

ACTA RESUMEN DE LA SESIÓN ORDINARIA VIRTUAL NÚMERO OCHENTA Y UNO

Fecha:

lunes 20 de julio de 2020

Horas: 08h30

ASAMBLEÍSTAS QUE ASISTEN: Michel Doumet, William Garzón, Nancy Guamba, Patricia Henríquez, Manuel A. Ochoa, Sebastián Palacios, José Agualsaca, Guadalupe Salazar, Ángel R. Sinmaleza, Wendy Vera, Carlos A. Vera y Rosa I. Verdezoto.

INVITADOS QUE ASISTEN: Sra. Johanna Flores, Sra. Manuela Cuvi y Sra. Sara Granados del Programa de la FAO-Ecuador e Ing. Andrés Luque del MAGAP. As. Dallyanna Passailaigue.

OBSERVACIONES Y ACUERDOS: La representación del Programa de la FAO-Ecuador, Refirió datos que se generan a lo largo de la cadena alimentaria y donde el 14% de alimentos destinados al consumo humano se pierde o desperdicia. En América Latina se pierden alrededor del 20% de los alimentos y esto equivale a 220 millones de toneladas al año. En Ecuador las pérdidas de alimentos se estiman en 939 mil toneladas anuales, que a su vez significaron pérdidas económicas de 334 millones de dólares al año (6% del PIB 2017).

La estrategia Regional para la prevención y reducción de la pérdida de alimentos, está basada en tres pilares: a).- Gobernanza, a través del establecimiento de alianzas público/privadas, b).- Investigación, tecnología y conocimiento y c).- Comunicación/Información. En el tema “Buenas Prácticas y el Derecho Comparado sobre PDA” se explicó la conexión que existe entre la PDA y el derecho a la alimentación adecuada que se ejerce, cuando una persona, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación basada su inocuidad, nutritiva, saludable, acorde a la cultura del entorno, o a medios para obtenerla.

Entre los elementos comunes que contemplan las leyes para la donación de alimentos, constan los siguientes: Sistemas Nacionales, que facilitan que los excedentes de alimentos puedan ser distribuidos a personas de vulnerabilidad alimentaria; Objeto de la donación, que sean alimentos aptos para el consumo humano, en buen estado; Prohibiciones de destrucción de alimentos; Prohibición de venta o comercialización de alimentos donados.

A manera de conclusiones se expresó que: En un mundo donde millones de personas sufren hambre e inseguridad alimentaria, es escandaloso que se pierdan y desperdicien toneladas de alimentos aptos para el consumo humano, el imperativo ético es actuar; Las PDA son incompatibles con el derecho a la alimentación adecuada. Los Estados tienen el deber de elaborar estrategias nacionales para su reducción y prevención, el imperativo jurídico es actuar; Una propuesta de legislación integral debería considerar un amplio conjunto de medidas, partiendo de las más esenciales, que son la designación de un órgano del Estado con competencia para diseñar e implementar políticas, programas y estrategias nacionales y el establecimiento de un sistema nacional de medición o cuantificación de las PDA; La legislación que fomenta la donación de alimentos y la legislación tributaria cumplen un rol importante al fomentar la responsabilidad social de las empresas, para que no sea más barato destruir o desechar alimentos, que donarlos.

Desde la visión de la FAO, se plantean en materia de legislación nacional tener en cuenta las siguientes recomendaciones: Medidas que definan el rol de la institucionalidad: Definición y designación de la autoridad competente responsable, la adopción de políticas públicas de planificación y seguimiento, coordinación interinstitucional, fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial), campañas de sensibilización, coordinación internacional.

El MAGAP presentó el tema “Desafíos de la Rectoría para la Gestión de Pérdidas de Alimentos y Oportunidades que brindará la legislación”, que resumen ratificó los puntos de vista y apreciaciones de la FAO en materia de PDA., testimonios que a la luz de la ponente del proyecto de ley enriquecerán su construcción en beneficio de la sociedad.

**COMISIÓN DEL DERECHO A LA SALUD - PERÍODO LEGISLATIVO 2019-2021
ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA VIRTUAL NÚMERO OCHENTA Y UNO**

No. de Sesión: 081
Fecha de sesión: lunes 20 de julio de 2020
Hora: 08h30

Siendo las ocho horas treinta minutos del día lunes 20 de julio de 2020, se da inicio a la sesión virtual por videoconferencia, a la que están conectados los asambleístas: Michel Doumet, William Garzón, Nancy Guamba, Patricia Henríquez, Manuel A. Ochoa, Sebastián Palacios, Guadalupe Salazar, Ángel R. Sinmaleza, Wendy Vera, Carlos A. Vera y Rosa I. Verdezoto.

Confirmado que existe el quórum reglamentario al contarse con once asambleístas miembros de la Mesa Legislativa, se dispone dar lectura a la convocatoria y orden del día.

