



REPÚBLICA DOMINICANA

REPÚBLICA DOMINICANA

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: Melissa Shapiro, Joseph Beckmann, Esther Akwii 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 de la República Dominicana, con los que hemos debatido las ideas que aquí se exponen, entre ellos, Banco de Alimentos República Dominicana (BARD), la firma jurídica global DLA Piper 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 de alimentos; 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.

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.



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.



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

Acerca de estas recomendaciones	1
Resumen de las recomendaciones.....	2
Introducción.....	3
Desafíos legales y recomendaciones de políticas.....	4
Seguridad alimentaria para donaciones.....	4
Resumen de la situación.....	4
Recomendaciones de políticas.....	5
Etiquetado de fechas.....	6
Resumen de la situación.....	6
Recomendaciones de políticas.....	7
Protección frente a la responsabilidad para donaciones de alimentos.....	8
Resumen de la situación.....	8
Recomendaciones de políticas.....	9
Impuestos.....	10
Resumen de la situación.....	10
Recomendaciones de políticas.....	10
Otras disposiciones.....	11
Resumen de la situación.....	11
Recomendaciones de políticas.....	12
Conclusión.....	12

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).¹ El proyecto Atlas es una alianza innovadora concebida para trazar el mapa de las leyes y políticas que afectan la donación de alimentos en países de todo el mundo 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 la Guía Legal 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.

En el presente documento se formulan recomendaciones centradas en la República Dominicana, donde se pierden 1.1 millones de kilogramos de alimentos cada semana² y se estima que un cuarto de la población, o más de 3.1 millones de personas, vivían por debajo del umbral de pobreza antes de la pandemia del nuevo coronavirus (COVID-19).³ 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 la República Dominicana. 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 la República Dominicana.



RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que figuran en el presente documento proporcionan un punto de partida a las partes interesadas de la República Dominicana 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 Reglamento General para Control de Riesgos en Alimentos y Bebidas para explicar con más detalle las normas de seguridad alimentaria aplicables a la donación de alimentos.**
- **Adoptar una norma dominicana (NORDOM) sobre seguridad alimentaria para los alimentos donados.**
- **Elaborar y difundir orientación aclaratoria sobre el marco normativo de seguridad alimentaria pertinente a la donación de alimentos.**

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:

- **Modificar la NORDOM 53 sobre Etiquetado General de los Alimentos Previamente Envasados (Preenvasados) para que incluya un sistema de etiquetado de doble fecha que distinga entre las fechas basadas en la seguridad y las fechas basadas en la calidad.**
- **Actualizar la NORDOM 53 sobre Etiquetado General de los Alimentos Previamente Envasados (Preenvasados) o adoptar orientación no vinculante para permitir explícitamente la donación de alimentos después de la "fecha de duración mínima" basada en la calidad fijada en los alimentos.**
- **Promover la educación y concientización de los consumidores acerca del significado de las etiquetas de fechas.**

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 para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos sin fines de lucro autorizadas 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 de alimentos realizadas a entidades receptoras autorizadas y otras organizaciones de recuperación de alimentos.**

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 nacional para prevenir la pérdida y el desperdicio de alimentos y promover la donación de alimentos que equilibre la reducción del hambre y la sostenibilidad del sistema alimentario.**

INTRODUCCIÓN

La pérdida y el desperdicio de alimentos representan un gran desafío ambiental, económico y social en la República Dominicana. Aunque no existen datos oficiales sobre la pérdida y el desperdicio de alimentos en la República Dominicana, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) calcula que cada semana se desperdician 1.1 millones de kilogramos de alimentos,⁴ de los cuales el 93% se pierde en la etapa de producción y el 7% en la etapa de procesamiento y venta minorista.⁵ Al mismo tiempo, más del 25% de la población, es decir, más de 3.1 millones de personas, vivía por debajo del umbral de pobreza y no podía acceder a alimentos asequibles y nutricionalmente adecuados antes de la pandemia de COVID-19.⁶ Es probable que las situaciones de hambre y malnutrición hayan empeorado debido a la pandemia, ya que se esperaba que la tasa de pobreza nacional aumente en al menos 1.4 puntos porcentuales para fines de 2020.⁷ Aunque no todos los alimentos que se pierden o se desperdician son aptos para el consumo humano, recuperar incluso una parte de estos alimentos y redirigirlos a quienes más los necesitan podría ayudar a resolver problemas de nutrición que se superponen.⁸

En los últimos años, la República Dominicana ha aumentado su atención hacia los problemas relacionados con la inseguridad alimentaria y la pérdida y el desperdicio de alimentos. Por ejemplo, el gobierno de la República Dominicana elaboró el Plan Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional 2019-2022,⁹ que apunta a las causas de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, como el acceso limitado a los alimentos, la educación, las normas alimentarias insuficientes, la desigualdad y la pobreza.¹⁰ Además, el Plan Nacional 2019-2022 insta al desarrollo de un marco jurídico nacional de donación de alimentos, y reconoce la necesidad de abordar tanto los problemas de pérdida y desperdicio de alimentos como la inseguridad alimentaria y el hambre.¹¹ Al momento de redactar este informe, el gobierno de la República Dominicana no había adoptado dicho marco. Sin embargo, recientemente se han presentado en el Senado dos proyectos de ley relacionados con la reducción del desperdicio de alimentos,¹² entre ellos la Iniciativa N.º 1305-2020 ("*Proyecto de Ley para la Reducción de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos*"), que ha recibido el apoyo de la FAO.¹³

A FALTA DE UN MARCO JURÍDICO NACIONAL SOBRE LA PÉRDIDA, EL DESPERDICIO O LA DONACIÓN DE ALIMENTOS, EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA HA IMPULSADO ESTAS PRIORIDADES A TRAVÉS DE ALIANZAS CON ACTORES PRIVADOS.

