

DERECHO, COMERCIO Y ETIQUETADO NUTRICIONAL:

REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS
DESDE AMÉRICA LATINA

2^a EDICIÓN

*Diana Guarnizo-Peralta
René Urueña Hernández
Juan Martin Carballo*

Editores académicos

LIBRO
RESULTADO DE
INVESTIGACIÓN

20 AÑOS
Dejusticia

académica/Editorial Dejusticia



DERECHO,
COMERCIO Y
ETIQUETADO
NUTRICIONAL

*Reflexiones y experiencias
desde América Latina*

2.^a edición

AMÉRICA LATINA HA LIDERADO LA ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN de políticas de etiquetado frontal de advertencia en el mundo. Actualmente, al menos ocho países de la región ya cuentan con etiquetados frontales, y se discute su adopción en Centroamérica, África y algunos países del Sudeste Asiático. Esta medida ha sido recomendada por la OMS y la OPS, al considerarse adecuada para promover ambientes alimentarios más saludables, mejorar los hábitos de consumo y reducir la obesidad. Este libro busca profundizar en los argumentos legales, tanto de derechos humanos como de derecho económico, que sustentan esta medida, al tiempo que se documenta el proceso de adopción de esta política de salud pública en varios países latinoamericanos: México, Ecuador, Perú, Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Colombia.

Tres años después de su primera edición, las políticas de etiquetado se han seguido extendiendo y consolidando en América Latina, por lo que es necesario ampliar el análisis de los países estudiados. Esta segunda edición incluye, entonces, una revisión de los capítulos incluidos en la primera edición y dos capítulos nuevos. Así, se busca que sea una obra de referencia para quienes quieran explorar cómo se ha desarrollado la adopción de políticas de etiquetado en la región y cuáles han sido sus principales desafíos legales.

Fiel a su objetivo original, el libro busca aportar al debate sobre etiquetado nutricional conectando ámbitos de discusión que no siempre se vinculan. Para lograrlo, por un lado, conecta argumentos de derechos humanos y salud pública con análisis propios del derecho económico, para mostrar que la adopción de este tipo de medidas puede armonizarse a la luz de cuerpos legales diversos. Por otro lado, apuesta por conectar la experiencia del activismo, la práctica legal y los debates académicos, con el fin de ofrecer reflexiones que partan de la experiencia práctica, pero profundizan en la reflexión teórica.

Palabras clave: Etiquetado Frontal de Alimentos, Comercio Internacional, Organización Mundial del Comercio, Enfermedades No Transmisibles (ENT) y Obesidad.

LATIN AMERICA HAS LED THE WAY IN ADOPTING AND IMPLEMENTING front-of-package warning labels worldwide. Currently, at least eight countries in the region already have front-of-package labeling, and its adoption is being discussed in Central America, Africa, and some countries in Southeast Asia. This measure has been recommended by the WHO and PAHO, as it is considered appropriate for promoting healthier food environments, improving consumption habits, and reducing obesity. This book seeks to delve deeper into the legal arguments, both human rights and economic law, that support this measure, while documenting the process of adopting this public health policy in several Latin American countries: Mexico, Ecuador, Peru, Argentina, Brazil, Uruguay, Chile, and Colombia.

Three years after its first edition, labeling policies have continued to spread and consolidate in Latin America, making it necessary to expand the analysis of the countries studied. This second edition therefore includes a revision of the chapters included in the first edition and two new chapters. The aim is to make it a reference work for those who want to explore how the adoption of labeling policies has developed in the region and what the main legal challenges have been.

True to its original objective, the book seeks to contribute to the debate on nutritional labeling by connecting areas of discussion that are not always linked. To achieve this, on the one hand, it connects human rights and public health arguments with economic law analysis to show that the adoption of such measures can be harmonized in light of diverse legal frameworks. On the other hand, it seeks to connect the experience of activism, legal practice, and academic debates in order to offer reflections that are based on practical experience but delve deeper into theoretical reflection.

Key words: Front-of-Food Labeling, International Trade, World Trade Organization, Non-Communicable Diseases, and Obesity.

Guarnizo-Peralta, D., Urueña, R., & Carballo, J. (Eds.). (2025). *Derecho, comercio y etiquetado nutricional: Reflexiones y experiencias desde América Latina* (2.ª ed.). Editorial Dejusticia.

DERECHO, COMERCIO Y ETIQUETADO NUTRICIONAL

*Reflexiones y experiencias
desde América Latina*

2.^a edición

Diana Guarnizo-Peralta
René Urueña Hernandez
Juan Martín Carballo
Editores Académicos

**Global Health
Advocacy Incubator**



 **Universidad de
los Andes**
Colombia

Facultad
de Derecho

20 AÑOS
Dejusticia

*académica/*Editorial Dejusticia

Guarnizo-Peralta, Diana

Derecho, comercio y etiquetado nutricional: Reflexiones y experiencias desde América Latina – Segunda edición/ Diana Guarnizo-Peralta, René Urueña y Juan Carballo. Editores Académicos. – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2025.

576 páginas; Tablas; Figuras; 24 cm. – (Serie académica)

ISBN 978-628-7764-42-2

1. Etiquetado Frontal de Alimentos 2. Comercio Internacional
3. Organización Mundial del Comercio 4. Enfermedades No Transmisibles
5. Obesidad. I. Tít. II. Serie

ISBN 978-628-7764-43-9 edición digital

978-628-7764-42-2 edición impresa

Doi <https://doi.org/10.51438/DJguarnizo2025a>

Revisión de textos: Andrés Felipe Hernández C.

Cubierta: Diana Carolina González

Preparación editorial: Diego Alberto Valencia

Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital

Segunda edición, Editorial Dejusticia

Bogotá, Colombia, diciembre de 2025

Este texto puede ser descargado gratuitamente
en <https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 internacional
Atribución-NoComercial-CompartirIgual
CC BY-NC-SA

© Dejusticia, 2025

Calle 35 N° 24-31, Bogotá D. C.

Teléfono: (+57) 601 608 3605

info@dejusticia.org

www.dejusticia.org

Contenido

11	<i>Agradecimientos</i>
13	<i>Prólogo</i> Juan Martín Carballo, <i>editor académico</i>
17	Introducción <i>Derecho, salud y el debate sobre etiquetado de alimentos en América Latina</i> Diana Guarnizo-Peralta
33	Primera parte <i>Etiquetado nutricional y Derecho Internacional Económico</i>
35	Capítulo 1 <i>Construyendo la soberanía regulatoria: etiquetado nutricional, obstáculos técnicos al comercio y comunidades de práctica</i> René Urueña Hernández Rafael Tamayo-Álvarez
63	Capítulo 2 <i>El etiquetado frontal de alimentos en el Comité del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio: perspectiva legal del etiquetado frontal y comercio internacional</i> Gianella Severini · Juan Martín Carballo María Luján Abramo
91	Capítulo 3 <i>La utilización de foros económicos para demorar la adopción de etiquetado frontal de alimentos: el caso del Mercosur</i> Gianella Severini · Juan Martín Carballo María Luján Abramo
121	Capítulo 4 <i>La relevancia de la participación de las organizaciones no gubernamentales ante la Organización Mundial del Comercio</i> María Paula Barbosa Adriana Carolina Torres Bastidas

153	Segunda parte <i>Aportes desde diversas perspectivas jurídicas a la política de etiquetado nutricional</i>
155	Capítulo 5 <i>Reflexiones desde el derecho económico y los derechos humanos sobre etiquetado nutricional y autorregulación: tensiones entre la iniciativa privada y la protección del interés público</i> Paula Angarita Tovar Julián Gutiérrez Martínez
203	Capítulo 6 <i>Revisión de los requisitos de etiquetado nutricional de alimentos en América Latina: un análisis de la normativa del comercio internacional desde la perspectiva de la centralidad de los derechos humanos</i> Maria Cecília Cury Chaddad
239	Capítulo 7 <i>Defensa del consumidor: derecho a una alimentación saludable en el marco de las relaciones de consumo</i> Sergio Procelli Lucas Landivar
261	Tercera parte <i>Etiquetado nutricional: estudio de casos en América Latina</i>
263	Capítulo 8 <i>Experiencias y lecciones aprendidas de la implementación del etiquetado frontal de advertencia en México</i> Ana Munguía · Carlos Cruz Casarrubias Javier Zúñiga · Gabriela Guzmán Pérez Alejandra Contreras Manzano · Lizbeth Tolentino Mayo Simón Barquera
297	Capítulo 9 <i>Análisis del impacto del etiquetado de alimentos tipo semáforo en Ecuador y evaluación de la necesidad de actualización</i> Daniela Valdivieso Riofrío Daniel Felipe Dorado Torres

- 339 Capítulo 10
Diferencia entre advertencia publicitaria y etiquetado frontal de advertencia: análisis de la legislación peruana
Jaime Delgado Zegarra
- 373 Capítulo 11
Derechos humanos y etiquetado de alimentos en Argentina: actores sociales e intereses económicos
Berenice Cerra · Luciana Castronuovo
Leila Guarnieri · María Victoria Tiscornia
María Elisabet Pizarro
- 403 Capítulo 12
Los retos de la adopción del etiquetado nutricional frontal en Brasil
Laís Amaral Mais · Mariana de Araújo Ferraz
Mariana Gondo dos Santos · Patrícia Chaves Gentil
Janine Giuberti Coutinho · Renato Barreto Florentino
Ana Paula Bortoletto Martins
- 449 Capítulo 13
La sociedad civil y su accionar en el proceso de etiquetado frontal de alimentos en Uruguay: ¿la salud por sobre los intereses económicos?
Lucía Martínez · Diego Rodríguez
Raquel Sánchez
- 493 Capítulo 14
Adopción del etiquetado frontal de advertencia en Colombia: la tercera es la vencida
Adriana Carolina Torres Bastidas
Andrés Vélez Serna
- 529 Capítulo 15
La experiencia chilena en la adopción del etiquetado frontal de alimentos: reflexiones y lecciones aprendidas tras un largo camino de discusión
Victoria Fullerton Soto
Daniel López Lizama
- 565 *Lista de siglas y abreviaturas*
- 569 *Los autores*

Agradecimientos

QUEREMOS AGRADECER al Global Health Advocacy Incubator y a Dejusticia por su apoyo financiero, académico y editorial para la publicación de este libro. En especial, agradecemos el trabajo de Paula Angarita y Andrés Hernández en la asistencia editorial y la edición del lenguaje. Su trabajo meticuloso y atento al detalle fue esencial para la construcción de este libro, incluida esta segunda edición. Agradecemos también a quienes nos han venido acompañando en los distintos Encuentros Regionales sobre Alimentación Adecuada, que hemos desarrollado en Ciudad de México (2022), Buenos Aires (2023) y Cartagena de Indias (2025). Estos encuentros han permitido consolidar distintas generaciones de juristas, litigantes y activistas provenientes de distintos países de América Latina interesados en promover entornos alimentarios más saludables por medio de la práctica legal. Son ellos quienes se convirtieron en los autores de este libro y confiaron en seguir trabajando en una segunda edición.

Planear, escribir y editar cada uno de los capítulos nos ha permitido seguir conectando con este grupo de abogados a través de los años y crear una comunidad de práctica activa y con impacto. Esta publicación es también un homenaje al compromiso y la dedicación de los autores por mejorar el acceso a alimentos adecuados y saludables de todas las personas en la región. Su trabajo en el uso estratégico del derecho ha propiciado cambios fundamentales en las políticas públicas no solo de etiquetado nutricional, sino también para la prevención de obesidad en general. Gracias a su labor, Latinoamérica cuenta con un marco jurídico más favorable a la salud pública. Los entornos más saludables que se creen y las vidas que logren extenderse como resultado de dichas políticas deben mucho a su labor.

Prólogo

Juan Martín Carballo, *editor académico*

CON MUCHA ALEGRÍA PRESENTAMOS esta nueva edición del libro *Derecho, comercio y etiquetado nutricional: reflexiones y experiencias desde América Latina*. En ella, profundizamos en nuestra apuesta por hacer un trabajo riguroso que conecte a personas del ámbito académico con activistas que han liderado los procesos para fortalecer los marcos legales de protección del derecho a una alimentación adecuada en América Latina. Esta nueva edición surge de una revisión, actualización y ampliación de este libro colaborativo en el que han participado personas de diversos países de la región.

El proceso comienza con una revisión rigurosa e independiente por parte de académicos externos, producto de la cual se han hecho modificaciones en la mayoría de los capítulos. Asimismo, incluye una actualización de los casos de adopción de etiquetado frontal en países como Argentina, que ha tenido diversos avances normativos desde el 2022, y Uruguay, donde han ocurrido avances hacia la implementación efectiva de su política de etiquetado.

Esta edición también incluye dos nuevos capítulos sobre la aprobación del etiquetado frontal de advertencia en Chile y en Colombia. El caso de Chile es pionero en la región y en el mundo. De hecho, este país fue también uno de los primeros en utilizar el etiquetado como una política inicial vinculada con otras medidas para promover una alimentación saludable, como restringir la publicidad de productos no saludables o limitar su venta en entornos escolares. Incluirlo nos permite ofrecer una mirada más amplia a la actualidad y la evolución tanto de los esquemas normativos como de las discusiones que han

surgido en la implementación de estas políticas. En esa línea, no sorprende ver que muchos de los argumentos en oposición a estos avances normativos, así como los retos de implementación, se repiten una y otra vez. El caso de Colombia, por su parte, describe el proceso para la aprobación del modelo de etiquetado de advertencia, que fue posible pese a la fuerte y organizada oposición por parte de la industria. Este avance normativo ha incluido un fuerte trabajo de incidencia por parte de la sociedad civil y ha generado diversas discusiones legales.

Al momento de introducir la primera edición de esta publicación, Diana Guarnizo, coeditora, destaca que el libro “busca aportar al debate sobre la adopción de un etiquetado nutricional desde una perspectiva legal, a partir del análisis que ofrecen los derechos humanos y el derecho internacional económico”. En esa línea, plantea que “el texto busca servir como guía para activistas, organizaciones sociales, hacedores de política pública y personas en el sector académico interesadas en promover medidas de salud pública para reducir el sobrepeso y la obesidad”. Los tres años siguientes han sido tiempo suficiente para notar que el libro ha cumplido con estos objetivos. Además, sigue existiendo una importante necesidad de cubrir estas discusiones, proponiendo una conexión entre el conocimiento jurídico, la academia y el activismo, pues no siempre dialogan. El libro ha tenido una excelente recepción en espacios académicos y en discusiones normativas prácticas. Por ejemplo, en casos judiciales ante la Corte Suprema de México, sirvió para ilustrar la pertinencia del etiquetado de advertencia como una medida favorable a la salud pública y a los principios constitucionales. Además, sus argumentos y conclusiones también fueron incluidos en algunos de los aportes presentados en la consulta iniciada por el Gobierno de Sudáfrica para la aprobación de un etiquetado de advertencia, que incluye también la notificación a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En esa línea, también creemos importante destacar la contribución que hace este grupo de autores y autoras de Latinoamérica a las discusiones globales sobre políticas de promoción

de alimentación saludable, conectando la perspectiva del derecho internacional de derechos humanos y la del derecho internacional económico. Al observar de forma global los países que han adoptado una política de etiquetado nutricional de advertencia, el liderazgo de la región es innegable: de diez países que aprobaron esa política, ocho son de Latinoamérica¹. Que estos avances normativos tengan un correlato en una publicación como la presente, que busca generar aportes teóricos y prácticos a esas discusiones, nos parece de gran relevancia.

Esperamos que esta nueva edición revisada, actualizada y ampliada cumpla con su objetivo de aportar a las discusiones normativas en materia de etiquetado y políticas de promoción de alimentación saludable, conectando la perspectiva de derechos humanos con las discusiones del derecho económico internacional. Asimismo, confiamos en que será una nueva muestra de la conexión que existe entre la academia y las personas que han trabajado activamente por el avance en políticas.

1. Global Food Research Program. (2025). *Front-of-package labels: Mandatory nutrient warnings*. <https://www.globalfoodresearchprogram.org/resource/front-of-package-label-maps/>

Introducción

Derecho, salud y el debate sobre etiquetado de alimentos en América Latina

Diana Guarnizo-Peralta

EL PROBLEMA DEL SOBREPESO, LA OBESIDAD Y LA IMPORTANCIA DE UN ETIQUETADO

La situación de sobrepeso y obesidad es uno de los asuntos más urgentes en la agenda de salud global. Particularmente, América Latina es una de las regiones que reportan un alto consumo de bebidas azucaradas y productos ultraprocesados en el mundo, lo que hace a su población más vulnerable frente a enfermedades no transmisibles (ENT) como enfermedades del corazón, diabetes o algunos tipos de cáncer (Lara-Castor *et al.*, 2023). De hecho, las ENT son hoy la primera causa de muerte en el mundo (World Health Organization [WHO], 2019) y la obesidad es uno de sus factores de riesgo. Sumado a esto, la pandemia de COVID-19 ha agravado las cifras de sobrepeso y obesidad, en lo que se ha conocido como una “tormenta perfecta” (Katmarzik *et al.*, 2020). De ahí que actuar contra el aumento de peso se haya convertido en un imperativo de salud pública en la región.

Adicionalmente, garantizar el acceso a alimentos adecuados y nutricionalmente saludables es también un imperativo ético. La obesidad afecta de manera cada vez más frecuente a poblaciones de bajos recursos, quienes no tienen acceso a alimentos frescos y variados o no disponen del tiempo y las instalaciones para ejercitarse (WHO, 2025). De hecho, niños y niñas en edad escolar provenientes de familias con bajos recursos económicos suelen ser un grupo tradicionalmente afectado

por el cambio en los patrones alimentarios que experimenta la región, donde el consumo de productos ultraprocesados y bebidas azucaradas es cada vez más frecuente.

Se ha evidenciado también que una estrategia basada exclusivamente en la respuesta individual, como puede ser la educación de las personas y la promoción de la actividad física, no es suficiente. Se necesitan medidas que aborden los contextos obesogénicos en los que nos desenvolvemos y que promuevan hábitos más saludables. Siguiendo esta guía de acción, la Organización Mundial de la Salud [OMS] (2013), la Organización Panamericana de la Salud [OPS] (2020) y la Oficina del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (2020) han recomendado a los Estados que adopten un etiquetado nutricional de advertencia, basado en la mejor evidencia científica disponible, para frenar el sobrepeso y la obesidad. Un etiquetado claro y sencillo permitiría reconocer fácilmente aquellos productos menos saludables y, así, que se reduzca su consumo.

Actualmente existen múltiples formas para presentar la información nutricional de los productos que consumimos, aunque no todas ellas tienen el mismo impacto. Durante años la industria de comestibles y bebidas ha defendido una forma de etiquetado conocida como GDA (por sus siglas en inglés, *Guideline Daily Amount*), que hoy sabemos que no ayuda a que las personas se informen de manera adecuada. En Europa, varios países han adoptado el modelo Nutriscore, que consiste en una barra de colores que clasifica el valor nutricional del producto en categorías que van desde la A hasta la E; este ha sido criticado por su difícil lectura y por inducir a confusión. En América Latina, por su parte, varios países como Chile, Uruguay, Perú y México han adoptado el modelo de sellos de advertencia en forma de octágonos, con fondo negro y mensajes de alerta, el cual ha mostrado resultados favorables, al desincentivar la compra de estos productos por parte de los consumidores (Tallat *et al.*, 2017). Otros modelos como el de semáforo, implementado en Ecuador, y el de la lupa con mensajes de alerta, imple-

mentado en Brasil, no han mostrado igual efectividad. Aun así, todas estas iniciativas en conjunto muestran una tendencia en la región por adoptar etiquetas de advertencia en los productos ultraprocesados altos en nutrientes críticos.

Pese a la efectividad del modelo de sellos de advertencia octagonal en los países que lo han implementado, su adopción no ha sido fácil. La industria de ultraprocesados comestibles se ha opuesto a este modelo con argumentos desde lo económico, lo político y, también, lo jurídico. Con frecuencia, la industria de alimentos y bebidas ha argumentado que este tipo de etiquetado puede llevar a una disminución en los empleos del sector de alimentos, e incluso a la quiebra de las respectivas industrias. Igualmente, se ha dicho que este tipo de etiquetas estigmatizan el consumo de ciertos productos y representan una medida paternalista que viola la libertad individual a elegir. Desde lo legal, se ha argumentado que este tipo de etiquetado viola acuerdos internacionales en materia económica, o que desconoce los compromisos estatales ante la Organización Mundial del Comercio. De hecho, en varios países la industria de ultraprocesados ha amenazado con iniciar controversias internacionales si los Gobiernos adoptan políticas de etiquetado, y en algunos ya se han iniciado múltiples demandas domésticas. El debate legal se ha integrado, entonces, a la discusión sobre políticas públicas de prevención de obesidad. Por tanto, es necesario entender primero los contornos de este debate, antes de situar la contribución de esta publicación.

DERECHO Y SALUD: EL ROL DEL DERECHO EN EL DEBATE SOBRE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE ENT

En un mundo globalizado como el que vivimos, alcanzar el ideal de disfrutar del más alto nivel posible de salud mental y física no puede lograrse sin utilizar diversas herramientas económicas, políticas, institucionales y legales. En este sentido, el

derecho, entendido en sentido amplio como un grupo de normas orientadas a regular una determinada situación o relación social, es de manera cada vez más frecuente una herramienta clave para mejorar las condiciones de salud de las personas. Adoptar políticas de prevención de ENT no ha sido la excepción en el uso del derecho como herramienta de cambio.

En este aspecto, el ejemplo más paradigmático es, quizás, el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT); hasta ahora, es el único tratado vinculante para los Estados que busca reducir la demanda del tabaco, un producto cuyo consumo está relacionado con diversas ENT. En materia de obesidad y sobrepeso, todavía no existe un documento vinculante con obligaciones concretas en materia de prevención de obesidad, alimentación y ENT, aunque algunos autores han planteado diversas ideas, entre ellas: un tratado que promueva un sistema alimentario saludable, equitativo y sostenible (Swinburn, 2019); un instrumento en el marco de las Naciones Unidas que regule las actividades corporativas en materia de obesidad y salud global (Patterson *et al.*, 2019); o, incluso, un protocolo facultativo a los derechos del niño que proteja sus derechos a la salud y la alimentación (Clark *et al.*, 2020).

Ahora bien, reconociendo la importancia que tiene el derecho en la creación de condiciones más favorables a la salud global, varias disciplinas del derecho internacional destacan en este rol instrumental. El derecho internacional de los derechos humanos es quizás la disciplina que más se ha utilizado para el análisis de este tema. De hecho, el objetivo de lograr “el disfrute del más alto nivel posible de salud mental y física” surge de manera expresa de un tratado de derechos humanos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12). Dada la relevancia y el desarrollo teórico y doctrinal que ha tenido el derecho a la salud en el abordaje de problemas de salud global, este ha tenido un impacto preponderante a la hora de enmarcar estos debates. Por ejemplo, en materia de etiquetado de alimentos, la declaración que hizo el Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la salud en 2020 (Püras,

2020) constituye un hito en esta materia. En ella se destaca el deber que tienen los Estados de garantizar que las reglamentaciones sobre prevención en salud y consumo de alimentos “se basen en los derechos humanos y en evidencia científica libre de conflictos de intereses” (Püras, 2020).

De manera reciente, otros derechos (como a la alimentación, el agua e incluso a un medio ambiente sano) han resurgido en la escena internacional, ofreciendo nuevos elementos que permitan delimitar las obligaciones estatales en la solución de problemas de salud global (Kenyon *et al.*, 2018). En efecto, una buena salud depende del acceso a alimentación de calidad, agua potable y un medio ambiente limpio y sano. De allí que estos factores se consideren determinantes de la salud y que, consecuentemente, distintos documentos internacionales hayan reconocido el deber de los Estados de garantizar su adecuado acceso.

En materia de alimentación se destacan, por ejemplo, los informes de la Relatora Especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, quien ha identificado la publicidad de productos ultraprocesados y la ausencia de un etiquetado claro como factores claves en la transformación de las dietas y el consecuente aumento del sobrepeso y la obesidad (Elver, 2014, 2016). Sobre el derecho al agua, por su parte, distintos documentos han resaltado la interdependencia que existe entre este derecho, la alimentación y la vida, de manera que situaciones como las sequías y la contaminación de fuentes de agua pueden poner en riesgo el derecho a la alimentación (Ziegler, 2003, párrs. 36-51). Además, con el reciente reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano queda más claro que la contaminación, la pérdida de la biodiversidad y el cambio climático afectan la salud física y mental de las personas de manera alarmante (Consejo de Derechos Humanos, 2016).

Esta no ha sido, por supuesto, su única contribución. Los principios universales de derechos humanos también han sido claves para darle un sustento ético al ideal de alcanzar el nivel más alto de salud posible. Por ejemplo, el principio de dignidad

humana ha permitido poner en el centro de las políticas de salud al ser humano, en su condición de sujeto con dignidad, por encima de juicios más utilitarios que priorizan el beneficio para la mayoría. Otros principios como igualdad de trato o no discriminación suponen también un avance importante, al otorgar una base sobre la cual el acceso a la salud de los grupos más desfavorecidos —tradicionalmente migrantes, ancianos, niños, mujeres, comunidades indígenas, etc.— puede ser reclamado.

Los derechos humanos también han permitido dotar de contenido a lo que se entiende por salud. En efecto, los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad adoptados por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR, 2000), así como otros estándares desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) (Sanabria Moyano, 2019), han permitido aterrizar el debate sobre lo que implica el derecho a la salud de manera práctica. Finalmente, y esta es quizás la contribución más importante, los derechos humanos han servido para empoderar a grupos e individuos en la búsqueda de mejores condiciones de salud, pues les han brindado un marco legal que asciende sus exigencias al plano de obligación estatal, para que no sean vistos solo como caridad o una buena idea de política pública.

Por otro lado, otras disciplinas del derecho internacional han entrado recientemente en la discusión sobre salud global, dentro de las que destaca el derecho internacional económico¹. Dado que la adquisición y el consumo de ciertos productos puede llegar a afectar o beneficiar las condiciones de salud de una persona (p. ej. tabaco, productos ultraprocesados, medicinas, etc.), y que la producción, distribución y comercialización

1. Se entiende por derecho internacional económico “la rama del derecho público que gobierna las relaciones económicas internacionales”, dentro de la cual se incluyen: “derecho monetario internacional, derecho internacional de las inversiones y derecho mercantil internacional, así como elementos del derecho financiero internacional y del derecho internacional del desarrollo” (Marshall, 2023, pp. 90-91).

de dichos productos depende de cadenas globalizadas de suministro, las normas que regulan dichos procesos comerciales juegan un papel fundamental en la protección de la salud global.

Una tensión inherente a esta disciplina legal cuando aborda temas con impacto en salud es la regularización/desregularización de dichos mercados. En efecto, una tendencia natural de dicha disciplina es privilegiar a nivel internacional la liberalización de los mercados, por medio de la reducción de aranceles y subsidios, bajo la idea de que una mayor libertad en el movimiento de bienes y servicios se traducirá en un mejor acceso de los consumidores a estos. Por supuesto, esto no implica una prohibición de la regulación doméstica², pero sí una tendencia a reconocer los beneficios de la liberalización económica como una herramienta favorable a la globalización y, por ende, al mejor y más rápido acceso a bienes y servicios. Sin embargo, desde una perspectiva de promoción a la salud, la exigencia está dirigida a promover reglas básicas en el ámbito doméstico que garanticen un mínimo de protección a las personas y que, por ejemplo, les permitan informarse adecuadamente sobre los impactos que tiene el consumo de un producto en su salud. Esto ha sido frecuente respecto al tabaco y el alcohol, pues organismos internacionales como la OMS les recomiendan a los Estados adoptar etiquetas que adviertan sobre dicho impacto. No obstante, la adopción de estas medidas requiere una autonomía regulatoria por parte de los Estados que puede entrar en tensión con los compromisos internacionales en el marco del derecho económico (Côté, 2014; McGrady, 2018).

En el caso de productos comestibles ultraprocesados, esta tensión es evidente: mientras algunos sectores abogan por

2. Es importante aclarar que si bien el régimen de la OMC promueve la liberalización de los mercados a través de la reducción de aranceles y subsidios, esto no implica una prohibición de la regulación doméstica. Los acuerdos de la OMC reconocen explícitamente el derecho de los Estados a regular por razones de salud pública, medio ambiente o seguridad, siempre que estas medidas no constituyan una discriminación arbitraria ni una restricción encubierta al comercio internacional.

un comercio lo más liberalizado internacionalmente posible, acorde a los parámetros de OMC, movimientos en favor de la salud abogan por la inclusión de etiquetas y/o advertencias claras que alerten sobre las consecuencias que trae el consumo regular de dichos productos. Aunque el derecho económico internacional incluye la posibilidad de justificar este tipo de medidas con base en criterios de salud pública, de manera que el balance entre estas dos cuestiones encuentre una respuesta (McGrady, 2018, pp. 106-107), la tensión inherente en esta disciplina legal se refleja en el debate político y legal. Esto exige que se haga un análisis detallado de este campo legal, a fin de entender cómo estos intereses se complementan.

El derecho de inversiones es otra disciplina dentro del derecho internacional económico que ha cobrado relevancia en la implementación de políticas en salud para la prevención de ENT. Está compuesto por una serie de acuerdos bilaterales y multilaterales de inversión de origen disperso, a partir de los cuales se establecen estándares y principios de protección específicos (p. ej. principio de trato justo y equitativo, protección contra la expropiación indirecta, trato no menos favorable, etc.). Este cuerpo legal le permite al inversionista extranjero proteger sus intereses económicos a través de cláusulas de solución de controversias en tribunales de arbitraje internacionales, sin necesidad de utilizar los sistemas judiciales domésticos. Dichos mecanismos han sido criticados por su opacidad a la hora de decidir sus asuntos y por su inclinación a favorecer los intereses económicos de los inversores por encima de otros intereses públicos del Estado, como pueden ser la protección de la salud o el medio ambiente (Schill, 2015).

En materia de etiquetado, estos mecanismos de solución de controversias han sido utilizados para desincentivar la adopción o retrasar la implementación de medidas favorables a la salud, buscando un enfriamiento regulatorio en la materia (Côté, 2014). En México, por ejemplo, luego de que en 2020 se aprobara una norma que hacía obligatoria la adopción de sellos de advertencia en productos ultraprocesados altos en azúcar, gra-

sas, sodio o con presencia de edulcorantes o cafeína, una empresa de cereales, de la cual se desconoce su nombre, demandó al Estado mexicano ante un tribunal arbitral, invocando la protección del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá (Mardirossian & Johnson, 2021). Incluso si este tipo de casos no llegan a prosperar, el costo y tiempo que implica la defensa estatal en estos casos puede ser usado por las industrias para dilatar medidas favorables a la salud pública.

EL ROL DE ESTA PUBLICACIÓN EN EL DEBATE

Esta publicación busca aportar al debate sobre la adopción de un etiquetado nutricional desde una perspectiva legal, a partir del análisis que ofrecen los derechos humanos y el derecho internacional económico. De esta manera, este libro tiene dos objetivos principales. De un lado, busca analizar algunos de los principales argumentos en contra de esta medida de salud pública, con especial énfasis en aquellos relacionados con el derecho internacional económico. Se responde a dichos argumentos apoyándose tanto en el propio derecho internacional económico como en el derecho internacional de derechos humanos. En este sentido, el texto busca servir como guía para activistas, organizaciones sociales, hacedores de política pública y personas en el sector académico interesadas en promover medidas de salud pública para reducir el sobrepeso y la obesidad. El argumento general es que si se interpreta de manera apropiada, el derecho internacional económico no debería ser un obstáculo para la adopción de medidas tendientes a la protección de la salud pública, como el etiquetado de alimentos.

De otro lado, la publicación busca documentar los casos de adopción de un etiquetado frontal de advertencia en la región, a partir de la experiencia de las propias organizaciones sociales y de activistas que han impulsado estos procesos. Su interés es emancipatorio y decolonial, en tanto busca contar una historia desde sus propios protagonistas y hacer una reflexión desde el

Sur Global para el mundo. Esto resulta clave, pues aunque existen diversas publicaciones que abordan la intersección entre salud global y derecho (Burci *et al.*, 2018; Garde *et al.*, 2020), pocas —por no decir ninguna— son escritas en español y cuentan con reflexiones desde América Latina.

La publicación está dividida en tres partes. La primera analiza la pertinencia de algunos de los argumentos más frecuentes en contra del etiquetado de advertencia, a la luz del derecho económico internacional y los derechos humanos. Así, los primeros capítulos se centran en discutir la pertinencia y justificación de un etiquetado frontal frente a los mecanismos de la OMC. El capítulo de René Urueña Hernández y Rafael Tamayo-Álvarez analiza el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio desde una perspectiva socio-jurídica, argumentando que este constituye una ‘comunidad de práctica’ orientada a producir “significados jurídicos, patrones discursivos y marcos cognitivos”. Según ellos, su acción termina condicionando el campo de actuación que tienen los Gobiernos para adoptar medidas regulatorias como el etiquetado. De allí la importancia de que las organizaciones de la sociedad civil se apropien del conocimiento jurídico, con el fin de influenciar su interpretación de manera progresista. Siguiendo, el capítulo de Gianella Severini, Juan Martín Carballo y María Luján Abramo argumenta por qué las regulaciones sobre etiquetado nutricional no deben ser consideradas contrarias al Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, sino que son una medida justificada en razones de salud pública que, bien vista, es perfectamente compatible con la regulación económica internacional. El siguiente artículo de los mismos autores se centra en un mecanismo regional de integración económica: el Mercosur. Así, este artículo expone cómo dicho mecanismo puede ser usado de manera instrumental por algunos opositores como una táctica dilatoria para retrasar la adopción de un etiquetado frontal de alimentos. Al final de esta sección, el capítulo de María Paula Barbosa y Adriana Torres hace un análisis crítico sobre las formas de participación de la sociedad civil en las discusiones ante

la OMC. En particular, estudia cómo dichas formas han dificultado la discusión amplia y genuina de estas organizaciones en temas clave como el etiquetado de advertencia.

La segunda parte brinda aportes a la discusión sobre comercio y salud desde distintas perspectivas. Para empezar, el capítulo de Paula Angarita y Julián Gutiérrez presenta algunas de las tensiones entre la iniciativa privada y la protección del interés público en la regulación de un etiquetado nutricional, y argumenta que la regulación estatal es necesaria y justificable tanto desde la evidencia en salud pública como desde el marco de las obligaciones de derecho económico internacional. El capítulo de Maria Cecília Cury analiza la aparente tensión que existe entre los principios de derechos humanos y las normas económicas internacionales. Al respecto, la autora argumenta que es necesario encontrar coherencia entre ambos regímenes y explora algunos casos en los que el derecho económico ha encontrado perfectamente admisible la adopción de políticas orientadas a la salud pública. El último capítulo de esta sección es de Sergio Procelli y Lucas Landivar, y presenta una defensa del derecho a la alimentación y la adopción de un etiquetado frontal de alimentos a la luz del derecho de consumo, una rama del derecho público poco explorada en la justificación de medidas de salud pública y de prevención del sobrepeso y la obesidad.

La tercera parte del libro documenta las experiencias de aprobación de normas de etiquetado en varios países de América Latina. El capítulo de Ana Munguía, Carlos Cruz Casarrubias, Javier Zúñiga, Gabriela Guzmán Pérez, Alejandra Contreras Manzano, Lizbeth Tolentino Mayo y Simón Barquera expone algunas de las lecciones aprendidas en el proceso de adopción e implementación del etiquetado frontal de advertencia en **México**. En concreto, el capítulo explica las discusiones y los argumentos, tanto legales como técnicos, que sustentaron el debate sobre por qué esta política no implicaba un obstáculo técnico al comercio, una crítica común durante el proceso de adopción.

El capítulo de Daniela Valdivieso Riofrío y Daniel Felipe Dorado indaga sobre la efectividad del sistema de etiquetado tipo semáforo adoptado en **Ecuador**, y la necesidad de su evolución de acuerdo a la mejor evidencia científica disponible. Además, también indaga por los estándares nacionales e internacionales que justifican dicha evolución, y analiza las posibilidades para transitar a un modelo de sellos octagonales en este país.

El capítulo de Jaime Delgado Zegarra presenta la experiencia de las advertencias publicitarias y el etiquetado frontal de advertencia adoptado en **Perú**. Específicamente, el capítulo explica los principios que inspiraron esta legislación, su proceso de adopción, los diversos obstáculos que enfrentó su implementación y el impacto que ha tenido.

El capítulo de Laís Amaral Mais, Mariana de Araújo Ferraz, Mariana Gondo dos Santos, Patricia Chaves Gentil, Janine Giuberti Coutinho, Renato Barreto Florentino, y Ana Paula Bortolotto Martins hace un recuento del proceso de adopción del etiquetado nutricional frontal en **Brasil**, al igual que relata las acciones de interferencia que se realizaron y que determinaron el modelo de advertencias con lupa adoptado. Sumado a esto, también presenta algunas críticas que enfrenta el modelo actual y marca una hoja de ruta para reformas futuras.

El capítulo de Berenice Cerra, Luciana Castronuovo, Leila Guarnieri, María Victoria Tiscornia y María Elisabet Pizarro hace una reflexión sobre los estándares normativos que inspiraron la ley de etiquetado de alimentos en **Argentina**, al igual que sobre los actores sociales que participaron en su discusión y las formas de interferencia que utilizó la industria para obstaculizar el proceso normativo.

El capítulo de Lucía Martínez, Diego Rodríguez y Raquel Sánchez presenta las acciones comunicativas y de abogacía emprendidas por la sociedad civil para impulsar una ley de etiquetado en **Uruguay**. Los autores también reflexionan sobre las lecciones aprendidas durante el proceso de discusión y aprobación, así como sobre algunos de los retos que enfrenta la ley a futuro.

El capítulo de Adriana Carolina Torres Bastidas y Andrés Vélez Serna aborda las acciones de la sociedad civil y los principales debates que llevaron a la adopción de la Ley 2120 de 2021 en **Colombia**, también conocida como Ley de Comida Chatarra. Esta ley obliga al Ministerio de Salud a adoptar un etiquetado frontal de advertencia según la mejor evidencia científica disponible y libre de conflictos de interés. Los autores hacen un recuento de las acciones de la sociedad en distintos momentos de la historia legislativa y se detienen en el análisis de los argumentos de derecho económico que, en algún momento, fueron puestos como obstáculo para impedir la aprobación de esta ley.

Finalmente, el capítulo de Victoria Fullerton Soto y Daniel López Lizama aborda la experiencia de **Chile**, presentando los retos y debates que llevaron a la adopción del primer etiquetado frontal de advertencia en América Latina. Para lograrlo, se destacan los argumentos de derecho económico que se utilizaron en su momento para impedir la adopción en la norma, al igual que los retos en su implementación. Además, los autores terminan con algunas lecciones y aprendizajes sobre el rol de la sociedad civil en la construcción de políticas públicas para la prevención en salud y ECNT.

Esperamos que esta publicación sea un aporte valioso a la discusión y una muestra de que el trabajo coordinado entre academia y sociedad civil, así como entre investigación y uso de herramientas legales, puede llevar a la adopción de políticas públicas favorables a la salud pública.