Quito 19 de julio de 2020
CONVOCATORIA A SESIÓN - VIRTUAL

Por disposición del señor Presidente de la Comisión Especializada Permanente del Derecho a la Salud, Dr. William Garzón Ricaurte, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; el artículo 8 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales de la Asamblea Nacional; y, al amparo de lo señalado en la Resolución del Consejo de Administración Legislativa No. CAL-2019-2021-213, aprobada en sesión virtual de 18 de marzo de 2020, en la que el máximo órgano de administración legislativa expide el Reglamento para la implementación de las sesiones virtuales y el teletrabajo emergente en la Asamblea Nacional, convoco a ustedes señoras y señores asambleístas a la **Sesión Ordinaria No. 081 – VIRTUAL**, que se llevará a cabo el día lunes 20 de julio de 2020, a las 08h30, por vía telemática, a través de la plataforma de videoconferencias Zoom en el siguiente ID de reunión: 951 7198 4543, contraseña: 303834, con el objeto de tratar el siguiente orden del día:

1. En el marco de la construcción del informe para primer debate del “Proyecto de Ley para evitar el desperdicio de alimentos” y del “Proyecto de ley para prevenir y reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y mitigar el hambre en personas vulnerables”, instalarnos en Comisión General, a fin de llevar a cabo el conversatorio virtual: *“El derecho como herramienta para reducir la pérdida y el desperdicio (PDA): La experiencia en América Latina”*.

Se pone a consideración del Pleno el orden del día, el mismo que es aprobado por unanimidad. Inmediatamente inicia el desarrollo de la agenda con el único punto del conversatorio virtual, con una breve introducción del Presidente para destacar la importancia del tema para reafirmar las acciones legislativas que han adoptado algunos países de la región para la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos, lineamientos generales que indiscutiblemente servirán para la construcción de un cuerpo legal adaptado a las necesidades, tiempos y realidades de nuestro país.

De manera singular agradece el apoyo técnico que se ha recibido para el desarrollo de este evento, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO-, a su representante Sr. Agustín Simerman, a la Delegada, Sra. Johanna Flores, Oficial del Programa de la FAO-Ecuador y a todo el equipo técnico de la organización. Resalta la presencia de la expositora Señora Manuela Cuvi, Oficial Jurista del Derecho para el Desarrollo y de la Señora Sara Granados Asesora en Sistemas Alimentarios de la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Destaca con esta oportunidad el esfuerzo que ha desplegado la Cartera de Agricultura de Ecuador, justifica la ausencia del Ministro del Ramo, por cruce de agenda oficial y resalta la conexión de su delegado que en esfuerzo de

coordinación apoyan el impulso que las asambleístas Karina Arteaga y Dallyana Passailaigue, que a través de sus iniciativas legislativas han dado lugar para el tratamiento del proyecto en debate sobre la pérdida y desperdicio de alimentos y que debe ser abordado con total responsabilidad, como ha sido la característica permanente de esta Comisión, teniendo al ser humano como el centro de atención y pensando en el bienestar ciudadano, articulando con la política pública y que la propuesta legislativa se soporte en las mejores evidencias disponibles.

1.- Interviene la Sra. Johanna Flores, Oficial del Programa de la FAO-Ecuador, quien felicita la iniciativa de la Comisión, porque es una demostración del compromiso institucional para legislar sobre la prevención y reducción de las pérdidas de alimentos en el país y de esta manera abordar la innovación y transformación que requiere el sistema alimentario.

Refiere algunos datos que se generan a lo largo de la cadena alimentaria que inicia con la producción y termina con la venta - consumo y donde el 14% de alimentos destinados al consumo humano se pierde o desperdicia. En América Latina se pierden alrededor del 20% de los alimentos, desde la pos cosecha hasta el comercio minorista y esto equivale a 220 millones de toneladas al año. En Ecuador, tras un proceso de diagnóstico de información y consolidación de datos que la FAO ha realizado junto al MAG, encontraron que las pérdidas de alimentos se estiman en 939 mil toneladas anuales, que a su vez significaron pérdidas económicas de 334 millones de dólares al año, equivalente al 6% del PIB en el año 2017.

Señala que si bien todo el problema antecede a la COVID-19, no obstante, según análisis cualitativos realizados determinan que ha empeorado durante la crisis sanitaria y varias de las medidas impuestas por los países para frenar el avance del virus, como cierre de puertos, restricciones de movilidad, han afectado el funcionamiento normal de los sistemas alimentarios con importantes interrupciones en la cadena agro/alimentaria que ha repercutido en mayor pérdida y desperdicio de alimentos. Indica que antes de la pandemia en la Región ya había alrededor de 48 millones de personas sufriendo hambre. Para el año 2030 que se esperaba alcanzar la meta de hambre cero, con los acontecimientos comentados se prevé que la situación continuará, hasta llegar a 67 millones de personas en condición de hambre.

Es clara la importancia de acciones para prevenir la pérdida y desperdicio de alimentos, pues solo en Ecuador por este concepto se podría alimentar a 1.5 millones de personas. Desde la FAO a través de los programas de cooperación técnica se ha impulsado una fuerte línea de trabajo para gestionar acciones en esta dirección y con el Ministerio de Agricultura ha sido posible levantar la línea base de la situación del país y la conformación de una red interinstitucional para discutir y proponer una figura de gobernanza que promueva las acciones, investigación, alianzas y cooperación con el sector privado, comunicación y sensibilización, con el fin de avanzar en una gestión adecuada sobre la PDA.

