contaminación.

En este capítulo, se enfocará la atención sobre los principales nuevos destinos hacia los cuales la exportación de waste paper se ha reorientado, y sobre todo aquellos que presentan una normativa peculiar.

Pero, primero, una breve panorámica sobre cada uno:

- *India:* con su vasta población, y su rápido desarrollo económico, India se ha convertido en un destino clave para las empresas exportadoras de residuos de papel. Además el país, a lo largo del tiempo, ha desarrollado una fuerte conciencia ambiental, lo que provocó un aumento de demanda de materiales reciclados y de las regulaciones gubernamentales que apoyan la reutilización de los materiales reciclables en diversas industrias. Las empresas exportadoras han sabido reconocer el potencial económico de India y han tomado medidas para aprovechar estas oportunidades, haciendo de India un centro de reciclaje y producción en el escenario internacional.

- *Vietnam:* al igual que otros países del sudeste asiático, Vietnam vio un sensible incremento de las importaciones de papel reciclado, tras la introducción en China de la política del National Sword. Este país se distingue por la estricta regulación que disciplina la importación de residuos. Es el Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente de Vietnam la autoridad que vigila las importaciones de residuos, incluyendo el papel. Según la ley ambiental de Vietnam, todos los importadores de residuos deben solicitar la concesión de un permiso de importación del ministerio y sólo se pueden importar ciertos tipos de residuos que se pueden reutilizar como materias primas.

- *Indonesia:* este país destaca por los requisitos que las empresas/traders tienen que tener para exportar papel reciclado a Indonesia. Veremos más detalladamente, en las próximas páginas, como es necesario que cada productor de papel o trader tenga una sede legal en el país desde el cual exporta; sea adecuadamente registrado con un trámite que se realiza en la embajada/consulado de Indonesia más cercano a la empresa; que la mercancía sea inspeccionada antes de embarcar.

2.2. India

Para explicar la principal razón por la cual India empezó a ser, y sigue siendo, un destino clave para la exportación de papel reciclado, tomo prestado las palabras de Mr. Ashok Kumar Bansal, director ejecutivo de NR Agarwal, una de las empresas indias más involucrada en la importación de papel reciclado:

“La mayoría de nuestras importaciones provienen de Europa y Estados Unidos. La India es un país escaso de materia prima. No tenemos muchos árboles y selvas para convertir la madera en pulpa. Dependemos en su mayor parte de los desechos de papel proporcionados por el mundo occidental...”

Básicamente, el waste paper producido a nivel nacional nunca ha llegado a satisfacer, por sí sólo, la demanda de los fabricantes de papel, así que la única solución es importar el papel usado de otros países. De hecho, las industrias indias de reciclaje necesitan 14 millones de toneladas de papel usado para satisfacer la demanda nacional. Solo el 30% de la demanda total de papel puede satisfacerse mediante el reciclaje doméstico y, para el resto, India debe depender de los mercados globales. Según datos recopilados por el Indian Ministry of Commerce, la importación total de papel usado de abril de 2018 a septiembre de 2018 fue de 3,5 millones de toneladas y la importación en 2017 fue de 1,5 millones de toneladas. Dato que no nos sorprende ya que se trata de fechas que coinciden con el cierre de las fronteras a los residuos, por parte de China. Y a propósito de la nueva política China, merece la pena subrayar otro aspecto de carácter estrictamente económico. La decisión del gobierno chino sobre la prohibición de residuos de papel, provocó la caída en el precio del papel usado. Y los fabricantes indios supieron traer beneficio del bajo precio del papel usado. De hecho, la caída del precio del papel fue crucial para algunas empresas como West Coast paper, TNPL and NR industries, que dieron nuevamente vida a sus negocios. Antes de 2018, una cuarta parte de las fábricas de papel se vieron obligadas a cerrar su actividad, debido al aumento del precio de los residuos de papel, que hizo que la importación de este material fuera insostenible. Pero, hemos visto, con el cierre de China todo cambió, y esta es otra de las consecuencias positivas producidas por la política del National Sword¹².

El 2018, pues, fue el primer año en que la importación de papel reciclado aumentó notablemente y, en los años siguientes, todo fue creciendo. A corroborar cuanto dicho, la figura 2, a continuación:

¹² Benny Jebaraj - 3/26/2019, India, the Top Marketer for Waste Paper Import

(in billion Indian rupees)

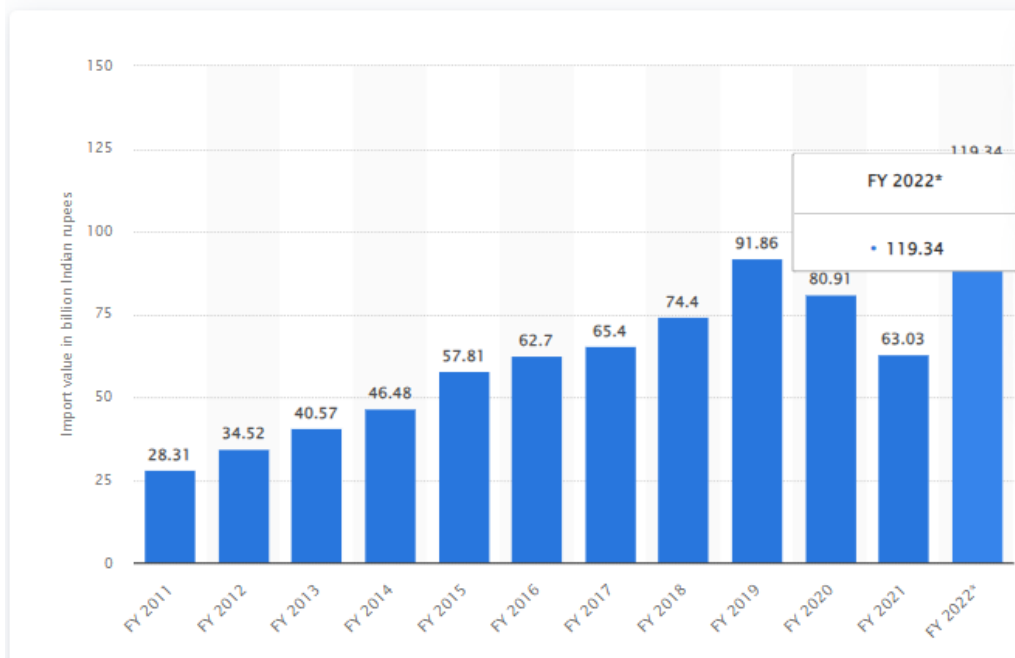


Figura 2¹³

La manipulación y los movimientos de importación y export de papel reciclado en India, están regulados por el *Hazardous Waste (Handling and Transboundary Movement) Management Rules*, entrado en vigor en 2016. A continuación, se describe su contenido más relevante.

En general, para la instalación de una planta de reciclaje, destinada al almacenaje y gestión de importación y exportación de papel usado, es necesario tener una adecuada autorización, emitida por el Comité de Control de la Contaminación (PCC) o la Junta Estatal de Control de la Contaminación (SPCB). El propietario se considera responsable de la seguridad y sostenibilidad medioambiental de las operaciones y/o de la gestión de los residuos de papel. Además, cada año antes del 30 de abril, este tiene que presentar un informe anual de los movimientos de gestión, de importación y exportación realizados, ante la Junta Estatal de Control de la Contaminación y la Autoridad Local.

¹³ In fiscal year 2022, the value of pulp and waste paper imported into India amounted to around 119 billion Indian rupees. This was a significant increase compared to the previous fiscal year, when imports were value at about 63 billion rupees. Statista.com

Es evidente que para obtener la autorización mencionada, los requerimientos burocráticos no son del todo sencillos. Para establecer servicios de procesamiento, tratamiento o eliminación de papel usado, incluida la importación y exportación, si el volumen de residuos es superior a cinco toneladas diarias, habría que aportar, entre otros:

- El informe del proyecto de gestión de residuos;
- Toda la documentación inherente a la propiedad de los terrenos donde la planta de reciclaje se va a instalar;
- Detalles técnicos y planos de la planta;
- Permiso de explotación de la planta, emitido por el Comité de Selección de Emplazamientos a Nivel de Distrito.