REFERENCIAS

- Burci, G. L. & Toebe, B. (Eds.) (2018). *Research Handbook on Global Health Law*. Edward Elgar Publishing.
- Clark, H., Coll-Seck, A., Banerjee, A., Peterson, S., Dalglish, S., Ameratunga, S., Balabanova, D., Kishan Bhan, M., Bhutta, Z. A., Borrazzo, J., Claeson, M., Doherty, T., El-Jardali, F., George, A., Gichaga, A., Gram, L., Hipgrave, D. B., Kwamie, A. ... Costello, A. (2020). A Future for the World's Children? A WHO-Unicef-

Lancet Commission. *The Lancet*, 395(10224), 605-658. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)32540-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32540-1)

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. *Observación general N.º 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Doc. ONU E/C.12/2000/4 (11 de agosto de 2000). <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcc492.html>
- Consejo de Derechos Humanos. *Estudio analítico de la relación entre el cambio climático y el derecho humano de todos al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Doc. ONU A/HRC/32/23 (6 de mayo de 2016).
- Côté, C. (2014). *A chilling effect? The impact of international investment agreements on national regulatory autonomy in the areas of health, safety and the environment* [tesis de doctorado]. London School of Economics and Political Science. <https://etheses.lse.ac.uk/897/>
- Dejusticia. (2021, 19 de noviembre). *Tenemos Ley, pero aún no tenemos etiquetado*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/tenemos-ley-pero-aun-no-tenemos-etiquetado/>
- Elver, H. (Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación). *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*. Doc. ONU A/69/275 (7 de agosto de 2014).
- Elver, H. (Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación). *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*. Doc. ONU A/71/282 (3 de agosto de 2016).
- Garde, A., Curtis, J. & De Schutter, O. (Eds.) (2020). *Ending Childhood Obesity. A Challenge at the Crossroads of International Economic and Human Rights Law*. Edward Elgar Publishing.
- Katzmarzyk, P. T., Salbaum, J. M. & Heymsfield, S. B. (2020). Obesity, noncommunicable diseases, and COVID-19: a perfect storm. *American journal of human biology: the official journal of the Human Biology Council*, 32(5), e23484. <https://doi.org/10.1002/ajhb.23484>
- Kenyon, K. H., Forman, L. & Brolan, C. E. (2018). Deepening the Relationship between Human Rights and the Social Determinants of Health: A Focus on Indivisibility and Power. *Health and human rights*, 20(2), 1-10. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/30568397/>

- Lara-Castor, L., Micha, R., Cudhea, F., Miller, V., Shi, P., Zhang, J., Sharib, J. R., Erndt-Marino, J., Cash, S. B., Mozaffarian, D. & Global Dietary Database. (2023). Sugar-sweetened beverage intakes among adults between 1990 and 2018 in 185 countries. *Nature Communications*, 14, 5957. <https://doi.org/10.1038/s41467-023-41269-8>
- Mardirossian, N. & Johnson, L. (2021, 23 de diciembre). Empresas de cereales para niños contra México y el uso corporativo de solución de controversias entre inversores y Estados para influir en la formulación de políticas. *Columbia Center on Sustainable Investment*.
- Marshall, A. (2023). International Economic Law. En V. Vadi, *Cultural Heritage in International Economic Law* (pp. 90-121). Brill Nijhoff.
- McGrady, B. (2018). Health and international trade law. En G. L. Burci & B. Toebes (Eds.), *Research Handbook on Global Health Law* (pp. 104-134). Edward Elgar Publishing.
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2020). *El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53013>
- Patterson, D., Buse, K., Magnusson, R. & Toebes, B. (2019). Identifying a Human Rights-based Approach to Obesity for States and Civil Society. *Obesity Reviews*, 20(2), 45-56.
- Püras, D. (2020). *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud con respecto a la adopción del etiquetado frontal de advertencia en alimentos y bebidas para hacer frente a las enfermedades no transmisibles, traducción no oficial* (Arenas, C. A., trad.). Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/10/Traducción-etiquetado-frontal-ONU-1.pdf>
- Sanabria Moyano, J. E., Merchán López, C. T. & Saavedra Ávila, M. A. (2019). Estándares de protección del Derecho Humano a la salud en la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *El Ágora USB*, 19(1), 132-148. <https://doi.org/10.21500/16578031.3459>
- Schill, S. W. (2015). International Investment Law and the Rule of Law. En J. Lowell, J. Christopher Thomas & J. van Zyl Smit (Eds.), *Rule of Law Symposium 2014: The Importance of the Rule of Law in Promoting Development* (pp. 81-102). Singapore Academy Publishing. <https://ssrn.com/abstract=2932153>

- Swinburn, B., Kraak, V., Allender, S., Atkins, V. J., Baker, P. I., Bogard, J. R., Brinsden, H., Calvillo, A., De Schutter, O., Devarajan, R., Ezzati, M., Friel, S., Goenka, S., Hammond, R. A., Hastings, G., Hawkes, C., Herrero, M., Hovmand, P. S., Howden, M., Jaacks, L. M. ... Dietz, W. H. (2019). The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission Report. *The Lancet*, 393(10173), 791-846.
- Talati, Z., Pettigrew, S., Neal, B., Dixon, H., Hughes, C., Kelly, B. & Miller, C. (2017). Consumers' responses to health claims in the context of other on-pack nutrition information: A systematic review. *Nutrition reviews*, 75(4), 260-73 <https://doi.org/10.1093/nutrit/nuw070>
- World Health Organization [WHO]. (2013) *Global Action Plan for the Prevention and Control of NCDs 2013-2020*. https://www.who.int/nmh/events/ncd_action_plan/en/
- World Health Organization [WHO]. (2025, 7 de mayo). *Obesity and overweight*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>
- Ziegler, J. (Relator Especial sobre el derecho a la alimentación). *El derecho a la alimentación Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2002/25 de la Comisión de Derechos Humanos. Doc. ONU E/CN.4/2003/54* (10 de enero de 2003).

Primera parte

*Etiquetado nutricional
y Derecho Internacional
Económico*

Capítulo 1

Construyendo la soberanía regulatoria: etiquetado nutricional, obstáculos técnicos al comercio y comunidades de práctica

René Urueña Hernández

Rafael Tamayo-Álvarez

INTRODUCCIÓN

La obesidad y otras enfermedades no transmisibles están asociadas a los malos hábitos alimenticios de las personas¹. Consecuentemente, son cada vez más los Estados que como medida regulatoria exigen un etiquetado frontal de advertencia (EFA) para la comercialización de productos alimenticios poco saludables. Este tiene como propósito suministrarles a las personas información suficiente y fácilmente comprensible acerca del valor nutricional de los alimentos que consumen². Así, dicho etiquetado constituye una política de prevención de enfermedades crónicas, fundamentada en asistir a las personas en la toma de elecciones informadas de alimentación saludable como práctica de autocuidado.

El presente capítulo argumenta que las políticas de EFA no se adoptan e implementan en el vacío, sino en un contexto normativo específico que está sujeto a dinámicas internas y compuesto por las instituciones y los actores del derecho internacional económico. Específicamente, proponemos que el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de

1. Por ejemplo, véase: Grover, 2014.

2. Al respecto, véase: Guarnizo & Narváez, 2019.

la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha forjado una verdadera comunidad de práctica. Esto es, una red amplia de interacciones transnacionales entre diversos actores sociales, en la cual se articulan e intercambian argumentos jurídicos, políticos, económicos y científicos sobre la adecuada interpretación de las normas de libre comercio que regulan la adopción de medidas regulatorias como el EFA. Así, las distintas formas de interacción social entre los integrantes de esta comunidad de práctica producen significados jurídicos, patrones discursivos y marcos cognitivos que condicionan el margen de actuación de los Gobiernos para adoptar medidas regulatorias como el EFA, con repercusiones concretas para la salud pública.

Pensar la construcción de significado jurídico a través de la operación de comunidades de práctica es clave, pues nos permite ver que hay un ejercicio de poder mediante el cual ciertos intereses particulares logran que prevalezca su visión sobre los límites a los que debe someterse la actividad regulatoria estatal. Sin embargo, en la medida en que actores de la sociedad civil —como las organizaciones no gubernamentales (ONG)— se apropián del lenguaje y el conocimiento jurídico específico de esta comunidad de práctica, estos se convierten en partes de la interacción y, como interlocutores, adquieren la capacidad de influir en el diseño y la implementación del EFA.

Para ilustrar este argumento, el capítulo está estructurado de la siguiente manera. Primero introduciremos la noción de comunidades de práctica, que nos guiará como marco analítico. Luego aplicaremos esta noción al conjunto de relaciones sociales que se suscitan alrededor del Acuerdo OTC; particularmente, describiremos qué actores componen la comunidad y a través de cuáles espacios o canales interactúan. Paralelamente, analizaremos la práctica concreta de esta comunidad, argumentando que esta denota una marcada lógica interna, caracterizada por la existencia de conflictos interpretativos sobre los límites jurídicos que el libre comercio le impone a las políticas de salud pública. Acto seguido, analizaremos la forma en que los conflictos interpretativos relativos al Acuerdo OTC redundan en la creación de significados que informan el proceso de dise-

ño e implementación de las medidas de EFA. Finalmente, formularemos algunas conclusiones.

COMUNIDADES DE PRÁCTICA

El término comunidad de práctica fue acuñado en la década de 1990 por el antropólogo Jean Lave y el científico informático Étienne Wenger en relación con el aprendizaje situado; esto es, la idea de que aprender es un proceso fundamentalmente social (Lave & Wenger, 1991). Así, el aprendizaje no solo está relacionado con examinar conceptos abstractos, sino también con la acción, lo cual implica formas de socialización. Posteriormente, Wenger dotó al término de contenido organizativo, argumentando que las comunidades de práctica son entidades sociales compuestas por personas que comparten un dominio de interés y que, con ello, desarrollan compromisos mutuos y un sentido de empresa conjunta (Wenger, 1999, pp. 73-85).

De esta forma, quienes integran la comunidad de práctica participan en un proceso de aprendizaje colectivo fundado en la realización conjunta de actividades como debatir, compartir experiencias e intercambiar información. Esto les permite a las personas del grupo desplegar un repertorio compartido de recursos, como discursos, ideas, conceptos, herramientas y, en general, maneras de proceder al momento de afrontar problemas recurrentes. Todo esto constituye una práctica que la comunidad desarrolla, comparte e internaliza a través del tiempo mediante una interacción sostenida (Wenger, 1999, p. 83). Así, la iteración resulta crucial para el aprendizaje, puesto que sería difícil que este surgiera a partir de encuentros aislados.

La noción de comunidad de práctica ha sido trasplantada al campo del derecho y las relaciones internacionales, por conducto de aproximaciones teóricas inspiradas por el constructivismo³. El pionero en esto fue Emanuel Adler, quien adujo que

3. Por ejemplo, véase: Bicchi, 2022.

No hay ninguna razón ... por la que no podamos identificar comunidades de práctica transnacionales o incluso globales. Cuanto más nos acercamos al nivel de prácticas, de hecho, más podemos tomar el sistema internacional como una colección de comunidades de práctica; por ejemplo, comunidades de diplomáticos, comerciantes, ambientalistas y activistas de derechos humanos. Las comunidades de práctica atraviesan las fronteras estatales y median entre los Estados, los individuos y la agencia humana, por un lado, y las estructuras y sistemas sociales, por el otro (Adler, 2005, p. 14, traducción propia).

Según Adler, “en el seno de estas comunidades de práctica surgen significados compartidos, se establecen discursos, se fijan las identidades, se da un aprendizaje colectivo, germinan nuevas agendas políticas y se consolidan las instituciones y los procesos de la gobernanza global” (Adler, 2005, traducción propia). Además, el autor aduce que si bien las comunidades de práctica no pueden entenderse como actores internacionales en un sentido formal, coexisten con ellos, ya que su quehacer traspasa las fronteras estatales y les permiten a los individuos interactuar con los Estados y las demás estructuras o sistemas de organización social (Adler, 2005).

Por su parte, Jutta Brunnée y Stephen Toope (2010) también han hecho uso del concepto de comunidades de práctica, en asociación con los criterios propuestos por Lon Fuller sobre la moralidad interna del derecho como medio para analizar el problema de la obligación jurídica en el derecho internacional. Su argumento central es que las normas internacionales tienen arraigo en entendimientos socialmente compartidos o en significados colectivos, que, a la vez, se construyen mediante procesos de interacción social (Brunnée & Toope, 2010, p. 56 y ss.). De esta forma, las comunidades transnacionales de expertos brindan el espacio de interacción para construir y mantener un acervo de entendimientos jurídicos, en torno a los cuales gradualmente se erigen criterios de legalidad sobre los que reposa el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales (Brunnée &

Toope, 2010, p. 85). En efecto, según los autores, la adhesión a estos criterios de legalidad facilita la interacción sobre la base del respeto mutuo y la reciprocidad y, por tanto, fomenta el compromiso de los Estados y otros actores con su empresa conjunta (Brunnée & Toope, 2010, p. 76). Por consiguiente, “la obligación jurídica, entonces, se entiende mejor como un compromiso internalizado y no como un deber impuesto externamente que se corresponde con una sanción por incumplimiento” (Brunnée & Toope, 2010, p. 27, traducción propia).

En suma, la tesis de Brunnée y Toope conduce a percibir la elaboración de normas de derecho internacional como un proceso interactivo que supone la existencia de una comunidad de práctica, cuyo objetivo es construir entendimientos jurídicos socialmente compartidos. En tal sentido, se trata de entendimientos intrínsecamente interactivos, puesto que surgen precisamente de la interacción social en el seno de comunidades de práctica, que “atraviesan las fronteras estatales y median entre los estados, los individuos y la agencia humana, por un lado, y las estructuras y los sistemas sociales, por otro” (Adler, 2005, p. 14).

Ahora bien, antes de concluir esta sección, queremos hacer dos precisiones sobre nuestro empleo del concepto de comunidades de práctica en tanto marco analítico. Primero, somos conscientes de que recurrir a este enfoque conlleva el riesgo de sobrevalorar la agencia que los grupos de individuos tienen en la configuración del campo jurídico y, correlativamente, el de minimizar el impacto que tienen factores estructurales como las relaciones de producción y de género, el origen geográfico, la racialización de sujetos o la asimetría de los recursos a disposición. Por supuesto, los contextos de producción jurídica, particularmente las estructuras socioeconómicas, influyen en la agencia de los actores⁴; sin embargo, tales estructuras no son el fin de la historia. Tal aserción debe evitarse, al no

4. En este sentido, véase: Ureña, 2017.

estar todos los resultados dentro del campo jurídico determinados por la estructura. Lo contrario significaría una idea de contingencia absoluta, donde el papel del derecho pareciera ser de “pura casualidad y voluntad” (Marks, 2009, p. 10). En tal medida, consideramos que la noción de comunidades de práctica, al ubicarse entre los límites de la estructura y el potencial transformador proveniente de la capacidad de agencia de los individuos, permite lograr un equilibrio.

Segundo, y como corolario de lo anterior, destacamos que las comunidades de práctica pueden enriquecer la mirada sobre la relación entre agencia y estructura. En efecto, las teorías constructivistas han entendido que si bien la interacción entre los agentes forja la estructura, ser parte de la estructura misma puede llegar a impactar en los intereses y las estrategias de los agentes⁵. Por consiguiente, hay una relación de construcción mutua de agentes y estructuras. En tal medida, los significados colectivos que soportan una estructura social encargada de informar los patrones de comportamiento de los agentes no son fijos, sino sensibles a los cambios que se presenten a raíz de la interacción entre sujetos⁶.

En este orden de ideas, el concepto de comunidades de práctica nos ofrece una mejor panorámica del papel de la interacción social, y del aprendizaje y la construcción colectiva asociadas a este, como catalizador de cambios en los entendimientos compartidos acerca del contenido normativo de las disciplinas internacionales, en materia de obstáculos técnicos al comercio. Así, nuestro interés es explorar la manera en que actores como las empresas y las ONG determinan el significado de lo que constituye una barrera técnica al comercio, y de qué manera al hacerlo redefinen el campo de acción de políticas públicas como el EFA, que incidentalmente afectan el comercio. Expresado de otro modo, el objetivo es evidenciar que, como

5. Al respecto, véanse: Fierke, 2016, p. 191; Hurd, 2008, p. 303.

6. Véase: Wendt, 2009.

miembros de la comunidad de práctica, estos actores participan en la producción de significado jurídico, mediante el uso del repertorio que la propia práctica pone a su disposición.

CONSTRUYENDO LA SOBERANÍA REGULATORIA

Según el marco definido anteriormente, proponemos que las disposiciones del Acuerdo OTC abren espacios de participación para que una serie de actores de origen transnacional y con conocimientos especializados, así como con roles e intereses específicos, intercambien perspectivas acerca de la interpretación jurídica que debe atribuírsele a las obligaciones sustantivas que tal Acuerdo establece para los miembros de la OMC. Así, con fundamento en los debates relacionados con la interpretación jurídica que se suscitan en estos espacios de interacción social, se construye colectivamente el espacio regulatorio del cual disponen los Estados para adoptar políticas públicas dirigidas al logro de objetivos socialmente valiosos, como la salud o la protección del medio ambiente. Es decir, la interacción en torno al Acuerdo OTC les permite a quienes participan en ella producir colectivamente una percepción socialmente compartida sobre qué condiciones deben satisfacerse para que una medida regulatoria esté comprendida dentro del ámbito de lo jurídicamente posible para un Estado, en atención a sus obligaciones internacionales en materia de liberalización del comercio⁷.

REGLAMENTOS TÉCNICOS

Lo primero es exponer la razón por la cual las políticas de etiquetado nutricional, en general, y de EFA, en particular, corresponden al ámbito de aplicación del Acuerdo OTC. Al respecto, cabe mencionar que la categoría de “obstáculos técnicos al comercio” comprende los reglamentos técnicos, las normas

7. En este sentido, véase: Dorlach & Mertenskötter, 2020.

técnicas y los procedimientos para la evaluación de la conformidad. Estos últimos abarcan todo procedimiento utilizado, directa o indirectamente, para determinar que se cumplen las prescripciones pertinentes de los reglamentos técnicos o las normas (Acuerdo OTC, 1995, anexo 1, num. 3). Por su parte, las normas técnicas son aquellas elaboradas por instituciones internacionales con actividades de normalización (instituciones internacionales de estandarización) que, sin ser de obligatorio cumplimiento, estipulan para el uso común y repetido reglas, directrices o características; incluyendo, entre otros aspectos, las prescripciones en materia de etiquetado aplicables a un producto y a los procesos y métodos de producción relacionados con este (Acuerdo OTC, 1995, anexo 1, num. 2). Finalmente, los reglamentos técnicos son definidos por el Acuerdo OTC en los siguientes términos:

Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas (Acuerdo OTC, 1995, anexo 1, num. 1).

Así, de estas definiciones se desprende que la diferencia entre las normas y los reglamentos técnicos es que solo estos últimos son de observancia obligatoria. Asimismo, conforme a la definición de reglamento técnico, estos pueden referirse tanto a requerimientos técnicos como a requisitos de etiquetado⁸. Por consiguiente, una medida de etiquetado nutricional cabría dentro del ámbito de la segunda frase de dicha definición⁹. Tal definición ha sido sustanciada por el Órgano de Apelación (OA)

8. Al respecto, véase: Sifonios, 2018, p. 457.

9. En este sentido, véase: Voon *et al.*, 2013.

del sistema de solución de controversias de la OMC. Según el OA, deben satisfacerse tres criterios para que una medida regulatoria pueda catalogarse como un reglamento técnico: la medida debe aplicarse a un producto o grupo identificable de productos; debe establecer una o más características de dicho producto; y el cumplimiento de tales características debe ser de carácter obligatorio¹⁰.

Consecuentemente, una medida regulatoria como el EFA, aplicada por igual a un grupo de productos determinable a partir de una característica común¹¹, como lo sería su contenido nutricional; que establezca para ellos el requerimiento de exhibir cierto tipo de etiquetado¹² en los empaques informando acerca del contenido nutricional; y que sea de obligatorio cumplimiento, bien sea porque instituye mecanismos para asegurar su observancia o porque excluye la posibilidad de utilizar otras alternativas de etiquetado¹³, constituirá un reglamento técnico. La principal consecuencia de que las medidas como el EFA sean catalogadas así es que al momento de concebirlas, los Gobiernos deberán tener en cuenta las disciplinas que el Acuerdo OTC les impone a los miembros de la OMC en materia de preparación, adopción y aplicación de los reglamentos técnicos.

Sustantivamente, para que un reglamento técnico sea compatible con el Acuerdo OTC, no debe ser discriminatorio, en el sentido de que no debe implicar un tratamiento menos favorable entre productos que compitan en el mercado, de tal forma que se distorsionen las oportunidades de competencia en el comercio internacional (Acuerdo OTC, 1995, art. 2.1)¹⁴. Asimismo, un reglamento técnico no debe restringir el comercio

10. Véase: OMC, Grupos Especiales, 2018, párr. 7110.

11. Véase: OMC, Órgano de Apelación [OA], 2001, párr. 70.

12. Véase: OMC, Grupo Especial, 2005, párr. 7451.

13. Véanse: OMC, Grupos Especiales, 2018, párrs. 7145-7158; OMC, OA, 2012a, párrs. 186-194.

14. Al respecto, véase: OMC, OA, 2012b, párr. 267.

más de lo necesario, lo que implica analizar de manera conjunta el grado en que el reglamento técnico restringe el comercio, el grado en que contribuye al logro del objetivo legítimo y los riesgos que implicaría no alcanzar el objetivo de política pública al cual está dirigido (Acuerdo OTC, 1995, art. 2.2.; OMC, OA, 2012b, párr. 374).

Por otra parte, existe otro conjunto de obligaciones derivadas del Acuerdo OTC que resultan relevantes para nuestro análisis fundado en las comunidades de práctica. Estas son aquellas concernientes a la armonización y la transparencia.

ARMONIZACIÓN

El Acuerdo OTC contiene varias disposiciones concernientes a la armonización. Por ejemplo, cuando un Estado parte de la OMC necesita adoptar un reglamento técnico y existen normas internacionales pertinentes al respecto, deberá utilizarlas, o sus elementos pertinentes, como base para la elaboración del reglamento, salvo que las autoridades del Estado consideren que las normas en cuestión son ineficaces o inapropiadas para el logro del objetivo regulatorio (Acuerdo OTC, 1995, art. 2.4). Asimismo, el Acuerdo trae un listado de estos objetivos, y estipula que cuando un reglamento técnico esté orientado a alcanzar cualquiera de ellos y esté en conformidad con normas internacionales pertinentes, se presumirá, a reserva de impugnación, que no crea un obstáculo innecesario al comercio (Acuerdo OTC, 1995, art. 2.5)¹⁵.

El elemento común a estas disposiciones sobre armonización es la noción de “norma internacional pertinente”, la cual tiene dos componentes¹⁶. El primero se refiere tanto a la función que desempeñan las normas como a su obligatoriedad. En

15. Véase también el artículo 2.7, que trata sobre el reconocimiento de equivalencia entre reglamentos técnicos de diferentes países.

16. Véase, en general: Barrios Villarreal, 2018.

este sentido, una norma prevé para un uso común y repetido reglas, directrices o características, incluidas las prescripciones en materia de etiquetado para los productos o los procesos y métodos de producción conexos (Acuerdo OTC, 1995, anexo 1, num. 3). Asimismo, aunque como corolario de la obligación de armonización se espera que los Estados fundamenten sus reglamentos técnicos en normas internacionales, la observancia de estas no es obligatoria. El segundo componente guarda relación con la entidad de la cual emane la norma, que deberá ser una institución internacional de estandarización (Acuerdo OTC, 1995, anexo 3, art. 2.6, lit. G). Dichas instituciones son organismos reconocidos por desempeñar actividades de normalización, y porque su membresía está abierta a las autoridades de normalización de los miembros de la OMC (OMC, OA, 2012a, párr. 359)¹⁷.

El OA ha declarado que deben cumplirse ciertas condiciones de procedimiento, además de provenir de una institución internacional de estandarización, para que una norma tenga carácter internacional (OMC, OA, 2012a, párrs. 360-370). El fundamento de esto, según lo ha manifestado por el OA, son los principios consagrados en un acuerdo ulterior entre los miembros de la OMC relativo a la elaboración de las normas internacionales (OMC, OA, 2012a, párrs. 371-372). Uno de estos principios es la apertura, que significa que la participación de las instituciones internacionales de estandarización en las actividades debe ser abierta, sobre una base de no discriminación, a las instituciones competentes de todos los miembros de la OMC, para que estas puedan participar en las diferentes etapas del proceso de elaboración de las normas internacionales (OMC, Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC], 2000, p. 25). Asimismo, los principios de imparcialidad y consenso suponen

17. Asimismo, en virtud del artículo 2.6 del Acuerdo OTC, los miembros de la OMC deben participar plenamente en la elaboración de las normas internacionales, con el fin de asegurar que sus reglamentos técnicos se armonicen en el mayor grado posible con estas.

que durante el proceso de elaboración se deben tener en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas y se deben conciliar las posiciones en conflicto (OMC, Comité OTC, 2000, p. 25). Se trata, entonces, de una exigencia de carácter procedimental, que busca que las normas técnicas internacionales no reflejen el predominio de los intereses de algunas de las partes que participaron en su elaboración, sino que genuinamente reflejen las preocupaciones y los argumentos de todos los partícipes (Barrios Villarreal, 2018). Expresado de otro modo, lo que se busca es revestir de legitimidad el proceso de elaboración de las normas internacionales.

En este contexto, sostenemos que las instituciones internacionales de estandarización cumplen un doble papel en la comunidad de práctica del Acuerdo OTC: por un lado, estas instituciones son actores relevantes de la comunidad de práctica y, por el otro, son espacios para la interacción entre miembros de la comunidad. Un claro ejemplo es la Comisión del Codex Alimentarius¹⁸. El Codex es una compilación de normas técnicas internacionales, cuya elaboración está a cargo de una comisión mixta de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Sus miembros se reúnen para debatir, con fundamento en criterios científicos, el mayor grado posible de convergencia frente a normas alimentarias, con el fin de proteger la salud de los consumidores y facilitar el comercio mundial de alimentos. Así, las normas del Codex, dentro de las que se encuentran códigos de buenas prácticas, directrices y otras recomendaciones, gozan de aceptación internacional, y por eso están llamadas a ser un instrumento clave en la armonización de los reglamentos técnicos que recaen sobre productos alimenticios.

Antes de proseguir, es importante aclarar que cuando un Estado parte de la OMC notifica un proyecto de reglamento téc-

18. Al respecto, véase: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, s. f.

nico, mediante el sistema de gestión de la información sobre obstáculos técnicos al comercio, los demás Estados parte pueden formular observaciones con respecto a la medida proyectada ante el Comité OTC (Acuerdo OTC, 1995, art. 2, apartados 9.2 y 10.1)¹⁹. Con este procedimiento, conocido en el régimen jurídico de la OMC como preocupaciones comerciales específicas, se busca prevenir que los Estados adopten regulaciones contrarias a la normatividad de la OMC que puedan culminar en litigios ante el sistema de solución de controversias²⁰. Como lo señalaremos más adelante, las discusiones sobre preocupaciones comerciales específicas ante el Comité OTC son otro factor esencial en la comunidad de práctica objeto de análisis. Por lo pronto, la cuestión que queremos destacar es que la aceptación internacional de la que gozan las normas del Codex las convierte en una herramienta propicia para que los miembros de la comunidad de práctica arguyan que medidas como el EFA carecen de un sustento científico y técnico que justifique su adopción.

Ciertamente, gran parte de los debates generados ante el Comité OTC por medidas de etiquetado nutricional como el EFA giran en torno a por qué los Estados deben privilegiar ciertas directrices del Codex²¹ sobre información nutricional para lograr los objetivos de armonización fijados por el Acuerdo

19. El proceso de notificación funciona así: primero se publica un aviso con la propuesta de la medida, el cual es enviado a la Secretaría de la OMC mediante el Sistema de Presentación de Notificaciones, y se surte a partir de los modelos de notificación dispuestos para tal efecto. A continuación, la Secretaría notifica a los demás miembros, con lo cual inicia un periodo para la formulación de observaciones que debe durar como mínimo 60 días. Véase: OMC, Comité OTC, 2000.

20. Estas se pueden consultar en: World Trade Organization, s. f.

21. En particular, véanse: Directrices Generales sobre Declaraciones de Propiedades del Codex Alimentarius (CAC/GL 1-1979); Directrices del Codex para el Uso de Declaraciones de Propiedades Nutricionales y Saludables (CAC/GL 23-1997); y Directrices del Codex sobre Etiquetado Nutricional (CAC/GL 2-1985).

OTC²². Por ejemplo, se ha argumentado que las medidas de EFA emiten un juicio de valor, en cuanto afirman que la ingesta de productos con determinado contenido nutritivo resulta perjudicial para la salud. Sin embargo, debido a que el problema radica en el consumo excesivo de nutrientes críticos, las medidas de EFA no permitirían que los consumidores puedan discernir el umbral a partir del cual se determina que la ingesta de determinados nutrientes deja de ser inofensiva para la salud por ser excesiva.

Para los críticos del EFA, esto contradice las directrices del Codex, que no permiten que las declaraciones sobre las propiedades alimenticias generen en los consumidores dudas sobre la inocuidad de los alimentos²³. Lo que se alega es que etiquetas sanitarias como el EFA podrían resultar engañosas, porque dan a entender que la mera presencia de nutrientes críticos es perjudicial para la salud. Al respecto, ante el Comité OTC también se ha debatido que mientras que el enfoque del Codex es la declaración de nutrientes contenidos en los productos²⁴, las medidas de EFA transmiten a los consumidores la idea de que se conocen los valores máximos o la cantidad excesiva de nutrientes críticos presentes en determinados productos, a partir de la cual la ingesta de estos deja de ser inocua para la salud. En tal medida, se argumenta que las prescripciones en materia de EFA debería circunscribirse a los alimentos que contienen in-

22. Entre otras, véanse las siguientes minutas del Comité OTC: G/TB-T/M/70, párrs. 2.117 y 2.118; G/TBT/M/71, párr. 2.121.

23. Ciertamente, los numerales 3.2. y 3.5. de las Directrices Generales sobre Declaraciones de Propiedades del Codex Alimentarius (CAC/GL 1-1979) proscriben las declaraciones de propiedades que “hagan suponer que una alimentación equilibrada a base de alimentos ordinarios no puede suministrar cantidades suficientes de todos los elementos nutritivos” y “pueden suscitar dudas sobre la inocuidad de alimentos análogos, o puedan suscitar o provocar miedo en el consumidor”, respectivamente.

24. En particular, véanse las Directrices del Codex sobre Etiquetado Nutricional (CAC/GL 2-1985).

gredientes o sustancias causantes de alergias o intolerancias, en vez de aquellos que, propiamente, no son perjudiciales para la salud humana.

En suma, la crítica al EFA fundada en el Codex es que este ofrece alternativas de etiquetado con base en valores de referencia que les permiten a los consumidores identificar el valor nutricional de los alimentos. Ahora bien, no debe perderse de vista que las normas del Codex no son de observancia obligatoria. El punto es que la legitimidad que les confiere el entorno científico y técnico en el que fueron creadas permite que estas normas sean esgrimidas en el seno del Comité OTC para erosionar la eficacia de las medidas de EFA, bajo la premisa de que estas últimas son restrictivas del comercio y, por tanto, el Codex lograría un mejor equilibrio entre la protección de la salud y la facilitación del comercio.

Sin embargo, este no es el final de la historia desde una perspectiva de comunidades de práctica. Ciertamente, la comunidad objeto de nuestro análisis se caracteriza por la densidad de actores partícipes en la interacción y por los diferentes foros que disponen para esta. Así, es importante considerar la forma en la que el OA ha interpretado el alcance de la obligación de armonización del Acuerdo OTC. Para tal efecto, es útil reiterar que como los estándares del Codex son voluntarios, el Acuerdo OTC deja margen para su implementación. Particularmente porque la obligación de los Estados es que sus reglamentos técnicos se “basen” en normas internacionales pertinentes (Acuerdo OTC, art. 2.4). Por consiguiente, cobra particular importancia la interpretación de lo que significa que el etiquetado nutricional “esté basado” en las normas del Codex. Al respecto, la jurisprudencia del OA permite discernir que no se requiere que las medidas de etiquetado nutricional guarden total correspondencia con las normas del Codex para que se satisfaga el deber de armonización. En general, para que se entienda que medidas regulatorias que entrañan obstáculos al comercio, como los reglamentos técnicos o la normatividad sanitaria y fitosanitaria, han sido elaboradas teniendo en cuenta el Codex,

bastará con que no incurran en una contradicción manifiesta con aquel (OMC, OA, 2002, párr. 249), y que tengan una relación cercana con este en el sentido de utilizarlo como “fundamento” o “soporte” (OMC, OA, 1998, párr. 163)²⁵.

Consecuentemente, cuando se amplía el espectro de actores de la comunidad de práctica, el Comité OTC les ofrece a las delegaciones de los Estados parte un espacio de interacción social para discutir sobre medidas de etiquetado nutricional, mediante la formulación de preocupaciones comerciales específicas. Al tiempo, el sistema de solución de controversias representa otro espacio para tal interacción. En este último, la interacción surge de los argumentos que las partes en litigio articulan frente a los órganos de adjudicación de la OMC, y de la manera en que estos, particularmente el OA, determinan cómo debe interpretarse la normatividad de la OMC.

A partir de las discusiones que tienen lugar en ambos espacios de interacción puede proponerse una síntesis sobre los límites de la vinculatoriedad del Codex con respecto al etiquetado nutricional. Tal síntesis es que un Estado podrá adoptar medidas de etiquetado nutricional que se aparten de las normas del Codex, argumentando que, no obstante, estas últimas fueron la base para la elaboración de las primeras. Asimismo, un Estado simplemente podría argumentar que las normas del Codex son “ineficaces” o “inapropiadas” para alcanzar sus objetivos de salud pública (Acuerdo OTC, 1995, art. 2.4). En todo caso, es solo en su calidad de partícipes de la comunidad de práctica que los Gobiernos “aprenden” acerca del significado legal generado a partir de la interacción social en espacios como el Comité OTC y el sistema de solución de controversias de la OMC. Es precisamente este aprendizaje lo que les permite actuar estratégicamente para justificar medidas como el EFA, por ejemplo, pues conocen hasta dónde llegan los compromisos del Codex.

25. Véase también: Van den Bossche & Zdouc, 2022, p. 910.

INTERACCIONES A PARTIR DE LA OBLIGACIÓN DE TRANSPARENCIA

En relación con los reglamentos técnicos, la obligación de transparencia establecida por el Acuerdo OTC se manifiesta de diversas formas. Una de ellas es que en aquellos casos en los que no existan normas internacionales pertinentes aplicables, o que el contenido de un reglamento técnico en proyecto no se ajuste a estas, los Estados parte de la OMC deben enviar, en una etapa convenientemente temprana del proceso de implementación de la medida, un aviso de publicación notificando a las demás partes sobre los productos que serán abarcados por el proyecto de reglamento técnico, así como su objetivo y razón de ser (Acuerdo OTC, 1995, art. 2.9). Con ello se busca que los demás Estados parte conozcan prontamente el contenido del proyecto de reglamento técnico.

Esto abre un espacio de diálogo en el Comité OTC donde las demás partes plantean sus objeciones al proyecto de reglamento técnico, mientras que la parte interesada en su adopción esgrime argumentos sobre por qué la medida no contraviene el Acuerdo OTC. Concretamente, el Acuerdo OTC estipula que, con previa solicitud, los Estados parte facilitarán a los demás miembros detalles sobre el reglamento técnico, especificando en qué medida el proyecto difiere con las normas internacionales pertinentes (Acuerdo OTC, 1995, art. 2.9). Igualmente, el Acuerdo indica que las partes tomarán en cuenta las observaciones formuladas de forma escrita por los demás miembros, así como las que surjan en el curso de las conversaciones propiciadas por el proceso de notificación (Acuerdo OTC, 1995, art. 2.9). Así, esto constituye una especie de “impugnación informal” a los reglamentos técnicos, por fuera del sistema de solución de diferencias de la OMC, que usualmente redundaría en la introducción de cambios a los proyectos (Barlow & Thow, 2021).

Ahora bien, no debe perderse de vista que la principal consecuencia del deber de transparencia es la ampliación del campo social en el que se definirá la conformidad con el Acuerdo

OTC de las medidas de etiquetado nutricional. Ciertamente, podría pensarse que el espacio para la interpretación del contenido normativo de las disposiciones del Acuerdo es el sistema de solución de diferencias de la OMC. Este ha sido descrito como una comunidad interpretativa²⁶ que funciona a partir de la adjudicación formal de litigios, que está integrada, entre otros, por los miembros del OA, los expertos que componen los grupos especiales, las firmas y los abogados especialistas en comercio exterior que representan los intereses de los Estados, y los doctrinantes que comentan sobre los distintos desarrollos jurisprudenciales (Dorlach & Mertenskötter, 2020, p. 575). Con base en las distintas interacciones sociales que ocurren en este espacio, resulta posible “predecir” cómo serían resueltas las problemáticas jurídicas concretas relacionadas con un litigio ante la OMC (Dorlach & Mertenskötter, 2020, p. 575).

Sin embargo, como ya ha sido planteado en literatura relevante, el procedimiento de discusión de preocupaciones comerciales específicas es otro espacio de interacción social donde también se determina si un proyecto de reglamento técnico infringe el Acuerdo OTC (Barlow & Thow, 2021; Dorlach & Mertenskötter, 2020; Durkee, 2021, p. 470). En efecto, aunque esta interacción suele ocurrir en espacios cuasiformales distintos al mecanismo de adjudicación de disputas, las prácti-

26. De acuerdo con Fish (1980), una comunidad interpretativa es un grupo en el que sus miembros comparten “estrategias interpretativas”, las cuales determinan tanto la forma de los textos como los significados que pueden tener. Desde esta perspectiva teórica, entender un campo del derecho como una comunidad interpretativa presupone que dentro de ese campo interactúan actores que comparten un marco de significados, mediante el cual se da contenido y alcance a las normas en el momento de la interpretación. Los actores de la comunidad comparten asunciones, valores y premisas relativos a los materiales legales, resultado de interacciones sociales e identidades socialmente construidas que funcionan como marcos de referencia para determinar su alcance normativo. Así, la interpretación jurídica no es un acto puramente individual o técnico, sino una práctica colectiva anclada en convenciones compartidas por la comunidad legal y de práctica específica.

cas interpretativas que allí tienen lugar también producen significado sobre los límites que el Acuerdo OTC supone para la adopción de reglamentaciones en materia de salud (Barlow & Thow, 2021).

En este sentido, hay que destacar que en los debates interpretativos ante el Comité OTC no solo se intercambian argumentos jurídicos, sino también aquellos de corte político y, por encima de todo, científico. Esto se debe a que gran parte de las discusiones recaerán sobre los motivos que tuvo el Estado notificante para no basarse en las normas internacionales que tenía a disposición, las cuales están revestidas de un aura de cientificidad y eficiencia técnica. Seguidamente, hay una expansión en el catálogo de actores pertenecientes a la comunidad de práctica, que abarcará desde funcionarios públicos hasta miembros de la comunidad científica partícipes en las instituciones internacionales de estandarización, como la Comisión del Codex Alimentarius.

Otra manifestación de los deberes de transparencia del Acuerdo OTC es la obligación que tienen los miembros de la OMC de crear Servicios de Información en los que los demás Estados parte, y también las “partes interesadas” provenientes de aquellos, puedan formular consultas razonables y solicitar información pertinente relacionada con los reglamentos técnicos que hayan sido adoptados o propuestos (Acuerdo OTC, 1995, art. 10). La expresión “partes interesadas” es de textura abierta y, por ende, podría interpretarse de forma que abarque a las empresas del sector objeto de regulación. Así, el Acuerdo OTC les da a estas la posibilidad de contar con un mecanismo permanente de interacción con las autoridades regulatorias, el cual les permite a las empresas exponer sus puntos de vista con respecto a aspectos sustantivos de los reglamentos técnicos.

En este sentido, cabe mencionar el alcance del deber de transparencia en el contexto del comercio preferencial, regulado con base en tratados de libre comercio (TLC). Si bien los TLC reiteran los compromisos multilaterales que las partes contratantes del tratado han adquirido como miembros de la OMC,

también contienen compromisos adicionales, comúnmente conocidos como OMC *plus*. Un estudio realizado por Ana Cristina Molina y Vira Khoroshavina (2015) encontró que la mayoría de los TLC con disposiciones sobre obstáculos técnicos al comercio establecen compromisos que reflejan las disciplinas del Acuerdo OTC, pero que también consagran obligaciones OMC *plus*, particularmente en temas de transparencia. Por ejemplo, varios de los TLC celebrados por Colombia estipulan que cada parte permitirá que las personas nacionales de la otra parte del tratado participen en el desarrollo de los OTC, y que, además, gocen de las mismas condiciones de participación que los nacionales de Colombia²⁷. En la práctica, estas disposiciones podrían interpretarse como un deber de notificar o consultar a las empresas o los representantes de la industria afectada del Estado con el que Colombia suscribió el TLC sobre la intención de adoptar determinada reglamentación.

En todo caso, lo que queremos destacar es que estos espacios de participación, referidos en la literatura como “conversaciones regulatorias” (Dorlach & Mertenskötter, 2020, p. 573 y ss.), les permiten a las empresas y los demás actores privados insertarse en el proceso de construcción colectiva de significado, a través de debates interpretativos sobre la conformidad de los reglamentos técnicos con el derecho internacional económico, permitiéndoles influir en el diseño de políticas en cuestiones como la salud pública. Al respecto, se ha dicho que los puntos de contacto que los Estados deben mantener abiertos se convierten en espacios para que actores privados influyan en las decisiones de los Gobiernos, mediante la exposición de su propia interpretación del porqué determinada medida regulatoria podría comprometer la responsabilidad internacional de

27. Véase, por ejemplo, el artículo 7.6 del TLC entre Colombia y Estados Unidos, cuyo numeral 3 trata sobre mejorar las oportunidades para que las personas puedan proporcionar comentarios significativos al participar en los procesos de discusión de los proyectos de reglamento técnico.

un Estado, por infringir sus compromisos derivados del Acuerdo OTC (Dorlach & Mertenskötter, 2020).

IMPLICACIONES Y EFECTOS DISTRIBUTIVOS

Con fundamento en la anterior caracterización de la comunidad, en este acápite nos proponemos analizar las principales implicaciones de su práctica; esto es, del proceso de interacción social entre los distintos actores en torno a la interpretación del Acuerdo OTC.

Para empezar, los debates acerca del contenido y alcance de las obligaciones derivadas del Acuerdo OTC son una forma de construcción social del espacio regulatorio del que disponen los Estados en materia de diseño de políticas públicas. Este efecto constitutivo se da a través de distintos canales de interacción, desde las “conversaciones regulatorias” entre Gobiernos y sectores privados hasta la adjudicación de disputas ante el sistema de solución de diferencias de la OMC, pasando por las discusiones que tienen lugar en el Comité OTC a partir de la formulación de preocupaciones comerciales específicas. El punto es que en estos espacios se produce un conocimiento jurídico específico, aunque basado en criterios extrajurídicos como la ciencia y la ideología, que informa nuestro sentido de legalidad acerca de los requisitos formales y sustantivos a los que deben sujetarse políticas sanitarias como el EFA.

Por ejemplo, en relación con las políticas de etiquetado nutricional, Barlow & Thow (2021) argumentan que el proceso de construcción de significado opera mediante la definición de ciertos marcos cognitivos, los cuales permiten estabilizar las expectativas normativas de los diferentes actores interesados en este tipo de reglamentaciones técnicas. Los autores se basan en el análisis de los discursos que prevalecen en las minutas de las reuniones del Comité OTC donde se han debatido propuestas de etiquetado nutricional. De allí los autores aducen que en tales espacios no solo se impugna la validez normativa de las

propuestas, sino que se crean patrones discursivos sobre cómo entender la legitimidad de la actuación estatal orientada a regular los hábitos alimenticios de las personas o a equilibrar los intereses comerciales de las industrias de alimentos con los objetivos de salud pública. Es a partir del establecimiento de marcos cognitivos como estos que los miembros de la comunidad de práctica consiguen influir sobre el entendimiento general de cómo y cuándo es válido que los Estados regulen a través de medidas como el EFA.