A falta de un marco jurídico nacional sobre la pérdida, el desperdicio o la donación de alimentos, el gobierno de la República Dominicana ha impulsado estas prioridades a través de alianzas con actores privados. El *Comité Nacional para la Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos*,¹⁴ por ejemplo, está formado por más de 10 instituciones, entre ellas la vicepresidencia, el Ministerio de Agricultura, Merca Santo Domingo, Pro Consumidor y actores del sector privado como el Grupo Ramos, Nestlé y Fundeco. También ha desarrollado un plan de acción para acabar con la pérdida y el desperdicio de alimentos con la asistencia técnica de la FAO.¹⁵ El *Banco de Alimentos República Dominicana* (BARD) ha sido el punto central de esta iniciativa, proporcionando más de 1.3 millones de comidas y alimentando a más de 7,000 beneficiarios diariamente en 2019.¹⁶ Este impacto ha aumentado significativamente en medio de la crisis de COVID-19, ya que el BARD proporcionó más de 34,000 comidas solo en la primera semana de abril de 2020.¹⁷

La adopción de intervenciones normativas para fortalecer las normas existentes contribuirá en última instancia a lograr una mayor recuperación y donación de alimentos en la República Dominicana. 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. El marco normativo de la República Dominicana en materia de seguridad alimentaria es uno de los más complejos de América Latina y el Caribe, lo que hace que los actores del sistema alimentario citen la "confusión sobre las normas de seguridad alimentaria" como uno de los principales obstáculos para la donación.¹⁸

La mayoría de las normas de seguridad alimentaria derivan de la *Ley General de Salud, N.º 42-01*,¹⁹ que exige en términos generales la supervisión de las importaciones, la producción y la venta minorista de todos los alimentos y bebidas.²⁰ La Ley General de Salud establece que toda persona tiene derecho a exigir que los alimentos sean saludables —no estén adulterados, alterados ni contaminados— y respondan en calidad, naturaleza y seguridad a su etiquetado.²¹ No hace referencia explícita a la donación de alimentos, pero confirma que *todos* los productos alimenticios están sujetos a sus disposiciones²² y a su desarrollo normativo, como así también a las *Normas Dominicanas* (NORDOM) pertinentes y a las normas elaboradas por el *Codex Alimentarius*.²³

Esto incluye el *Reglamento General para Control de Riesgos en Alimentos y Bebidas* (Reglamento General de Alimentos), aprobado mediante el Decreto Presidencial N.º 528-01.²⁴ De acuerdo con la Ley General de Salud, la *Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social* (SESPAS), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es la encargada de aplicar el Reglamento General de Alimentos. La SESPAS lleva a cabo su supervisión a través de la *Dirección General de Medicamentos, Alimentos y Productos Sanitarios* (DIGEMAPS), que fue creada en 2015 para aportar claridad y coherencia al sistema de seguridad alimentaria y de medicamentos.²⁵

A diferencia de la Ley General de Salud, el Reglamento General de Alimentos cuenta con varias disposiciones que abordan específicamente la seguridad alimentaria en el contexto de la donación.²⁶ Sin embargo, estos artículos son bastante generales y establecen parámetros vagos que no están claramente definidos en el Reglamento. Por ejemplo, el Reglamento establece que todas las donaciones de alimentos deben proceder de "fuentes fidedignas" y cumplir con las normas y reglamentos de calidad pertinentes.²⁷ No detalla ninguna de estas condiciones y deja abierto a la interpretación quién puede donar y qué normas de seguridad se deben seguir. La falta de orientación clara y adaptada en el Reglamento General de Alimentos puede ser desafiante para los productores, importadores y distribuidores de alimentos a los que el Reglamento atribuye la responsabilidad de garantizar la calidad de los productos alimenticios.²⁸

Este desafío se ve agravado por el hecho de que los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos también deben tener en cuenta las normas de seguridad incluidas en otros marcos, como las normas técnicas no vinculantes desarrolladas en virtud del *Sistema Dominicano para la Calidad* (SIDOCAL). La Ley N.º 166-12, que estableció el SIDOCAL como infraestructura de control de calidad del país, encarga al *Instituto Dominicano para la Calidad* (INDOCAL) el desarrollo de las NORDOM que salvaguardan la calidad de los productos en consonancia con otras normas pertinentes, como aquellas adoptadas por el *Codex Alimentarius*.²⁹ Hasta la fecha, la República Dominicana no ha adoptado una NORDOM que se refiera explícitamente a la donación de alimentos o que proporcione orientación concreta sobre seguridad alimentaria para los alimentos donados. En consecuencia, los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos deben discernir cuáles NORDOM se aplican a los alimentos donados y garantizar el cumplimiento tanto de esas normas como de las normas de seguridad alimentaria incluidas en la Ley General de Salud y el Reglamento General de Alimentos.

Recomendaciones de políticas

1. MODIFICAR EL REGLAMENTO GENERAL PARA CONTROL DE RIESGOS EN ALIMENTOS Y BEBIDAS PARA EXPLICAR CON MÁS DETALLE LAS NORMAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA APLICABLES A LA DONACIÓN DE ALIMENTOS.

Con el fin de imponer requisitos de seguridad alimentaria que estén mejor alineados con el proceso de donación, el gobierno de la República Dominicana debería modificar la sección específica sobre donaciones del Reglamento General de Alimentos a fin de ofrecer normas de seguridad alimentaria más claras y detalladas para los alimentos donados. Tal como está redactado, el Reglamento General de Alimentos ofrece orientación mínima y ambigua a los donantes de alimentos sobre cómo donarlos de forma segura.³⁰ Por lo tanto, el presidente de la República Dominicana debería emitir un nuevo decreto que apruebe las modificaciones al Reglamento General de Alimentos que identifiquen las disposiciones normativas específicas que ayudarán a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos a evitar los riesgos de seguridad alimentaria y también permitirán una mayor recuperación y donación de alimentos. La SESPAS debería redactar dichas modificaciones para ofrecer una orientación clara y específica sobre la supervisión gubernamental, confirmando que la DIGEMAPS es la principal responsable de inspeccionar y certificar la seguridad de los alimentos donados que se recuperan de la cadena nacional de suministro de alimentos, y los que se importan de mercados extranjeros.³¹

2. ADOPTAR UNA NORMA DOMINICANA (NORDOM) SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA LOS ALIMENTOS DONADOS.

Aunque el marco normativo de la República Dominicana en materia de seguridad alimentaria ya es bastante amplio, la adopción de una NORDOM distinta centrada en la seguridad alimentaria para las donaciones beneficiaría a los donantes de alimentos y a las organizaciones de recuperación de alimentos. El INDOCAL gestiona actualmente más de 800 NORDOM, de las cuales más de 20 se refieren a la seguridad alimentaria y al saneamiento.³² Por ejemplo, la NORDOM 662 establece las prácticas de higiene para los huevos y los productos de huevo; la NORDOM 647 aborda el transporte seguro de alimentos a granel y semienvasados; y la NORDOM 581 establece los requisitos sanitarios mínimos para la cosecha, la manipulación, la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la venta de alimentos para el consumo humano.³³ En el catálogo no hay una NORDOM que aborde exclusivamente la donación de alimentos o que detalle las normas de seguridad alimentaria más relevantes para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos. Por lo tanto, el INDOCAL podría publicar una nueva NORDOM para llenar este vacío, recopilando o incluyendo referencias cruzadas a otras NORDOM pertinentes para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos. Esta norma no vinculante también podría ayudar a aclarar las normas de seguridad alimentaria incluidas en la Ley General de Salud y el Reglamento General de Alimentos, eliminando así la confusión entre los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos.³⁴

3. ELABORAR Y DIFUNDIR ORIENTACIÓN ACLARATORIA SOBRE EL MARCO NORMATIVO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA PERTINENTE A LA DONACIÓN DE ALIMENTOS.

