

## Los llamados puentes alimentarios: solidaridad, lucha contra el despilfarro y derechos humanos

María Eugenia Ibáñez-Zamacona<sup>1</sup>, Esther Rebato<sup>2</sup>, Leire Escajedo San-Epifanio<sup>3</sup>

Recibido: 19 de octubre de 2020/ Aceptado: 18 de noviembre de 2020

**Resumen.** La convivencia entre altas tasas de despilfarro alimentario y una creciente bolsa de personas en situación de pobreza alimentaria es una de las paradojas del sistema alimentario contemporáneo. Los puentes alimentarios son estrategias que, impulsadas por distintos actores, persiguen que alimentos aptos para el consumo que han quedado fuera del circuito comercial puedan ser reconducidos hacia personas que están en situación o riesgo de exclusión social. En algunos casos, dichas estrategias no han surgido tanto desde un deseo de atender a personas que están en situación o riesgo de inseguridad alimentaria, sino más bien desde la necesidad de dar salida a importantes cantidades de excedentes alimentarios e, incluso, con el objetivo de acceder a los beneficios fiscales y sociales que se asocian a las donaciones de alimentos. Quedan así relegadas a un segundo plano cuestiones como el impacto que este tipo de prácticas tienen en las personas receptoras de los alimentos y la compatibilidad de algunos modelos de donación con fórmulas de intervención social que están orientadas al desarrollo de la autonomía de las personas. Tras un análisis de estrategias de captación y donación de alimentos sobrantes que están en activo en distintas zonas de España, el presente trabajo analiza, desde un enfoque de derechos humanos, las luces y sombras de este tipo de estrategias a corto, medio y largo plazo.

**Palabras clave:** desperdicio alimentario; inseguridad alimentaria; Unión Europea; puentes alimentarios; donaciones de alimentos.

### [en] The so-called food bridges: solidarity, fight against food waste and human rights

**Abstract.** The coexistence between high rates of food waste and an increasing number of people in food insecurity is one of the paradoxes of the contemporary food system. The so-called food bridges are strategies that, driven by different actors, seek to ensure that perfectly edible food that have been left out of the commercial circuit can be redirected towards people who are in a situation or at risk of social exclusion. In some cases, these strategies have not arisen from a desire to serve people who are in a situation or at risk of food insecurity, but rather from the need to dispose significant amounts of food surpluses, and even with the intention to access the fiscal and social benefits associated with food donations. Thus, issues such as the impact that this type of practices have on food recipients and the compatibility of some donation models with formulas of social intervention that are aimed at developing people's autonomy are relegated to a secondary position. After an analysis of food surplus recruitment and donation strategies that are active in different areas of Spain, this work analyses, from a Human rights perspective, the lights and shadows of this type of strategies in short, medium and long term.

**Keywords:** food waste; food insecurity; European Union; food bridges; food donation.

**Sumario.** 1. Contemplando los puentes alimentarios desde diferentes prismas: a modo de introducción. 2. Las paradojas del sistema alimentario contemporáneo. 2.1. Inseguridad alimentaria. 2.2. La Paradoja: inseguridad alimentaria en entornos en los que se desperdician alimentos. 2.3. Despilfarro alimentario. 3. Implicaciones del despilfarro de alimentos. 3.1. Éticas. 3.2. Económicas. 3.3. Ambientales. 4. Estrategias UE para dar respuesta al despilfarro de alimentos. Jerarquía de residuos. 4.1. Reutilización: Recuperación y donación de alimentos. Marco legislativo y obstáculos en su promoción. 4.2. Medidas legislativas que se aplican a la redistribución de alimentos excedentes. 5. Conclusión y reflexiones finales desde el enfoque de los derechos humanos. 6. Bibliografía.

**Cómo citar:** Ibáñez-Zamacona, M. E.; Rebato, E., Escajedo San-Epifanio, L. (2021). Los llamados puentes alimentarios: solidaridad, lucha contra el despilfarro y derechos humanos, en *Revista de Antropología Social* 30(2), 197-208.

<sup>1</sup> Dpto. Derecho Constitucional e Historia del Pensamiento y de los Movimientos sociales y políticos. Facultad de Relaciones Laborales y Trabajo Social. Universidad del País Vasco (UPV/EHU). Dpto. de Genética, Antropología Física y Fisiología Animal. Facultad de Ciencia y Tecnología. Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

<sup>2</sup> Dpto. de Genética, Antropología Física y Fisiología Animal. Facultad de Ciencia y Tecnología. Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

<sup>3</sup> Dpto. Derecho Constitucional e Historia del Pensamiento y de los Movimientos sociales y políticos. Facultad de Relaciones Laborales y Trabajo Social. Universidad del País Vasco (UPV/EHU).

## 1. Contemplando los puentes alimentarios desde diferentes prismas: a modo de introducción

En una era en la que parece que nos hemos acostumbrado a las hambrunas, especialmente a las que nos quedan lejos, un nuevo tema parece ser el invitado estrella a las reflexiones contemporáneas sobre los sistemas alimentarios: el escándalo del despilfarro alimentario. Se manejen unas u otras estadísticas, cifras propuestas por unos u otros actores institucionales o entidades de diverso cuño, lo cierto es que ni en los informes más maquillados sale bien parado este inmenso problema, con notables implicaciones éticas, sociales, económicas y medioambientales.

En no pocas ocasiones los llamados *puentes alimentarios* se presentan como la fórmula perfecta, la solución más óptima para dar respuesta no solo al despilfarro sino también a las, por desgracia, crecientes tasas de pobreza alimentaria en los países del llamado *Norte Global*. ¿Qué es lo que caracteriza a dichas estrategias? ¿Hasta qué punto y cómo pueden contribuir a los retos tan importantes que a ellas se asocian?

El presente trabajo se adentra en el análisis de esos puentes alimentarios o iniciativas estratégicas que, impulsadas por distintos actores, persiguen que alimentos aptos para el consumo, que han quedado fuera del circuito comercial, puedan ser reconducidos hacia personas que están en situación o riesgo de exclusión social. Desde el punto de vista metodológico, mediante el análisis de la bibliografía reciente, en primer lugar se situará el despilfarro alimentario como uno de los fenómenos crecientes en los sistemas alimentarios del Norte Global. En segundo lugar, se presentarán los enfoques desde los cuales se está procediendo a luchar contra dicho despilfarro y, por último y sentado esto, se procederá a presentar de forma detallada aquellas estrategias de lucha contra el despilfarro que son calificables de “puentes alimentarios”.

Como se verá, en algunos casos dichas estrategias no han surgido tanto desde un deseo de atender a personas que están en situación o riesgo de inseguridad alimentaria, sino más bien desde la necesidad de dar salida a importantes cantidades de excedentes alimentarios e, incluso, con el objetivo de acceder a los beneficios fiscales y sociales que se asocian a las donaciones de alimentos. Quedan así relegadas a un segundo plano cuestiones como el impacto que este tipo de prácticas tienen en las personas receptoras de los alimentos y la compatibilidad de algunos modelos de donación con fórmulas de intervención social que están orientadas al desarrollo de la autonomía de las personas.

Considerando el estado actual del sistema alimentario, el presente trabajo ahonda en las estrategias de captación y donación de alimentos sobrantes que están en activo en distintas zonas de la Unión Europea, y pone de manifiesto la carencia o el déficit en lo que respecta a derechos humanos que presentan la mayoría de estas propuestas a medio y largo plazo, aun cuando a corto plazo parece no ser perceptible el impacto de tal déficit.