Una vez recibida la solicitud, y la documentación correspondiente, la Junta Estatal de Control de la Contaminación o el Comité de Control de la Contaminación la examinan, y tienen que pronunciarse, positiva o negativamente, en un plazo de sesenta días.

Como conclusión, merece la pena hacer hincapié en números concretos que demuestran el nivel de importación de waste paper a India, entre 2020-2021 (Abr-Nov).

Following countries ImportedWaste Paper Scrap to India from around the world in 2020-2021 (Apr-Nov).

| S.No. | Countries | Value (US Dollar) (in million) |
|-------|--------------------------|--------------------------------|
| 1 | United States of America | 45.1 |
| 2 | United Kingdom | 11.5 |
| 3 | Spain | 8.89 |
| 4 | Netherlands | 8.38 |
| 5 | Italy | 5.76 |
| 6 | United Arab Emirates | 4.42 |
| 7 | Belgium | 4.03 |
| 8 | Canada | 4.0 |
| 9 | Germany | 3.58 |
| 10 | Saudi Arabia | 2.3 |
| 11 | Kuwait | 1.64 |
| 12 | Ireland | 1.51 |
| 13 | Bahrain | 1.2 |
| 14 | Portugal | 1.1 |
| 15 | Jordan | 0.99 |

Figura 3¹⁴

¹⁴ Regulations Governing Import And Export Of Waste Paper, Enterclimate: <https://enterclimate.com/blog/regulations-governing-import-and-export-of-waste-paper/>

2.3. Vietnam

Hoy en día, Vietnam es uno de los principales destinos del Sudeste Asiático, para los envíos de waste paper, sobre todo desde Europa. Pero esta circunstancia no fue una consecuencia directa del cierre de China, y de la política del National Sword. Al revés, es una de las etapas, que no se descarta pueda cambiar en el futuro, de un largo y tortuoso camino de preocupaciones, restricciones, y pequeños pasos adelante.

Antes de pasar a la narración de la historia de Vietnam y sus importaciones de residuos de papel, parece oportuno explicar el por qué de la necesidad del país de importar esta commodity. Además, se analizará la normativa que regula la importación de residuos en Vietnam.

Según las explicaciones de la industria papelera, el crecimiento de las importaciones se debe a que las empresas no utilizan activamente las fuentes de las materias primas para la sucesiva realización de productos de papel acabado, por ejemplo cajas o packaging. Y la razón es que la industria carece de herramientas suficientes para la extracción de pasta de papel a partir de la madera. En la actualidad, la madera en bruto sin procesar se exporta principalmente a otros países, para posteriormente importar pasta de papel como materia prima destinada a las fábricas paperas. En general, las fuentes de madera bruta sin transformar se reponen constantemente con nuevas plantaciones forestales. Pero, aún así, no representan una gran cantidad debido a que concurren con la industria de la madera, pura y dura, o sea para la realización de productos acabados de madera, y no de pulpa de papel¹⁵.

Por lo que se refiere a la normativa, la fuente más importante es el Decreto No. 38/2015/ND-CP, *On the management of wastes and scraps*, promulgado el 24 de abril de 2015. Es el capítulo VIII, titulado *Gestión medioambiental en la importación de residuos*, que en sus artículos 55 y siguientes, establece las condiciones a las que está sujeta la importación de chatarra. El término chatarra, se suele utilizar en el sector para referirse a los residuos, en general, tanto de papel, como de plástico y metal.

En abertura, el artículo 55 aclara quienes son los sujetos que tienen derecho a importar residuos de ultramar, a Vietnam, y los individualiza como sigue:

¹⁵ Khoang Nguen Nguen, Nikolai Petrovich Karpus, Paper Industry Of Vietnam: Export, Import And Ways Of Sustainable Development, 10/05/2020.

1. Las organizaciones y los particulares que utilicen directamente chatarra como materia prima de producción.

2. Las organizaciones y particulares que se encarguen de la importación de chatarra para organizaciones o particulares que utilicen chatarra importada como materia prima de producción.

Siguiendo, el artículo 56 describe las condiciones que los importadores tienen que satisfacer para que se garantice la protección del medioambiente en la importación de residuos. Por ejemplo, que el importador cuente con tecnologías y herramientas adecuadas para el reciclado y reutilizado de los materiales importados. Además, la letra c) del artículo 56, obliga al importador a comprometerse por escrito a reexportar o eliminar las chatarras importadas que no cumplan los requisitos de protección del medio ambiente.

Los artículos 57 y 58, luego, establecen una medida de carácter económico: un depósito (preventivo). El artículo 57, titulado *Finalidad y método de pago de los depósitos de garantía de la chatarra en la importación*, explica que el pago de depósito de garantía para los residuos importados tienen por objeto garantizar que los importadores asuman la responsabilidad de gestionar los riesgos medioambientales y la contaminación que puedan derivarse de los lotes importados. El pago del depósito se dirige al Fondo de Protección Ambiental de Vietnam. En el artículo 58 se indican los importes del depósito de garantía. Por lo que en este trabajo nos interesa, el apartado dos establece que para los importadores de papel y plástico, si el volumen importado es inferior a 100 toneladas, el importe del depósito deberá representar el 15% del valor total del lote importado; si el volumen importado es entre 100 y 500 toneladas, el 18%; si iguala o supera las 500 toneladas, el 20% calculado sobre el valor del lote. Según el artículo 59, el depósito tiene que abonarse al menos 15 días hábiles antes de realizar los trámites aduaneros de importación. El reembolso de los importes pagados a título de depósito, se realiza en un plazo de cinco días laborables después de que el Fondo de Protección de Medio Ambiente haya recibido la solicitud de reembolso por escrito, acompañada por la declaración de aduana, adecuadamente sellada con el sello de despacho de aduanas, o con la marca de reexportación de los residuos. Al revés, si las chatarras importadas no se despachan, no pueden volver a exportarse, el importe del depósito se utiliza para pagar los gastos de manipulación de los residuos “en infracción”.

Una vez aclarada la razón por la cual Vietnam importa papel reciclado, y descrita la normativa, veamos juntos cuál fue la evolución de la importación, tomando como punto de inicio el cierre de las fronteras a los residuos de papel por parte de China.

En 2018, las importaciones de residuos de papel en Vietnam (y hemos visto en otros países asiáticos), aumentaron considerablemente. Esta circunstancia, obviamente, levantó las preocupaciones del Ministerio de Recursos Naturales y Medio Ambiente vietnamita y, en general, para todo el gobierno. Preocupaciones que no tardaron en traducirse en “amenazas” de restricciones a las importaciones de residuos de papel. En efecto, en un comunicado de prensa, de julio 2018, el gobierno de Vietnam declaró que las autoridades tienen que “impedir que los residuos entren en Vietnam para evitar que el país se convierta en un vertedero que afecte al medio ambiente y a la vida de las personas”¹⁶. En la rueda de prensa, Hoang Van Thuc, vicedirector de la Administración Medioambiental de Vietnam (VEA), declaró que en los primeros cinco meses de 2018, la importación de residuos casi había duplicado las cifras del año anterior. Y el aumento de las importaciones de residuos estaba provocando la congestión de varios puertos vietnamitas, con unos miles y miles de contenedores en los puertos de entrada que debían ser gestionados. La mayor parte de los contenedores importados quedó atascada en los puertos de Ho Chi Minh, Hai Phong y Vung Tau.