Otra consecuencia derivada de la práctica objeto de nuestro análisis es que esta redistribuye el poder con respecto al diseño de las medidas de etiquetado nutricional. Ya vimos que, debido a las obligaciones en materia de transparencia, los Estados deben permitirle al sector privado participar en el desarrollo de los reglamentos técnicos. Así, autores como Durkee (2021) han discutido acerca de las implicaciones que tiene la influencia del sector privado en los procesos interpretativos del derecho internacional (p. 484 y ss.). La autora aduce que este tipo de procesos les permiten a los actores privados comportarse como intérpretes emprendedores. Es decir, crear significados legales a través del posicionamiento en la conciencia jurídica de ciertas interpretaciones de las normas internacionales que están alineadas con sus intereses. Lo que no debe perderse de vista es que la influencia normativa del sector privado, como parte de una comunidad interpretativa, se da en conjunto con el poder estructural que frecuentemente esta tiene frente al Gobierno.

En la misma línea, Dorlach & Mertenskötter (2020) manifiestan que en las conversaciones regulatorias entre autoridades reguladoras y empresas sobre etiquetado nutricional, las primeras suelen estar en desventaja por tener menos recursos financieros y humanos, así como menos experiencia en el uso de la normatividad de la OMC. Al tiempo, reconocen que el conocimiento jurídico que los Gobiernos adquieren como participantes de esta forma de interacción social les posibilita defender la compatibilidad de medidas como el EFA con sus obligaciones internacionales.

En suma, es posible entender el Acuerdo OTC como un espacio en torno al cual se articula una comunidad de práctica, dotada de un lenguaje jurídico-técnico sobre buenas prácticas regulatorias. No obstante, esto genera efectos distributivos, ya que puede empoderar o desempoderar a los distintos actores que participan en dicha comunidad (especialmente Gobiernos e industria), en la medida que les permite articular argumentos a favor o en contra de políticas públicas como el EFA. Así, saber desplegar el lenguaje jurídico-técnico del Acuerdo OTC conlleva adquirir un poder argumentativo dentro de la comunidad de práctica, el cual podrá ser empleado como instrumento de poder o negociación para influir en otros actores; esto es, para inducirlos a adecuar su conducta a los intereses propios.

CONCLUSIONES

En este capítulo hemos caracterizado el conjunto de relaciones sociales entre una red amplia de actores transnacionales, cuya interacción consiste en el intercambio de opiniones sobre cómo deben interpretarse las obligaciones que el Acuerdo OTC les impone a los Estados miembros de la OMC, particularmente en relación con el diseño y la implementación de las medidas de EFA. Visto desde el prisma de las comunidades de práctica, el contenido normativo del Acuerdo OTC, y por consiguiente el espacio regulatorio que este les deja a los Estados para adoptar reglamentos técnicos, se determina a partir de los conflictos interpretativos entre los miembros de esta comunidad de práctica. Es con fundamento en estas discusiones que colectivamente se construyen los significados jurídicos que determinan el espectro de lo regulatoriamente posible en materia de etiquetado nutricional. Sin embargo, esta construcción colectiva del conocimiento jurídico no solo debe entenderse en función de estándares o criterios jurídicos, sino en el sentido de fijar marcos cognitivos a partir de los cuales se entienden el propósito y alcance de políticas públicas como el EFA.

Así, el conocimiento que se construye y adquiere a través de los espacios y las dinámicas de relacionamiento social propias de la comunidad permite que ciertos actores tengan la capacidad de participar en la construcción del campo normativo al que deben ajustarse las políticas de etiquetado nutricional. Consecuentemente, apropiarse del conocimiento jurídico creado en estas redes transnacionales de diálogo interpretativo se convierte en un factor clave para aquellos sectores progresistas de la sociedad civil que tengan interés en promover interpretaciones permisivas de las normas del derecho internacional económico, compatibles con el logro de objetivos de salud pública.

REFERENCIAS

- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), 1 de enero de 1995.
- Adler, E. (2005). *Communitarian International Relations. The Epistemic Foundations of International Relations*. Routledge.
- Barlow, P. & Thow, A. M. (2021). Neoliberal discourse, actor power, and the politics of nutrition policy: A qualitative analysis of informal challenges to nutrition labelling regulations at the World Trade Organization, 2007–2019. *Social Science & Medicine*, 273, 113761. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.113761>
- Barrios Villarreal, A. (2018). *International Standardization and the Agreement on Technical Barriers to Trade*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108591348>
- Bicchi, F. (2022). Communities of Practice and What They Can Do for International Relations. *Review of International Studies*, 48(1), 24–43. <https://doi.org/10.1017/S0260210521000528>
- Brunnée, J. & Toope, S. J. (2010). *Legitimacy and Legality in International Law: An Interactional Account*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511781261>
- Directrices Generales sobre Declaraciones de Propiedades del Codex Alimentarius, CAC/GL 1-1979.

- Directrices del Codex para el Uso de Declaraciones de Propiedades Nutricionales y Saludables, CAC/GL 23-1997.
- Directrices del Codex sobre Etiquetado Nutricional, CAC/GL 2-1985.
- Dorlach, T. & Mertenskötter, P. (2020). Interpreters of International Economic Law: Corporations and Bureaucrats in Contest over Chile's Nutrition Label. *Law & Society Review*, 54(3), 571-606.
<https://doi.org/10.1111/lasr.12495>
- Durkee, M. J. (2021). Interpretive Entrepreneurs. *Virginia Law Review*, 103(3), 431-193.
- Fierke, K. M. (2016). Constructivism. En T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 187-204). Oxford University Press.
- Fish, S. (1980). *Is There a Text in this Class? The Authority of Interpretive Communities*. Harvard University Press.
- Grover, A. (Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental). *Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud*. Doc. ONU A/HRC/26/31 (1 de abril del 2014).
- Guarnizo, D. & Narváez, A. M. (2019). *Etiquetas sin derechos. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos*. Dejusticia.
- Hurd, I. (2008). Constructivism. En C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook of International Relations* (pp. 298-316). Oxford University Press.
- Lave, J. & Wenger, E. (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511815355>
- Marks, S. (2009). False Contingency. *Current Legal Problems*, 62(1), 1-21.
<https://doi.org/10.1093/clp/62.1.1>
- Molina, A. C. & Khoroshavina, V. (2015). *TBT Provisions in Regional Trade Agreements: To What Extent Do They Go Beyond the wto TBT Agreement?* [working paper ERSD-2015-09]. World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (s f.). *Acerca del Codex*. <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/>

- Organización Mundial del Comercio. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Segundo examen trienal del funcionamiento y aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Doc. OMC G/TBT/9 (13 de noviembre 2000).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 10 y 11 de noviembre de 2016–Nota de la Secretaría*. Doc. OMC G/TBT/M/70 (17 de febrero de 2017).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Grupo Especial. *Comunidades Europeas–Protección de las marcas de fábrica o de comercio y las indicaciones geográficas en el caso de los productos agrícolas y los productos alimenticios*. Docs. OMC WT/DS290/R (Australia), WT/DS174/R (Estados Unidos) (20 de abril de 2005).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Grupos Especiales. *Australia–Empaquetado genérico del tabaco*. Doc. OMC WT/DS467/23 (28 de agosto de 2018).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Apelación [OA]. *Comunidades Europeas – Medidas que Afectan a la Carne y los Productos Cárnicos (Hormonas)*. Doc. OMC WT/DS26/AB/R (16 de enero de 1998).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Apelación [OA]. *Comunidades Europeas – Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto, (“CE – Amianto”)*. Doc. OMC WT/DS135/AB/R (5 de abril de 2001).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Apelación [OA]. *Comunidades Europeas – Denominación comercial de sardinas*. Doc. OMC WT/DS231/AB/R (23 de octubre de 2002).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Apelación [OA]. *Estados Unidos – Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún, (“Estados Unidos – Atún II”)*. Doc. OMC WT/DS381/AB/R (13 de junio de 2012a).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Apelación [OA]. *Estados Unidos – Determinadas prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen (EPO)*. Docs. OMC WT/DS384/AB/R, WT/DS386/AB/R (23 de julio de 2012b).
- Sifonios, D. (2018). *Environmental Process and Production Methods (PPMs) in WTO Law*. Springer.

- Ureña, R. (2017). International Law as Expert Knowledge: Exploring the Changing Role of International Lawyers in National Contexts. En J. D'Aspremont, T. Gazzini, A. Nollkaemper, & W. Werner (Eds.), *International Law as a Profession* (pp. 389-411). Cambridge University Press.
- Van den Bossche, P. & Zdouc, W. (2022). *The Law and Policy of the World Trade Organization*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108784542>
- Voon, T., Mitchell, A. & Gascoigne, C. (2013). Consumer Information, Consumer Preferences and Product Labels under the TBT Agreement. En T. Epps & M. J. Trebilcock (Eds.), *Research Handbook on the WTO and Technical Barriers to Trade* (pp. 454-484). Edward Edgar Publishing.
- Wendt, A. E. (2009). The agent-structure problem in international relations theory. *International Organization*, 41(3), 335-370. <https://doi.org/10.1017/S002081830002751X>
- Wenger, E. (1999). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803932>
- World Trade Organization (s. f.). *WTO Trade Concerns*. <https://tradeconcerns.wto.org/en>

Capítulo 2

El etiquetado frontal de alimentos en el Comité del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio: perspectiva legal del etiquetado frontal y comercio internacional

Gianella Severini · Juan Martín Carballo
María Luján Abramo

INTRODUCCIÓN: COMERCIO INTERNACIONAL Y ENFERMEDADES ASOCIADAS CON LAS DIETAS

La inactividad física, la alimentación inadecuada y el consumo de tabaco y alcohol son los principales factores de riesgo de las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). Estos comportamientos tienen la potencialidad de aumentar la presión arterial y causar sobrepeso, obesidad o diabetes, entre otras patologías. Las ECNT representan en la actualidad una de las causas de muerte más prevalentes a nivel global (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2021), y la pandemia del virus SARS-CoV-2, que irrumpió la escena global en 2020, afectó con mayor gravedad a las personas con enfermedades crónicas (Kluge *et al.*, 2020; Maddaloni & Buzzetti, 2020; Nishiga *et al.*, 2020).

Asimismo, el sobrepeso y la obesidad representan hoy un grave problema de salud pública del mundo moderno. En 2016 se registraron en todo el mundo más de 1900 millones de personas mayores de 18 años con sobrepeso, de las cuales 650 millones sufría obesidad (NDC Risk Factor Collaboration, 2017). Sumado a esto, aproximadamente 40 millones de niños y niñas menores de cinco años y 340 millones de niños, niñas y adoles-

centes de 5 a 19 años padecían de sobrepeso u obesidad. (OMS, 2021) Solamente en Latinoamérica 360 millones de personas tienen sobrepeso y 140 millones padecen obesidad, lo cual equivale al 58% de la población. (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2017) La generalidad de los habitantes se ve afectada, aunque hay algunas variaciones según su condición socioeconómica, origen étnico o lugar de residencia; en general, hay una mayor afectación a personas en situación de vulnerabilidad. Si esta tendencia se mantiene, la proporción de población con obesidad aumentaría un 30% en las personas adultas para 2030 (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] *et al.*, 2018).

El principal factor que promueve la obesidad y el sobrepeso corresponde al cambio de patrones alimenticios. La urbanización, el crecimiento económico y la integración de mercados internacionales, entre otros factores, han fomentado una disminución de la preparación tradicional de alimentos, aumentando rotundamente el consumo de alimentos ultraprocesados, los cuales tienen baja densidad de nutrientes, pero alto contenido de azúcares, sodio, grasas y carbohidratos refinados (FAO & OPS, 2017). La situación denota una emergencia en materia de salud pública, ante la cual los Estados han reconocido la importancia de prevenir la obesidad y de proteger el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas.

Para abordar la problemática del sobrepeso y la obesidad, medidas como el etiquetado frontal nutricional son una herramienta esencial, pues sirven para informar a los consumidores sobre el contenido de los alimentos y ayudarlos a tomar decisiones de compra de manera rápida, simple y sin exigirles conocimientos específicos en materia nutricional (World Cancer Research Fund International, 2019). De hecho, la FAO fomenta el etiquetado de alimentos como un poderoso instrumento tendiente a proteger la salud de los consumidores en materia de inocuidad alimentaria y nutrición (FAO, s. f.). El etiquetado frontal nutricional muestra textos y/o símbolos que simplifican la información sobre los nutrientes que contiene un pro-

ducto alimenticio, a fin de que los consumidores tomen decisiones conscientes y saludables.

Sin embargo, la regulación del etiquetado de alimentos tiene implicancias comerciales a nivel tanto internacional como local. Por ejemplo, etiquetados que difieren de país a país podrían crear “obstáculos” para la libre circulación de los alimentos envasados. Así, los argumentos que se presentan en el ámbito internacional en general se refieren a supuestas infracciones al sistema internacional de comercio. En estos casos, se ha presentado al etiquetado como una barrera al comercio.

El presente artículo tiene como objetivo analizar las discusiones sobre etiquetado frontal que han ocurrido en el marco del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC). En primer lugar, se indaga sobre el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC), particularmente sobre su vinculación con el etiquetado frontal y su objetivo legítimo como medida de salud pública. En segundo lugar, se analizan las disposiciones pertinentes del Acuerdo OTC respecto al etiquetado frontal, ya que, como otros tratados internacionales de comercio, este requiere que los Gobiernos no introduzcan políticas que puedan dificultar el libre comercio. Luego se analizan las preocupaciones comerciales presentadas por distintos países sobre el etiquetado frontal de alimentos, incorporando reflexiones sobre el caso del empaquetado neutro de tabaco en Australia, en el marco de la OMC. Por último, se exploran los estándares internacionales y el Codex Alimentarius (de ahora en adelante Codex) como conjunto de normas, directrices y estándares alimentarios, y se revisará el sistema de notificaciones.

EL ETIQUETADO DE ALIMENTOS EN EL COMITÉ DE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO

El marco legal que regula los sistemas alimentarios es diverso y complejo, y puede afectar los precios, las preferencias, el acceso y la disponibilidad de los alimentos. Ante la situación

grave de obesidad y sobrepeso, la academia y organizaciones internacionales especializadas han establecido una serie de recomendaciones y acciones para que los Estados aborden esta epidemia. Estas políticas incluyen el etiquetado frontal de alimentos, restricciones publicitarias, aumento de impuestos y regulación de entornos escolares (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR], 2000; Elver, 2016).

La OPS, del mismo modo, recomienda implementar un etiquetado frontal para los productos comestibles y bebibles procesados y ultraprocesados que proporcione información de forma directa, sencilla y rápida a los consumidores. Además, este debe advertir sobre el alto contenido de nutrientes asociados a problemas de salud, como azúcar, grasa y sodio, conforme a un perfil de nutrientes. Igualmente, tiene que estar acompañando de políticas complementarias, incluyendo campañas dirigidas a promover una compra más crítica, utilizando el etiquetado como herramienta de información. Un etiquetado con estas características otorga una mejor protección del derecho a la información necesaria para tomar decisiones de consumo alimentario, al tiempo que protege de engaños y desestimula la compra de productos no saludables (OPS, 2020).

Hay que considerar que medidas como el etiquetado frontal de alimentos, que diversos Gobiernos han establecido para prevenir la obesidad y proteger el derecho a la alimentación adecuada, tienen repercusiones en el ámbito del comercio internacional (Arcuri, 2013). La regulación de los factores de riesgo de las ECNT puede generar tensiones en los foros económicos internacionales. De hecho, esta intersección ha sido foco de atención en diversas instancias internacionales. La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en septiembre de 2015, y uno de sus objetivos es la erradicación del hambre, para lo cual ha incluido al comercio como uno de los medios para lograrlo. Por tanto, la Organización Mundial del Comercio (OMC) es crucial para avanzar esta agenda, en conjunto con organismos internacionales de salud pública.

La OMC es el organismo internacional creado con el objetivo de fomentar el libre comercio y buscar la reducción/eliminación de obstáculos técnicos al comercio (OTC). En este sentido, el Acuerdo OTC busca que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos técnicos no sean discriminatorios ni creen obstáculos innecesarios al comercio. El acuerdo rige sobre un grupo amplio de obstáculos que no son aranceles, tales como estándares de seguridad y etiquetado de productos, entre otros. Además, tiene en cuenta la existencia de diferencias legítimas entre los distintos países, y por ello permite una gran flexibilidad en la elaboración, adopción y aplicación de sus reglamentos técnicos nacionales. Igualmente, el acuerdo reconoce el derecho de los miembros de la OMC a aplicar medidas para alcanzar objetivos normativos legítimos, tales como la protección de la salud y la seguridad de las personas o la protección del medio ambiente. Al respecto, el Acuerdo OTC les recomienda a los miembros que basen sus medidas en normas internacionales, para fortalecer la estandarización de prácticas y estándares como medio para facilitar el comercio internacional (Acuerdo OTC, 1995, arts. 2.4, 2.5 y 2.9).

El Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC) ofrece a los miembros de la OMC la posibilidad de realizar consultas sobre cualquier cuestión relativa al funcionamiento del Acuerdo. Este Comité celebra dos o tres reuniones al año, y también puede establecer grupos de trabajo para desempeñar funciones específicas. En el marco del trabajo del Comité hay dos aspectos esenciales: (i) debates en torno a la aplicación del Acuerdo OTC y (ii) examen de medidas específicas. En primer lugar, los miembros debaten sobre cuestiones genéricas que pueden derivar en la adopción de decisiones y recomendaciones para facilitar la aplicación del Acuerdo OTC (OMC, Comité OTC, 2019b). En segundo lugar, en el Comité OTC se debaten preocupaciones comerciales específicas que resultan de las notificaciones recibidas sobre proyectos de ley, reglamentos o procedimientos específicos que podrían afectar las relaciones comerciales entre los países miembros.

En el segundo caso, los países comparten información sobre las medidas a implementar o las ya adoptadas, y cada Estado parte puede presentar sus preocupaciones vinculadas a las regulaciones domésticas aprobadas o en proceso de aprobación. Las preocupaciones comerciales pueden consultarse dentro del Sistema de Gestión de la Información sobre Obstáculos Técnicos (Sistema de Gestión de la Información del Acuerdo OTC, 2021). Así como ha ocurrido con otras medidas que buscan prevenir las ECNT, en el Comité OTC se han debatido no solo los problemas típicos de seguridad alimentaria, sino también medidas sobre control del tabaco, control del alcohol y prevención de la obesidad.

Algunos países han presentado preocupaciones comerciales específicas ante el Comité OTC respecto a las iniciativas de etiquetado frontal de alimentos en Tailandia, Chile, Indonesia, Perú, Uruguay, Ecuador y México, entre otros. En el marco de estas preocupaciones, se expresó la posible incompatibilidad de estos reglamentos con el Acuerdo OTC y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo ADPIC). Las principales quejas rondaron alrededor de la justificación y la evidencia científica sobre la efectividad del tipo de etiquetado propuesto. Además, también se plantearon dudas con respecto a la falta de coherencia entre las medidas y las normas internacionales. A continuación se analizarán las principales preocupaciones presentadas y las respuestas de los países.

LAS MEDIDAS DEL ACUERDO OTC PERTINENTES AL ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS

Las principales medidas del Acuerdo que se han utilizado para cuestionar el etiquetado frontal de alimentos han sido: la justificación de la medida (artículo 2.5); la necesidad y la proporcionalidad (artículo 2.2); los estándares internacionales en los que se han basado (artículo 2.4); y algunos cuestionamien-

tos respecto a las notificaciones (artículo 2.9). El Acuerdo OTC de la OMC entró en vigor en 1995, con el establecimiento de la organización (Acuerdo OTC, 1995).

Un reglamento técnico establece las características que obligatoriamente el producto debe tener o los métodos de producción con los que tiene que elaborarse. Para calificar como reglamento técnico, la regulación debe cumplir con tres criterios: (i) aplicar a un producto o grupo de productos que sea identificable, (ii) establecer características del producto y (iii) ser de cumplimiento obligatorio. Así, el etiquetado de alimentos conforma un reglamento técnico según las definiciones establecidas en el Acuerdo OTC. Los principales requerimientos que establece el Acuerdo OTC respecto de los reglamentos técnicos son tres: (i) que la medida no sea discriminatoria, (ii) que tenga un objetivo legítimo y (iii) que esté justificada. En los apartados siguientes analizamos el etiquetado de alimentos según estos tres requisitos.

EL REGLAMENTO TÉCNICO NO DEBE SER DISCRIMINATORIO

Las medidas de etiquetado frontal de alimentos no deben discriminar, en el sentido de darle a los productos importados un trato menos favorable que a productos similares de origen nacional (Acuerdo OTC, 1995, art. 2.1¹). La discriminación podría darse de manera directa o indirecta. Por ejemplo, una medida que aplica a todas las bebidas azucaradas pero excluye los jugos puede ser cuestionada si la mayoría de los jugos son de fabricación local, mientras que la mayoría de los refrescos provienen de importación extranjera. En ese caso, el efecto de la

1. “Los Miembros se asegurarán de que, con respecto a los reglamentos técnicos, se dé a los productos importados del territorio de cualquiera de los Miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país” (Acuerdo OTC, 1995, art. 2.1).

medida recaerá principalmente en los productos importados, a pesar de que los jugos y las gaseosas contienen altos niveles de azúcar y pueden tener efectos similares en la salud. Por ejemplo, para evitar ser cuestionado por una posible discriminación, Uruguay, en su declaración ante el Comité OTC en 2019, especificó que la medida aplicaba tanto a productos nacionales como importados (OMC, Comité OTC, 2019a). Además, el país permitió el uso de *stickers* para que los productos que se comercializan en otros mercados pudieran cumplir la normativa, reduciendo así los posibles costos de reimpresión de etiquetas (OMC, Comité OTC, 2019a).

EL REGLAMENTO TÉCNICO DEBE TENER UN OBJETIVO LEGÍTIMO

Cada país tiene autoridad soberana para determinar su propia tolerancia al riesgo a la hora de determinar sus objetivos en materia de salud (*Comunidad Europea-Amianto*²), y esto se usa para determinar si la medida es realmente necesaria para lograr ese objetivo. Según el artículo 2.2 del Acuerdo OTC, la protección de la salud es un objetivo legítimo, así como lo son la protección del medio ambiente o la seguridad humana (Acuerdo

2. El caso CE-Amianto fue una disputa iniciada por Canadá contra la Comunidad Europea (CE) debido a una medida tomada por Francia sobre prohibiciones de amianto y productos que contienen amianto. El reclamante consideraba que había un trato discriminatorio entre productos importados frente a ciertos productos nacionales sustitutivos del amianto, como fibras de celulosa o de vidrio, entre otros. El Tribunal de Apelación del caso resolvió que el decreto francés no era incompatible con las obligaciones de la CE derivadas de los acuerdos de la OMC. Con respecto a lo dicho anteriormente por el Grupo Especial (primera instancia) que resolvió el caso, sostuvo que: (i) se incurrió en error al excluir el análisis de los riesgos para la salud asociados con el amianto; (ii) eran correctas las afirmaciones de que: (a) la medida protege la salud y la vida de las personas, y en que no existían alternativas razonables; (b) no existe una discriminación arbitraria ni una restricción encubierta al comercio internacional. Más información en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds135_s.htm

OTC, 1995). Por ejemplo, si el problema de salud pública a resolver son las altas tasas de obesidad y ECNT, se debe argumentar con evidencia que demuestre que el etiquetado frontal influye directamente en la reducción de las tasas de obesidad. Es esencial garantizar que se establezcan y definan objetivos claros en relación con la forma en que la medida abordará el problema de salud específico. Uruguay, al especificar su objetivo legítimo, resaltó que los principales objetivos del etiquetado frontal eran “proporcionar a la población información simple, fácil de encontrar y de entender, promoviendo una selección informada de los alimentos; y fomentar el consumo de alimentos con un perfil de nutrientes favorable” (OMC, Comité OTC, 2019a). Chile, por su parte, mencionó que el objetivo era “informar al consumidor, y no es considerado un obstáculo técnico al comercio, toda vez que su objetivo es legítimo” (Subsecretaría de Salud Pública, 2015).

EL REGLAMENTO TÉCNICO DEBE ESTAR JUSTIFICADO

Según el Acuerdo OTC, los reglamentos técnicos no deben ser más restrictivos de lo necesario para lograr un objetivo de política determinado; en este caso, la protección y promoción de la salud³ (Acuerdo OTC, 1995). El artículo 2.2 del Acuerdo aclara el significado de “obstáculos innecesarios al comercio”.

3. “Los Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos” (Acuerdo OTC, 1995, art 2.2).

Según él, “los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo”. Entonces, habría que guardar cierta “proporción” entre la restricción del comercio que se realiza y el riesgo que se quiere reducir con el reglamento técnico. Así las cosas, el objetivo del Acuerdo OTC no es eliminar todos los obstáculos al comercio, sino solo aquellos que son efectivamente innecesarios.

Esto requiere realizar una prueba de necesidad que suele hacerse en dos partes. La primera considera si la medida es necesaria según diversos factores que incluyen: (i) si la medida permite alcanzar los objetivos legítimos y hasta qué punto; (ii) los riesgos que tiene en cuenta, es decir, las posibles consecuencias de alcanzar o no el objetivo; y (iii) el grado de restricción que la medida efectúa sobre el comercio. La segunda parte de este análisis se enfoca en considerar medidas alternativas y compararlas con el reglamento técnico que se está evaluando; ¿existe una medida alternativa menos restrictiva del comercio que realice una contribución equivalente? Un reglamento es más restrictivo de lo necesario cuando el objetivo perseguido puede lograrse mediante otras medidas alternativas que son menos restrictivas del comercio. Para esto, en el caso del etiquetado frontal de alimentos es esencial la información científica y técnica disponible, al igual que la tecnología o los usos finales a que se destinen los productos sujetos a la reglamentación (OMC, 2020, pp. 29-31).

En el próximo apartado se analizará en detalle cómo se ha alegado que el etiquetado frontal de alimentos no cumpliría con este tercer requisito, dado que sería más restrictivo de lo necesario, no tendría la evidencia suficiente y existirían otras medidas alternativas menos restrictivas. A su vez, se expondrán las respuestas presentadas por los diversos países.

PREOCUPACIONES COMERCIALES PRESENTADAS SOBRE EL ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS

Las preocupaciones comerciales presentadas en el Comité OTC han versado principalmente sobre la justificación de la medida del etiquetado frontal y, en particular, sobre su proporcionalidad. En este sentido, las preocupaciones comerciales respecto a la justificación de la medida se han centrado en esgrimir, en primer lugar, que (i) el etiquetado es más restrictivo del comercio de lo necesario. Asimismo, se ha argumentado (ii) que las etiquetas no tienen evidencia de respaldo suficiente para demostrar que la medida es necesaria o proporcional entre la restricción comercial y el objetivo perseguido, y que (iii) existen otras medidas alternativas que son menos restrictivas del comercio. A continuación se analizarán cada una de estas tres objeciones, teniendo en consideración otras diferencias OTC que ya han sido examinadas por el Grupo Especial de solución de diferencias de la OMC, y que refirieron a reglamentos técnicos que arrojaban luz sobre estos mismos asuntos. Se hará especial énfasis en el caso australiano de etiquetado de productos de tabaco, donde se constató que las medidas no solo eran adecuadas, sino que contribuían significativamente al objetivo de mejorar la salud pública reduciendo el consumo y la exposición a productos de tabaco.

Es importante aclarar que ninguna de estas discusiones en el Comité OTC derivó en quejas formales dentro del sistema de solución de controversias de la OMC. Por esta razón, las propias discusiones dentro del Comité adquieren una importancia fundamental como antecedentes dentro del sistema de la OMC, de la misma forma que lo hacen los casos formales dentro del sistema de solución de controversias y las experiencias de otras diferencias.

“EL ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS ES MÁS RESTRICTIVO DEL COMERCIO DE LO NECESARIO”

Al igual que varios otros países, Guatemala presentó ante el Comité OTC una preocupación comercial considerando que el etiquetado establecido por Perú “podría restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo declarado de reducir la obesidad con el fin de luchar contra las ENT” (OMC, Comité OTC, 2013). En la misma línea, Canadá consideró que el etiquetado chileno se apartaba de “las normas internacionales, carec[ía] de justificación científica y, probablemente, restring[ía] el comercio más de lo necesario” (OMC, Comité OTC, 2015).

Para analizar esta preocupación presentada en contra del etiquetado frontal de alimentos de Chile y Perú, es interesante analizar los diferentes OTC que ya se han referido a reglamentos técnicos sobre este asunto. En especial, vale la pena traer a la discusión el caso australiano sobre etiquetado neutro de productos de tabaco (OMC, OA, 2020). Al respecto, tanto el Grupo Especial de la OMC como el panel de apelación establecieron que las leyes de empaquetado neutro de Australia no restringen innecesariamente el comercio y no violan los derechos de marca de las compañías tabacaleras. En este caso, para responder a las demandas amparadas en el artículo 2.2 del Acuerdo OTC, el Grupo Especial y el panel de apelación analizaron —tal como se ha expresado en ciertas preocupaciones comerciales respecto del etiquetado frontal de alimentos— si el empaquetado neutro de productos de tabaco era “más restrictivo del comercio que lo necesario para cumplir un objetivo legítimo”. Eso significaba primero considerar si, y hasta qué punto, la medida realmente restringía el comercio.

Al respecto, el Grupo Especial y el panel de apelación encontraron que la única manera en que las medidas de empaquetado neutro tendrían un efecto limitador en el comercio sería si “al reducir el uso de productos de tabaco, reducen el volumen de importación de productos de tabaco” (OMC, OA, 2020, párr.

7.1208). Así, el Grupo Especial advirtió que el objetivo de la medida es reducir el consumo de tabaco, y rechazó los argumentos que sostenían que el empaquetado neutro restringía las oportunidades de competencia y haría más difícil que nuevas marcas ingresen al mercado. Igualmente, negó que los costos de cumplimiento para las empresas fueran suficientes para constituir una limitación en el comercio (OMC, OA, 2020, párrs. 7.1255, 7.1178, 7.1244).

En la diferencia *EE. UU. – Atún II (México)* se analizaron otras disposiciones de etiquetado, en este caso las de “*dolphin safe*”, un etiquetado que establece prescripciones de inocuidad para los delfines respecto del atún capturado. Al respecto, se resolvió que esta medida no restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar sus objetivos legítimos: informar a los consumidores si los productos contienen atún capturado en condiciones perjudiciales para los delfines y combatir esas técnicas de pesca (OMC, OA, 2018; OMC, 2020).

En el caso del etiquetado frontal de alimentos, los países han presentado alternativas para reducir la restricción del comercio; por ejemplo, implementando calcomanías y estableciendo plazos graduales para la implementación de la medida (como lo hizo Uruguay) (OMC, Comité OTC, 2019a). En consideración de los antecedentes presentados de otros etiquetados, se puede observar que la restricción o no del comercio se conecta con los otros requerimientos que han tenido un mayor desarrollo en las discusiones del Comité OTC. Además, el uso de evidencia científica sólida que respalde la medida (como veremos a continuación) servirá para demostrar que el etiquetado frontal es el medio para alcanzar el objetivo legítimo. A su vez, se entiende que si hay un medio alternativo para conseguir tal objetivo, pero con mayores riesgos de que este no se cumpla, no se considerará como alternativa válida, incluso si fuera menos restrictiva del comercio (como veremos después).

“EL ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS NO TIENEN EVIDENCIA DE RESPALDO SUFICIENTE PARA DEMOSTRAR QUE LA MEDIDA ES NECESARIA O PROPORCIONAL ENTRE LA RESTRICCIÓN COMERCIAL Y EL OBJETIVO PERSEGUIDO”

Respecto a la falta de evidencia científica, se han observado dos cuestiones principalmente: (i) ¿cuál es la evidencia para establecer los niveles de nutrientes permitidos según cierto etiquetado frontal? y (ii) ¿cuál es la evidencia de que el etiquetado frontal tiene efectos positivos en la salud? En cuanto a la primera cuestión, algunos países han observado que se piden mayores justificaciones para los límites establecidos en el perfil de nutrientes utilizado en el etiquetado de alimentos, al igual que para la selección de productos alimenticios o categorías de alimentos. Estados Unidos, por ejemplo, expresó que no entendía los criterios utilizados por el etiquetado de Tailandia (OMC, Comité OTC, 2007). Igualmente, la Unión Europea cuestionó el etiquetado chileno y expresó que “no hay fundamento científico para determinar los niveles máximos de los nutrientes en cuestión; (ii) que no hay directrices internacionales que respalden las prescripciones que establece la medida; y (iii) que se puede dudar de que esta medida sea proporcional y efectiva” (OMC, Comité OTC, 2015). Con respecto a la segunda cuestión, Suiza, por ejemplo, solicitó a las autoridades mexicanas proporcionar la evaluación de riesgo y la evidencia científica y técnica que respalda el modelo de perfil de nutrientes que sostiene el etiquetado frontal de advertencias de México, además de pruebas que demuestren cómo la medida contribuye a lograr el objetivo legítimo establecido (Swiss Confederation, 2019).

Para responder a la primera cuestión, los países han utilizado límites reconocidos internacionalmente que están basados en estándares emitidos por organismos especializados en las temáticas regulatorias correspondientes, como aquellos establecidos por la OMS o la OPS. Estas entidades recopilan la mejor evidencia disponible y emiten recomendaciones a los Estados,

a fin de que las políticas públicas que se implementen reflejen las mejores prácticas para proteger la salud. Si bien las recomendaciones realizadas por organizaciones internacionales como la OMS o la OPS no son consideradas estándares internacionales desde la perspectiva del Acuerdo OTC (como veremos en el apartado siguiente), es claro que sí son fuentes legítimas para justificar políticas de salud pública.

Respecto a la segunda cuestión, tal como lo han hecho Chile, Uruguay y los distintos países que han avanzado hacia la adopción de políticas de etiquetado nutricional frontal, es necesario recolectar evidencia científica que demuestre la efectividad de la medida y especificar la manera concreta en la cual alcanzará el objetivo legítimo perseguido (OMC, Comité OTC, 2019a; Subsecretaría de Salud Pública, 2015). Es importante asegurar que se establezcan y definan objetivos claros y medibles en relación con la forma en que la medida impactará el problema de salud específico, siempre respaldados por evidencia. Por ejemplo, el objetivo podría ser proporcionar información fácil de entender para ayudar a los consumidores a elegir alimentos más saludables. Podría citarse allí evidencia que muestre cómo el etiquetado ayuda a los consumidores a tomar mejores decisiones alimenticias, lo que ayuda a reducir la ingesta de azúcar, sodio, y grasa; todos ellos, nutrientes vinculados al desarrollo de la obesidad y las ECNT. Debe presentarse evidencia para abordar cada parte de la medida, incluyendo evidencia de daños a la salud, del modelo particular de perfil de nutrientes utilizado y las razones por las cuales se eligieron ciertos límites.

“EXISTEN OTRAS MEDIDAS ALTERNATIVAS QUE SON MENOS RESTRICTIVAS DEL COMERCIO”

Algunos países han mencionado que existen medidas alternativas potenciales y razonables menos restrictivas del comercio que sirven para lograr los mismos objetivos de la política de etiquetado frontal de alimentos. Muchas de estas alternativas sugeridas fueron esquemas voluntarios, campañas

de educación o sistemas menos efectivos como las Guías Diarias de Alimentación (GDA). La Unión Europea, por ejemplo, observó el etiquetado de Ecuador por no haber considerado “medidas menos restrictivas que inciten a los consumidores a leer la información sobre el contenido de azúcar, grasa y sal en los productos en cuestión, para tomar decisiones fundamentadas” (OMC, Comité OTC, 2014). En el caso del etiquetado frontal de advertencia de México —uno de los más robustos de la región—, Suiza manifestó su preocupación ante el Comité OTC respecto a la necesidad de que el país considere medidas alternativas menos restrictivas al comercio, que contribuyan de igual manera al objetivo legítimo.

Respecto a la necesidad de considerar alternativas en el marco del Acuerdo OTC, vale la pena analizar nuevamente el caso australiano de etiquetado neutro de productos de tabaco. Allí los reclamantes presentaron cuatro medidas alternativas que, según su postura, serían menos restrictivas del comercio, pero igualmente eficaces para contribuir al objetivo de Australia, tales como: aumentar la edad mínima legal de compra o incrementar los impuestos al tabaco. Ante este reclamo, el grupo especial y el panel arbitral concluyeron que, individualmente, cada una de las cuatro alternativas “no contribuiría[n] al objetivo de Australia que es equivalente a la contribución hecha por las medidas de empaquetado neutro del tabaco” (OMC, OA, 2020, párr. 7.1721). El Grupo Especial enfatizó que el uso de productos de tabaco debería abordarse mediante diversas medidas; el empaquetado neutro no pretende funcionar como una política independiente, sino que está diseñada para operar en conjunto con medidas tales como advertencias sanitarias gráficas y restricciones a la publicidad. El panel sostuvo que un aspecto de una estrategia multidimensional no podría ser sustituido por otro, pues esto dejaría sin resolver una faceta del problema que el empaquetado neutro busca direccionar, como el atractivo de los empaquetados de tabaco (OMC, OA, 2020, párrs. 7.1729, 7.1731).

Esto refuerza la importancia de documentar cuáles fueron las alternativas consideradas y explicar por qué se eligió

un régimen de etiquetado frontal obligatorio (*EE. UU. – Gasolina*⁴) a la hora de establecer un sistema de etiquetado frontal de alimentos. Por ejemplo, en la diferencia *EE. UU. – Cigarrillos de clavo de olor*, más allá de la resolución del caso, Indonesia no demostró que Estados Unidos podría haber adoptado otras medidas alternativas menos restrictivas del comercio. Esto muestra que vale la pena señalar por qué no fueron adoptadas las alternativas que se consideraron, además de demostrar la evidencia sobre por qué esas opciones no abordan el problema efectivamente. Por último, resulta crucial exponer de qué manera otras medidas, como la educación, se utilizan como medidas complementarias, no alternativas.

Por ejemplo, en la preocupación realizada por Suiza al etiquetado mexicano se mencionó el “Nutriscore”, un modelo de etiquetado frontal de implementación voluntaria que busca brindar mejor información a los consumidores (Swiss Confederation, 2019). Es preciso aclarar que este es un sistema de etiquetado frontal nutricional fuertemente posicionado por el sector de productos ultraprocesados, ya que le permite a la industria ocultar nutrientes críticos detrás de nutrientes beneficiosos. Nutriscore utiliza un algoritmo para calcular la puntuación de un producto determinado, compensando nutrientes dañinos con otros que pueden ser beneficiosos para la salud. Esto puede arrojar un puntaje positivo en productos que son altos en nutrientes preocupantes, como el azúcar, y tienen altos niveles de procesamiento y aditivos, generando confusión en los consumidores (Justicia Alimentaria, 2021). Así, es claro por qué esta alternativa no fue adoptada.

4. En el caso *EE. UU. – Gasolina*, Venezuela y Brasil se presentaron ante el sistema de solución de controversias de la OMC para reclamar sobre medidas tomadas por EE. UU. que aplicaban un trato menos favorable a la gasolina importada en comparación a la nacional. Se sostuvo que EE. UU. no podía justificar tal trato discriminatorio según las normas de la OMC, que facilitan excepciones solamente para proteger la salud y el medio ambiente. Más información en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds2_s.htm

EL ROL DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN EL COMERCIO INTERNACIONAL: EL CASO DEL CODEX ALIMENTARIUS

Cuando exista una norma internacional, los miembros de la OMC deben utilizarla como base para sus reglamentos técnicos, a menos que esa norma internacional fuera un medio ineficaz o inapropiado para lograr un determinado objetivo de la política (artículo 2.4⁵). Siempre que un reglamento técnico esté diseñado en conformidad con las normas internacionales pertinentes, se presume, a reserva de impugnación, que no crea un “obstáculo innecesario al comercio internacional”.

Los miembros deben presentar notificaciones a la OMC cuando no exista una norma internacional pertinente al reglamento técnico, cuando este último no esté en conformidad con la norma internacional y cuando se estén discutiendo nuevas regulaciones que pudieran tener un impacto potencial en el comercio, para que así otros Estados miembros puedan plantear inquietudes antes de que se promulgue la política. Con el fin de garantizar la transparencia, en el marco del Acuerdo OTC, la OMC recomienda notificar una medida a los 60 días de su adopción formal, para dar tiempo a los comentarios de los Estados miembros. También pueden notificarse con menos tiempo si se plantean problemas urgentes de seguridad, sanidad o protección del medio ambiente. A modo de ejemplo, Chile estableció un amplio período de consulta nacional e internacional al

5. “Cuando sean necesarios reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, los Miembros utilizarán esas normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos, salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos, por ejemplo a causa de factores climáticos o geográficos fundamentales o problemas tecnológicos fundamentales” (Acuerdo OTC, 1995, art. 2.4).

adoptar el etiquetado frontal de advertencias⁶ (Subsecretaría de Salud Pública, 2015).

El argumento que suele mencionarse respecto al cumplimiento con estándares internacionales es que la normativa de etiquetado frontal de alimentos no cumple con el Codex Alimentarius. El Codex Alimentarius reúne normas, directrices y estándares alimentarios internacionales de aplicación optativa y no vinculantes para los Gobiernos. Este tiene una doble función: por un lado, proteger la salud de los consumidores y, por el otro, garantizar prácticas equitativas en el marco del comercio de los alimentos. El funcionamiento del Codex se basa en establecer estándares de referencia, de manera que, por ejemplo, los tratados suscriptos en el marco de la OMC utilicen sus normas a modo de guía o base. Así, las directrices de Codex se mencionan en varios acuerdos comerciales, como en el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (1995).

La Comisión del Codex es el órgano decisorio; se reúne una vez al año y es un organismo subsidiario de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y de la OMS (Codex Alimentarius, s. f.) A su vez, la Comisión convoca otros comités o grupos de trabajo, como el Comité de Etiquetado de Alimentos, que funciona durante todo el año. Actualmente, la Comisión del Codex se compone por 189 países miembros, y cada una de estas delegaciones puede incluir participantes no gubernamentales que se desempeñen como observadores. Un artículo revisado por pares y publicado en 2019 señaló que habían 225 “observadores” del Codex, dentro de los cuales se encontraban: (i) distintas organizaciones intergubernamentales (por ejemplo, la OMS), con 72 observadores; y (ii) otras organizaciones internacionales no gu-

6. “El texto en cuestión, estuvo disponible para consulta pública más de 60 días, entre el 19 de agosto y el 23 de octubre de 2014, y se recibieron alrededor de 350 comentarios, de ciudadanos e instituciones nacionales e internacionales, académicas, gremiales, de la organización de consumidores y de la industria de alimento” (Subsecretaría de Salud Pública, 2015).

bernamentales, de las cuales 140 pertenecen al sector privado y 13 son organizaciones de interés público (Thow *et al.*, 2020). Esto muestra que en la Comisión del Codex existe una mayor influencia de los representantes de la industria, en lugar de agentes representantes de los intereses de la salud pública.

