



GUATEMALA  
**RECOMENDACIONES**  
LEYES Y  
POLÍTICAS PARA  
LA DONACIÓN  
DE ALIMENTOS

MARZO DE 2021

## **Autores**

Este informe fue escrito por los siguientes miembros del personal y estudiantes de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard: Regan Plekenpol, David J. Jefferson, Melissa Shapiro y Emily M. Broad Leib.

## **Agradecimientos**

Agradecemos a la Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN), cuyos aportes, ideas y experiencia sirvieron de base para gran parte de nuestra investigación. Este informe también fue posible gracias al asesoramiento y al apoyo de nuestros socios locales en Guatemala, con quienes discutimos las ideas aquí expuestas, incluyendo Desarrollo en Movimiento y muchas otras ONG, empresas y organismos gubernamentales.

## **Acerca del proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos**

El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos (Global Food Donation Policy Atlas) es una iniciativa pionera para promover mejores leyes sobre la donación de alimentos, con el fin de ayudar a abordar tanto la pérdida de alimentos como la inseguridad alimentaria. Este proyecto traza el mapa de las leyes que repercuten en la donación de alimentos en países de todas partes del mundo, a fin de: ayudar a los profesionales a comprender las leyes nacionales relativas a la donación de alimentos; comparar las leyes de los distintos países y regiones; analizar las cuestiones jurídicas y los obstáculos a la donación; y compartir las mejores prácticas y recomendaciones para superar esos obstáculos. El proyecto es una iniciativa de colaboración entre la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias de la Facultad de Derecho de Harvard y la Red Mundial de Bancos de Alimentos. Para conocer y comparar las leyes y políticas de donación de alimentos de los países investigados por la FLPC hasta la fecha, visite [www.atlas.foodbanking.org](http://www.atlas.foodbanking.org).

## **Acerca de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias de la Facultad de Derecho de Harvard**

La Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) presta servicios a organizaciones asociadas y comunidades ofreciendo orientación sobre innovadoras cuestiones jurídicas y normativas del sistema alimentario, al tiempo que involucra a los estudiantes de derecho en la práctica de las leyes y políticas alimentarias. La FLPC tiene como objetivo aumentar el acceso a alimentos saludables, apoyar la producción de alimentos y sistemas alimentarios sostenibles, y reducir el desperdicio de alimentos sanos y saludables. Para más información, visite [www.chlpi.org/FLPC](http://www.chlpi.org/FLPC).



## **Acerca de la Red Mundial de Bancos de Alimentos**

La Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN) es una organización internacional sin fines de lucro que alimenta a aquellos que padecen hambre en el mundo mediante la unión y el fomento de los bancos de alimentos en más de 40 países. La GFN se enfoca en la lucha contra el hambre y la prevención del desperdicio de alimentos ofreciendo conocimientos especializados, dirigiendo recursos, promoviendo el intercambio de conocimientos y el desarrollo de conexiones que aumenten la eficiencia, garanticen la seguridad alimentaria y ayuden a los bancos de alimentos a llegar a más personas que padecen hambre. Para más información, visite [www.foodbanking.org](http://www.foodbanking.org).



## **Hecho posible con el apoyo de la Fundación Walmart**

La investigación incluida en este informe fue posible gracias a la financiación de la Fundación Walmart. Los resultados, conclusiones y recomendaciones que se presentan en este informe son exclusivamente de la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard y no reflejan necesariamente las opiniones de la Fundación Walmart.



Diseño del informe: Najeema Holas-Huggins.

# ÍNDICE

<b>Acerca de estas recomendaciones.....</b>	<b>1</b>
<b>Resumen de las recomendaciones.....</b>	<b>2</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>3</b>
<b>Desafíos legales y recomendaciones de políticas.....</b>	<b>4</b>
Seguridad alimentaria para donaciones.....	4
Resumen de la situación.....	4
Recomendaciones de políticas.....	5
Etiquetado de fechas.....	5
Resumen de la situación.....	5
Recomendaciones de políticas.....	6
Protección frente a la responsabilidad para donaciones de alimentos.....	8
Resumen de la situación.....	8
Recomendaciones de políticas.....	8
Incentivos fiscales y barreras impositivas.....	9
Resumen de la situación.....	9
Recomendaciones de políticas.....	10
Otras disposiciones.....	11
Resumen de la situación.....	11
Recomendaciones de políticas.....	11
<b>Conclusión.....</b>	<b>12</b>

# ACERCA DE ESTAS RECOMENDACIONES

Este documento es fruto del proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos (Global Food Donation Policy Atlas), una alianza entre la Clínica de Leyes y Políticas Alimentarias (FLPC) de la Facultad de Derecho de Harvard y la Red Mundial de Bancos de Alimentos (GFN).<sup>1</sup> El proyecto Atlas es una alianza innovadora concebida para trazar el mapa de las leyes y políticas que afectan la donación de alimentos en 15 países durante dos años y para proporcionar un análisis jurídico comparativo basado en estas conclusiones. Para cada uno de esos países, el proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos elaborará una Guía Legal para identificar las leyes relativas a la donación de alimentos en ese país. Si bien el panorama difiere a través de las fronteras geopolíticas, las Guías Legales reconocen cuestiones universales que repercuten en los esfuerzos por reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y aumentar su recuperación. Estos temas incluyen la seguridad alimentaria, el etiquetado de fechas, la responsabilidad, los impuestos y las subvenciones o programas de financiación del gobierno.

Las partes interesadas de los países en cuestión, incluidos los bancos de alimentos y otras organizaciones de recuperación de alimentos, los donantes de alimentos, los funcionarios gubernamentales y los expertos jurídicos, precisaron el contenido de las Guías Legales y pusieron de manifiesto las medidas prioritarias para la modificación de las leyes y las políticas. Sobre la base de estas conclusiones, la FLPC ha elaborado recomendaciones específicas para cada país. Estas recomendaciones tienen por objeto servir de complemento a la Guía Legal, aunque ambos documentos pueden ser independientes. El propósito de estas recomendaciones es destacar acciones específicas para mejorar las leyes, políticas y programas relevantes a la pérdida, desperdicio y donación de alimentos.

Este documento establece recomendaciones centradas en Guatemala, donde se estima que entre el 14% y el 16% de todos los alimentos se pierden o se desperdician,<sup>2</sup> y el 45.2% de la población ya sufría inseguridad alimentaria antes de la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19).<sup>3</sup> En el análisis que sigue a continuación, se ofrece una breve reseña de las cuestiones jurídicas más relevantes para la donación de alimentos, que están explicadas más en detalle en la Guía Legal de Guatemala. Las recomendaciones incluidas en el presente informe no son exhaustivas, pero ofrecen una selección de mejores prácticas y soluciones normativas para reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y combatir la inseguridad alimentaria mediante leyes y políticas más estrictas de donación de alimentos en Guatemala.





# RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que figuran en el presente documento proporcionan un punto de partida a las partes interesadas de Guatemala para fortalecer el marco jurídico y normativo pertinente a la donación de alimentos. Los bancos de alimentos y otras organizaciones cuya misión es reducir el desperdicio de alimentos y aumentar las donaciones de alimentos (denominadas colectivamente "organizaciones de recuperación de alimentos"), los donantes y los encargados de la formulación de políticas deberían considerar oportunidades adicionales para promover la donación de alimentos y reducir su desperdicio.