Los datos del Departamento de Aduanas de Ho Chi Minh y de la Saigon Newport Corporation muestran que, hasta el 26 de junio de 2018, 4.480 containers de residuos, habían permanecido en puertos durante al menos 30 días. Entre ellos, 3.464 contenedores en el puerto de Cat Lai y unos 1.244 en el puerto de Haiphong.

Se calcula que alrededor del 20% de las importaciones eran de papel, mientras que el resto eran plásticos y otros tipos de chatarra (plásticos y metales)¹⁷. Ante esta situación, el Primer Ministro vietnamita, Nguyen Xuan Phuc, manifestó su intención de rastrear a los propietarios de los contenedores amontonados en sus puertos, y de iniciar investigaciones penales sobre cualquier importación ilegal o violación de la legislación medioambiental.

Pero que las restricciones, y el prohibicionismo sean la solución, no es opinión unánime. De hecho, el 16 de octubre de 2018, en Hanoi, la asociación Vietnamita de pulpa y papel (VPPA)

¹⁶ Reuters Staff, Vietnam to limit waste imports as shipments build up at ports, 26/07/2018.

¹⁷ <https://en.vietnamplus.vn/list-of-scrap-permitted-for-import-to-be-shortened-ministry/134870.vnp>

y la Cámara de Comercio e Industria de Vietnam (VCCI), celebraron un seminario sobre la importancia de que Vietnam cuente con políticas adecuadas en materia de importación y gestión de los residuos de papel.

Bajo el lema "*Soluciones políticas para el desarrollo sostenible de la industria papelera en Vietnam*", el seminario se centró en la importancia de los residuos de papel en la industria papelera en la economía, los beneficios y el potencial del reciclaje de papel usado y la propuesta de soluciones para gestionar de forma eficiente las cantidades de papel importado. En ese momento, el país importaba anualmente casi dos millones de toneladas de papel, y se preveía que la demanda crecería entre un 8 y un 10% anual. En el seminario, intervino Phan Chi Dung, director del Departamento de Industria Ligera del Ministerio de Industria y Comercio, con palabras sumamente esclarecedoras de la situación del país:

“...Alrededor del 70 por ciento del papel de Vietnam se produce a partir del reciclaje de papel usado, del que sólo el 40 por ciento se recoge localmente, el resto debe importarse. Las empresas grandes y especializadas, que invierten en el extranjero, necesitan una fuente de material de papel que sea segura y limpia, por lo que tienen que importar materiales de desecho para la producción debido a la escasez nacional de materiales. Cualquier empresa papelera, tanto si utiliza chatarra como otros materiales, tanto si los importa como si los adquiere en el país, puede causar contaminación ambiental si no cuenta con estrictas medidas de gestión de su proceso de producción. Eso por no hablar de la preocupación de que la importación de chatarra pueda convertir Vietnam en un vertedero. Sin embargo, esto sólo será cierto si las materias primas importadas no se tratan adecuadamente. Una vez que el material sea importante y se comercialice en todo el mundo, deberíamos considerar detenidamente si prohibirlo”.

Parafraseando sus palabras, la idea era, y es, que el papel reciclado no se considere como un residuo, sino más bien como una materia prima fundamental para las industrias de papel.

Y nada que no se pueda solucionar con adecuadas y estrictas inspecciones en las fábricas productoras de papel, para que las normas se observen a rajatabla¹⁸.

En los años siguientes al 2018, en la importación de papel reciclado a Vietnam se alternaron momentos de crecimiento de los números, a momentos de bajadas de los mismos.

¹⁸ Vietnam Law and Legal Forum: Scrap paper should be treated properly, not banned. 17/10/2018

Llegados a este punto, me parece interesante mirar la exportación de papel a Vietnam desde un punto de vista práctico, del día a día de mi experiencia laboral dentro de una empresa transitaria. Para que se pueda realizar un envío a Vietnam, la gran mayoría de las navieras solicita, estrictamente, varios documentos, y la reserva de transporte está siempre sujeta a confirmación en destino. Esto contribuye a reducir considerablemente el riesgo de congestión en los puertos de destino, de Vietnam, en este caso, y el más grave de abandono de los contenedores.

A continuación, se detallan los documentos que se suelen requerir en el momento en que se solicita la apertura de un booking (desde Barcelona, Valencia, o Algeciras) a Vietnam:

- Licencia de importación: es decir, la autorización de la empresa importadora de Vietnam para recibir y manipular el papel reciclado;
- LOI (Letter of Indemnity): firmada por el shipper (o exportador, o sea el sujeto que exporta la mercancía), para que quede vinculada su responsabilidad sobre los contenedores.

La reserva, o booking, no puede ser confirmada hasta que toda la documentación no sea visionada y aprobada en destino.

2.4 Indonesia

Indonesia es otro país del sudeste asiático, definido por algunos el *wasteland of the world*¹⁹, en que los sectores industriales necesitan materiales secundarios en grandes cantidades para seguir funcionando, y eso las lleva a buscar fuentes que los proporcionen a bajo coste, para mantener el equilibrio entre costes y beneficios. De allí la necesidad de satisfacer la demanda de papel reciclado, importando de otro país. En efecto, Indonesia es actualmente uno de los mayores importadores de residuos del mundo. Todo el sistema de importación y exportación de residuos es legal, siempre que el importador/exportador disponga de los permisos adecuados y respete la legislación de Indonesia. Según el Reglamento n.º 31 de 2016 del Ministerio de Comercio de Indonesia, la importación y exportación de residuos está

¹⁹ Is Indonesia on Track to Becoming a Wasteland? Linna Amanda, July 19, 2020

permitida siempre que no sean peligrosos ni tóxicos (no B3 - Bahan Berbahaya dan Beracun)²⁰.

Los residuos que se suelen definir como peligrosos y tóxicos son aquellos con elementos/compuestos explosivos, inflamables, reactivos, infecciosos, corrosivos y venenosos. Pero estos elementos pueden encontrarse no sólo en los sectores industriales, sino también pueden acabar accidentalmente en los materiales reciclados. Indonesia, a lo largo de la historia, ha experimentado varios casos en los que los residuos supuestamente no peligrosos que se importaban contenían microplásticos u otras sustancias contrarias a las normativas en vigor. Un caso que tuvo mucho eco, ocurrió en febrero de 2019. Y la contaminación fue encontrada en unos contenedores de papel reciclado, que eran destinados a abastecer a 12 fábricas productoras de papel. Desde entonces, más casos ilegales han aparecido en las noticias locales y han llamado la atención de los ciudadanos, que han criticado al Gobierno por no aplicar con rigor la Ley de Comercio de Residuos. La importación de residuos contaminados con materiales tóxicos y peligrosos, se traduce en la violación de la Ley n. 32/2009, sobre tutela del medioambiente, que establece un castigo de reclusión desde cuatro a doce años, y una multa desde RP 4 billones a 12 billones (282.874 USD aproximadamente). Además de constituir, como hemos adelantado, una violación de la Ley n. 18/2008, sobre gestión de residuos, que preve los mismos castigos.

Pues bien, todas las importaciones ilegales que se produjeron en 2019 y fueron devueltas a los países remitentes, dieron el impulso decisivo para que entrara en vigor una nueva normativa sobre la importación de residuos en Indonesia. Estamos hablando del reglamento n. 92/2019, *Permendag Nomor 92 Tahun 2019*. El reglamento imponía un límite de contaminación del 0,5% para las importaciones de papel reciclado, e iba acompañado por la “amenaza” de la introducción de procedimientos de inspección más estrictos. Esos estrictos límites colocaron al país en línea con las normas de contaminación que China había introducido en el año anterior para la importación de residuos. Pero, a pocas semanas de la publicación del nuevo reglamento, y tras la rápida reacción por parte de todas las empresas, fábricas importadoras, y traders afectados por la nueva normativa, el gobierno se vio obligado a suspender la aplicación de la nueva normativa y a modificarla en los meses siguientes.