Algunos países de la Región ya han avanzado en la construcción de leyes y reglamentos y una variedad de iniciativas en este ámbito, ratifica poner a disposición la experticia técnica que se requieren para la construcción de los instrumentos jurídicos integrales, de forma armonizada con las directrices y las buenas prácticas internacionales, con base en la evidencia, acciones, estudios, favoreciendo también el desarrollo de las capacidades nacionales. La realidad actual que se vive por la pandemia, hace un llamado urgente a actuar, la gestión debe ser atendida y reconocida como uno de los pilares para la transformación de los sistemas alimentarios y ahora, más que nunca, se debe empezar a reconstruir mejor, esto quiere decir promover una recuperación pos COVID con énfasis en la sostenibilidad y resiliencia del sistema alimentario nacional; y, en este marco el evento nos convoca invita a ratificar el compromiso de los actores e instituciones involucradas en este tema de acciones coordinadas en los aspectos técnicos para el logro del objetivo que se ha propuesto.

2.- Se concede la palabra a la Sra. Sara Granados, Asesora en Sistemas Alimentarios de la Oficina Regional de la FAO, que anuncia abordar el tema: "Pasando de Pérdidas a

Soluciones”, circunscrito al “Derecho como herramienta para deducir el desperdicio de alimentos (PDA): La experiencia en América Latina”, para lo cual abordará ciertos antecedentes, conceptos, cifras, causas, enfoques, estrategias y algunas conclusiones.

ANTECEDENTES.- El hambre en el mundo y en América Latina sigue aumentando, más de 10 millones de personas en un año y casi 60 millones en cinco años. Alrededor de 2.000 millones de personas no tienen acceso regular a alimentos inocuos, nutritivos y suficientes. La dieta más costosa en la Región al día es USD 4 que, para personas que están bajo la línea de pobreza, es más de lo que puede invertir, por lo tanto esta causa tiene enormes efectos tanto en la nutrición como en la operación del sistema alimentario. Si las tendencias actuales continúan en el 2030 el hambre superará los 840 millones de personas. La consecuencia de la pandemia podría sumar otros 132 millones de personas con hambre. El mundo en general no está en buen camino para erradicar la mal nutrición y, pese a los progresos en la reducción del retraso del crecimiento, la obesidad infantil y en adultos aumenta.

Una de las opciones de políticas arrojadas por el Informe para la transformación del sistema alimentario para poder recuperarnos de esta situación, son mejorar la eficiencia de las cadenas de producción y suministro, y eso incluye por supuesto control de la pérdida y desperdicios de alimentos, así como:

- ✓ Implementar mecanismos eficientes de comercialización nacional e internacional;
- ✓ Protección social sensible a la nutrición;
- ✓ Políticas orientadas al cambio del comportamiento del consumidor; y,
- ✓ Promover patrones de consumo con bajo impacto en la salud y el ambiente.

El enfoque recomendado es justamente un “Sistema Integrado Alimentario”, donde confluyen: Productores, consumidores, sector privado, investigadores y el Estado y, recursos de la más diversa índole para precautelar los servicios ambientales, económicos y sociales que propicien inversiones en cada aspecto del sistema alimentario, acceso, estabilidad y utilización con tendencia de alimentos nutritivos, variados y conjugada con la capacidad de los consumidores para elegir dietas saludables.

Una de las manifestaciones más evidentes para demostrar que algo falla en el sistema alimentario son justamente las pérdidas y desperdicios de alimentos (PDA), definida como la disminución de la masa de alimentos para el consumo humano en cualquier punto de la cadena productiva; y en donde **las pérdidas** suceden principalmente durante la producción, pos cosecha, almacenamiento y transporte, mientras que **los desperdicios** ocurren durante la distribución y consumo, en relación directa con el comportamiento de vendedores mayoristas y minoristas, servicios de venta de comida y consumidores que deciden desechar los alimentos que aún tienen valor. Las palabras clave para hablar de esto son “**excedentes**” y “**mermas**”, que han sido incorporadas para adaptarlas a un lenguaje positivo.

Existe una gran variabilidad en las PDA, por lo que las nuevas estimaciones de la FAO son un gran paso hacia la acción y creo conciencia con una estimación mundial en el 2011, cuando se conocía que 1/3 del alimento se pierde o desperdicia, lo que sirvió de fundamento para poner un indicador en la Agenda 2030 del 12.3 por el cual la FAO tiene el mandato de monitorear el índice de pérdida de alimentos y el índice de desperdicio alimentario. Al momento se cuenta con un mecanismo y la fórmula que ha sido sistematizada para la pérdida de alimentos, en tanto que para el desperdicio, aún ha tomado tiempo, por ser más complejo.

Reafirma algunas cifras que las señaló su predecesora y complementa otras de interés sobre la pérdida de alimentos, posterior a la cosecha y hasta la distribución, donde el porcentaje global alcanza el 14%, de esos, la contribución de América Latina es del 12% y tiene un impacto económico mundial de 220 millones de toneladas/alimentos al año, para la región representa el 20% y un impacto económico de alrededor de 150 mil millones de dólares, es

decir estamos hablando de unos 330 kilogramos por persona, con costos ambientales además muy altos como se verá más adelante. El porcentaje de PA se refiere a la cantidad física perdida, dividida por la cantidad producida. Se utiliza una ponderación económica para agregar el porcentaje a nivel regional por grupos de productos.

