

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señoras Allende y Aravena y señores Castro González, Elizalde y Latorre, que establece el principio de seguridad alimentaria en las operaciones portuarias y de transporte de carga terrestre.

Antecedentes

La pandemia y el actual escenario económico internacional, han dejado de manifiesto la necesidad urgente de que los Estados adopten medidas que permitan asegurar la disponibilidad física y económica de los alimentos para todas las personas.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sugirió en su Informe Especial sobre los efectos del Covid-19 en comercio internacional y logística, que se debería avanzar en la facilitación del comercio y de la logística internacional, ya que una logística eficiente y fluida es fundamental para asegurar el suministro oportuno de insumos y alimentos, así como para reducir distorsiones y sobrepuestos que afectan desproporcionadamente a la población más vulnerable¹.

Lamentablemente, durante los momentos más duros de la pandemia, en nuestro país se evidenció parte de la crisis en la cadena de suministros, en la imposibilidad de que los agricultores pudieran disponer de los insumos necesarios para la producción agrícola nacional debido a los impedimentos que se produjeron para que estos fueran descargados en los puertos marítimos, con el consecuente aumento de precio y riesgo de disminución en la producción y en la calidad final de los alimentos.

Asimismo, se produjo un retraso en la distribución de algunos productos alimenticios por la falta de disponibilidad de transporte terrestre, y situación similar se verificó con múltiples productores nacionales que requerían embarcar sus productos alimenticios perecibles y que no contaban con una debida priorización para su exportación, debiendo asumir muchas veces los riesgos de aumentos de costos y eventuales pérdidas de toda la producción.

¹ CEPAL. Informe Especial Covid-19. Los efectos del Covid.19 en el comercio internacional Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45877/1/S2000497.es.pdf>

El programa de gobierno del presidente Gabriel Boric, en el ámbito de descentralización reconoce la necesidad de contar con un mejor desarrollo de las zonas rurales, con fomento de la agricultura para la soberanía y seguridad alimentaria².

Por todo lo anterior, quienes suscribimos el presente proyecto de ley proponemos incorporar en la legislación nacional relacionada con el comercio internacional un principio orientador sobre “seguridad alimentaria”, en particular respecto de los servicios portuarios y de transporte de carga terrestre, con la finalidad de otorgar la máxima priorización posible en la exportación e importación de productos alimenticios, y de los insumos necesarios para su producción.

Creemos que el aseguramiento de la disponibilidad de alimentos en Chile y el resto del mundo, debe ser un principio rector en la toma de decisiones del comercio internacional, especialmente en el ámbito logístico.

Fundamentos

Si bien, desde 1990 nuestro país ha logrado una mejoría en diversos indicadores que evidencian una reducción significativa de la pobreza y la pobreza extrema por ingresos³, no es menos cierto que los efectos económicos de la pandemia y la actual crisis internacional han producido un incremento de la población en situación de pobreza, de acuerdo a la última CASEN (2020)⁴.

Un agravante en esta situación se produce por el creciente aumento de precios que se ha registrado durante los últimos meses en diversos productos alimenticios que conforman la canasta básica⁵, lo cual afecta especialmente el patrimonio de las familias con menores ingresos que dejan de acceder algunos alimentos, los reemplazan por otros de similares características o disminuyen su consumo, con las consecuencias que ello implica.

² Programa de Gobierno. Gabriel Boric. Disponible en: [https://s3.amazonaws.com/cdn.boricpresident.cl/web/programa/Plan+de+gobierno+AD+2022-2026+\(2~\).pdf](https://s3.amazonaws.com/cdn.boricpresident.cl/web/programa/Plan+de+gobierno+AD+2022-2026+(2~).pdf)

³ Ministerio de Desarrollo Social. Evolución de la Pobreza 1990-2017. ¿Cómo ha cambiado Chile?. Disponible en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF Gobcl Pobreza.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/pobreza/InformeMDSF%20Gobcl%20Pobreza.pdf)

⁴ Ministerio de Desarrollo Social. CASEN en Pandemia (2020). Observatorio Social. Disponible en: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020#:~:text=Los%20objetivos%20de%20Casen%20en,%2C%20vivienda%2C%20trabajo%20e%20ingresos>

⁵ Para mayores antecedentes se pueden consultar los Informes mensuales de la Subsecretaría de Evaluación Social, del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, sobre el valor de la canasta básica de alimentos y líneas de pobreza. Disponibles en: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/nueva-serie-cba-2022>

En cuanto a la disponibilidad de alimenticios en nuestro país, cabe tener presente que tiene su origen tanto en la producción nacional, especialmente de la zona centro sur del país, como también en la importación de distintos productos desde diversos países de la región y otros continentes.

Lo anterior ha sido favorecido por la suscripción de más de 30 acuerdos económico-comerciales⁶ que han permitido una mayor disponibilidad de productos alimenticios y proveedores (*tanto en ferias libres y centrales de abastecimiento, como en establecimientos comerciales*), una disminución en los precios de mismos y una reducción en el riesgo por falta de disponibilidad de alimentos para la población.