Pese a que el Codex no contiene normas vinculantes, puede limitar los esfuerzos regulatorios. Al otorgar una presunción de legalidad a las medidas que se basan en él, proporciona una vía para que la industria impugne las medidas nacionales. De hecho, algunos países han argumentado que el etiquetado frontal de advertencia despierta miedo en el consumidor, y dicha práctica está prohibida por el Codex. En este sentido, Guatemala solicitó que Chile explicara si la medida de etiquetado frontal reflejaba “las normas establecidas en el Codex Alimentarius para el etiquetado de alimentos” (OMC, Comité OTC, 2015).

En general, no ha habido argumentos consistentes sobre el Codex o sobre cómo el conjunto de estándares debería influir en los procesos de formulación de políticas, pero sí hay una cierta exigencia a justificar cualquier medida que se aparte de las directrices. Suiza, por su parte, solicitó aclaraciones al Gobierno de México sobre las compatibilidades del etiquetado frontal de advertencias con las directrices de Codex, y también pidió más información sobre la motivación para elegir una advertencia negativa con las palabras “exceso en” para informar a los consumidores (Swiss Confederation, 2019).

El Codex posee una serie de directrices sobre etiquetado nutrimental de alimentos que abarcan requisitos orientativos sobre composición de alimentos para la inocuidad, declaraciones de propiedades que son incluidos en etiquetas y la forma de presentar la declaración de nutrientes en las etiquetas, entre otras (Codex Alimentarius, s. f.). Asimismo, a fines de 2021, luego de varios años de trabajo, se conocieron las primeras directrices de Codex sobre etiquetado frontal nutricional. Dicho documento reconoce al etiquetado frontal nutricional en el paquete como una forma complementaria que expone la información nutricional de manera simplificada en los alimen-

tos preenvasados. También hace hincapié en que este tipo de etiquetado sirve como herramienta para facilitarle la información al consumidor en la toma de decisiones. Finalmente, establece principios fundamentales, entre ellos: puede incluir símbolos, gráficos, texto o una combinación de esos elementos; puede ser voluntario u obligatorio según la legislación de cada país; en el caso de que coexistan varios sistemas de etiquetado frontal, deben ser complementarios y no contradictorios; debe alinearse a las guías dietarias nacionales o regionales y basarse en la evidencia; el proceso de adopción de tal medida debe ser dirigido por el Gobierno, pero asegurando la consulta de todas las partes interesadas; entre otros (Comisión del Codex Alimentarius, 2021).

Como se esperaba, las primeras pautas que surgieron del Codex no brindan especificidad sobre sistemas particulares de etiquetado frontal, sino que contienen principios básicos generales y alientan la adopción de esta política basada en evidencia. Incluso en el caso de que en el futuro se establezcan estándares más detallados, no es obligatorio cumplirlos de conformidad con la legislación comercial si existe una razón sólida para no hacerlo. En ese sentido, esto debe estar claramente presentado, justificado y respaldado con evidencia científica. Debe tenerse en cuenta que las etiquetas de advertencia no buscan causar temor, sino que proporcionan información basada en evidencia que le permite al consumidor tomar una decisión más saludable.

CONCLUSIÓN

En el contexto global actual, es claro que las regulaciones sobre etiquetado frontal de alimentos pueden tener implicancias sobre el comercio internacional. Al mismo tiempo, y en vista de lo resumido en la introducción, también resulta evidente que los problemas de salud pública vinculados a la dieta exigen urgentes medidas por parte de los Estados. Los antecedentes ya existentes de países que avanzaron en etiquetado

frontal de alimentos muestran que otros Estados han manifestado sus preocupaciones en el marco del Comité OTC. Todas esas preocupaciones han sido respondidas adecuadamente por los países que avanzaron en la medida de etiquetado frontal, y en ningún caso derivaron en quejas formales dentro de la OMC.

El análisis de las discusiones sobre las medidas específicas de etiquetado frontal de alimentos, así como de un caso de salud pública con muchos puntos de contacto, muestra que la protección de la salud frente al sobrepeso y la obesidad es un objetivo legítimo. Asimismo, refleja que hay evidencia científica para apoyar la medida de etiquetado; de hecho, la evidencia sigue creciendo en tanto más países adoptan esta política. Finalmente, el análisis previo permitiría afirmar que otras medidas menos restrictivas al comercio pueden ser complementarias al etiquetado, pero que difícilmente pueden equiparar su contribución al objetivo de proteger la salud pública.

Al mismo tiempo, la revisión de los argumentos vinculados a supuestas violaciones al Codex Alimentarius y al rol de los estándares internacionales muestra que los recientes estándares del Codex contienen únicamente disposiciones y principios de carácter general, sin limitar a los países avanzar. Recordando que el Codex no tiene carácter vinculante, hay que destacar la importancia de apoyarse en recomendaciones técnicas de organismos internacionales con experticia en materia de salud pública, como la OMS y la OPS.

Las discusiones sobre etiquetado frontal en marcha en varios países, así como iniciativas para incluir esa propuesta dentro de las recomendaciones del Codex, anticipan que este tema continuará siendo un punto relevante en la agenda del Comité OTC. Sumado a esto, el desarrollo de evidencia científica en los países en los que esta medida ya ha sido implementada tendrá un potencial de impacto en las orientaciones que la medida tenga en el futuro en otros países.

Por lo antedicho, es preciso que se siga explorando, documentando y analizando lo que sucede en el marco del Comité OTC de la OMC con respecto a las políticas de etiquetado frontal

nutricional emergentes en la región de América Latina. En este sentido, será preciso comprender las discusiones ocurridas y los argumentos esgrimidos alrededor del etiquetado frontal nutricional de advertencia aprobado por ley en junio de 2021 en Colombia, además de, posiblemente, las discusiones que acontezcan en el futuro por la política de etiquetado frontal de advertencia en Argentina.

REFERENCIAS

- Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Codex Alimentarius), 1 de enero de 1995. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsagr_s.htm
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), 1 de enero de 1995. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm
- Arcuri, A. (2013). International Economic Law Meets Lifestyle Risks: What Role for International Standards? *European Journal of Risk Regulation*, 4(4), 542-547. <https://doi.org/h55g>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. *Observación General Número 14 (2000) "El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud"*. Doc. ONU E/C/200/4, CESCR (11 de agosto de 2000). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1451.pdf>
- Codex Alimentarius. (s. f.). *Nutrición y etiquetado*. <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/themes/nutrition-labelling/es/>
- Comisión del Codex Alimentarius. *Informe del cuadragésimo sexto período de sesiones del Comité del Codex sobre etiquetado de alimentos*, 53 (27 de septiembre-1 de octubre y 7 de octubre de 2021). https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-714-46%252Freport%252FREp21_FLe.pdf
- Decreto 272 de 2018 [Ministerio de Salud Pública]. Modificación del Reglamento Bromatológico Nacional. 29 de agosto de 2018. https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/decretos/08/cons_min_705.pdf (Uruguay).

- Elver, H. (Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación). *Informe provisional de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación*. Doc. ONU A/71/282 (3 de agosto de 2016). <https://undocs.org/es/A/71/282>
- Justicia Alimentaria. (2021). *La gran mentira de Nutri-Score: Una herramienta al servicio de las grandes multinacionales de la alimentación procesada*. <https://justiciaalimentaria.org/wp-content/uploads/2022/03/La-gran-mentira-de-Nutriscore.pdf>
- Kluge, H. H. P., Wickramasinghe, K., Rippin, H. L., Mendes, R., Peters, D. H., Kontsevaya, A. & Breda, J. (2020). Prevention and control of non-communicable diseases in the COVID-19 response. *The Lancet*, 395(10238), 1678-1680. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31067-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31067-9)
- Maddaloni, E. & Buzzetti, R. (2020). Covid-19 and diabetes mellitus: Unveiling the interaction of two pandemics. *Diabetes/Metabolism Research and Reviews*, 36(7), e33213321. <https://doi.org/10.1002/dmrr.3321>
- NDC Risk Factor Collaboration. (2017). Worldwide trends in body-mass index, underweight, overweight, and obesity from 1975 to 2016: A pooled analysis of 2416 population-based measurement studies in 128.9 million children, adolescents, and adults. *The Lancet*, 390, 2627-2642. [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(17\)32129-3](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(17)32129-3)
- Nishiga, M., Wang, D. W., Han, Y., Lewis, D. B. & Wu, J. C. (2020). COVID-19 and cardiovascular disease: From basic mechanisms to clinical perspectives. *Nature Reviews Cardiology*, 17(9), 543-558. <https://doi.org/10.1038/s41569-020-0413-9>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (s. f.-a). *Acerca del Codex*. <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (s. f.-b). *Etiquetado de Alimentos*. <http://www.fao.org/food-labelling/es/>
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2020). *Serie de los Acuerdos de la OMC: Obstáculos Técnicos al Comercio* (3.ª edición). División de Comercio y Medio Ambiente. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/tbt3rd_s.pdf
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la Reunión Celebrada*

el día 21 de marzo de 2007. Doc. OMC G/TBT/M/41 (12 de junio de 2007). https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.x?language=E&CatalogueIdList=76587,67507&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la Reunión Celebrada los días 17, 19 y 20 de junio de 2013*. Doc. OMC G/TBT/M/60 (23 de septiembre de 2013). https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?FullTextHash=1&MetaCollection=WTO&SymbolList=%22G/TBT/M/60%22+OR+%22G/TBT/M/60*%22

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la Reunión Celebrada los días 19 y 20 de marzo de 2014*. Doc. OMC G/TBT/M/62 (20 de mayo de 2014). <http://www.puntofocal.gov.ar/doc/m62.pdf>

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la Reunión Celebrada los días 18 y 19 de marzo de 2015*. Doc. OMC G/TBT/M/65 (28 de mayo de 2015). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/TBT/M65.pdf>

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Uruguay–Rotulado de Alimentos “Declaración de Uruguay ante el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio”* [Comunicación ante el Comité OTC]. Doc. OMC G/TBT/W/614 (25 de marzo de 2019a). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/TBT/W614.pdf>

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Decisiones y recomendaciones adoptadas por el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC desde el 1 de enero de 1995* [Revisión]. Doc. OMC G/TBT/1/Rev.14 (24 de septiembre de 2019b). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=s:/G/TBT/1R14.pdf&Open=True>

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Apelación [OA]. *Estados Unidos — Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún (“Estados Unidos – Atún II”)*. Doc. OMC WT/DS381/AB/RW2 (14 de diciembre de 2018). https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds381_s.htm

- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Apelación [OA]. *Australia — Determinadas medidas relativas a marcas comerciales, indicaciones geográficas y otros requisitos de empaque neutro aplicables a los productos y embalajes del tabaco (Australia — Tabaco)*. Doc. OMC WT/DS435/AB/R, WT/DS441/AB/R (9 de junio de 2020). https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/435_441abr_e.pdf
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021, abril 13). *Enfermedades no transmisibles (Noncommunicable diseases)*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021, junio 9). *Obesidad y sobrepeso*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] & Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2017). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2016*. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/33680/9789253096084-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], Organización Panamericana de la Salud [OPS], Programa Mundial de Alimentos [WFP] & Unicef. (2018). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2018*. <http://www.fao.org/3/CA2127ES/CA2127ES.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2017, 18 de enero). *Sobrepeso afecta a casi la mitad de la población de todos los países de América Latina y el Caribe salvo por Haití*. <https://www.paho.org/es/noticias/18-1-2017-sobrepeso-afecta-casi-mitad-poblacion-todos-paises-america-latina-caribe-salvo>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2020). *El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53013>
- Sistema de Gestión de la Información del Acuerdo OTC. [Portal web]. (2021). <http://tbims.wto.org/es/>
- Subsecretaría de Salud Pública. (2015). *Consolidado de respuestas a observaciones recibidas durante consulta pública nacional e internacional sobre propuesta de modificación del Decreto Supremo N° 977/96*,

Reglamento sanitario de los alimentos, del Ministerio de Salud de Chile, para la ejecución de la Ley N° 20.606, sobre composición nutricional de los alimentos y su publicidad. Ministerio de Salud, Gobierno de Chile. <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/08/CONSOLIDADO-DE-RESPUESTAS-A-OBSERVACIONES-RECIBIDAS-DURANTE-CONSULTA-PUBLICA.pdf>

Swiss Confederation. (2019). *Sobre G/TBT/N/MEX/178/Add.9 – Proposed amendment of the Mexican Official Standard NOM-051-SCFI/SSA1-2010 for the labelling of pre-packaged food and non-alcoholic beverages.* <https://tradeconcerns.wto.org/es/stcs/details?imsId=608&domainId=TBT>

Thow, A. M., Jones, A., Schneider, C. H. & Labonté, R. (2019). Global Governance of Front-of-Pack Nutrition Labelling: A Qualitative Analysis. *Nutrients*, 11(2), 268. <https://doi.org/10.3390/nu11020268>

World Cancer Research Fund International. (2019). *Building momentum: lessons on implementing a robust front-of-pack food label.* <http://wcrf.org/buildingmomentum>

Capítulo 3

La utilización de foros económicos para demorar la adopción de etiquetado frontal de alimentos: el caso del Mercosur

Gianella Severini · Juan Martín Carballo
María Luján Abramo

INTRODUCCIÓN

Las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) son responsables del 71% de las muertes a nivel global, y ocurren mayormente en países de medianos y bajos ingresos (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2021). Los factores de riesgo modificables de las ECNT incluyen, entre otras causas, el consumo de productos comestibles y bebidas ultraprocesados (PCU), que se caracterizan por ser altos en azúcares, grasas y sodio (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2015). Además, también contienen múltiples aditivos e ingredientes que pueden resultar perjudiciales para la salud y, según lo proclama evidencia reciente, también podrían ser adictivos (Global Food Research Program, 2021).

La alta disponibilidad, accesibilidad e indiscriminada publicidad de estos productos ha fomentado ambientes obesogénicos que promueven la malnutrición por exceso de ingesta de nutrientes críticos (OPS, 2015). En particular, la obesidad y el sobrepeso han posicionado a América Latina como una de las regiones con mayores cargas de malnutrición en múltiples formas. Según datos arrojados por la OPS, un 62,5% de la población adulta de la región de las Américas tiene sobrepeso u obesidad,

lo que representa una de las cifras más altas de todas las regiones de la OMS (OPS, s. f.-b).

Los países que forman parte del proceso de integración económica Mercado Común del Sur (Mercosur) no son ajenos a esta problemática. Según datos relevados en 2016, la prevalencia de sobrepeso y obesidad en adultos en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay ascendió a 62,75%, 56,5%, 53,5% y 62,85%, respectivamente. Resulta alarmante, entonces, que considerando únicamente cuatro países de la región, se evidencie con claridad que más de la mitad de la población está en riesgo de desarrollar enfermedades crónicas cardiovasculares, diabetes y algunos tipos de cáncer (OPS, 2019).

Durante la crisis sanitaria global del COVID-19, se pudo observar a través de los mayores índices de mortalidad y hospitalización que las personas con comorbilidades, incluyendo ECNT relacionadas con patrones alimentarios inadecuados, fueron desproporcionadamente afectadas por el virus SARS-Cov-2 (Katzmarzyk *et al.*, 2020; Popkin *et al.*, 2020). Así, la necesidad de contar con esquemas regulatorios robustos y basados en la mejor evidencia disponible para abordar las ECNT, generada en espacios libres de conflictos de interés, se hizo más urgente que nunca.

Sin embargo, la urgente necesidad de tener mejores marcos regulatorios surgió antes de que la pandemia irrumpiera el escenario global. La OPS, la OMS, relatores de la Organización de Naciones Unidas (ONU), académicos y la sociedad civil han llamado a los Estados a adoptar un paquete de políticas de salud pública que fomente ambientes alimentarios saludables (Pūras, 2020). Entre las medidas recomendadas, el etiquetado frontal nutricional surgió como una política destinada a informar a la población de manera clara y sencilla sobre la calidad nutricional de los productos envasados. Vale la pena mencionar que su efectividad depende de varios componentes clave, incluyendo el diseño gráfico de las advertencias, un modelo de perfil de nutrientes adecuado, evidencia técnica respaldatoria y políticas complementarias.

Este modelo de etiquetado frontal busca informar a los consumidores sobre aquellos productos que contienen exceso de nutrientes críticos, específicamente por medio de sellos que adviertan que son altos en azúcar, grasa y sodio, entre otros. Al respecto, la OPS diseñó un modelo de perfil de nutrientes que establece los puntos de corte a los que las regulaciones deberían someterse para proteger adecuadamente el derecho a la salud en la región, según las características particulares del contexto, el entorno alimentario y el nivel de procesamiento de los alimentos (OPS, 2016).

En América Latina, el sistema de etiquetado frontal de advertencia (EFA) ya comenzó a consolidar sus primeros antecedentes. El Gobierno de Chile fue pionero en adoptar un paquete de medidas para abordar la problemática de obesidad y sobrepeso, incluyendo el recomendado EFA (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] & OPS, 2017). Perú siguió el ejemplo chileno y México dio un paso adelante implementando un EFA que incluye también leyendas cuando un producto contiene cafeína o edulcorantes no calóricos (Alianza por la Salud Alimentaria, 2020). No obstante, si bien en Argentina, Brasil y Uruguay se adoptaron políticas de etiquetado frontal de alimentos, algunas de ellas pendientes de implementación, los países que integran el Mercosur han visto obstaculizada la formulación de estas medidas por argumentos legales y económicos que sostienen que la implementación de un etiquetado frontal debe hacerse por medio de un procedimiento de armonización del bloque, para impedir que la medida se transforme en un obstáculo para el comercio (Decreto 272, 2018; Ley 27642, 2021; Resolução da diretoria colegiada [RDC] 429, 2020).

Así las cosas, el presente artículo explora los fundamentos jurídicos de dichas argumentaciones, dejando claro que la regulación actual del Mercosur no les impide a los países avanzar por medio de esquemas normativos internos —como el EFA— destinados a proteger la salud de la población, en el marco del ejercicio de su soberanía. En primer lugar, se hará referencia a

las resoluciones relevantes que regulan el etiquetado de alimentos en el marco de la legislación actual del Mercosur. Luego, se expondrá brevemente cómo la industria de alimentos utiliza foros comerciales para dilatar la adopción de políticas públicas. Seguidamente, se analizarán los argumentos esgrimidos en este sentido en contra de la adopción de políticas de etiquetado frontal de alimentos en los países del bloque. Por último, se expondrán casos que ilustran el argumento de que cada país puede avanzar con regímenes de etiquetado frontal nutricional. La mirada general de la conclusión apunta a que los argumentos armonizadores en el Mercosur parecen más una estrategia corporativa de dilación que una obligación jurídica regional.

LA REGULACIÓN DEL ETIQUETADO DE ALIMENTOS EN EL MERCOSUR

Entender cómo funciona el dictado de normas en el Mercosur es fundamental para comprender la alegada violación de las normas del bloque cuando un país decide implementar un etiquetado frontal de alimentos. El Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay fue el que dio lugar a ese esquema de integración económica regional (Tratado de Asunción, 1994). Si bien este tratado fue inicialmente suscripto por esos cuatro Estados, Bolivia culminó su proceso de adhesión formal en 2024 (Mercosur, 2024). Además, Venezuela se incorporó en fases posteriores, pero su calidad de Estado parte se encuentra suspendida debido a la ruptura del orden democrático que atraviesa dicho país (Mercosur, 2017).

Uno de los principales objetivos del Mercosur (Mercosur, s. f.-a), contemplado en el artículo 1 del Tratado de Asunción, es que los Estados miembros armonicen sus legislaciones “en las áreas pertinentes, a los fines de lograr el fortalecimiento del proceso de integración” (Tratado de Asunción, 1994). Sin embargo, este compromiso asumido por los Estados funciona hoy

como un argumento de presión para dilatar las discusiones regulatorias de etiquetado frontal de alimentos que se están dando en los países.

El Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Internacional del Mercosur, más conocido como Protocolo de Ouro Preto (1994), es el instrumento jurídico por medio del cual se establecieron los órganos con capacidad decisoria y naturaleza intergubernamental del proceso de integración regional. Estos son: (i) el Consejo Mercado Común (CMC), que es el órgano superior y encargado de la conducción política del proceso de integración; (ii) el Grupo Mercado Común (GMC); y (iii) la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), que asiste al GMC en lo que respecta al funcionamiento de la unión aduanera y las políticas comerciales comunes. Asimismo, el Mercosur cuenta con un órgano unicameral de representación ciudadana que busca incorporar la perspectiva parlamentaria al proceso de integración regional. Este cuerpo, llamado Parlamento del Mercosur (Parlasur), se expide por medio de actos administrativos que no son vinculantes, pero que tienen un carácter consultivo o de opinión. Estos actos se dirigen a los parlamentos nacionales para su consideración y pueden tomar forma de dictámenes, proyectos y anteproyectos de normas, declaraciones e informes, entre otros (Mercosur, s. f.-b).

El GMC es el órgano ejecutivo del Mercosur; se pronuncia mediante resoluciones obligatorias para los Estados parte y adopta decisiones de manera consensuada entre todos los países. En el ámbito de este Grupo existen varios subgrupos de trabajo que tratan temas regulatorios específicos. Entre ellos, el Subgrupo de Trabajo n.º 3 (SGT 3) tiene como objetivo facilitar el comercio y eliminar los obstáculos técnicos, a fin de fomentar la integración regional entre los Estados parte, por medio de reglamentos técnicos. A su vez, el SGT 3 se compone de varias comisiones que llevan a cabo tareas especializadas; una de ellas es la Comisión de Alimentos, cuya competencia se conecta con el rotulado frontal de alimentos a nivel regional (SGT n.º 3, s. f.).

El GMC ha regulado un conjunto de estándares mínimos de

etiquetado de alimentos sobre los cuales cada Gobierno puede avanzar. Estos estándares representan el conjunto básico de requisitos y condiciones de cumplimiento obligatorio en las diversas materias reguladas por el GMC, por lo que funcionan como un piso jurídico —no como un límite o techo— sobre el cual los Estados pueden adicionar otros estándares regulatorios. Es decir, la normativa que emerge del bloque posiciona estándares de cumplimiento mínimo, sin impedir a los países establecer regulaciones adicionales más específicas y/o complementarias.

En 2003 se aprobó el Reglamento Técnico Mercosur (RTM) para rotulación de alimentos envasados, mediante la Resolución 26/03 (Resolución GMC 26, 2003). Este reglamento contiene requisitos mínimos y obligatorios que deben incluir los productos alimenticios envasados, sin impedirle a los países exigir otros requisitos que consideren pertinentes o necesarios para la adecuada protección de su población. El reglamento aplica a la rotulación de todo alimento que haya sido envasado en ausencia del cliente, que se encuentre listo para ser ofrecido a los consumidores y que se comercialice en los Estados parte del Mercosur, cualquiera sea su origen. Si por las características particulares de un alimento se requiere una reglamentación específica, esta se aplica de manera complementaria a lo dispuesto en el reglamento. Además, el reglamento establece definiciones técnicas de algunos términos como: rotulación, envase, alimento envasado, consumidor y aditivo alimentario, entre otros.

Asimismo, el reglamento contiene algunos principios generales que establecen que los alimentos envasados no deben describirse ni presentarse con rótulos que utilicen vocablos u otros elementos que “puedan hacer que dicha información sea falsa, incorrecta, insuficiente, o que pueda inducir a equívoco, error, confusión o engaño al consumidor” (Resolución GMC 26, 2003) con respecto a la verdadera naturaleza del alimento. También, establece que los alimentos envasados no pueden presentar rótulos que les atribuyan efectos o propiedades que no puedan demostrarse, o que resalten supuestas propiedades terapéuticas, medicinales o que mejoran la salud. Respecto

al idioma, la información obligatoria deberá estar redactada en el idioma oficial del país de consumo. Este último punto es importante, ya que es un ejemplo claro de características que varían de un país a otro. Bajo el cumplimiento de los estándares mínimos de etiquetado, se considera el mejor interés de los consumidores y su derecho de acceso a la información.

El reglamento inicial ha tenido varias modificaciones a través de diversas resoluciones emitidas en el ámbito de la Comisión de Alimentos del SGT 3, organismo competente para regular en materia de rotulado de alimentos a nivel regional (SGT n.º 3, s. f.). Esto con el fin de mantener su contenido actualizado según las necesidades del comercio del mercado común. En esas múltiples resoluciones, se ha tenido en cuenta la protección de los derechos a la salud y a la información de los consumidores en numerosas ocasiones, en línea con la resolución del Mercosur que establece los derechos básicos de defensa del consumidor (Resolución GMC 124, 1996).

Los ajustes al contenido del reglamento se dieron por medio de diversas resoluciones —las cuales se detallarán a continuación, haciendo una breve mención a sus disposiciones principales—, en conjunto con resoluciones complementarias adicionales a aplicarse por los Estados miembros. Por ejemplo, la Resolución 44/03 le otorgó carácter obligatorio a la rotulación nutricional y estableció que los productos deben contener, como mínimo, información sobre valor energético, proteínas, carbohidratos, grasas totales, fibra alimentaria, grasas saturadas, grasas trans y sodio (Resolución GMC 44, 2003). Según dicha resolución, estos datos buscan brindar información a los consumidores sobre las propiedades nutricionales de los productos, para que puedan tomar decisiones de compra adecuadas. Adicionalmente, otra resolución sobre el rotulado nutricional de alimentos envasados (Resolución 46/03) contiene disposiciones técnicas y definiciones relevantes específicas sobre declaración de nutrientes, declaración de propiedades nutricionales y requisitos de presentación, entre otras providencias (Resolución GMC 46, 2003).

No obstante, las grandes empresas de PCU y los múltiples actores vinculados a ellas han utilizado los foros de comercio para demorar, obstaculizar y hasta bloquear iniciativas de etiquetado frontal en la región. A continuación se va a explorar cómo ha sido este proceso, para luego navegar el caso del Mercosur.

UTILIZACIÓN DE FOROS ECONÓMICOS COMO PRÁCTICA DE INTERFERENCIA EN LA ADOPCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA INDUSTRIA DE PRODUCTOS COMESTIBLES Y BEBIBLES ULTRAPROCESADOS

Las industrias de PCU involucradas en la cadena de abastecimiento global, ya sea de manera directa o a través de sus aliados, utilizan regularmente amenazas legales para oponerse o retrasar los esfuerzos de los países para introducir políticas de alimentación saludable, tales como el etiquetado nutricional en el frente del envase (Global Health Advocacy Incubator, 2021). Estos argumentos están sesgados por intereses privados y económicos, y los foros regionales establecidos para facilitar el comercio se han convertido en un espacio destinado a canalizar presiones contra este tipo de políticas, vinculadas a supuestas obligaciones contenidas en acuerdos comerciales internacionales o a compromisos de armonización y estandarización.

Dirigir esfuerzos regulatorios hacia los factores modificables de las ECNT trae aparejado de manera indefectible la interferencia de las industrias que fabrican estos productos en los escenarios de toma de decisión. En específico, el Mercosur es un escenario compartido y liderado por autoridades que, sin declarar sus conflictos de intereses, en muchos casos se posicionan en las discusiones anteponiendo los intereses económicos por encima de la salud de la población (Torres Cabrereros, 2021).

El avance del EFA en la región de las Américas y los múltiples obstáculos que han atravesado los países en este camino

han hecho que la discusión de esta política sea una preocupación presente en los escenarios del Mercosur. No obstante, la contradicción mayor que presentan las discusiones y los argumentos dilatorios esgrimidos en el contexto de Mercosur es cuestionar una política de salud pública, con evidencia de respaldo, en un foro comercial.

En estas líneas, es importante destacar que el Mercosur es solamente uno de los escenarios políticos y económicos que se utiliza para postergar o debilitar los procesos de regulación de etiquetado frontal. En el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los Estados también han posicionado asuntos comerciales como límites a esta política alimentaria. Por ejemplo, los estándares del Codex Alimentarius —que, como el Mercosur, no contienen a la fecha directriz alguna sobre etiquetado frontal— también han sido utilizados como supuestas barreras jurídicas ante los países que buscan proteger y promover la salud de sus habitantes. Es relevante también resaltar que, en el marco del Codex, las deliberaciones y el desarrollo de sus directrices “se basan y se alimentan de las experiencias de los países y regiones”, recogiendo “experiencias nacionales a fin de sustanciar la adopción de sus textos” (OPS, s. f.-a). Buscando ahondar en la comprensión de estos argumentos, se expondrán a continuación los desafíos que han surgido dentro del escenario del Mercosur ante los avances de los países en la adopción de políticas de etiquetado frontal nutricional.

UTILIZACIÓN DEL MARCO LEGAL DEL MERCOSUR PARA IMPEDIR EL AVANCE DE POLÍTICAS DE ETIQUETADO FRONTAL NUTRICIONAL

El marco normativo vigente del Mercosur sobre etiquetado de alimentos no contiene normativa que regule el etiquetado frontal de alimentos. No existe ordenamiento alguno en el esquema normativo del bloque que les impida a los Estados miembros avanzar libremente hacia la adopción de medidas de etiquetado frontal de alimentos. Como se verá más adelante, el

Mercosur establece requerimientos mínimos sobre etiquetado de alimentos y cada país tiene competencia para ampliar sus niveles de protección, sobre todo cuando se implementan regulaciones para preservar la salud.

El Acuerdo de Buenas Prácticas Regulatorias y Coherencia Regulatoria del Mercosur (Decisión CMC 20, 2018) establece con claridad que si bien los Estados se comprometen a promover prácticas regulatorias para facilitar el comercio, ello no les impide adoptar medidas regulatorias según compromisos asumidos internacionalmente, “con vistas a alcanzar objetivos legítimos de política pública”. Asimismo, los Estados se reservan la modificación y ampliación de sus regímenes normativos “con el objetivo de lograr que su régimen regulatorio sea más efectivo” (Decisión CMC 20, 2018). La armonización con fines comerciales, entonces, no restringe a los países de avanzar hacia la adopción de políticas públicas que protejan objetivos legítimos de salud, y que al mismo tiempo permitan el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos contraídas por los Estados miembros.

La adopción por parte de un país del bloque de un etiquetado frontal de alimentos no contradice la armonización, en tanto ese principio se cumple al dar cabal cumplimiento a todos los requerimientos de rotulado establecidos en la normativa vigente del bloque económico, que únicamente ha establecido estándares mínimos de información nutricional en la parte posterior del envase. La armonización legislativa no se ve afectada por medidas que no contradigan las resoluciones obligatorias vigentes.

Más allá de que no exista una norma común en Mercosur que impida el avance de los países en el ámbito doméstico, es relevante hacer algunas consideraciones respecto de una eventual norma armonizadora. Para empezar, cualquier intento de avanzar hacia una norma armonizadora dentro del Mercosur debería generarse en un mecanismo participativo y transparente, en el que se visibilicen y prevengan posibles conflictos de interés. La norma de EFA es una medida de salud pública, por lo

que sus consideraciones principales deben encontrarse en ese ámbito. El Mercosur, incluidos sus diversos órganos y mecanismos de deliberación y toma de decisión, está enfocado en las temáticas comerciales, más allá de los numerosos avances en temas de protección del consumidor, del ambiente y de la salud, entre otros. Por ello, las eventuales discusiones de etiquetado frontal deberían asegurar que las personas que representen a los Estados miembros provengan de los ministerios de salud, más allá de que sea importante tener en cuenta las perspectivas comerciales vinculadas con esta medida. Dadas las dinámicas actuales, son bajas las probabilidades de que un eventual proceso de armonización asegure la participación de autoridades y referentes del ámbito de la salud pública, además de garantizar transparencia en la discusión, mecanismos de visibilización y prevención de conflictos de interés en los procesos de toma de decisión. Por tal motivo, las autoridades sanitarias de los países y las organizaciones de la sociedad civil han impulsado fuertemente el avance doméstico de estas medidas.

A pesar de la inexistencia de una norma de etiquetado frontal en el Mercosur, y de la urgencia de esa medida para garantizar la protección del derecho a la salud y a alimentación, se han presentado argumentos contra las iniciativas de etiquetado frontal de cada uno de los países del bloque, alegando que esta medida violaría la normativa del Mercosur. En el momento que los países comunicaron sus intenciones de regular en materia de etiquetado frontal nutricional, se presentaron argumentos contrarios al avance tanto local como del bloque.

Los argumentos plantean básicamente que los Estados que integran el Mercosur están impedidos de avanzar a nivel doméstico en tanto no exista una resolución dentro del Mercosur que establezca una norma común. Sin embargo, de existir tal normativa, únicamente establecería estándares mínimos sobre los cuales los países podrían ampliar, de todas maneras, sus estándares protectorios. Se ha dicho también que avanzar de forma unilateral terminará generando más costos a la industria de ese país, en tanto eventualmente tendrán que volver a

cambiar el etiquetado para adecuarse a una medida armonizada en el bloque regional. Es importante aclarar que este argumento no es asimilable al de obstáculos técnicos al comercio (OTC), presente en el ámbito de la OMC, aunque pueden tener algunos puntos de contacto. De fondo, en ambos casos existe una preocupación por el impacto en el comercio internacional, sea a nivel global o del bloque regional. Sin embargo, el foco del argumento del Mercosur está en que la armonización impide el avance a nivel doméstico, sin considerar los efectos de la inacción ni valorar cada una de las medidas domésticas. La discusión sobre eventuales OTC permite hacer una valoración de la medida en concreto, que incluye considerar su efectividad para cumplir el objetivo no comercial (en este caso, la protección de la salud y de la alimentación) y evaluar si existen medidas alternativas de menor impacto en el comercio con un igual nivel de protección del objetivo no comercial.

En Uruguay, donde se adoptó recientemente un etiquetado frontal de advertencia, la experiencia local fue duramente afectada, demorada y debilitada por los argumentos y supuestos compromisos regionales (Ares *et al.*, 2020). Incluso, una de las decisiones de posponer la entrada en vigencia de la política de etiquetado específicamente menciona la necesidad de evaluar eventuales impactos en los compromisos regionales de Uruguay. El artículo 2 del Decreto 91/20 crea “una comisión de trabajo multidisciplinaria con el fin de evaluar lo relativo al rotulado de alimentos valorando la armonización en el marco de la normativa del MERCOSUR”.

En Brasil, la interferencia de la industria alimenticia a nivel local resultó en un etiquetado frontal de alimentos cuyo modelo de perfil de nutrientes es débil para prevenir ECNT (Peres, 2021). Al respecto, en reuniones del SGT n.º 3, Argentina y Paraguay manifestaron su preocupación ante el avance de los procedimientos internos regulatorios de Brasil sobre la temática, entendiendo que estos podrían generar rigidez al momento de negociar en el Mercosur sobre etiquetado nutricional frontal de alimentos. Brasil inició procedimientos regulatorios y

de consulta sobre etiquetado frontal de alimentos dentro de la Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) en 2018 y 2019. A fines de 2020, aprobó un esquema de etiquetado frontal con puntos de corte para productos altos en nutrientes críticos, por encima de las recomendaciones del modelo de perfil de nutrientes de la OPS. Además, estableció un esquema de implementación muy amplio, con extensiones sucesivas que permiten, por ejemplo, que las bebidas no alcohólicas en envases retornables no necesiten cumplir con la norma hasta los 50 meses después de su publicación (RDC 429, 2020).

En Paraguay se han presentado también iniciativas de etiquetado frontal en el congreso, aunque sin mayores avances, lo que quizás sea un indicio de por qué el argumento del Mercosur no ha sido usado en ese país (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay, 2018). En Argentina, por su parte, en septiembre del 2021 el Congreso de la Nación aprobó una ley de etiquetado frontal robusta que contiene un paquete de medidas de promoción de la salud y alimentación saludable basado en los parámetros recomendados por la OPS (Ley 27 642, 2021). Esta fue reglamentada en marzo de 2022, pero previo a esta legislación hubo diversas propuestas de etiquetado frontal que se tramitaron por distintas vías, pues el Poder Ejecutivo había presentado propuestas en el Mercosur y en la Comisión Nacional de Alimentos (Fundación InterAmericana del Corazón, 2021). Tan pronto como el Senado argentino aprobó el proyecto de ley de alimentación saludable, en octubre de 2020, y este se giraba a diputados, el *lobby* contra el avance de la medida fue evidente. Allí, la armonización del Mercosur fue un argumento repetido entre quienes insistentemente posicionaban los intereses comerciales sobre la protección de la salud de millones de personas (Cantando, 2021; “Etiquetado de alimentos: la industria le reza”, 2021; Torres Cabrereros, 2021).

LA DISCUSIÓN DEL ETIQUETADO FRONTAL EN EL MERCOSUR

En los últimos años se ha debatido la cuestión del etiquetado frontal en el Mercosur sin un progreso formal. En junio de 2018, en una reunión de ministros de salud del Mercosur llevada a cabo en Paraguay, se firmó un acta de aprobación de declaraciones y acuerdos en temas de etiquetado frontal de alimentos, fortalecimiento institucional y cobertura universal de salud, entre otras temáticas (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay, 2018). Se expresó así la intención de avanzar en estas materias por medio de acciones de cooperación técnica con la OPS y la OMS, lo cual demuestra el rol de referencia que tiene estas entidades de salud dentro del Mercosur. Además, estas organizaciones también brindaron apoyo a las comisiones intergubernamentales sobre nutrición, a fin de favorecer acuerdos sobre etiquetado frontal de alimentos que adviertan sobre cantidades elevadas de azúcares, grasas y sal.

Posteriormente, en la reunión del SGT 3 de noviembre de aquel año, en la cual participaron las delegaciones de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, se emitió un acta en la cual se incluyó la elaboración de un RTM para rotulado nutricional frontal dentro de los pedidos de revisión en cuestiones alimentarias (Acta SGT n.º 3 02, 2019). Allí los distintos países solicitaron tener en cuenta referencias internacionales y no restringirlo a un modelo de etiquetado específico. En reuniones posteriores del SGT n.º 3, los coordinadores nacionales del grupo de trabajo acordaron comenzar el tratamiento del rotulado nutricional frontal y se tuvieron discusiones sobre las experiencias de etiquetado en Brasil y Uruguay. También hubo reuniones donde los países intercambiaron experiencias y analizaron retos en la implementación de un etiquetado frontal de advertencias en la región, haciendo énfasis en la gravedad de la situación epidemiológica de obesidad, sobrepeso y enfermedades crónicas relacionadas (Consenso Salud, 2019; República Argentina, 2019). Las conversaciones armonizadoras en este espacio continua-

ron durante 2020 y 2021 sin progresos. A abril de 2022, no ha habido avances respecto de una medida de etiquetado frontal de alimentos para el bloque (Acta SGT n.º 3 02, 2021).

En el marco del Parlasur, algunos sucesos relevantes ocurrieron en los últimos años (Parlasur, 2018, 2019). Para empezar, Argentina y Paraguay presentaron críticas contra el etiquetado de Uruguay ante esta entidad. Además, en este escenario se llevaron a cabo una serie de reuniones en 2019 sobre etiquetado frontal de alimentos, algunas de ellas con participación de la OPS (OPS, s. f.-c). A fines del 2019 se presentó el anteproyecto de armonización de etiquetado a nivel regional en el contexto del Parlasur (Parlasur, s. f.). Si bien los anteproyectos son propuestas cuyo propósito es armonizar las legislaciones de los Estados miembros, y se dirigen a los poderes legislativos nacionales para su eventual consideración, abren un espacio de debate y discusión necesario para avanzar hacia directrices armonizadoras que sean vinculantes para los países (Mercosur, s. f.-b).

El anteproyecto de etiquetado frontal de Parlasur tiene como principios rectores los derechos humanos, la promoción de la soberanía alimentaria, y el acceso a la alimentación saludable y la información nutricional de calidad. Dentro de sus objetivos busca proteger a niños, niñas y adolescentes y prevenir el consumo de alimentos que puedan resultar perjudiciales, entre otros. Este incluye disposiciones sobre alimentación en los centros educativos y publicidad de alimentos, al mismo tiempo que es enfático en determinar los umbrales de los nutrientes críticos según las recomendaciones de la OPS y la OMS. Sin embargo, a abril de 2022 no ha habido avances concretos sobre su adopción.

LOS PAÍSES DEL MERCOSUR HAN ESTABLECIDO DIVERSAS MEDIDAS DE ETIQUETADO QUE NO ESTÁN ARMONIZADAS EN EL BLOQUE

En los países que integran el Mercosur, existen diversos sistemas de etiquetado sobre otras materias que están justificados

por razones de salud. Estos, pese a ser diferentes y no estar armonizados en el bloque regional, no han generado reclamos sobre eventuales violaciones a compromisos legales. A continuación se comentarán tres tipos de regulación de etiquetado de alimentos. Estos evidencian que siempre que un país cumpla con los requerimientos mínimos establecidos a nivel regional y justifique la necesidad de tener regulaciones más protectoras, se puede avanzar hacia la implementación de medidas de forma unilateral.

En 2015, en materia de regulación de etiquetado de alérgenos, la Anvisa de Brasil aprobó la Resolución 26/15 sobre esta materia, complementaria al Reglamento Técnico sobre Etiquetado de Alimentos Envasados en Brasil, contenido en la Resolución 259/2002. La Resolución 26/15 regula el etiquetado obligatorio que deben tener aquellos productos que puedan causar alergias alimentarias, complementario al etiquetado estándar de los productos. Esta resolución fue el resultado de un fuerte proceso colaborativo de la Anvisa con la sociedad civil (Põe no Rótulo, s. f.), y busca contribuir a cumplir con el derecho a la información adecuada de los consumidores, ya que conocer los efectos adversos que un producto puede ocasionar en la salud es un derecho esencial garantizado a toda la población brasileña en el Código de Defensa del Consumidor (Ley 98 078, 1990).