Entre las posibles causas directas y factores indirectos de la pérdida y el desperdicio de alimentos hay distintos puntos donde se producen estos elementos como se aprecia en el siguiente cuadro:

Producción y cosecha	Almacenamiento y transporte	Elaboración y envasado	Venta al por mayor y menor	Consumo hogares y servicios
FACTORES DIRECTOS				
Abandonados en el campo debido a normas de calidad o caída en los precios	Falta infraestructura para almacenaje o transporte, carreteras en mal estado	Poca capacidad de elaboración para la sobreabundancia productiva estacional	Variabilidad de la demanda de producto perecederos	Numerosas etiquetas con señalamiento de fecha límite de consumo
FACTORES INDIRECTOS				
Elección de variedades de cultivos	Gestión deficiente de temperatura/humedad	Deficiencias técnicas	Envases inadecuados	Etiquetas confusas de vencimiento/consumo
Daños en los equipos	Almacenamiento prolongado	Falta de gestión de procesos	Eliminación por apariencia imperfecta	Abundante existencia del producto en casa
Programación de cosecha inadecuada	Mala gestión logística	Recortes excesivos para una estética	Sobrecarga	Porciones excesivas

Entre los impactos que tienen los factores determinantes explicados, constan:

- ✓ Reducen la disponibilidad de alimentos saludables y frescos
- ✓ Generan pérdidas de ingresos a los productores
- ✓ Aumentan los precios para los consumidores
- ✓ Provocan un importante derroche de recursos y energía
- ✓ Contribuyen a las emisiones de gases de efecto invernadero, por residuos orgánicos.

Al prevenir la pérdida y desperdicios se producen los siguientes beneficios para la sociedad:

- ✓ Más seguridad alimentaria y nutrición
- ✓ Reducción del uso improductivo de recursos naturales y de las emisiones de gases con efecto invernadero.
- ✓ Mayor productividad y crecimiento económico.

En seguridad alimentaria que es uno de los objetivos clave es que entre más pronto se tomen las medidas más impacto positivo se conseguirá. De hecho las reducciones deberían ocurrir al principio de la cadena de suministro. Lo contrario si se toman medidas al final de la cadena el impacto más alto va a ser reducir emisiones de gases con efecto invernadero y es importante tener en cuenta al momento de emitir las políticas.

Hay varias formas de ir adaptando estrategias al contexto nacional, alineando objetivos y puntos de entrada de intervención a lo largo de la cadena de suministros de alimentos, como se precisa a continuación:

ETAPAS INICIALES	ETAPAS FINALES
EXPLOTACIÓN AGRÍCOLA	CONSUMIDOR
Aumenta la calidad del agua y disminuye su escasez	Reduce la emisión de Gases con Efecto Invernadero
Preservación de las tierras	Reducción de los plásticos
Generación de ingresos para los agricultores	Mayor calidad y contenido nutricional
Reducción de las pérdidas post cosecha	Reducción de precios para los consumidores

Se registra la conexión del As. José Agualsaca.

La estrategia Regional para la prevención y reducción de la pérdida de alimentos, está basada en tres pilares:

a).- Gobernanza.- A través del establecimiento de alianzas público/privadas, diálogos y redes de trabajo para fortalecer el marco de políticas y normativas que requiere la reducción de PDA. En un mapa que se ilustra a nivel de la Región aparece el esfuerzo de varios de los Ministerios de Agricultura que son quienes impulsan estas acciones a nivel de política, donde sobresale Argentina que cuenta ya con un Programa de reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos, Chile desarrollará una Mesa sectorial con el actual Comité de PDA y otros países con sus propias iniciativas.

En el caso de Ecuador, como se ha indicado, se alcanzó a conformar una Red Nacional ampliada de soporte y trabajo de distintos actores y sería muy oportuno e importante retomar en el marco de acciones intersectoriales de seguridad alimentaria, que debería sumarse a la Red de expertos con que se cuenta para estudios de casos y asociaciones de distinto orden, productores Pymes, consumidores, mercados mayoristas y los bancos de alimentos.

b).- Investigación, tecnología y conocimiento.- Al respecto, la FAO se ha enfocado en lo que es la línea de base a nivel nacional, siendo el mayor referente para todos México, donde se probó el índice global de pérdidas en el INE y hay muy buenos avances en Costa, Rica, Perú, Argentina, Uruguay y Colombia donde se está realizando la actualización de la línea de base que está bastante sistematizada y calculado y lo que se busca es convocar a todas las instituciones nacionales encargadas de monitorear la Agenda 2030 para que estén vinculadas con todo un proceso de desarrollo de capacidades y se aporta asistencia técnica.

En una gráfica de la pirámide invertida se muestra lo importante como opción más deseable que es la prevención de la PDA para el consumo humano y si no se logra este objetivo, es bueno pasar a una fase de reducción, aprovechamiento, redistribución; y de ahí en adelante son acciones de reciclaje y reposición y de último como la opción la menos deseable consta la eliminación o destrucción del alimento.

Otras actividades a destacar por FAO a nivel de LAC, es el monitoreo en términos de la Agenda Urbana en vínculo con la agenda alimentaria que, en el caso ecuatoriano existe buenas experiencias en esta materia con un elemento concreto vinculado con las PDA y finalmente un tema que está tratando de impulsar en un plano de recuperación post COVID y de economía circular, es la recuperación de todos estos excedentes, la revalorización de las mermas para la generación de empleo y emprendimientos a partir del post consumo. En términos del COVID, han desarrollado un Boletín y, en el No. 9 se aborda el tema específico de PDA, que invita a revisarlo en la dirección: <http://www.fao.org/americas/publicaciones-audio.video/covid19-y-sistemas-alimentarios/es/>, en donde se podrán apreciar gráficas con ilustraciones donde se están generando pérdidas, ligados a los cierres de carreteras, mercados, pánico e interrupción de actividades laborales y escolares.

c).- Comunicación/Información.- En este componente basado en una serie de actividades de generación de capacidades, sobre todo de sensibilización (Argentina: No tires la comida) y disseminación de mensajes que convoquen a todos los actores del sistema alimentario para la reducción de PDA. Hay trabajo a desarrollar con los comedores escolares y una plataforma técnica de medición y reducción que es una comunidad de prácticas a las que FAO invita pues este año se celebrará por primera vez el Día Internacional para la concientización para la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos, el 29 de septiembre, donde se realizarán varias actividades.