## 2. Las paradojas del sistema alimentario contemporáneo

### 2.1. Inseguridad alimentaria

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2020a) define la seguridad alimentaria como aquella “situación que se da cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable”. La seguridad alimentaria no es, por tanto, un mero concepto nutricional, sino que se trata de un concepto más amplio, con un fuerte componente económico y social. Ello es así porque se trata de un concepto que surge como una proyección específica de los derechos humanos (Escajedo, 2018). Las claves de este concepto son tres, y tienen una naturaleza jerárquica: disponibilidad, acceso y utilización del alimento. Ello quiere decir que, en primer lugar, se necesita asegurar la disponibilidad de alimentos en el territorio ya sea por producción o por abastecimiento desde otros territorios. La mera disponibilidad no es, sin embargo, suficiente. Para considerar que hay seguridad alimentaria, los alimentos deben ser accesibles a todos los ciudadanos del territorio, con independencia de sus circunstancias particulares, sociales, económicas, culturales, etc. Dicho de otro modo, allí donde hay alimento abundante, pero solo unos pocos acceden al mismo, no puede entenderse que exista seguridad alimentaria. Por último, para que se dé una verdadera situación de seguridad alimentaria, cada persona ha de poder utilizar los alimentos de un modo adecuado que permita disfrutar de una vida activa y saludable (Webb, Coates, Frongillo *et al.*, 2006). Por lo tanto, cuando por alguna razón y en alguna medida no hay disponibilidad, falta el acceso o las personas no pueden emplear adecuadamente los alimentos, estaríamos en un escenario de inseguridad alimentaria.

Este término es en muchos casos difícil de estudiar y cuantificar, ya que abarca una gran cantidad de factores y presenta múltiples grados de afectación, siguiendo una progresión escalonada donde, antes de que se dé una situación real de reducción de alimentos, suele aparecer un primer estado de ansiedad, seguido por un cambio cualitativo de la dieta –adquiriendo alimentos económicamente más baratos–, luego un cambio cuantitativo –disminución de los alimentos adquiridos–, posteriormente situaciones esporádicas de hambre y, por último, la situación más grave sería la falta continuada en el tiempo de alimentos (Radimer, Olson y Campbell, 1990; Loopstra, 2018).

La FAO elaboró en 2017 un indicador, basado en la escala de experiencia de inseguridad alimentaria, con el objetivo de seguir los progresos relacionados con poner fin al hambre y garantizar el acceso de todas las personas a la alimentación, contemplado en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS–. Dicho indicador consta de tres categorías (FAO, IFAD, UNICEF *et al.*, 2019):

- Seguridad alimentaria, o inseguridad alimentaria leve: acceso suficiente a los alimentos, tanto en términos de calidad como de cantidad.
- Inseguridad alimentaria moderada: incertidumbre en cuanto a la capacidad para obtener alimentos, aceptando menor calidad o cantidad en los alimentos que se consumen.
- Inseguridad alimentaria grave: falta habitual de alimentos, pudiéndose, en los peores casos, pasar uno o varios días sin comer.

Cuando se trata de planificar políticas concretas, la literatura discute hasta qué punto y con qué precisión somos capaces de medir el hambre y la inseguridad alimentaria (Yates-Doerr, 2015). Sin perder de vista esas reflexiones, la estimación global tiene una cierta utilidad para visualizar las dimensiones aproximadas de esta grave lacra. Según las últimas estimaciones de la FAO, en 2018, y previas por tanto a la actual situación de pandemia, a nivel mundial el 9,2% de la población –unos 700 millones de personas– se encontraba en un estado de inseguridad alimentaria grave, por falta de acceso a los alimentos, entre ellos 135 millones en situación de hambre extrema. Además, cuando se incluyen todas aquellas personas en situación de inseguridad alimentaria leve, el porcentaje asciende al 26,4% de la población, es decir, algo más de 2.013 millones de personas que, o bien experimentan falta real de alimentos o bien se encuentran en una situación de incertidumbre respecto a su capacidad para obtener alimentos (FAO, IFAD, UNICEF *et al.*, 2019), un perfil de inseguridad que la UE también reconoce, en mayor o menor medida y según el tipo de estadísticas, entre su población (Escajedo, 2015). En estos momentos, y aunque no se han podido actualizar aún las fechas, el Programa Mundial de Alimentos estima que la cifra del hambre extrema como mínimo se duplicará, alcanzando a 265 millones de personas (ONU, 2020) y la FAO advierte de que el COVID-19 aumentará el hambre y la pobreza, al provocar una nueva crisis dentro de muchas otras previas (FAO, 2020b).

Estas prevalencias, sin embargo, presentan grandes diferencias según el territorio que se considere. Mientras que, por ejemplo, en África –considerado un territorio en vías de desarrollo económico–, en 2018, el porcentaje de inseguridad alimentaria grave en la población fue de 21,5%, en América Septentrional y Europa, territorios considerados económicamente desarrollados, fue del 1% de la población. Un dato nada despreciable, sobre todo teniendo en cuenta que al incluir las personas en situación de inseguridad alimentaria moderada este porcentaje asciende al 8%. Es decir, 88,7 millones de personas no se encuentran en una situación alimentaria de seguridad en países del llamado Norte Global, donde las condiciones económicas generales se consideran bastante buenas.

En España, al igual que en otros territorios europeos, también se podía constatar en 2019 una tasa relativamente alta de inseguridad alimentaria, provocada en gran medida por personas que no habían conseguido recuperarse de la crisis económica de los últimos años (FOESSA, 2019), a la espera de conocerse el importante impacto económico y social que producirá la actual

pandemia. El FMI estima que el COVID será la causa de recesión más grave que ha conocido el mundo desde la Gran Depresión de 1929, con una previsión de caída del PIB español que a la fecha de cierre de este trabajo se estimaba del 8% (FMI, 2020).

Debido al sistema de abastecimiento de alimentos – compra/venta– en los países económicamente desarrollados, la inseguridad alimentaria, tanto grave como moderada, suele reflejar en primer lugar determinados problemas económicos en las familias que la padecen. Sin embargo, como la inseguridad alimentaria puede acarrear deficiencias en la dieta, este índice ha sido también asociado a múltiples problemas de salud, tanto físicos como mentales. Según la FAO, IFAD, UNICEF *et al.* (2019), incluso la inseguridad alimentaria moderada –no solo la grave– aumenta el riesgo de padecer problemas de malnutrición, como son el sobrepeso y la obesidad. Son muchos los problemas de salud que se han encontrado asociados a la inseguridad alimentaria en todas las etapas de la vida, desde la infancia a la vejez (Schroeder y Smaldone, 2015). De acuerdo a una revisión realizada por Gundersen y Ziliak (2015), la inseguridad alimentaria se ha asociado en adultos a problemas de salud tales como diabetes, hipertensión, hiperlipidemia; así como a problemas de sueño, mentales y depresión. Los efectos de la inseguridad alimentaria en niños también han sido ampliamente estudiados (Cook y Frank, 2008), ya que ellos se encuentran en un periodo crítico de crecimiento, con requerimientos nutricionales complejos, que puede hacerles más susceptibles a este tipo de problemas. Schmeer y Piperata (2017) encontraron en sus estudios un riesgo más elevado de enfermedades, anemia y baja estatura para su edad en niños de hogares con inseguridad alimentaria y además constataron efectos más grandes cuanto menor era el niño. A todos estos problemas de salud ocasionados por la inseguridad alimentaria, hay que sumarle todos los costes económicos extras que pueden suponer para la sociedad, principalmente debidos a la pérdida de productividad y a los derivados de la atención sanitaria.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, 2019), la causa fundamental de que existan ciudadanos que se encuentran en estado de inseguridad alimentaria, en los países económicamente desarrollados o en vías de desarrollo, no es por la falta de alimentos, sino por la dificultad que, incluso en escenarios de abundancia alimentaria, algunas personas tienen para acceder a ellos (Escajedo, 2018).

## 2.2. La Paradoja: inseguridad alimentaria en entornos en los que se desperdician alimentos

En las zonas urbanas de la mayoría de los llamados países económicamente desarrollados o en los países en vías de desarrollo, el acceso a los alimentos se produce fundamentalmente mediante una transacción económica (Arroyo y Escajedo, 2015). Es decir, las personas que van a consumir el alimento normalmente no son las mismas que lo producen, sino que los alimentos pasan por una serie de etapas –un circuito comercial– desde su producción hasta que son finalmente adquiri-

dos, mediante compraventa, para su consumo. Por todo ello, para que los ciudadanos se encuentren en un estado de seguridad alimentaria y nutricional, entre otras cosas tiene que producirse una cantidad de alimentos suficientes para todos y unas condiciones individuales que permitan el acceso a ellos, para adquirirlos y poder consumirlos.