Para garantizar que los alimentos se donen de forma segura y no supongan un riesgo para quienes los reciben, y para ofrecer más claridad para alentar a los donantes de alimentos, el gobierno debería:

- **Modificar el Código de Salud y su Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos (RSA) para explicar con más detalle los requisitos de seguridad alimentaria aplicables a la donación de alimentos.**
- **Elaborar y difundir orientación para aclarar qué requisitos de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados.**

Para garantizar que las etiquetas de fechas basadas en la calidad no conduzcan al desperdicio de alimentos que de otro modo serían seguros para su consumo o donación, el gobierno debería:

- **Coordinar con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) la introducción de un sistema estandarizado de etiquetado de doble fecha en el Reglamento Técnico Centroamericano para el Etiquetado General de los Alimentos Preenvasados.**
- **Modificar el RSA para definir la "fecha de vencimiento o caducidad" como una etiqueta basada en la seguridad y permitir la donación de alimentos antes de esta fecha.**
- **Promover la educación y concientización de los consumidores acerca del significado de las etiquetas de fechas y su aplicación a los alimentos donados.**

Para garantizar que la preocupación por la responsabilidad relacionada con la donación de alimentos no desanime a los posibles donantes, el gobierno debería:

- **Adoptar leyes nacionales que establezcan protección de responsabilidad clara y amplia para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos que actúen de buena fe.**

Para garantizar que los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos tengan suficiente incentivo para participar en la donación de alimentos, el gobierno debería:

- **Aumentar la deducción fiscal disponible para las donaciones de alimentos que cumplan con los requisitos y ampliar el beneficio para incluir los gastos relacionados.**
- **Ofrecer créditos fiscales para las donaciones realizadas a las organizaciones de recuperación de alimentos y otros intermediarios que distribuyen los alimentos donados a las poblaciones que padecen inseguridad alimentaria.**

Para garantizar que la donación de alimentos tenga prioridad como una solución al hambre, la inseguridad alimentaria y la pérdida y el desperdicio de alimentos, especialmente en las comunidades más remotas, el gobierno debería:

- **Adoptar una ley o política nacional para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover su donación.**

# INTRODUCCIÓN

Las políticas diseñadas tanto para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos como para promover su donación son fundamentales para los países que responden a las cargas simultáneas de la pobreza, la malnutrición y la inseguridad alimentaria. Tal es el caso de Guatemala, donde los últimos informes muestran que el 59% de la población vive por debajo del umbral de pobreza,<sup>4</sup> el 47% de los niños padecen malnutrición y más del 45% de la población sufre inseguridad alimentaria.<sup>5</sup> Estas condiciones afectan de manera desproporcionada a las poblaciones rurales e indígenas,<sup>6</sup> ya que las frecuentes sequías y los desastres naturales han disminuido las cosechas, las oportunidades laborales y los ingresos de los hogares en estas comunidades.<sup>7</sup> Aunque todavía se desconoce el impacto total de la pandemia sobre la seguridad alimentaria y el hambre en Guatemala, las pruebas indican que puede ser bastante grave. Para septiembre de 2020, el Banco Mundial predijo que un millón de personas más caerían en la pobreza si la crisis persiste.<sup>8</sup>

Antes de la pandemia, Guatemala demostró ser consciente de la inseguridad alimentaria, la malnutrición y el hambre generalizados y trató de responder en consecuencia. La *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* de 2006,<sup>9</sup> por ejemplo, no solo intenta reducir la inseguridad alimentaria y la malnutrición, sino que también reconoce que la donación de alimentos puede ser fundamental para este esfuerzo.<sup>10</sup> La Ley estableció una *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (Política de SAN) con nueve "ejes programáticos", el primero de los cuales aborda explícitamente la donación de alimentos como algo necesario para garantizar la disponibilidad de alimentos para toda la población.<sup>11</sup> Este eje exige el establecimiento de un "marco normativo, institucional y operativo para el manejo de contingentes y donaciones de alimentos, cuando sea necesario recurrir a estas fuentes para superar etapas críticas de desabastecimiento de alimentos".<sup>12</sup>

## ANTES DE LA PANDEMIA, GUATEMALA DEMOSTRÓ SER CONSCIENTE DE LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA, LA MALNUTRICIÓN Y EL HAMBRE GENERALIZADOS Y TRATÓ DE RESPONDER EN CONSECUENCIA.

Esta atención a la donación de alimentos refleja la dirección del Sistema de Integración Económica Centroamericana, un bloque comercial que incluye a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.<sup>13</sup> En 2005, la *Secretaría de Integración Económica Centroamericana* (SIECA), que facilita el comercio y la unidad económica entre los países miembros, emitió una amplia declaración de apoyo a las leyes y políticas de donación de alimentos.<sup>14</sup> La Resolución N.º 145-2005 de la SIECA establece los principios y objetivos clave para potenciar la donación de alimentos como herramienta de desarrollo.<sup>15</sup> En 2018, en consonancia con esta Resolución, el Congreso consideró la aprobación de una ley de donación de alimentos (*Iniciativa que Dispone Aprobar Ley para la Donación de Alimentos* o *Iniciativa de Ley para la Donación de Alimentos*).<sup>16</sup> La *Iniciativa de Ley para la Donación de Alimentos* fue evaluada por la Comisión de Salud y Asistencia Social y la Comisión de Seguridad Alimentaria, que recomendaron que no se aprobara la propuesta tal como estaba redactada.<sup>17</sup>

En octubre de 2019, la Comisión de Seguridad Alimentaria del Congreso presentó una iniciativa para aprobar una ley contra la pérdida y el desperdicio de alimentos (*Iniciativa que Dispone Aprobar Ley de Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos* o *Iniciativa de Ley de Prevención de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos*).<sup>18</sup> La *Iniciativa de Ley de Prevención de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos* reconoce que la reducción de la pérdida y el desperdicio de alimentos es un componente estratégico para combatir el hambre, la inseguridad alimentaria y la inseguridad nutricional.<sup>19</sup> Al momento de redactar este documento, la Ley propuesta todavía no había sido tratada en el Congreso.

Incluso sin un marco nacional que controle la pérdida, el desperdicio o la recuperación de alimentos, los actores del sector privado han ayudado a acelerar la recuperación y redistribución de excedentes de alimentos seguros. Desarrollo en Movimiento es una organización sin fines de lucro que se asocia con empresas guatemaltecas para rescatar y recuperar alimentos y otros productos esenciales, que luego se redistribuyen a organizaciones comunitarias.<sup>20</sup> En 2019, la organización informó haber redistribuido casi 590,000 kilogramos de alimentos donados a más de 170,000 beneficiarios.<sup>21</sup> Con el aumento de la demanda debido a la pandemia de COVID-19, el impacto de la organización se intensificó en 2020, recibiendo casi 450,000 kilos de alimentos y beneficiando a 225,000 personas entre enero y julio.<sup>22</sup>

La adopción de intervenciones normativas para fortalecer las normas existentes contribuirá en última instancia a lograr una mayor recuperación y donación de alimentos en Guatemala. En las secciones siguientes se resumen brevemente algunas de las cuestiones jurídicas más comunes relacionadas con la donación de alimentos, identificadas y descritas con más detalle en la Guía Legal, y se ofrecen recomendaciones de políticas para hacer frente a esos problemas.

# DESAFÍOS LEGALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

## Seguridad alimentaria para donaciones

### Resumen de la situación

En muchos países, un obstáculo fundamental para la donación de alimentos es la falta de conocimiento o de orientación de fácil acceso acerca de los procedimientos de seguridad para la donación de alimentos. Los posibles donantes suelen tener dudas sobre cuáles son las normas de seguridad alimentaria que se aplican a los alimentos donados, en contraposición a los alimentos comprados, así como cuáles medidas son necesarias para donar alimentos de manera segura en cumplimiento de las normas aplicables. Como resultado, el excedente de alimentos seguros que podría haberse redirigido a las poblaciones necesitadas se envía en cambio a los vertederos. En Guatemala, esta incertidumbre se debe a la falta de detalles en el marco jurídico de la seguridad alimentaria del país, que incluye el *Código de Salud*<sup>23</sup> y su *Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos (RSA)*.<sup>24</sup> Tanto el Código de Salud como el RSA cuentan con secciones que abordan directamente la donación de alimentos, pero no proporcionan orientación adaptada o específica para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos.<sup>25</sup>

El capítulo V del Código de Salud, por ejemplo, solo ofrece comentarios generales sobre los alimentos donados y los mecanismos de supervisión gubernamental. En consonancia con la Resolución N.º 145-2005 de la SIECA, que requiere que los países miembros designen a una entidad pública para supervisar las operaciones de donación,<sup>26</sup> el Código de Salud designa al *Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)* como el organismo principal para confirmar la seguridad y calidad de los alimentos donados.<sup>27</sup> Además, delega en el MSPAS y en otros organismos pertinentes, como el *Ministerio de Ganadería y Alimentación (MAGA)*, la emisión de un reglamento que desarrolle las normas de seguridad para los alimentos donados.<sup>28</sup> El Código de Salud ofrece orientación mínima para estos organismos, limitándose a sugerir que los alimentos donados deben tener un "*período de conservación*" que permita la distribución y el consumo de alimentos en buen estado.<sup>29</sup> El Código de Salud no define con más detalle esta norma mínima de seguridad alimentaria.