En el año 2018 señala que se realizó en Buenos Aires un llamado de acción a una suma de esfuerzos porque la estrategia no es actuar solos, sobre todo considerando que el sector privado, es estratégico en términos de base informativa y datos, que se pueden articular con el Estado para mejorar los puntos críticos donde se generan las PDA y a partir de eso se participa en la plataforma “sin desperdicios”, coordinada por el BID y FAO apoya coordinando una serie de actividades procurando que asuma el rol el sector privado en esta causa.

Informa respecto a la concepción del Código Internacional de Conducta para la gestión de pérdidas y desperdicios de alimentos, desde la perspectiva de ALC, que deberá ser respecto a cómo los distintos sectores pueden poner sus iniciativas en acción y en donde la voluntad política es fundamental para convocar a actores clave que lleguen a influencias en la toma de decisiones de los diversos Estados.

Para pasar la posta de pérdidas a soluciones se debe trabajar de manera mancomunada, para unir esfuerzos a lo largo de toda la cadena de suministro que son acciones que se deben ver de manera integral y tratar tareas conjuntas con la colaboración público/privada en esfuerzos de infraestructura, innovación, fomento de los sistemas alimentarios locales, circuitos cortos, mercados de proximidad, todo lo que tiene que ver con buenas prácticas para el que el consumidor esté informado; y, lo que es causa de esta convocatoria, que es todo lo que tenga que ver con el marco regulatorio, que es clave para definir no solo las sanciones, sino cómo generar un entorno que viabilice la gestión hacia el logro del objetivo que se plantea.

El Presidente agradece la participación de la Sra. Sara Granados, Asesora en Sistemas Alimentarios de la Oficina Regional de la FAO por la propuesta e información.

3.- Se da paso a la intervención de la señora Manuela Cuvi, LL.M. Oficial Regional de la FAO para ALC., quien abordará el tema “Buenas Prácticas y el Derecho Comparado sobre Pérdida y Desperdicios de Alimentos”

Señala que el objeto de esta presentación es comentar los esfuerzos realizados a partir del año 2005 a la fecha en la Región y de qué manera la legislación permite por un lado hacer efectivo y ayudar al derecho a la alimentación incluyendo la vinculación entre estas leyes y los sistemas nacionales de seguridad alimentaria, determinar los elementos comunes del derecho comparado en términos de buenas prácticas a la hora de legislar y formular algunas recomendaciones de cómo construir una norma que aborde esta materia de modo integral.

Inicia explicando la conexión que existe entre la PDA y el derecho a la alimentación adecuada que se ejerce, según indica, cuando una persona en forma individual o de manera colectiva, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación basada su inocuidad, nutritiva, saludable, acorde a la cultura del entorno, o a medios para obtenerla. Y lo que ha develado la pandemia en este sentido es cómo la PDA se ha visto afectada en razón de:

La **disponibilidad**, que dejan de estar al alcance en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas; la **accesibilidad** que implica que al no ser cosechados o no llegar a los mercados, las personas pierden el acceso físico o económico a ellos; y la **sostenibilidad**, al ser consecuencia de un uso poco eficiente de los recursos naturales, también se pierden todos los recursos utilizados para producir los alimentos, lo que representa una amenaza para los factores precedentes.

El derecho a la alimentación está relacionado de manera indivisible con otros derechos, tales como: A una vida digna, a la salud, consideraciones que deben ser tomadas en cuenta, sin dejar de destacar que en el caso de Ecuador al ser parte de tratados internacionales que reconocen en particular el derecho económico, social y cultural, pero además reconoce en la Constitución el derecho a la alimentación, tanto en el Art. 3, como en 45; en consecuencia el mensaje a transmitir es cómo las PDA son incompatible con el derecho a la alimentación y éste es parte del marco jurídico nacional, por tanto, todos los órganos del Estado tienen el deber de adoptar medidas para hacer efectivo este derecho.

Lo que se tiene en América Latina en derecho comparado, se expresa por la legislación de siete países que inicia con el marco mínimo sobre la donación de alimentos desde el año 2005, que abordan cómo distribuir esos excedentes que están disponibles y se aspira hacer llegar a las personas en condiciones de vulnerabilidad alimentaria; pero a partir del año 2018, Argentina, Perú y Colombia ya han desarrollado una legislación más amplia sobre reducción,

prevención, pérdida y desperdicio de alimentos que abordan el sistema alimentario en su conjunto. En consecuencia, la invitación desde el punto de vista del derecho comparado es a poner atención a estas experiencias recientes y cómo considerar algunos elementos que sean de utilidad para insertarlos en la legislación nacional.