Sin embargo, el hecho de que exista un número elevado de personas que no tienen un acceso adecuado a los alimentos, a la vez que se produce una elevada tasa de pérdida o desperdicio de alimentos, es una auténtica paradoja en muchas sociedades (Gracia-Arnáiz, 1996). Según una estimación realizada en 2011 por la FAO, a nivel mundial, se pierde o se desperdicia al año un tercio de la comida producida para el consumo humano, lo que equivale aproximadamente a 1.300 millones de toneladas por año (FAO, 2019). Sin embargo, esta situación o paradoja no se da del mismo modo en todos los países del mundo, y presenta perfiles diferentes dependiendo de cada región. De hecho, se ha convertido en un problema importante en países industrializados, donde se desperdicia mucha más comida *per cápita* que en los países en vías de desarrollo (Priefer, Jörissen y Bräutigam, 2016). También es importante considerar las diferentes características que presentan las zonas urbanas y rurales respecto a la pérdida o desperdicio de alimentos, ya que cada zona suele estar más influenciada por etapas concretas de la cadena de suministro de alimentos. En las zonas rurales tienen un gran peso las primeras etapas de esta cadena, de producción, mientras que en las urbanas las últimas etapas, de consumo, son más relevantes (Teng y Trethewie, 2012).

Pese a la dificultad a la hora de analizar y cuantificar la pérdida y/o desperdicio de alimentos –debido en parte a la falta de un consenso para su definición–, se estima que, a nivel europeo, los residuos de alimentos que se generan a lo largo de la cadena de abastecimiento de alimentos oscilan entre los 158 y 298 kg por persona y año (Corrado y Sala, 2018). Mientras que, a nivel estatal, aunque hay menos datos disponibles, el INE estimó que en 2009 los residuos derivados de la industria alimentaria ascendieron a 4,8 toneladas métricas (Mena, Adenso-Díaz y Yurt, 2011).

### 2.3. Despilfarro alimentario

Como hemos mencionado anteriormente, una importante cantidad de los alimentos que se producen, distribuyen y consumen a nivel mundial recorren una cadena o circuito comercial. En los países del llamado Norte Global, especialmente en sus ciudades, son muy pocos los ciudadanos que cultivan alimentos para su propio consumo. La mayoría accede a estos a través de un sistema de mercado. Por lo tanto, cuando hablamos de desperdicio de alimentos, estamos hablando de productos alimentarios que por alguna razón y mientras aún son perfectamente aptos para el consumo humano quedan fuera de este circuito comercial y, a falta de otra salida, se pierden (Arroyo y Escajedo, 2015). Es, por lo tanto, importante para su estudio y posterior gestión, saber dónde, cuándo

y por qué se pierden estos alimentos. La cadena de suministro de alimentos consta de varias etapas, todas ellas susceptibles a la pérdida de alimentos. A continuación, se señalan los principales lugares de la cadena de suministro de alimentos donde se produce la pérdida de alimento, desde su producción en el campo hasta que llega a los hogares o a la industria hostelera para su consumo, así como las principales razones por las que se produce dicha pérdida (FAO, 2011; Priefer, Jörissen y Bräutigam, 2016):

- Producción agrícola: daños o derrames durante la cosecha, pérdida de ganado durante la crianza, condiciones climáticas adversas, estándares de calidad estrictos –respecto al peso, tamaño, forma y apariencia–, sobreproducción, precios de mercado que no compensen el gasto de la cosecha, etc.
- Manipulación post-cosecha: derrames y deterioro durante los traslados, la manipulación y el almacenamiento.
- Procesamiento: deterioro o pérdidas durante los procesos de lavado, pelado, cortado y hervido o por interrupciones del proceso, productos clasificados como no adecuados, derrames accidentales, pérdida de calidad por contaminación del producto, devoluciones o cancelaciones de pedidos.
- Distribución: daños en el empaquetamiento, incumplimiento de los requerimientos de seguridad de los alimentos, interrupciones en la cadena de frío, expiración de las fechas de caducidad, inadecuada gestión del almacenamiento, estrategias de marketing y limitaciones logísticas.
- Consumo: preferencias del consumidor, mal plan de compra, interpretación incorrecta de las fechas de caducidad, almacenamiento inadecuado, cocinado de raciones excesivas, alentar a adquirir más cantidades de las que se pueden consumir, falta de conocimiento sobre como reutilizar los restos de la comida.

En los países económicamente desarrollados la pérdida de alimentos en las primeras etapas de la cadena suele ser menor que la que se produce en los países no industrializados. En estos últimos, las pérdidas en las primeras etapas suelen ser superiores debido a limitaciones técnicas en la cosecha, limitaciones en las infraestructuras, escasos o inadecuados procesos de almacenamiento y refrigeración o incluso condiciones climáticas adversas (FAO, 2012; Bräutigam, Jörissen y Priefer, 2014). En Europa, como zona económicamente desarrollada, de todo el alimento que se desperdicia a lo largo de esta cadena, la mayor cuota se produce a nivel de consumo, tanto en los hogares como en hostelería (Lipinski, 2016; Corrado y Sala, 2018). Aun así, de acuerdo con Priefer, Jörissen y Bräutigam (2016), la pérdida de alimentos que se produce en las primeras etapas de la cadena de suministro de alimentos también estaría contribuyendo de forma sustancial a la pérdida total de alimentos.



### 3. Implicaciones del despilfarro de alimentos

El despilfarro de alimentos provoca amplias consecuencias en diversos ámbitos de la sociedad, tanto a nivel ético como económico e incluso ambiental.

#### 3.1. Éticas

Teniendo en cuenta que alrededor de dos mil millones de personas sufren inseguridad alimentaria, severa o moderada, y que hay aproximadamente 820 millones de personas en el mundo que directamente sufren hambre (FAO, IFAD, UNICEF *et al.*, 2019), el desperdicio de alimentos se considera claramente un problema ético, donde la situación o el comportamiento que se da en un ámbito o en un lugar, estaría perjudicando el bienestar de la otra parte. Es decir, esos alimentos que por múltiples razones, muchas de ellas evitables, se han desperdiciado, podrían haber servido para paliar las necesidades nutricionales de muchas otras personas. Además, tal y como sugieren Bräutigam, Jörissen y Priefer (2014), el consumo descuidado de alimentos en los países más ricos podría incrementar la demanda global de alimentos provocando un aumento del precio de los mismos en el mercado mundial, y dificultando así el acceso económico a los alimentos de las personas económicamente más desfavorecidas de los países en vías de desarrollo. Asimismo, no solo se estaría perjudicando el bienestar de las personas de forma directa mediante un déficit nutricional, sino que los efectos negativos pueden llegar a afectar a toda la sociedad, debido a los perjuicios que causa el desperdicio de alimentos en la economía e incluso en el medioambiente.

#### 3.2. Económicas

Según un informe de la FAO sobre la huella del desperdicio de alimentos en 2013, los 1.300 millones de toneladas de alimentos que se desperdician al año suponen grandes pérdidas económicas. De hecho, según este informe los costes económicos directos pueden alcanzar los 750.000 millones de dólares anuales (FAO, 2013). A nivel global los vegetales, las frutas y los cereales son los productos que más contribuyen a las pérdidas económicas causadas por el desperdicio de alimentos, mientras que los productos de origen animal contribuyen en menor medida a estas pérdidas –al contrario de lo que ocurre con el impacto medioambiental– (Venkat, 2011). Asia sería el territorio donde hay mayores pérdidas económicas debidas a las pérdidas de alimentos, mientras que Europa contribuiría con algo más de un 15% a las pérdidas económicas globales por esta razón (FAO, 2013).

En un estudio realizado en los Estados Unidos, país considerado económicamente desarrollado, se indica que el coste económico debido al desperdicio de alimentos es considerable y que las compañías y los consumidores norteamericanos pierden 198 mil millones de dólares al año por este motivo. Además, es importante señalar que las mayores pérdidas se producen a nivel del consumidor, siendo este nivel el responsable del aproxi-

madamente 63% de las pérdidas mencionadas (Venkat, 2011).