La regulación de etiquetado de alérgenos fue objeto de resistencia y controversia por parte de la industria alimentaria; fue incluso objeto de una impugnación judicial, que fue rechazada. La Associação Brasileira das Pequenas e Médias Cooperativas e Empresas de Laticínios planteó que la resolución de la Anvisa generaba confusión al consumidor y podía afectar su salud. Asimismo, consideró que perjudicaba al mercado interno de Brasil y que implicaba una violación a la normativa de Mercosur. En respuesta, el juez consideró el derecho de los consumidores a ser informados, como grupo vulnerable dentro de la sociedad, y afirmó que las empresas tanto nacionales como importadoras tienen la obligación de informar y conocer los riesgos que un producto puede causar a la salud y seguridad de los consumidores (Chaddad Cury & Mainier Hack, 2016).

La resolución de la Anvisa sobre alérgenos está vigente en la actualidad. Si bien no existe armonización en el Mercosur sobre este tipo de etiquetado, Brasil pudo avanzar de manera unilateral e independiente en la materia. Lo hizo de forma contundente, protegiendo a su población ante los riesgos que ciertos componentes alimentarios pueden significar para la salud. A la fecha, esta regulación sobre etiquetado de productos con alérgenos tiene características que no han sido replicadas en otros países del bloque regional.

El etiquetado que indica la presencia de gluten en los alimentos es otro tipo de etiquetado que ha sido unilateral y heterogéneamente regulado por países del Mercosur, sin que esto se considere una barrera comercial que atenta contra la armonización del bloque. Brasil estableció por la Ley 10674/2003 un etiquetado de alimentos con gluten, incluyendo la frase “contiene gluten” o “no contiene gluten” para informar sobre la presencia de dicho componente en los alimentos y sobre aquellos que son libres de gluten, respectivamente (Ley 10674, 2003). Por su parte, Argentina regula el etiquetado obligatorio de alimentos sin trigo, avena, cebada y centeno (TACC) incluyendo un logo en aquellos que están libres de dichos componentes. Su implementación se realizó a través de una modificación introducida al Código Alimentario Argentino por medio de las Resoluciones Conjuntas 201/2011 y 649/2011 (Resolución Conjunta 10-E, 2017).

En el caso de Paraguay, la Ley 3109/2006 adoptó el símbolo internacional de productos alimenticios sin gluten, que debe estar impreso en forma clara y legible en aquellos productos sin TACC (Ley 3179, 2006). Posteriormente, con el fin de garantizarle a los consumidores el acceso a información clara, sencilla y veraz sobre la composición nutricional de los alimentos, la Ley 6072/2018 estableció que los alimentos sin gluten, adicionalmente, deben tener una de estas leyendas: “sin gluten”, “no contiene gluten” o “sin TACC” (Ley 6072, 2018). Uruguay también implementó el símbolo internacional para el etiquetado de alimentos que sean aptos para celíacos, de manera voluntaria, por medio de la Ley 16096 (“Edil propone que etiquetado

para celíacos”, 2015; Ley 16096, 1989). Esta diversidad de regulaciones ilustra, nuevamente, con claridad como cada país tiene la potestad sanitaria de regular materias de manera diversa, de acuerdo a la realidad y a las necesidades locales, más allá del cumplimiento de los requerimientos mínimos establecidos a nivel regional.

Asimismo, Brasil y Uruguay regulan el etiquetado de alimentos que contienen productos u organismos genéticamente modificados, sin haber sido esto armonizado en el Mercosur. Estos países ordenaron incluir logos diferentes que indiquen la presencia de transgénicos en un producto, sin que esto signifique una barrera comercial (Ley 11105, 2005; Portaria 2658, 2003; Resolución 722/18, 2018). No existen normativas similares en Argentina y en Paraguay.

Estos ejemplos no pretenden ser una lista exhaustiva, sino más bien demostrar que hay ámbitos de regulación de etiquetados de productos alimenticios en los que los países del bloque difieren. El objetivo es, también, demostrar que en la práctica existe una tolerancia a esta regulación diferenciada. El Acuerdo de Buenas Prácticas Regulatorias y Coherencia Regulatoria del Mercosur (Decisión CMC 20, 2018) establece como objetivo general el incentivo a los Estados parte de adoptar “medidas de coherencia regulatoria para impulsar las buenas prácticas regulatorias”. Estas buenas prácticas son definidas como directrices y recomendaciones internacionalmente reconocidas, o que están basadas en directrices elaboradas por organismos de normalización internacionales. De todas formas, estos incentivos no afectan el derecho de los Estados parte a adoptar medidas que consideren apropiadas con vistas a alcanzar objetivos legítimos de política pública. Esta heterogeneidad normativa se justifica en razones de salud y de acceso a información por parte de consumidores. Al mismo tiempo, esto no implica que los Estados dejen de cumplir con las resoluciones del Mercosur; las cumplen y escogen avanzar con mejores estándares por fundamentos y objetivos legítimos, tales como la protección de la salud y la alimentación adecuada.

CONCLUSIÓN

El marco normativo sobre etiquetado de alimentos en el Mercosur representa un conjunto de estándares mínimos sobre los cuales los países pueden avanzar buscando una mayor protección de los derechos de la población, en tanto garantes del derecho a la salud reconocido en sus constituciones y en los tratados internacionales de derechos humanos. Si bien uno de los principales objetivos del Mercosur es armonizar las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes para lograr el fortalecimiento del proceso de integración, esto no funciona como barrera legal para que un país actúe dentro de sus facultades y proponga e implemente políticas innovadoras, con el fin de brindarle un marco protectorio más robusto a su población. Incluso, dentro de los mecanismos de integración regional, el avance de un país en políticas más protectoras favorece el funcionamiento dinámico del bloque, ya que da la posibilidad de aprender de las experiencias nacionales para luego replicar y mejorar las medidas a nivel regional.

En el caso del etiquetado de alimentos, el RTM para rotulación de alimentos envasados contiene los requisitos mínimos y obligatorios que debe contener el etiquetado de los alimentos envasados. El Mercosur no contiene normas específicas de etiquetado nutricional frontal de productos alimenticios, a pesar de algunos esfuerzos en este sentido, y no impide que los países puedan avanzar en este sentido.

De hecho, en los últimos años los países del Mercosur han comenzado a avanzar en la aprobación e implementación de un etiquetado frontal de alimentos a nivel doméstico, en consideración de la problemática de salud pública vinculada a la dieta. Uruguay aprobó una regulación de etiquetado frontal de advertencia de alimentos en 2018¹ (Decreto 272, 2018), con pos-

1. El Decreto 272/2018 de etiquetado frontal de alimentos estableció que su implementación iba a comenzar el 1 de marzo de 2020, luego de 18 meses de adaptación para la industria. Sin embargo, el nuevo Gobierno uru-

teriores modificaciones. Brasil terminó su proceso regulatorio en la Anvisa en 2020 y comenzó a implementarlo en octubre de 2022² (RDC 26, 2015). En Argentina, la ley aprobada en septiembre del 2020 ha sido reglamentada en marzo de 2022, con un proceso de implementación gradual. Por último, en Paraguay existen iniciativas que buscan implementar este etiquetado.

La armonización y estandarización en el ámbito del Mercosur se ha convertido en un argumento para dilatar y/o bloquear la adopción de esta medida en los países. En cada uno de ellos se ha presentado el argumento de la armonización en el Mercosur como una barrera legal para demorar los procesos nacionales. Este argumento plantea que los Estados del Mercosur están impedidos de avanzar a nivel doméstico hasta que exista una resolución en el bloque, y que avanzar de forma unilateral generará más costos a la industria debido a los cambios de etiquetados. Sin embargo, considerando lo expuesto, está claro que los Estados parte del Mercosur pueden avanzar y aprobar las medidas a nivel nacional que consideren apropiadas para alcanzar objetivos legítimos de política pública, como la protección del derecho a la salud y la alimentación adecuada.

Otras experiencias regulatorias de los Estados miembros demuestran que adicionar regulaciones respecto del etiquetado no contradice las normas de armonización del Mercosur. Los etiquetados de alérgenos y transgénicos en los que avanzó Brasil de forma autónoma son ejemplos de ello. Igualmente, los

guayo suspendió su entrada en vigencia por 120 días, a través de un decreto emitido el 11 de marzo del 2020. Este último también creó una comisión para la armonización del contenido del etiquetado uruguayo con la normativa del Mercosur.

2. La Anvisa abrió una consulta pública en 2018 para recibir opiniones sobre el informe del impacto regulatorio de un posible etiquetado frontal en el país. Luego, en septiembre de 2019, abrió una consulta pública sobre un etiquetado frontal de advertencia. La política de etiquetado fue aprobada en 2020 y entró en vigencia en 2022. Más información disponible en: <http://portal.anvisa.gov.br/>

diferentes etiquetados sobre gluten/TACC que hay en Argentina y Brasil demuestran que se pueden cumplir los requerimientos mínimos y al mismo tiempo avanzar en regulaciones específicas complementarias.

Si bien estandarizar la normativa parece una opción de armonización recomendable, esto no impide que un país actúe dentro de sus facultades y proponga e implemente políticas de salud innovadoras que busquen brindarle un marco protectorio más fuerte a su población. En este punto es importante destacar el rol de la práctica de los Estados miembros de Mercosur, como un elemento para interpretar las obligaciones regionales en la forma que se ha sugerido en este artículo.

Finalmente, es importante prestar atención a cómo la industria continúa utilizando el argumento del Mercosur para dilatar la adopción del etiquetado frontal y de otras políticas que busquen proteger el derecho a la alimentación adecuada. Será esencial seguir de cerca las discusiones que ocurran en el futuro tanto en este espacio como en otros foros comerciales, como el Codex Alimentarius y el Comité OTC de la OMC, pues esto permitirá refutar los argumentos que se presenten con el único fin de dilatar la adopción de estas medidas. Igualmente, habrá que analizar qué sucede respecto de la adopción de un etiquetado frontal para el Mercosur en el espacio de discusión del SGT n.º 3. Sería interesante analizar cómo se desarrollarán esas discusiones, esperando que puedan tener mayor participación de la sociedad civil y los sectores de salud pública que protejan la adopción de políticas públicas, en un contexto de transparencia y libre de conflicto de interés.

REFERENCIAS

- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), 1 de enero de 1995. https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm
- Acta SGT n.º 3 02 de 2019 [Mercosur]. LXIX reunión ordinaria del subgrupo de trabajo n.º 3 “reglamentos técnicos y evaluación de la

conformidad” / Comisión de Alimentos. 1-4 de julio de 2019. http://www.puntofocal.gov.ar/doc/lxix_ca_02-19_acta.pdf

Acta SGT n.º 3 03 de 2020 [Mercosur]. LXXIV reunión ordinaria del subgrupo de trabajo n.º 3 “reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad” / Comisión de Alimentos. 4-20 de noviembre de 2020. http://www.puntofocal.gov.ar/doc/lxxiv_ca_03-20_acta.pdf

Acta SGT n.º 3 02 de 2021 [Mercosur]. LXXVI reunión ordinaria del subgrupo de trabajo n.º 3 “reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad” / Comisión de Alimentos. 26 de mayo-11 de junio de 2021. http://www.puntofocal.gov.ar/doc/lxxvi_ca_02-21_acta.pdf

Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica [ANMAT] & Ministerio de Salud. (2017). *Directrices para el rotulado de alérgenos y sustancias capaces de producir reacciones adversas en individuos susceptibles de productos alimenticios envasados*. http://www.anmat.gov.ar/alimentos/DIRECTRICES_ROTULADO_ALERGENOS.pdf

Alianza por la Salud Alimentaria. (2020). *Etiquetado frontal de advertencia en México: un paso adelante para combatir la epidemia de obesidad y diabetes y fortalecer nuestro sistema inmune*. <https://alianzasalud.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/d-2009-etiquetado-frontal-advertencia-hoja-Informativa.pdf>

Ares, G., Bove, I., Díaz, R., Moratorio, X., Benia, W. & Gomes, F. (2020). Food industry arguments against front-of-package nutrition labels in Uruguay. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 44, e20. <https://doi.org/10.26633/rpsp.2020.20>

Cantando, M. (2021, 24 de marzo). El Gobierno plancha la ley de etiquetado frontal a la espera de un acuerdo en el Mercosur. *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com.ar/nota/132920-el-gobierno-plancha-la-ley-de-etiquetado-frontal-a-la-espera-de-un-acuerdo-en-el-mercotur/>

Cátedra Josue de Casto & Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde, Universidade de São Paulo [NUPENS USP]. (2021). *Diálogo sobre productos alimenticios ultraprocesados: soluciones para sistemas alimentarios saludables y sostenibles*. https://www.fsp.usp.br/nupens/wp-content/uploads/2021/06/Documento-Dia%CC%81logo-Ultraprocesados_EN.pdf

- Chaddad Cury, M. C. & Mainier Hack, F. (2016, 4 de julio). Justiça Federal confirma necessidade de urgente vigência da norma de alergênicos (RDC 26/15). *Migalhas*. <https://www.migalhas.com.br/depeso/241770/justica-federal-confirma-necessidade-de-urgente-vigencia-da-norma-de-alergenic-rdc-26-15>
- Código Alimentario Argentino. Ley 18284 de 1969. Capítulo xv “Productos estimulantes o fruitivos”. 28 de julio de 1969 (Argentina). http://www.conal.gob.ar/ultimas_modificaciones/Capitulo_XV.pdf
- Código de Defensa del Consumidor del Brasil. Ley 9 8078 de 1990. 11 de septiembre de 1990 (Brasil). <https://vlex.es/vid/oacute-digo-defensa-consumidor-brasil-51555909>
- Consenso Salud. (2019, 6 de mayo). *Intercambio de experiencias en la implementación de advertencias al etiquetado frontal de alimentos*. <http://www.consensosalud.com.ar/intercambio-de-experiencias-en-la-implementacion-de-advertencias-al-etiquetado-frontal-de-alimentos/>
- Decisión 20 de 2018 [Mercosur]. Acuerdo de buenas prácticas regulatorias y coherencia regulatoria del Mercosur. 17 de diciembre de 2018. <https://www.carballeiro.com/scripts/mercurnormasver.php?norma=CMCDECo0020201800&referer=&trozo=&laro=&trozo1=&lar1=&trozo2=&lar2>
- Decreto 272 de 2018 [Ministerio de Salud Pública]. Modificación del Reglamento Bromatológico Nacional. 29 de agosto de 2018 (Uruguay). https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/decretos/08/cons_min_705.pdf
- Edil propone que etiquetado para celíacos sea obligatorio. (2015, 24 de agosto). *El Observador*. <https://www.elobservador.com.uy/nota/edil-propone-que-etiquetado-para-celiacos-sea-obligatorio-2015824500>
- Etiquetado de alimentos: la industria le reza a la Cancillería para pisar la ley. (2021, 12 de marzo). *Letra P*. <https://www.lettrap.com.ar/nota/2021-3-12-13-24-o-etiquetado-de-alimentos-la-industria-le-reza-a-la-cancilleria-para-pisar-la-ley>
- Fundación InterAmericana del Corazón. (2021). *Tutorial: Etiquetado frontal en la Argentina—Contexto 2021*. <https://www.ficargentina.org/etiquetado-frontal-en-argentina-contexto-2021/>

- Global Food Research Program. (2021). *Productos comestibles ultraprocesados: una amenaza global a la salud pública*. University of North Carolina at Chapel Hill. https://globalfoodresearchprogram.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/10803/2021/04/UPF_ultra-processed_food_fact_sheet_Spanish_espanol.pdf
- Global Health Advocacy Incubator. (2021). *Detrás de las etiquetas: la batalla de la industria de alimentos y bebidas ultraprocesados contra las políticas de alimentación saludable*. Campaign for Tobacco Free Kids. <https://upindustrywatch.net/>
- Katzmarzyk, P. T., Salbaum, J. M. & Heymsfield, S. B. (2020). Obesity, noncommunicable diseases, and COVID-19: A perfect storm. *American Journal of Human Biology: The Official Journal of the Human Biology Council*, 32(5), e23484. <https://doi.org/10.1002/ajhb.23484>
- Ley 10674 de 2003. *Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten, como medida preventiva e de controle da doença celíaca*. 16 de mayo de 2003. DO: 19.5.2003 (Brasil). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.674.htm
- Ley 11105 de 2005. *Regulamenta os incisos II, IV e V do § 10 do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei no 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória no 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 50, 60, 70, 80, 90, 10 e 16 da Lei no 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências*. 24 de marzo de 2005. DO: 28.3.2005 (Brasil). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm
- Ley 16096 de 1989. *Declaración de interés nacional. Enfermedad celíaca*. 16 de octubre de 1989 (Uruguay). <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1206123.htm>
- Ley 3179 de 2006. *Que adopta el símbolo internacional de productos alimenticios "sin gluten", aptos para enfermos celíacos y se arbitran las medidas de control y ejecución de su uso*. 23 de noviembre de 2006 (Paraguay). <https://www.bacn.gov.py/archivos/3896/20150914081400.pdf>
- Ley 6072 de 2018. *Establece medidas de control de productos sin gluten*. 8 de agosto de 2018 (Uruguay). <https://www.bacn.gov.py/leyes->

paraguayas/8495/ley-n-6072-establece-medidas-de-control-de-productos-sin-gluten#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,la%20composici%C3%B3n%20nutricional%20de%20los,

Ley 27642 de 2021. *Promoción de la alimentación saludable*. 26 de octubre (Argentina). <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/252728/20211112#:~:text=Se%20proh%C3%ADbe%20toda%20forma%20de,a%20ni%C3%B3s%2C%20ni%C3%B3as%20y%20adolescentes>

Mercosur. (s. f.-a). *Objetivos del MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/quienes-somos/objetivos-del-mercotur/>

Mercosur. (s. f.-b). ¿Qué es el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR)? *Mercotur*. <https://www.mercosur.int/quienes-somos/parlasur/>

Mercosur. (2017, 5 de agosto). *Suspensión de Venezuela en el MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/suspension-de-venezuela-en-el-mercotur/>

Mercosur. (2024, 17 de julio). *Bolivia depositó el instrumento de ratificación del protocolo de adhesión al MERCOSUR*. <https://www.mercosur.int/bolivia-deposito-el-instrumento-de-ratificacion-del-protocolo-de-adhesion-al-mercotur/>

Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay. (2018, 15 de junio). *Ministros de salud del MERCOSUR acordaron garantizar el Acceso Universal de Salud*. <https://www.mspbs.gov.py/portal/15134/ministros-de-salud-acuerdan-enfocar-el-desarrollo-de-la-cobertura-universal-de-la-salud.html>

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021, 13 de abril). *Enfermedades no transmisibles*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] & Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2017). *Aprobación de nueva ley de alimentos en Chile: resumen del proceso*. <http://www.fao.org/3/i7692s/i7692s.pdf>

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (s. f.-a). *Etiquetado frontal*. <https://www.paho.org/es/temas/etiquetado-frontal>

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (s. f.-b). *Prevención de la Obesidad*. <https://www.paho.org/es/temas/prevencion-de-la-obesidad>

obesidad#:~:text=La%20Regi%C3%B3n%20de%20las%20Am%C3%A9ricas%20tiene%20la%20prevalencia%20m%C3%A1s%20alta,60.9%25%20de%20las%20mujeres

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (s. f.-c). OPS participó en la sesión del PARLASUR sobre etiquetado frontal de alimentos.

https://www.paho.org/uru/index.php?option=com_content&view=article&id=1348:ops-participo-en-la-sesion-del-parlasur-sobre-etiquetado-frontal-de-alimentos&Itemid=451

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2015). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/7698>

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2016). *Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/18621>

Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2019). *Indicadores básicos 2019. Tendencias de la salud en las Américas*. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/51543/9789275321287_spa.pdf?sequence=7&isAllowed=y

Parlamento del Mercosur [Parlasur]. (s. f.). *Ante proyecto de norma. Derecho a la alimentación saludable, acceso a la información fundada y etiquetado de alimentos en el Mercosur*. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/17360/1/p-a-r-l-a-s-u-r-iniciativa-derecho-alimentacion-saludable.pdf>

Parlamento del Mercosur [Parlasur]. (2018, 21 de noviembre). *Comisión de Desarrollo y Salud del Parlasur debate la armonización de la normativa de rotulado en alimentos*. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/16108/1/secretaria/comision-de-desarrollo-y-salud-del-parlasur-debate-la-armonizacion-de-la-normativa-de-rotulado-en-alimentos.html>

Parlamento del Mercosur [Parlasur]. (2019, 17 de octubre). *Comunicado de Prensa – Anteproyecto de norma sobre etiquetado de alimentos*. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/17360/1/parlasur/comunicado-de-prensa—anteproyecto-de-norma-sobre-etiquetado-de-alimentos.html>

Peres, J. (2021, 5 de abril). How the ultraprocessed industry has deceived the Brazilian health agency. *O joio e o trigo*. <https://ojoioeotrigo>

com.br/2021/04/how-the-ultraprocessed-industry-has-deceived-anvisa/

Põe no Rótulo. (s. f.). *Alergênicos*. <https://www.poenorotulo.com.br/aler geneticos>

Popkin, B. M., Du, S., Green, W. D., Beck, M. A., Algaith, T., Herbst, C. H., Alsukait, R. F., Alluhidan, M., Alazemi, N. & Shekar, M. (2020). Individuals with obesity and COVID-19: A global perspective on the epidemiology and biological relationships. *Obesity Reviews*, 21(11), e13128. <https://doi.org/10.1111/obr.13128>

Portaria 2658 de 2003 [Ministério da Justiça]. Definir o símbolo de que trata o art. 2º, § 1º, do Decreto 4.680, de 24 de abril de 2003, na forma do anexo à presente portaria. 26 de diciembre de 2003 (Brasil). <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-pecuarios/alimentacao-animal/arquivos-alimentacao-animal/legislacao/portaria-no-2-658-de-22-de-dezembro-de-2003.pdf>

Protocolo de Ouro Preto (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur). 17 de diciembre de 1994. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/>

Pūras, D. (2020, 27 de julio). *Statement by the UN Special Rapporteur on the right to health on the adoption of front-of-package warning labelling to tackle NCDs*. UN Human Rights Office. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26130&LangID=E>

República Argentina. (2019, 2 de mayo). Autoridades de salud y ops inauguraron encuentro sobre etiquetado frontal en el marco del Mercosur. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/autoridades-de-salud-y-ops-inauguraron-encuentro-sobre-etiquetado-frontal-en-el-marco-del>

Reglamento Bromatológico Nacional. Decreto 315 de 1994. 5 de julio de 1994 (Uruguay). <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/uru3268anx.pdf>

Resolução da diretoria colegiada (RDC) 259 de 2002 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária]. Observação: a Resolução – RDC n.º 136, de 8 de fevereiro de 2017, se aplica de maneira complementar à esta Resolução. 23 de septiembre de 2002 (Brasil).

Resolução da diretoria colegiada (RDC) 26 de 2015 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária]. Dispõe sobre os requisitos para rotulagem obrigatória dos principais alimentos que causam alergias alimentares. 2 de julio de 2015 (Brasil). <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/inspecao/produtos-vegetal/legislacao-1/biblioteca-de-normas-vinhos-e-bebidas/resolucao-rdc-no-26-de-2-de-julho-de-2015.pdf/@download/file/resolucao-rdc-no-26-de-2-de-julho-de-2015.pdf>

Resolução da diretoria colegiada (RDC) 429 de 2020 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária]. Dispõe sobre a rotulagem nutricional dos alimentos embalados. 9 de octubre de 2020 (Brasil). http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/RDC_429_2020_COMP.pdf/2ed9794e-374c-4381-b804-02b1f15d84d2

Resolución Conjunta 10-E [Secretaría De Políticas, Regulación e Institutos y Secretaría de Agregado de Valor]. Modificación al artículo 1383 del Código Alimentario Argentino. 29 de septiembre de 2017 (Argentina). https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anmat-capitulo_xvii_dieteticosactualiz_2018-12.pdf

Resolución 722 de 2018. Se modifica la reglamentación del artículo D.1774.83 del Capítulo XXIX.I del Título II del Volumen VI del Digesto Departamental relacionada a los alimentos que contienen organismos genéticamente modificados. 6 de febrero de 2018 (Uruguay). <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/722-181.pdf>

Resolución GMC 124 de 1996 [Mercosur]. Defensa del consumidor: directivas básicas. 13 de diciembre de 1996. <http://www.loa.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=4096>

Resolución GMC 26 de 2003 [Mercosur]. RTM para rotulación de alimentos envasados (deroga la Res. GMC 21/02). 10 de diciembre de 2003. https://www.origin-gi.com/images/stories/PDFs/English/Your_GI_KIt/Resolucin_Mercosur_26_30_117-06_parte2.pdf

Resolución GMC 44 de 2003 [Mercosur]. RTM para la rotulación nutricional de alimentos envasados. 10 de diciembre de 2003. <https://www.loa.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=6424>

Resolución GMC 46 de 2003 [Mercosur]. RTM sobre el rotulado nutricional de alimentos envasados. 10 de diciembre de 2003. http://www.puntofocal.gov.ar/doc/r_gmc_46-03.pdf

- Resolución GMC 47 de 2003 [Mercosur]. RTM de porciones de alimentos envasados a los fines del rotulado nutricional. 10 de diciembre de 2003. http://www.puntofocal.gov.ar/doc/r_gmc_47-03.pdf
- Resolución GMC 31 de 2006 [Mercosur]. Rotulado nutricional de alimentos envasados (complementación de las Res. GMC N.º 46/03 y N.º 47/03). 22 de junio de 2006. http://www.puntofocal.gov.ar/arch_mercosur_sgt3/r_gmc_31-06.pdf
- Resolución GMC 46 de 2006 [Mercosur]. Reglamento técnico Mercosur sobre disposiciones para envases, revestimientos, utensilios, tapas y equipamientos metálicos en contacto con alimentos (derogación de las Res. GMC N.º 27/93, 48/93 y 30/99). 24 de noviembre de 2006. http://www.anmat.gov.ar/Legislacion/r_gmc_46-06.pdf
- Resolución GMC 48 de 2006 [Mercosur]. Rotulado nutricional de alimentos envasados (complementación de la Res. GMC N.º 44/03). 24 de noviembre de 2006. http://www.puntofocal.gov.ar/doc/r_gmc_48-06.pdf
- Resolución GMC 01 de 2012 [Mercosur]. RTM sobre información nutricional complementaria (declaraciones de propiedades nutricionales). 19 de mayo de 2012. http://www.puntofocal.gov.ar/notific_otros_miembros/pry33a1_t.pdf
- Resolución GMC 28 de 2018 [Mercosur]. RTM sobre la exclusión de uso de aditivos alimentarios (modificación de las resoluciones GMC N.º 134/96, 50/97, 08/06, 09/07 y 35/10). 5 de septiembre de 2018. http://www.puntofocal.gov.ar/doc/r_gmc_28-18.pdf
- Subgrupo de Trabajo n.º 3. [SGT n.º 3] (s. f.). *Comisión de Alimentos– Normativa vinculada*. http://www.puntofocal.gov.ar/mercursos_sgt_alim.htm
- Torres Cabreros, D. (2021, 24 de mayo). Etiquetado frontal: La ley para saber qué comemos se empantana entre el lobby y los tiempos legislativos. *elDiarioAR*. https://www.eldiarioar.com/sociedad/etiquetado-frontal-ley-comemos-empantana-lobby-tiempos-legislativos_1_7963965.html
- Tratado de Asunción para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República oriental del Uruguay. 29 de noviembre de 1991. https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado_de_asuncion.pdf

Capítulo 4

La relevancia de la participación de las organizaciones no gubernamentales ante la Organización Mundial del Comercio

María Paula Barbosa
Adriana Carolina Torres Bastidas

INTRODUCCIÓN

La participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) —tales como organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones de sectores industriales, organizaciones de activistas, organizaciones sindicales e incluso sectores académicos— ha tenido una notable influencia en el derecho internacional. De hecho, su participación ha sido determinante tanto en la negociación de tratados, normas y estándares como en el seguimiento al cumplimiento de los instrumentos internacionales suscritos por los Estados. Sin embargo, la pertinencia de sus intervenciones en el escenario legal internacional es constantemente cuestionada sobre la base jurídica tradicional, según la cual solamente los Estados están legitimados como sujetos de derecho internacional.

Particularmente, en el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la participación de la sociedad civil ha sido un tema de discusión constante, al cual no se le ha dado una conclusión precisa. Desde sus inicios, la OMC ha sufrido una crisis de legitimidad democrática (Scholte, 2011), cuya evidencia más significativa fueron las protestas que tuvieron lugar durante la Conferencia Ministerial de Seattle en 1999¹. De todas

1. La Conferencia Ministerial de Seattle, celebrada a finales de 1999, fue

formas, hoy en día, las ONG no gozan realmente de un puesto sobre la mesa de discusiones ni de un reglamento claro para su intervención. Lo anterior se hace especialmente claro frente a debates actuales en la OMC, como la adopción de un etiquetado de advertencia para productos con altos contenidos de sodio, grasas saturadas y azúcares. A pesar de que estas medidas están directamente encaminadas a proteger la vida y la salud de la población, las ONG no cuentan con un espacio designado para aportar a la discusión, aun cuando son el sujeto a quien se dirigen las medidas.

Este capítulo busca estudiar los mecanismos a través de los cuales las ONG pueden presentar sus posiciones respecto de los debates sostenidos en la OMC, y por qué actualmente son insuficientes. Sobre este punto, se hablará de la presentación de *amicus curiae* por parte de las ONG en algunas disputas ante el Órgano de Solución de Disputas de la OMC, sobre su participación en simposios y eventos académicos, y la posibilidad de elevar peticiones ante los Servicios de Información (*enquiry points*) designados por cada Estado miembro. Finalmente, se expondrá un posible mecanismo de participación efectivo para las ONG, en el marco del proceso de notificación de medidas por parte de los diferentes miembros. Específicamente, se tratará el ejemplo de la notificación de medidas bajo el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) y las posibilidades de discusión al interior del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC) por parte de Estados y OSC.

Antes de ahondar en la discusión, es relevante precisar nuestra definición de ONG, teniendo en cuenta que esta ha sido

la tercera reunión del máximo órgano decisorio de la OMC. Esta Conferencia se caracterizó por los grandes desacuerdos entre los países miembros, quienes no lograron llegar a acuerdos para lanzar la nueva ronda de negociaciones multilaterales que se denominaría “Ronda del Milenio”. Estas tensiones se incrementaron con las fuertes protestas sociales que rodearon las negociaciones, las cuales pusieron de manifiesto el déficit democrático de la OMC y acusaron a la organización de fomentar políticas comerciales contrarias a la protección del medio ambiente y los derechos laborales.

debatida a lo largo del tiempo sin llegar a un consenso pacífico. En este texto, se entenderá ONG como una organización sin fines de lucro independiente de los Estados y de las organizaciones gubernamentales internacionales. Además, una ONG tiene una existencia formal con un estatuto y normalmente, pero no necesariamente, goza de personalidad jurídica de acuerdo con las leyes nacionales (Giorgi, 2019).

Es importante considerar también que algunas industrias se clasifican a sí mismas como parte fundamental de la sociedad civil y afirman que si se les da un espacio a las ONG, se debería también considerar una representación de este sector económico. En nuestro criterio, las organizaciones de la sociedad civil tienen como propósito fundamental asegurar los derechos fundamentales; no buscan el lucro de un grupo particular de personas. Por tanto, la participación de las ONG y dichas empresas no es equivalente.

Luego de una contextualización, dividiremos la discusión en cinco secciones principales. Primero, analizaremos (i) la participación de las ONG en el derecho internacional (ii) y la participación de las ONG en el derecho internacional económico. Enseguida, nos concentramos en discutir (iii) los mecanismos de participación existentes para las ONG y por qué actualmente son insuficientes, en aras de presentar (iv) un *espacio ideal* para la discusión entre ONG y Estados, en el marco del proceso de notificación e interpelación de medidas al interior del Comité OTC.

RECUESTO HISTÓRICO DE LA (AUSENCIA DE) PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

La OMC fue creada en enero de 1995, y su fundación marcó una de las reformas más importantes al funcionamiento del comercio internacional después de la Segunda Guerra Mundial. Con ella, finalmente se logró crear el tercer organismo económico mundial que complementaría al Banco Mundial y al Fon-

do Monetario Internacional, tras el fallido intento de consolidar la Organización Internacional del Comercio en 1948. La OMC, además, se encargó de enmarcar y complementar el régimen que hasta el momento regulaba el comercio internacional: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) de 1947 (Steffek & Ehling, 2008).

El GATT se encargaba únicamente de aspectos relacionados con aranceles y cuotas, los cuales eran decididos por un grupo muy reducido de países. Así, desde 1947 hasta 1995 el GATT fungió como acuerdo internacional y como organización internacional *de facto* para el comercio entre los distintos Estados. Sin embargo, dado su alcance y diseño institucional, el GATT no desarrolló acuerdos específicos ni procedimientos para recibir comentarios de organizaciones no estatales. Por tanto, tanto las controversias resueltas en el marco del GATT como los documentos al respecto se mantuvieron, por lo general, fuera de la luz pública (Steffek & Ehling, 2008).

Para 1995 la atención del público empezaba a concentrarse en el GATT, particularmente por el debate que el caso *Atún – Delfines*² suscitó entre las organizaciones ambientalistas (Eckersley, 2004), dadas las consecuencias de política pública que el fallo del Grupo Especial generó, a pesar de no ser adoptado finalmente. El caso *Atún – Delfines* versó sobre una disputa entre México y Estados Unidos por un embargo impuesto a las importaciones de atún provenientes de México, al no cumplir con la Ley de los Estados Unidos para la Protección de los Mamíferos Marinos. En este caso, el Grupo Especial determinó que el GATT no permitía que un país adoptara medidas comerciales encaminadas a hacer cumplir su legislación interna en otro país, ni siquiera para proteger la salud de los animales o conservar el medio ambiente.

2. Ver el documento: *United States – Restrictions on imports of tuna: Report of the Panel*. Doc. DS29/R (18 de junio de 1994). <https://gatt-disputes.wto.org/document/ds29-r>

Así, desde sus inicios, la OMC ha tenido que cuestionarse cómo involucrar a una sociedad civil cada vez más activa en una organización que se creó bajo el pilar del consenso *entre Estados*³. Hay que tener en cuenta, además, que el proceso de toma de decisiones al interior de la OMC ha sido constantemente criticado por no ser lo suficientemente democrático y atender a los intereses particulares de los Estados más poderosos, hecho que ha sido denunciado principalmente por ONG de varios países del mundo (Van den Bossche, 2005).

Hoy en día, las ONG cuentan con cierto reconocimiento como entes especializados en algunos de los temas debatidos en la OMC. Así, son invitadas a participar en simposios y en la redacción de *working papers*, que pueden llegar a ser insumos para las discusiones entre los países miembros. No obstante, sus pronunciamientos suelen quedarse en el ámbito académico y no cuentan con un verdadero valor interpretativo de los acuerdos de la OMC. Podría decirse que las puertas de la OMC están apenas entreabiertas para las ONG. Los esfuerzos por incluir mecanismos de participación para ellas han sido más bien tímidos, y no han demostrado una verdadera voluntad por parte de la organización y sus miembros. En primer lugar, se incluyó en el Acuerdo de Marrakech, mediante el cual se creó la OMC, el artículo v⁴,

3. El Acuerdo de Marrakech establece, en su artículo IX:1, lo siguiente sobre la toma de decisiones al interior de la organización: “La OMC mantendrá la práctica de adopción de decisiones por consenso seguida en el marco del GATT de 1947. Salvo disposición en contrario, cuando no se pueda llegar a una decisión por consenso la cuestión objeto de examen se decidirá mediante votación. En las reuniones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General, cada Miembro de la OMC tendrá un voto. Cuando las Comunidades Europeas ejerzan su derecho de voto, tendrán un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Miembros de la OMC. Las decisiones de la Conferencia Ministerial y del Consejo General se adoptarán por mayoría de los votos emitidos, salvo que se disponga lo contrario en el presente Acuerdo o en el Acuerdo Comercial Multilateral correspondiente”.

4. El artículo v del Acuerdo de Marrakech indica: “El Consejo General concertará acuerdos apropiados de cooperación efectiva con otras organi-

que establece la posibilidad de que el Consejo General consulte y coopere con ONG que traten asuntos relacionados con aquellos tratados por la OMC. Si bien esta es la base legal para sostener la importancia de la participación de las ONG, esta disposición deja al arbitrio de la organización, y no a la iniciativa de las organizaciones, escuchar y solicitar la opinión de la sociedad civil sobre los temas en discusión. De allí que su participación mantenga un carácter accesorio.

En segundo lugar, la OMC adoptó el documento *Directrices para los Acuerdos sobre las Relaciones con las Organizaciones No Gubernamentales* en 1996 (OMC, Consejo General, 1996). Allí los Estados mencionan la relevancia de contar con un canal de comunicación directo con las ONG, considerando que estas tienen herramientas que contribuyen a la precisión y riqueza del debate público. En este sentido, el documento hace referencia a la importancia de buscar mecanismos de intercambio con estas organizaciones de base, con el fin de enriquecer el debate sobre los temas relacionados a los acuerdos abarcados por la OMC⁵. Sin embargo, el documento no es claro en la metodología que deberá ser utilizada para facilitar esa interacción y, al mismo tiempo, resalta el carácter especial de la OMC haciendo mención a su naturaleza intergubernamental, restringien-

zaciones intergubernamentales que tengan responsabilidades afines a las de la OMC. El Consejo General podrá adoptar disposiciones apropiadas para la celebración de consultas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de cuestiones afines a las de la OMC”.

5. “La Secretaría debería desempeñar una función más activa en sus contactos directos con las ONG que, como valioso recurso, pueden contribuir a la precisión y riqueza del debate público. Esta interacción con las ONG debería desarrollarse por varios medios, entre ellos la organización con carácter ad hoc de simposios sobre cuestiones específicas relacionadas con la OMC, las disposiciones informales destinadas a recibir la información que las ONG deseen facilitar para consulta por las delegaciones interesadas y la continuación de la práctica anterior de responder a las solicitudes de información general y realizar sesiones de información sobre la OMC” (OMC, Consejo General, 1996).

do los derechos y las obligaciones de sus miembros. Con ello se afirma la imposibilidad de contar con la participación directa de las ONG.

Finalmente, la OMC tomó una determinación cuyo impacto no es menor: publicar y circular sus documentos, incluyendo todos los documentos oficiales de la OMC y minutas de reuniones (OMC, Consejo General, 2002). Gracias a esto, la sociedad civil tiene acceso irrestricto al trabajo realizado por la OMC, sin que ello signifique que tiene permiso alguno para participar u observar los debates en el momento en que se están dando. Así pues, la OMC le ha concedido a las OSC, particularmente a las ONG, un palco preferencial para observar su trabajo, analizarlo y comentarlo *a posteriori*. Pero por el momento ningún mecanismo establecido en los acuerdos de la OMC o en algún documento oficial establece de qué manera las OSC pueden aportar al debate. A continuación presentaremos un análisis crítico de esta situación.

PARTICIPACIÓN CIVIL EN EL DERECHO INTERNACIONAL

La participación de las ONG en el derecho internacional se caracteriza por debates polémicos sobre la legitimidad de los roles que deben cumplir dichas organizaciones en este foro. Esta situación responde a un entendimiento restrictivo de dicha rama del derecho, que ve la participación de la sociedad civil global como un conflicto con la noción tradicional que entiende al Estado como único actor válido en ese foro. Así, para algunos autores tradicionales la presencia de actores de la sociedad civil global, en particular las ONG, no encaja fácilmente con las estructuras y los procesos del derecho internacional centrados en el Estado (Pearson, 2004), ya que el alcance de su presencia y participación permanece siempre bajo una perspectiva de control estatal (Henkin *et al.*, 1993). Lo anterior genera una tensión entre las aspiraciones de los actores de la sociedad civil global

de participar de manera autónoma en la gobernanza del sistema internacional y las estructuras formales del derecho internacional que privilegian los mecanismos de gobernanza centrados en el Estado (Charnovitz, 2006).

En este punto, resulta importante mencionar la diferencia entre sujeto y actor en el derecho internacional público. El primero tiene la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones en un orden jurídico, interno o internacional; esta categoría usualmente se le asigna a los Estados. Por su parte, la noción de actor está relacionada con la capacidad de influencia y el poder, por lo que resulta un concepto que permite analizar la participación de la sociedad civil en contextos internacionales (Fernández Liesa, 2018).

Ambas aproximaciones se mueven en mundos distintos, sin embargo, las ONG han sido calificadas como un motor que impulsa el desarrollo progresivo del derecho internacional. Por lo tanto, resulta problemático que el derecho internacional tradicional no proporcione una base suficiente para comprender los roles emergentes y las potencialidades de los actores de la sociedad civil global en las estructuras y los procesos del derecho internacional contemporáneo. Al privilegiar a los Estados, se le resta importancia a la presencia y participación de “otros” actores relevantes en la arena internacional, como ONG, organizaciones internacionales, corporaciones transnacionales y minorías (p. ej. grupos de pueblos indígenas).

Así las cosas, en el debate actual resulta innegable el impacto que tienen las ONG en el desarrollo del derecho internacional, pues son cada vez actores más relevantes. Hay cuatro actividades que describen el ámbito de influencia de estas organizaciones. Primero (i), la creación de conciencia pública y el establecimiento de temas en la agenda internacional; en temas ambientales, por ejemplo, ha sido clave la participación de diversas ONG que se han encargado de visibilizar el problema, movilizándolo a los Estados a pronunciarse sobre estos asuntos. Segundo (ii), su presencia en los procesos legislativos internacionales, incluido el desarrollo y la codificación del derecho internacional;

el protagonismo que tuvieron diversas ONG en la creación de la Convención del Derecho de Niño, por ejemplo, ha sido documentado por varios autores como clave para el proceso. Tercero (iii), las actividades relacionadas con la interpretación y aplicación del derecho internacional; en diversas cortes regionales e internacionales, las ONG han participado ofreciendo interpretaciones sobre el contenido y alcance de alguna norma establecida en un tratado internacional. Finalmente (iv), su asistencia técnica en asuntos especializados (Pearson, 2004).