Así también, los acuerdos comerciales han permitido incrementar los ingresos nacionales y crear múltiples puestos de empleos en el sector rural, dada la actual posibilidad de exportar sus productos al mundo y con ello ampliar sus posibles compradores y mejorar sus precios de venta.

Resulta necesario también tener presente que nuestro país y la producción agrícola nacional, depende en gran medida de la importación de distintos insumos necesarios para la producción, tales como los fertilizantes e insumos fitosanitarios, los cuales han registrado durante el último tiempo una creciente falta de disponibilidad y consecuente escalada de precios⁷.

Nuestro país ha sustentado parte de su desarrollo económico en el sector agrícola, constituyendo en una fuente significativa de puestos de trabajo y consecuentemente de ingresos familiares, especialmente en la población rural.

La zona centro sur del país destaca actualmente por su producción hortofrutícola en las regiones de Valparaíso, O'Higgins y Maule⁸, cuyos productos son exportados a diversos

⁶ Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. Acuerdos económico-comerciales vigentes. Disponible en: <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales>

⁷ Diversas notas de prensa recogen esta situación, tales como: Portal Agro, del 03 de marzo de 2022; La Tercera, del 27 de junio de 2022; Emol, del 27 de junio de 2022; Radio Cooperativa, del 23 de abril de 2022; TVN, del 01 de marzo de 2022; Canal 13, del 09 de diciembre de 2021, y 08 de julio de 2022; entre otras.

⁸ Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI). Impacto de la Agroindustria Chilena (2021). Disponible en: https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-v-documentos/otros-documentos/informeagroindustria.pdf?sfvrsn=el_9f00a5_1

países del mundo.

Durante las últimas décadas, se ha registrado un incremento especialmente significativo en las exportaciones de este sector en términos de volumen, valor y diversificación de mercados, con tasas de crecimiento del 7% y 9% (*durante las décadas de 1990 y 2000, respectivamente*), y un menor crecimiento cercano al 2%⁹, en la última década (2010-2020).

Se estima que el sector agroalimentario es uno de los más dinámicos de la economía nacional, con un aporte cercano al 4,7% del Producto Interno Bruto (*PIB*), pues sus exportaciones en conjunto son el principal sector de exportación no minero, con cerca de 970 productos que son enviados a 170 destinos distintos, y que producen cerca de 368 mil empleos directos¹⁰.

El mundo agrícola tiene un rol fundamental en el desarrollo social y económico de nuestra región de Valparaíso, ya que de conformidad a los estudios del Ministerio de Agricultura¹¹, tiene un 80% de superficie rural con 29 de las 38 comunas con una alta tasa de ruralidad (*según tipología utilizada por el Plan Nacional de Desarrollo Rural*); el PIB silvoagropecuario representa el 4% el PIB regional, con una estimación del 489 mil millones de pesos (*de un total de 12.135 mil MM\$*); también es responsable de cerca de 55 mil empleos (*lo que representa cerca de un 7% del total de ocupados*); con cerca 507 mil hectáreas de uso silvoagropecuario.

Entre los principales productos frutícolas destacan las uvas de mesa (9.969 hectáreas), paltas (20.317 hectáreas), nueces (7.003 hectáreas), mandarinas (2.321 hectáreas), limones (2.021 hectáreas), duraznos (1.990 hectáreas), naranjos (1.186 hectáreas), entre otras; y en la producción vinífera existen cerca de 3.405 hectáreas en variedades tintas y 6.251 de variedades blancas¹².

Y entre las exportaciones destacan especialmente la fruta fresca con un 59,5% del

⁹ Ibid.

¹⁰ PROCHILE. Sectores Exportadores. Agro y Alimentos. Disponible en: <https://www.prochile.gob.cl/sectores-exportadores/agro-y-alimentos#:~:text=La%20exportaci%C3%B3n%20del%20sector%20de,Estados%20Unidos%2C%20China%20y%20Jap%C3%B3n.>

¹¹ Ministerio de Agricultura. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA). Informativo Regional (2021). Región de Valparaíso. Disponible en: <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/71111/FichaValparaisoInformativa.pdf>

¹² Ibid.

total regional (692,3 millones de US\$), los vinos y alcoholes con un 17,4% (201,9 millones de US\$) y la fruta procesada con un 9,2% (107,4 millones de US\$)¹³.

La pandemia del COVID-19, produjo un debilitamiento en el comercio mundial de bienes, cayendo un 17,7% el volumen en mayo de 2020 con respecto del mismo mes del año anterior, y siendo nuestra región de América Latina y el Caribe la región en desarrollo más afectada, con una disminución del -26,1% en las exportaciones y un -27,4% en las importaciones¹⁴.

Nuestro país también fue particularmente afectado por las condiciones internacionales dada la importancia que representa China y Estados Unidos para nuestras exportaciones¹⁵. En este sentido, el propio Banco Central de Chile planteó que las exportaciones se vieron afectadas de manera generalizada por una desaceleración y caída de envíos a China, y las importaciones cayeron fuertemente con la demanda interna en 2020, para luego recuperarse con el consumo primero y la inversión después, teniendo un papel muy relevante China y el resto de Asia¹⁶.