#### 3.3. Ambientales

El desperdicio de alimentos tiene un claro impacto sobre el medio ambiente, ya que, por una parte, implica el consumo innecesario de una gran cantidad de recursos limitados, como pueden ser la tierra, el agua o la energía, además del uso de fertilizantes y pesticidas; por otra parte, produce de forma innecesaria una serie de emisiones contaminantes que son liberadas al medio –aire, agua o tierra–. De acuerdo con un informe realizado por la FAO en 2013, se estima que la huella de carbono producida por los alimentos que no se consumen y que finalmente se desperdician fue equivalente a 3,3 giga-toneladas de CO<sub>2</sub> en 2007 (FAO, 2013).

Las emisiones de químicos contaminantes se pueden producir de forma directa mediante el transporte, descomposición y combustión de desperdicios orgánicos o de forma indirecta durante la producción de alimentos que más tarde se van a desperdiciar. Normalmente, el uso de fertilizantes aporta nitrógeno y fósforo, mientras que la energía suele aportar carbono. Estos elementos van a sufrir una serie de transformaciones químicas, a lo largo de la cadena de suministro de alimentos, y van a ser vertidos al mar, el aire o la tierra, con el subsiguiente impacto sobre el medio ambiente. Por ejemplo, toda la energía que se usa en el transporte –carburantes– transforma el carbono en CO<sub>2</sub> que se vierte a la atmósfera, contribuyendo así al cambio climático. La utilización de combustibles fósiles que se usan en la producción de alimentos también libera N<sub>2</sub>O, que se une al que producen los microorganismos anaerobios a partir del nitrógeno presente en los desperdicios de alimentos, y que contribuye al efecto invernadero y al cambio climático. Además, las pérdidas de nutrientes, que se dan sobre todo en la agricultura a la hora de producir alimentos que posteriormente van a ser desperdiciados –sobre todo aquellas debidas a las especies químicas del nitrógeno y del fósforo, como pueden ser PO<sub>4</sub>, NO<sub>3</sub> o NH<sub>4</sub>–, contribuyen considerablemente a la eutrofización de las aguas, lo que provoca un aumento excesivo de fitoplancton y algas, con la subsiguiente desoxigenación del agua y muerte de numerosos peces. Por otra parte, el impacto que supone el desperdicio de alimentos sobre la tierra, incluye entre otros la pérdida de biodiversidad, ya sea por caza o pesca excesiva, competencia de especies invasoras o monocultivos, y la degradación del suelo –alteración de la estructura edáfica, incremento de la erosión, disminución de la disponibilidad de nutrientes– (Muth, Birney, Cuéllar *et al.*, 2019).

Hay que tener en cuenta que este impacto medioambiental puede ser en parte local, como la eutrofización de lagos o ríos, pero, por otra parte, influye de forma considerable sobre el medioambiente global, como puede ser el cambio climático. Además, el impacto ambiental se va acumulando a lo largo de la cadena de suministro de alimento, de forma que los restos de alimentos que se pierden en las primeras etapas de producción y cosecha causarían un menor impacto ambiental que las que se

desperdician en los hogares después de haber sido almacenados, transportados procesados y empaquetados (Priefer, Jörissen y Bräutigam, 2016).

#### 4. Estrategias UE para dar respuesta al despilfarro de alimentos. Jerarquía de residuos

Debido a sus implicaciones tanto económicas como ambientales o sociales, la pérdida o desperdicio de alimentos es un tema de debate tanto en ámbitos académicos como legislativos. En los últimos años, las estrategias políticas de la Unión Europea en cuanto a desperdicio de alimentos están enmarcadas en la Directiva 2008/98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo del 19 de noviembre de 2008, enmendada por la Directiva –UE– 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo del 30 de mayo de 2018, en lo que se conoce como la “jerarquía de residuos”, cuyo objetivo es encontrar las mejores soluciones para la gestión de los mismos, intentando, a la vez, conseguir los mejores resultados medioambientales y teniendo en cuenta el impacto económico y social (Papargyropoulou, Lozano y Steinberger *et al.*, 2014). Esta “jerarquía de residuos” (Fig. 1), conocida también como las “3Rs” –Reducir, Reutilizar, Reciclar–, considera la prevención como la opción prioritaria, es decir, evitar o reducir en la medida de lo posible la generación de residuos, seguida por su reutilización, el reciclaje u otros tipos de recuperación y, por último, como la opción menos favorable, su eliminación mediante el almacenamiento en vertederos habilitados (Corrado y Sala, 2018).



Fig. 1. Jerarquía para la prevención y manejo de los residuos alimentarios. Modificado de: Papargyropoulou, Lozano, Steinberger *et al.*, 2014.

Aplicada al despilfarro alimentario, la jerarquía de residuos nos llevaría a considerar como óptimas aquellas estrategias que previenen el despilfarro. Esto es, aquellas estrategias que actuando de forma preventiva sobre los focos de despilfarro, evitan que haya alimentos que, en buen uso, queden fuera del circuito comercial.

No pudiendo aplicarse estrategias de optimización, es decir, una vez se producen focos de alimentos sobrantes, el siguiente conjunto –por orden jerárquico– persi-

gue una reutilización de los alimentos. En este caso, se entiende por reutilización el hecho de dar a los alimentos excedentes un uso *alternativo al comercial* pero que, en todo caso, implique un uso alimentario. Ese uso alimentario puede tener como destinatarias a las personas: ya sea mediante una transformación de los excedentes en otros productos comercializables, ya sea mediante la donación gratuita. Si nos fijamos en la jerarquía EPA (Fig1), en este segundo caso encontraríamos tanto donaciones que se realizan sin discriminación de perceptores, como es el caso de las Neveras Solidarias, que ofrecen alimento a cualquier persona, como las donaciones que tienen como destinatarias a las personas en situación o riesgo de exclusión social. Este último es el caso de los puentes alimentarios. También implicaría reutilización el uso de los alimentos excedentes para alimentar a los animales, si bien en la jerarquía se considera menos óptimo este uso que el uso para la alimentación de los seres humanos.

Más abajo, y antes del escalón menos óptimo –entierro o incineración de los deshechos–, encontramos dos escalones de reciclaje: la transformación de los alimentos en productos de uso industrial –por ejemplo, mediante la obtención de celulosas– y el compostaje. En ambos casos, se da *un uso alternativo aunque no alimentario* a los productos alimenticios, producidos y distribuidos con fines de alimentación humana, y es por eso que hablamos de reciclaje.

Las Naciones Unidas propusieron en 2015 un programa para el Desarrollo Sostenible (United Nations DESA, 2016), en el cual plantearon como uno de los objetivos “garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”. Concretamente instaban a todos los Estados miembro a conseguir para 2030 “reducir a la mitad el desperdicio de alimentos per cápita mundial en la venta al por menor y a nivel de los consumidores y a reducir las pérdidas de alimentos en las cadenas de producción y suministro, incluidas las pérdidas posteriores a la cosecha” –SDG 12.3–. Son varias las estrategias que se han ido adoptando para lograr estos objetivos en cada una de las etapas jerárquicas mencionadas anteriormente, como pueden ser la economía circular, la donación de excedentes alimentarios o la transformación de los desperdicios alimentarios en comida para animales o en compost. Sin embargo, a la hora de aplicar estrategias concretas, nos encontramos con ciertos problemas o limitaciones, ya legales y administrativas, ya de resistencias de aquellos actores que participan directamente en la cadena de suministro de alimentos.

Para lograr los objetivos marcados por las Naciones Unidas, y reducir la cantidad de alimentos perdidos o desperdiciados es importante, en primer lugar, disponer de datos fiables. Para ello existe en la EU una normativa que exige a los Estados miembros proporcionar datos sobre los desperdicios que se generan, se recuperan o se almacenan en sus territorios (Reglamento CE n°2150/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo del 25 de noviembre del 2002). Sin embargo, no existe un consenso claro sobre la forma de medir y proporcionar esos datos. La falta de un consenso en la definición de desperdicio de alimentos y la utilización de diferentes

métodos a la hora de cuantificar su desperdicio hacen muy difícil su estudio y cuantificación (Corrado y Sala, 2018). Algunos trabajos realizados en este ámbito distinguen entre “*food losses*” –pérdidas de alimento–, refiriéndose a las pérdidas que se producen en las primeras etapas de la cadena de abastecimiento de alimentos, y “*food waste*” –desperdicio de alimentos–, refiriéndose a las que se producen únicamente en las últimas etapas de la cadena –minoristas y/o nivel de consumo (Porter, Reay, Higgins *et al.*, 2016; Alexander, Brown, Arneith *et al.*, 2017; FAO, 2019); mientras que otros estudios no hacen ningún tipo de distinción (Corrado y Sala, 2018). Además, los tipos de restos alimentarios que se consideran también pueden variar: fracción comestible o no comestible, desperdicios sólidos o líquidos, restos evitables o no evitables (FAO, 2011; Vanham, Bouraoui, Leip *et al.*, 2015; Stenmarck, Jensen, Quested *et al.*, 2016). De acuerdo con Papargyropoulou, Lozano, Steinberger *et al.* (2014), se debería hacer una distinción clara entre “*food waste*” y “*food surplus*”, ya que este último término hace referencia a alimentos que se han producido más allá de nuestras necesidades nutricionales, y el desperdicio posterior que se produce es consecuencia de ese excedente.