²⁰ <https://www.grida.no/resources/13332>

<https://www.dw.com/id/kenapa-indonesia-tergiur-impor-sampah-asing/a-49480002>

En primer lugar, se sugirió un límite más alto para los contaminantes, subiendo el límite de un 0,5% a un 1-2%. Y la normativa quedó en la incertidumbre durante un largo periodo, ya que fue sólo en mayo de 2021, cuando se aclaró definitivamente que los envíos de papel y plástico a Indonesia estarían autorizados a un máximo del 2% de contaminación.

Pero el carácter estricto de la normativa, no sólo reside en la limitación del porcentaje de contaminación, sino que hay otros tres requisitos peculiares que las empresas que quieren exportar papel reciclado a Indonesia tienen que cumplir, y que hoy en día siguen vigentes. Estos son:

- Las empresas productoras de papel reciclado o los traders que compran papel reciclado para exportarlo a Indonesia, tienen que tener, obligatoriamente, una sede legal en el país desde el cual exportan.
- Además, tendrán que solicitar la inscripción en un registro ad hoc, en la embajada/consulado indonesiano más cercano. Esto para que la solicitud pueda ser conocida y aprobada por las competentes autoridades de Indonesia.
- Y, último, pero no por importancia, la export de papel reciclado a Indonesia está sujeta a una previa inspección de la mercancía en origen²¹.

Enfocando la atención en este último requisito, la inspección de la carga ha de realizarse, en origen, antes de llenar el contenedor, cuando todo el material esté al 100% disponible para su control. Según el protocolo, el inspector comprueba dos balas al azar, por contenedor, para asegurarse de que el papel usado está limpio, seco y homogéneo.

Tras la supervisión de la carga, el contenedor viene precintado con sello del inspector. “*KSO Scofindo & Surveyor Indonesia*” es la empresa designada por el Gobierno de Indonesia para la realización de las inspecciones. Obviamente dicha empresa a lo largo del tiempo ha enlazado relaciones con siete agentes en el extranjero que llevan a cabo las inspecciones. En particular:

- *Cotecna*: América del Norte, EE.UU. y Canadá;
- *CWM Survey and Inspection*: Europa continental y Rusia (excepto Reino Unido y el Báltico);
- *Baltic Control*: Reino Unido / Irlanda, Báltico y Latinoamérica/Sudamérica;
- *Bureau Veritas*: Zona de África, incluida La Reunión;

²¹ Esportazione carta da macero: Nuove regole adottate da Indonesia e India dal 2020. UNIRIMA - Unione Nazionale Imprese Recupero e Riciclo Maceri.

- *CCIC*: China, México y otros países asiáticos;
- *Alex Stewart*: Australia;
- *OMIC*: Japón.

El exportador tiene el deber de confirmar que la inspección en origen ha sido realizada y aprobada por uno de los agentes KSO autorizados, y que se acaban de enumerar.

El inspector en origen, por su parte, debe emitir un informe de inspección, que tendrá que adjuntarse a los documentos que acompañan el envío (*shipment*)²².

Otro documento que las navieras requieren para los envíos de papel reciclado, junto con el precinto del inspector y su informe, es la LOI (Letter Of Indemnity), que hemos visto ya en la legislación de Vietnam, firmada por el exportador.

Antes de concluir, unos números sobre la importación de waste paper en Indonesia.

En el año 2021, se importó en Indonesia una cantidad de waste paper equivalente a más de 900 millones de dólares. Con lo cual, en 2021, se duplicaron las cifras alcanzadas en el 2020.

Como curiosidad, y para dar nombre y apellido a lo que definimos genéricamente “waste paper”, veamos los tipos/calidades de papel que se importaron a Indonesia en 2021:

- 85% (792 millones de US\$): 470710 - Papel/cartón/papel/cartón corrugado kraft sin blanquear recuperados (residuos y desechos)
- 11,1% (102 millones de US\$): 470730 - Papel o cartón; desperdicios y desechos, papel o cartón fabricados principalmente con pasta mecánica (por ejemplo, periódicos, revistas e impresos similares).
- 2,6% (24 millones de US\$): 470720 - Papel/cartón recuperado (desperdicios y desechos) fabricado principalmente con pasta química blanqueada, sin colorear en la masa
- 0,374% (3,45 millones de US\$): 470790 - Papel o cartón; desperdicios y desechos, de papel o cartón n.c.o.p. de la partida no. 4707 y de desperdicios y desechos sin clasificar

²² Para más información, consultar: Indonesia - Import Regulation on Waste paper. <https://www.hapag-lloyd.com/en/services-information/news/2019/07/indonesia---import-regulation-on-wastepaper.html>

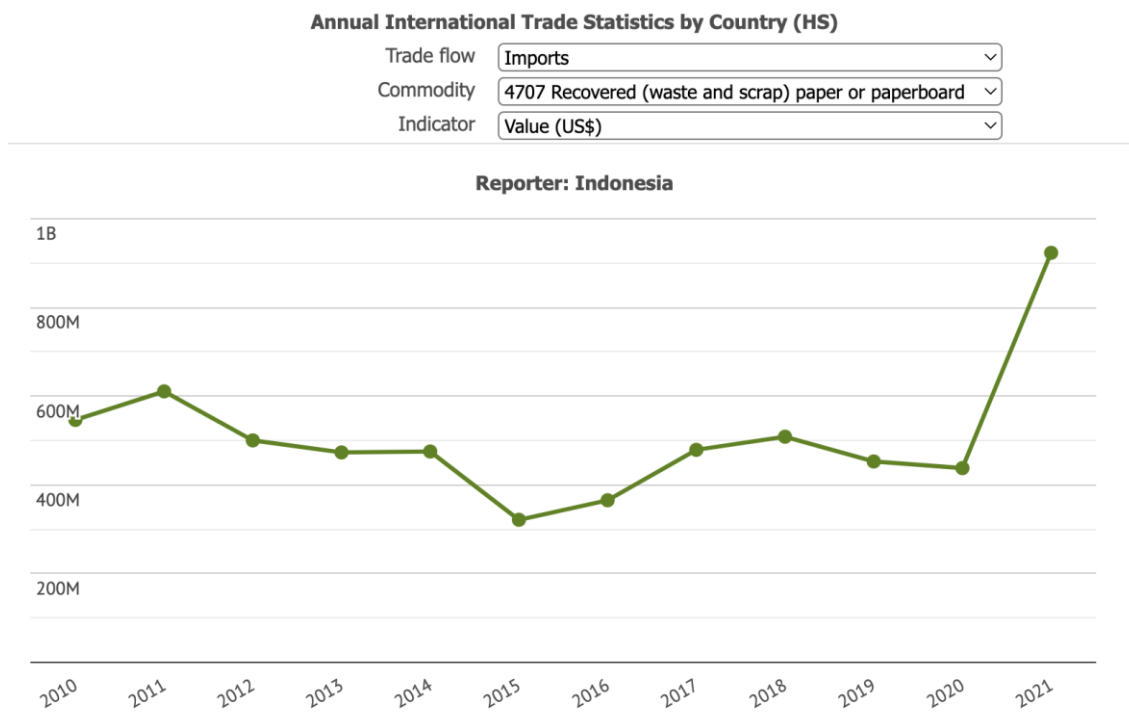


Figura 4²³

2.5. La importancia de los fletes marítimos en la exportación del waste paper. Breves nociones generales.

El papel reciclado, como podemos imaginar, es un producto de bajo valor económico. Su valor práctico, al revés, es muy alto, ya que contribuye a la realización de la economía circular, y a regenerar un producto, sin usar materia prima virgen.

El papel reciclado se mide en toneladas, y cada tonelada de papel cuesta, de media, unos 150/180 euros aproximadamente.