En este orden de ideas, algunos organismos internacionales han hecho el esfuerzo de incorporar de manera normativa los parámetros de participación de las ONG. Este es el caso de la Organización de Naciones Unidas, pues en el artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas les otorga a las ONG un estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc) sobre asuntos dentro de la competencia de dicho Consejo⁶. Los requisitos establecen que las ONG deben tener una reputación reconocida en su área de competencia o ser representativas, además de tener una sede establecida, procesos democráticos, mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, y obtener sus fondos de miembros o afiliación.

El mecanismo está diseñado para permitir que el Ecosoc obtenga asesoramiento o información de expertos de ONG con competencia especial en el área temática (y, por lo tanto, que puedan hacer una contribución significativa al trabajo del Ecosoc). Además, se busca asegurar que las ONG (sean internacionales

6. Artículo 71, Carta de las Naciones Unidas: "El Consejo Económico y Social puede hacer los arreglos adecuados para la consulta con las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los asuntos de su competencia. Dichos arreglos pueden hacerse con organizaciones internacionales y, cuando sea apropiado, con organizaciones nacionales después de consultar con los Miembros de las Naciones Unidas involucrados." Actualmente hay 2379 ONG en estado consultivo con el Ecosoc. Ver: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/faq.htm>. Una lista de estas organizaciones también está disponible en: http://www.un.org/partners/civil_society/ngo/n-ecosoc.htm#top.

les, regionales, subregionales u organismos nacionales), quienes representan áreas importantes de la opinión pública y sus intereses sobre el tema, puedan expresar sus criterios ante una situación o hecho (Charnovitz, 2006). Como lo argumenta Zoe Pearson (2004):

Las disposiciones del Ecosoc parecen ser arreglos que facilitan la participación de un grupo diverso de ONG en el derecho internacional y el trabajo de las agencias de la ONU. Estas disposiciones reconocen la amplitud de la experiencia de las ONG y su capacidad para contribuir a los procesos de derecho internacional. Junto con el fuerte apoyo del Secretario General de la ONU para una mayor presencia de ONG, estas disposiciones parecen facilitar la participación efectiva de las ONG en el derecho internacional (Pearson, 2004, p. 12).

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ONG EN EL DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO

El derecho internacional económico tiene un componente adicional: regula las relaciones internacionales de carácter económico que se suscitan entre los Estados y otros actores económicos (inversionistas, empresas privadas). Este sistema jurídico tiene la particularidad de haber sido concebido para que coexistan normas internas e internacionales, y es una rama especializada del derecho internacional público (Qureshi & Ziegler, 2019). Así, posee un proceso de creación de normas y obligaciones internacionales que aún se fundamenta en el principio de soberanía, lo que se traduce en relaciones que sitúan a los Estados y algunas organizaciones internacionales en el centro como principales interlocutores válidos.

Ahora bien, reconocemos que el derecho internacional económico ha introducido una serie de innovaciones que desligan esta disciplina de las teorías de derecho internacional clásicas. Un claro ejemplo es el desarrollo y la amplia acogida de los acuerdos internacionales de inversión (AII) y la inclusión de cláusulas de arbitraje inversionista-Estado. A través de este

mecanismo, los inversionistas extranjeros cobijados por un AII entre su Estado de origen y el Estado receptor de la inversión pueden iniciar directamente una reclamación, sin que medien las relaciones diplomáticas tradicionales entre Estados. Es claro, entonces, que el aumento de las relaciones comerciales internacionales y la inversión extranjera directa han suscitado la necesidad de replantear la definición de los sujetos de derecho internacional para abarcar, tal vez, nuevas entidades, como inversionistas y empresas privadas (Vadi, 2018). Incluso, se mantiene abierto el debate de si las ONG podrían, en algunos escenarios, obtener dicha calidad. Sin embargo, la discusión continúa generando polémica y los sujetos de derecho internacional incontestables siguen siendo, fundamentalmente, los Estados. Incluso, los AII que regulan el arbitraje inversionista-Estado emanan de la voluntad estatal y del principio de soberanía que les permite firmar dichos acuerdos en primer lugar.

En este orden de ideas, el derecho internacional económico se puede estudiar desde distintas perspectivas. Una de ellas es desde el relacionamiento que tienen los Estados dentro de las diversas organizaciones que contribuyen al ordenamiento de las relaciones económicas. Si bien está claro que cada una de las organizaciones económicas internacionales tiene un objetivo claro, definido en sus respectivos tratados constitutivos, autores como Kwakwa sostienen que estas organizaciones no siempre se han mantenido dentro de los límites de sus funciones (Kwakwa, como se citó en Vargas A., 2012). Por ejemplo, en el caso del Banco Mundial, su tratado de creación no contiene mención alguna a temas como la pobreza, la equidad o el medio ambiente. No obstante, uno de los objetivos de esta organización es cerrar las brechas de desigualdad en el mundo, para lo cual tienen mecanismos de coordinación y participación amplios y establecidos para las organizaciones de la sociedad civil⁷.

7. A modo de ejemplo, el Banco Mundial creó un equipo especializado para la comunicación con las OSC, el cual organiza un foro público donde estas pueden participar. Asimismo, cuenta con mecanismos para el inter-

De hecho, este organismo estableció una clara estrategia (*World Bank Group Strategy*) a través de la cual creó su plan de acción para poner fin a la pobreza extrema antes de 2030 e impulsar la prosperidad compartida de una manera inclusiva y sostenible. Allí ratificó la importancia y necesidad de que haya un trabajo mancomunado con las organizaciones de la sociedad civil, pues la inclusión y el cierre de las brechas de desigualdad requiere del empoderamiento de los ciudadanos para participar y verse beneficiados por el proceso de desarrollo y la eliminación de las barreras sociales y económicas (World Bank Group, 2014). En ese sentido, una de las “lecciones aprendidas” del Banco Mundial ha sido precisamente la comunicación, cooperación y coordinación con la sociedad civil. Tanto así que la consulta con poblaciones afectadas y grupos de interés de la sociedad civil es obligatoria para varios instrumentos de dicho organismo (Schlemmer-Schulte, 2001).

LAS ONG EN LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

En el caso específico de la OMC, es en el Acuerdo de Marrakech donde se abre la ventana para la participación de las ONG. Específicamente, el párrafo 2 del artículo v de dicho acuerdo hace referencia a la cooperación con organizaciones no gubernamentales: “2. El Consejo General podrá adoptar disposiciones apropiadas para la celebración de consultas y la cooperación con organizaciones no gubernamentales *que se ocupen de cuestiones afines a las de la OMC*” (énfasis propio, Acuerdo de Marrakech, 1994).

Posteriormente, en julio de 1996, una decisión del Consejo General resolvió proporcionar a la Secretaría una interpretación del párrafo 2 del artículo v, adoptando las Directrices para las relaciones con las ONG (OMC, Consejo General, 1996).

cambio de información, diálogo y consultas, colaboración en operaciones, alianza y promoción con OSC.

No obstante, el documento no establece un procedimiento claro para realizar dicha interacción. Por el contrario, y paradójicamente, refuerza la naturaleza estatal de todos los Estados miembros y termina por sugerir que el intercambio con las ONG es deseado no al interior de la OMC, sino a nivel local.

En este contexto, identificamos tres momentos en los que las ONG han tenido alguna participación dentro de la OMC. Primero (i), en el marco de un litigio, como sujetos que colaboran con elementos técnicos para dar argumentos sólidos a los actores decisorios, mediante la presentación *amicus curiae*, en el marco de disputas entre Estados ante el Órgano de Solución de Disputas de la OMC. Segundo (ii), como Servicios de Información (*enquiry points*), una figura dispuesta por algunos acuerdos de la OMC, como el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Tercero (iii), en la notificación de medidas en los comités especializados. No obstante, ninguno de los mecanismos recién mencionados ofrece una garantía de escucha a las ONG ni les da un lugar sobre la mesa de discusión, como se demostrará a continuación.

PRESENTACIÓN DE AMICUS CURIAE EN LOS ÓRGANOS DE DISPUTA DE LA OMC

La presentación de *amicus curiae* ha sido un mecanismo casi autoproclamado que las ONG han utilizado en repetidas ocasiones para presentar sus comentarios frente a casos sujetos a la decisión del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. Usamos el término autoproclamado porque ni los acuerdos de la OMC ni el Entendimiento sobre Solución de Diferencias (ESD) establecen con exactitud que las ONG pueden presentar *amicus curiae* en el marco de las disputas ante el OSD. Así, si bien el artículo 13 del ESD establece que los Grupos Especiales están legitimados para buscar información pertinente en relación con el caso que les compete en cualquier fuente que consideren apropiada, no hay claridad sobre la posibilidad de que actores

diferentes a los Estados miembros presenten memoriales en el marco de las disputas.

Por ejemplo, en el caso *Estados Unidos – Camarón* (OMC, Órgano de Apelación [OA], 2001) ante Grupo Especial, ONG como el Earth Island Institute del Centro de Derecho Ambiental Internacional (CIEL) y la Red Ecológica Filipina, entre otras, presentaron informes técnicos sobre los temas ambientales. No obstante, el Grupo Especial resolvió no admitir informes que no fueran directamente solicitados por este organismo, afirmando que lo contrario resultaría incompatible con la aplicación del ESD. De todas formas, reconociendo la importancia del contenido técnico que tenían estos reportes, otorgó a las partes la oportunidad de incorporar los informes presentados por las ONG como parte de sus propias comunicaciones al Grupo.

Lo anterior fue reconsiderado por el OA, el cual —haciendo un análisis del espíritu de los artículos 12 y 13 del ESD, tomados en conjunto— decidió que se le debería conceder a un Grupo Especial establecido por el OSD la autoridad para emprender y controlar el proceso mediante el cual el Órgano y el Grupo Especial se informan tanto de los hechos relevantes de la controversia como de las normas y los principios legales aplicables a tales hechos. Por tanto, resultaría admisible recibir información de diferentes fuentes externas a la controversia sin haberla solicitado. Esa autoridad fue definida por el OSD como indispensable para que el Grupo Especial pueda cumplir con la obligación que le impone el artículo 11 del ESD de “hacer una evaluación objetiva del asunto que tiene ante sí, incluida una evaluación objetiva de los hechos del caso y la aplicabilidad y conformidad de los acuerdos abarcados pertinentes”.

Más aun, el OA determinó que los *amicus curiae* presentados en el marco de una disputa, sin importar la manera en que hubieran llegado al expediente, eran presumidos como parte integral del memorial de la parte en la disputa a la cual favorecieran. Así, partiendo de la base de que cada parte era libre de determinar qué incluir en su memorial, estas pueden decidir no incluir el *amicus* en cuestión. En ese caso, sin embargo, Estados Unidos

fue claro en establecer que las posiciones adoptadas en los *amicus curiae* presentados se correspondían con las del Estado.

Otro caso relevante en materia de participación de las ONG ante la OMC es el de las *Comunidades Europeas — Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto*. Allí, el Órgano de Apelación, haciendo una interpretación amplia del artículo 16 de los Lineamientos para el examen en apelación, consultó a las partes y los terceros interesados para crear un procedimiento adicional (solo aplicable a esa apelación) que permitiera el recibimiento de informes de partes externas al litigio. Así, el OA definió un mecanismo bastante detallado con los requisitos que deben cumplir los terceros que desean enviar un informe. Entre ellos destacan: descripción de la organización (incluida una declaración de membresía), estado legal, objetivos generales perseguidos, naturaleza de sus actividades y fuentes de financiación. Por otra parte, en cuanto a la aceptación de los informes, el OA aclaró que otorgar su autorización para presentar un escrito no implicaba que este abordaría en su informe los argumentos jurídicos presentados en dicho escrito. Lo anterior a los fines de conservar un margen de discrecionalidad en sus decisiones.

A pesar de que finalmente el OA determinó no aceptar ninguno de los *amicus curiae*, luego de haber realizado una labor tan exhaustiva en la definición de requisitos y procedimientos, el caso desató una fuerte controversia por parte de los Estados miembros, quienes rechazaron la decisión del OA en esa ocasión (OMC, Consejo General, 2000). Algunos autores afirman que los Estados miembros consideraron que aceptar estos informes podría alterar el carácter intergubernamental de la OMC y, en consecuencia, afectar los derechos y las obligaciones de los miembros (Stern, 2005). Tras un breve esbozo de los casos de *Estados Unidos – Camarón y Comunidades Europeas – Asbesto*, se puede afirmar que la admisibilidad de *amicus curiae* en el marco de disputas en la OMC continúa siendo un debate, y no parece tener el respaldo de los Estados miembros. Sin embargo, existen razones incluso más profundas que la falta de voluntad

de los Estados para aseverar que los *amicus curiae* no son un mecanismo suficiente para garantizar la participación de la sociedad civil en la OMC.

En primer lugar, la falta de reglamentación en los acuerdos de la OMC y el ESD sobre la posibilidad de que ONG presenten *amicus curiae* en el marco de las disputas iniciadas por los Estados miembros lleva a que de entrada no exista una garantía para las organizaciones de que sus argumentos serán escuchados y tenidos en cuenta. De acuerdo con el artículo 13 del ESD, lo que es admisible es que el Grupo Especial decida solicitar la opinión experta de una organización o autoridad pertinente en el tema bajo discusión; no es claro, sin embargo, si la organización puede presentar su opinión experta de oficio. Con ello se deja a la potestad del Grupo Especial u Órgano de Apelación determinar si los *amicus curiae* serán admisibles y bajo qué condiciones. Asumiendo que bajo el mandato del artículo 3.2 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias se hubiera afianzado la tesis expuesta por el OA en el caso de *Estados Unidos – Camarón*, las ONG podrían aportar sus opiniones a través de un *amicus curiae*, pero solamente si esta posición está respaldada por una de las partes en la disputa. Por consiguiente, las ONG solo podrían participar bajo el amparo de un Estado, lo cual podría llegar a minar la independencia de la organización.

En segundo lugar, la participación de las ONG en la OMC a través de *amicus curiae* se limitaría únicamente a escenarios de disputa entre países, con lo cual únicamente podrían participar al final del debate y no durante su gestación. Ello no solamente carece de practicidad y eficiencia, sino que además va en contravía de la lógica de transparencia que gobierna a la OMC. Precisamente, la OMC y sus acuerdos enfatizan en garantizar la comunicación entre países y la transparencia a través de la notificación de nuevas normas que afecten al comercio exterior y a los comités de los distintos acuerdos, para evitar tener que llegar al escenario de disputa formal (Mavroidis & Wijkström, 2013). Por lo tanto, resultaría contradictorio a la filosofía de la OMC que el único espacio en el que se garantice la participación

de la sociedad civil sea ya en un escenario contencioso. De esta manera, si bien los *amicus curiae* son mecanismos de participación relativamente disponibles para las OSC, su falta de regulación les resta seguridad y únicamente les permite participar en el marco de disputas iniciadas entre Estados.

En todo caso, en el contexto de disputas entre Estados miembros ante el OSD por diferencias suscitadas por el etiquetado de productos alimenticios, el punto de vista de la sociedad civil necesariamente debería ser considerado. Lo anterior teniendo en cuenta que el etiquetado es un obstáculo técnico al comercio internacional que puede ser impuesto por tener la vocación de defender la salud y la vida de los humanos. Sin embargo, son precisamente las personas que se verían beneficiadas o perjudicadas por una ley de etiquetado quienes no tienen el espacio para pronunciarse al respecto en el marco del proceso. Por el contrario, los Estados tienen vía libre para debatir sobre el impacto económico y en las operaciones de comercio exterior que la medida puede tener.

Por lo anterior, se puede afirmar que la posibilidad de presentar *amicus curiae*, aunque no debería ser la única instancia de participación para las ONG, sí es un espacio esencial donde sus conclusiones pueden ser tenidas en cuenta y directamente adoptadas a través de los fallos, bien sea del Grupo Especial o del OA. Como se mencionó anteriormente, los *amicus curiae* no garantizan por sí solos la participación de las ONG en la OMC. Sin embargo, sí podrían llegar a garantizar un espacio de escucha en la etapa final del debate.

SERVICIOS DE INFORMACIÓN (ENQUIRY POINTS)

Los Servicios de Información son figuras creadas por algunos de los acuerdos de la OMC, como, por ejemplo, el Acuerdo OTC (art. 10.1.1), el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (anexo B.3) y el Acuerdo de Facilitación del Comercio (art. 1.3.1). Estos fueron definidos de la siguiente forma:

En esencia, un Servicio de Información es una institución establecida al interior de cada Estado Miembro de la OMC, que permite conectar a los diferentes miembros, el sector privado, los oficiales de comercio exterior y *cualquier otro interesado, bien sea local o internacional*, en relación con todos los asuntos relativos a la implementación de las normas de transparencia de los acuerdos (énfasis propio, OMC, 2018, p. 12).

Según la definición brindada por la OMC, pareciera ser que los Servicios de Información son el canal dispuesto para la comunicación no solo con la sociedad civil, sino también con todos los grupos de interés que pueden verse afectados por las decisiones de los Estados en relación con el comercio internacional. Sin embargo, hay varios puntos a tener en consideración.

Los Servicios de Información, como su nombre lo indica, tienen como función única la recepción de peticiones de información a las cuales deben responder; no se trata de un foro de discusión. Así, si bien es un mecanismo a través del cual la sociedad civil puede solicitar información a su Estado o a otros Estados sobre normas o medidas relacionadas con el comercio internacional, no es el espacio apropiado para iniciar una discusión de alto nivel.

Adicionalmente, los Servicios de Información están limitados a los asuntos que caen en el ámbito de aplicación de los acuerdos que los contemplan. Es decir que dichos Servicios no tienen la capacidad para dar información relacionada con cualquier asunto, sino solo en relación con las medidas adoptadas por un Estado en el marco de los acuerdos que específicamente prescriben la instalación de un Servicio de Información. A modo de ejemplo, un Servicio de Información no estaría obligado a dar información sobre medidas tomadas por un Estado en el marco del Acuerdo ADPIC. Siendo así, a pesar de que los estos Servicios parecen dar un paso adelante en la inclusión de actores no estatales, no crean realmente un foro de discusión ni tienen la capacidad de garantizar que se tengan en cuenta los asuntos traídos a colación por las OSC.

Específicamente en el escenario de debates relativos al etiquetado de alimentos, los Servicios de Información, si bien no funcionan como espacio de participación, por no ser un foro de discusión como tal, les permiten a las ONG y a otros actores particulares obtener información relacionada con las medidas que los Estados miembros notifican a la OMC. En ese sentido, no son espacios designados para presentar posiciones frente a asuntos objeto de debate, pero sí para obtener los insumos necesarios para dar el debate en el escenario que se cree y sea propicio para tal fin.

LA NOTIFICACIÓN DE MEDIDAS Y SU INTERPELACIÓN EN EL MARCO DE LA OMC: ¿UN ESPACIO IDEAL PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ONG?

Hemos mencionado a lo largo de este capítulo que las ONG no cuentan con espacios de participación garantizados en el marco de la OMC, y hemos demostrado la veracidad de esa afirmación. De todas formas, con ello no se agotan las posibilidades de aprovechar los mecanismos ya dispuestos en el marco de la OMC para atender las inquietudes y propuestas de la sociedad civil.

La OMC, como se mencionó al inicio, es una organización internacional cuya base de participación ha estado tradicionalmente limitada a los Estados⁸. Por consiguiente, las decisiones al interior de la organización se toman a partir del consenso entre los diferentes miembros, que en su gran mayoría son Estados, y las disputas involucran formalmente solamente a estos. Partiendo de esa base, y dada la importancia que reviste a la OMC para la seguridad y predictibilidad del comercio internacional global, este capítulo no pretende proponer que las ONG

8 El artículo XII del Acuerdo de Marrakech también permite la adhesión de territorios aduaneros que disfruten de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores, como Hong Kong, Macao y Taipei Chino.

ostenten la calidad de miembros de la organización, ni que puedan iniciar disputas ante el OSD. Lo que sí pretende es abrir el panorama de posibilidades para que los debates al interior de la OMC se nutran de posiciones más diversas que aquellas que solo mencionan los Estados y que se incluya la perspectiva de la sociedad civil, pues es, a fin de cuentas, quien sufre o se beneficia de una gran proporción de las políticas comerciales internacionales que se discuten en la OMC.

Además, es importante resaltar que si bien no son miembros de la organización, en el marco del funcionamiento de la OMC, las empresas privadas de los diferentes Estados juegan un rol importante en el monitoreo y la negociación de las políticas comerciales internacionales, así como en la solución de disputas bajo el ESD. De hecho, según Brutger (2024), las empresas privadas han desarrollado una estrategia de *lobby* particular al interior de la OMC, a través de contribuciones durante los litigios internacionales iniciados por los Estados ante el OSD. Los autores demuestran que las normas de solución de diferencias de la OMC permiten que los Estados recaben la información y los recursos necesarios para el litigio de las empresas privadas domésticas, sin perder su rol de guardianes del ordenamiento jurídico. En efecto, las empresas privadas están en la posición de ofrecer recursos económicos necesarios para el desarrollo del litigio e información relevante que les permita a los Estados determinar qué disputas es necesario iniciar y cuál es la probabilidad de éxito del caso (Brutger, 2024).

Las ONG, por el contrario, no cuentan con la posibilidad de integrarse en las discusiones en la OMC con la misma magnitud. Para empezar, no suelen contar con los recursos ni justificaciones económicas suficientes para apoyar a los Estados durante los litigios. Además, no son actores económicos que generan riqueza al Estado, por lo que su poder de negociación es comparativamente menor. Incluso, en muchas ocasiones, son críticas de las políticas comerciales de sus propios Estados, pues su rol es velar por la seguridad y respeto de los derechos de la ciudadanía. Es decir que los intereses del Estado y las ONG

son, en muchos casos, contrarios. Así las cosas, si bien la OMC efectivamente recibe el impacto de la labor de actores diferentes a sus miembros, tales como las empresas privadas, las ONG no cuentan con los mismos mecanismos, siquiera informales, para exponer sus posturas.

Por tanto, consideramos que los procesos de notificación que se surten en el marco de los acuerdos de la OMC y sus mecanismos de interpelación son el espacio ideal para garantizar que haya pluralidad de visiones en relación con asuntos de debate. La notificación de medidas al interior de la OMC se ha consolidado como un mecanismo de transparencia y publicidad que pretende conservar el diálogo constante entre miembros durante el desarrollo de medidas potencialmente restrictivas al comercio internacional. En esencia, la notificación es un documento presentado por un Estado con el fin de poner sobre aviso a los demás miembros respecto a una medida potencialmente restrictiva del comercio que está siendo tramitada nacionalmente (Mavroidis & Wijkström, 2013). De hecho, varios de los acuerdos abarcados por la OMC han incluido obligaciones atinentes al proceso de notificación de las medidas a las que se refieren, así como a otros mecanismos de diálogo con terceros como los Servicios de Información.

A grandes rasgos, las obligaciones de notificación presentes en los acuerdos abarcados incitan a los Estados no solamente a dar a conocer sus proyectos de medidas, sino también a facilitar la información y comunicación a los interlocutores comerciales potencialmente afectados a través de la OMC (Van Grass-tek, 2013). De esta manera, la notificación se presenta como el evento que desencadena la participación de Estados y terceros interesados durante la creación y promulgación de medidas con potencial restrictivo del comercio. De allí que la notificación y sus mecanismos de interpelación sean un posible escenario ideal para discutir temas de relevancia para el comercio internacional no solamente entre Estados, sino también con las ONG.

Tomando como ejemplo la notificación de medidas de etiquetado sobre productos alimenticios, estas suelen catalogarse

como reglamentos técnicos bajo el Acuerdo OTC. Lo anterior se debe a que se trata de medidas no arancelarias que afectan el comercio internacional, al imponer características a los productos por medio de reglas de etiquetado (OMC, 2021). En ese sentido, su proceso de notificación y las posibilidades de interrelación por otros miembros y terceros interesados quedan reguladas en el Acuerdo OTC, particularmente por su artículo 2.9.

En el marco del mencionado acuerdo, los Estados miembro pueden notificar a sus homólogos de cualquier medida que consideren pertinente en aras de la transparencia. Sin embargo, puesto que las medidas de etiquetado suelen posicionarse en una zona gris respecto al alcance del Acuerdo OTC, el Comité OTC determinó que los miembros debían notificar todos los proyectos de etiquetado obligatorio que no se encuentren basados en un estándar internacional relevante y que puedan tener un efecto significativo en el comercio internacional de otros miembros (OMC, Comité OTC, 1995b). Así pues, la obligación original contenida en el Acuerdo OTC para los proyectos de reglamento técnico se ha expandido para abarcar también las medidas de etiquetado, que han proliferado en los últimos tiempos y han llegado a constituir el 20 % de las notificaciones presentadas (OMC, Comité OTC, 1995a).

En cuanto a la forma de la notificación, el Comité OTC ha proporcionado formatos y directrices para que los Estados notifiquen sus medidas a través de documentos oficiales de la OMC (OMC, Comité OTC, 2019). De la misma manera, se ha creado un sistema electrónico de notificaciones —el Sistema de Presentación de Notificaciones OTC— a través del cual se crea la notificación y se envía al Registro Central de Notificaciones de la OMC. Es allí donde se da la noticia a los demás miembros y comienza a correr el período de debate y formulación de observaciones (OMC, 2021). Además, la información de la notificación se publica en el Sistema de Gestión de la Información OTC, que es de público acceso.

Ahora bien, las OSC podrían reaccionar también a las medidas propuestas por los diferentes Estados, y así alimentar los

debates al respecto. Los Estados, en tanto miembros de la OMC y miembros de los comités especializados como el Comité OTC, no solamente pueden interpelar las medidas notificadas por sus homólogos a través de los Servicios de Información, sino también a través de las Preocupaciones Comerciales Específicas. Este es el mecanismo a través del cual un miembro o grupo de miembros trae un proyecto de medida a discusión abierta en el Comité, con la participación de los representantes de todas las nacionalidades. Si se abriera la posibilidad para que las ONG pudieran hacer uso de este mecanismo en las sesiones del Comité OTC, podría establecerse un mecanismo de participación efectivo.

El Comité OTC tiene como función principal garantizar la transparencia en el marco del acuerdo y revisar aquellas medidas que generan preocupación a otro miembro o grupo de miembros (Mavroidis & Wijkström, 2013). Por tal motivo, este se presenta como el espacio de discusión por excelencia en el cual los Estados podrían entrar en contacto con las OSC en un ambiente netamente consultivo, sin que se haya iniciado disputa alguna. Más aun, la posibilidad de que las OSC puedan elevar preocupaciones comerciales específicas y asistir a las sesiones del Comité OTC donde se discutan permitiría que haya un debate en tiempo real sobre una medida que pueda traer potenciales problemas. Esto serviría para modificarla o eventualmente poner cuestiones problemáticas de presente, que podrían incluso llevar a una disputa formal.

Finalmente, hay que mencionar que la OMC ha emprendido esfuerzos para facilitar la comunicación entre miembros y grupos de interés a través de medios digitales. Para ello, ha dispuesto herramientas electrónicas como los servicios de gestión de la información y los centros electrónicos de notificación mencionados en párrafos anteriores. No obstante, la apuesta más osada es la plataforma ePing. Esta es de acceso público y permite recibir alertas vía correo electrónico cada vez que un miembro notifica un proyecto de medida referente a un producto de interés.

Esta plataforma resuelve la asimetría que afecta a las ONG,

por no ser destinatarias directas de las notificaciones de los Estados miembros. Adicionalmente, la plataforma conecta sus esfuerzos con el uso de los Servicios de Información como canal de diálogo frente a cualquier inquietud que se pueda presentar sobre la medida notificada. De esta manera, intenta cerrar las brechas de información anteriormente mencionadas entre Estados y terceros interesados. Así, si bien esta no resuelve la falta de espacios de participación para la sociedad civil, da un paso adelante en la inclusión de actores no gubernamentales en las discusiones al interior de la OMC.

LA RELEVANCIA DE LA PARTICIPACIÓN

De lo visto en las secciones anteriores, resulta evidente que la participación de las ONG es relevante y necesaria al interior de la OMC. Esta organización se construyó sobre la base del consenso entre todos los Estados miembros, teniendo en cuenta que los temas que se discuten al interior de la organización y las normas que se pactan afectan directamente a la economía mundial. Sin embargo, acuerdos como el de Obstáculos Técnicos al Comercio, el de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre Propiedad Intelectual e incluso el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio incluyen a nuestro criterio un trasfondo que, más allá de lo meramente económico, está enfocado en garantizar la protección de la población civil y lograr que el comercio internacional sea un medio para lograr el desarrollo de los Estados, no un fin en sí mismo⁹.

De allí que los temas que se discuten y las decisiones que se toman no solamente tengan un impacto en la economía y la competitividad de los productos de cada país en el mercado in-

9. Por ejemplo, el artículo XX del GATT establece excepciones generales a sus obligaciones en los casos en que un miembro busca proteger la salud, la vida y el medio ambiente, entre otros aspectos. Estas excepciones también se encuentran en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

ternacional, sino que impactan necesariamente a la sociedad civil. Es, entonces, fundamental describir las razones por las cuales la participación de la sociedad civil en una organización de índole no solo netamente económica es importante y esencial, teniendo en cuenta que recientemente la OMC parece adoptar una postura en la que el comercio internacional es concebido como una herramienta para el desarrollo de los Estados y el cierre de brechas sociales¹⁰.

No obstante, por la naturaleza de la OMC, los miembros de las ONG no pueden participar activamente en la organización ni son considerados miembros. Particularmente, las ONG no pueden ser miembros de ninguno de los comités designados para los acuerdos de la organización, como, por ejemplo, el Comité OTC. Igualmente, las OSC, cualquiera que sea su índole, no tienen la posibilidad de iniciar debates sobre puntos críticos. Más aun, no tienen acceso a algunos de los mecanismos dispuestos por la OMC en el marco de los comités para iniciar dichos debates, como la capacidad de elevar preocupaciones comerciales específicas (*Specific Trade Concerns*, como se les conoce en inglés).

Ahora bien, es entendible que la estructura organizacional de la OMC tenga un diseño netamente estatal, pero el hecho que las ONG no tengan mecanismos de participación al interior de los comités dedicados a cada acuerdo refuerza la idea de que no existe una voluntad real de incluir a la sociedad civil. Tal como se encuentra diseñado el sistema hoy en día, la única posibilidad que tienen las OSC para ser escuchadas al interior de los comités, y en la OMC en su conjunto, es a través de sus Estados. Sin embargo, esto genera varias dificultades.

En primer lugar, no todas las ONG tienen un alcance geográfico local; algunas organizaciones tienen presencia interna-

10. La directora general de la OMC, Ngozi Okonjo-Iweala, ha mencionado en varias ocasiones una frase que resume la filosofía de la OMC: “el comercio internacional es sobre la gente” (“*trade is about people, about making their lives better*”). Por ejemplo, ver: <https://www.youtube.com/watch?v=ph8XHeolZtw>

cional, es decir que se encuentran en varias jurisdicciones a la vez, por lo que un solo Estado no podría ser su abanderado. Esto resulta problemático, pues, como se ha mencionado anteriormente, los únicos actores que cuentan con presencia directa y activa al interior de la OMC son los Estados. Así, el hecho de que una ONG no tenga un Estado que la represente disminuye en gran medida sus posibilidades de aportar al debate. A lo anterior se une, en segundo lugar, que muchas de las ONG están en desacuerdo con los postulados de sus propios Gobiernos, y es precisamente ese hecho el que buscan traer a colación en el debate. Resulta evidente que los Estados que se movilizan para avanzar determinada agenda no van a invitar a alguna ONG que sea contraria a la discusión. En tercer lugar, la necesidad de actuar a través de un ente estatal deslegitima el discurso de las ONG, que tienden a ser organizaciones independientes del Gobierno y cuyo valor se desprende precisamente de dicha independencia.

La relevancia de la participación de las ONG al interior de la OMC radica precisamente en incorporar al debate perspectivas no estatales e incluso antiestatales. Las ONG gozan de mayor independencia frente a las fuerzas políticas que los Estados. Por lo tanto, son más capaces de identificar los beneficios y criticar las políticas públicas que están siendo objeto de debate. Este tipo de intervención posiblemente ayude elevar el nivel de discusión, especialmente en cuestiones de interés público.

LEGITIMIDAD

Para una organización que adopta sus decisiones por consenso como la OMC, solucionar los retos a la legitimidad de sus procedimientos es una cuestión crítica. Así, resulta relevante señalar que la legitimidad de la OMC se ve cuestionada generalmente por dos aspectos básicos. Por un lado, por aquellos asuntos referidos a la transparencia externa, la apertura pública y la relación de la organización con la sociedad civil. Por el otro, se cuestionan los procesos informales de discusión, debate y negociación, pues aunque cumplen un papel crucial en el proceso

de adopción de decisiones, no existe dentro del entramado institucional de la OMC una herramienta para acceder a estas conversaciones, lo que han sido agrupado bajo la expresión “transparencia interna y participación” (McDougall, 2018).

En relación con la transparencia externa, ninguna organización de derechos humanos ha logrado obtener la condición de observador en la OMC, a pesar de las numerosas intersecciones entre cuestiones comerciales, de salud, de alimentación, ambientales, entre muchas otras, que se discuten en el seno de esta organización. Incluso relatores especiales de Naciones Unidas han tenido espacios muy limitados dentro de la Organización. De hecho, en 2004 el Relator Especial sobre el derecho a la salud hizo énfasis en que su misión ante la OMC fue “una de las primeras ocasiones” en las que los miembros y observadores de dicha organización habían debatido el derecho a la salud (Lizarazo, 2019).

Cuatro años después, la primera (y hasta ahora única) misión del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación se llevó a cabo, a pesar de los grandes impactos que tienen los acuerdos comerciales discutidos en la OMC en la garantía del derecho a la alimentación de los países miembros. En este contexto, varios autores han sugerido que las preocupaciones justificadas sobre la legitimidad y transparencia de las OMC podría eliminarse, o al menos mitigarse, mediante la introducción de un sistema de acreditación a las ONG. Esto contribuiría a que la OMC tuviera una mejor imagen pública y elevaría el apoyo político, proporcionando canales adicionales de representación (Zelicovich, 2019).

Adicionalmente, los críticos de la OMC sostienen que usualmente un pequeño grupo de países termina, en definitiva, imponiendo su voluntad sobre todos los miembros, con lo cual tanto los procedimientos de adopción de decisiones como la decisión misma carecen de la necesaria legitimidad (Lizarazo, 2019). Por ello, el primer paso para incrementar su credibilidad sería establecer reglas que guíen la participación de diversos actores que no necesariamente tienen un interés económico, pe-

ro sí tienen la experticia técnica para emitir informes sobre los impactos de las medidas que se están discutiendo.

Finalmente, en el Informe Sutherland de 2004 sobre “El futuro de la Organización Mundial del Comercio” (OMC, 2004) se abordó la cuestión de si realmente existe la necesidad o posibilidad de que las ONG tengan mayor participación en las actividades de la OMC. En este documento se señaló por primera vez que la responsabilidad de involucrar a la sociedad civil en cuestiones de política comercial no recae en la OMC, sino en sus miembros. Así, el informe los instaba a desarrollar un nuevo conjunto de directrices más claras para las relaciones de la Secretaría de la OMC con ONG, además de aumentar la capacidad administrativa y los recursos financieros de dicha secretaría. Asimismo, el documento se refirió a la necesidad de crear nuevas relaciones entre estos dos entes, pero sin dejar claro cuáles serían los tipos de actividades que tales relaciones podrían comprender. De hecho, el Informe Sutherland no sugirió ninguna mejora sustancial en el grado de compromiso de la OMC con las ONG, más bien pidió racionalizar y desarrollar aún más las formas de participación existentes, con un énfasis en las relaciones de la Secretaría (a diferencia de las de los miembros de la OMC) con ONG.

CONCLUSIÓN

Actualmente no existen mecanismos efectivos que permitan la participación de la sociedad civil al interior de la OMC. El diálogo suscitado por la notificación de proyectos de medidas parece estar reservado a los Estados miembros, quienes cuentan con espacios de discusión, como el Comité OTC, y mecanismos de diálogo, como las preocupaciones comerciales específicas e incluso los Servicios de Información. Si bien la OMC ha emprendido esfuerzos para extender la participación a terceros interesados a través de nuevas plataformas electrónicas, estos parecen estar dirigidos a las industrias y los actores comerciales privados, no a la sociedad civil. De esta manera, es

necesario abrir la discusión sobre la importancia que tiene la participación de la sociedad civil tras la notificación de medidas en el marco del Acuerdo OTC.

Específicamente, esto es importante respecto a las medidas de etiquetado, que pretenden salvaguardar la salud e incentivar mejores comportamientos nutricionales por parte de los consumidores. Resulta notable que estos no cuenten con posibilidades de participación en la toma de decisiones. Es necesario recordar que si bien el comercio internacional parece un asunto de interés netamente gubernamental e industrial, sus repercusiones afectan esencialmente a la sociedad civil, conformada por los consumidores finales de los productos que se regulan.

REFERENCIAS

- Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo de Marrakech), 15 de abril de 1994.
- Brutger, R. (2024). Litigation for Sale: Private Firms and WTO Dispute Escalation. *American Political Science Review*, 118(3), 1204-1221. <https://doi.org/10.1017/S0003055423000850>
- Charnovitz, S. (2006). Nongovernmental Organizations and International Law. *The American Journal of International Law*, 100(2), 348-372. <http://www.jstor.org/stable/3651151>
- Eckersley, R. (2004). The Big Chill: The WTO and Multilateral Environmental Agreements. *Global Environmental Politics*, 4(2), 24-50. <https://doi-org.ezproxy.uniandes.edu.co/10.1162/152638004323074183>
- Fernández Liesa, C. R. (2018). Sujetos de Derecho y actores no estatales: cuestiones de Derecho internacional. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, 87-113. <https://doi.org/10.15581/010.34.87-113>
- Giorgi, M. (2020). The Role of Non-Governmental Organizations in the Process of International Treaty Making. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 19, 153-177. <https://doi.org/10.22201/iiij.24487872e.2019.19.13321>
- Henkin, L., Crawford Pugh, R., Schachter, O. & Smit, H. (Eds.) (1993). *International Law: Cases and Materials* (3.^a edición). West Publishing.

- Lizarazo González, M. C. (2019). Es necesaria la transformación del sistema multilateral y su institución central, la OMC. *Revista de Derecho Fiscal* (14), 189–202. <https://doi.org/h7dh>
- Mavroidis, P. C. & Wijkström E. N. (2013). Moving out of the shadows: Bringing transparency to standards and regulations in the WTO's TBT Committee. En T. Epps & M. Trebilcock (Eds.), *Research Handbook on the WTO and Technical Barriers to Trade*. Edward Elgar Publishing.
- McDougall, R. (2018). *Crisis in the WTO: Restoring the Dispute Settlement Function* [CIGI Papers n.º 194]. Centre for International Governance Innovation: <https://www.cigionline.org/publications/crisis-wto-restoring-dispute-settlement-function/>
- Organización Mundial del Comercio. (2004) *El futuro de la OMC Una respuesta a los desafíos institucionales al nuevo milenio*. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/10anniv_s/future_wto_s.pdf
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2018). *WTO TBT Enquiry Point Guide. Making transparency work*. División de Comercio y Medio Ambiente. https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_enquiry_point_guide_e.pdf
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2020). *Serie de los Acuerdos de la OMC: Obstáculos Técnicos al Comercio* (3.ª edición). División de Comercio y Medio Ambiente. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/tbt3rd_s.pdf
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2021). *Manual de Cooperación Técnica Sobre Prescripciones en Materia de Notificación*. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/handbook_on_notifications_complete_s.pdf
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Consejo General. *Directrices para los Acuerdos sobre las Relaciones con las Organizaciones No Gubernamentales*. Doc. OMC WT/L/162 (23 de julio de 1996).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Consejo General. *Procedimientos para la circulación y la eliminación de las restricciones a los documentos de la OMC*. Doc. OMC WT/L/452 (14 de mayo de 2002).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Updating the decisions and recommendations taken by the Tokyo round committee on technical barriers to trade regarding procedures for notification and information Exchange*.

Doc. OMC G/TBT/W/2/Rev.1 (21 de junio de 1995a). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/TBT/W2R1.pdf&Open=True>

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Minutes of the meeting held on 14 July 1995*. Doc. OMC G/TBTM/2 (4 de octubre de 1995b). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/G/TBT/M2.pdf&Open=True>

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Quinto examen trienal del funcionamiento y aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio previsto en el párrafo 4 del artículo 15*. Doc. OMC G/TBT/26 (13 de noviembre de 2009). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=S:/G/TBT/26.pdf&Open=True>

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Decisions and recommendations adopted by the TWO committee on technical barriers to trade since January 1995*. Doc. OMC G/TBT/1/Rev. 14 (24 de septiembre de 2019). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/TBT/1R14.pdf&Open=True>

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Grupo Especial. *Estados Unidos-Prohibición de importar ciertos camarones y sus productos*. Doc. OMC WT/DS58/RW (15 de mayo de 1998).

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Consejo General. *Minutes of the Meeting of 22 November 2000*. Doc. OMC WT/GC/M/60 (22 de noviembre de 2000).

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Apelación [OA]. *Comunidades Europeas-Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto*. Doc. OMC W/DS135/12 (5 de abril de 2001).

Pearson, Z. (2004). Non-Governmental Organizations and International Law: Mapping New Mechanisms for Governance. *Australian Year Book of International Law*, 23(73).

Schlemmer-Schulte, S. (2001). The Impact of Civil Society on the World Bank, the International Monetary Fund and the World Trade Organization: The Case of the World Bank. *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 7(2), 399-428.

