

PÉRDIDAS Y DESPERDICIO DE ALIMENTOS: UN PROBLEMA DE DERECHOS HUMANOS Y DE ALTO IMPACTO AMBIENTAL

FOOD LOSS AND WASTE: A HUMAN RIGHTS AND HIGH ENVIRONMENTAL IMPACT ISSUE

*Farid Seleme Ruilova**

RESUMEN: Las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (en adelante también PDA) son un grave problema con dimensiones éticas, ambientales, sociales y económicas. Frente a ello, los países están tomando acciones en el ámbito legislativo y de políticas para su reducción y prevención, con más fuerza a partir del año 2015, tras haberse acordado la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. En este artículo, se exploran los principales instrumentos internacionales y parte de la experiencia legislativa sobre PDA en América Latina, incluyendo Chile, buscando resaltar algunas buenas prácticas para enfrentar este problema de derechos humanos y de alto impacto ambiental.

PALABRAS CLAVES: pérdidas y desperdicios de alimentos, derecho a la alimentación, ambiente.

ABSTRACT: Food Loss and Waste (hereinafter also referred to as PDA, an abbreviation in Spanish) is a serious problem with ethical, environmental, social, and economic dimensions. In response to this, countries are taking legislative and policy actions to reduce and prevent PDA, particularly since 2015 when the United Nations Agenda 2030 was agreed upon. In this article, we will explore the main international instruments and part of the legislative experience regarding PDA in Latin America, including Chile, aiming to highlight good

* Abogado de la Universidad de Chile. Magíster en Derecho Ambiental de la Universidad del Desarrollo. Correo electrónico: farid.selemeruilova@fao.org; faridseleme@gmail.com

Este artículo es una adaptación de la tesina del autor presentada el año 2022 para optar al grado de Magíster en Derecho Ambiental de la Universidad del Desarrollo, bajo la guía del profesor Ezio Costa Cordella.

practices that allow us to address this issue of human rights and high environmental impact.

KEYWORDS: food losses and waste, Right to food, Environment.

INTRODUCCIÓN

Las pérdidas y desperdicios de alimentos, entendidas como aquellas situaciones en las cuales estos son descartados e, incluso, tirados a la basura¹, son un fenómeno cotidiano que muchas veces transcurre de manera invisible, generando, entre otras consecuencias, un aumento en la presión sobre los recursos naturales, la disminución en la cantidad de alimento disponible para el consumo humano y mayores dificultades para proveer de dietas saludables a la población.

Una definición más precisa –y diferenciada entre pérdidas y desperdicios– entrega la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), organismo según el cual las PDA hacen referencia a la “reducción de la cantidad o la calidad de los alimentos en la cadena de suministro alimentario”, entendiéndose como pérdidas aquellas reducciones:

“como consecuencia de las decisiones y acciones de los proveedores de alimentos en la cadena, sin incluir la venta al por menor, los proveedores de servicios alimentarios y los consumidores”,

mientras los desperdicios son el “resultado de las decisiones y acciones de los minoristas, los proveedores de servicios alimentarios y los consumidores”².

Las cifras conocidas son alarmantes: según la FAO, en el ámbito mundial se pierden alrededor del 14 % de los alimentos producidos (solo considerando las etapas de la cosecha, por ausencia de datos en las etapas anteriores), lo cual, en América Latina y el Caribe, implica una pérdida anual de cerca de doscientos veinte millones de toneladas, con un costo aproximado de ciento cincuenta mil millones de dólares³. Respecto a los desperdicios, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), el mundo desperdicia el 17 % de la producción total de alimentos: un 11 % en los hogares, un 5 % en los servicios de alimentación y un 2 % en la distribución minorista⁴.

Todo ello, mientras los últimos indicadores muestran que, en 2022, entre 691 a 783 millones de personas padecieron hambre en todo el mundo, casi

¹ MUÑOZ (2021), p. 2.

² FAO (2019), p. 13.

³ FAO (2022).

⁴ UNEP (2021), p. 20.

cuarenta y cuatro millones de ellas en América Latina y el Caribe. En tanto, cerca de un tercio de la población del planeta, y el 37,5 % de la población en la región latinoamericana y caribeña, sufría de inseguridad alimentaria moderada o grave, esto es, la situación que se da cuando las personas carecen de un acceso regular a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales y para llevar una vida activa y saludable⁵.

En Chile, por mencionar algunos ejemplos, se ha estimado una pérdida anual de 16 650 lechugas por hectárea, equivalentes al 20 % del potencial de cosecha, y de cerca de un 50 % de la masa total capturada de merluza y de jibia en algunas pesquerías artesanales⁶, además de un desperdicio alimenticio de setenta y cuatro kilos por persona al año⁷.

Sumando las pérdidas y los desperdicios, más de un 30 % de la comida a escala mundial no termina cumpliendo con su objetivo de alimentar a la población, con el consecuente despilfarro de insumos, agua, energía, suelo, trabajo humano y otros recursos necesarios para producirlos. Las PDA son responsables de cerca del 8 % de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera (GEI)⁸ y del 25 % de la utilización de agua dulce destinada a la agricultura⁹.

Al respecto, se ha señalado que las pandemias de la obesidad, la desnutrición y el cambio climático representan una sindemia global que afecta a la mayoría de las personas en todos los países y regiones del mundo¹⁰. En un contexto global de acelerada pérdida de biodiversidad y crisis climática, los sistemas agroalimentarios enfrentan el desafío de transitar hacia la sostenibilidad, para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, tarea en la cual la reducción de las pérdidas y desperdicio de alimentos representa un papel central¹¹.

De hecho, el ODS n.º 12 (producción y consumo responsables) contiene una meta específica (12.3) para:

“reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y para reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha”

de aquí al año 2030¹².

⁵ FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2023).

⁶ FAO (2015b), pp. 21-23.

⁷ UNEP (2021), p. 62.

⁸ FAO (2015a).

⁹ KUMMU *et al.* (2012), pp. 477-489.

¹⁰ SWINBURN *et al.* (2019), p. 791.

¹¹ FAO (2019), p. 100.

¹² NACIONES UNIDAS (2015), p. 25.

Considerando que las dietas saludables tienen un costo monetario más alto que otro tipo de dietas—en Chile una dieta saludable es cinco veces más cara que una que solo satisface calorías¹³—, las PDA también impactan en las posibilidades de acceso a una alimentación saludable, dado que muchos de los productos alimenticios sanos son aquellos que más se pierden y se desperdician, como las frutas y verduras (34 % de pérdida) o los pescados (35 % de pérdida)¹⁴.

En este artículo, se exploran estos y otros argumentos que permiten afirmar que la inacción respecto de esta problemática puede afectar a los derechos humanos y que, por el contrario, avanzar en una agenda de reducción y prevención de las PDA permite proteger la dignidad humana y el ambiente, tal como se han propuesto una serie de legislaciones, políticas e instrumentos orientadores a escala mundial, con un marcado desarrollo en la región de América Latina en los últimos años.

I. LAS PDA Y SUS VINCULACIONES CON EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y CON EL DERECHO A UN AMBIENTE LIMPIO, SALUDABLE Y SOSTENIBLE

Las consecuencias de las pérdidas y desperdicios sobre los sistemas alimentarios pueden afectar la realización plena de los derechos humanos, indivisibles e interdependientes, causando especiales impactos sobre el derecho a la alimentación adecuada (en adelante también derecho a la alimentación o DAA) y sobre el derecho a un ambiente limpio, saludable y sostenible (en adelante también derecho a un ambiente saludable). Por el contrario, avanzar en prevención y reducción de las PDA trae aparejado una mejora en la eficiencia del uso de los recursos naturales y permite que más alimentos lleguen a los consumidores usando la misma cantidad de insumos¹⁵.