En consonancia con la facultad delegada por el Código de Salud, el MSPAS y el MAGA emitieron el RSA para explicar varias de las disposiciones del Código de Salud. El RSA incluye unos pocos artículos específicos sobre donaciones, pero estas disposiciones escasas no explican las normas de seguridad para los alimentos donados ni definen las normas de seguridad alimentaria establecidas en el Código de Salud.<sup>30</sup> En cambio, las disposiciones específicas sobre donaciones del RSA aclaran que el MSPAS y el MAGA son responsables de coordinar la importación y distribución oportuna de los alimentos donados.<sup>31</sup> Las disposiciones también permiten a las autoridades sanitarias confirmar que los alimentos donados son aptos para el consumo humano.<sup>32</sup> El RSA no explica de qué manera las autoridades sanitarias deben realizar esta determinación, ni identifica las normas de seguridad alimentaria pertinentes para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos.

Intentar discernir qué normas de seguridad alimentaria se aplican a la donación de alimentos es una tarea difícil y desafiante, especialmente porque el gobierno no ha proporcionado orientación al respecto. Por lo tanto, los donantes de alimentos pueden evitar donar los excedentes de alimentos, y las organizaciones de recuperación de alimentos pueden negarse a aceptar ciertas donaciones que, por lo demás, son seguras para el consumo. Comprender qué requisitos de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados es importante para minimizar los posibles daños a los receptores de las donaciones y garantizar que se donen alimentos seguros para el consumo en lugar de desecharlos. Sin embargo, el sistema actual carece de claridad para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos en cuanto a las disposiciones aplicables.

## Recomendaciones de políticas

1.

**MODIFICAR EL CÓDIGO DE SALUD Y SU REGLAMENTO PARA LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS (RSA) PARA EXPLICAR CON MÁS DETALLE LAS NORMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA APLICABLES A LA DONACIÓN DE ALIMENTOS.**

Para eliminar la incertidumbre sobre qué normas de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados, el MSPAS y el MAGA deberían ampliar las disposiciones específicas sobre donaciones que ya existen en el RSA. Tal como está redactado, el RSA no identifica qué disposiciones normativas o normas de seguridad alimentaria se aplican a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos. El RSA tampoco detalla el requisito del Código de Salud de que todos los alimentos donados deben estar en "buen estado", un término que no tiene una definición transparente e inequívoca.<sup>33</sup> En consonancia con su autoridad delegada, el MSPAS y el MAGA deberían modificar el RSA para definir esta norma mínima de aptitud, explicar mejor los términos "criterios de aceptación" y "calidad y seguridad" que figuran en el Código de Salud, y aclarar cuáles corresponden a los alimentos donados.<sup>34</sup> El RSA debería ofrecer orientación clara y específica sobre las normas de seguridad alimentaria para el transporte y la distribución de alimentos donados, no solo importados sino también recuperados de la cadena de suministro de alimentos nacional.<sup>35</sup> Además, dado que el RSA contiene ciertas disposiciones que afectan la comerciabilidad pero no la seguridad (por ejemplo, las normas sobre el envasado), la sección específica sobre donaciones del Reglamento debería enumerar claramente cuáles de sus disposiciones son pertinentes para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos.

2.

**ELABORAR Y DIFUNDIR ORIENTACIÓN PARA ACLARAR QUÉ REQUISITOS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA SE APLICAN A LOS ALIMENTOS DONADOS.**

Una orientación clara por parte del MSPAS y otros organismos pertinentes sobre las disposiciones de seguridad alimentaria que se aplican a los alimentos donados aliviaría las preocupaciones de los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos. Asegurarse de que estos actores comprendan que se aplican requisitos sanitarios a los alimentos donados también contribuiría a aumentar la cantidad y la seguridad de las operaciones de donación. El MSPAS, que es el principal organismo encargado de confirmar la seguridad y la calidad de los alimentos donados,<sup>36</sup> debería redactar esta orientación de conformidad con la autoridad que le ha sido delegada en virtud del Código de Salud. Como se mencionó anteriormente y se discutió con mayores detalles en la Guía Legal de Guatemala, el artículo 146 del Código de Salud encarga al MSPAS y a otras instituciones relacionadas la formulación de políticas de donación de alimentos dentro del marco de seguridad alimentaria de la nación.<sup>37</sup> La orientación del organismo ofrece un vehículo relativamente rápido y menos formal a través del cual el MSPAS podría cumplir esta responsabilidad y proporcionar la tan necesaria aclaración para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos.

## Etiquetado de fechas

### Resumen de la situación

Una de las principales causas del desperdicio de alimentos y un obstáculo para la donación de alimentos es la idea errónea generalizada sobre las etiquetas de fechas tales como "vender antes de", "consumir antes de" o "consumir preferentemente antes de" en los productos alimenticios. Muchos donantes y consumidores interpretan estas etiquetas de fechas como indicadores de seguridad alimentaria. Sin embargo, en la gran mayoría de los alimentos, las etiquetas de fechas indican la frescura o calidad más que la seguridad alimentaria, y son pocos los alimentos que tienen más probabilidades de transmitir enfermedades a lo largo del tiempo. Sin embargo, los donantes y organizaciones de recuperación de alimentos cautelosos pueden descartar los alimentos después de esa fecha, incluso si son perfectamente seguros para donar y consumir.

En otros países que han medido el impacto de las etiquetas de fechas, la investigación muestra que los consumidores generalmente confunden las etiquetas de fechas con indicadores de seguridad y no de calidad. En el Reino Unido, por ejemplo, los investigadores observaron que los consumidores desechaban alrededor del 22% de los alimentos que podrían haber consumido debido a la confusión sobre la fecha de la etiqueta.<sup>38</sup> Del mismo modo, el 84% de los estadounidenses



informan que tiran los alimentos después de la fecha de vencimiento debido a preocupaciones sobre la seguridad, incluso cuando el riesgo de enfermedades transmitidas por los alimentos en ese momento sea mínimo.<sup>39</sup> Esta confusión se produce en los hogares, pero también repercute en la disposición de las empresas de alimentos para donar, además de crear un estigma contra los alimentos vencidos entre los receptores de las donaciones de alimentos.

Este ciclo de confusión y desperdicio se produce en Guatemala bajo el actual régimen de etiquetado de fechas, cuya regulación a nivel nacional es poco precisa en virtud del RSA.<sup>40</sup> El propio RSA no detalla el sistema de etiquetado de fechas, sino que se remite a la "normativa vigente" (es decir, el *Reglamento Técnico Centroamericano, RTCA 67.01.02:10, Etiquetado General de los Alimentos Previamente Envasados (Preenvasados)*).<sup>41</sup> Este Reglamento Técnico tiene por objeto compatibilizar normas en el marco del Sistema de Integración Económica Centroamericana y está diseñado para ajustarse a la Norma General del *Codex Alimentarius* para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados (Codex Stan 1-1985) (Rev. 1-1991 y las modificaciones introducidas en las sesiones 23<sup>a</sup>, 24<sup>a</sup>, 26<sup>a</sup> y 28<sup>a</sup> de 1999, 2001, 2003 y 2005).<sup>42</sup> En consonancia con las versiones anteriores de la Norma General del *Codex Alimentarius*, el Reglamento Técnico Centroamericano exige que la mayoría de los alimentos preenvasados<sup>43</sup> tengan una "fecha de vencimiento o caducidad".<sup>44</sup>

Lamentablemente, el Reglamento Técnico Centroamericano no se ajusta a la más reciente actualización de la Norma General del *Codex Alimentarius*, que recomienda un sistema de etiquetado de doble fecha. La actualización de 2018 de la Norma General del *Codex Alimentarius* para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados designa la "fecha de caducidad" como una etiqueta basada en la seguridad que solo puede colocarse en los alimentos que suponen un mayor riesgo para la salud una vez pasada la fecha;<sup>45</sup> para el resto de los alimentos, el *Codex Alimentarius* sugiere que los fabricantes puedan colocar una fecha de tipo "consumir preferentemente antes de" para indicar la máxima calidad.<sup>46</sup> Por el contrario, el Reglamento Técnico no introduce etiquetas distintas ni define claramente la "fecha de vencimiento o caducidad" como una etiqueta basada en la seguridad. En cambio, el Reglamento Técnico define la "fecha de vencimiento o caducidad" como la fecha en que termina el período durante el cual el fabricante garantiza los atributos de *calidad* del producto que normalmente esperan los consumidores, siempre y cuando haya sido almacenado en las condiciones indicadas (énfasis añadido).<sup>47</sup> Por lo tanto, los fabricantes de Guatemala pueden utilizar esta etiqueta para indicar la máxima calidad y no la seguridad.