La superposición de las normas sobre seguridad alimentaria puede resultar confusa y onerosa para los donantes de alimentos y otras partes interesadas. Una orientación clara de los organismos encargados de aplicar las leyes de seguridad alimentaria sobre qué requisitos de seguridad alimentaria se aplican a los alimentos donados, y qué autoridades gubernamentales son responsables de la supervisión y el cumplimiento, aliviaría las preocupaciones de los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos. La elaboración de esta orientación sería competencia de la DIGEMAPS, de acuerdo con su finalidad. La DIGEMAPS debería coordinar con el INDOCAL, que también desempeña un papel importante para garantizar el cumplimiento de las normas técnicas (incluida la NORDOM 53, que impone requisitos *vinculantes* para el etiquetado de los alimentos, como se comenta más adelante). Los actores de la industria alimentaria privada y las organizaciones de recuperación de alimentos también deberían tener la oportunidad de contribuir con la

orientación, garantizando así que el recurso aborde las cuestiones de seguridad alimentaria más comunes que surgen durante el proceso de donación. La orientación emitida por estos organismos debe estar en consonancia con otras orientaciones que el gobierno haya publicado sobre la seguridad alimentaria o la donación 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, 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.³⁵ Del mismo modo, el 84% de los estadounidenses informan que tiran los alimentos después de pasada 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.³⁶ 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 la República Dominicana con el actual sistema de etiquetado de fechas, que está estipulado en el Reglamento General de Alimentos y en la NORDOM 53 sobre Etiquetado General de los Alimentos Previamente Envasados (Preenvasados).³⁷ Ambas normativas vinculantes³⁸ exigen el uso de etiquetas de fechas basadas en la calidad, pero no coinciden en cómo se expresa esta etiqueta. El Reglamento General de Alimentos exige que todos los alimentos preenvasados presenten una "*fecha límite de utilización*", denominada "*fecha límite de consumo recomendable*".³⁹ El Reglamento General de Alimentos explica que esta es la última fecha en la que los alimentos son comercializables⁴⁰ y que pueden seguir siendo seguros para su consumo después de esa fecha.⁴¹ La NORDOM 53 también especifica⁴² que la "*fecha límite de utilización*" no se requiere en productos concretos, pero sí exige que la mayoría de los alimentos preenvasados⁴³ presenten una "*fecha de duración mínima*"⁴⁴, que se define como la última fecha en la que los alimentos son totalmente comercializables y conservan sus atributos de calidad.⁴⁵

Además de que el Reglamento General de Alimentos y la NORDOM 53 no están alineados, el uso requerido de etiquetas de fechas basadas en la calidad según cada marco no se adhiere a las normas de etiquetado del *Codex Alimentarius*.⁴⁶ La actualización de 2018 de la Norma General del *Codex Alimentarius* para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados, en particular, presenta un sistema de etiquetado de doble fecha que distingue entre etiquetas basadas en la seguridad y en la calidad.⁴⁷ Esta Norma General establece que la "*fecha de caducidad*", una etiqueta basada en la seguridad que puede expresarse como "*fecha límite de utilización*", solo puede utilizarse para los alimentos que suponen un mayor riesgo para la salud después de la fecha fijada.⁴⁸ La Norma General también incluye una fecha basada en la calidad, expresada como "*consumir preferentemente antes de*", que se utilizará en los alimentos que sigan siendo seguros para su consumo y distribución pasada la fecha. El sistema de etiquetado de fechas de la República Dominicana no reconoce una etiqueta basada en la seguridad. En cambio, la República Dominicana se centra exclusivamente en las etiquetas basadas en la calidad; sin embargo, adopta el término "*fecha límite de utilización*" para expresar una fecha basada en la calidad.⁴⁹

Como el sistema de etiquetado de fechas de la República Dominicana no indica claramente si los alimentos no son seguros para el consumo después de la fecha fijada, es probable que los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos cautelosos desechen los alimentos después de cualquiera de las etiquetas de fechas, a pesar de que los alimentos que ya han pasado la fecha basada en la calidad por lo general siguen siendo seguros y comestibles. Por lo tanto, aclarar el sistema de etiquetado de fechas puede ayudar a evitar el desperdicio innecesario de alimentos seguros que aún son aptos para la donación.

Recomendaciones de políticas

1. MODIFICAR LA NORDOM 53 SOBRE ETIQUETADO GENERAL DE LOS ALIMENTOS PREVIAMENTE ENVASADOS (PREENVASADOS) PARA QUE INCLUYA UN SISTEMA DE ETIQUETADO DE DOBLE FECHA QUE DISTINGA ENTRE LAS FECHAS BASADAS EN LA SEGURIDAD Y LAS FECHAS BASADAS EN LA CALIDAD.

Para eliminar la confusión que existe en torno a la aplicación de las etiquetas de fechas en la República Dominicana, el gobierno debería adoptar un sistema de etiquetado de doble fecha obligatorio coherente con la actualización de 2018 de la Norma General del *Codex Alimentarius* para el Etiquetado de los Alimentos Preenvasados. 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.⁵⁰ 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.⁵¹

Para implementar este sistema en la República Dominicana, el INDOCAL debería modificar la NORDOM 53 para aclarar que la "fecha de duración mínima", expresada como "consumir preferiblemente antes del", no es una etiqueta obligatoria para todos los alimentos preenvasados.⁵² En cambio, la norma técnica debería permitir a los fabricantes colocar esta fecha solo en los alimentos que no supongan un mayor riesgo para la salud con el paso del tiempo. Alternativamente, para los alimentos que no deberían consumirse después de una fecha determinada por razones de calidad y seguridad, la NORDOM modificada debería exigir el uso de una "fecha de caducidad". En consonancia con el *Codex Alimentarius*, esta etiqueta basada en la seguridad puede expresarse como "fecha límite de utilización" y debe indicar la última fecha en la que el alimento es apto para el consumo humano.⁵³ El gobierno de la República Dominicana también debería modificar el Reglamento General de Alimentos para reiterar este sistema o simplemente eliminar la disposición normativa que define la "fecha límite de utilización" como una fecha basada en la calidad, para que no entre en conflicto con las actualizaciones propuestas a la NORDOM 53.