El derecho a la alimentación adecuada es un derecho humano reconocido en distintos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 25); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo XI); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador de 1988 (artículo 12) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, que, en su artículo 11, dispone:

¹³ FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF (2020), p. 40.

¹⁴ FAO (2022).

¹⁵ FAO (2019), p. 101.

- “2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
- Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos [...];
 - Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades [...].”

Producir, conservar y distribuir los alimentos de manera eficiente implica adoptar medidas para reducir las PDA en toda la cadena de producción y distribución, buscando proteger la realización de este derecho.

El año 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), órgano encargado de supervisar la implementación del PIDESC, publicó la observación general n.º 12, en la cual se desarrolla el contenido de este derecho¹⁶.

En dicha observación, se define al DAA como aquel que se ejerce:

“cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

En la misma línea, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha propuesto la siguiente definición:

“El derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra por dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y garantice una vida síquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”¹⁷.

Así, mientras el derecho de toda persona a no padecer hambre—contenido mínimo del DAA— requiere de la aplicación de acciones inmediatas por parte de los Estados y se refiere a contar con nutrientes para satisfacer las necesidades fisiológicas básicas del ser humano; el derecho a la alimentación adecuada va mucho más allá y se sustenta en una aplicación progresiva¹⁸.

En ese sentido, para evaluar la realización de este derecho no basta solo con saber si las personas pueden comer. Se deben tener en cuenta, entre otros

¹⁶ COMITÉ DESC (1999).

¹⁷ NACIONES UNIDAS (2001), p. 3.

¹⁸ FAO (2021), p. 1.

aspectos, el contenido de dicha ingesta, su pertinencia, sus efectos en la salud, así como las consecuencias que tienen los sistemas alimentarios y el tipo de alimentación sobre el ambiente y los modos de vida de cada sociedad. Es aquí donde los impactos de las PDA y los esfuerzos para reducirlas cobran un papel muy relevante.

La observación general n.º 12 del Comité DESC describe dos conceptos fundamentales que están contenidos en el DAA. Por un lado, la adecuación, entendida como la idoneidad de los regímenes alimenticios en determinadas circunstancias, y por otro, la sostenibilidad, vista como las posibilidades de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.

Por otra parte, dicho Comité considera que el contenido básico del DAA comprende la disponibilidad de alimentos

(“en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”),

y la accesibilidad económica y física de los mismos (“en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”).

En ese marco conceptual, las PDA se vinculan de forma directa con la afectación de la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, en cuanto, como ya se ha señalado, un alimento que se pierde o se desperdicia implica también la pérdida o el desperdicio de todos los recursos que fueron necesarios para producirlo.

Del mismo modo, estos productos dejan de estar disponibles para las personas, a la vez que se disminuye la capacidad de la población de acceder física o económicamente a ellos. Así, las PDA impactan en la realización del DAA, al punto de volverse incompatibles entre sí¹⁹.

También, la observación general n.º 12 reafirma lo dispuesto en el artículo 2.º del PIDESC, en cuanto al deber de los Estados parte de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio de los derechos reconocidos en ese instrumento, en este caso, del derecho a la alimentación adecuada. De esta forma, los países suscriptores –incluido Chile, que ratificó el Pacto en 1972 y lo promulgó en 1989– tienen el deber de adoptar distintas medidas, entre ellas las de tipo legislativo, para prevenir y reducir las PDA, en tanto problemática que afecta la realización plena del derecho a la alimentación.

El DAA se vincula de manera estrecha con otros derechos humanos, como el derecho a la vida, a la salud, al agua y a un ambiente limpio, saludable y sostenible, reconocido como tal por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 76/300 del 26 de julio de 2022²⁰.

¹⁹ CUVI (2021), p. 104.

²⁰ NACIONES UNIDAS (2022).

La relación entre el derecho a la alimentación y la protección del ambiente se da en una doble dirección. Por un lado, las prácticas no sostenibles de los sistemas agroalimentarios –entre ellas las PDA– aceleran la degradación de los componentes del ambiente; mientras, por otro, un ambiente degradado es incapaz de sostener sistemas agroalimentarios que garanticen la disponibilidad, estabilidad, accesibilidad, sostenibilidad y adecuación de los alimentos y las dietas.

La resolución 76/300 de las Naciones Unidas afirma:

“los efectos del cambio climático, la ordenación y el uso no sostenible de los recursos naturales, la contaminación del aire, las tierras y el agua, la gestión irracional de las sustancias químicas y los desechos, la pérdida resultante de diversidad biológica y la disminución de los servicios prestados por los ecosistemas, interfieren en el disfrute de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible”.

Las PDA impactan en la realización del derecho a un ambiente saludable, en tanto muchos de sus efectos coinciden con los fenómenos aquí enunciados.

En general, se considera que las PDA generan tres tipos de huellas ambientales: las emisiones de GEI (huella de carbono), la presión sobre los recursos de tierra (huella de tierra) y la presión sobre los recursos hídricos (huella de agua), todas las cuales pueden afectar a la biodiversidad²¹.

En relación con la huella de carbono, se ha estimado que las PDA generan 4,4 gigatoneladas de equivalentes de dióxido de carbono, representando cerca del 8 % de las emisiones antropogénicas en el ámbito global, al punto de que, si todas esas emisiones fuesen consideradas como un país, las PDA se convertirían en el tercer mayor emisor del mundo, detrás de China (30 %) y Estados Unidos (13 %) ²².

Estas emisiones se comienzan a generar en la etapa de producción primaria (utilización de insumos agrícolas, cría de ganado, cultivo de la tierra, etc.) y se van acumulando a lo largo de todo el ciclo de vida de los alimentos (elaboración, transporte, distribución, preparación y eliminación), por lo cual, la huella de carbono de los productos desperdiciados hacia el final de la cadena puede ser significativamente más elevada que la de aquellos que se pierden en etapas anteriores²³. Esto hace que la forma más efectiva de disminuir los impactos de las PDA vinculados al calentamiento global sea mediante las políticas de prevención y reducción de los desperdicios, tanto en el comercio minoris-

²¹ FAO (2019), p. 99.

²² FAO (2015a).

²³ FAO (2019), p. 99.

ta como a nivel de hogares y consumidores, pues en estos niveles son mayores las emisiones de GEI por unidad de alimento desperdiciado²⁴.

Sobre la huella hídrica, y considerando que la agricultura representa cerca del 70 % del uso humano de agua en el mundo, se ha estimado que la utilización de recursos de aguas superficiales y subterráneas (aguas azules) atribuible a los alimentos perdidos o desperdiciados es de alrededor de 250 km³, equivalentes al 6 % de la extracción total en el ámbito global²⁵.

En tanto, respecto de la huella de tierra, se estima que en la producción de alimentos que se pierden o se desperdician se utilizan casi mil cuatrocientos millones de hectáreas, equivalentes a cerca del 30 % de las tierras agrícolas del mundo, muchas de ellas conseguidas a expensas de la destrucción de los bosques²⁶.

La mayor parte de las huellas de agua y de tierra suelen generarse en las etapas de producción primaria (explotaciones agrícolas)²⁷, por lo cual, en estos casos, las políticas más efectivas para disminuirlas son aquellas que se concentran en la prevención y reducción de las pérdidas a nivel de los productores.