Sea cual sea el término utilizado, el conjunto de alimentos aptos para el consumo pero no comercializable es aquel sobre el cuál cabe adoptar un mayor abanico de medidas. Esas medidas, jerarquizadas desde un punto de vista medio ambiental comienzan por una prevención o reducción del despilfarro alimentario, pasando por una reutilización y, por último, reorientando esos sobrantes hacia el reciclaje (Escajedo, 2018). Esta última opción es la menos favorable y consiste en un reciclaje que transforma los alimentos producidos con un fin primariamente humano, en alimentos aptos para animales o en compost, tratamiento de los desperdicios de alimentos para su aprovechamiento generando energía y, como última opción, depositar los desperdicios en vertederos adecuados (Papargyropoulou, Lozano, Steinberger *et al.*, 2014). En ese escenario, las estrategias más complejas son aquellas que se refieren a la reutilización o recuperación, por la multiplicidad de visiones que en los Estados miembros, e incluso en sus niveles subestatales y municipales, existen sobre el margen de uso de los alimentos recuperados, especialmente cuando se destinan a un uso social (De Pieri, Tallarico, Baglioni *et al.*, 2017). Encontramos así que mientras algunos Estados miembros ofrecen incentivos económicos o incluso penalizaciones que promueven las donaciones de alimentos aptos para el consumo pero no comercializables, existen otros en los que esta opción resulta jurídicamente tan compleja que los potenciales donantes son reacios a contemplarla (O’Connor, Gheoldus y Jan, 2014).

#### **4.1. Reutilización: Recuperación y donación de alimentos. Marco legislativo y obstáculos en su promoción**

Como ya se ha dicho, desde una perspectiva ética, económica y medioambiental, las actuaciones de reducción del despilfarro alimentario que pueden considerarse más óptimas son aquellas relacionadas con la prevención y

reducción de este. En esta línea podemos contemplar estrategias tales como la “promoción de una producción y consumo sostenibles”, donde los recursos se producen y se usan de acuerdo a las necesidades básicas, minimizando el uso de recursos naturales y la emisión de productos tóxicos que puedan condicionar la calidad de vida de generaciones futuras (Bentley, 2008); la “educación” de la sociedad, incluyendo tanto a empresas que forman parte de la cadena de abastecimiento de alimentos como a la ciudadanía, visibilizando el problema de la pérdida de alimentos y promoviendo buenos hábitos para conseguir disminuir su producción; o la “economía circular”, que pretende transformar los desperdicios generados en la materia prima necesaria para producir otros recursos de más valor, emulando los procesos naturales donde la materia y la energía fluyen de forma circular sin generar desperdicios (Borello, Caracciolo, Lombardi *et al.*, 2017).

Y cuando esa reducción del despilfarro no es posible, la segunda opción que es considerada más óptima en la jerarquía ya descrita se enfoca hacia la búsqueda de un destino para los alimentos aptos para el consumo que podemos calificar como de alternativo a la vía comercial original. En muchos foros institucionales, esta segunda opción es señalada como un “valioso uso alternativo” de los alimentos, porque supone que alimentos que ya han sido cultivados, incluso quizás transformados, envasados y/o transportados hasta los puntos de venta y distribución, y que quedan fuera del circuito comercial, pueden ser utilizados por un consumidor final (Escajedo, 2018).

La redistribución de los alimentos excedentes a veces aparece llamativamente explicada como una estrategia política que da respuesta, al mismo tiempo, a dos problemas sociales muy distintos: de una parte, a la reducción del despilfarro alimentario –que tiene un coste económico y ambiental significativo–; y de otra, al apoyo en la lucha contra la pobreza (Comisión Europea, 2016). Dejamos advertido este salto en la narrativa, al que volveremos, porque en este apartado creemos conveniente reseñar algunas cuestiones más en lo que se refiere a las estrategias de redistribución.

La redistribución alimentaria supone tender un puente entre focos en los que se generan alimentos aptos para el consumo, pero no comercializables, y lugares en los que se atiende a personas en situación de necesidad. Si bien la idea parece simple, lo cierto es que el carácter altamente perecedero de algunos alimentos hace que llevarla a cabo pueda resultar, en la práctica, bastante complejo. Los puentes alimentarios, expresión acuñada por el proyecto *Pont Alimentari* de la *Fundació Prevenció de Residus i Consum* y la *Fundació Banc de Recursos* de Cataluña, son iniciativas que pretenden reducir el despilfarro y fomentar la solidaridad mediante la interacción entre empresas donantes y entidades receptoras. Estos puentes implican, en primer lugar, un reto logístico –en términos de transporte y distribución– pero, junto a ello, se deben también vencer las barreras legales y operacionales que dificultan en la mayoría de los Estados miembros este tipo de donaciones. Muchas de tales barreras no nacieron con vocación de obstaculizar la donación, sino de impedir que



aquellos productos que adquieren el estatuto de “no comercializables” terminen siendo ofrecidos al consumidor de forma fraudulenta. En el contexto del Plan de Acción de impulso a la Economía Circular (Comisión Europea, 2015) se está trabajando en unas Directrices que, garantizando al máximo los requisitos de calidad y seguridad de los productos, faciliten la donación de los alimentos no comercializables. Entre las zonas más grises está la cuestión de la responsabilidad civil y de la diligencia que cabe exigir a las entidades de reparto caritativo, en comparación a la responsabilidad por el producto que la normativa atribuye a las empresas productoras y distribuidoras que participan en el circuito comercial.

De hecho, tanto en la doctrina como en algunas instituciones internacionales y nacionales se está procediendo a reflexionar sobre la posibilidad de flexibilizar algunos de los requisitos establecidos para las empresas siempre y cuando, eso sí, ello no suponga una merma para la calidad e inocuidad de los alimentos (Escajedo, 2018).

#### 4.2. Medidas legislativas que se aplican a la redistribución de alimentos excedentes

En un estudio sobre la legislación y las prácticas de los Estados miembros de la Unión Europea sobre las donaciones de alimentos (O'Connor y Gheoldus, 2014), se recogen las principales regulaciones existentes en la Unión Europea en las que se enmarca la redistribución de alimentos:

- Ley general de alimentos

Reglamento –EC– N°178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo del 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios generales y requerimientos de la legislación alimentaria, que dicta la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y establece los procedimientos en materia de seguridad alimentaria.

- Paquete de higiene alimentaria. Compuesto por un conjunto de reglamentos y normativas entre los que se encuentran:

Reglamento –EC– N°852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo del 29 de abril de 2004 sobre la higiene de los productos alimenticios.

Reglamento –EC– N°853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas específicas de higiene para alimentos de origen animal.

- Etiquetado y durabilidad de alimentos

Reglamento EC 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre el suministro de información alimentaria a los consumidores.

- Impuesto sobre la donación de alimentos

Directiva 2006/112/EC del Consejo del 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido.

Sin embargo, dicha regulación ha supuesto, en determinadas ocasiones, obstáculos a la hora de aplicar esta estrategia.