²³ <https://trendeconomy.com/data/h2/Indonesia/4707>

Esta *commodity*, normalmente, se carga en contenedores de 40HC²⁴, siendo un material que ocupa más de cuanto pesa. Pues bien, un contenedor de estas medidas puede contener generalmente 22,5/23 TN. Y esto porque el peso máximo permitido es de 24,5 TN, incluyendo la tara del contenedor. Haciendo rápidamente los cálculos, nos damos cuenta de que el contenedor, llenado de waste paper, va a tener un valor aproximado de 4.000 EUR.

Un valor, es cierto, bastante bajo. Es por esta razón que los fletes, que serían los “billetes de viaje” de los contenedores, también tienen que ajustarse a este valor. De no ser así, existiría el riesgo de que el coste del transporte supere el valor mismo de la mercancía.

Por esta razón, y siendo conscientes los armadores de dicha circunstancia, se suelen negociar fletes ad hoc para el papel reciclado, que representan tarifas especiales respecto a lo que se suele denominar FAK (Freight all Kind), o sea flete para todo tipo de commodity.

Pero, además de un nivel especial de precio, los fletes para el papel reciclado también presentan una estructura particular. Veamos la definición de fletes GIFO, GIGO, y cuando se utilizan.

- *Fletes GIFO, Gate in Free Out*: Son aquellos fletes que tienen la THC (Terminal Handling Charge) del puerto de origen incluida. Recordamos que el Terminal Handling Charges (Gastos por manipulación en la terminal) es un recargo aplicado por las compañías de transporte marítimo que ofrecen condiciones de línea regular²⁵. Normalmente, estos fletes aplican a todos los destinos de India, siendo Mundra, Nhava Sheva y Hazira los puertos más frecuentes; y Pakistán, con Port Qasim y Karachi.
- *Fletes GIGO, Gate in Gate Out*: son aquellos fletes que incluyen tanto la THC de origen como la THC de destino. Estos fletes aplican a todos los destinos de Far East (o sea, como hemos visto: Tailandia, Malasia, Indonesia y Vietnam, mayormente).

Para una mejor comprensión, hagamos un ejemplo práctico. Quiero subrayar que los valores que voy a usar se aproximan a la realidad, pero no son reales, ni pertenecen a ninguna naviera.

²⁴ El contenedor de 40 pies HC o High Cube, es uno de los contenedores más comúnmente utilizados para el envío de mercancías en el ámbito del transporte marítimo internacional. Dimensiones interiores sistema internacional: 12,025 metros de largo x 2,352 metros de ancho x 2,585 metros de alto.

²⁵ <https://comunidad.todocomercioexterior.com.ec/profiles/blogs/que-es-el-terminal-handling-charges>

Un trader, que llamaremos *C recycling*²⁶, quiere exportar 10 container de 40HC desde Alzira a Nhava Sheva.

Por preferencia de su consignee, elige hacer el envío con Hapag Lloyd.

A continuación se enumeran los gastos que el shipper (o exportador) tendrá que tener en cuenta:

- Flete: 100 USD
- MFR (Marine Fuel Recovery): 300 USD
- THC: Included
- Wharfage (o T3): 57 EUR/CNT
- Documentación: 60 EUR/BL
- Despacho de aduana de exportación: 50 EUR/INV

Una vez llegado el contenedor a destinación, el consignee tendrá que hacerse cargo del pago de los gastos de destino. Normalmente, los gastos son parecidos en cada puerto, ya que los movimientos de los contenedores en origen y en destino se corresponden. Por ejemplo, a la carga del contenedor en el buque, se corresponde su descarga al llegar, al despacho de exportación corresponde un despacho de importación...y así siguiendo.

En este caso concreto, el receptor de la mercancía tendrá que abonar a la naviera la THC de destino, cuando, en origen, el exportador la tenía incluida en el flete.

Aunque no sea la finalidad principal de este trabajo, antes de concluir, considero interesante dar una definición de unos conceptos que se han mencionado en el ejemplo, por ser de utilidad de cualquier lector que se encuentre a leer estas páginas, y no trabaje en el sector logístico, o del transporte marítimo:

- *Flete marítimo*: el flete marítimo es el precio variable del transporte marítimo internacional que corresponde al transportar un contenedor de un puerto a otro. El importe del flete varía en el tiempo, y según la oferta y la demanda. Pero, además, depende de muchos otros factores como el tamaño del contenedor (si se trata de un contenedor de 20 pies o 40 pies), del tipo de mercancía (como hemos visto, es el caso

²⁶ C Recycling - Nombre ficticio.

del papel reciclado), del riesgo de la ruta, de la rapidez del viaje (el llamado tiempo de tránsito) etc;

- *MFR (Marine Fuel Recovery)*: en el caso de Hapag Lloyd, o *BAF (Bunker Adjustment Factor)*, más en general. Cada naviera define este concepto de una forma distinta. Pero el significado es uno sólo, tratándose de una compensación por el coste de combustible del buque, que en ocasiones fluctúa y es ajustado en el último momento sin previo aviso.
- *THC (Terminal Handling Charge)*: es un recargo de manipulación de los contenedores, aplicado por las compañías de transporte marítimo que ofrecen condiciones de línea regular.
- *Wharfage (T3)*: o derechos de muelle, es un recargo impuesto por la naviera a las mercancías transportadas, como compensación del uso de su espacio y sus instalaciones.
- *Bill Of Lading (Conocimiento de embarque o BL)*: entre otras funciones, es el documento que emite el transportista (navieras, armadores o agentes consignatarios de buques), el capitán del buque o un agente, a instancia de los exportadores o de sus agentes de aduanas, como recibo del embarque de la mercancía, como prueba del estado en que se encuentran, es prueba del contrato y es un título valor²⁷.
- *Despacho de aduana (Custom Clearance)*: es el conjunto de trámites que se realizan en la aduana, y que son necesarios para supervisar y autorizar la entrada y salida de mercancías en un territorio, durante una operación comercial internacional.

²⁷ <https://partidalogistics.com/bill-of-lading-que-es/>

Capítulo 3

3.1. Entre presente y futuro: la actual normativa de la Unión Europea y las recientes propuestas de revisión.

Hemos visto como los residuos pueden considerarse un recurso, y son el centro de un gran tráfico de comercio internacional. De hecho, los residuos que se producen en cierto país, no sólo se eliminan o se reciclan dentro de sus confines, sino que se comercializan entre países, por distintos fines: su tratamiento, su eliminación, su reciclado y transformación en productos.

Según datos de la Comisión Europea²⁸, entre las actividades económicas, y los hogares, cada año dentro de la Unión Europea se generan más de 2.000 millones de toneladas de residuos (en general, no solo de papel. Por ejemplo plástico, aluminio...), lo que se traduce en 4,8 toneladas de residuo per cápita.

De estas cantidades, la mayor parte se trata, elimina o recicla dentro de cada país. Pero aún así, las cifras de la exportación de residuos son muy altas.

²⁸ <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/waste-trade/>

El hierro y el acero son los residuos más comercializados por la UE



Figura 5

Es por eso que la Unión Europea ha manifestado la necesidad de una nueva regulación del traslado de residuos, que persigue el objetivo de impulsar la economía circular y prevenir el riesgo de contaminación que la exportación de residuos puede causar. Sin una adecuada gestión, el comercio de residuos puede perjudicar gravemente el medioambiente y la salud de las personas. Acentuándose este riesgo si los residuos contienen sustancias peligrosas y contaminantes, que pueden afectar a la tierra, el mar y causar efectos espantosos. Me refiero, por ejemplo, a los residuos de plástico, que no son (la mayoría) biodegradables. En efecto, un pequeño fragmento de plástico tarda hasta 500 años en descomponerse en el medio ambiente.

Según la Unión Europea, la restricción a las exportaciones de residuos, y la imposición de medidas estrictas de control, pueden reducir y prevenir los peligros de contaminación para el medio ambiente. Pero, además, el proyecto de la UE se propone fomentar el reciclado y reutilización de los residuos, considerados como materias primas, para contribuir al desarrollo de la economía circular y sostenible.