En un contexto mundial en que se proyecta que la demanda de productos agrícolas aumente entre un 35 % y un 50 % al año 2050, como consecuencia del crecimiento demográfico²⁸, se ha estimado que reducir a la mitad la pérdida y el desperdicio al 2050 podría rebajar las presiones ambientales relacionadas con la agricultura entre un 6 % y un 16 %. En específico, una reducción del 50 % en las PDA permitiría disminuir en un 14 % las tierras de cultivo, en un 13 % el uso de aguas azules y en un 6 % las emisiones de GEI; en tanto, reducir en un 75 % las PDA, permitiría disminuir en un 21 % las tierras de cultivo, en un 19 % el uso de aguas azules y en un 9 % las emisiones de GEI²⁹.

La producción de alimentos puede y debe ser compatible con la protección del ambiente. Para ello se requiere que los Estados, en colaboración con el sector privado, promuevan técnicas más apropiadas y sustentables, considerando entre ellas las políticas de prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios.

En ese contexto, algunas legislaciones sobre PDA incorporan medidas de fomento de prácticas como la agroecología y la circularidad, para incentivar un ciclo de vida de los productos alimenticios que proteja el ambiente y disminuya al máximo los desechos³⁰.

²⁴ FAO (2019), p. 101.

²⁵ *Op. cit.*, pp. 99-100.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Op. cit.*, p. 99.

²⁸ *Op. cit.*, p. 98.

²⁹ SPRINGMANN *et al.* (2018).

³⁰ MUÑOZ (2021), p. 104.

Al diseñar leyes y políticas, es necesario considerar que algunas medidas para reducir las PDA, como la masificación de los sistemas industriales de refrigeración, pueden resultar en una mayor generación de GEI si son alimentadas con fuentes tradicionales de energía, un efecto que podría aminorarse –o, incluso, anularse– utilizando fuentes de energía no contaminantes³¹.

Otro tanto sucede con el envasado de la comida para protegerla y aumentar su conservación, evitando el desperdicio. Si bien la producción de envases plásticos genera emisiones y residuos, se debe tomar en cuenta la huella ambiental de las PDA que se evita con su utilización, al mismo tiempo que se puede fomentar el reciclaje u otras formas de elaboración de envases biodegradables³².

Aún con estas consideraciones, es claro que, a largo plazo, prevenir y reducir las pérdidas y desperdicios siempre va a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos naturales, disminuirá las emisiones GEI por unidad de alimentos consumidos³³ y favorecerá la realización del derecho humano a un ambiente limpio, saludable y sostenible.

II. RECOMENDACIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y EXPERIENCIAS SOBRE LEGISLACIÓN PARA PREVENIR Y REDUCIR LAS PDA EN AMÉRICA LATINA

En los últimos años, se han promovido diferentes marcos normativos en el ámbito internacional (soft law) y nacional, contándose en América Latina algunos países con leyes especiales sobre PDA (Argentina, Colombia, Ecuador y Perú) y otros tantos con leyes específicamente centradas en incentivar la donación (Argentina, Brasil, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú)³⁴.

Es importante no confundir ambas categorías, dado que una agenda integral de PDA debe abarcar muchos más elementos que los incentivos a la donación, entre ellos, disposiciones enfocadas a la prevención y disminución de las pérdidas alimentarias –y no solo a los desperdicios–, medidas en torno a la educación, y el diseño de una institucionalidad capaz de liderar y articular las políticas nacionales sobre la materia.

Esta evolución, desde leyes de donaciones –usualmente las primeras en dictarse, al ser los meros incentivos a la donación entre privados una alterna-

³¹ FAO (2019), p. 117.

³² *Ibid.*

³³ *Op. cit.*, p. 118.

³⁴ FAO (2022).

tiva rápida y poco costosa para los Estados³⁵— hasta leyes integrales de PDA, aquella en la cual se ahondará en este artículo. En tal sentido, serán analizadas las positivas experiencias de Argentina y Perú, además de un instrumento internacional y otro regional que han logrado hacerse cargo de todas las aristas vinculadas a las PDA, transformándose en marcos de referencia para los países: la Ley Modelo para la Reducción y Prevención de PDA del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (2022) y el *Código de Conducta Voluntario* de la FAO para la reducción de las PDA (2021).

1. *El Código de Conducta Voluntario de la FAO para la reducción de las PDA*

En el ámbito internacional, se destaca el *Código de Conducta Voluntario* para la reducción de las PDA —acordado el año 2021 por los Estados miembros de la FAO, reunidos en el 42.º periodo de sesiones de la conferencia de la organización—, siendo el primer instrumento de esta categoría que regula de forma íntegra la materia³⁶. Su ámbito de aplicación es mundial y abarca los sectores de la: agricultura, ganadería, acuicultura, pesca, actividades forestales y las conductas de los consumidores y proveedores de servicios.

Respecto de las causas de las pérdidas y desperdicios de alimentos, el *Código* describe aquellas de nivel micro o directas, que generan PDA en etapas específicas de la cadena de suministro³⁷; las causas de nivel meso o secundarias, que se producen a lo largo de toda la cadena³⁸; y las de nivel macro o sistémicas, que favorecen la aparición de causas secundarias o directas, contándose entre ellas las deficiencias en los marcos normativos, institucionales y reglamentarios cuya función sea coordinar a todos los actores de las cadenas de suministro.

En tal sentido, el artículo 4.º del *Código de Conducta Voluntario* contiene algunas recomendaciones para los Estados que vale la pena señalar:

³⁵ Un ejemplo de ello son las normas conocidas como “leyes del buen samaritano”, dictadas en Estados Unidos a fines de la década de 1970 y que solo establecían limitaciones a la responsabilidad civil o penal de los donantes respecto de los productos donados de buena fe: CUVI (2021), p. 90.

³⁶ FAO (2022).

³⁷ Como son los errores en las etapas de producción, cosecha y almacenamiento, incluyen también, las inadecuadas condiciones y técnicas de comercialización en la etapa de venta minorista, las malas prácticas de los proveedores de servicios alimentarios y el comportamiento inapropiado de los consumidores durante la compra, preparación y consumo de los alimentos.

³⁸ Por ejemplo, una deficiente coordinación entre sus actores, los déficits en infraestructura, y, también, las confusiones originadas por la escasa comprensión de los consumidores respecto de la fecha límite de consumo.

“4.3. Las medidas para abordar las causas sistémicas de las PDA comportan el establecimiento de un marco institucional, normativo y reglamentario adecuado”.

“4.5.4. Los gobiernos deberían destinar recursos suficientes a la elaboración y aplicación de una estrategia y plan de acción nacionales para reducir las PDA”.

“4.6.1. Incorporar la reducción de las PDA en todos los marcos normativos relacionados con los sistemas alimentarios.

4.6.2. Armonizar y promover la coherencia y la coordinación entre todas las políticas, instituciones y normas pertinentes para la reducción de las PDA, incluyendo expresamente aquellas relacionadas con el cambio climático, y en particular las relativas a las contribuciones determinadas a nivel nacional para la aplicación del Acuerdo de París”.

Además de sus recomendaciones generales, desarrolla, entre otros, dos temas centrales de la agenda sobre prevención y reducción de las PDA: la inocuidad de los alimentos y los incentivos a la donación:

“4.8.4.2. Los gobiernos deberían velar porque las medidas sobre inocuidad alimentaria establezcan requisitos claros y armonizados para el mercado de la fecha de los alimentos, teniendo en cuenta las normas del Codex para el etiquetado de alimentos envasados”.