- Scholte, J. A. (Ed.) (2011). *Building Global Democracy? Civil Society and Accountable Global Governance*. Cambridge University Press.
- Steffek, J. & Ehling, U. (2008). *Civil Society Participation at the Margins: The Case of the WTO*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org.ezproxy.uniandes.edu.co/10.1057/9780230592506>
- Stern, B. (2005). The Intervention of Private Entities and States as “Friends of the Court” in WTO Dispute Settlement Proceedings. En P. F. J. Macrory, A. E. Appleton & M. G. Plummer (Eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis* (pp. 1427-1458). Springer. https://doi.org/10.1007/0-387-22688-5_32
- Qureshi, A. & Ziegler A (2019). *International Economic Law*. Routledge.
- Vadi, V. (2018). International investment law as a field of international law. En *Proportionality, Reasonableness and Standards of Review in International Investment Law and Arbitration*. Edward Elgar Publishing. https://www.elgaronline.com/view/9781785368578/11_chapter1.xhtml
- Vargas A., J. E. (2012). El derecho internacional económico y la gobernabilidad de las organizaciones económicas internacionales: un análisis jurídico-político. *Iuris Tantum Revista Boliviana de Derecho* (13), 116-135. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2070-81572012000100007
- Van den Bossche, P. (2005). *The law and policy of the World Trade Organization: text, cases, and materials*. Cambridge University Press.
- Van Grassek, C. (2013). *The History and Future of the World Trade Organization*. WTO Publications. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/historywto_e.pdf
- World Bank Group. (2014). *World Bank Group Strategy*. https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/16095/32824_ebook.pdf
- Zelicovich, J. (2020). La Organización Mundial de Comercio. Entre las normas del siglo XX y la política comercial del siglo XXI. *Agenda Internacional*, 27(38), 81-104. <https://doi.org/10.18800/agenda.202001.004>

Segunda parte

*Aportes desde diversas
perspectivas jurídicas
a la política de
etiquetado nutricional*

Capítulo 5

Reflexiones desde el derecho económico y los derechos humanos sobre etiquetado nutricional y autorregulación: tensiones entre la iniciativa privada y la protección del interés público

Paula Angarita Tovar
Julián Gutiérrez Martínez

INTRODUCCIÓN¹

El sobrepeso y la obesidad son actualmente una de las mayores preocupaciones en materia de salud global (Koplan *et al.*, 2009; Lobstein, 2006; Ó Cathaoir, 2018). Según cifras de la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2015b), en América Latina las tasas en niños y niñas (entre los 6 y 11 años) alcanzan el 34,4%, y en los adolescentes (de 12 a 19 años), el 35%. Además, la organización afirma que “del 20% al 25% del total de la población de niños y adolescentes de América Latina sufrirá de sobrepeso y obesidad” (OPS, 2015b). Esta es una tendencia global, pues en niños y niñas las tasas se han multiplicado por diez en los últimos 40 años (Abarca-Gómez *et al.*, 2017; Clark *et al.*, 2020), y se proyecta que para el año 2022 sufrirán más de obesidad que de bajo peso (Rozo Ángel, 2017). De hecho, actualmente, diferentes estudios llaman a este ascenso de la obesidad

1. Agradecemos a Diana Guarnizo-Peralta por sus comentarios, ideas y sugerencias a la propuesta inicial y el texto final. Sus aportes fueron claves para la construcción de este documento.

como “el cambio climático de la salud pública” (Morris, 2013), no solo por el impacto a la población, sino también por las cargas económicas que conlleva para los sistemas de salud (Nugent *et al.*, 2020).

Una de las principales causas del vertiginoso ascenso de estas condiciones es la transición nutricional hacia un mayor consumo de productos comestibles ultraprocesados² (Canela *et al.*, 2014; Huang *et al.*, 2014; Malik *et al.*, 2013; Rico-Campà *et al.*, 2019; Te Morenga *et al.*, 2012), dentro de los que podemos incluir los productos comestibles y las bebidas que contienen, por ejemplo, altos contenidos de sodio, grasas y edulcorantes (como el azúcar) (OPS, 2016). Diferentes instituciones como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) o el World Cancer Research Fund incluyen el consumo de estos productos como uno de los principales causantes del desarrollo de otras comorbilidades³ (OPS, 2015a; Rozo Ángel, 2017; World Health Organization [WHO], 2016; World Cancer Research Fund International, 2015). Así, el consumo de productos ultraprocesados, que generan sobrepeso y obesidad, y promueven el desarrollo de enfermedades no transmisibles (ENT), es considerado una amenaza para la salud global (Kasper *et al.*, 2013; De Onis & Lobstein, 2010).

En razón de lo anterior, tanto la OMS (2010b) como la OPS (2011, 2020) han insistido en que los Estados adopten políticas tendientes a desincentivar el consumo de productos altos en

2. Según el *Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud* (OPS), los productos ultraprocesados son aquellas formulaciones industriales fabricadas con varios ingredientes que no tienen ningún uso culinario común y que surgen de sustancias sintetizadas de constituyentes de alimentos y de aditivos para modificar el color, el sabor, el gusto o la textura del producto final.

3. Estas comorbilidades incluyen desde dificultades respiratorias, hipertensión o resistencia a la insulina en edades tempranas hasta enfermedades cardiovasculares y algunos tipos de cáncer, diabetes o, inclusive, muerte prematura en la adultez, entre otras (Evensen *et al.*, 2016; Riley *et al.*, 2017; World Health Organization [WHO], 2016).

“nutrientes críticos” —como el azúcar, las grasas saturadas o el sodio— y a promover hábitos de alimentación saludable en la población. En respuesta, el etiquetado nutricional y frontal es una política que, a través de la utilización de etiquetas en el frente del envase, les indica fácilmente a los consumidores la presencia de determinados componentes que podrían ser perjudiciales para su salud; por tanto, pretende informar y desincentivar el consumo de tales productos (Kanter *et al.*, 2018; OPS, 2020; Taillie, Hall, *et al.*, 2020). Por lo mismo, esta clase de regulaciones están fuertemente vinculadas con la mejor garantía de los derechos fundamentales a la información, a la alimentación y a la salud (Guarnizo & Narváez, 2019; Pūras, 2020).

Considerando la mayor atención que requieren los entornos que promueven las ENT, en los que las opciones de consumo están influenciadas por los principales agentes económicos, se ha sugerido que las regulaciones en favor de la salud pública cobren cada vez más importancia en el debate sobre la prevención de ENT, tanto a nivel nacional como internacional. En particular, lograr sistemas alimentarios saludables requiere una regulación en toda la cadena de suministro de alimentación.

Una de ellas es la reglamentación del etiquetado nutricional, que presenta una correlación entre la salud pública y el comercio internacional; esto último es consecuencia de que los alimentos se comercializan a través de las fronteras mediante sus etiquetas en los productos. Esta interacción puede ocasionar que los Estados argumenten que una regulación en este tema crea “barreras técnicas” a la libre circulación de alimentos o vulnera alguna de las cláusulas de los acuerdos regionales e internacionales sobre comercio internacional (Gruszczyński, 2014; Thow *et al.*, 2017). De esta forma, tales posturas pueden limitar el espacio regulatorio frente a las políticas estatales en salud pública que favorezcan al consumidor.

El resultado de este panorama es una tensión entre dos conjuntos de elementos. Por un lado están el comercio internacional, el derecho de inversión y la propiedad intelectual (el

uso de marcas)⁴; por el otro, el interés general y la salud pública⁵. Los debates sobre la implementación de etiquetas de advertencia en productos como cigarrillos y bebidas alcohólicas han conducido a la adopción de marcos regulatorios en los cuales los Estados justifican la intervención estatal en función de un objetivo legítimo de salud pública y la medida adoptada, que se considera proporcional a dicho fin. A pesar de ello, varios países siguen sin emitir una regulación de etiquetado frontal de advertencia sobre determinados productos altos en sodio, azúcares o grasas saturadas, en parte como consecuencia de las tensiones que pueden llegar a presentarse en su espacio regulatorio. Nos referimos aquí a la tensión que genera un modelo de autorregulación basado en la voluntad de las industrias que suscriban dichos compromisos o un modelo de regulación pública de obligatorio cumplimiento para todas las industrias (Thow *et al.*, 2017). Vale la pena aclarar que aunque esta tensión no es el único factor que ha determinado los procesos regulatorios del etiquetado nutricional, sí es uno de los más importantes, y por ello será el foco principal de este documento.

A partir del contexto regulatorio y de salud pública que presentamos anteriormente, en este documento nos preguntamos: ¿qué tipo de regulación es la más adecuada para cumplir

4. En el contexto de la inversión extranjera, algunos casos que pueden ser estudio sobre estas tensiones, y que no son objeto de análisis de este artículo, son: (i) Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S. A. y Abal Hermanos S. A. vs. República Oriental del Uruguay; (ii) Philip Morris Asia Limited vs. The Commonwealth of Australia; (iii) Eco Oro Minerals Corp. vs. República de Colombia; y (iv) Urbaser S. A. y Consorcio de Aguas Bilbao Bizkaia, Bilbao Biskaia Ur Partzuergoa vs. República Argentina.

5. A pesar de las tensiones mencionadas, el enfoque de este artículo es abordar y analizar principalmente casos que se relacionan con el comercio internacional y la propiedad intelectual (el uso de marcas, en el marco de la OMC). Metodológicamente, se decidió hacer este énfasis porque en el marco de esta instancia internacional se puede estudiar el etiquetado en las tres industrias que son parte del objetivo de este artículo: cigarrillos, bebidas alcohólicas y alimentos.

con los principios de derecho económico internacional y las obligaciones en salud pública?, ¿la autorregulación o el etiquetado obligatorio? Nuestra hipótesis es que el etiquetado nutricional de advertencia voluntario y autorregulado (i) no es la opción más idónea en materia de salud pública y (ii) tampoco representa una ventaja en comparación con el etiquetado obligatorio y público para cumplir con las obligaciones del derecho internacional económico. Por tanto, los Estados deberían poder avanzar con confianza hacia procesos de regulación pública y obligatoria.

Para exponer dicha hipótesis, haremos un análisis comparativo de casos que han enfrentado la misma tensión regulatoria, a saber: (i) cigarrillos (ii) bebidas alcohólicas y (iii) alimentos y bebidas ultraprocesados. Estos casos se analizarán en el marco del derecho internacional económico, particularmente en el ámbito de la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁶. Estas tres industrias se eligieron partiendo, por un lado, de sus similitudes en términos del impacto que produce el consumo de sus productos en la salud humana y las ENT, al igual que en la garantía de otros derechos humanos; y, por el otro, por haberse discutido de manera extensa en el marco de las obligaciones del derecho económico internacional. Creemos que las decisiones en temas como alcohol y tabaco —que se relacionan, en general, con regulaciones públicas frente a productos de consumo que tienen efectos nocivos para la salud pública— pueden ser utilizadas respecto a los alimentos ultraprocesados apelando al uso de la analogía, debido a sus múltiples similitudes con el tema del etiquetado nutricional.

Finalmente, buena parte del objetivo de este artículo es también, a través del análisis comparado de estos tres tipos de regulación económica que tienen impactos sobre la salud y los

6. Por los límites propios de este documento, en este caso analizaremos una serie de decisiones representativas en cada uno de los escenarios a nivel internacional. Esta, sin embargo, no agota el universo posible de casos, pero sí permite establecer algunas tendencias o similitudes.

derechos humanos, poder establecer una serie de lecciones y recomendaciones para la adopción del etiquetado nutricional en América Latina. Específicamente, uno que permita cumplir con las obligaciones del derecho internacional económico y, al tiempo, proteja de manera efectiva la salud pública.

En este documento, primero presentaremos un resumen de la evidencia científica en torno a la eficacia de los modelos de autorregulación en el etiquetado nutricional en comparación con los modelos de regulación estatales, ofreciendo ejemplos concretos en cada caso. Particularmente, haremos énfasis en las obligaciones de garantizar los derechos humanos en materia de salud pública desde el análisis de los dos modelos. Luego, expondremos algunas decisiones en el derecho internacional económico en torno al empaquetado de tres productos con alto impacto para la salud pública: cigarrillos, bebidas alcohólicas y alimentos. Finalmente, presentamos algunas reflexiones que evidencian las limitaciones de los esquemas de etiquetado autorregulado para garantizar el cumplimiento de obligaciones en materia de salud pública y derechos humanos. Además, allí argumentamos que la regulación estatal puede constituir un instrumento clave para asegurar la coherencia con las obligaciones derivadas del derecho económico internacional.

AUTORREGULACIÓN, SALUD PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS

La utilidad del etiquetado nutricional como medida para combatir el sobrepeso y la obesidad y, en ese sentido, garantizar los derechos humanos es un tema de suma relevancia que ya ha sido explorado por varios autores (Guarnizo & Narváez, 2019; Tovar Ramírez *et al.*, 2020). Por lo mismo, vale la pena dar cuenta someramente de su naturaleza y utilidad. Especialmente, hay que considerar la contradicción entre la tendencia hacia la regulación pública y la respuesta por parte de las industrias a través de un modelo de autorregulación privada.

Además de la OMS (2010b) y la OPS (2011), varios relatores sobre el derecho a la salud y el derecho a la alimentación —como Anand Grover (2014), Hilal Elver (2016) o Dainius Pūras (2020)— han buscado posicionar en la discusión internacional los riesgos que traen la alimentación no saludable y las ENT para el goce efectivo del derecho humano a la salud y a la alimentación. El exrelator Pūras, por ejemplo, expresó en su última declaración sobre la adopción del etiquetado frontal de advertencia (2020) que los Estados deben implementar políticas públicas para proporcionar información precisa, disponible, fácilmente comprensible, transparente e inteligible que sirva en la toma de decisiones de consumo.

Esta promoción de políticas públicas saludables se sustenta en múltiples obligaciones internacionales de *respeto* y *garantía* en materia de derechos a la salud y a la alimentación, que están contenidas en instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁷ (1966) o la Convención sobre los derechos del niño (1989)⁸ —interpretados por sus respectivos comités (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales [CESCR], 1999, 2000, 2017; Comité de los Derechos del Niño, 2003, 2013a, 2013b)—, así como en el Protocolo de San Salvador⁹ (1988), la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁰ (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹ (1966). Estos estándares internacionales apuntan a garantizar una alimentación adecuada que permita el más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual, por su relación también con otros derechos como la salud y la vida, especialmente en el caso de niños y niñas.

7. Artículos 11 y 12.

8. Artículo 24.

9. Artículo 12.

10. Artículo 25.

11. Artículo 24.

Desde una perspectiva de salud pública, la OPS (2020) ha dicho que el objetivo del etiquetado nutricional debe ser “que los consumidores puedan identificar correcta, rápida y fácilmente los productos que contienen cantidades excesivas de azúcares, grasas totales, grasas saturadas, grasas trans y sodio” (OPS, 2020). Para esto, es indispensable considerar como características principales de un sistema de etiquetado frontal: (i) la capacidad de atraer la atención del consumidor; (ii) la facilidad para que los consumidores puedan procesar, comprender, evaluar y utilizar la información; y (iii) la influencia del sistema de etiquetado frontal en las decisiones de compra de los consumidores (Grunert & Wills, 2007; Mansfield *et al.*, 2020).

De tal manera, una medida como el etiquetado nutricional, aplicado a los alimentos con alto contenido de nutrientes críticos asociados a problemas de salud, le permitiría a las y los consumidores realizar evaluaciones rápidas sobre el valor nutricional del producto y tomar decisiones mejor informadas y más saludables, teniendo el potencial de influir incluso en la transformación de sus hábitos alimentarios (Kanter *et al.*, 2018; OPS, 2020; Taillie, Hall, *et al.*, 2020).

Complementariamente, los procesos de regulación y las políticas enfocadas en derechos humanos y salud pública deben basarse en la mejor evidencia científica disponible en ese momento y libre de conflicto de intereses. De acuerdo con la observación general 25 del CESCR —relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (2020)— “los Estados deben utilizar los conocimientos científicos en la adopción de decisiones y políticas”, debido a que estos están en la obligación de “poner a disposición de todas las personas todas las mejores aplicaciones disponibles de la evidencia científica que sean necesarias para disfrutar del más alto nivel posible de salud”. De igual manera, el exrelator Pūras (2020) reiteró la conveniencia de adoptar medidas para afrontar los factores alimentarios que promueven el sobrepeso y la obesidad, como el etiquetado frontal. Estas “debería[n] surgir de la mejor eviden-

cia disponible en materia de salud pública [y] evolucionar con los cambios en la comprensión de la ciencia”.

Lo anterior deja en evidencia que “la decisión de qué sistema de etiquetado frontal debe adoptarse debe estar supeditada a su efectividad para alcanzar los objetivos de salud pública y estar en consonancia con la evidencia científica disponible en ese momento sin conflictos de interés” (CESCR, 2020). Esto es importante porque en estudios comparativos la evidencia ha mostrado resultados diferentes frente a diversos modelos de etiquetado, voluntarios u obligatorios, como veremos a continuación.

TENSIÓN ENTRE LA INICIATIVA PÚBLICA Y LA RESPUESTA PRIVADA DE LA AUTORREGULACIÓN

Como ya mencionamos, frente a la posibilidad de una regulación estatal obligatoria y el establecimiento de un sistema robusto de etiquetado frontal de advertencia, la industria ha reaccionado proponiendo un sistema de autorregulación. Al respecto, tanto la exrelatora Elver (2016) como el exrelator Pūras (2020) han subrayado que, como medida para frenar la regulación pública (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2020), muchas empresas han promovido compromisos voluntarios sobre etiquetado nutricional y publicidad (Elver 2016). Sin embargo, la fuerte evidencia científica existente que estudia la efectividad de los modelos de autorregulación en diferentes industrias ha concluido, en general, que esta no representa una ventaja comparativa con los sistemas de reglamentación públicos. Al contrario, dichos modelos pueden ser problemáticos.

Diferentes estudios han subrayado que la motivación para la autorregulación es un factor fundamental al analizar la efectividad que pueden o no tener esta clase de medidas. En el caso de industrias como el tabaco, las bebidas alcohólicas o los alimentos, esta clase de ejercicios son formulados (i) buscando

evitar que se genere una imagen negativa ante los consumidores y, principalmente, (ii) ante la percepción de la intervención del Estado como una amenaza, por lo que intentan prevenir o anticiparse a una regulación externa (Ronit & Jensen, 2014; Sharma *et al.*, 2010). Algunos académicos afirman que estas estrategias buscan, incluso, socavar deliberadamente los objetivos de política pública propuestos para la regulación, como una estrategia de presión política (Freudenberg, 2014; Moodie *et al.*, 2013; Wiist, 2010).

Ahora bien, respecto a la efectividad de la autorregulación para garantizar los derechos humanos y la salud pública, la academia ha analizado el impacto que estos sistemas ha tenido en diferentes industrias, y ha encontrado múltiples paralelos entre las industrias alimentaria, farmacéutica, de bebidas alcohólicas y de tabaco (Buse *et al.*, 2017; Dorfman *et al.*, 2012; Shelley *et al.*, 2014). Por ejemplo, los estudios realizados por Sharma *et al.* (2010) y por Ronit y Jensen (2014) analizan la autorregulación de la industria en los Estados Unidos, enfocándose en cómo funcionó este sistema en otros campos —como las bebidas alcohólicas y el tabaco— y cómo esto afecta la autorregulación de la industria alimentaria.

En primer lugar, la autorregulación de la industria de bebidas alcohólicas es para los autores un gran ejemplo de elusión de la regulación y vigilancia gubernamental. Distintos reportes de la Comisión Federal de Comercio —desde 1999 y, más recientemente, en 2008 (tiempo del estudio)— resaltan los bajos estándares que tiene esta autorregulación, la necesidad de un robustecimiento de los códigos como consecuencia de las nuevas prácticas del mercado (*internet, digital advertising, sponsorship, product placement*, etc.), y la necesidad de nuevas y más eficaces formas de monitoreo. Igualmente, distintas organizaciones de la sociedad civil que vigilan el tema señalaron que eran preocupantes el alto nivel de subjetividad que existía al interpretar el contenido de la publicidad regulada y la falta de un tercero imparcial (el Estado) en la supervisión y aplicación (Sharma *et al.*, 2010).

En segundo lugar, la industria del tabaco es el gran ejemplo de la “autorregulación tóxica”, que comenzó en 1954. Existen varios estudios que subrayan cómo durante el proceso regulatorio esta industria desarrolló diferentes campañas para no contradecir el mensaje final de consumo que buscaba promover en el mercado (Landman *et al.*, 2002); incluso, dichas campañas incentivaron más el consumo del cigarrillo entre los jóvenes (Wakefield *et al.*, 2006) y marginalizaron las campañas generadas por organizaciones de la sociedad civil preocupadas por estos temas (*advocacy groups*) (Ling *et al.*, 2002). Para Sharma *et al.* (2010), las tácticas de autorregulación de la industria del tabaco ilustran el problema central de la autorregulación: una industria puede usar programas y aproximaciones que parecen creíbles y enmarcadas como un interés público, pero en realidad buscan prevenir la legislación y regulación que protege la salud pública.

Por último, frente a la industria alimentaria, Ronit y Jensen (2014) revisaron los estudios existentes sobre autorregulación de la industria de bebidas y alimentos en relación con la publicidad y el etiquetado nutricional hasta el 2013. Algunos de sus hallazgos más importantes fueron que: (i) hay relativo consenso en que la autorregulación de la industria de alimentos y bebidas tiende a ser voluntaria, lo cual es una gran debilidad porque en aquellos casos donde la industria se compromete, suele manipular los estándares; (ii) hay un fuerte poder de decisión de la industria sobre los estándares y puntos de referencia, lo que implica un riesgo de que estos sean relativamente bajos; (iii) distintos estudios afirman que para resolver este desafío se necesitan herramientas más estrictas de regulación para la industria de bebidas y alimentos, así como la intervención del Estado; (iv) la autorregulación de la industria de bebidas y alimentos es considerada una estrategia para prevenir la introducción de regulaciones más estrictas, pues estas implican un mayor costo; y (v) la industria alimentaria es tan heterogénea que no existe garantía de acción conjunta para el cumplimiento de la autorregulación.

La conclusión general es que la autorregulación en las diferentes industrias estudiadas es problemática, por la capacidad que tienen los privados para imponer sus propias reglas de juego, ser su propio evaluador y, en general, no presentar garantías para su cumplimiento. Así, a continuación veremos, a modo de ejemplo, un contraste entre dos modelos de etiquetado frontal, uno voluntario y el otro obligatorio.

SISTEMA HEALTH STAR RATING VS. ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA

El Health Star Rating (HSR) es un sistema de etiquetado frontal voluntario utilizado en Australia y Nueva Zelanda desde el año 2014. Hace parte de un grupo más grande de etiquetados conocidos como “sistemas de resumen”, que brindan una puntuación resumida al valor nutritivo del producto, dentro de los cuales se encuentra también el modelo Nutriscore elaborado en Francia (OPS, 2020). Su objetivo es ayudar a los consumidores en la toma de decisiones según el valor nutricional que tienen los alimentos, utilizando un sistema de estrellas que va de uno a cinco. Las estrellas pueden aparecer en las etiquetas de diferentes formas; algunos productos tienen la calificación general de estrellas, mientras que otros alimentos incluyen información sobre nutrientes específicos, como se muestra a continuación (figura 1).

Figura 1
Sistema Health Star Rating



Por su parte, el modelo de “advertencias nutricionales” —representado por el etiquetado frontal octagonal que han adoptado países como Chile, Uruguay, Perú o México (OPS, 2020)— es uno de los que más se han impulsado en América Latina durante la última década (Crosbie *et al.*, 2023). Esta clase de sellos, ubicados en la parte frontal del producto, se enfoca en mostrar de manera clara y rápida el exceso en algunos nutrientes considerados críticos (Corvalán *et al.*, 2019) a través de una leyenda blanca sobre octógonos negros, como se muestra a continuación (figura 2).

Figura 2
Modelo de advertencias nutricionales



La OPS (2020) ha dicho de manera clara que el HSR no cumple con la finalidad de salud pública mencionada al inicio de esta sección, pues los sistemas de resumen no permiten que los consumidores identifiquen aquellos productos que contienen cantidades *excesivas* de nutrientes críticos como azúcares, gra-

12. Decreto 13/2015 [Ministerio de Salud]. Modifica el Decreto Supremo 977/1996. Reglamento Sanitario de los Alimentos. 16 de abril de 2015 (Chile).

13. Decreto Interno 001-3/13061/2017 [Ministerio de Salud Pública]. Rotulado frontal de alimentos envasados. 29 de agosto de 2018 (Uruguay).

sas y sodio. Esto se debe a que el modelo tiene, al menos, dos grandes problemas.

El primero es la inadecuada metodología con la cual se calcula la evaluación por estrellas, pues ha permitido, a partir de algunos vacíos, que productos altos en ingredientes críticos terminen con una alta calificación (Jones *et al.*, 2019). El sistema se basa en una evaluación general del contenido nutricional, al comparar individualmente los ingredientes (base de la preparación) buenos (fibra, proteína, etc.) y malos (azúcar, sal, grasas, etc.) para generar una calificación del producto final. En ese sentido, el sistema permite que productos altos en nutrientes críticos tengan una buena calificación por ser ricos, por ejemplo, en fibra¹⁴. Adicionalmente, el sistema no permite comparar ni alertar a los consumidores sobre los productos con un bajo valor nutricional (Hamlin & Hamlin, 2020; Hamlin & McNeill, 2018) y es confuso para realizar análisis comparativos entre productos (Colmar Brunton, 2018).

En segundo lugar, la autorregulación sigue siendo una de las grandes críticas de este sistema (Jones *et al.*, 2019; Becher *et al.*, 2019). De hecho, su implementación ha sido limitada, pues en Australia solamente alcanza al 28% de la industria y en Nueva Zelanda, al 20,9% (Jones *et al.*, 2019). Es común que quienes normalmente se sometan al uso del HSR sean aquellas empresas que tienen una calificación más alta, mientras que aquellas con una baja calificación tienden a evitarlo. Así, este factor ha generado gran escepticismo respecto de la confiabilidad, autenticidad y efectividad del sistema (Becher *et al.*, 2019). A pesar de que en el año 2019 se realizó una evaluación general del etiquetado y de su obligatoriedad, la conclusión de tal estudio fue continuar con el sistema voluntario (Mpconsulting, 2019).

Por su parte, las advertencias nutricionales han mostrado ser el modelo más efectivo para alcanzar los objetivos de salud

14. En 2016, la empresa Nestlé se vio envuelta en una fuerte controversia por calificar con 4.5 estrellas a su producto Milo a pesar de su alto contenido de azúcar, cercano al 50%.

pública y derechos humanos que vimos anteriormente. Un estudio realizado por Unicef y la Universidad de la República de Uruguay (2020) analizó los niveles de aceptabilidad y utilización del etiquetado en dicho país antes y después de la implementación total del etiquetado frontal. Concluyó que para marzo de 2020, diez días después del plazo establecido para el cumplimiento, el 87% de los participantes conocían el rotulado frontal y el 77% lo había visto en algún producto al hacer las compras. Su nivel de conocimiento es, entonces, similar al de Chile luego de su primer año de implementación (Ministerio de Salud de Chile, 2018) y mayor a los niveles reportados con el HSR en Australia y Nueva Zelanda a los dos años de la implementación (Colmar Bruton, 2018; Heart Foundation of Australia, 2017). Además, el 58% de los participantes afirmó haber modificado su decisión de compra al ver el rotulado en un producto que iba a comprar.

En Chile, una encuesta a 1067 personas elaborada por el Ministerio de Salud (2018) descubrió que, a un año de haberse implementado la norma, el 43,8% de las personas comparaba los sellos de advertencia al momento de comprar alimentos. Luego, a quienes declararon comparar los sellos se les preguntó qué tanto influyen estos en su compra. Se encontró que para la mayoría de las personas (el 91,6%), esta información sí influía en su elección, así: el 67% señaló que la información sí influía y que elegía alimentos con menos sellos, el 9,7% afirmó que sí influía y que no compró alimentos con sellos, y el 14,1% sostuvo que sí influía y que compró menos de lo que hubiera comprado si el producto no tuviera sellos de advertencia.

La evidencia más reciente ha mostrado que tras la implementación del sello de advertencia “alto en azúcar”, disminuyó en un 24% la compra de bebidas azucaradas por parte de la población (Taillie, Reyes, *et al.*, 2020). Adicionalmente, un estudio transversal sobre reformulación (Reyes *et al.*, 2020) mostró que el porcentaje de productos “altos en” pasó del 51% al 46% en el primer año de implementación. Finalmente, el sistema de advertencias ha mostrado ventajas comparativas con otros mode-

los, ya que: (i) destaca contenidos excesivos de nutrientes críticos potencialmente perjudiciales para la salud (Ares *et al.*, 2018); (ii) es de fácil interpretación (Ares *et al.*, 2018; Arrúa *et al.*, 2017); y (iii) es efectivo para desfavorecer la selección de alimentos con excesivo contenido de nutrientes críticos (Ares *et al.*, 2018; Arrúa *et al.*, 2017; Khandpur *et al.*, 2018; Machín *et al.*, 2018). Por el contrario, la evidencia sugiere que el etiquetado nutricional autorregulado no presenta ventajas comparativas para garantizar los objetivos de salud pública y derechos humanos. En realidad, como lo señalamos, construye barreras para satisfacer los estándares propuestos por los relatores, los comités de tratado, la OMS y la OPS.

Los ejemplos presentados anteriormente demuestran que la capacidad de los modelos de etiquetado autorregulados para informar e influir en las decisiones de los consumidores resulta cuestionable, incluso cinco años después de su implementación, como en el caso del sistema HSR. La eficacia de dicho sistema se ve limitada por su carácter voluntario; de hecho, solo ha sido adoptado por entre el 20 % y el 30 % de la industria, principalmente por aquellas empresas cuyos productos obtienen mejores calificaciones nutricionales. En contraste, se ha demostrado que las etiquetas de advertencia logran un impacto más rápido y efectivo, y han sido adoptadas con mayor celeridad por la industria alimentaria, como lo evidencian los casos de Uruguay y Chile. En la siguiente sección analizamos cómo la autorregulación incide en el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de comercio por parte de los Estados.

LOS ACUERDOS COMERCIALES Y LAS MEDIDAS REGULATORIAS EN SALUD PÚBLICA

A nivel mundial, las intersecciones entre las políticas públicas y la regulación en favor de la salud pública y los acuerdos de comercio se han vuelto más comunes (Janardhan, 2021). La tensión inherente entre las prioridades económicas y las de

salud se ha intensificado como consecuencia de la tendencia a alejarse del multilateralismo y optar por acuerdos comerciales bilaterales, regionales y megarregionales. Por esto, el alcance de los acuerdos comerciales se ha vuelto más complejo respecto a la capacidad de una nación para actuar unilateralmente, incluso dentro de sus propias fronteras, en especial en los diferentes ámbitos de salud pública (Kanter *et al.*, 2018).

Estas intersecciones se dan, principalmente, porque las recomendaciones de la OMS no son obligatorias, en comparación con las obligaciones de los acuerdos de comercio internacional, los cuales, además, cuentan con mecanismos vinculantes de resolución de conflictos. Por tanto, los compromisos contraídos en el marco de esta normativa pueden limitar la capacidad de los países para regular los bienes, los servicios, la propiedad intelectual y las inversiones con el fin de promover los intereses públicos, incluidos la salud pública y el medio ambiente.

Si bien algunos de estos acuerdos ofrecen excepciones a través de cláusulas, por motivos de salud y otras preocupaciones públicas, estas suelen ser ambiguas (Moehlecke, 2019)¹⁵. Esto ha ocasionado que durante las últimas décadas surjan serias preocupaciones sobre el efecto restrictivo de los regímenes de protección de las inversiones y la OMC, en particular sobre el desarrollo y la aplicación de políticas destinadas al desarrollo sostenible (Koivusalo, 2014). Tales han sido las discusiones que

15. El Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) reconoce que cada miembro de la OMC tiene el derecho básico de proteger la salud humana y, al hacerlo, de elegir su propio nivel de protección contra los riesgos para la salud. Sin embargo, desde una perspectiva comercial, es importante que el ejercicio de este derecho no restrinja innecesariamente el comercio. El Comité OTC proporciona un foro para que los miembros de la OMC conozcan más sobre el alcance y la aplicación de los reglamentos de los demás, a la luz de las obligaciones impuestas por el Acuerdo OTC.

Por su parte, los acuerdos de inversión, tanto bilateral como regional, consagran la posibilidad de que los Estados emitan regulaciones en favor de la salud pública, siempre y cuando estas no vayan en contra de las cláusulas de los acuerdos.

se han dado respecto al empaquetado de tabaco, el etiquetado de bebidas alcohólicas o el etiquetado nutricional de alimentos y bebidas ultraprocesadas.

Por ello, poder hacer visibles las diferentes formas, los mecanismos y espacios en los que hay un nexo entre el comercio internacional y la salud permite identificar y evaluar los parámetros que los Estados pueden adoptar para emitir regulaciones en las diferentes problemáticas en salud pública, en particular aquellas que pretenden informar al consumidor de los riesgos a la salud por el consumo de determinados productos. Con tal fin, a continuación se presentarán algunos de los casos en torno al empaquetado de tabaco y al etiquetado de alimentos y bebidas alcohólicas que se han discutido en diferentes instancias del derecho internacional económico. Se busca poder extraer algunos parámetros que han sido desarrollados por la OMC y por algunas decisiones de los tribunales de la Unión Europea en marco de los compromisos comerciales bilaterales y regionales. Particularmente, las referencias al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y al Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio (TAELC) adquieren especial importancia, en tanto abordan el principio de prevención en la salud pública y los compromisos de comercio regional¹⁶.

16. Por razones metodológicas, se decidió no estudiar casos ante las instancias comerciales de la CAN o Mercosur, en tanto estos organismos de comercio regional no abarcan a todos los países de la región, a diferencia de lo que sucede con la Unión Europea. Igualmente, tampoco se contemplan organismos de solución de controversias que abarquen las medidas de comercio regional.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)¹⁷⁻¹⁸

ETIQUETADO DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

En 2010, la OMS emitió la estrategia mundial para reducir el consumo nocivo del alcohol, por tener graves repercusiones en la salud pública. El consumo de alcohol es considerado uno de los principales factores de riesgo para la salud a nivel mundial, debido a que contribuye de forma importante a la carga mundial de morbilidad, riesgo de muerte prematura y discapacidad¹⁹ (OMS, 2010). Así, dentro de las recomendaciones presentadas, dos tratan sobre el suministro de información a los consumidores acerca de los daños relacionados con el alcohol y sobre el etiquetado de las bebidas alcohólicas (OMS, 2010).

Solo 30 países en el mundo han emitido una regulación de etiquetado de bebidas alcohólicas, y las propuestas de etiquetado del alcohol han sido la medida de control más recurrente en la agenda del Comité OTC. Los principales exportadores de licores —como la Unión Europea, Estados Unidos, Chile, Mé-

17. El Acuerdo OTC, concluido en la ronda de Tokio, busca que ni los reglamentos técnicos y normas ni los procedimientos de prueba y certificación creen obstáculos innecesarios al comercio. A su vez, este reconoce que los países tienen el derecho de establecer los niveles que estimen apropiados para la protección de la salud y la vida de las personas o del medio ambiente. Este acuerdo es administrado por el Comité OTC y les permite a los Estados a plantear preocupaciones específicas sobre una reglamentación.

18. El Órgano de Solución de Diferencias está compuesto por el Consejo General y se reúne con el fin de examinar las diferencias que puedan surgir entre los miembros de la OMC respecto de cualquiera de los acuerdos. Por su parte, el Órgano de Apelación es un órgano permanente, integrado por siete personas, que atiende las apelaciones de los informes emitidos por los grupos especiales en diferencias planteadas por los miembros de la OMC (OMC, s. f.).

19. Como lo ha señalado la OMS (2010), “el consumo nocivo de alcohol es un importante factor de riesgo evitable para los trastornos neuropsiquiátricos y otras enfermedades no transmisibles, como las enfermedades cardiovasculares, la cirrosis hepática y varios tipos de cáncer”.

xico, Australia y Nueva Zelanda— han sido quienes han planteado repetidamente preguntas sobre las propuestas de etiquetado de bebidas alcohólicas planteadas por otros miembros. A continuación se expondrán tres de los casos más discutidos en el Comité OTC, según la investigación realizada por O'Brien & Mitchell (2018): Colombia²⁰, Tailandia²¹ y Turquía²².

Las objeciones presentadas por los Estados miembros en estos casos giraron en torno a seis puntos: (i) contenido de los mensajes de advertencia; (ii) imágenes gráficas que forman parte de los mensajes de advertencia; (iii) requisitos de diseño obligatorios para las etiquetas; (iv) requisitos de rotación obligatorios para las etiquetas; (v) negativa del Gobierno a permi-

20. En 2009, Colombia redactó una normativa que exigiría la exhibición de advertencias sanitarias sobre los riesgos asociados al consumo excesivo de alcohol, especialmente entre las mujeres embarazadas, en la etiqueta frontal de los envases de alcohol. En junio de 2009, la Unión Europea y EE. UU. argumentaron que las etiquetas de advertencia tendrían un impacto oneroso en sus exportaciones a Colombia. En 2013, Colombia notificó a la OMC que la medida había sido modificada sustancialmente. El reglamento final redujo significativamente el alcance de los alcoholes a los que afectaba y dejó de imponer requisitos de etiquetado de advertencia sanitaria.

21. El Gobierno tailandés, en el 2010, propuso una legislación sobre advertencias sanitarias y etiquetas gráficas con frases a las bebidas alcohólicas. Estas medidas estaban destinadas a cubrir entre el 30 % y el 50 % de la superficie del contenedor e incluían una de seis advertencias, que debían rotarse cada 1000 unidades de producción (O'Brien, 2013; O'Brien & Mitchell, 2018). Esta legislación no entró en rigor en su propuesta original, como consecuencia del proceso ante el Comité OTC.

22. En 2013, Turquía propuso una nueva ley de etiquetado para bebidas alcohólicas, con la finalidad de incluir pictogramas relacionados con varios temas: (i) el consumo de alcohol y el embarazo; (ii) el consumo de alcohol y conducir; y (iii) el consumo de alcohol por menores, además de la inclusión del texto "el alcohol no es tu amigo" (Baumberg & Anderson, 2008; O'Brien & Mitchell, 2018). Las advertencias estaban sujetas a normas de diseño específicas. Esta regulación entró en rigor tras cambios en el tamaño de la fuente, el estilo y la presentación, que se dieron en el transcurso de varias reuniones del Comité OTC.

tir calcomanías o etiquetas suplementarias; y (vi) restricciones sobre las imágenes y mensajes de *marketing* de la industria en el espacio de la etiqueta (Baumberg & Anderson, 2008; O'Brien, 2013; O'Brien & Mitchell, 2018).

Durante las discusiones en el Comité OTC se determinó que los Estados tenían la posibilidad de emitir regulaciones *siempre que tuvieran un objetivo legítimo, como la protección de la salud pública, acorde con la normativa de la OMC*. En teoría, si un miembro enmarca el objetivo de su medida de etiquetado de esta manera y *presenta pruebas sobre la prevalencia y la naturaleza de los daños derivados del consumo de alcohol, con tasas y patrones de consumo*, la mayoría de los miembros no deberían cuestionar este hecho como un objetivo legítimo que debe perseguirse, pues va acorde con los compromisos adquiridos en el marco del comercio internacional. Lo anterior siempre y cuando se demuestre que la medida no es discriminatoria o limitante al comercio de productos tanto de carácter nacional como importados.

Ahora bien, la discusión principal sobre el etiquetado de bebidas alcohólicas se dio respecto del *“grado de contribución”* que tiene la medida de etiquetado frente al objetivo en salud pública. En ese sentido, los miembros con frecuencia solicitaron evidencia científica que sustentara las características particulares de las propuestas de etiquetado y pusieron en la mesa de discusión opiniones alternativas basadas en la ciencia.

De otra parte, en las reuniones del Comité OTC se sostuvo que, si bien las etiquetas de advertencia propuestas tenían “un efecto limitante en el comercio”, su nivel de restricción al comercio era relativamente bajo. Por lo general, se entiende que un requisito de etiquetado es menos restrictivo del comercio que, por ejemplo, una prohibición a las importaciones, la cual a menudo se propone como un ejemplo de la medida más restrictiva.

Finalmente, se identificó que los miembros suelen buscar una alternativa menos restrictiva del comercio que logre hacer una contribución equivalente al cumplimiento del objetivo de

salud pública que persigue la medida y que, además, esté razonablemente disponible para el miembro demandado. Las alternativas que se mencionan en las actas de la reunión del Comité OTC son la educación pública o escolar para transmitir información sobre los riesgos incluidos en las etiquetas y la autorregulación de la industria. Sin embargo, también se discutió que estas no son suficientes para cumplir con los objetivos de salud pública que se plantearon en la regulación.

EMPAQUETADO DE CIGARRILLOS²³

El tabaco ha sido considerado por la OMS como una epidemia de riesgo mayor para la salud pública, pues cerca de ocho millones de personas fallecen anualmente como consecuencia de su consumo (OMS, 2021). En respuesta, dicha organización adoptó el Convenio Marco para el Control del Tabaco (OMS, 2003), una medida que busca combatir el consumo de tabaco y estructurar diferentes estrategias para abordar esta problemática. Una de ellas ha sido la adopción de advertencias sanitarias fuertes en el empaquetado de los cigarrillos que cubran al menos el 30%, e idealmente el 50% de las superficies expuestas²⁴. Posteriormente, diferentes países empezaron a regular las advertencias en los empaquetados de cigarrillos, pero algunos enfrentaron una serie de obstáculos ante la OMC. Un caso que tuvo especial relevancia fue la legislación de empaquetado genérico

23. Los datos presentados en esta sección fueron extraídos principalmente de la base de datos “Tobacco Control Laws” de la ong Campaign for Tobacco-Free Kids (s. f.-b).