- Estrategias fiscales

La legislación tributaria respecto a la donación de alimentos es bastante confusa porque, aunque según

la Directiva 2006/112/EC10 del Consejo del 28 de noviembre de 2006, las donaciones son imposables, el artículo 74 de esa directiva está sujeto a las distintas interpretaciones del texto legal. Según este artículo “la base imponible estará constituida por el precio de compra de tales bienes o, a falta del precio de compra, por el precio de coste, evaluados tales precios en el momento en que las operaciones se realicen” De acuerdo con De Pieri, Tallarico, Baglioni *et al.* (2017) en muchos estados miembros no se considera al donador responsable del impuesto sobre el valor añadido, ya que consideran que el valor de los alimentos donados es prácticamente cero en el momento de la donación. Sin embargo, hay países donde los alimentos que no superan las fechas de caducidad o de consumo preferente mantienen su valor comercial, por lo que en algunos casos la donación de alimentos podría resultar más cara. De todas formas, la exención o no de impuestos ha de ser considerada juntamente con otros reglamentos e instrumentos fiscales –impuestos deducibles o créditos fiscales–, para evaluar si realmente puede o no ser un incentivo para la donación de alimentos.

- Ley general de alimentos

Según el Reglamento –EC– N°178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo del 28 de enero de 2002, las donaciones de alimentos se consideran operaciones de mercado, con lo que los donantes son considerados como operadores de la empresa alimentaria y como tales tienen la responsabilidad de garantizar tanto la trazabilidad como la seguridad y la sanidad de los alimentos. Esta responsabilidad, sobre todo cuando los alimentos donados están cerca de las fechas de caducidad o consumo preferente, puede hacer que determinadas empresas sean reacias a donar los excedentes alimentarios por miedo a las consecuencias en caso de que se produjese algún episodio de intoxicación alimentaria o similar (O'Connor y Gheoldus, 2014; De Pieri, Tallarico, Baglioni *et al.*, 2017). Dicho de otra forma, se podría considerar un obstáculo para las donaciones. Sin embargo, la solución tampoco es fácil. Italia es el único país de la UE que ha desarrollado una legislación concreta para evitar este obstáculo y promover las donaciones. En 2003 aprobó una ley mediante la cual se exime a los donadores de alimentos de esta responsabilidad (Legge N° 155, 2003) y posteriormente, en 2016, desarrolló una ley nacional (Legge N° 166, 2016) para la donación de productos farmacéuticos y alimentarios y su distribución para ayudas sociales con el fin de reducir el desperdicio. Sin embargo, esta solución no ha estado exenta de polémica ya que hay quienes dicen que podría promover una situación en la que alimentos de peor categoría, considerados “alimentos de segunda clase” irían a parar a ciudadanos en situaciones de necesidad, también considerándolos “ciudadanos de segunda clase” (Schneider, 2013).

- Etiquetado y durabilidad de alimentos

El Reglamento EC 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011 hace referencia a dos términos, concretamente dos plazos, de gran importancia a la hora de consumir alimentos de manera segura, y por lo tanto muy importantes para su comercialización o donación. Este reglamento define la “fecha



de caducidad” como “la fecha después de la cual el alimento no se considera seguro”; mientras que la “fecha de duración mínima de un alimento” –o fecha de consumo preferente– queda definida como “la fecha hasta la que el alimento conserva sus propiedades específicas cuando se almacena correctamente”. Sin embargo, después de esta última fecha el alimento sigue siendo seguro, comestible y comercializable y por lo tanto apto para donar. Pero la UE no proporciona ninguna orientación sobre la forma de proceder respecto a las donaciones y la fecha de consumo preferente, con lo que en determinados territorios los alimentos que superan esta fecha no serían aptos para su donación (De Pieri, Tallarico, Baglioni *et al.*, 2017). En un intento para superar este obstáculo, en Bélgica, por ejemplo, la agencia federal para la seguridad de la cadena alimentaria –FASFC– ha facilitado unas directrices para la interpretación de la durabilidad mínima de los alimentos y así facilitar las donaciones de excedentes alimentarios (De Pieri, Tallarico, Baglioni *et al.*, 2017).

#### – Higiene y seguridad alimentaria

Mediante estos reglamentos y directivas los operadores de empresas alimentarias son responsables de garantizar la salud alimentaria a lo largo de toda la cadena de abastecimiento. Aunque esta normativa en sí no supone ningún obstáculo específico en la donación de alimentos (De Pieri, Tallarico, Baglioni *et al.*, 2017), la falta de una orientación concreta por parte de la EU a los operadores de empresas alimentarias hace que algunos países interpreten la normativa de forma más restrictiva que otros, dificultando que se produzcan las donaciones del excedente alimentario (O’Connor y Gheoldus, 2014).

Desde una perspectiva legal, muchos de los obstáculos generados por la legislación relativa a la recuperación y donación de alimentos, aunque no todos, se dan por una mala interpretación o una interpretación poco flexible, o demasiado rígida, de las leyes. En un intento por evitar los obstáculos y facilitar la donación de alimentos, la UE ha publicado recientemente unas orientaciones sobre la donación de alimentos en el Diario oficial de la Unión Europea. Este documento intenta “facilitar que proveedores y destinatarios de excedentes alimentarios cumplan los requisitos pertinentes establecidos en el marco normativo de la UE” y pretende “promover la interpretación común por parte de las autoridades reguladoras de los Estados miembros de las normas de la UE aplicables a la redistribución de los excedentes alimentarios” (Unión Europea, 2017).

## 5. Conclusión y reflexiones finales desde el enfoque de los derechos humanos

Con independencia de la escala de referencia que empleemos, el despilfarro de alimentos y la inseguridad alimentaria son reconocidos como dos de los retos más importantes de los sistemas alimentarios del Norte Global. No hemos encontrado la más mínima duda al respecto en la literatura de diferentes disciplinas ni en los documentos institucionales. Aceptada la premisa, las dudas comienzan, sin embargo, cuando nos adentramos

en cuál o cuáles son las estrategias más adecuadas para luchar contra la inseguridad alimentaria y el despilfarro. Por las razones que se han ido desarrollando a lo largo de este trabajo, entendemos que la referencia para valorar el éxito de una estrategia de este tipo, en especial de estrategias como los puentes alimentarios, ha de ser contemplada en una dimensión que tenga en cuenta los impactos que a corto, medio y largo plazo tienen en las personas y en sus derechos. Cuando las estrategias de lucha contra el despilfarro alimentario son contempladas desde una perspectiva exclusivamente medioambiental, su evaluación se acomete con un importante sesgo. La referencia única, incluso en el caso de las donaciones alimentarias, tiende a ser cuántos alimentos se han rescatado de convertirse en residuo, sin prestar apenas –o ninguna– atención al impacto que determinados modelos de donación tienen sobre las personas receptoras.

Conviene, por tanto, que todas aquellas estrategias de reducción de despilfarro alimentario que impliquen donación alimentaria sean contempladas desde una perspectiva holística, que tenga en cuenta su impacto en los usuarios finales. Coincidimos con Gundersen y Ziliak (2015) en que la forma más directa de mejorar los problemas de salud asociados a la inseguridad alimentaria es reducir la inseguridad alimentaria. En este sentido, son muchas las ventajas que presentan las estrategias de captación y donación de alimentos ya que, en muchos casos, resultan esenciales para completar la dieta de las personas receptoras de estos alimentos y de sus familias, además de ser un buen recurso para que los excedentes alimentarios no sean directamente descartados y tirados a la basura. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no suelen cubrir, por sí mismos, todas las necesidades nutricionales de las personas y que, además, algunos de los alimentos donados o recuperados se acaban también perdiendo en este proceso, debido al transporte, empaquetado, distribución y revisión (Calderón, 2019). Con todo, desde un enfoque de derechos humanos la principal crítica a las estrategias de donación de alimentos excedentes se refiere a las implicaciones que muchas de ellas tienen desde el punto de vista de la justicia social y la autonomía de la persona. Aun reconociendo la necesidad de emplear todos los medios disponibles para paliar la privación material que sufren tantas y tantas personas, la exclusión alimentaria, en sus diferentes formas, es síntoma de una exclusión social mucho más profunda y requiere soluciones sostenibles y compatibles con la dignidad y los derechos de las personas (Escajedo, 2018). Estrechamente unido a esto, se critica que las estrategias de donación pueden contribuir no ya a que la pobreza alimentaria se vuelva solo invisible, sino que se normalice dentro de la sociedad, cronificando la dependencia de las personas receptoras y disminuyendo sus oportunidades para conseguir los alimentos necesarios por sí mismas (Tarasuk, 2001).