“4.8.7.2.1. Considerar, entre otras, las siguientes medidas e instrumentos destinados a minoristas y proveedores de servicios alimentarios: medidas de protección de la responsabilidad para promover la donación de alimentos a bancos de alimentos o entidades similares, medidas para disuadir a los vendedores minoristas de utilizar promociones comerciales que alienen a los consumidores a comprar cantidades excesivas de alimentos; y disposiciones jurídicas para la recogida selectiva de desperdicios de alimentos”.

La inocuidad, definida por el *Codex Alimentarius*³⁹ como “la garantía de que un alimento no causará daño al consumidor cuando el mismo sea prepa-

³⁹ El *Codex Alimentarius*, o “Código Alimentario”, es un conjunto de normas, directrices y códigos de prácticas aprobados por la Comisión del Codex Alimentarius. La Comisión, conocida, también, como CAC, constituye el elemento central del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias y fue establecida por la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS) con la finalidad de proteger la salud de los consumidores y promover prácticas leales en el comercio alimentario. Véase www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/es/

rado o ingerido de acuerdo con el uso a que se destine”, es un elemento a considerar en un doble sentido.

Por un lado, en el ámbito de la venta minorista, de los proveedores de servicios alimentarios y del consumo en los hogares, por lo general los alimentos que se desechan son aquellos que, o no cumplen con ciertas características estéticas para ser comercializados o consumidos o, bien, han perdido su inocuidad de acuerdo con las normas de rotulado vigentes en cada país. Al respecto, se ha indicado que ciertos estándares sobre inocuidad, su interpretación o regulaciones inadecuadas, podrían ser contraproducentes en la tarea de prevenir y reducir las PDA⁴⁰.

Un ejemplo de los problemas que se pueden producir cuando falta información o educación respecto a las normas sobre inocuidad está dado por la confusión entre los dos tipos de rotulado que figuran en el *Códex Alimentarius*, los cuales muchas veces son percibidos como idénticos por los consumidores.

El primero de ellos es la “fecha límite de utilización” (en Chile “fecha de vencimiento”⁴¹). El segundo es la “fecha de mejor calidad” (en Chile con carácter optativo y expresada como “consumir preferentemente antes de”⁴²), fecha en que expira el periodo durante el cual el producto sin abrir es comercializable, pudiendo haber perdido algunas de sus características organolépticas (aquellas que se perciben a través de los sentidos y que suelen ser potenciadas a través de aditivos), pero siendo todavía aceptable para el consumo humano.

De acuerdo con el *Códex*, los alimentos tendrán prioritariamente una fecha de caducidad, y, solo en caso de que por sus características propias no requieran este tipo de rotulado, podrán tener una fecha de mejor calidad.

En muchos países, incluido Chile, escasean las políticas de información respecto de la diferencia entre ambos tipos de rotulado, así como los incentivos para favorecer la presencia de una fecha de mejor calidad antes que una fecha de caducidad, siempre que sea posible⁴³. Tras haber realizado una inspección básica de campo en un supermercado de Santiago⁴⁴, se infiere que la inmensa mayoría de los alimentos envasados que se comercializan en el mercado interno poseen fecha de caducidad, habiéndose encontrado solo un pro-

⁴⁰ FAO (2018), p. 19.

⁴¹ “Fecha de vencimiento o plazo de duración” definida en el numeral 18 del artículo 106° del DS n.º 977 del año 1996 del Ministerio de Salud, que fija el Reglamento Sanitario de los Alimentos.

⁴² “Fecha o plazo de duración mínimo” definida en el numeral 15 del artículo 106° del DS n.º 977 del año 1996 del Ministerio de Salud, que fija el Reglamento Sanitario de los Alimentos.

⁴³ En Chile se han ingresado distintos proyectos de ley para establecer como primera opción la fecha de consumo preferente y dejar la fecha de caducidad solo para aquellos alimentos muy perecederos, tal como el *Boletín* n.º 10.835-11, que busca emular a la directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo.

⁴⁴ Visita a supermercado Líder de calle Los Leones en la comuna de Providencia, realizada el 3 de enero de 2023.

ducto entre treinta y ocho registrados de manera aleatoria (2,6 %) con fecha de mejor calidad (una botella de cerveza), y dos productos (5 %) con el rótulo de “duración indefinida” (azúcar y miel).

Estudios realizados en Estados Unidos, Europa, el Reino Unido y España, han mostrado que la falta de información y la confusión sobre los distintos tipos de rotulado de fecha de consumo constituye una de las principales causas indirectas de las PDA en las últimas etapas de la cadena⁴⁵.

Una segunda derivada respecto de la inocuidad se observa al momento de producirse la donación o entrega de aquellos alimentos que en otras circunstancias serían desperdiciados. En los sistemas profesionales de donación, ningún donante debe arriesgarse a entregar productos en mal estado que puedan causar algún tipo de daño a las personas que los reciben. Ante ello, y así se ha estipulado explícitamente en varias legislaciones de la región, al momento de la donación debe respetarse la fecha dispuesta en el rotulado del producto, ya sea esta una fecha de caducidad o una de mejor calidad, pues en cualquiera de los dos casos se trata de una presunción legal de inocuidad y calidad del mismo. De este modo, quien haya donado sin respetar estas fechas podría ser sujeto de responsabilidad civil o penal⁴⁶. Se utiliza, entonces, un criterio más estricto que aquel que podría recomendarse para el consumo al interior de los hogares.

Más allá de estos aspectos específicos en los cuales se ha hecho énfasis, el *Código de Conducta Voluntario* de la FAO entrega un marco integral para abordar el problema de las pérdidas y desperdicios a lo largo de toda la cadena de los sistemas alimentarios: ya no solo en la “última milla”, como suelen hacer las leyes centradas únicamente en la donación. De esta forma, y pese a su reciente creación, este instrumento ya ha inspirado algunas legislaciones integrales sobre PDA, como el caso de la Ley Modelo del Parlatino que a continuación se examina.

2. *Ley Modelo para la Prevención y Reducción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos del parlamento latinoamericano y caribeño*

En febrero de 2022, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)⁴⁷ sancionó su Ley Modelo para la Prevención y la Reducción de las PDA, una ini-

⁴⁵ HLPE (2014), p. 61.

⁴⁶ MUÑOZ (2021), p. 128.

⁴⁷ El Parlatino es un parlamento regional permanente y unicameral, integrado por los parlamentos nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe. Tiene entre sus fines propender a la integración regional y sus leyes tienen el carácter de “modelos” o “marcos” de referencia para sus países miembros. En el caso de Chile, el Congreso Nacional elige a los parlamentarios que participan de este organismo. En otros casos, son electos directamente por la ciudadanía para este fin. Véase www.parlatino.org.

ciativa que contó con el apoyo técnico de la FAO y con el impulso político del Frente Parlamentario contra el Hambre de América Latina y el Caribe (FPH-ALC)⁴⁸.

Esta norma, que busca ser un marco de referencia para las legislaciones nacionales de los países miembros de dicho Parlamento regional, se estructura como una legislación integral sobre PDA, pues abarca muchos otros elementos además de los incentivos a la donación, entre ellos: los planes nacionales para su prevención y reducción, la institucionalidad de aplicación, medidas de educación y sensibilización, participación ciudadana y sanciones para los distintos actores de la cadena en caso de incumplimiento. En el proceso de elaboración de la ley, tal como lo reconoce su preámbulo, se tuvo en consideración al *Código de Conducta Voluntario* de la FAO.