Sin embargo, si bien indica que esta etiqueta se aplica a la calidad, el Reglamento Técnico Centroamericano establece que los alimentos vencidos ya no son comercializables.<sup>48</sup> Aunque los alimentos pueden ser seguros para su consumo después de esta fecha fijada (ya que es un indicador de calidad), es probable que los donantes y organizaciones de recuperación de alimentos cautelosos presuman que la "fecha de vencimiento o caducidad" es una indicación de seguridad, de acuerdo con el *Codex Alimentarius*. Como resultado, los donantes de alimentos pueden inclinarse a tirar los alimentos vencidos, y las organizaciones de recuperación de alimentos pueden negarse a aceptar la donación de alimentos una vez que haya pasado la fecha fijada, independientemente de si los alimentos siguen siendo seguros para el consumo humano.

## Recomendaciones de políticas

### **1. COORDINAR CON LA SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA (SIECA) LA INTRODUCCIÓN DE UN SISTEMA ESTANDARIZADO DE ETIQUETADO DE DOBLE FECHA EN EL REGLAMENTO TÉCNICO CENTROAMERICANO PARA EL ETIQUETADO GENERAL DE LOS ALIMENTOS PREENVASADOS.**

Para eliminar la confusión en torno a la aplicación de las etiquetas de fechas en Guatemala, el gobierno debería proponer la modificación del Reglamento Técnico Centroamericano para alinearlo plenamente con la actualización de 2018 de la Norma General del *Codex Alimentarius* para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados. En concreto, el Reglamento Técnico debería redefinir la "fecha de vencimiento o caducidad" como una etiqueta basada en la seguridad que puede colocarse en los alimentos solo si el riesgo de seguridad alimentaria aumenta con el tiempo. El Reglamento Técnico también debería ofrecer una fecha alternativa basada en la calidad que los fabricantes puedan elegir en lugar de una "fecha de vencimiento o caducidad", como una etiqueta de tipo "consumir preferentemente antes de".

Muchos otros países y la industria alimentaria están adoptando este sistema de etiquetado de doble fecha como una forma de reducir el desperdicio innecesario de alimentos. Por ejemplo, la Unión Europea exige a los fabricantes que seleccionen

solo una de las dos etiquetas estándar. La frase "consumir preferentemente antes de" se requiere para los alimentos cuya etiqueta indica calidad, mientras que la frase "consumir antes de" o "fecha de vencimiento" se utiliza si el riesgo de seguridad alimentaria aumenta después de esa fecha.<sup>49</sup> Varios Estados Miembros de la Unión Europea también han emitido orientación aclarando el impacto de estas fechas en la donación de alimentos, y otros han introducido leyes que permiten explícitamente la donación después de la fecha indicada en "consumir preferentemente antes de" (pero no después de la fecha indicada en "consumir antes de").<sup>50</sup> El Foro de Bienes de Consumo, una red mundial de 400 empresas de bienes de consumo en 70 países, también ha pedido que se adopte un sistema estandarizado de etiquetado de doble fecha con frases separadas para indicar la fecha de calidad y la fecha de seguridad en las etiquetas.<sup>51</sup>

La *Comisión Guatemalteca de Normas* (COGUANOR) perteneciente al *Ministerio de Economía* (MINECO) tiene la responsabilidad de supervisar la conformidad de los reglamentos técnicos con las normas nacionales. Debería proponer esta actualización a los miembros de la SIECA.<sup>52</sup> El MINECO debería coordinar con los demás organismos que conforman el *Subgrupo de Medidas de Normalización de la Región Centroamericana* y que adoptaron la Norma Técnica.<sup>53</sup> Cualquier propuesta de modificación al Reglamento Técnico requeriría la aprobación final del *Consejo de Ministros de Integración Económica Centroamericana* (COMIECO).<sup>54</sup> La aprobación de una modificación de este tipo puede implicar un proceso reiterativo, pero no carece de precedentes. La SIECA debate continuamente las posibles actualizaciones de los reglamentos técnicos existentes y la adopción de nuevos reglamentos relacionados con la seguridad alimentaria y el etiquetado.<sup>55</sup>

## 2.

### MODIFICAR EL REGLAMENTO PARA LA INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS (RSA) PARA DEFINIR LA "FECHA DE VENCIMIENTO O CADUCIDAD" COMO UNA ETIQUETA BASADA EN LA SEGURIDAD Y PERMITIR LA DONACIÓN DE ALIMENTOS ANTES DE ESTA FECHA.

En la actualidad, el RSA ofrece orientación mínima sobre el significado y la aplicación adecuados de las etiquetas de fechas, exigiendo únicamente que los fabricantes coloquen "fechas de caducidad o vencimiento" según corresponda.<sup>56</sup> Si el Reglamento Técnico Centroamericano es modificado para presentar un sistema de etiquetado de doble fecha de acuerdo con el *Codex Alimentarius*, según la recomendación anterior, el MSPAS y el MAGA también deberían actualizar el RSA para detallar claramente este sistema de etiquetado de doble fecha. En consonancia con este sistema de etiquetado de doble fecha, el RSA debería aclarar que la "fecha de vencimiento o caducidad" pretende transmitir la fecha antes de la cual el producto debería venderse o consumirse por "razones de seguridad y calidad" y debería colocarse solo en los alimentos que supongan un mayor riesgo para la salud después de esa fecha.<sup>57</sup> El RSA debería permitir a los fabricantes utilizar en su lugar una fecha de tipo "consumir preferentemente antes de" basada en la calidad para indicar el punto máximo de frescura de los alimentos que no suponen tal riesgo. El MSPAS y el MAGA deberían modificar aún más el RSA para explicar que los alimentos pueden seguir siendo seguros para donar después de una fecha basada en la calidad (o antes de la "fecha de vencimiento o caducidad"), incluso si los alimentos ya no son comercializables.

## 3.

### PROMOVER LA EDUCACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN DE LOS CONSUMIDORES ACERCA DEL SIGNIFICADO DE LAS ETIQUETAS DE FECHAS Y SU APLICACIÓN A LOS ALIMENTOS DONADOS.

Dado que la mayoría de los guatemaltecos (y las personas de todo el mundo) perciben erróneamente las fechas de duración mínima como indicadores de la seguridad, aumentar la venta, el consumo o la donación de alimentos después de esta fecha requerirá un cambio de comportamiento.<sup>58</sup> Las iniciativas conjuntas de los sectores público y privado pueden ayudar a que las partes interesadas entiendan que las etiquetas de fechas basadas en la calidad no deberían constituir un obstáculo para el consumo o las donaciones. En el Reino Unido, por ejemplo, el Programa de Acción sobre Residuos y Recursos (WRAP) se asoció con la Agencia de Normas Alimentarias y el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales para promover la redistribución y el consumo de alimentos después de la fecha de tipo "consumir preferentemente antes de".<sup>59</sup> Cualquier aclaración o estandarización del régimen de etiquetado de fechas de Guatemala, como la introducción de un requisito de etiquetado de doble fecha, podría beneficiarse de una campaña de educación y concientización similar para los donantes, las organizaciones de recuperación de alimentos y los consumidores.