Un proyecto realizado por la Cruz Roja española (Malgesini, Monteros, Grané *et al.*, 2018) donde, entre otros objetivos, se pretendía analizar los desafíos a los que se enfrentan este tipo de estrategias, resalta una serie de problemas a los que se enfrentan tanto las organizaciones distribuidoras de alimento como los usuarios que

los reciben. Estos últimos suelen exponer su preocupación, entre otras cosas, por el estigma que supone recibir alimentos (véase a este respecto, Gracia-Arnaiz, 2019), lo que en ocasiones puede hacer que no todas las personas que lo necesitan se dirijan a estos establecimientos por el miedo al qué dirán; otras preocupaciones se refieren a la reducida variabilidad de los productos. Las organizaciones suelen ser conscientes de dichos problemas y, además, reconocen que en muchos casos la demanda supera la oferta. La incorporación de nuevos alimentos y productos, así como la reducción de la burocracia están entre los primeros puestos dentro de los aspectos a mejorar en este tipo de intervenciones.

Esta fuera de toda duda que la alimentación es un derecho de todas las personas, y así aparece reflejado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Políticos (PIDESC, 1966). Por ello el Estado ha de proporcionar medidas y recursos para garantizar dicho derecho a todos los ciudadanos del territorio (Jusidman-Rapoport, 2014). La donación, recuperación y redistribución de alimentos es una estrategia clave, que no solo aborda este problema, sino que además ayuda a reducir la cantidad de

desperdicios alimentarios generados en el territorio. Sin embargo, estas estrategias están estrechamente ligadas a las personas y, por lo tanto, se deben aplicar con responsabilidad, respetando en todo momento los derechos y deberes de los ciudadanos. La FAO propone la aplicación de una serie de principios basados en los derechos humanos –principios PANTHER, por sus siglas en inglés–, en la elaboración de todas estas estrategias: participación-*participation*, rendición de cuentas-*accountability*, no discriminación-*non-discrimination*, transparencia-*transparency*, dignidad humana-*human dignity*, empoderamiento-*empowerment* y estado de derecho-*rule of law* (Golay y Büschi, 2012). Es importante que el enfoque de la atención a las personas desfavorecidas esté centrado en estas y no surja, como en muchos casos, en la necesidad de buscar una solución al inmenso despilfarro alimentario que, al margen de estas personas, es generado en una cadena comercial que en cuanto a eficiencia tiene mucho margen de mejora. Las personas en situación o riesgo de exclusión precisan de estrategias que atiendan a sus necesidades nutricionales y de salud en el corto plazo, pero promuevan a medio y largo plazo medidas que fomenten su autonomía y su inclusión.

## 6. Bibliografía

- Alexander, Peter; Brown, Calum; Arneith, Almut *et al.* (2017). “Losses, inefficiencies and waste in the global food system”. *Agricultural Systems*, 153: 190-200. doi: <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2017.01.014>
- Arroyo Aparicio, A.; Escajedo San-Epifanio, Leire. (2015), “Edible but unsalable food: ethical and legal challenges in the EU”, en Diana E. Dumitras; Ionel M. Jitea; Stef Aerts, *Know Your Food. Food Ethics and Innovation*. Holanda: Wageningen Academic Publishers, 407-413. doi: [https://doi.org/10.3920/978-90-8686-813-1\\_61](https://doi.org/10.3920/978-90-8686-813-1_61)
- Bentley, Matthew (2008). *Planning for change: guidelines for national programs baglon sustainable consumption and production*. UNEP/Earthprint.
- Borrello, Massimiliano; Caracciolo Francesco; Lombardi, Alessia *et al.* (2017). “Consumers’ Perspective on Circular Economy Strategy for Reducing Food Waste”. *Sustainability*, 9(1): 141. doi: <https://doi.org/10.3390/su9010141>
- Bräutigam, Klaus-Rainer; Jörissen, Juliane; Priefer, Carmen (2014). “The extent of food waste generation across EU-27: Different calculation methods and the reliability of their results”. *Waste Management & Research*, 32(8): 683-694. doi: <https://doi.org/10.1177/0734242X14545374>
- Calderón, Marta (2019). *Derecho a la alimentación y bancos de alimentos. Análisis de los bancos de alimentos a través del enfoque basado en derechos humanos*. Trabajo fin de máster. Máster en Estrategias y Tecnologías para el Desarrollo. Universidad Complutense de Madrid, 1-75.
- Comisión Europea (2015). “Cerrar el círculo: un plan de acción de la UE para la economía circular”, Comisión Europea, 2 de diciembre de 2015. Consultado en julio de 2020 en [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0011.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF)
- Comisión Europea (2016). “Working document to prepare EU guidelines on food donation”, Comisión Europea – DG SANCO, 22 de junio de 2016. Consultado en enero de 2020 en: [https://ec.europa.eu/food/safety/food\\_waste/eu\\_actions/food-donation\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food_waste/eu_actions/food-donation_en)
- Cook, John T; Frank, Deborah A. (2008). “Food Security, Poverty, and Human Development in the United States”. *New York Academy of Sciences*, 1136(1): 193-209. doi: <https://doi.org/10.1196/annals.1425.001>
- Corrado, Sara; Sala, Serenella (2018). “Food waste accounting along global and European food supply chains: State of the art and outlook”. *Waste Management*, 79: 120-131. doi: <https://doi.org/10.1016/j.wasman.2018.07.032>
- De Pieri, Benedetta; Tallarico, Tatiana; Baglioni, Simone *et al.* (2017). “European Policy for Food Security: The Surplus Food Redistribution Option”, en Simone Baglioni, Francesca Calò, Paola Garrone *et al.* (Eds.), *Food saving in Europe*. Palgrave Macmillan, Cham, 13-35. doi: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-56555-2\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-56555-2_2)
- Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. Recuperado en julio de 2020 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32006L0112>
- Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (Texto pertinente a efectos del EEE). Recuperado en julio de 2020 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32008L0098>
- Directiva (UE) 2018/851 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2008/98/CE sobre los residuos (Texto pertinente a efectos del EEE). Recuperado en julio de 2020 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0851>