2. ACTUALIZAR LA NORDOM 53 SOBRE ETIQUETADO GENERAL DE LOS ALIMENTOS PREVIAMENTE ENVASADOS (PREENVASADOS) O ADOPTAR ORIENTACIÓN NO VINCULANTE PARA PERMITIR EXPLÍCITAMENTE LA DONACIÓN DE ALIMENTOS DESPUÉS DE LA "FECHA DE DURACIÓN MÍNIMA" BASADA EN LA CALIDAD FIJADA EN LOS ALIMENTOS.

Cualquier modificación del sistema de etiquetado de fechas en el marco de la NORDOM 53 y del Reglamento General de Alimentos debería aclarar que los alimentos pueden ser seguros para el consumo y, por lo tanto, seguros para la donación, después de la fecha basada en la calidad. En consecuencia, si la República Dominicana introduce un sistema de etiquetado de doble fecha, la norma técnica y el Reglamento modificados deberían establecer explícitamente que los alimentos pueden ser donados después de la fecha de "duración mínima" o "consumir preferiblemente antes del", siempre que sigan siendo aptos para el consumo humano. El gobierno de la República Dominicana puede, alternativamente, emitir una orientación separada que aclare esta posición.

Por ejemplo, varios Estados Miembros de la Unión Europea han emitido orientación aclarando el impacto de estas fechas en la donación de alimentos, además o en lugar de 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").⁵⁴ El INDOCAL y la DIGEMAPS podrían coordinar esta orientación, explicando a los donantes de alimentos y a las organizaciones receptoras cuándo es apropiado utilizar cada fecha y asegurándose de que los minoristas, consumidores y beneficiarios interpreten correctamente estas etiquetas y entiendan que la donación es segura y legal una vez pasada la fecha para los alimentos que tengan una fecha basada en la calidad.

3. PROMOVER LA EDUCACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN DE LOS CONSUMIDORES ACERCA DEL SIGNIFICADO DE LAS ETIQUETAS DE FECHAS.

Según la FAO, en la República Dominicana se desperdicia el 37% de los alimentos debido a la confusión de los consumidores sobre el significado de las etiquetas de fechas.⁵⁵ La educación de los consumidores a nivel nacional es fundamental para ayudar a los donantes, a las organizaciones de recuperación de alimentos y a los consumidores a entender que el actual sistema de etiquetado de fechas del país solo exige una fecha basada en la calidad que no refleja necesariamente la seguridad del producto. Especialmente si la República Dominicana adopta un sistema de etiquetado de doble fecha, pueden ser necesarias campañas de concientización conjuntas de los sectores público y privado para aclarar qué fechas se refieren a la seguridad y cuáles se refieren a la calidad.

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 amplias protecciones para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos.⁵⁶ Estas protecciones limitan 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. La República Dominicana no ha adoptado este tipo de protecciones amplias para los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos. En un país en el que la seguridad y la protección de los consumidores son altamente prioritarias,⁵⁷ la falta de estas protecciones puede disuadir significativamente a los potenciales donantes y puede crear incertidumbre para las organizaciones de recuperación de alimentos que reciben los alimentos donados.

Por lo general, la mayoría de las reclamaciones por daños y perjuicios se presentan al amparo de la Ley General N.º 358-05 de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario (en adelante, "Ley de Protección al Consumidor").⁵⁸ La Ley de Protección al Consumidor establece sólidos derechos para los consumidores. El capítulo X de la Ley explica que los proveedores que actúen de forma negligente y con la intención de causar un daño pueden estar obligados a pagar una indemnización por daños y perjuicios.⁵⁹ La Ley también reconoce la responsabilidad objetiva de los productores, importadores, distribuidores y proveedores si se produce un daño como consecuencia de un defecto o insuficiencia del producto, y reconoce además la posibilidad de que exista responsabilidad penal por las infracciones que afecten a los consumidores.⁶⁰ La Ley define de forma estricta el término "consumidor o usuario" para incluir únicamente a aquellas personas o entidades que consumen, utilizan o disfrutan productos *a cambio de una contraprestación* (por ejemplo, un pago monetario). Por lo tanto, una interpretación estricta de la Ley excluiría de su protección a la mayoría de los beneficiarios de donaciones de alimentos que los reciben gratuitamente.⁶¹

No obstante, muchos donantes de alimentos y organizaciones de recuperación de alimentos en la República Dominicana han interpretado que la Ley de Protección al Consumidor es aplicable a la donación de alimentos y han tratado de cumplir con sus obligaciones en consecuencia. En 2012, el *Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor* (Pro Consumidor),⁶² de carácter intergubernamental y multisectorial, encargado de supervisar el cumplimiento de la Ley de Protección al Consumidor y otros marcos relacionados con la seguridad,⁶³ según se informó, elaboró "criterios de aceptación" para las donaciones de alimentos.⁶⁴ Al momento de redactar este artículo, la documentación de estos criterios no estaba disponible para el público.

El Proyecto de Ley para la Reducción de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos mencionado anteriormente en este documento incluiría orientación adicional para los donantes de alimentos sobre las acciones aceptables a la hora de donar alimentos para ayudar a estos actores a evitar posibles sanciones y responsabilidades.⁶⁵ Sin embargo, esta propuesta de ley

no proporcionaría protecciones amplias de la responsabilidad para los donantes de alimentos ni para las organizaciones de recuperación de alimentos. Un Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos alternativo establecería protecciones de responsabilidad civil y penal para los donantes de alimentos, extendiendo la presunción de *buena fe* en caso de daños y exigiendo pruebas de culpa grave o intención para conceder una indemnización por daños y perjuicios.⁶⁶ Como este proyecto de ley todavía no se había promulgado y seguía pendiente en el Senado al momento de redactar este documento, los donantes de alimentos no tienen derecho a esas protecciones. Así, los potenciales donantes pueden preferir desechar los alimentos en lugar de donarlos para evitar el riesgo de responsabilidad.