El artículo 1.º establece su objeto, cual es:

“el establecimiento de un marco jurídico regulatorio de conformidad con el cual se adopten acciones públicas y privadas tendientes a la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos, con la finalidad explícita de contribuir al desarrollo sostenible en los ámbitos social, ambiental y económico”.

En el artículo siguiente, acerca de los objetivos específicos de la ley, queda en evidencia la relación inequívoca entre la agenda de PDA y los derechos humanos a la alimentación y a un ambiente saludable:

“Artículo 2º.- Objetivos específicos:

- a) Contribuir a la realización plena del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada y a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población.
- d) Apoyar la lucha contra el cambio climático, en particular, reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero.
- f) Favorecer la sostenibilidad de los sistemas alimentarios”.

En su capítulo II: “Autoridad de aplicación y deberes del Estado”, la Ley Modelo del Parlatino establece que el Poder Ejecutivo de cada país designará a una autoridad de aplicación, y define la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucionales.

También, se instruye, en el artículo 10.º, que el Estado debe velar especialmente por la prevención y reducción de las PDA en los programas de alimentación escolar.

⁴⁸ El FPH-ALC es una red plural de legisladores que hoy está presente en veintiún parlamentos nacionales y en seis parlamentos regionales, a fin de trabajar para responder al compromiso de la Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre al 2025, impulsando legislación para el logro del ODS2, entre ellas leyes sobre PDA. Véase: parlamentarioscontraelhambre.org.

Luego, en el título III, se desarrollan varias disposiciones especiales, como un mayor detalle sobre las campañas de educación que deben empujar los Estados, considerando en ellas la distinción entre los diferentes tipos de fechas de vencimiento que se utilizan en el rotulado, y los impactos ambientales de las PDA; el acceso a financiamiento preferente para proyectos que busquen combatir las PDA; el estímulo a las donaciones a través de deducciones de impuestos y que los pasivos contables que se generen debido a las pérdidas y desperdicios no serán deducibles del impuesto de la renta y una limitación al uso de “criterios estéticos” en los contratos de compraventa o distribución de alimentos.

3. La legislación sobre PDA en Argentina

Argentina promulgó el año 2005 la Ley n.º 25989 del “Régimen Especial para la Donación de Alimentos” (conocida como Ley DONAL), la primera legislación nacional sobre donaciones en toda la región⁴⁹. Esta normativa, de solo diez artículos, creó el Régimen Especial para la Donación de Alimentos en Buen Estado.

En su artículo 2.º, se establece como objetos de donación a todos aquellos productos que cumplan con las exigencias bromatológicas y de inocuidad contenidas en el *Código Alimentario* argentino.

De acuerdo con el artículo 3.º, cualquier persona física o jurídica podrá donar a:

“instituciones públicas o privadas de bien público, legalmente constituidas en el país o a grupos humanos o personas individuales, para ser equitativamente distribuidos (los alimentos) entre familias o sectores poblacionales necesitados”.

En el artículo 4.º se expresa el sentido de urgencia que debe movilizar al sistema de donación:

“los productos donados deberán ser distribuidos con la celeridad necesaria a los efectos de impedir la descomposición o vencimiento de los alimentos y de paliar las urgentes necesidades de los destinatarios en el plazo más breve posible”.

En los artículos siguientes se dictamina que la autoridad de fiscalización debe llevar un registro de donantes, y se prohíbe la comercialización y el mal uso de los productos alimenticios donados.

⁴⁹ La Ley DONAL estuvo precedida por el decreto presidencial n.º 1643 del año 2022 sobre donación de alimentos.

Por último, el actual artículo 9.º, sobre el régimen de responsabilidad, señala:

“se presume la buena fe del donante y donatario. Desde el momento de ser entregada la cosa donada al donatario, en las condiciones exigidas por el artículo 2º, el donante queda liberado de toda responsabilidad y no responderá civil ni penalmente por los daños causados por la cosa donada o por el riesgo de la misma, salvo que se probare dolo o culpa imputable al donante, por acciones u omisiones anteriores a la entrega de la cosa”.

Cabe resaltar la importancia de este último artículo que limita la responsabilidad de los donantes; el mismo que originalmente fue vetado de la norma, produciéndose una laguna legal que desincentivó a muchas empresas a participar del sistema formal de donaciones.

Esta limitación al régimen de responsabilidad fue reincorporada a la Ley DONAL recién el año 2018, mediante la próxima norma que se analizará a continuación: la Ley n.º 27454, que crea el “Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos de la República Argentina”.

Mediante esta mencionada legislación, Argentina logró avanzar de una forma ejemplar desde una ley específica sobre donaciones—la Ley DONAL—hasta una normativa integral para hacerse cargo de la problemática de las PDA.

La Ley n.º 27 454 del Plan Nacional instauró un marco sobre el cual se deben aplicar las políticas públicas para reducir y prevenir las PDA, descrito en su artículo 4.º, el cual—a modo de resumen— contempla: generar campañas de información y comunicación; desarrollar y capacitar en procesos y estrategias de conservación de los productos de la cosecha, en particular de la agricultura a pequeña escala; promover mejoras en infraestructura; promover la innovación y nuevas tecnologías; incluir a las PDA en todos los niveles educativos; gestionar con productores y comercializadores de alimentos la suscripción de convenios, así como fomentar y canalizar la donación de productos alimenticios en los términos de la Ley DONAL.

Fruto de estos avances normativos, la institucionalidad argentina puede mostrar distintos logros en la agenda de prevención y reducción de las PDA, situándose como una nación pionera en esta materia en el ámbito regional.

Entre estos resultados se cuentan acciones con el mundo privado, como la elaboración de la Guía para Pymes sostenibles: contribución para la prevención y reducción de PDA en el sector privado, o la conformación del Grupo de Trabajo de Industrias y *Retail*, que se encuentra implementando un tablero operativo de mermas y sustentabilidad en varios establecimientos; con el poder local, mediante el acompañamiento a una decena de municipios para el diseño y puesta en marcha de planes de acción sobre PDA, y la elaboración de la Guía

integral para municipios; con la academia, a través de la Red de conocimiento sobre PDA; y en términos de difusión de esta agenda, tras haberse instituido, desde el año 2019, el 29 de septiembre como el Día Nacional para la Concientización sobre la necesidad de reducir las PDA⁵⁰. En diciembre de 2019, mediante la resolución 74/209, la Asamblea General de las Naciones Unidas también declaró cada 29 de septiembre como el Día Internacional de Concientización sobre la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos⁵¹.

4. La legislación sobre PDA en Perú

Perú promulgó el año 2016 la Ley n.º 30498, que Promueve la Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales.

En lo que respecta al primero de sus objetivos, la promoción de la donación alimentaria, el artículo 1.º de dicha norma dispone que a partir de su tercer año de vigencia (2019), los almacenes y supermercados deberán donar la totalidad de los alimentos “en buen estado que hubieran perdido valor comercial y se encuentren aptos para el consumo humano”, prohibiéndose cualquier forma de destrucción de los mismos.

Sobre los actores que forman parte del sistema de donación profesional, en el artículo 2.º se define a los donantes (personas naturales o jurídicas), las entidades receptoras (organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro que deben calificar como tales según las normas que regulan el impuesto a la renta, y cuyo objetivo es “recuperar alimentos en buen estado evitando su desperdicio o mal uso”) y a los beneficiarios (“cualquier persona que reciba alimentación gratuita”).