Un estudio llevado a cabo por la Agencia Europea de Medio Ambiente, en el año 2020, demuestra como en la Unión Europea, hoy en día, se recicla sólo un 46% del total de los residuos producidos. Yendo más allá, se calcula que en todo el mundo se recicla menos de un 20%, o sea un porcentaje bastante inferior a lo que potencialmente podría reciclarse.

Un último aspecto que la normativa de la Unión Europea tiene en cuenta es el comercio ilícito de residuos. Recientemente, Interpol y Frontex, han llevado a cabo una operación mundial contra la contaminación de los mares, que ha sacado a la luz aproximadamente 1.600 delitos ambientales, la mayoría de los cuales relacionados con la venta ilegal de residuos, entre Europa y Asia²⁹. Estos envíos ilícitos, evidentemente, siguen existiendo porque los controles en los puertos de salidas no son suficientes y los residuos acaban llegando a países en que se procesan ilegalmente, es decir, se queman en instalaciones de energía, o se tiran en vertederos. Es un hecho que el transporte ilícito de residuos es también una oportunidad perdida de reciclar y reutilizar las materias primas y los residuos.

Una vez enumeradas las razones por las cuales la Unión Europea ha considerado necesario implementar una normativa más estricta en materia de traslados de residuos, procedemos con el análisis de la normativa en vigor y los cambios que se van a proponer.

La Unión Europea disciplinó por primera vez los traslados de residuos transfronterizos en 2006, con el Reglamento CE N. 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo (14 de junio de 2006). El Reglamento de 2006 se basa en Convenio de Basilea de 1989, que es el acuerdo medioambiental mundial más completo sobre residuos peligrosos y otros residuos. La UE es parte en este acuerdo de las Naciones Unidas desde 2004. Es el artículo 1 del Reglamento que, en abertura, delinea su ámbito de aplicación como sigue:

1. El presente Reglamento establece procedimientos y regímenes de control para el traslado de residuos, en función del origen, el destino y la ruta del traslado, del tipo de residuo trasladado y del tipo de tratamiento que vaya a aplicarse a los residuos en destino.

2. El presente Reglamento se aplicará a los traslados de residuos:

a) entre Estados miembros, dentro de la Comunidad o con tránsito por terceros países;

b) importados en la Comunidad de terceros países;

c) exportados de la Comunidad a terceros países;

²⁹ <https://www.residuosprofesional.com/freno-comercio-ilegal-residuos-plasticos/>

d) en tránsito por la Comunidad, que van de un tercer país a otro.

El Reglamento establece que dentro de la Unión Europea están permitidos tanto los traslados de residuos peligrosos, como los residuos no peligrosos. Al revés, para los traslados de residuos fuera de la UE, están prohibidas las exportaciones de residuos peligrosos a países no pertenecientes a la UE o a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Por otro lado, para el traslado de residuos no peligrosos están previstos procedimientos de notificación y autorización.

Antes de seguir con la normativa de la Unión Europea, una breve pincelada sobre la OCDE. La OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - es una organización intergubernamental e internacional, en la cual todos los estados miembros trabajan conjuntamente para hacer frente a los desafíos económicos, ambientales y sociales, que derivan de la globalización. La OCDE nació después de la Segunda Guerra Mundial, con el nombre OECE - Organización para lo Cooperación Económica Europea - y perseguía el fin de coordinar el Plan Marshall³⁰. Más tarde, en 1961, se convirtió en OCDE, y su proyección ya no era solo Europa, sino el mundo entero. Hoy en día la OCDE cuenta con más de 35 estados miembros, y su sede principal se encuentra en París. España entró en la OCDE el 3 de agosto de 1961³¹.

Cerrado este pequeño paréntesis, volvemos al Reglamento 1013/2006. Aclarado su ámbito de aplicación, y qué movimientos de residuos están permitidos y prohibidos, merece la pena enfocar la atención sobre los requerimientos de información y notificación. Con arreglo al artículo 3, apartados 2 y 4 del Reglamento 1013/2006 , y al artículo 18 del mismo, cada movimiento de residuos tiene que ir acompañado por la información contenida en el Anexo VII del Reglamento. Aquí el texto del artículo 18 del Reglamento:

1. Los residuos a que se refiere el artículo 3, apartados 2 y 4, que pretendan trasladarse estarán sujetos a los siguientes requisitos de procedimiento:

³⁰ El Plan Marshall, recordamos, fue un plan elaborado por Estados Unidos para reconstruir Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

³¹ Por más información, consultar: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.
<https://comercio.gob.es/PoliticaComercialUE/OMCOrganismosInternacionales/Paginas/ocde.aspx>

a) para facilitar el seguimiento de los traslados de este tipo de residuos, la persona sujeta a la jurisdicción del país de expedición que organice el traslado deberá asegurarse de que los residuos vayan acompañados del documento que figura en el anexo VII;

b) el documento que figura en el anexo VII será firmado por la persona que organice el traslado antes del momento de su inicio y será firmado por la instalación de valorización o el laboratorio y por el destinatario cuando se reciban los residuos en cuestión.

Como nos sugieren las palabras del artículo 18, la ratio del Anexo VII es rastrear la procedencia y destino de los residuos que salen de la Unión Europea, y se dirigen a países extra-UE, para su valorización. En España, la gestión de los Anexos VII se atribuye al Miteco - Ministerio para la Transición Ecológica y el reto demográfico. El procedimiento de cumplimentación del Anexo VII es 100% telemático, y es el exportador quién se encarga de realizarlo. Dicho Anexo, a parte de quedar registrado en el Miteco, tiene que entregarse al representante aduanero, junto con los otros documentos (factura y packing list), para realizar el despacho de aduana. De hecho, sin Anexo VII, no es posible proceder con el despacho de la mercancía y, en consecuencia, con su exportación.

Para tener una idea visual de cómo se presenta el Anexo VII, copio abajo una parte.

ANEXO VII

INFORMACIÓN QUE DEBE ACOMPAÑAR A LOS TRASLADOS DE RESIDUOS
A QUE SE REFIEREN LOS APARTADOS 2 Y 4 DEL ARTÍCULO 3Información sobre la carga⁽¹⁾

| | | | |
|--|--|---|--|
| 1. Persona que organiza el traslado Nombre: Dirección: Persona de contacto: Teléfono: Fax: Correo electrónico: | | 2. Importador/destinatario Nombre: Dirección: Persona de contacto: Teléfono: Fax: Correo electrónico: | |
| 3. Cantidad efectiva: kg: litros | | 4. Fecha efectiva del traslado: | |
| 5. (a) 1^{er} transportista⁽²⁾ Nombre: Dirección: Persona de contacto: Teléfono: Fax: Correo electrónico Medio de transporte: Fecha de la transferencia: Firma: | 5. (b) 2^o transportista: Nombre: Dirección: Persona de contacto: Teléfono: Fax: Correo electrónico Medio de transporte: Fecha de la transferencia: Firma: | 5. (c) 3^{er} transportista: Nombre: Dirección: Persona de contacto: Teléfono: Fax: Correo electrónico Medio de transporte: Fecha de la transferencia: Firma: | |
| 6. Productor de los residuos⁽²⁾: Productor inicial, nuevo productor o recogedor: Nombre: Dirección: Persona de contacto: Teléfono: Fax: Correo electrónico: | | 8. Operación de valorización (o de eliminación en el caso de los residuos a que se refiere el apartado 4 del artículo 3): Código R/Código D: | |
| | | 9. Descripción usual de los residuos: | |
| 7. Instalación de valorización <input type="checkbox"/> Laboratorio <input type="checkbox"/> Nombre: Dirección: Persona de contacto: Teléfono: Fax: | | 10. Identificación de los residuos (completar los códigos correspondientes): i) Basilea Anexo IX: ii) OCDE (si distinto de i): iii) Lista CE de residuos: iv) Código nacional: | |

Figura 6³²

Vistos los aspectos claves de la actual normativa de la Unión Europea, pasamos ahora al análisis de las recientes propuestas de revisión y mejora.