- Escajedo San-Epifanio, Leire. (2015). "Challenging Food Governance Models: Analyzing the Food Citizen and the Emerging Food Constitutionalism from an EU Perspective". *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 28(3): 435-454. doi: <https://doi.org/10.1007/s10806-015-9543-1>
- Escajedo San-Epifanio, Leire. (2018). "El despilfarro de alimentos y el derecho humano a una alimentación adecuada en la Unión Europea: una lectura en clave jurídico-constitucional", en Leire Escajedo; Esther Rebato Ochoa; Alberto López-Basaguren (Eds), *Derecho a una Alimentación Adecuada y Despilfarro alimentario*. Valencia: Tirant lo Blanch, 29-58
- FAO (2011). *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*. Rome. Recuperado en julio de 2020 en <http://www.fao.org/3/a-i2697e.pdf>
- FAO (2012). *The role of the producer organizations in reducing food loss and waste*. Rome. Recuperado en julio de 2020 en <http://www.fao.org/3/ap409e/ap409e.pdf>
- FAO (2013). *Food wastage footprint: Impacts on natural resources. Summary Report*. FAO. Recuperado en julio de 2020 en <http://www.fao.org/3/i3347e/i3347e.pdf>
- FAO (2019). *The state of food and agriculture 2019. Moving forward on food loss and waste reduction*. Rome. Recuperado en julio de 2020 en <http://www.fao.org/3/ca6030en/ca6030en.pdf>
- FAO (2020a). "Food security statistics". Recuperado en marzo de 2020 en <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/en/>
- FAO (2020b). COVID-19: "Our hungriest, most vulnerable communities face 'a crisis within a crisis'". Recuperado en abril de 2020 en <http://www.fao.org/news/story/en/item/1269721/icode/>
- FAO; IFAD; UNICEF *et al.* (2019). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns*. Rome: FAO.
- FMI (2020). "Perspectivas de la Economía Mundial abril de 2020". Recuperado en abril de 2020 en <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>
- FOESSA (2019). "VIII Informe FOESSA: La exclusión social se enquistaba en una sociedad cada vez más desvinculada". Recuperado en diciembre de 2019 en <https://www.foessa.es/blog/viii-informe-foessa-presentacion/>
- Golay, Christophe; Büsch, Michaela (2012). *The right to food and global strategic frameworks: The Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF) and the UN Comprehensive Framework for Action (CFA)*. FAO. Recuperado en julio de 2020 en <http://www.fao.org/3/a-ap556e.pdf>
- Gracia Arnaiz, Mabel (1996). *Paradojas de la alimentación contemporánea*. Vol. 5. Icaria Editorial.
- Gracia-Arnaiz, Mabel (2019). "Itinerarios alimentarios en contextos de precarización: otras formas de comer, otras formas de vivir", en Maria Lucia Magalhães, Shirley Donizete, Ligia Amparo Santos (org.), *Cidade, corpo e alimentação*. Editora da Universidade Federal da Bahia. 257-277.
- Gundersen, Craig; Ziliak, James P. (2015). "Food Insecurity and Health Outcomes". *Health affairs*, 34(11): 1830-1839. doi: <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2015.0645>
- Jusidman-Rapoport, Clara (2014). "El derecho a la alimentación como derecho humano". *Salud pública de México*, 56(1): 86-91.
- Legge 25 giugno 2003, n° 155. "Disciplina della Distribuzione dei prodotti alimentari a fini di solidarietà sociale". Recuperado en julio de 2020 en [http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/0/zn10\\_08\\_013.html](http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/0/zn10_08_013.html)
- Legge 19 agosto 2016, n° 166. "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi". Recuperado en julio de 2020 en <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/30/16G00179/sg>
- Lipinski, Brian (2016). "The complex picture of on-farm loss", en A. Milligan (Ed.), *Waste Not, Want Not: The Circular Economy to Food Security*. Canberra, Australia: Proceedings of the Crawford Fund, 17-22. doi: 10.22004/ag.econ.257220
- Loopstra, Racher (2018). "Interventions to address household food insecurity in high-income countries". *Proceedings of the Nutrition Society*, 77: 270-281. doi: <https://doi.org/10.1017/S002966511800006X>
- Malgesini, Graciela; Monteros, Silvina; Grané, Aurea *et al.* (2018). "Valoración del impacto del Fondo de Ayuda Europea para las personas más desfavorecidas (FEAD) en España, a través de la percepción de las personas beneficiarias, Organizaciones y personal de gestión". *Boletín sobre Vulnerabilidad Social*, 16: 1-150.
- Mena, Carlos; Adenso-Diaz, Belarmino; Yurt, Ozgur (2011). "The causes of food waste in the supplier-retailer interface: Evidences from the UK and Spain". *Resources, Conservation and Recycling*, 55: 648-658. doi: <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2010.09.006>
- Muth, Mary K; Birney, Catherine; Cuéllar, Amanda *et al.* (2019). "A system approach to assessing environmental and economic effects of food loss and waste interventions in the United States". *Science of the Total Environment*, 685: 1240-1254. doi: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.06.230>
- O'Connor, Clementine; Gheoldus, Manuela; Jan, Olivier (2014). "Comparative Study on EU Member States' legislation and practices on food donations". Final report prepared by Bio By Deloitte. Brussels. Recuperado en julio 2020 en <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/qe-02-13-506-en-c.pdf>
- OECD (2019). "¿Cómo alimentamos al mundo hoy en día?" Recuperado en abril de 2020 en <https://www.oecd.org/agriculture/entendiendo-el-sistema-alimentario-global/como-alimentamos-al-mundo-hoy-en-dia/>
- ONU: Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 diciembre 1948, 217 A (III), disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/47a080e32.html>
- ONU (2020). "Global Report on Food Crises". *Programa Mundial de Alimentos*. Consultado en: <https://www.wfp.org/publications/2020-global-report-food-crises>
- Papargyropoulou, Effie; Lozano, Rodrigo; Steinberger, Julia K. *et al.* (2014). "The food waste hierarchy as a framework for the management of food surplus and food waste". *Journal of Cleaner Production*, 76: 106-115. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.04.020>
- PIDESC (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU), Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Recuperado en julio de 2020 en <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>



- Porter, Stephen D; Reay, David S; Higgins, Peter *et al.* (2016). “A half-century of production-phase greenhouse gas emissions from food loss & waste in the global food supply chain”. *Science of The Total Environment*, 571: 721–729. doi: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.07.041>
- Priefer, Carmen; Jörisen, Juliane; Bräutigam, Klaus-Rainer (2016). “Food waste prevention in Europe – A cause-driven approach to identify the most relevant leverage points for action”. *Resources, Conservation and Recycling*, 109: 155-165. doi: <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2016.03.004>
- Radimer, Kathy L; Olson, Christine M; Campbell, Cathy C (1990). “Development of indicators to assess hunger”. *The Journal of Nutrition*, 120(11): 1544-1548. doi: [https://doi.org/10.1093/jn/120.suppl\\_11.1544](https://doi.org/10.1093/jn/120.suppl_11.1544)
- Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. Recuperado en julio de 2020 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32002R0178>
- Reglamento (CE) n° 2150/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2002, relativo a las estadísticas sobre residuos (Texto pertinente a efectos del EEE). Recuperado en julio de 2020 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32002R2150>
- Reglamento (CE) n° 852/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios. Recuperado en julio de 2020 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0852>
- Reglamento (CE) n° 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. Recuperado en julio de 2020 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32004R0853>
- Reglamento (UE) n° 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1924/2006 y (CE) n° 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) n o 608/2004 de la Comisión (Texto pertinente a efectos del EEE). Recuperado en julio de 2020 en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32011R1169>
- Schmeer, Kammi K; Piperata, Barbara A. (2017). “Household food insecurity and child health”. *Maternal & Child Nutrition*, 13(2): e12301. doi: <https://doi.org/10.1111/mcn.12301>
- Schneider, Felicitas (2013). “Review of food waste prevention on an international level”. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Waste and Resource Management*, 166(4): 187-203. doi: <https://doi.org/10.1680/warm.13.00016>
- Schroeder, Krista; Smaldone, Arlene (2015). “Food insecurity: A concept analysis”. *Nursing Forum*, 50(4): 274-284. doi: <https://doi.org/10.1111/nuf.12118>
- Stenmarck, Åsa; Jensen, Carl; Queded, Tom *et al.* (2016). *Estimates of European Food Waste Levels*. IVL Swedish: Environmental Research Institute.
- Tarasuk, Valerie (2001). “A critical examination of community-based responses to household food insecurity in Canada”. *Health Education & Behavior*, 28(4): 487-99. doi: <https://doi.org/10.1177/109019810102800408>
- Teng, Paul; Trethewie, Sally (2012). “Tackling urban and rural food wastage in Southeast Asia: Issues and interventions”. *Policy Brief*, 17: 1-7.
- Unión Europea. (2017). “Comunicación de la Comisión – Orientaciones de la UE sobre la donación de alimentos.” Comunicaciones procedentes de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea. *Diario oficial de la Unión Europea* 2017/C 361/01, 25 de octubre de 2017, 1-30.
- United Nations DESA. (2016). “Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development”. Recuperado en julio de 2020 en <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- Vanham, Davy; Bouraoui, Fayçal; Leip, Adrian. *et al.* (2015). “Lost water and nitrogen resources due to EU consumer food waste”. *Environmental Research Letters*, 10(8): 084008. doi: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/10/8/084008>
- Venkat, Kumar (2011). “The Climate Change and Economic Impacts of Food Waste in the United States”. *International Journal on Food System Dynamics*, 2(4): 431-446. doi: <https://doi.org/10.18461/ijfsd.v2i4.247>
- Webb, Patrick; Coates, Jennifer; Frongillo, Edward A. *et al.* (2006). “Measuring Household Food Insecurity: Why It’s So Important and Yet So Difficult to Do”. *The Journal of nutrition*, 136(5): 1404S–1408S. doi: <https://doi.org/10.1093/jn/136.5.1404S>.
- Yates-Doerr, Emily (2015). “Intervals of confidence: Uncertain accounts of global hunger”. *BoiSocieties*, 10 (2): 229-246. doi: <https://doi.org/10.1057/biosoc.2015.9>