La ley de donaciones peruana también contiene, en su artículo 3.º, una disposición sobre el sentido de urgencia del proceso, casi idéntico al artículo 4.º de la Ley DONAL de Argentina.

Sobre el régimen de responsabilidad, esta norma instituye que tanto los donantes como las entidades receptoras serán responsables civil o penalmente por los daños causados solo en caso de acreditarse la existencia de culpa grave o dolo (artículo 6.º).

Por último, esta ley incorpora modificaciones tributarias, tanto a la Ley del Impuesto a la Renta como a la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo. Sobre el impuesto a las ventas, se establece que la importación o transferencia de bienes realizada a título gratuito a las entidades receptoras de donaciones no se encuentran gravadas con él, pero que el

⁵⁰ MINAGRI ARGENTINA (2021).

⁵¹ NACIONES UNIDAS (2019).

donante no pierde el derecho a aplicar el crédito fiscal correspondiente al bien donado (artículo 8.º), funcionando como un mecanismo adicional de incentivo a la donación.

Respecto del impuesto a la renta, se indica que, al momento de calcular la renta neta de tercera categoría, afecta a impuesto, se podrán deducir como gastos necesarios para producirla aquellos generados por conceptos de donaciones de alimentos (artículo 7.º).

En relación con ambas disposiciones, cabe resaltar la regla del artículo 10.º, la cual dispone que el donante perderá estos beneficios tributarios si se comprueba que al momento de su recepción los bienes donados no estaban aptos para ser consumidos.

En 2019, tres años después de la Ley de Donaciones, Perú dio otro importante paso en la agenda para la prevención y reducción de las PDA, al incorporar en su legislación una norma integral sobre la materia: la Ley n.º 30988, “Que promueve la Reducción y Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos”.

Se trata de una ley general y breve, de solo cuatro artículos permanentes, pero con un profundo alcance, pues intentar permear a toda la institucionalidad para volcarse a la tarea de disminuir las PDA. El objetivo de la ley, dispuesta en su primer artículo, es:

“reducir y prevenir las pérdidas y desperdicios de alimentos, en todas las etapas de la cadena alimentaria, desde la producción primaria hasta el consumo humano”.

El artículo 2.º define correctamente las pérdidas, de manera separada a los desperdicios.

Sin embargo, el núcleo de la ley está en su artículo 3.º, que le otorga al Ministerio de Agricultura y Riego la responsabilidad de adoptar una serie de acciones estratégicas para reducir y prevenir las PDA:

- Promover y fortalecer actividades de capacitación y fomento de buenas prácticas;
- Promover la implementación de programas y proyectos a nivel nacional, regional y local;
- Realizar análisis y evaluaciones de estos proyectos;
- Promover la participación del sector privado y de la población en general en las medidas destinadas al objeto de la ley;
- Fomentar la capacidad científica, tecnológica y la formación de investigadores especializados en el área.

Esta ley fue reglamentada durante el año 2020, mediante decreto supremo n.º 30988. En este instrumento se detallan las acciones que debe llevar adelante el Poder Ejecutivo para prevenir y reducir las PDA, observándose en va-

rias de sus disposiciones la estrecha relación entre esta agenda y la protección del ambiente.

Por otra parte, los debates públicos sobre el tema y la construcción normativa han alentado a los actores territoriales a involucrarse en esta agenda, destacándose en ello el papel de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de la Empresa Municipal de Mercados, que han desplegado esfuerzos con miras a disminuir las PDA en los principales mercados de abasto de la capital peruana.

En ese sentido, en septiembre de 2022 y bajo el impulso del Frente Parlamentario contra el Hambre de la Municipalidad de Lima, se dictó la ordenanza n.º 2498-2022, “Que promueve la recuperación y rescate de alimentos agrícolas, acuícolas frescos, en mercados mayoristas y mercados de abastos de Lima Metropolitana”.

Mediante esta ordenanza se creó el programa Lima Recupera y Alimenta, de fomento al rescate y recuperación de productos para el consumo humano y la transformación de desperdicios orgánicos en compostaje, ejecutado a través de las “brigadas de recuperación de alimentos” conformadas por organizaciones sociales y de base de Lima, que cuentan con apoyo operativo y en capacitaciones por parte del municipio.

III. AVANCES NORMATIVOS EN CHILE SOBRE PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE LAS PDA

Chile aún no cuenta con una legislación especial sobre PDA, pero en la actualidad se está tramitando en el Congreso Nacional un proyecto de ley que busca hacerse cargo del tema⁵². Previo a su análisis, es conveniente mencionar que el año 2020, con la publicación de la Ley n.º 21210, que modernizó la legislación tributaria, se introdujeron dos importantes cambios a la Ley de Impuesto a la Renta (DL n.º 824 de 1974) en materia de fomento a las donaciones de alimentos.

En primer lugar, se modificó el artículo 31.º de dicha norma tributaria, que define cuáles son los gastos que se pueden deducir de la renta bruta de una empresa, a fin de determinar la renta líquida sujeta al pago del impuesto a la renta. Entre esos gastos necesarios para producir la renta se incluyó expresamente al:

⁵² Se trata del *Boletín* n.º 10.198-11, ingresado al Senado en julio del año 2015, que luego fue fusionado con los *Boletines* n.º 10.337-11, n.º 10.513-11, n.º 10.556-11 y n.º 10.835-11, todos originados en iniciativas parlamentarias del Senado.

“costo de aquellos alimentos destinados al consumo humano [...] cuya comercialización se ha vuelto inviable [...] pero que conservan sus condiciones para el consumo o uso [...] que sean entregados gratuitamente a instituciones sin fines de lucro, debidamente inscritas ante el SII para su distribución gratuita, consumo o utilización entre personas naturales de escasos recursos beneficiarias de tales instituciones”.

La norma no solo se refiere a los alimentos para el consumo humano, sino que incluye otros productos, entre ellos, comida para mascotas, artículos de higiene personal, elementos de aseo, libros y ropa.

Además, y en conformidad con lo dispuesto por la Ley n.º 20920 de 2016 (conocida como Ley REP, que fija un marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje), la legislación sobre modernización tributaria dispuso que no se aceptará como gasto y que se gravará con el impuesto único establecido en el inciso 1.º del artículo 21.º de la Ley de Impuesto a la Renta (conocido como impuesto sobre los “gastos rechazados” y que equivale a un 40 % del valor de estos) la “destrucción voluntaria de materias primas, insumos o bienes procesados o terminados que puedan ser entregados gratuitamente”.

Estas modificaciones, en particular la referida a las deducciones para determinar la renta líquida, le otorgaron rango legal a una práctica administrativa del SII sobre el tratamiento tributario de las donaciones de alimentos, expresada en distintas resoluciones y circulares, destacándose entre ellas la circular n.º 60 del año 2018, que ya desde ese entonces permitió deducirlas como gasto.

En materia de Impuesto al Valor Agregado (IVA), hasta el año 2009 las donaciones fueron consideradas como un retiro afecto a este gravamen, con lo cual el incentivo para las empresas estaba puesto en documentar la pérdida o destrucción de las mercaderías no utilizadas, para así eximir las de su pago. Sin embargo, la misma evolución administrativa del SII permitió que las donaciones dejaran de ser consideradas como un faltante de inventario, con lo cual, actualmente, la donación de alimentos no es un hecho gravado con IVA, y estos productos mantienen el crédito fiscal generado cuando fueron adquiridos por la empresa donante, tal como ocurre en Perú a partir de la publicación de su Ley de Donaciones ya mencionada.