# Protección frente a la responsabilidad para donaciones de alimentos

## Resumen de la situación

Un importante obstáculo para la donación de alimentos es el temor de los donantes de que se les atribuya responsabilidad si alguien se enferma después de consumir alimentos donados. Otros países, incluidos Argentina y Estados Unidos, han establecido una amplia protección para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos.<sup>60</sup> Esta protección limita la probabilidad de que esos actores sean considerados legal o financieramente responsables de cualquier daño resultante, siempre que actúen de conformidad con las leyes pertinentes. Guatemala no ha desarrollado tal protección amplia de responsabilidad para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos, y las leyes guatemaltecas no abordan claramente la responsabilidad a la que pueden enfrentarse esos actores en caso de que un beneficiario resulte perjudicado.

Es poco probable que la *Ley de Protección al Consumidor y Usuario* (LPC) de Guatemala imponga responsabilidad a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos, pero no aborda explícitamente el tema ni ofrece protección para las donaciones de alimentos.<sup>61</sup> La LPC rige la "relación proveedor-consumidor" en general<sup>62</sup> y explica que un "proveedor" negligente que venda productos defectuosos, deficientes o poco seguros, que causen daños a un consumidor, puede incurrir en sanciones monetarias.<sup>63</sup> Es poco probable que la LPC imponga efectivamente a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos responsabilidad por daños derivados de los alimentos donados. Esto se debe a que la responsabilidad se basa en la "venta" negligente de bienes perjudiciales, y la mayoría de los alimentos donados se ofrecen de manera gratuita. Además, la LPC define a los "proveedores" como aquellos que cobran un precio o tarifa por un bien, y la mayoría de los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos los entregan gratuitamente.<sup>64</sup> Por lo tanto, es poco probable que estos actores sean considerados responsables en virtud de la LPC.

Aunque es poco probable que los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos sean considerados responsables, los actores de la cadena de suministro pueden percibir que la donación de alimentos es una tarea potencialmente arriesgada y preferir desechar en lugar de donar los excedentes de alimentos seguros.

## Recomendaciones de políticas

1.

### ADOPTAR LEYES NACIONALES QUE ESTABLEZCAN PROTECCIÓN DE RESPONSABILIDAD CLARA Y AMPLIA PARA LOS DONANTES DE ALIMENTOS Y LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS QUE ACTÚEN DE BUENA FE.

Guatemala debería adoptar leyes que ofrezcan una sólida protección de responsabilidad para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos. En Argentina, por ejemplo, la Ley de Donación de Alimentos nacional no solo facilita una mayor recuperación de excedentes de alimentos seguros, sino que también cuenta con amplias protecciones de responsabilidad para las donaciones de alimentos que cumplen con todas las normas de seguridad y se realizan gratuitamente a un intermediario calificado que beneficia a las poblaciones necesitadas.<sup>65</sup> Guatemala ha considerado previamente una Ley de Donación de Alimentos nacional, y actualmente está pendiente de consideración una Iniciativa de Ley de Prevención de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos. Sin embargo, ninguna de estas propuestas de leyes incluía protecciones de responsabilidad que se extendieran a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos que actuaran de *buena fe*.

El Congreso de Guatemala debería promulgar leyes similares a la Ley de Donación de Alimentos de Argentina, proporcionando a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos una amplia y clara protección frente a la responsabilidad.<sup>66</sup> Las leyes deberían reflejar los objetivos generales y las instrucciones establecidas en la Resolución N.º 145-2005 de la SIECA. También deberían delegar en el MSPAS la autoridad reguladora y de supervisión para garantizar que los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos cumplan con los requisitos mínimos para recibir protección frente a la responsabilidad. Como sucede en Argentina, Guatemala podría otorgar a los donantes y a las

organizaciones de recuperación de alimentos la presunción de buena fe, en ausencia de pruebas de conducta indebida intencional o negligencia que cause daños a un beneficiario.<sup>67</sup>

Guatemala también podría ampliar la protección que se ofrece en Argentina y permitir a los intermediarios cobrar una pequeña tarifa por los alimentos donados. Argentina condiciona la responsabilidad a un requisito de "gratuidad" (es decir, los donantes de alimentos y los intermediarios en las donaciones de alimentos pierden la protección frente a la responsabilidad si cobran a los receptores finales incluso una tarifa pequeña o nominal por los alimentos donados).<sup>68</sup> Sin embargo, esta restricción de "gratuidad" dificulta en última instancia los esfuerzos de recuperación de alimentos, ya que elimina una posible fuente de financiación para las organizaciones de recuperación de alimentos que podría utilizarse para apoyar las operaciones o desarrollar modelos innovadores de recuperación y donación de alimentos, como los "supermercados sociales" sin fines de lucro.<sup>69</sup>

## Incentivos fiscales y barreras impositivas

### Resumen de la situación

La donación de alimentos ayuda a mitigar los costos del hambre y a estimular la economía, pero también puede ser costosa, ya que los donantes de alimentos deben dedicar tiempo y dinero para recuperar, empaquetar, almacenar y transportar el excedente de alimentos que de otro modo se desecharían, generalmente sin costo alguno. Las leyes tributarias pueden ayudar a compensar estos gastos y generar un incentivo para donar, o pueden crear una barrera adicional, contribuyendo a una mayor pérdida y desperdicio de alimentos. Es más probable que las empresas donantes donen el excedente de alimentos a los bancos de alimentos si reciben un crédito o una deducción benéfica para compensar el costo del transporte y la logística. Si bien Guatemala ofrece actualmente beneficios fiscales limitados para incentivar esta donación, por lo general dichos beneficios son considerados por los donantes insuficientes para la recuperación y donación de alimentos.

Según la *Ley de Actualización Tributaria*, que modificó el régimen del impuesto sobre la renta en 2012, las personas y empresas pueden solicitar una deducción fiscal de hasta el cinco por ciento de los ingresos brutos anuales del donante por las donaciones monetarias o en especie que se realicen a instituciones receptoras que reúnan ciertos requisitos.<sup>70</sup> Estas instituciones incluyen organizaciones y fundaciones sin fines de lucro que se dedican principalmente a actividades de beneficencia o asistencia social (entre otras)<sup>71</sup> y que se han registrado legalmente como exentas de impuestos ante la autoridad fiscal gubernamental (*la Superintendencia de Administración Tributaria* o SAT).<sup>72</sup> La deducción benéfica tiene un límite de 500,000 quetzales (aproximadamente 65,000 dólares) al año.<sup>73</sup> En el caso de las donaciones en especie, la deducción no puede superar el "valor base" (es decir, el costo de adquirir o producir el bien donado según su valuación en la fecha de la donación).<sup>74</sup>

Los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos en Guatemala han expresado su preocupación por el hecho de que estas deducciones no son suficientes para incentivar las donaciones,<sup>75</sup> pero los esfuerzos para aumentar el beneficio no han tenido éxito. La Iniciativa de Ley para la Donación de Alimentos de 2018, por ejemplo, proponía aumentar la deducción hasta el 7.5% de los ingresos brutos del donante, sin superar los 750,000 quetzales (aproximadamente 97,500 dólares) al año, sujeto a ciertas restricciones.<sup>76</sup> Como se ha señalado anteriormente, el Congreso no había aprobado la propuesta legislativa al momento de redactar este informe, por lo que las donaciones de alimentos por el momento solo pueden acogerse a los modestos beneficios establecidos en la Ley de Actualización Tributaria.



## Recomendaciones de políticas

### 1. AUMENTAR LA DEDUCCIÓN FISCAL DISPONIBLE PARA LAS DONACIONES DE ALIMENTOS QUE CUMPLAN CON LOS REQUISITOS Y AMPLIAR EL BENEFICIO PARA INCLUIR LOS GASTOS RELACIONADOS.