Recomendaciones de políticas

1. ADOPTAR LEYES NACIONALES QUE ESTABLEZCAN PROTECCIÓN DE RESPONSABILIDAD CLARA PARA LOS DONANTES DE ALIMENTOS Y LAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS SIN FINES DE LUCRO AUTORIZADAS QUE ACTÚEN DE BUENA FE.

Para disipar posibles preocupaciones sobre la responsabilidad derivada de la donación de alimentos, el gobierno debería adoptar leyes que establezcan protecciones amplias de responsabilidad para los donantes y las organizaciones de recuperación de alimentos similares a aquellas ofrecidas en Argentina y Estados Unidos. En Argentina, por ejemplo, se aplica una amplia protección de responsabilidad siempre que las donaciones se efectúen de conformidad con las condiciones establecidas en la Ley de Donación de Alimentos del país (es decir, que las donaciones se realicen gratuitamente, a un intermediario calificado, y beneficien a las poblaciones necesitadas).⁶⁷ Argentina otorga a los donantes y a las organizaciones de recuperación de alimentos la presunción de *buena fe*, en ausencia de conducta indebida intencional o culpa que cause daños a un beneficiario.⁶⁸ La República Dominicana debería promulgar leyes similares a la Ley de Donación de Alimentos de Argentina, haciendo recaer en el receptor que alega los daños la carga de probar que el donante o el intermediario no actuó de buena fe o no cumplió con la ley pertinente.⁶⁹ Ofrecer esta protección frente a la responsabilidad podría aliviar mejor los temores de los donantes de alimentos y las organizaciones de recuperación de alimentos que pueden estar sujetos a las obligaciones establecidas en la Ley de Protección al Consumidor.

Aunque el Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos pendiente en el Senado al momento de redactar este documento ofrecería protecciones a las organizaciones de recuperación de alimentos, ni esta propuesta de ley ni el Proyecto de Ley para la Reducción de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos apoyado por la FAO ofrecen protecciones amplias a los donantes de alimentos. En caso de que el Congreso promulgue cualquiera de estas leyes, debería modificar el texto para incluir la mencionada protección de la responsabilidad. Cualquier propuesta legislativa futura centrada en la donación de alimentos o en la prevención de la pérdida y el desperdicio de alimentos debería incluir igualmente un ámbito de protección de la responsabilidad que promueva una mayor recuperación y donación de alimentos.

Esta cobertura puede incluso ampliarse más allá de las protecciones ofrecidas en Argentina, permitiendo la donación de alimentos vencidos —siempre que la fecha se refiera a la calidad— y autorizando a los intermediarios a cobrar una pequeña tarifa por los alimentos donados. Argentina condiciona su protección de 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).⁷⁰ 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 actividades o desarrollar modelos innovadores de recuperación y donación de alimentos, como los "supermercados sociales" sin fines de lucro.⁷¹ La República Dominicana debería asegurarse de que cualquier protección de la responsabilidad no solo proporcione la garantía necesaria para los donantes de alimentos, las organizaciones de recuperación de alimentos y los beneficiarios, sino que también permita soluciones innovadoras para la pérdida y el desperdicio de alimentos y para el hambre.

Impuestos

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 la República Dominicana 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.

Las leyes dominicanas proporcionan incentivos fiscales a los donantes e intermediarios a través de su Código Tributario, que ofrece una deducción de hasta el 5% de los ingresos netos del donante por el valor de las donaciones benéficas realizadas a instituciones registradas.⁷² Para tener derecho a esta deducción, las donaciones deben realizarse a entidades declaradas de interés público, o de naturaleza caritativa, religiosa, literaria, artística, educacional o científica.⁷³ Las donaciones de alimentos realizadas a los bancos de alimentos sin fines de lucro deberían entrar en estas categorías, siempre que la organización receptora esté registrada ante la autoridad fiscal nacional y cumpla con el procedimiento correspondiente.⁷⁴ Incluso si los donantes saben qué organizaciones han recibido esta condición, el modesto beneficio fiscal disponible para las donaciones puede ser un incentivo insuficiente.

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.

Considerando los costos potencialmente elevados relacionados con la donación de alimentos, la República Dominicana debería modificar su Código Tributario para ofrecer una mayor o mejor deducción fiscal a los donantes de alimentos. Este beneficio no solo debería tener un límite de deducción más elevado, sino que también debería permitir a los donantes deducir los costos asociados con el almacenamiento y la entrega de los alimentos donados. El Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos mencionado anteriormente en este documento ofrece un punto de partida para considerar una modificación de este tipo, ya que pide una exclusión total del impuesto sobre la renta y un límite de deducción más elevado de hasta el 40% de los ingresos netos del donante (a una tasa del 75% del valor de la donación), para las donaciones que cumplan con los requisitos.⁷⁵ Incluso si la República Dominicana no adopta esta propuesta legislativa, debería considerar una revisión independiente del Código Tributario para aumentar la deducción benéfica disponible para las donaciones de alimentos.

Los regímenes fiscales de otros países pueden ofrecer modelos para este cambio. Por ejemplo, una reforma fiscal de 2020 en Chile 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.⁷⁶ 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.⁷⁷ 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).⁷⁸ Esto contrasta con la deducción general de Estados Unidos, 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 la República Dominicana a incentivar y aumentar las donaciones entre los potenciales donantes.

2.

OFRECER CRÉDITOS FISCALES PARA LAS DONACIONES DE ALIMENTOS REALIZADAS A ENTIDADES RECEPTORAS AUTORIZADAS Y OTRAS ORGANIZACIONES DE RECUPERACIÓN DE ALIMENTOS.

Si bien una mayor deducción fiscal puede incentivar la donación de alimentos entre ciertas empresas donantes, es más probable que ofrecer un crédito fiscal para las donaciones de alimentos fomente la donación entre los agricultores y los pequeños donantes que quizás no generen muchos ingresos durante el año. 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.⁷⁹ 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.

El crédito fiscal podría ofrecerse a nivel federal o provincial y podría variar en su diseño. Por ejemplo, el gobierno federal puede optar por limitar el crédito total que una empresa podría reclamar en un año fiscal determinado fijando un porcentaje del valor de los alimentos donados que se puede reclamar, o estableciendo un límite al importe total en dólares del porcentaje de ingresos del crédito que puede reclamar una empresa. Antes de adoptar tales límites, el gobierno debería sopesar el beneficio con el potencial efecto disuasorio que pueden tener sobre la donación de alimentos.