La nueva normativa incluiría:

- Una regulación más estricta sobre la exportación de residuos a países no pertenecientes a la Unión Europea;
- Una mejora del procedimiento inherente a los traslados dentro de la Unión Europea - para su incremento.
- Unas medidas de prevención para los traslados ilícitos. La intención es dar todo el apoyo necesario a las investigaciones transnacionales sobre el tráfico ilícito de residuos; crear un grupo de control *ad hoc*, que se encargue de vigilar la conformidad

³² Sede Electronica Miteco:

https://sede.miteco.gob.es/portal/site/seMITECO/ficha-procedimiento?procedure_id=518&procedure_suborg_responsible=11&by=theme

de los traslados a la normativa vigente; implementar y mejorar las sanciones administrativas.

Por lo que se refiere a las medidas más estrictas sobre la exportación de residuos, el objetivo que la Unión Europea persigue es garantizar que los residuos se exporten a países no perteneciente a la Unión Europea sólo y exclusivamente si existe una garantía de que el país que recibe la mercancía aplique, para su recuperación, prácticas de gestión que sean fiables, que respeten el medio ambiente y que sean sostenibles. Se plantea la posibilidad de prohibir del todo las exportaciones de residuos no peligrosos a países que no pertenecen a la OCDE. Como hemos visto, y recordamos, las exportaciones de residuos peligrosos a los países no pertenecientes a la OCDE ya están prohibidas. Otras novedades planteadas son:

- la introducción de un listado de países que sean autorizados a importar residuos de la Unión Europea, con autorización sujeta a sus capacidades de tratamiento de residuos;
- Introducción de nuevas restricciones a las exportaciones desde la Unión Europea a países que no pertenecen a la OCDE;
- Control y supervisión de las exportaciones de residuos a países pertenecientes a la OCDE, por parte de la Comisión Europea;
- Obligación de las empresas exportadoras de la UE de llevar a cabo auditorías independientes de las instalaciones de gestión de residuos.

Es evidente cómo cada una de estas medidas constituye un endurecimiento de los requisitos para la exportación a países extra-UE.

Al revés, las medidas para el traslado intracomunitario de los residuos, son favorecedoras de este tipo de tráfico. Y no podría ser de otra forma, ya que el objetivo de la Unión Europea es, precisamente, que los residuos que se producen en la UE, permanezcan, se reciclen o se eliminen dentro de los confines europeos. Y que la Unión Europea no “ignore” sus desafíos con los residuos, trasladándose a otros países.

A continuación, algunas de las propuestas planteadas:

- Procedimientos 100% digitales, que rigen los traslados de residuos entre Estados miembros de la Unión Europea, sobre todo los residuos de la “lista verde”,

- Introducción de nuevas disposiciones que apoyan el uso de procedimientos acelerados para los traslados de residuos destinados a la valorización, cuando se destinen a instalaciones certificadas por los Estados miembros de la UE, o sea instalaciones con autorización previa;
- Armonización en la clasificación de los residuos dentro de la Unión Europea, para solucionar la fragmentación actual del mercado de la Unión Europea, donde el traslado de los residuos puede estar sujeto a regulaciones distintas, al cruzar las fronteras de la UE. A tal propósito, hagamos un ejemplo concreto de la actualidad: como hemos visto más arriba, las exportaciones de papel reciclado, desde España, tienen que ir acompañadas por el documento llamado Anexo VII. Para las exportaciones desde Italia (que podemos considerar un país hermano de España), ya dicho documento no es necesario desde hace varios años, debido a la introducción de la política del *End Of Waste*.
- Implementación de medidas finalizadas a restringir y disuadir el traslado de residuos para su incineración o vertido. Dichas actividades se permitirán sólo en casos limitados y debidamente justificados, ya que son las opciones menos sostenibles y menos recomendadas para la gestión de residuos.

Resumiendo, con todas estas medidas propuestas, la Unión Europea persigue el intento de no exportar su contaminación al extranjero, de tratar los residuos de forma sostenible y de apoyar una economía circular innovadora. Estas medidas, además, contribuirán a reducir la emisión de gases a efecto invernadero, ya que se fomentaría la utilización de materiales reciclados dentro de la Unión Europea, que tienen una huella de carbono menor respecto a las materias primas³³.

3.2. Miedos y preocupaciones de los productores de papel y trades ante la nueva normativa de la Unión Europea.

La propuesta de nueva normativa de la Unión Europea, para la disciplina de los envíos de *waste materials*, obviamente afecta también al papel reciclado. Los objetivos que la Unión

³³ European Commission, Questions and answers on new EU rules on waste shipments. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_5918

Europea pretende alcanzar, obviamente, son encomiables, y están orientados al bienestar del medio ambiente y de la humanidad.

Pero lo cierto y verdad es que ponen en riesgo un negocio enorme, que es actual, existe, y consiste en el tráfico de materiales reciclados, como el papel. Si consideramos que los países miembros de la OCDE, son, hoy en día, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea del Sur, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y EEUU, nos damos cuenta de cómo los destinos claves de las exportaciones de papel reciclado que hemos analizado en el capítulo dos de este trabajo, no están presentes. Existen unos acuerdos con Indonesia y la India... pero no son miembros. Y qué hay de Tailandia, Malasia y Vietnam?

Se prevé que las exportaciones a países no miembros de la OCDE requerirán el registro previo de los receptores de los materiales de desecho. Esta medida, es comprensible, ha encendido los ánimos y las preocupaciones de los transformadores y traders del papel reciclado. “Players” que no consideran esos materiales como residuos (basura), sino como materia prima a comercializar para su regeneración y transformación en productos o bobinas de papel³⁴.

El importante cambio planteado por la Unión Europea, en la normativa inherente a la exportación de residuos, fue el tema principal de la *Paper & Plastics Recycling Conference Europe*, que se celebró en el Hilton de Rotterdam (Países Bajos) los días 15 y 16 de noviembre, de 2022. Conferencia a la que he tenido ocasión de asistir por razones de trabajo.

“*More walls, fewer bridges*” - Más muros y menos puentes - la frase más significativa, y de síntesis, de esta conferencia³⁵. Numerosos ponentes del Paper & Plastic Recycling Conference Europe, evidenciaron la necesidad de que el sector del reciclaje levante su voz, para llamar la atención a los autores de las propuestas de esta nueva normativa de la UE, que promueve una política que tiene el potencial suficiente para paralizar el comercio transfronterizo de reciclables desde toda Europa.

³⁴ Spotlight on Europe’s recycling future at Rotterdam conference, <https://recyclinginternational.com/business/spotlight-on-europes-recycling-future-at-rotterdam-conference/51292/>

³⁵ <https://www.newsrecycling.com/pprc-europe-2022-more-walls-fewer-bridges/>

Entre los ponentes, Luigi Trombetta, de Eekman Group, profesional que he tenido el gusto de conocer y encontrar más de una vez. Aquí algunas de sus palabras *“Me gusta el nombre de la conferencia, el título, Walls and Bridges, que significa obstáculos y oportunidades en el negocio. Y que es una cita, seguramente recordaréis, de John Lennon, uno de sus álbumes, llamado Walls and Bridges. Y quiero citar a otro compositor, Frank Zappa. Una de sus canciones más famosas se llamaba “Sólo estamos en eso por el dinero”. Y en parte será verdad, pero ¿Qué tiene de malo? Nosotros, los traders, también trabajamos por dinero, para ganar nuestro beneficio, pero siempre dentro del comercio respetuoso del medio ambiente”*³⁶.