En consecuencia, el país muestra un escenario favorable para discutir una ley integral sobre PDA, la cual no está obligada a reabrir discusiones tributarias –normalmente complejas– que ya han sido abordadas de un modo razonable.

Volviendo al proyecto de ley en tramitación, la moción original parecía poco ambiciosa en comparación a las experiencias internacionales que se han

revisado. No obstante, durante su primer trámite constitucional en el Senado⁵³, la iniciativa fue robustecida tras las intervenciones del gobierno y de distintas organizaciones.

A mayo de 2023, dentro de los principales elementos del proyecto se encuentran:

- Su objeto es:

“disminuir y prevenir la pérdida de alimentos aptos para el consumo humano en cualquier punto de su cadena productiva, recuperarlos, distribuirlos, promover su consumo y fomentar sistemas alimentarios sostenibles” (artículo 1.º).

- Instauro y define a las “entidades intermediarias”, los “receptores finales” y establece que en ningún caso los productos recibidos podrán ser comercializados (artículo 2.º).
- Prohíbe la destrucción o eliminación de alimentos aptos para el consumo humano (artículo 3.º).
- Dispone:

“las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que fabriquen, produzcan, importen, distribuyan y comercialicen productos alimenticios, deberán donarlos o entregarlos en forma gratuita, oportuna, directamente y a su elección, a una entidad intermediaria o a un receptor final, con los que deberá suscribir previamente un convenio, en la forma y con los beneficios y condiciones previstos en esta ley” (artículo 3.º).

- En cuanto al régimen de responsabilidad, señala:

“los alimentos con proximidad a su fecha de vencimiento deberán entregarse seis días antes del término de dicha fecha de vencimiento y quienes los donen o entreguen serán en todo caso responsables por la condición de los alimentos entregados, así como por su inocuidad” (artículo 3.º).

- Prioriza la donación de alimentos saludables (artículo 7.º).
- Instauro el deber de los restaurantes de ofrecer y facilitar los medios para llevarse la comida no consumida en el local (artículo 8.º).
- Dispone:

⁵³ El proyecto fue despachado a la Cámara de Diputadas y Diputados el 4 de agosto de 2020, sin presentar mayores movimientos desde entonces.

“el Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio del Medio Ambiente, diseñará e implementará programas de educación dirigidos a la ciudadanía sobre prevención y reducción de PDA, sus efectos sobre el medio ambiente y las virtudes de una alimentación saludable” (artículo 13).

- Adicionalmente, el artículo 14.º estipula la existencia de un “sello” de certificación para las empresas donantes, incluyendo a aquellas que sin estar obligadas por la norma lo hagan de forma voluntaria (se exceptúan de la aplicación imperativa de la ley, entre otros, los pequeños comerciantes en la vía pública, pescadores artesanales y ferias libres).

Tal como se puede apreciar, la versión actual de este proyecto de ley incorpora algunos de los elementos recomendados por la FAO en el *Código de Conducta Voluntario* y por el Parlatino en su respectiva Ley Modelo. Pese a esto, es posible detectar varias falencias que podrían ser objeto de mejoras durante su segundo trámite constitucional.

Una de ellas tiene relación con las aspiraciones de la iniciativa, pues, si se atiende únicamente a su objetivo declarado, podría catalogarse como un proyecto integral sobre PDA (aunque el artículo 1.º solo menciona las “pérdidas de alimentos”, por lo cual, también es recomendable mejorar las definiciones, diferenciando entre pérdidas y desperdicios); no obstante, al revisar el resto del articulado propuesto, queda claro que sus planteamientos se concentran en regular las donaciones de alimentos, careciendo todavía el texto de una vocación realmente integradora sobre el problema de las PDA.

En ese sentido, y a modo de ejemplo, la moción no contempla normas que permitan avanzar en prevención y reducción de las pérdidas en las etapas de producción, un aspecto muy relevante en un país como Chile, que enfrenta fuertes presiones ambientales en relación con el uso del agua y la tierra.

Por otra parte, sobre el sistema de donaciones, es recomendable prestar atención a la experiencia argentina con la Ley DONAL, la cual en un primer momento no estableció ninguna cláusula especial de exención de responsabilidad para los donantes, cuestión que debió ser revertida años después. Al respecto, el proyecto chileno incorpora una cláusula bastante extendida de responsabilidad para las empresas. Asimismo, parece oportuno incluir de manera explícita a los bancos de alimentos en la regulación propuesta, teniendo en cuenta sus distintas particularidades.

Chile ya posee experiencias privadas de donaciones, que debieran ser promovidas con esta nueva normativa. Una de ellas es la Red de Alimentos⁵⁴,

⁵⁴ www.redalimentos.cl/

entidad que ocupa un creciente papel en la mejora de las condiciones de las personas que padecen inseguridad alimentaria, a quienes se les brindan productos recuperados por distintas organizaciones solidarias a través de productores, comercializadores y distribuidores que participan de la iniciativa. Otra experiencia destacable es la del Banco de Alimentos de Lo Valledor⁵⁵, el mayor mercado mayorista del país, ubicado en la Región Metropolitana, entidad que recibe donaciones de los comerciantes del mismo recinto para luego ser distribuidas entre distintas organizaciones benéficas inscritas y validadas en un registro interno.

A escala gubernamental, existe en la actualidad una comisión para la prevención y la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos, alojada en el Ministerio de Agricultura y creada el año 2020 a partir del Comité de PDA que funcionaba desde el año 2017.

Justamente, otro aspecto mejorable del proyecto que se está discutiendo en Chile es la completa ausencia de disposiciones que definan una institucionalidad o ente rector, con rango legal, responsable del diseño e implementación de acciones para promover una agenda integral de prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios –incluida la elaboración de una estrategia o plan nacional– con un enfoque de derechos humanos y con las herramientas necesarias para coordinarse con las demás instituciones públicas involucradas, haciendo partícipe a la sociedad civil y visibilizando esta agenda al más alto nivel de las prioridades públicas; tal como lo recomiendan los instrumentos internacionales analizados en este artículo y como lo están intentando hacer algunos países vecinos en la región.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Las pérdidas y desperdicios de alimentos afectan la realización plena del derecho a la alimentación adecuada y del derecho a un ambiente saludable, transformándose en un problema de primer orden, en un mundo en que el hambre no da tregua y donde la crisis climática y ambiental pone en riesgo nuestras formas de vida.

Nadie puede quedar indiferente, menos aún los Estados, que tienen la obligación de generar marcos normativos, diseñar e implementar políticas para prevenir y reducir las PDA, y que hoy cuentan con valiosos instrumentos internacionales que pueden orientar estas discusiones.

Para incorporar un enfoque de derechos humanos, la legislación debe transitar desde la especificidad de los sistemas de donaciones hacia la integralidad de una agenda que aborde todas las implicancias de las PDA. Varios países ya lo están haciendo.

⁵⁵ bancodealimentoslv.cl/

En Chile, se discute en el Congreso Nacional un proyecto de ley sobre donaciones que aspira a hacerse cargo de esta problemática, pero que sigue al debe en varios puntos, entre ellos la ausencia de una institucionalidad con rango legal y de lineamientos para reducir las pérdidas de alimentos, un aspecto clave en un país con altos niveles de déficit hídrico y presiones sobre el uso del suelo. La experiencia comparada, particularmente prolífica en América Latina, parece ser un buen ejemplo a replicar.