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 nacional sobre la pérdida y el desperdicio de alimentos 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 sobre el desperdicio de alimentos 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.

La República Dominicana ha demostrado su impulso hacia la implementación de ese marco. Por ejemplo, actualmente está en vigencia el Plan Nacional para la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional 2019-2022,⁸⁰ la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030⁸¹ y el Plan de Asistencia Social de la Presidencia.⁸² Estas iniciativas nacionales abordan las causas de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, incluyendo el acceso limitado a los alimentos, la educación, las normas alimentarias insuficientes, la desigualdad y la pobreza.⁸³ El Plan Nacional 2019-2022, en particular, requiere explícitamente el desarrollo de un marco jurídico nacional de donación de alimentos, reconociendo la necesidad de abordar tanto las cuestiones de pérdida y desperdicio de alimentos como la inseguridad alimentaria y el hambre.⁸⁴

Al momento de redactar este informe, la República Dominicana no había adoptado una ley contra el desperdicio de alimentos. Sin embargo, recientemente se presentaron en el Senado de la República Dominicana dos proyectos de ley relacionados con la reducción del desperdicio de alimentos: el primero, denominado "*Proyecto de Ley para la Reducción de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos, Iniciativa N.º 1305-2020*"⁸⁵, recibió el apoyo de la FAO y fue aprobado por el Congreso en enero de 2020. El segundo proyecto, denominado "*Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos, Iniciativa N.º 01291-2020*"⁸⁶, fue presentado de manera directa por dos senadores a principios de 2020 y está a la espera de un dictamen del Senado. Si se promulgan, cualquiera de estas propuestas tan diferentes podría contribuir a aumentar la visibilidad y los recursos de las actividades de donación de alimentos. No obstante, puede ser necesario realizar modificaciones para abordar con mayor eficacia las cuestiones jurídicas que se tratan en este documento.

Recomendaciones de políticas

1. ADOPTAR UNA LEY NACIONAL PARA PREVENIR LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS Y PROMOVER LA DONACIÓN DE ALIMENTOS QUE EQUILIBRE LA REDUCCIÓN DEL HAMBRE Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ALIMENTARIO.

El gobierno de la República Dominicana 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, el Proyecto de Ley para la Reducción de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos, en particular, podría servir a este propósito. Sin embargo, tal como está redactada, la propuesta no aborda adecuadamente muchas de 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 ofrece un beneficio fiscal más atractivo 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. El Comité Nacional para la Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos⁸⁷ podría ayudar con las modificaciones e implementaciones.

CONCLUSIÓN

Si bien estas recomendaciones de políticas tienen por objetivo ayudar a fortalecer la donación de alimentos en la República Dominicana, 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