Luego, Marc Ehrlich, director general de la empresa comercializadora de papel reciclado VIPA Lausanne, afirmó que la normativa pendiente sobre residuos, objeto de estudio del Parlamento Europeo, no prohíbe explícitamente la exportación, pero casi, ya que *“será mucho más difícil exportar”*. Dijo Ehrlich: *“El nuevo reglamento, según su redacción actual, pediría a una nación que reciba papel recuperado de Europa, como India, que demuestre que tiene un sistema de reciclaje similar al europeo. Pero no está muy claro quién realiza las evaluaciones de los sistemas extranjeros ni cómo sería una auditoría teórica. Por el momento no tenemos los criterios”*³⁷.

Marc Ehrlich también hizo hincapié en la necesidad de eliminar el papel, y los metales, del listado de “materiales problemáticos”. Dijo, refiriéndose a cuantos quieren prohibir la exportación: *“Saquen los materiales no problemáticos: papel y metales recuperados. Lo sentimos, pero si el plástico no puede reciclarse bien, sólo piensan en el plástico”*.

Las preocupaciones no sólo son de los transformadores y traders. Más allá, navieras y transitarios (que se dedican a este tipo de *commodities*) se verían inevitablemente afectados por la ausencia de exportación de papel reciclado, materia prima que se caracteriza por su gran volumen de exportación.

³⁶ Luigi Trombetta, *Paper & Plastics Recycling Conference Europe*, 15 noviembre 2021.

³⁷ Resumen, en español, de su intervención. Quiero evidenciar que no se trata ni de una transcripción ni de una traducción literal.

CONCLUSIONES

El crecimiento económico y la globalización han fomentado, entre muchas otras cosas, el aumento del tráfico transfronterizo de residuos por carretera, ferrocarril y barco. Los residuos contienen valiosas materias primas secundarias y su comercio, sin duda, tiene un impacto positivo en la economía. Es un hecho que la reutilización de los materiales reciclados, permite preservar y conservar la materia prima, en este caso los bosques.

Antes de empezar mi carrera en el departamento de ventas de EShipping Containers, transitario ubicado en Sevilla, y especializado en cargas de residuos de papel, plástico y metal, desconocía la existencia de este negocio tan enorme e importante. Mi pensamiento hacia el papel reciclado se acababa con las bolsas, adecuadamente recicladas, y depositadas en los contenedores para el papel, debajo de mi casa. Con la confianza de que, a partir de ese papel, se generarían nuevos productos. No veía más allá. Nunca había tenido ocasión de pararme a pensar realmente en cuantas variables de producción, transformación y exportación pueden existir entre el momento en que depositas en la basura un envase de papel usado, y cuándo se transforma en producto.

La realidad es que en cualquier parte del mundo, millones de toneladas de papel reciclado se cargan en contenedores, y se dirigen a varios países. Existe un gran número de empresas cuyo *core business* consiste en recolectar papel reciclado, transformarlo y exportarlo, y otras que sólo se dedican a comprar residuos de papel para su exportación. Compañías cuya única ambición es convertir el mayor número posible de materias primas secundarias en nuevos productos. Empresas que realizan inversiones sostenibles en los centros de producción, en las tecnologías de clasificación más novedosas, para alcanzar las soluciones más circulares.

A partir del contenido de este trabajo, es posible llegar a la conclusión de que todos los países están lejos de tener la legislación definitiva y adecuada para el traslado y la gestión de residuos. Más bien, en mi opinión, cada país se ha ido regulando a medida de que se sucedían los acontecimientos. Me explico: antes existía una libertad absoluta de exportar residuos a China, hasta que el gobierno se dio cuenta de que algunos de los residuos escondían elementos tóxicos, y se prohibió tajantemente el ingreso en el país de cualquier tipo de residuo. Sin discriminación. Entonces las exportaciones se reorientaron hacia otros

mercados, como hemos visto ser Malasia, Indonesia, Vietnam y Tailandia. Cada uno con sus regulaciones: Vietnam con sus autorizaciones y depósitos de prevención; Indonesia con las inspecciones de la mercancía previas a la carga en contenedor, *condicio sine qua non* para que el papel reciclado pueda dejar el puerto de origen. Y ahora es el turno de la Unión Europea que, empujada por la idea de que el movimiento incontrolado de residuos puede tener consecuencias ambientales desastrosas, quiere restringir las exportaciones de residuos y hacer que estos circulen sólo, o casi, dentro de los confines de la Unión Europea (más la OCDE).

El medio ambiente y la salud de la humanidad son bienes demasiado delicados e importantes, y por eso considero que no se pueda dar una opinión a la ligera sobre la nueva normativa de la Unión Europea. Pero, aún así, me resulta inevitable pensar que el concepto de circularidad de la economía, promocionado por la UE, es intachable, pero no puede, en un mundo tan globalizado, limitarse a los confines de la Unión Europea. El objetivo debería seguir siendo el mismo, la economía circular, pero pensada en escala mundial.

BIBLIOGRAFÍA

Eminton S. (2018), China 's Customs Authority Launches 'Blue Sky 2018,' Letsrecycle.com. Recuperado de <http://perma.cc/LE6F-HKYR>"><http://perma.cc/LE6F-HKYR>.

Enter Climate (2022) *Regulations Governing Import And Export Of Waste Paper*, Enterclimate. Recuperado de: <https://enterclimate.com/blog/regulations-governing-import-and-export-of-waste-paper>

Giannella F. (2019), *China 's —National Sword Policy on Waste. A New Weapon for Organized Crime?*, pp 1-5.

Guazzini E. (2022). *Riciclare è un'arte. Road to green 2020*. Recuerperado de: <https://roadtogreen2020.com/economia-circolare/>

Jebaraj B. (2019). *India, the Top Marketer for Waste Paper Import*. Recycle in me. Recuperado de: <https://scrapnews.recycleinme.com/newsdetails-343.aspx>

Khoang N., Petrovich Karpus N. (2022). *Paper Industry Of Vietnam: Export, Import And Ways Of Sustainable Development*.

Langley E., (2019) *Why does the UK send plastic waste abroad to be recycled?*, Evening Standard.

Parts C. (2019). *Waste Not Want Not: Chinese Recyclable Waste Restrictions, Their Global Impact, and Potential U.S. Responses*, The University of Chicago Law School , Jun 1.

Pink K., *What is the National Sword?*, Center for EcoTechnology Recycling, Recycling Works, Sustainability, Waste Diversion.

Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/us-vietnam-waste-idUSKBNIKG0KL>

Reintjes M. (2022). *Spotlight on Europe's recycling future at Rotterdam conference*. Recycling International. Recuperado de:

<https://recyclinginternational.com/business/spotlight-on-europes-recycling-future-at-rotterdam-conference/51292/>

Reuters Staff, (2018). *Vietnam to limit waste imports as shipments build up at ports.*

Sicilia F. (2020) *Esportazione carta da macero: Nuove regole adottate da Indonesia e India dal 2020.* UNIRIMA - Unione Nazionale Imprese Recupero e Riciclo Maceri. Recuperado de: <https://www.unirima.it/test/2020/01/16/nuove-regole-per-le-esportazioni-verso-indonesia-e-india-dal-2020/>

Sicilia F. (2022). L'economia è (e deve essere) globale. Road to green 2020. Recuperado de: <https://roadtogreen2020.com/economia-circolare/>

Stanway D. and Xu M. (2018). *China Bans Imports of 16 More Scrap Waste Products from End – 2018 – Ministry, Reuters.* Recuperado de <https://www.reuters.com/article/china-waste-imports-idINKBN1HQ0DF>

Subdirección General de Relaciones Internacionales y Asuntos Comunitarios de España. *La prohibición de importación de residuos sólidos ayudará a desarrollar la industria china de reciclaje*; Boletín n. 413.

Wilson L., Grant A, (2018). *National Resource Recovery Project - Situational Analysis*, Ministry for the Environment, New Zealand.