Entre los elementos comunes que contemplan las leyes para la donación de alimentos, constan los siguientes:

- ✓ Sistemas Nacionales, que facilitan que los excedentes de alimentos puedan ser distribuidos a personas de vulnerabilidad alimentaria, a través de organizaciones encargadas de la recepción y destino a beneficiarios finales.
- ✓ Objeto de la donación, que sean alimentos aptos para el consumo humano, en buen estado.
- ✓ Prohibiciones de destrucción de alimentos.
- ✓ Prohibición de venta o comercialización de alimentos donados.
- ✓ Autoridades a cargo de fiscalizar, registrar y controlar el proceso de donación.
- ✓ Limitaciones de responsabilidad: Administrativa, Civil y Penal.

Unido a estos elementos comunes, se contemplan en las legislaciones existentes aparecen los incentivos, que tiene directa relación con la normativa tributaria, bajo la figura de que las donaciones son “**deducibles**” para los efectos del impuesto a la renta y se “**exoneran**” del impuesto general a las ventas.

Dada la reciente reforma a la Ley de Impuesto a la Renta se reporta el caso Chileno que resulta ilustrativo e importante pues, la consecuencia de destruir voluntariamente los bienes, en lugar de donarlos, es que las pérdidas ocasionadas no se aceptan como gasto y esto se traduce en mayor pago de impuestos.

Adicionalmente las leyes de PDA contribuyen a sentar las bases de una institucionalidad orientada a: Cuantificar las PDA estableciendo sistemas de medición y control; Coordinación intersectorial y promoción a cargo de un ente Ministerial; Relación con estructuras existentes se Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN).

Pero además permiten articular acciones para definir un Plan o estrategia nacional de PDA que tenga por objeto reducirlas en todas las etapas de la cadena alimentaria.

Complementariamente se articulan acciones de política pública orientadas a procurar mejoras en infraestructura (transporte, energía e instalaciones del mercado), acceso a equipamiento y nuevas tecnologías e innovación incluyendo SAN en todos los niveles educativos y medidas encaminadas a fomentar las donaciones de alimentos.

Desde la visión de la FAO, se plantean en materia de legislación nacional tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- ✓ Medidas que definan el rol de la institucionalidad: Definición y designación de la autoridad competente responsable, la adopción de políticas públicas de planificación y seguimiento, coordinación interinstitucional, fomento de la participación ciudadana y gremial (empresarial), campañas de sensibilización, coordinación internacional.
- ✓ Medidas que se dirigen a los comerciantes: Donación voluntaria y obligatoria de alimentos, exenciones tributarias, etiquetado de información (fecha de caducidad).
- ✓ Medidas que refuerzan los aspectos técnicos de los procesos de producción y comercialización: Mejora de las cadenas de producción, innovación tecnológica en la producción y distribución de alimentos, infraestructura rural y transporte.
- ✓ Medidas que desarrollan la noción de “proximidad” en la distribución de alimentos: Organizaciones sociales o bancos de alimentos, refrigeradores comunales.

Para terminar, a manera de conclusiones expresa estar conscientes que:

- En un mundo donde millones de personas sufren hambre e inseguridad alimentaria, es escandaloso que se pierdan y desperdicien toneladas de alimentos aptos para el consumo humano, tenemos el imperativo ético de actuar.
- Las PDA son incompatibles con el derecho a la alimentación adecuada. Los Estados tienen el deber de elaborar estrategias nacionales para su reducción y prevención, tenemos el imperativo jurídico de actuar,
- Una propuesta de legislación integral debería considerar un amplio conjunto de medidas, partiendo de las más esenciales, que son la designación de un órgano del Estado con competencia para diseñar e implementar políticas, programas y estrategias nacionales y el establecimiento de un sistema nacional de medición o cuantificación de las PDA.
- La legislación que fomenta la donación de alimentos y la legislación tributaria cumplen un rol importante al fomentar la responsabilidad social de las empresas, para que no sea más barato destruir o desechar alimentos, que donarlos.

Presidente agradece la importante información del derecho comparado en materia de PDA.

4.- Se reitera la excusa presentada por el Ministro de Agricultura e informa estar conectado su delegado, Ing. Andrés Luque Subsecretario de Producción Agrícola del MAG, a quien le acompaña Alejandra Calderón Directora de Cooperación Internacional y Byron Sánchez, Técnico de ese Portafolio.

Interviene el Ing. Luque, con la presentación “Desafíos de la Rectoría para la Gestión de Pérdidas de Alimentos y Oportunidades que brindará la legislación”, que resumen las siguientes acciones generales:

Un trabajo desarrollado con el apoyo técnico de la FAO para el diagnóstico de las PDA en el Ecuador, que derivaron en cuatro encuentros nacionales con la presencia de instituciones públicas y privadas para conocer las perspectivas, antecedentes e iniciativas locales y también se conformó la Red Nacional de Gestión de PDA en el Ecuador, con la intervención del sector público y privado; y, a través de la Red se generó un modelo de gestión para desarrollar con tres ejes que empatan con la visión FAO: a) Gobernanza, b) Tecnología e Innovación y c) Comunicación/Información.

Informa que en la actualidad se trabaja en la conformación del Comité para la prevención de la PDA, para que pueda desarrollar los tres ejes mencionados. Menciona igualmente cómo se hizo el levantamiento de los actores en cada segmento de la cadena alimentaria desde la producción y cosecha: con el MAG, INIAP, Prefecturas y Consejos campesinos a nivel nacional, asociaciones y gremios productores industriales); en post cosecha almacenamiento, con los mismos actores descritos anteriormente; procesamiento y empaque, además del MAG e INIAP, entra el Ministerio de la Producción, las asociaciones de gremios de productores e industriales; y en la distribución y comercialización, con los actores referidos al inicio y en la venta al por menor y consumo, entran también los mercados y supermercados y los consumidores finales, principalmente.