- ¹ 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.
- ²COMITÉ NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS (PDA) EN REPÚBLICA DOMINICANA, TALLER DE PRESENTACIÓN Y VALIDACIÓN DE LA PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN 2017-2018 DEL COMITÉ NACIONAL. NOTA CONCEPTUAL 1 (2017), http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Republica_Dominicana/docs/NotaConceptual_TallerCN_PDA_24.08.17.pdf.
- ³FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., ET AL., *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018* 42(2018), <http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>.
- ⁴La FAO acompaña al Gobierno dominicano en el desarrollo de la región Suroeste, FAO (13 de mayo de 2019), <http://www.fao.org/republica-dominicana/noticias/detail-events/es/c/1194272>.
- ⁵República Dominicana refuerza compromiso con la prevención y reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos, FAO (29 de agosto de 2017), <http://www.fao.org/republica-dominicana/noticias/detail-events/en/c/1033080>. Este número se calculó mediante un estudio que involucró a toda la cadena de suministro, incluyendo granjas, procesadores, importadores, empresas agrícolas, mayoristas, hoteles y restaurantes. Ver RELATORÍA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, TERCER DIÁLOGO REGIONAL “UN ESFUERZO COMPARTIDO HACIA LA PREVENCIÓN Y LA REDUCCIÓN DE PÉRDIDAS Y DESPERDICIOS DE ALIMENTOS,” 6-8 DE JUNIO DE 2017 4 (21 de junio de 2017), https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Relatoria_Perdidas_Alimentos_060617.pdf.
- ⁶FAO, nota 3 arriba en 42.
- ⁷Dominican Republic: Overview, THE WORLD BANK (29 de octubre de 2020), <https://www.worldbank.org/en/country/dominicanrepublic/overview>.
- ⁸El Programa Mundial de Alimentos informa que la desnutrición crónica, el sobrepeso y la anemia son frecuentes entre los niños y adolescentes en la República Dominicana. Ver *Dominican Republic*, WFP, <https://www.wfp.org/countries/dominican-republic> (última visita el 15 de febrero de 2021).
- ⁹MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, PLAN NACIONAL PARA LA SOBERANÍA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL 2019-2022 (2018), <https://minpre.gob.do/wp-content/uploads/2018/10/Plan-SSAN-2019-2022-VF-WEB-1.pdf> [en adelante “PLAN NACIONAL 2019-2022”].
- ¹⁰Ver, por ejemplo, WORLD FOOD PROGRAMME, DOMINICAN REPUBLIC COUNTRY STRATEGIC PLAN (2019-2023), WFP/EB.1/2019/8-A/5 (2019), https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000101927/download/?_ga=2.161783673.437142015.1612971021-581077688.160800882.
- ¹¹PLAN NACIONAL 2019-2022, nota 9 arriba en 51.
- ¹²Ver Senado de la República Dominicana, Proyecto de Ley para la Reducción de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos, N.º 01305-2020-PL-SE (10 de febrero de 2020), <http://www.senado.gov.do/wfilemaster/Ficha.aspx?IdExpediente=30012&numeropagina=1&ContExpedientes=1964&Coleccion=53>; originalmente aprobado y presentado por el Congreso el 29 de enero de 2020 como Iniciativa N.º 07124-2016-2020-CD, registrado con el N.º 00793 [en adelante “Proyecto de Ley para la Reducción de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos”]; ver también Senado de la República Dominicana, Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos, N.º 01291-2020-PL-SE (30 de enero de 2020) [en adelante “Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos”].
- ¹³Proyecto de Ley para la Reducción de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos.
- ¹⁴CELAC, THE CELAC PLAN FOR FOOD AND NUTRITION SECURITY AND THE ERADICATION OF HUNGER 2025 (2014), <http://www.fao.org/3/a-bo925e.pdf>.
- ¹⁵Comité Nacional para la Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos, *Representantes del Comité Nacional para la Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos en la República Dominicana validaron su plan de acción para mitigar las pérdidas y desperdicios de alimentos que se producen en el país* (24 de agosto de 2017), <https://www.flickr.com/photos/faodominicana/albums/72157685562549144>; Comité Nacional para la Prevención y Reducción de Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (PDA) en República Dominicana, nota 2 arriba.
- ¹⁶BANCO DE ALIMENTOS REPÚBLICA DOMINICANA, <https://bancodealimentosrd.org/page/home> (última visita el 19 de febrero de 2021).
- ¹⁷Perla Tamares, *El Banco de Alimentos RD entregó en una semana más de 34,000 raciones alimenticias a instituciones necesitadas en medio de Covid-19*, RC NOTICIAS (14 de abril de 2020), <https://robertocavada.com/nacionales/2020/04/14/el-banco-de-alimentos-rd-entrego-en-una-semana-mas-de-34000-raciones-alimenticias-a-instituciones-necesitadas-en-medio-de-covid-19>.
- ¹⁸Según una encuesta de las partes interesadas dominicanas, registrada en la FLPC.
- ¹⁹Ley General de Salud, N.º 42-01, *Gaceta Oficial* N.º 10075 (10 de marzo de 2001) [en adelante “Ley General de Salud”]; Decreto N.º 528-01 que aprueba el Reglamento General para Control de Riesgos en Alimentos y Bebidas en la República Dominicana (11 de mayo de 2001), y el Decreto N.º 82-15 que lo modifica y crea la Dirección General de Medicamentos, Alimentos y Productos Sanitarios, bajo la dependencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, *Gaceta Oficial* N.º 10794 (30 de abril de 2015) [en adelante “Reglamento General de Alimentos”].
- ²⁰Ley General de Salud, art. 128.
- ²¹*Id.* art. 125.
- ²²*Id.* art. 127. Este artículo usa la expresión “suministro a cualquier título”. Si bien no existe una traducción perfecta para “a cualquier título”, en este contexto se refiere a cualquier forma de suministro, ya sea pago o gratuito. Por lo tanto, el autor entiende que la disposición también se está refiriendo a los alimentos que se entregan de manera gratuita, en la forma de una donación.
- ²³*Id.*
- ²⁴Reglamento General de Alimentos.
- ²⁵Antes de 2015, la SESPAS actuaba a través de su *Dirección General de Salud Ambiental* (DIGESA) y su *Departamento de Control de Riesgos en Alimentos y Bebidas*. Desde que se aprobó el Decreto N.º 82-15, la SESPAS actúa mediante la DIGEMAPS recientemente creada; Decreto N.º 82-15 que crea la Dirección General de Medicamentos, Alimentos y Productos Sanitarios, bajo la dependencia del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, *Gaceta Oficial* N.º 10794 (30 de abril de 2015).
- ²⁶Reglamento General de Alimentos, arts. 393-396.
- ²⁷*Id.* art. 394.
- ²⁸*Id.* art. 463; Este artículo debe leerse junto con el Artículo 167 de la Ley General de Salud.
- ²⁹Ley del Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), N.º 166-12, *Gaceta Oficial* N.º 10681, art. 1 1), (13 de julio de 2013). Desarrollos legislativos propuestos recientemente establecerán la función del *Consejo Dominicano para la Calidad* (CODOCA) como una institución mixta público-privada. Ver Proyecto de Ley 01003-2019, Ley que modifica la Ley N.º 166-12, del 12 de julio de 2012, del Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL) (11 de marzo de 2019).
- ³⁰Reglamento General de Alimentos, art. 394.
- ³¹*Id.* art. 396.
- ³²INDOCAL, *Catálogo de Normas Ilustrado versión 2017* (Octubre de 2017), <https://www.indocal.gob.do/publicaciones/catalogo-de-normas>.
- ³³NORDOM 581, Higiene de los Alimentos. Principios Generales de Higiene de los Alimentos (29 de septiembre de 2003), http://www.cedaf.org.do/globalgap/guia_globalgap_rd/leyes_reglamentos/Nordom%20581.pdf.