Como demuestran los recientes esfuerzos por aumentar los beneficios fiscales disponibles para los alimentos donados, el actual régimen fiscal no ofrece incentivos suficientes para las donaciones de alimentos. Según las partes interesadas encuestadas en Guatemala, los donantes alcanzan rápidamente el límite anual de 500,000 quetzales establecido para las donaciones en especie.<sup>77</sup> Una vez alcanzado este límite, es más probable que los donantes desechen los excedentes de alimentos seguros en lugar de donarlos. Para garantizar que los donantes estén suficientemente incentivados durante el periodo gravable, el gobierno debería modificar la Ley de Actualización Tributaria para ofrecer beneficios más competitivos para la donación de alimentos. En concreto, el Congreso debería ampliar la deducción benéfica para permitir que los donantes recuperen los costos de transporte, almacenamiento y otros gastos relacionados. El Congreso también debería elevar el límite de deducción que actualmente se aplica a las donaciones en especie realizadas a entidades sin fines de lucro que reúnan los requisitos necesarios.<sup>78</sup> El Congreso puede ofrecer esta mayor deducción para todas las donaciones benéficas en especie u ofrecer una deducción mejorada solo para las donaciones de alimentos en especie realizadas a los bancos de alimentos y otras organizaciones de recuperación de alimentos.

Los regímenes fiscales de otros países pueden ofrecer modelos para este cambio. En Chile, por ejemplo, una reforma fiscal de 2020 aclaró que las empresas dedicadas a la fabricación, importación o venta de alimentos pueden deducir el valor total de los alimentos donados, siempre que hayan perdido su valor comercial y sigan siendo seguros para el consumo.<sup>79</sup> En Estados Unidos, los donantes de alimentos pueden reclamar una "deducción fiscal mejorada" de hasta el 15% de sus ingresos imponibles por las donaciones de alimentos que cumplan con los requisitos.<sup>80</sup> Esta deducción también permite a las empresas donantes deducir el menor de los siguientes importes: (a) el doble del valor base de los alimentos donados o (b) el valor base de los alimentos donados más la mitad del margen de beneficio previsto (si los alimentos se vendieran a un valor justo de mercado).<sup>81</sup> Esto contrasta con la deducción general permitida para otras donaciones en especie, aparte de los alimentos, respecto de las cuales los donantes solo pueden reclamar el valor base de los bienes donados. Ofrecer beneficios más sustanciales como estos puede ayudar a Guatemala a posicionar la donación de alimentos como una alternativa competitiva a simplemente tirar la comida.

### 2. OFRECER CRÉDITOS FISCALES PARA LAS DONACIONES REALIZADAS A LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS Y OTROS INTERMEDIARIOS QUE DISTRIBUYEN LOS ALIMENTOS DONADOS A LAS POBLACIONES QUE PADECEN INSEGURIDAD ALIMENTARIA.

La modificación de la Ley de Actualización Tributaria para ofrecer también créditos fiscales para las donaciones de alimentos que reúnan los requisitos necesarios puede animar a los pequeños productores o agricultores a donar excedentes de alimentos seguros. Es posible que los productores locales de Guatemala no generen suficientes ganancias netas imponibles para beneficiarse de una deducción fiscal o para compensar los gastos asociados de recuperación y donación en las granjas. Por lo tanto, el Congreso debería modificar la Ley de Actualización Tributaria para ofrecer un crédito fiscal para las donaciones de alimentos que cumplan con los requisitos.<sup>82</sup> A diferencia de la deducción fiscal, que reduce los ingresos imponibles del contribuyente y se utiliza para determinar el importe de los impuestos que debe pagar, el crédito fiscal es una sustracción directa, dólar por dólar, de los impuestos adeudados. Los créditos fiscales también se aplican de manera uniforme en todos los tramos fiscales y, por lo tanto, tendrían un mayor impacto para las pequeñas empresas de bajos ingresos que una deducción fiscal.

# Otras disposiciones

## Resumen de la situación

Aunque los países apoyan cada vez más la donación de alimentos a través de una serie de intervenciones normativas, la adopción de un marco nacional tiene el potencial de promover significativamente este esfuerzo. Una ley o política alimentaria nacional puede ayudar a crear un enfoque más unificado y global para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover su recuperación y donación. En concreto, este marco puede ayudar a aclarar las normas de seguridad alimentaria, estandarizar las etiquetas de fechas, definir las protecciones de responsabilidad para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos, y establecer beneficios fiscales adicionales a los que pueden tener derecho los donantes según las leyes pertinentes. Una ley o política nacional también puede servir de base para programas de subvenciones gubernamentales y campañas de concientización que se centren en la sostenibilidad del sistema alimentario y la seguridad alimentaria.

En los últimos años, Guatemala ha intentado adoptar un marco de este tipo, en consonancia con la Resolución N.º 145-2005<sup>83</sup> de la SIECA y su Política de SAN.<sup>84</sup> Sin embargo, al momento de redactar este documento, el Congreso no había aprobado una ley nacional sobre la donación de alimentos o la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos.

En ausencia de dicha ley o política, la atención de Guatemala a la pérdida, el desperdicio y la donación de alimentos ha sido descentralizada y fragmentada. Las organizaciones de recuperación de alimentos y los actores del sistema alimentario privado han colaborado para hacer frente a la inseguridad alimentaria y la malnutrición generalizadas, especialmente en las poblaciones más rurales y remotas. Estas partes interesadas han criticado la Iniciativa de Ley para la Donación de Alimentos propuesta en 2018 y la Iniciativa de Ley de Prevención de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos de 2019 que están pendientes de tratamiento en el Congreso al momento de escribir este informe, citando la necesidad de un enfoque más amplio e inclusivo en lo que respecta *tanto* a las cuestiones de la pérdida y el desperdicio de alimentos como a la inseguridad alimentaria y el hambre.<sup>85</sup> Sin embargo, si se integran a una iniciativa nacional, los componentes de estas iniciativas podrían aumentar la visibilidad y los recursos de las operaciones de donación de alimentos y garantizar que la ley apoye efectivamente un mayor número de donaciones.

## Recomendaciones de políticas

### 1. ADOPTAR UNA LEY O POLÍTICA NACIONAL PARA PREVENIR LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS Y PROMOVER SU DONACIÓN.

El gobierno debería adoptar una ley o política nacional integral que tenga por objeto aprovechar la donación de alimentos como una solución para el hambre y la pérdida y el desperdicio de alimentos. Si se aprueba, la Iniciativa de Ley de Prevención de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos parecería servir a este propósito. Sin embargo, tal como está redactada, la propuesta no aborda adecuadamente todas las cuestiones jurídicas expuestas en este documento y descritas con más detalle en la Guía Legal. Por ejemplo, la propuesta no introduce un sistema de etiquetado de doble fecha coherente con el *Codex Alimentarius*, no ofrece protecciones amplias de responsabilidad para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos, ni proporciona un beneficio fiscal más competitivo para las donaciones de alimentos que cumplan con los requisitos. Si se promulga la propuesta actual, el Congreso debería considerar la posibilidad de realizar modificaciones legislativas, o los organismos pertinentes deberían adoptar medidas normativas para tener en cuenta las recomendaciones incluidas en este documento.

Para cualquier ley o política nacional de donación de alimentos, Guatemala debería asegurarse de que el marco refleje los objetivos y principios generales establecidos en la Resolución N.º 145-2005 de la SIECA y apoye un mayor acceso a alimentos nutricionalmente adecuados, en consonancia con la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2006.<sup>86</sup> Una ley o política nacional debería tratar de conciliar las preocupaciones medioambientales relacionadas con la pérdida y el desperdicio de alimentos con los elevados índices de malnutrición, especialmente en las poblaciones más rurales. Por ejemplo, la iniciativa podría ofrecer un mayor beneficio fiscal para los alimentos donados que se ajusten a las directrices alimentarias de Guatemala,<sup>87</sup> garantizando así que las donaciones de alimentos no solo sean seguras para el consumo humano en el sentido más literal, sino que también cumplan con las normas mínimas de nutrición.

El gobierno también debería garantizar la participación y transparencia en el proceso de diseño legislativo y normativo. Varios organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales ayudaron a precisar la Iniciativa de Ley de Prevención de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos de 2018;<sup>88</sup> la propuesta plantea además la creación de una Comisión Nacional para la Supervisión de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, que estaría compuesta por representantes de varios ministerios del gobierno.<sup>89</sup> Muchos países están formando comisiones intergubernamentales y alianzas público-privadas para desarrollar estrategias nacionales sobre seguridad alimentaria y pérdida y desperdicio de alimentos.<sup>90</sup> En consecuencia, Guatemala debería garantizar que los actores del sector privado, como las organizaciones de recuperación de alimentos y los donantes de alimentos comprometidos, tengan la oportunidad de ayudar a desarrollar e implementar programas y políticas relevantes.