BIBLIOGRAFÍA

- COMITÉ DESC (1999): "Observación general n.º 12: El derecho a una alimentación adecuada (art. 11). 12/05/99. E/C.12/1999/5, CESCR OBSERVACIÓN GENERAL 12 (General Comments)". Disponible en www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf [fecha de consulta: 10 de septiembre de 2022].
- CUVI RODRÍGUEZ, Manuela (2021): "El derecho humano a la alimentación adecuada en materia de pérdidas y desperdicios de alimentos: avances legislativos en América Latina", en Aguilar Cavallo, Gonzalo (coord.), *El derecho a la alimentación perspectiva nacional y latinoamericana* (Santiago: Tirant Lo Blanch).
- FAO (2015a): "Food wastage footprint and climate change". Disponible en www.fao.org/3/bb144e/bb144e.pdf [fecha de consulta: 5 de enero de 2023].
- FAO (2015b): "Pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe". Disponible en www.tec.ac.cr/sites/default/files/media/doc/perdidas_y_desperdicios_de_alimenticios_en_america_latina_y_caribe.pdf [fecha de consulta: 15 de octubre de 2022].
- FAO (2018): "Food loss and waste and the Right to Adequate Food: Making the connection". Disponible en www.fao.org/3/CA1397EN/ca1397en.pdf [fecha de consulta: 15 de octubre de 2022].
- FAO (2019): "El estado mundial de la agricultura y la alimentación, progresos en la lucha contra la pérdida y el desperdicio de alimentos". Disponible en www.fao.org/3/ca6030es/ca6030es.pdf [fecha de consulta: 5 de octubre de 2022].
- FAO (2021): "El reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación adecuada en Chile". Disponible en www.fao.org/3/cb4614es/cb4614es.pdf [fecha de consulta: 10 de octubre de 2022].
- FAO (2022): "Legislar para prevenir y disminuir las pérdidas y desperdicios de alimentos". Disponible en www.fao.org/3/cc0664es/cc0664es.pdf [fecha de consulta: 1 de octubre de 2022].
- FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF (2020): "Panorama de la seguridad alimentaria y nutrición en América Latina y el Caribe 2020". Disponible en <https://doi.org/10.4060/cb2242es> [fecha de consulta: 20 de octubre de 2022].

- FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF (2023): "El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2023". Disponible en www.fao.org/3/cc6550es/cc6550es.pdf [fecha de consulta: 21 de julio de 2023].
- HLPE (2014): "Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición". Disponible en www.fao.org/3/i3901s/i3901s.pdf [fecha de consulta: 30 de octubre de 2022].
- KUMMU, M.; DE MOEL, H.; PORKKA, M.; SIEBERT, S.; VARIS, O. & WARD, P.J. (2012): "Lost food, wasted resources: global food supply chain losses and their impacts on freshwater, cropland, and fertilizer use. Science of the Total Environment", *Revista Science of the Total Environment*, vol. 438. Disponible en www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969712011862 [fecha de consulta: 10 de diciembre de 2022].
- MINAGRI ARGENTINA (2022): *Informe de avance 2020-2021 del Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos*. Disponible en <https://alimentos-sargentinos.magyp.gob.ar/HomeAlimentos/ValoremoslosAlimentos/documentos/Info-de-Avance-2020-2021.pdf> [fecha de consulta: 27 de enero de 2023].
- MUÑOZ UREÑA, Hugo (2021): "Avances legislativos sobre prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos en América Latina y el Caribe. Disponible en www.fao.org/3/cb2889es/cb2889es.pdf [fecha de consulta: 15 de septiembre de 2022].
- NACIONES UNIDAS (2001): "Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler". Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/435941?ln=es> [fecha de consulta: 25 de octubre de 2022].
- NACIONES UNIDAS (2015): "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Disponible en https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf [fecha de consulta: 30 de octubre de 2022].
- NACIONES UNIDAS (2019): "Día Internacional de Concienciación sobre la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos". Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/434/75/PDF/N1943475.pdf?OpenElement> [fecha de consulta: 3 de enero de 2023].
- NACIONES UNIDAS (2022): "El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en> [fecha de consulta: 30 de octubre de 2022].
- SPRINGMANN, M., CLARK, M., MASON-D'CROZ, D., WIEBE, K., BODIRSKY, B.L., LASSALETTA, L., DE VRIES, W., VERMEULEN, S.J., HERRERO, M., CARLSON, K.M., JONELL, M., TROELL, M., DECLERCK, F., GORDON, L.J., ZURAYK, R., SCARBOROUGH, P., RAYNER, M., LOKEN, B., FANZO, J., GODFRAY, H.C.J., TILMAN, D., ROCKSTRÖM, J. & WILLETT, W. (2018): "Options for keeping the food system within environmental limits", *Revista Nature*, No. 562: pp. 519-525. Disponible en <https://doi.org/10.1038/s41586-018-0594-0> [fecha de consulta: 20 de enero de 2023].

SWINBURN, B.; KRAAK, V.; ALLENDER, S.; ATKINS, V.; BAKER, P.; BOGARD, J.; BRINSDEN, H.; CALVILLO, A.; DE SCHUTTER, O.; DEVEVARAJAN, R. (2019): "The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change", *Revista The Lancet*, vol. 393: pp. 791-846. Disponible en [www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)32822-8/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)32822-8/fulltext) [fecha de consulta: 15 de septiembre de 2022].

UNEP (2021): Índice de *desperdicio de alimentos*. Disponible en www.unep.org/es/resources/informe/indice-de-desperdicio-de-alimentos-2021 [fecha de consulta: 15 de octubre de 2022].

Otros documentos

GUILLÁN, Juan Ignacio (2021): "Ley Donal: avances y efectos prácticos de su implementación". Disponible en www.lanacion.com.ar/opinion/ley-donal-avances-y-efectos-practicos-de-su-implementacion-nid29092021/ [fecha de consulta: 16 de octubre de 2022].

Normas

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), 28 de abril de 1989.

Constitución Política de la República de Chile (1980).

Constitución Política del Perú (1993).

Código de Conducta Voluntario para la reducción de las PDA, 15 de junio de 2021.

Ley Modelo para la Prevención y Reducción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), febrero de 2022.

Ley n.º 25989 de Régimen Especial para la Donación de Alimentos - DONAL de Argentina, 6 de enero de 2005.

Ley n.º 27454 de Argentina que fija el Plan Nacional de reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos, 29 de octubre de 2018.

Ley n.º 30498 de Perú, que promueve la donación de alimentos y facilita el transporte de donaciones en situaciones de desastres naturales, 2 de agosto de 2016.

Ley n.º 30988 de Perú, que promueve la prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos, 3 de julio de 2019.

Ley n.º 21210 de Chile, que moderniza la legislación tributaria, 24 de febrero de 2020.

Ley n.º 20920 de Chile, que establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje, 17 de mayo de 2016.

Ordenanza n.º 2498-2022 de la Alcaldía Metropolitana de Lima (Perú), que promueve la recuperación y rescate de alimentos agrícolas, acuícolas frescos, en mercados mayoristas y mercados de abastos de Lima Metropolitana, 7 de septiembre de 2022.

Proyecto de ley (Chile) que regula la distribución de alimentos aptos para el consumo humano. *Boletín* n.º 10.198-11.

Proyecto de Ley (Chile) que modifica la Ley n.º 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad, para regular las fechas de consumo preferente y de vencimiento de los productos alimenticios. *Boletín* n.º 10.835-11.