Tal como señalemos anteriormente, si bien desde la recuperación de la democracia hemos logrado disminuir significativamente la pobreza, tanto en las zonas urbanas y rurales en las distintas regiones de nuestro país, los efectos económicos de la pandemia, la actual crisis internacional, entre otros factores han provocado un aumento de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, ya que de acuerdo a la última CASEN (2020), subió del 8,6% en 2018 al 10,8% en 2020 la pobreza, lo cual representa cerca de 2,1 millones de personas y la pobreza extrema a un 4,3%, es decir, cerca de 800 mil personas. Sector de la población que nos merece nuestra mayor preocupación, pues se encuentra particularmente expuesto ante las alzas de precios de los alimentos. Esta lamentable situación, no sólo se ha registrado en Chile, sino que a nivel mundial se estima que existen 193 millones de personas en contextos de crisis con inseguridad alimentaria aguda o en situaciones peores, lo cual se ha incrementado recientemente en casi 40 millones en comparación a las cifras máximas

¹³ Ibid.

¹⁴ CEPAL. Informe Especial Covid-19. Los efectos del Covid.19 en el comercio internacional y la logística. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45877/1/S2000497_es.pdf

¹⁵ Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). Impactos económicos del Covid 19: Análisis de efectos a nivel global y en la economía nacional. Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28318/1/Impactos económicos del COVID 19 Análisis de efectos a nivel global y en la economía nacional .pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/28318/1/Impactos%20econ%C3%B3micos%20del%20COVID-19%20An%C3%A1lisis%20de%20efectos%20a%20nivel%20global%20y%20en%20la%20econom%C3%ADa%20nacional.pdf)

¹⁶ Mario Marcel. Banco Central. 01 de Julio de 2021. El Comercio Exterior de Chile y la Crisis del Covid-19. Disponible en: <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc01072021.pdf/0d791bfd-55f3-ff39-a!77-c598964320f4?t=1625149868517>

registradas en 2020¹⁷.

La seguridad alimentaria se ha entendido que existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana (*Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*)^{18*}. De lo anterior, se entiende que una de las dimensiones primordiales de la seguridad alimentaria es la disponibilidad física de los alimentos, esto es lo correspondiente a la “oferta” y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto¹⁹. Y por cierto, también comprende el acceso económico y físico a los alimentos, lo cual se ve favorecido en la medida que exista una adecuada oferta nacional o internacional de productos.

Finalmente, cabe tener presente que en esta materia no existe una “ley marco” que regule todos los aspectos relacionados al comercio internacional de bienes, siendo las principales fuentes normativas respecto a las empresas portuarias del Estado y empresas portuarias privadas, la Ley N°19.542, que Moderniza el Sector Portuario Estatal, mediante el cual se establecen las concesiones portuarias; el Decreto N°104 de 1998, que establece normas y procedimientos que regulan los procesos de licitación; y el Decreto con Fuerza de Ley N°340 de 1960, por el cual se establecen concesiones marítimas, respectivamente²⁰.

Ideas Matrices

La presente moción tiene por objeto establecer el Principio de Seguridad Alimentaria, en las operaciones portuarias y de transporte de carga terrestre, para otorgar la máxima priorización posible en la exportación e importación de productos alimenticios, y

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Informe Anual de la Red Global contra la Crisis Alimentarias. Disponible en: <https://www.fao.org/newsroom/detail/global-report-on-food-crises-acute-food-insecurity-hits-new-highs/es>

¹⁸ Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria. Disponible en: <https://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm>

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Una Introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. Disponible en: <https://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf>

²⁰ Biblioteca del Congreso Nacional. Regulación comparada de empresas portuarias del Estado y empresas portuarias privadas. Guido Williams. Disponible en: http://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27329/2/BCN_empresas_portuarias_Lev_1_9.542_v_DFL_340_3.pdf

de los insumos necesarios para su producción, entre otras medidas.

PROYECTO DE LEY

“**ARTÍCULO ÚNICO.**- Las operaciones de servicios de estiba, desestiba, transferencia de carga desde el puerto a la nave y viceversa, y el porteo en los recintos portuarios, regulados por la ley N° 19.542, que Moderniza el Sector Portuario Estatal; por el Decreto N°104, que establece normas y procedimientos que regulan los procesos de licitación a que se refiere el artículo 7 de la ley N°19.542; y por el Decreto con Fuerza de Ley N°340, sobre Concesiones Marítimas, del Ministerio de Hacienda; así como los servicios prestados por de los transportistas de carga terrestre, regulados por el Decreto con Fuerza de Ley N°2, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito, respetarán en todas sus operaciones el principio de seguridad alimentaria, entendido para estos efectos como la máxima priorización posible de los productos alimenticios y de los insumos necesarios para su producción.”.