## CONCLUSIÓN

---

Si bien estas recomendaciones de políticas tienen por objetivo ayudar a fortalecer la donación de alimentos en Guatemala, no son exhaustivas. Aquellos comprometidos con reducir la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover su recuperación deberían solicitar el asesoramiento de expertos jurídicos, encargados de la formulación de políticas y otras partes interesadas para determinar las intervenciones normativas más eficaces y viables.

# REFERENCIAS

- <sup>1</sup> El proyecto Atlas de Políticas Globales de Donación de Alimentos no sería posible sin el apoyo de la Fundación Walmart. La Fundación Walmart no se hace responsable del contenido de este documento ni de las opiniones incluidas en él. El contenido de este documento no debe interpretarse como asesoramiento jurídico. Las personas que buscan asesoramiento jurídico deben consultar con un abogado habilitado para ejercer en la jurisdicción y el área de derecho aplicables.
- <sup>2</sup> FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., *The State of Food and Agriculture 2019: Moving Forward on Food Loss and Waste Reduction* 142 (2019), <http://www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf>.
- <sup>3</sup> FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets* 171(2020), <http://www.fao.org/3/ca9692en/CA9692EN.pdf>.
- <sup>4</sup> *Guatemala: Poverty headcount ratio at national poverty lines (% of population)*, 2014, THE WORLD BANK, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.NAHC?locations=GT> (última visita el 12 de enero de 2021).
- <sup>5</sup> FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., nota 3 *arriba* EN 171.
- <sup>6</sup> WORLD FOOD PROGRAMME, WFP GUATEMALA COUNTRY BRIEF 2 (2019), <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000112440/download/?ga=2.40022818.1697814950.1585270635-568814590.1585270635>.
- <sup>7</sup> US AGENCY FOR INT'L DEV., FOOD ASSISTANCE FACT SHEET – GUATEMALA 1 (2019), [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/FFP\\_Fact\\_Sheet\\_Guatemala.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/FFP_Fact_Sheet_Guatemala.pdf).
- <sup>8</sup> *The World Bank in Guatemala: Overview*, THE WORLD BANK (4 de septiembre de 2020), <https://www.worldbank.org/en/country/guatemala/overview>.
- <sup>9</sup> Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto N.º 32-2005, 6 de abril de 2005, DIARIO DE CENTRO AMÉRICA [D.C.A.] [en adelante “Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”].
- <sup>10</sup> *Id.* art 22(l),(m).
- <sup>11</sup> Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, art. 7.1.
- <sup>12</sup> Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, art. 7.1.
- <sup>13</sup> *Ver Legal Framework of Central American Integration*, SICE FOREIGN TRADE INFO. SYS., ORG. OF AM. STATES, [http://www.sice.oas.org/sica/instmt\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/sica/instmt_e.asp) (última visita el 11 de enero de 2021).
- <sup>14</sup> Resolución N.º 145-2005 (COMIECO-XXXII) Principios Generales para la Administración de Donaciones de Alimentos e Insumos Agropecuarios, en el Marco de la Unión Aduanera Centroamericana, 26 de septiembre de 2005, <http://web-sieca.s3.amazonaws.com/actos%20administrativos/resoluciones/comieco/145-2005%20.pdf> [en adelante “Resolución N.º 145-2005 de la SIECA”].
- <sup>15</sup> *Id.*
- <sup>16</sup> Congreso de la Republica Guatemala, C.A., Dirección Legislativa N.º 5424, Iniciativa que Dispone Aprobar Ley para la Donación de Alimentos, 12 de abril de 2018, [https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info\\_legislativo/iniciativas/1523976189\\_5424.pdf](https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/iniciativas/1523976189_5424.pdf) [en adelante “Iniciativa de Ley para la Donación de Alimentos”].
- <sup>17</sup> *Id.* En noviembre de 2018, la Comisión de Salud y Asistencia Social y la Comisión de Seguridad Alimentaria emitieron un informe en el que recomendaban no aprobar la Ley en su forma actual, citando ciertas lagunas y áreas de discrepancia con los marcos jurídicos existentes.
- <sup>18</sup> Congreso de la Republica Guatemala, C.A., Dirección Legislativa N.º 5633, Iniciativa que Dispone Aprobar Ley de Prevención de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, 22 de octubre de 2019, [https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info\\_legislativo/iniciativas/b16e5-5633.pdf](https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/iniciativas/b16e5-5633.pdf) [en adelante “Iniciativa de Ley de Prevención de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos”].
- <sup>19</sup> Iniciativa de Ley de Prevención de la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos, art. 2.1.
- <sup>20</sup> *Quiénes Somos*, DESARROLLO EN MOVIMIENTO, <http://www.desarrolloenmovimiento.org> (última visita el 12 de enero de 2021).
- <sup>21</sup> *Desarrollo en Movimiento: 1 Millón 500 mil libras de alimentos donados*, CRN NOTICIAS (15 de octubre de 2019), <https://crnnoticias.com/desarrollo-en-movimiento-1-millon-500-mil-libras-de-alimentos-donados>.
- <sup>22</sup> DESARROLLO EN MOVIMIENTO, <http://www.desarrolloenmovimiento.org> (última visita el 12 de enero de 2021).
- <sup>23</sup> Código de Salud, Decreto Número 90-97, 3 de noviembre de 1997, lib. II, tít. I, cap. V [en adelante “Código de Salud de Guatemala”].
- <sup>24</sup> Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos, Acuerdo Gubernativo Número 969-99, 30 de diciembre de 1999 [en adelante “RSA”].
- <sup>25</sup> *Ver* Código de Salud de Guatemala, cap. V; RSA, título IX, cap. II.
- <sup>26</sup> Resolución N.º 145-2005 de la SIECA, Principios Generales E y F.
- <sup>27</sup> Código de Salud de Guatemala, capítulo V, sec. III, art. 149.
- <sup>28</sup> *Id.* art. 146.
- <sup>29</sup> *Id.* art. 148.
- <sup>30</sup> RSA, título IX, cap. II, art. 68-69.
- <sup>31</sup> *Id.* art. 68.
- <sup>32</sup> *Id.* art. 69.
- <sup>33</sup> Código de Salud de Guatemala, cap. V, sec. III, art. 148.
- <sup>34</sup> *Id.*
- <sup>35</sup> RSA, título IX, cap. II.
- <sup>36</sup> Código de Salud de Guatemala, cap. V, sec. III, art. 149.
- <sup>37</sup> Código de Salud de Guatemala, cap. V, sec. III, art. 146.
- <sup>38</sup> U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-19-407, DATE LABELS ON PACKAGED FOODS: USDA AND FDA COULD TAKE ADDITIONAL STEPS TO REDUCE CONSUMER CONFUSION (2019), <https://www.gao.gov/assets/710/701238.pdf>.
- <sup>39</sup> HARV. L. SCH. FOOD L. & POL'Y CLINIC & NAT. RESOURCES DEF. COUNCIL, DON'T WASTE, DONATE: ENHANCING FOOD DONATIONS THROUGH FEDERAL POLICY, 19 (2017), <https://www.nrdc.org/sites/default/files/dont-waste-donate-report.pdf>.
- <sup>40</sup> RSA, art. 54.1. El RSA solo explica que el fabricante es responsable de fijar la “fecha de vencimiento o caducidad”.
- <sup>41</sup> Reglamento Técnico Centroamericano, Etiquetado General de los Alimentos Previamente Envasados (Preenvasados), RTCA 67.01.02:10, 14 de junio de 2018, <http://web-sieca.s3.amazonaws.com/actos%20administrativos/resoluciones/comieco/280-2012ANEXO.pdf> [en adelante “RTCA sobre Etiquetado”].
- <sup>42</sup> *Id.*
- <sup>43</sup> *See* RCTA sobre Etiquetado, art. 5.8.3(vi) (que explica que los productos de las panaderías o pastelerías están exentos de los requisitos de etiquetado de fecha para los alimentos preenvasados, partiendo de la base de que estos artículos se consumen generalmente en las 24 horas siguientes a su producción).
- <sup>44</sup> *Id.* art. 5.8.1, 5.8.2. El reglamento permite utilizar una variedad de frases y abreviaturas en las etiquetas de fechas, que incluyen “fecha de vencimiento”, “consumir antes de...”, “fecha de caducidad”, “expira el...”, entre otras.
- <sup>45</sup> *Ver* FAO y WHO, CODEX ALIMENTARIUS INTERNATIONAL FOOD STANDARDS: GENERAL STANDARD FOR THE LABELING OF PREPACKAGED FOODS, CXS 1-1985, 2 (Rev. 2018), <http://>



[www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B1-1985%252FCXS\\_001e.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B1-1985%252FCXS_001e.pdf).