En el diagnóstico sobre la PDA, se tiene un registro de producción nacional bruta de aproximadamente 26 millones toneladas, mientras que en la estimación de pérdidas es de 939 mil toneladas (3.62%), que equivalen a 334 millones de dólares al año, lo que representa casi el 6% del valor agregado bruto agropecuario del 2017, con lo cual se podría alimentar a 1.5 millones de personas (9% de la población).

Reafirma el carácter e importancia de los tres ejes articulados a la posibilidad de concentrarlos en un marco normativo de la naturaleza y alcance que se ha debatido a nivel de la Región, pero destaca la desconcentración de acciones y lo fundamental de establecer mecanismos de coordinación con los GADs, para garantizar la legitimidad de la norma.

Por el lado de las oportunidades destaca: A través de la creación de la Ley, se le otorgaría la facultad al órgano rector de articular de manera rápida y eficaz con las entidades componentes; crear mecanismos o productos atractivos para el sector privado despierte el interés de incursionar en procesos enfocados en la gestión de PDA; la creación de normas específicas necesarias para el funcionamiento de cada eje, serán mucho más rápidas; y general procesos de articulación con organismos públicos, privados y sobre todo la coordinación efectiva con los gobiernos autónomos descentralizados.

Entre los desafíos planteados, versa sobre:

- La disponibilidad de datos y cifras respecto a PDA a nivel nacional que aún resulta complicado tenerlos integrados, pese a que se ha levantado una línea base con una metodología que debe ser aterrizada con un trabajo a nivel de territorio para analizar todos los eslabones de la cadena.
- General una estructura organizacional para la gestión de PDA en el país.
- Identificar los actores clave para la gestión de PDA.
- Propiciar espacios de discusión y de socialización respecto de la PDA.
- Conformar estructuras de gestión público/privadas para atenuar la PDA.

El Presidente agradece al Ing. Luque, delegado del Ministro de Agricultura y abre el dialogo para preguntas.

La As. Dallyanna Passailaigue como proponente del proyecto reconoce el apoyo brindado por la FAO a este empeño y resalta como el inesperado COVID ha visibilizado en el mundo dos problemas recurrentes: El hambre y la pobreza, males que en el caso ecuatoriano se los padecía antes de la crisis sanitaria, pero que se han agudizado por algunas causas como la paralización de las actividades económicas y la coincidencia manifiesta sobre erradicar el hambre como una prioridad impostergable del Estado, si pretende hablar de desarrollo.

Resalta que los estudios recientes realizados por la FAO ponen en evidencia la existencia de dos mundos en este sistema con 1.3 millones de personas subalimentadas y de otro lado desperdicio de víveres suficientes para alimentar a más de ese universo de personas. Sin embargo estos alimentos que aún son aptos para el consumo humano no terminan de orientarse completamente a personas en vulnerabilidad alimentaria, que repercuten como se ha informado en ingentes millones de pérdidas de recursos financieros al año. La CEPAL y la FAO han afirmado que producto de esta crisis, la población en condición de pobreza extrema en LAC, podría llegar a 83.4 millones de personas en este año, lo que significaría un alza significativa en los niveles de hambre debido a la dificultad que enfrentará ese universo de personas para acceder a los alimentos.

Ante esta dura e injusta realidad, corresponde legislar para orientar una mejor distribución de alimentos con el fin de mitigar el hambre en las personas vulnerables, que justamente es de lo que trata en proyecto en conocimiento y debate de esta Comisión, iniciativa que además cumple con un objetivo superior que representa ideales humanos que sin importar su condición cada ser humano pueda ir a su cama luego de haberse alimentado apropiadamente.

Destaca que el proyecto cuenta con elementos comunes a lo abordados en la legislación disponible en la Región y entre los principales constan:

El establecimiento de una política pública integral para abordar la problemática y lograr prevenir y reducir la PDA; prohíbe la destrucción de alimentos aptos para consumo humano, privilegiando la donación a los bancos de alimentos y a organizaciones dedicadas a esta actividad para que sean redistribuidos entre las personas más necesitadas del país; se prohíbe la venta y/o destinar los productos donados a un fin distinto al establecido en este proyecto de Ley; contempla como mecanismo de control el llevar registros de informes semestrales para evitar mercados negros; el MIESS deberá crear como incentivo un reconocimiento para las empresas socialmente responsables; desarrolla un capítulo de

educación y promoción para el logro del objetivo macro de crear conciencia en todas las personas sobre esta problemática y que se desarrollará a través de campañas comunicacionales para sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de evitar el desperdicio de alimentos.

Un factor relevante es que el proyecto instaura el día nacional de reducción, pérdida y desperdicios de alimentos, propuesto el 18 de octubre; la representación de un ente regulador que estará a cargo del MAGAP, con lo que se ha configurado en realidad un proyecto de cuarta generación que plantea prevenir y reducir, obliga a no destruir y a donar los alimentos para mitigar el hambre y se propone que se incentive por medio de un beneficio tributario.