- ³⁴Ley del Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), N.º 166-12, *Gaceta Oficial* N.º 10681, Disposiciones Transitorias, Décimo Primero [sic] (13 de julio de 2013).
- ³⁵US GAO, DATE LABELS ON PACKAGED FOODS: USDA AND FDA COULD TAKE ADDITIONAL STEPS TO REDUCE CONSUMER CONFUSION, GAO-19-407 (SEPTIEMBRE DE 2019), <https://www.gao.gov/assets/710/701238.pdf>.
- ³⁶HARV. L. SCH. FOOD L. & POL'Y CLINIC & NAT. RES. DEF. COUNCIL, DON'T WASTE, DONATE: ENHANCING FOOD DONATIONS THROUGH FEDERAL POLICY 19 (2017).
- ³⁷NORDOM 53, Etiquetado general de los alimentos previamente envasados (preenvasados), (27 de noviembre de 2014) <https://www.indocal.gob.do/2017/10/16/nordom-53>.
- ³⁸La NORDOM 53 es la única norma reglamentaria con carácter vinculante; la mayoría de las normas técnicas son de carácter voluntario. Ver Reglamento General de Alimentos, art. 53; ver también Ley del Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), N.º 166-12, *Gaceta Oficial* N.º 10681, Disposiciones Transitorias, Décimo Primero (13 de julio de 2013).
- ³⁹Reglamento General de Alimentos, art. 35(c).
- ⁴⁰*Id.*
- ⁴¹*Id.* art. 469, g) (11 de mayo de 2001); ver también la definición de “alimento apto para el consumo” en el Título IX, Capítulo XII “De las definiciones”(6).
- ⁴²Como se mencionó anteriormente, la NORDOM 53 es la única norma técnica con carácter vinculante. NORDOM 53, Etiquetado general de los alimentos previamente envasados (preenvasados), 5.8.1 f) (27 de noviembre de 2014) <https://www.indocal.gob.do/2017/10/16/nordom-53/>.
- ⁴³NORDOM 53, Etiquetado general de los alimentos previamente envasados (preenvasados), 3.19 (27 de noviembre de 2014), <https://www.indocal.gob.do/2017/10/16/nordom-53>. No se requieren etiquetas de fechas en alimentos tales como frutas y verduras frescas, bebidas alcohólicas, productos de panadería y condimentos como azúcar sólida, vinagre y sal.
- ⁴⁴*Id.*
- ⁴⁵*Id.* La fecha de duración mínima puede expresarse como “consumir preferiblemente antes del...” o “consumir preferiblemente antes del final de...”, según la vida útil del producto.
- ⁴⁶El INDOCAL es responsable de armonizar las NORDOM con las normas establecidas por el *Codex Alimentarius*. Ver Decreto N.º 170-01 que crea e integra el Comité Nacional del Codex Alimentarius (CONCA), y pone en vigor el Reglamento de Funcionamiento del mismo, art. 14, 15 (31 de enero de 2001).
- ⁴⁷FAO 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%252A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXS%252B1-1985%252FCXS_001e.pdf.
- ⁴⁸*Id.*
- ⁴⁹Reglamento General de Alimentos, art. 35(c).
- ⁵⁰Reglamento de la Comisión N.º 1169/2011, 2011 O.J. (L 304) 18 (EC).
- ⁵¹Release: *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>.
- ⁵²NORDOM 53, Etiquetado general de los alimentos previamente envasados (preenvasados), 3.19 (27 de noviembre de 2014), <https://www.indocal.gob.do/2017/10/16/nordom-53>.
- ⁵³FAO y WHO, nota 46 arriba en 2.
- ⁵⁴Ver 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.
- ⁵⁵GERO VAAGT, FOOD & AGRIC. ORG. OF THE U.N., PÉRDIDA DE ALIMENTOS EN REPÚBLICA DOMINICANA Y RECOMENDACIONES DE REDISTRIBUCIÓN 14, 15 (2014), http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/FAO-countries/Republica_Dominicana/docs/Presentacion_Final_Pérdida_Alimentos_RD_Octubre_2014.pdf.
- ⁵⁶Ver 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].
- ⁵⁷Ver Ley General N.º 358-05 de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario [en adelante “Ley de Protección al Consumidor”], que establece protecciones ampliadas para los consumidores que deben aplicarse e interpretarse “a favor del consumidor”. Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor o Usuario, N.º 358-05, art. 5 (9 de septiembre de 2005); ver también Decreto N.º 236-08, que reglamenta la Ley N.º 358-05.
- ⁵⁸Ley de Protección al Consumidor, art. 5.
- ⁵⁹*Id.* art. 101.
- ⁶⁰*Id.* art. 104.
- ⁶¹*Id.* art. 3 d).
- ⁶²*Id.* art. 5.
- ⁶³Ley del Sistema Dominicano para la Calidad (SIDOCAL), N.º 166-12, *Gaceta Oficial* N.º 10681, art. 109 (13 de julio de 2013). Pro Consumidor incluye a miembros del Ministerio de Industria, Comercio y Mipymes, del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y representantes del sector de salud, empresas que fabrican productos, proveedores de servicios y organizaciones de defensa del consumidor. *Id.* art. 9.
- ⁶⁴Pro Consumidor orienta sobre criterios para aceptación de donaciones de alimentos, EL NACIONAL (20 de abril de 2012), <https://elnacional.com.do/pro-consumidor-orienta-sobre-criterios-para-aceptacion-de-donaciones-de-alimentos>.
- ⁶⁵Proyecto de Ley para la Reducción de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos, art. 10.
- ⁶⁶Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos, art. 19.
- ⁶⁷Ver 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).
- ⁶⁸*Id.*
- ⁶⁹*Id.*
- ⁷⁰Decreto 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>].
- ⁷¹En Europa, por ejemplo, las tiendas de comestibles sin fines de lucro conocidas como “supermercados sociales” venden alimentos donados a un precio significativamente reducido.
- ⁷²Código Tributario, Título II, Impuesto Sobre la Renta, Capítulo I, Sujeto y Objeto del Impuesto, art. 287, i).
- ⁷³*Id.*
- ⁷⁴*Id.*
- ⁷⁵Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos, art. 25, 26.
- ⁷⁶Chile modernizó su Ley sobre Impuesto a la Renta mediante la Ley N.º 21.210, Moderniza La Legislación Tributaria, art. 31, 24 de febrero de 2020, DIARIO OFICIAL [D.O.] (Chile).
- ⁷⁷Ver I.R.C. § 170(e)(3)(C)(ii) (Estados Unidos).
- ⁷⁸Ver I.R.C. § 170(e)(3)(B); 26 C.F.R. § 1.170A-4A(b)(4) (Estados Unidos).
- ⁷⁹HARV. L. SCH. FOOD L. & POL'Y CLINIC, KEEPING FOOD OUT OF THE LANDFILL: POLICY IDEAS FOR STATES AND LOCALITIES 19-20 (2016).
- ⁸⁰PLAN NACIONAL 2019-2022, nota 9 arriba.

⁸¹Ley N.º 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, *Gaceta Oficial* N.º 10656 (26 de enero de 2011); Decreto N.º 134-14, Reglamento Estrategia Nacional de Desarrollo 2030, N.º 134-14 (9 de abril de 2014).

⁸²Decreto N.º 54-89 que crea el Departamento de Asistencia Social Adscrito al Poder Ejecutivo (7 de febrero de 1989); Decreto N.º 179-05 dispone que en adelante el Plan Presidencial contra la Pobreza se denominara Plan de Asistencia Social de la Presidencia (21 de marzo de 2005). Ambos se pueden encontrar en <http://www.pasp.gob.do/index.php/sobre-nosotros/marco-legal>. Plan de Asistencia Social de la Presidencia de la República (PASP).

⁸³Ver, por ejemplo, WORLD FOOD PROGRAMME, DOMINICAN REPUBLIC COUNTRY STRATEGIC PLAN (2019-2023), WFP/EB.1/2019/8-A/5 (2019), https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000101927/download/?_ga=2.161783673.437142015.1612971021-581077688.160800882.

⁸⁴PLAN NACIONAL 2019-2022, nota 9 *arriba* en 51.

⁸⁵Proyecto de Ley para la Reducción de la Pérdida y Desperdicio de Alimentos.

⁸⁶Proyecto de Ley contra el Desperdicio de Alimentos.

⁸⁷CELAC, nota 14 *arriba*.

© MARZO DE 2021



**THE GLOBAL
FOOD DONATION
POLICY ATLAS**