<sup>46</sup>*Id.*

<sup>47</sup>RCTA sobre Etiquetado, art. 5.8.

<sup>48</sup>*Id.*

<sup>49</sup>Reglamento de la Comisión N.º 1169/2011, 2011 O.J. (L 304) 18 (EC).

<sup>50</sup>VER EUROPEAN COMMISSION, MARKET STUDY ON DATE MARKING AND OTHER INFORMATION PROVIDED ON FOOD LABELS AND FOOD WASTE PREVENTION: FINAL REPORT (2018), [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw\\_lib\\_srp\\_date-marking.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fw_lib_srp_date-marking.pdf).

<sup>51</sup>Release: *Companies Commit to Simplify Food Date Labels Worldwide by 2020, Reducing Food Waste*, WRI (20 de septiembre de 2017), <https://www.wri.org/news/2017/09/release-companies-commit-simplify-food-date-labels-worldwide-2020-reducing-food-waste>.

<sup>52</sup>Ley del Sistema Nacional de la Calidad, Decreto N.º 78-2005, 8 de diciembre de 2005, DIARIO DE CENTRO AMÉRICA [D.C.A.]; MINISTERIO DE ECONOMÍA, <https://www.mineco.gob.gt> (última visita el 22 de enero de 2021). Otros países miembros que forman parte de la SIECA son Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

<sup>53</sup>Ver RCTA sobre Etiquetado.

<sup>54</sup>Ver RCTA sobre Etiquetado.

<sup>55</sup>*Technical Regulations: Under Discussion*, SIECA, <https://www.sieca.int/index.php/economic-integration/economic-integration/free-trade/technical-regulations/?lang=en> (última visita el 12 de enero de 2021).

<sup>56</sup>RSA, art. 54.1. El RSA solo explica que el fabricante es responsable de fijar la “fecha de vencimiento o caducidad”.

<sup>57</sup>Ver FAO y WHO, CODEX ALIMENTARIUS INTERNATIONAL FOOD STANDARDS: GENERAL STANDARD FOR THE LABELING OF PREPACKAGED FOODS, CXS 1-1985, 2 (Rev. 2018), [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B1-1985%252FCXS\\_001e.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%2B1-1985%252FCXS_001e.pdf).

<sup>58</sup>Roni A. Neff et al., *Misunderstood food date labels and reported food discards: A survey of US consumer attitudes and behaviors* 86 *Waste Management* 123, 123 (2019).

<sup>59</sup>WRAP, FSA y DEFRA, REDISTRIBUTION LABELLING GUIDE: DATE LABELS, STORAGE ADVICE AND FREEZING FOR FOOD SAFETY (2020), [https://wrap.org.uk/sites/files/wrap/Surplus\\_food\\_redistribution\\_labelling\\_guide\\_May\\_2020\\_0.pdf](https://wrap.org.uk/sites/files/wrap/Surplus_food_redistribution_labelling_guide_May_2020_0.pdf).

<sup>60</sup>Ver The Bill Emerson Good Samaritan Food Donation Act, 42 U.S.C.A. § 1791(c)(1) [Estados Unidos]; Ley 25989, 16 de diciembre de 2004 [30564] B.O. 1 [Argentina].

<sup>61</sup>Ley de Protección al Consumidor y Usuario, Decreto N.º 06-2003, 11 de febrero de 2003, DIARIO DE CENTRO AMÉRICA [D.C.A.]; Reglamento de la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, Acuerdo Gubernativo Número 777-2003, 28 de noviembre de 2003 [en adelante “LPC”].

<sup>62</sup>LPC, art. 2.

<sup>63</sup>*Id.* art. 3.

<sup>64</sup>*Id.* art. 3.

<sup>65</sup>Ley 25989, 16 de diciembre de 2004, [30564] B.O. 1 [Argentina], <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102664/texact.htm> [<https://perma.cc/ED5J-EE4H>], modificada mediante el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos (Ley N.º 27454).

<sup>66</sup>*Id.*

<sup>67</sup>*Id.*

<sup>68</sup>Decreto N.º 246/2019, Art. 3, 3 de abril de 2019. [34088] B.O. 2 (Arg.), <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/320000-324999/321761/norma.htm> [<https://perma.cc/AG6A-DDCX>].

<sup>69</sup>En Europa, por ejemplo, las tiendas de comestibles son fines de lucro conocidas como “supermercados sociales” venden alimentos donados a un precio significativamente menor.

<sup>70</sup>Ley de Actualización Tributaria, Decreto Número 10-2012, art. 21(22) DIARIO DE CENTRO AMÉRICA [D.C.A.] [en adelante “Ley de Actualización Tributaria”]. *Id.*

<sup>71</sup>Ver *Ley de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo*, Decreto N.º 02-2003, art. 2, 3.

<sup>72</sup>*Id.*

<sup>73</sup>Ley de Actualización Tributaria, art. 21(22).

<sup>74</sup>*Id.*

<sup>75</sup>Aportes de partes interesadas en Guatemala, registrados en la FLPC (octubre de 2020).

<sup>76</sup>Iniciativa de Ley para la Donación de Alimentos, art. 19.

<sup>77</sup>Ley de Actualización Tributaria, art. 21(22).

<sup>78</sup>*Id.*

<sup>79</sup>Chile modernizó su Ley del Impuesto a la Renta mediante la Ley N.º 21210, Moderniza La Legislación Tributaria, art. 31, febrero de 24, 2020 DIARIO OFICIAL [D.O.] (Chile).

<sup>80</sup>Ver I.R.C. § 170(e)(3)(C)(ii) (Estados Unidos).

<sup>81</sup>Ver I.R.C. § 170(e)(3)(B); 26 C.F.R. § 1.170A-4A(b)(4) (Estados Unidos).

<sup>82</sup>HARV. L. SCH. FOOD L. & POL’Y CLINIC & NAT. RESOURCES DEF. COUNCIL, nota 39 *arriba* en 19.

<sup>83</sup>Resolución N.º 145-2005 de la SIECA.

<sup>84</sup>Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, art. 7.1.

<sup>85</sup>Aportes de partes interesadas, registrados en la FLPC.

<sup>86</sup>Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, art. 7.1.

<sup>87</sup>GUIAS ALIMENTARIAS PARA GUATEMALA: RECOMENDACIONES PARA UNA ALIMENTACIÓN SALUDABLE (2012), <http://www.fao.org/3/a-as870s.pdf>.

<sup>88</sup>SESAN *participa en mesa técnica de propuesta de la Ley de Pérdidas y Desperdicios Alimenticios*, SESAN (27 de septiembre de 2019), <http://www.sesan.gob.gt/wordpress/2019/09/27/sesan-participa-en-mesa-tecnica-de-propuesta-de-la-ley-de-perdidas-y-desperdicios-alimenticios>.

<sup>89</sup>Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, art. 25.

<sup>90</sup>Ver, por ejemplo, Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Colombia (CISAN); *Minsalud entrega presidencia de la CISAN*, MINSALUD (19 de agosto de 2020), <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-entrega-presidencia-de-la-CISAN.aspx>; y Red Costarricense para la Disminución de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos de Costa Rica, *Red Costarricense para la Disminución de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos*, TECNOLÓGICO DE COSTA RICA (última visita el 25 de enero de 2021), <https://www.tec.ac.cr/red-costarricense-disminucion-perdidas-desperdicios-alimentos>.



© MARZO DE 2021



**THE GLOBAL  
FOOD DONATION  
POLICY ATLAS**