Haciendo una síntesis de las exposiciones de las representantes de FAO/Ecuador, con respecto a la gobernanza, abordando uno de los pilares y estrategias de acción se decidió aportar para la solución de la problemática en toda la cadena agroalimentaria. Una ley es tan solo un punto de partida que con los aportes extraordinarios se fortalecerá para modificar comportamientos, ratificando que sin un concepto de integralidad de política, actores y financiamiento sería imposible lograr los resultados buscados, por tanto recuerda a sus colegas que como legisladores tienen la obligación de reconocer las necesidades ciudadanas y plantear las soluciones que de alguna manera recoge esta propuesta. Es un imperativo ético y jurídico del Ecuador legislar para acabar con el hambre.

La As. R. Verdezoto formula preguntas al delegado del MAG respecto a los productores de leche en el país que según afirma, su actividad ha decaído en la crisis sanitaria, pues señala que la industria producía alrededor de 6 millones de litros de leche, que se ha afectado en más del 20%, en este marco consulta ¿Qué están realizando al respecto?; con la sobre demanda que no se consume ¿Qué es lo que ha planteado el Ministerio para no desperdiciar el alimento? ¿Existe alguna política del gobierno al respecto?.

Respuestas.- Desde al año anterior, frente al abuso manifiesto de ciertas industrias sobre el consumo de suero de leche cuyo efecto era disminución de la compra de leche con repercusión en los precios, gracias a la iniciativa del MAG de prohibir el uso del suero de leche, neutralizaron este problema. La disminución en el consumo en épocas de pandemia con repercusión en los precios, si se revisa las acciones y operativos de Agrocalidad, se están realizando clausuras y otra medida es la dispuesta desde la Presidencia de la República facultando al Ministerio a comprar la leche que permita sacar del mercado un gran excedente, hasta normalizar la oferta y la demanda y regularizar los precios.

La As. P. Henríquez destaca el valioso aporte de los expositores con los elementos que se deberían tener presente a la hora del debate del proyecto de Ley, considerando sobre todo las experiencias y la legislación comparada de la Región, pero a la vez expresa su preocupación por los momentos difíciles que está atravesando el sector bananero de la provincia de El Oro con más de 5000 productores medianos y pequeños que enfrentan una situación económica de crisis y que hay que apoyar, por lo que pregunta: ¿Qué actividad cumple el MAGAP con los GADs para que esa producción bananera inactiva y que no se está vendiendo se la puede distribuir a los sectores vulnerables y pueda apoyar en esta crisis? Y ¿Qué políticas se están instrumentando para evitar que se pierda ese producto?.

Respuestas- Efectivamente existe un problema con el banano en esta época y es preciso entender que el sector trabaja en dos formas: La una es de aquellos productores que tienen contrato un contrato con el exterior, que lo tanto les es posible mantener los precios de alguna manera estables durante todo el año; y, el otro segmento es de aquellos que no tienen este respaldo contractual y son pequeños productores que se guían por precios spot, de acuerdo como se mueve la oferta y la demanda que por lo general fluctúa durante el año, aproximándose a los precios establecidos para el primer grupo.

En esta época lo que ha existido es un problema de flujo de caja, para lo cual el Ministerio viene trabajando con **BANECUADOR** para sacar líneas de crédito que permitan mantener un equilibrio financiero y sobre todo no se vean afectadas las prácticas culturales de fertilización y fumigación y que frente a la baja de flujo de caja tengan acceso a fertilizantes y fungicidas evitando la baja de la producción en los meses siguientes.

Otro aspecto importante con el banano cuando se produce desperdicio es que hay que educar al consumidor frente a la pérdida de alimentos que en el caso del banano influye mucho la estética, lo cual no significa que al aparecer una manchita, el producto sea malo, por lo tanto hay que comunicar y vender la parte nutricional que debe reflejar en el mercado como aporte nutricional. Y un agradecimiento a los productores bananeros que han donado sus productos para sectores vulnerables, como lo ha insinuado la As. Henríquez.

El Presidente agradece a nombre de la Comisión y solicita la información presentada que permitirá fortalecer el informe del proyecto que debate en la Comisión. A manera de resume destaca los aspectos más relevantes de este importante encuentro, con la visión de carácter integrador e internacional sobre la gestión de PDA en ALC, lo fundamental del enfoque de prevención como eje para evitar la pérdida en la cadena alimentaria, la importancia de tomar medidas al inicio de cadena y la neutralización del impacto ambiental conexas, la mejora de los procesos, el impacto del desperdicio de alimentos, la pérdida de recursos de agricultores, los beneficios de la seguridad alimentaria, el aumento de la productividad y la relevancia de un trabajo mancomunado, en el marco de una política pública de carácter integral.

La reflexión en torno a que la PDA afecta el derecho a la vida digna y a la salud y el punto de partida debe ser donación de alimentos para lograr una redistribución en favor de los sectores desprotegidos, en un contexto de conexión alimentos, productores y consumidor. Velar que a través de la ley no se resuelva esquemas punitivos, sino propender al bienestar de la comunidad. Destacó el punto de vista del MAG que viene actuando y los desafíos y oportunidades para colaborar en la construcción de legislación de beneficio colectivo.

Agotados los puntos del orden del día y siendo las diez horas con veinte y seis minutos (10:26), se clausura la sesión No. 81 correspondiente al período legislativo 2019-2021.

Dr. William A. Garzón Ricaurte
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN
DEL DERECHO A LA SALUD

Dr. Fernando Paz Morales
SECRETARIO RELATOR DE LA
COMISIÓN DEL DERECHO A LA SALUD