24. Estudios han demostrado que esta medida puede convencer a los fumadores de proteger a las demás personas no fumadoras en el interior de las viviendas, fomentar el cumplimiento de la legislación sobre los espacios sin humo y alentar a más personas a dejar de consumir tabaco. Así, las advertencias gráficas aumentan enormemente la sensibilización de las personas respecto de los daños de consumir tabaco.

de cigarrillos en Australia (Tobacco Plain Packaging), pues tuvo un análisis en dos instancias de la OMC (Gruszczyński, 2014)²⁵.

En 2013, Honduras, Indonesia, Cuba y República Dominicana argumentaron que la legislación sobre empaquetado genérico de cigarrillos de Australia violaba (i) el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Acuerdo ADPIC), al no proporcionar las protecciones requeridas a los derechos de marcas registradas, por lo cual constituía un gravamen injustificable sobre el uso de marcas de tabaco (Acuerdo ADPIC, arts. 16.1 y 20). Además, violaba (ii) el artículo 2.2 del Acuerdo OTC, al restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo (OMC, Grupo Especial, 2018).

En respuesta, el Grupo Especial de la OMC presentó un informe en 2020 donde rechazó todos los fundamentos de la demanda, al considerar que existía evidencia suficiente para demostrar que las medidas de empaquetado genérico contribuyen a reducir el consumo de tabaco (OMC, Grupo Especial, 2020). En consecuencia, concluyó que las medidas de empaquetado genérico tienen como objetivo mejorar la salud pública mediante la disminución del uso de productos de tabaco y la exposición a ellos en Australia (OMC, Grupo Especial, 2020). El panel reafirmó que los Estados tienen el derecho de regular la salud pública y que la formulación de políticas públicas no interfiere con los derechos de marcas internacionales, en el mar-

25. En 2012, Australia introdujo la ley de empaquetado genérico de cigarrillos como un paso en los esfuerzos gubernamentales para reducir el consumo de tabaco y mejorar la salud pública. Esta normativa establece restricciones sobre el color, tamaño y formato de los envases de productos de tabaco, y determina las reglas aplicables a la aparición de nombres de marcas, empresas y variantes en los envases. De igual forma, dicha ley aumentó el tamaño de las advertencias sanitarias colocadas en la parte delantera de los paquetes de tabaco al 75% de la superficie.

co de los compromisos de derecho internacional económico (Gruszczyński, 2014).

Posteriormente, el Órgano de Apelaciones (OA) afirmó en su fallo final que la ley que exigía el empaquetado genérico para los productos de tabaco era totalmente compatible con los acuerdos de la OMC. En particular, la resolución de apelación confirmó que las pruebas sostenían que las regulaciones de empaquetado genérico del tabaco “pueden contribuir y de hecho contribuyen al objetivo de Australia de reducir el uso y la exposición a los productos del tabaco” (OMC, OA, 2020).

Estos órganos de la OMC han reafirmado tres conceptos clave respecto al desarrollo de políticas de salud pública, particularmente en el contexto de las regulaciones sobre el empaquetado de productos de tabaco: (i) el empaquetado genérico del tabaco no impone restricciones al comercio mayores a las necesarias para alcanzar un objetivo legítimo de salud pública; (ii) el Acuerdo ADPIC no les otorga a los titulares de marcas un derecho afirmativo a usar su marca, sino el derecho a impedir que terceros la utilicen; y (iii) el empaquetado genérico del tabaco constituye una restricción justificada al uso de marcas y no vulnera la protección conferida por el derecho marcario.

ETIQUETADO NUTRICIONAL²⁶

En la Declaración Política sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (2011), los Estados reconocieron la carga y la amenaza mundial de las ENT, tal como se desarrolló en la primera sección de este documento. En respuesta, varios países han adoptado medidas de etiquetado nutricional y, en su gran mayoría, han tenido que enfrentar su análisis desde diferentes ámbitos del derecho internacional económico. Ese fue el caso de las regulaciones propuestas por Tailandia

26. Los datos presentados en esta sección fueron extraídos principalmente de Thow et al. (2017).

(2010)²⁷, Chile (2013)²⁸ e Indonesia (2013)²⁹, que fueron discutidas en el Comité OTC.

El etiquetado nutricional con fines de salud pública se ha debatido en diferentes ocasiones al interior del Comité OTC de la OMC. Estas discusiones se han desarrollado bajo el precepto de que las regulaciones en salud pública son un objetivo político legítimo siempre que no haya lugar a discriminación nacional en relación con estas iniciativas de etiquetado nutricional obligatorio. Sin embargo, sí se han planteado dudas sobre los siguientes cuatro aspectos: (i) las medidas son más restrictivas

27. En 2006, el Gobierno tailandés propuso una etiqueta de advertencia obligatoria en la parte delantera del envase (“Los niños deben tomar menos”), además de la presentación de la información nutricional en forma de semáforo para cinco categorías de aperitivos consumidos habitualmente por los niños. Sin embargo, la implementación de la medida fue pospuesta en 2008. Solo hasta 2013 Tailandia decidió aplicar una medida alternativa que incluía una etiqueta de advertencia (“Consuma poca cantidad y haga ejercicio para tener una condición saludable”) y el etiquetado obligatorio de las cantidades diarias orientativas para determinadas categorías de alimentos procesados, tras lo cual no se plantearon problemas en el Comité OTC.

28. En 2013, Chile, para prevenir la obesidad y las ENT, implementó una regulación relacionada con el suministro de información nutricional mejorada. Esta se aplicaba a determinadas categorías de alimentos procesados en forma de una “señal de *stop*” octogonal que cubría el 20% del envase. Posteriormente, se modificó en 2014 a etiquetas hexagonales para los alimentos que superan los umbrales de grasas saturadas, sodio, azúcar o calorías. El reglamento se elaboró en un proceso consultivo y se basó en datos sanitarios que mostraban el aumento de las tasas de obesidad infantil y de las ENT relacionadas.

29. En 2013, el Gobierno de Indonesia propuso una regulación de un etiquetado que obligaba a mostrar advertencias sanitarias en los envases de alimentos procesados a partir de abril de 2016. Las advertencias describirían el contenido de sal, azúcar y grasa del producto. Varios miembros, entre ellos Canadá, Australia y la UE, impugnaron la medida en el Comité OTC de la OMC. Los requisitos de etiquetado se basaron en las Directrices de Nutrición de Equilibrio y en las recomendaciones relacionadas de la OMS de 2008, así como en los datos de una encuesta sobre nutrición realizada en 2014 por el Ministerio de Salud.

del comercio de lo necesario; (ii) la existencia de pruebas científicas sobre la eficacia de la medida para alcanzar el objetivo; (iii) la coherencia con las normas internacionales; y (iv) la falta de tiempo para los comentarios (Boza Martínez *et al.*, 2019; Lai & Becher, 2020; Rimpeekool *et al.*, 2015).

En primer lugar, algunos Estados plantearon que las medidas propuestas podrían restringir el comercio más de lo necesario, imponiendo cargas innecesarias a los productores, exportadores o consumidores. Según ellos, la posibilidad de utilizar adhesivos para el etiquetado simplificaría el cumplimiento de la medida por parte de la industria y haría que fuera menos restrictiva para el comercio, pues la obligación de etiquetar una amplia gama de alimentos, como era el caso de Chile, implicaba una gran carga. Sobre dicho aspecto, el Acuerdo OTC les otorga a los miembros el derecho a determinar el nivel de protección en salud pública que consideran apropiado cuando persiguen objetivos legítimos. Esto implica que debe haber un grado de proporcionalidad entre el carácter restrictivo del comercio de una medida y el riesgo que esta pretendía mitigar, acorde con las discusiones del Comité OTC (Boza Martínez *et al.*, 2019; Lai & Becher, 2020; Rimpeekool *et al.*, 2015).

En segundo lugar, respecto a la eficacia de las medidas, se solicitaron pruebas que demostraran la necesidad de una regulación para lograr el objetivo de política pública de mejorar la alimentación y prevenir las ENT. En particular, (i) se cuestionó por qué la regulación propuesta por Chile no se aplicaba a las comidas vendidas en cadenas de comida rápida o a productos como salchichas, hamburguesas, queso y chocolate. Igualmente, (ii) se planteó que el uso de expresiones como “alto contenido en”, etiquetas de advertencia y símbolos como “señales de *stop*” podían crear el efecto de miedo en los consumidores o confundirlos respecto de aquellos alimentos a los que se les exige tener etiquetas que muestren altas cantidades de nutrientes asociados con el riesgo de ENT (Boza Martínez *et al.*, 2019; Lai & Becher, 2020; Rimpeekool *et al.*, 2015). En el caso de Chile —luego de varias discusiones y objeciones por parte de países como

Estados Unidos, Australia, Suiza, Canadá, Argentina y la Unión Europea (UE), entre otros— se ajustó el tamaño de los sellos entre un 4-7% de la superficie del envase (Barlow *et al.*, 2018).

En tercer lugar, respecto a su coherencia con normas internacionales, se sugirió que si existía una medida alternativa menos restrictiva para el comercio, que cumpliera igualmente el objetivo político y estuviera razonablemente disponible, esta sería preferible desde la perspectiva del derecho económico internacional. Las alternativas específicas al etiquetado incluían enfoques voluntarios emprendidos por Australia y Suiza. Igualmente, se propuso usar las actuales directrices del Codex Alimentarius como base para el etiquetado o crear campañas educativas como posibles medidas políticas alternativas, con el fin de evitar una falta de coherencia entre las medidas y las normas internacionales existentes. De lo anterior se concluyó que una de las principales preocupaciones con respecto a la restricción del comercio es la naturaleza obligatoria de las medidas (Boza Martínez *et al.*, 2019; Lai & Becher, 2020; Rimpeekool *et al.*, 2015). Sobre este punto, para maximizar el cumplimiento del Acuerdo OTC, es necesario que exista un vínculo claro entre la evidencia científica existente, el diseño de la medida y el objetivo legítimo en salud pública que esta pretende alcanzar (Lai & Becher, 2020).

Finalmente, hubo preocupaciones en relación con la falta de notificación formal de las medidas y/o modificaciones propuestas, la cantidad de tiempo concedido para que los demás miembros hicieran comentarios y los plazos relativamente cortos para la aplicación. Incluso en aquellos casos que los plazos de aplicación superaron lo prescrito por el artículo 2.9 del Acuerdo OTC (por ejemplo, Chile permitía un año), se argumentó que el tiempo era insuficiente en comparación con lo permitido para otras intervenciones de etiquetado, como el sistema voluntario aplicado por la UE (plazo de aplicación de tres años) (Boza Martínez *et al.*, 2019; Lai & Becher, 2020; Rimpeekool *et al.*, 2015).

DERECHO ECONÓMICO REGIONAL: EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA³⁰

A continuación se examinan una serie de casos ocurridos en el contexto de los acuerdos comerciales de la Unión Europea y se ofrece una visión sobre los estándares establecidos para respaldar políticas de salud pública relacionadas con etiquetado de alimentos, alcohol y tabaco. El análisis se centra en la aplicación del principio de proporcionalidad por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y del principio de precaución por parte del Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio (TAELC), organismo judicial encargado de interpretar el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo en relación con los Estados miembros de esta asociación.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA³¹

R (on the Application of) Philip Morris Brands SARL et al. vs. Secretary of State for Health (Reino Unido)

En el año 2014 se expidió la Directiva sobre Productos del Tabaco de la Unión Europea (TPD, por sus siglas en inglés)³².

30. En el desarrollo de la investigación para esta sección sobre la Unión Europea, se utilizó la base de datos de la organización no gubernamental *ong Campaigning for Tobacco-Free Kids* para identificar casos relevantes (*Campaigning for Tobacco-Free Kids*, s. f.-b).

31. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene como objetivo garantizar que la legislación de la UE se interprete y aplique de la misma manera en cada uno de los países miembros; además de garantizar que los países miembros y las instituciones europeas cumplan la legislación de la UE.

32. La Directiva sobre Productos del Tabaco de la Unión Europea establece normas aplicables a la fabricación, presentación y venta de los productos de tabaco y los productos relacionados. En particular, se obliga a la industria tabacalera a informar a los países de la UE sobre los ingredientes que utiliza en los productos del tabaco y a incluir advertencias sanitarias en los envases de los productos del tabaco y los productos relacionados. Las advertencias combinadas (imágenes, texto e información sobre cómo dejar de

Posteriormente, Philip Morris y British American Tobacco interpusieron una revisión judicial contra el Reino Unido, sobre la base de la intención del Gobierno de implementar los requisitos de TPD en su legislación. Las empresas tabacaleras alegaron que partes de la Directiva en su conjunto no eran válidas porque eran incompatibles con los tratados de la UE, no eran proporcionadas ni estaba respaldada por pruebas, no eran de naturaleza suficientemente armonizadora y violaban el principio de subsidiariedad (Campaign for Tobacco-Free Kids, s. f.-a).

En respuesta, el tribunal del Reino Unido elevó una consulta al TJUE. El Tribunal mantuvo todos los aspectos de la TPD, incluidas las disposiciones para exigir etiquetas de advertencia ilustradas y adoptar restricciones adicionales de empaque, como el empaquetado genérico. Además, señaló que *la UE puede actuar para prevenir obstáculos al comercio de productos del tabaco y, al mismo tiempo, garantizar un alto nivel de protección de la salud pública*. Así, el TJUE determinó que los requisitos de envasado y etiquetado eran proporcionados y no iban más allá de lo necesario y apropiado, desestimando los cuestionamientos presentados (Campaign for Tobacco-Free Kids, s. f.-a).

Pillbox 38 Ltd. vs. Secretary of State for Health (Reino Unido)

Pillbox 38 Ltd., un fabricante de cigarrillos electrónicos, interpuso un recurso judicial contra el Gobierno del Reino Unido impugnando su intención de aplicar la TDP en la legislación nacional. El TJUE consideró en este caso que la TDP era válida y confirmó todos los requisitos relativos a los cigarrillos electrónicos, incluidas las advertencias sanitarias, la prohibición de la mayor parte de la publicidad de los cigarrillos electrónicos, la obligación de notificar al Gobierno antes de introducir un nuevo producto y el requisito de incluir un folleto con el producto que contenga información como la lista de ingredientes.

fumar) deben cubrir el 65 % de las caras anterior y posterior en el caso de los cigarrillos.

El TJUE consideró que era permisible regular los cigarrillos electrónicos de forma diferente a otros productos del tabaco, en parte porque los cigarrillos electrónicos eran productos nuevos y no había suficiente información sobre sus efectos en la salud. De todas formas, los riesgos identificados y potenciales relacionados con el uso de los cigarrillos electrónicos hacían que la UE pudiera actuar de acuerdo con el *principio de precaución en salud pública*. En efecto, resulta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance del riesgo alegado, debido a la insuficiencia o la imprecisión de los resultados de los estudios realizados. No obstante, persiste la probabilidad de que haya un daño real a la salud pública en caso de que el riesgo se materialice. Por ello, el principio de precaución justifica la adopción de medidas restrictivas.

*Neptune Distribution SNC y Ministro de Economía y Hacienda (Francia)*³³

En este caso, el Consejo de Estado Francés consultó al TJUE si las disposiciones de etiquetado en las aguas minerales estaban acordes con los derechos relacionados con los artículos 11, apartado 1 (libertad de expresión e información) y 16 (libertad de empresa) de la Carta, así como el artículo 10 (libertad de expresión) del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Tribunal reconoció que la prohibición establecida por el Gobierno francés constituía una injerencia en la libertad de expresión y de información del empresario, así como en su libertad de empresa. Empero, determinó que garantizar al consumidor información más precisa y transparente posible sobre las características del producto estaba estrechamente ligado a la protección de la salud humana. Por tanto, era una cuestión de interés gene-

33. En la resolución del 5 de febrero de 2009, el Gobierno francés requirió a Neptune Distribution que suprimiera del etiquetado y de la publicidad de sus aguas minerales todas aquellas frases que induzcan a error al consumidor, al hacerle creer que sus productos tienen un contenido bajo o muy bajo de sal o de sodio.

ral que justificaba dichas limitaciones a la libertad de expresión y de información del empresario y a su libertad de empresa.

De tal manera, el Tribunal desestimó la argumentación de Neptune Distribution. Además, esbozó que todos los riesgos asociados con la salud humana debían guiarse bajo *el principio de precaución*, conforme al cual mientras subsista incertidumbre sobre la existencia o el alcance de riesgos para la salud humana, se pueden adoptar medidas de protección y restrictivas.

TRIBUNAL DE LA ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO³⁴

Philip Morris Norway A. S. vs. El Estado de Noruega

El importador de productos de tabaco Philip Morris Norway A. S. demandó a Noruega ante el Tribunal de Distrito de Oslo, alegando que la prohibición en la publicidad del tabaco —que incluía la prohibición de exhibir productos visuales en establecimientos minoristas— era incompatible con el Acuerdo del Espacio Económico Europeo (EEE)³⁵. En este caso, el tribunal de Distrito solicitó fallos preliminares al TAEBC, el cual determinó que si la prohibición afectaba tanto a los productos del tabaco fabricados en Noruega como a los productos del tabaco importados de otros Estados del EEE, la prohibición sería compatible. Adicionalmente, dijo que las restricciones a las importaciones estaban prohibidas a menos que estuvieran justificadas por motivos de salud pública y no fueran arbitrarias ni discriminatorias. De tal manera, les correspondía a las

34. El Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio fue creado en 1994 y desde 1996 tiene su sede en Luxemburgo. Se encarga de garantizar el respeto del derecho del EEE y está compuesto por tres jueces (uno por cada Estado miembro).

35. El Espacio Económico Europeo (EEE) fue creado en 1994 para ampliar las disposiciones de la Unión sobre el mercado interior a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio. Noruega, Islandia y Liechtenstein son partes en el EEE.

autoridades nacionales demostrar que sus normas eran necesarias para lograr el propósito declarado y que ese objetivo no podría lograrse mediante prohibiciones o restricciones menos extensas, o a través de prohibiciones o restricciones que tengan menos efecto en el comercio dentro del EEE. Así, una prohibición de exhibición visual, cuyo objetivo fuera reducir el consumo de tabaco entre el público en general, y entre los jóvenes en particular, era adecuada y necesaria por motivos de salud pública, según lo dispuesto en el *artículo 13 del EEE*.

Pedicel A. S. vs. la Dirección Noruega de Salud y Asuntos Sociales

El Gobierno de Noruega elevó una consulta al TAECL para que determinara si la prohibición general de la publicidad de bebidas alcohólicas, establecida en el artículo 9-2 de la Ley Noruega sobre el alcohol, estaba cubierta por el artículo 11 y/o el artículo 36 del EEE. Además, si estaba justificada por motivos de salud pública, aplicando el principio de proporcionalidad del artículo 13 del EEE.

Para el Tribunal, debía demostrarse que las medidas adoptadas eran adecuadas para alcanzar el objetivo perseguido y que dicho objetivo no podía alcanzarse con la misma eficacia mediante medidas menos restrictivas del comercio dentro del EEE. En este caso, el TAECL concluyó que la política noruega en materia de alcohol y la prohibición de los anuncios de alcohol obedecía a consideraciones sociales y sanitarias. En ese sentido, la prohibición noruega de la publicidad del alcohol no constituía un medio de discriminación arbitraria o una restricción encubierta del comercio entre las partes contratantes del EEE. Igualmente, sostuvo que el principio de precaución no era aplicable, ya que los efectos del consumo excesivo de alcohol sobre la salud humana no son inciertos.

Finalmente, el Tribunal recordó que la salud y la vida de las personas ocupan el primer lugar entre los bienes o intereses protegidos por el artículo 13 del EEE. En ese orden de ideas, las partes contratantes pueden decidir el grado de protección que

desean otorgar a la salud pública y la forma de protección. No obstante, solo pueden hacerlo dentro de los límites fijados por el Acuerdo EEE y, en particular, deben respetar el principio de proporcionalidad.

PARÁMETROS APLICABLES EN EL DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO PARA LA ADOPCIÓN DE UN ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA

A medida que la suscripción de acuerdos comerciales se ha ido ampliando, también se ha comenzado a prestar mayor atención a dos grandes temas. Primero, el alcance y la influencia que tienen la liberalización de las inversiones y los acuerdos comerciales en los regímenes normativos y las políticas nacionales. Segundo, el comercio de productos básicos perjudiciales para la salud, en particular el tabaco, el alcohol y los alimentos altamente procesados y las materias primas con las que se elaboran.

El análisis presentado en este capítulo pone de relieve una preocupación constante sobre los desafíos que persisten para aprobar o implementar medidas regulatorias y de política pública relacionadas con el tabaco, el alcohol y los alimentos ultraprocesados, o con medidas para la prevención de ENT, en el marco del derecho comercial internacional. A su vez, el grado de “autonomía reguladora” que conservan los Gobiernos en el régimen de comercio internacional ha sido objeto de debate durante la última década. Un informe de Barlow *et al.* (2018) evidenció que entre 1995 y 2016 se cuestionaron en la OMC 93 reglamentos sobre alimentos, bebidas y tabaco, de los cuales el 41,9% se centraron en normas de etiquetado. El 16,4% de las impugnaciones se referían a obstáculos “innecesarios” al comercio, y tan solo el 1,1% de las impugnaciones formuladas quedaron sin resolver y se convirtieron en una disputa comercial (Barlow *et al.*, 2018).

Estas cuestiones, como se vio antes, no son de menor im-

portancia, pues los Estados están en obligación de preservar los intereses de la salud pública y garantizar sus obligaciones en materia de derechos humanos, así como de hacer frente a las posibles repercusiones que pueda tener una reglamentación nacional en el marco comercial internacional. Por ende, a la hora de decidir si aplicar medidas de regulación que tengan como propósito prevenir las ENT, los Estados deben tener en cuenta, entre otros factores, el cumplimiento de las obligaciones comerciales y sus estándares.

Una forma de abordar esta decisión respecto al establecimiento o no de una regulación puede ser analizar casos similares, como se propone en este documento. De este ejercicio se pueden extraer ciertas premisas aplicables en relación con las obligaciones del derecho comercial, en el marco de una regulación nacional cuyo propósito sea responder a una problemática en salud pública. Así, proponemos seis parámetros o premisas que, creemos, pueden reconciliar las tensiones que se han venido planteando a lo largo de este documento:

1. Los países, en el marco de los compromisos de la OMC, pueden tomar decisiones que restrinjan el comercio internacional, siempre y cuando estas persigan un objetivo legítimo y/o interés público. Dentro de estas medidas se encuentran aquellas que propenden por la salud pública de los ciudadanos.
2. Los Estados se encuentran en la libertad de determinar el grado de protección que desean otorgar a sus ciudadanos, sin que ello implique *per se* una vulneración a las normas de comercio internacional.
3. Las medidas deben estar basadas en la mejor evidencia científica disponible y, por tanto, hay que buscar que la regulación restrictiva al comercio sea proporcional al objetivo de política pública planteado. En caso de que un Estado no cuente con la evidencia científica, se debe pensar en otra medida que sea proporcional al objetivo planteado en salud pública y que no imponga cargas

innecesarias a los importadores y exportadores. Entre las medidas que se han planteado durante las discusiones analizadas se encuentran la educación o la autorregulación. Sin embargo, es importante resaltar que estas medidas no son idóneas para cumplir los objetivos de salud pública, pues la mejor evidencia científica disponible, referenciada al inicio de este texto, muestra impactos diferentes entre uno y otro modelo de regulación.

En el marco de los acuerdos comerciales regionales de la Unión Europea, cuando no se cuente con la mejor evidencia científica sobre los efectos del consumo de un determinado producto, se puede aplicar el principio de precaución a la medida regulatoria. Según este, en aquellos casos donde resulta imposible determinar con certeza la existencia o el alcance de un riesgo, debido a la insuficiencia o la imprecisión de los resultados de los estudios realizados, pero persiste la probabilidad de que haya un daño real para la salud pública si el riesgo se materializa, se justifica la adopción de medidas restrictivas al comercio de determinado producto.

4. Estas medidas deben ser aplicadas sin discriminación respecto de los bienes nacionales, pues en esta regulación no hay lugar a diferenciar entre los productos³⁶.
5. Los inversionistas que son titulares de una marca no tienen un derecho absoluto de uso, libre de toda regulación. Por el contrario, este es un derecho exclusivo, entendido como la capacidad de poder excluir a terceros del mercado, de modo que solo el titular de la marca la use en el co-

36. Ver los casos: *Cargill, Incorporated vs. United Mexican States*; *Corn Products International, Inc. vs. United Mexican States*; *Archer Daniels Midland Company and Tate & Lyle Ingredients Americas, Inc. vs. United Mexican States*.

mercio. En todo caso, este estará sujeto a la potestad regulatoria del Estado³⁷ y los intereses públicos.

6. Resulta importante para los Estados que, en el marco de las obligaciones de comercio internacional, cumplan con el principio de transparencia y, por tanto, notifiquen a los otros Estados con el mayor tiempo posible de la entrada en vigencia de la nueva regulación que pretende etiquetar algún bien, de modo que se puedan hacer los comentarios y resolver los cuestionamientos necesarios.

CONCLUSIÓN

Las medidas para luchar contra la obesidad, el sobrepeso y las enfermedades crónicas no transmisibles están cada vez más en el centro de la tensión entre los acuerdos comerciales y la salud pública. La coherencia entre las políticas comerciales y de salud a nivel nacional es clave para lograr una regulación eficaz. Para ello, los países deben adoptar estrategias que hagan frente a los efectos nocivos resultantes del consumo de alimentos altos en grasas, sodio o azúcares. A su vez, tienen que enfrentar los argumentos que surgen en relación con los acuerdos comerciales y de inversión que en ocasiones se contraponen con la protección de la salud pública.

La autorregulación —como se analizó en la primera sección de este documento— es una forma de limitar los espacios regulatorios de los Estados, consecuencia de la capacidad que tienen las industrias de imponer sus propias reglas de juego y no presentar garantías para su cumplimiento. De hecho, el análisis de los dos modelos de etiquetado frontal, uno voluntario y el otro obligatorio, evidenció que la autorregulación no es el mecanismo más idóneo para cumplir con los objetivos de salud pública en el contexto de las ENT. En cambio, tanto los estándares internacionales

37. Ver: Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S. A. y Abal Hermanos S. A. vs. República Oriental de Uruguay.

como la evidencia científica muestran que un etiquetado obligatorio y estatal garantiza mayores niveles de cumplimiento en la industria y estándares de regulación más claros.

En ese mismo orden de ideas, una regulación obligatoria no va en contra de los compromisos adquiridos por los Estados en el marco de los acuerdos de comercio internacional, pues esta encuentra respaldo en dicho contexto normativo siempre que tenga un objetivo legítimo, como lo es la salud pública. Creemos que los Estados disponen de un importante espacio normativo para garantizar un alto nivel de protección de la salud pública en el desarrollo y la aplicación de sus políticas nacionales, y cumplir así con sus obligaciones en favor del derecho a la salud y los derechos conexos, siempre que se cumplan los principios clave del derecho económico internacional.

Finalmente, es vital proteger el espacio regulatorio de los Estados, que se ha venido aclarando y perfilando con las decisiones tomadas en diferentes ámbitos del derecho económico internacional, algunas de las cuales fueron analizadas en este texto. Para mantener su espacio regulatorio, los Estados deben tratar de cumplir mínimo con los seis parámetros o premisas propuestas en este documento, de modo que no exista duda respecto de la compatibilidad entre los objetivos de salud pública, a través del uso de su espacio regulatorio, y la legitimidad de establecer restricciones justificadas y proporcionales al comercio, como sucede en el caso del etiquetado nutricional.

REFERENCIAS

- Abarca-Gómez, L., Abdeen, Z. A., Hamid, Z. A., Abu-Rmeileh, N. M., Acosta-Cazares, B., Acuin, C., Adams, R. J., Aekplakorn, W., Afsana, K., Aguilar-Salinas, C. A., Agyemang, C., Ahmadvand, A., Ahrens, W., Ajlouni, K., Akhtaeva, N., Al-Hazzaa, H. M., Al-Othman, A. R., Al-Raddadi, R., Al Buhairan, F. ... Ezzati, M. (2017). Worldwide trends in body-mass index, underweight, overweight, and obesity from 1975 to 2016: a pooled analysis of 2416 population-based measurement studies in 128.9 million children, adolescents, and adults. *The Lancet*, 390(10113), 2627-2642. <https://doi.org/10/cfrc>

- A. G. ONU, Resolución 2200 (XXI) A, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (16 de diciembre de 1966). <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- A. G. ONU, Resolución 2200 (XXI) A, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966). <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>
- Ares, G., Varela, F., Machin, L., Antúnez, L., Giménez, A., Curutchet, M. R. & Aschemann-Witzel, J. (2018). Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making. *Food Quality and Preference*, 68, 215-225. <https://doi.org/10/gdpcx4>
- Arrúa, A., Machín, L., Curutchet, M. R., Martínez, J., Antúnez, L., Alcaire, F., Giménez, A. & Ares, G. (2017). Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems. *Public Health Nutrition*, 20(13), 2308-2317. <https://doi.org/10/gbjbdm>
- Barlow, P., Labonte, R., McKee, M., & Stuckler, D. (2018). Trade challenges at the World Trade Organization to national noncommunicable disease prevention policies: A thematic document analysis of trade and health policy space. *PLOS Medicine*, 15(6), e1002590. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002590>
- Baumberg, B. & Anderson, P. (2008). Trade and health: how World Trade Organization (WTO) law affects alcohol and public health. *Addiction*, 103(12), 1952-1958. <https://doi.org/10/crk2xk>
- Becher, S., Gao, H., Harrison, A. & Lai, J. C. (2019). Hungry for Change: The Law and Policy of Food Health Labeling. *Wake Forest Law Review*, 54, 1305-1360. <https://papers.ssrn.com/abstract=3352241>
- Boza Martínez, S., Polanco Lazo, R. & Espinoza, M. (2019). Nutritional Regulation and International Trade in APEC Economies: The New Chilean Food Labeling Law. *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, 14(1), 73-113. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3362184>
- Buse, K., Tanaka, S. & Hawkes, S. (2017). Healthy people and healthy profits? Elaborating a conceptual framework for governing the commercial determinants of non-communicable diseases and identifying options for reducing risk exposure. *Globalization and Health*, 13(1), 34. <https://doi.org/10/gbjf6g>

- Campaign for Tobacco-Free Kids. (s. f.-a). *R (on the application of) Philip Morris Brands SARL et al. v. ... Tobacco Control Laws*. <https://www.tobaccocontrollaws.org/litigation/decisions/r-on-the-application-of-philip-morris-brands-sarl-et-al-v-secretary-of-state-for-health>
- Campaign for Tobacco-Free Kids. (s. f.-b). *Tobacco control laws*. <https://www.tobaccocontrollaws.org>
- Canella, D. S., Levy, R. B., Martins, A. P. B., Claro, R. M., Moubarac, J.-C., Baraldi, L. G., Cannon, G. & Monteiro, C. A. (2014). Ultra-Processed Food Products and Obesity in Brazilian Households (2008–2009). *PLoS one*, 9(3), e92752. <https://doi.org/10/ggbhrx>
- Clark, H., Coll-Seck, A. M., Banerjee, A., Peterson, S., Dalglish, S. L., Ameratunga, S., Balabanova, D., Bhan, M. K., Bhutta, Z. A., Borrazzo, J., Claeson, M., Doherty, T., El-Jardali, F., George, A. S., Gichaga, A., Gram, L., Hipgrave, D. B., Kwamie, A., Meng, Q. ... Costello, A. (2020). A future for the world's children? A WHO–Unicef–Lancet Commission. *The Lancet*, 395(10224), 605–658. <https://doi.org/10/gg8qvw>
- Colmar Brunton. (2018). *Health Star Rating monitoring and evaluation Year 2 follow-up research report*. Health Promotion Agency. <https://www.hpa.org.nz/sites/default/files/Final%20Report-HSR%20monitoring%20and%20evaluation%202018.pdf>
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales [CESCR]. *Observación General 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada*. Doc. ONU E/C.12/1999/5 (12 de mayo de 1999).
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales [CESCR]. *Observación general 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. Doc. ONU E/C.12/2000/4 (11 de agosto de 2000).
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales [CESCR]. *Observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*. Doc. ONU E/C.12/GC/24 (10 de agosto de 2017).
- Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales [CESCR]. *Observación general núm. 25 (2020), relativa a la ciencia y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 15, párrafos 1 b), 2, 3 y 4, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Doc. ONU E/C.12/GC/25 (30 de abril de 2020).

- Comité de los Derechos del Niño. *Observación general 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)*. Doc. ONU CRC/GC/2003/5 (27 de noviembre de 2003).
- Comité de los Derechos del Niño. *Observación General 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)*. Doc. ONU CRC/C/GC/15 (17 de abril de 2013a).
- Comité de los Derechos del Niño. *Observación general 16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño*. Doc. ONU CRC/C/GC/16 (17 de abril de 2013b).
- Corvalán, C., Reyes, M., Garmendia, M. L. & Uauy, R. (2019). Structural responses to the obesity and non-communicable diseases epidemic: Update on the Chilean law of food labelling and advertising. *Obesity Reviews*, 20(3), 367-374. <https://doi.org/10.1111/obr.12802>
- Crosbie, E., Gomes, F. S., Olvera, J., Patiño, S. R. G., Hoeper, S. & Carriedo, A. (2023). A policy study on front-of-pack nutrition labeling in the Americas: emerging developments and outcomes. *The Lancet Regional Health - Americas*, 18, 100400. [https://www.thelancet.com/journals/lanam/article/PIIS2667-193X\(22\)00217-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanam/article/PIIS2667-193X(22)00217-4/fulltext)
- Decreto 13/2015 [Ministerio de Salud]. Modifica el Decreto Supremo 977/1996. Reglamento Sanitario de los Alimentos. 16 de abril de 2015 (Chile). <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/cl/clo74es.pdf>
- Decreto Interno 001-3/13061/2017 [Ministerio de Salud Pública]. Rotulado frontal de alimentos envasados. 29 de agosto de 2018 (Uruguay). https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/decretos/08/cons_min_705.pdf
- De Onis, M. & Lobstein, T. (2010). Determining obesity risk status in the general childhood population: Using standard recommendations. *International Journal of Pediatric Obesity*, 5(6), 458-460. 10/c4ph35
- Directive 2014/40/EU [European Parliament and Council]. Approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products and repealing Directive 2001/37/EC (Text with EEA relevance). 29 de abril de 2014.

- Dorfman, L., Cheyne, A., Friedman, L. C., Wadud, A. & Gottlieb, M. (2012). Soda and Tobacco Industry Corporate Social Responsibility Campaigns: How Do They Compare? *PLoS Medicine*, 9(6), e1001241. <https://doi.org/10/gghrtc>
- Elver, H. (Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación). *Derecho a la alimentación*. Doc. ONU A/71/282 (3 de agosto de 2016).
- Evensen, E., Wilsgaard, T., Furberg, A. S. & Skeie, G. (2016). Tracking of overweight and obesity from early childhood to adolescence in a population-based cohort–The Tromsø Study, Fit Futures. *BMC Pediatrics*, 16(1), 1-11. <https://doi.org/10/h6rv>
- Freudenberg, N. (2014). *Lethal but Legal: Corporations, Consumption, and Protecting Public Health*. Oxford University Press.
- Grover, A. (Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental). *Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud*. Doc. ONU A/HRC/26/31 (1 de abril de 2014).
- Grunert, K. G. & Wills, J. M. (2007). A review of European research on consumer response to nutrition information on food labels. *Journal of Public Health*, 15(5), 385-399. <https://doi.org/10/cg4xkb>
- Gruszczyński, L. (2014). Australian Plain Packaging Law, International Litigations and Regulatory Chilling Effect. *European Journal of Risk Regulation*, 5(2), 242-247.
- Guarnizo, D. & Narváez, A. M. (2019). *Etiquetas sin derechos. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos*. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/Etiquetas-sin-derechos.pdf>
- Heart Foundation of Australia. (2017). *Report on the monitoring of the implementation of the Health Star Rating system in the first four years of implementation: June 2014 to June 2018*. [http://healthstarrating.gov.au/internet/healthstarrating/publishing.nsf/content/673FC1FC9C6446C3CA2581BD00777FES/\\$File/Health-Star-Rating-Year-2-Final-Report.pdf](http://healthstarrating.gov.au/internet/healthstarrating/publishing.nsf/content/673FC1FC9C6446C3CA2581BD00777FES/$File/Health-Star-Rating-Year-2-Final-Report.pdf)
- Huang, C., Huang, J., Tian, Y., Yang, X. & Gu, D. (2014). Sugar sweetened beverages consumption and risk of coronary heart disease: A meta-analysis of prospective studies. *Atherosclerosis*, 234(1), 11-16. <https://doi.org/10/f2xtz6>

- Hamlin, R. & Hamlin, B. (2020). An Experimental Comparison of the Impact of 'Warning' and 'Health Star Rating' FoP Labels on Adolescents' Choice of Breakfast Cereals in New Zealand. *Nutrients*, 12(6), 1545. <https://doi.org/10.3390/nu12061545>
- Hamlin, R. & McNeill, L. (2018). The Impact of the Australasian 'Health Star Rating', Front-of-Pack Nutritional Label, on Consumer Choice: A Longitudinal Study. *Nutrients*, 10(7), 906. <https://doi.org/10.3390/nu10070906>
- Janardhan, S. (2021). Harnessing trade and investment agreements to promote public health. *Drug and Alcohol Review*, 40(1), 41-49. <https://doi.org/10.1111/dar.13153>
- Jones, A., Thow, A. M., Ni Mhurchu, C., Sacks, G. & Neal, B. (2019). The performance and potential of the Australasian Health Star Rating system: A four-year review using the RE-AIM framework. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 43(4), 355-365. <https://doi.org/10/gp1x3k>
- Kanter, R., Vanderlee, L. & Vandevijvere, S. (2018). Front-of-package nutrition labelling policy: Global progress and future directions. *Public Health Nutrition*, 21(8), 1399-1408. <https://doi.org/10/gdpc48>
- Kasper, N. M., Herrán, O. F. & Villamor, E. (2013). Obesity prevalence in Colombian adults is increasing fastest in lower socio-economic status groups and urban residents: results from two nationally representative surveys. *Public Health Nutrition*, 17(11), 2398-2406. <https://doi.org/10/f6pvjz>
- Khandpur, N., Swinburn, B. & Monteiro, C. A. (2018). Nutrient-Based Warning Labels May Help in the Pursuit of Healthy Diets. *Obesity*, 26(11), 1670-1671. <https://doi.org/10.1002/oby.22318>
- Koivusalo, M. (2014). Policy space for health and trade and investment agreements. *Health Promotion International*, 29(supl. 1), i29-i47. <https://doi.org/10/f6jffz>
- Koplan, J. P., Bond, T. C., Merson, M. H., Reddy, K. S., Rodriguez, M. H., Sewankambo, N. K. & Wasserheit, J. N. (2009). Towards a common definition of global health. *The Lancet*, 373(9679), 1993-1995. <https://doi.org/10/c4t5k4>
- Lai, J. C. & Becher, S. I. (2020). Front-of-Pack Labelling and International Trade Law: Revisiting the Health Star Rating System. *Melbourne*

- Journal of International Law*, 21(2), 145. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3593822>
- Landman, A., Ling, P. M. & Glantz, S. A. (2002). Tobacco Industry Youth Smoking Prevention Programs: Protecting the Industry and Hurting Tobacco Control. *American Journal of Public Health*, 92(6), 917-930. <https://doi.org/10/ffcfk>
- Ling, P. M., Landman, A. & Glantz, S. A. (2002). It is time to abandon youth access tobacco programmes. *Tobacco Control*, 11(1), 3-6. <https://doi.org/10.1136/tc.11.1.3>
- Lobstein, T. (2006). Commentary: Obesity—Public health crisis, moral panic or a human rights issue? *International Journal of Epidemiology*, 35(1), 74-76. <https://doi.org/10.1093/ije/dyi257>
- Machín, L., Aschemann-Witzel, J., Curutchet, M. R., Giménez, A. & Ares, G. (2018). Does front-of-pack nutrition information improve consumer ability to make healthful choices? Performance of warnings and the traffic light system in a simulated shopping experiment. *Appetite*, 121, 55-62. <https://doi.org/10/gm57ff>
- Malik, V. S., Pan, A., Willett, W. C. & Hu, F. B. (2013). Sugar-sweetened beverages and weight gain in children and adults: A systematic review and meta-analysis. *The American Journal of Clinical Nutrition*, 98(4), 1084-1102. <https://doi.org/10/f5b3kn>
- Mansfield, E., Wahba, R. & De Grandpré, E. (2020). Integrating a Health Literacy Lens into Nutrition Labelling Policy in Canada. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(11). <https://doi.org/10/h6rx>
- Ministerio de Salud de Chile. (2018). *Informe de evaluación de la implementación de la Ley sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad*. <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2018/05/Informe-Implementaci%C3%B3n-Ley-20606-febrero-18-1.pdf>
- Moehlecke, C. (2019). The Chilling Effect of International Investment Disputes: Limited Challenges to State Sovereignty. *International Studies Quarterly*, 64(1), 1-12. <https://doi.org/10.1093/isq/sqz077>
- Moodie, R., Stuckler, D., Monteiro, C., Sheron, N., Neal, B., Thamarangsi, T., Lincoln, P. & Casswell, S. (2013). Profits and pandemics: prevention of harmful effects of tobacco, alcohol, and ultra-processed food and drink industries. *The Lancet*, 381(9867), 670-679. <https://doi.org/10/kjw>

- Morris, G. (2013). Ecological public health: reshaping the conditions for good health (reseña). *Public Health*, 127(1), 103. <https://doi.org/10/h6r4>
- Mpconsulting. (2019). *Health Star Rating System. Five Year Review Report*. <https://www.healthstarrating.gov.au/sites/default/files/2024-12/Health-Star-Rating-System-Five-Year-Review-Report.pdf>
- Neptune Distribution SNC vs. Minister for Economic Affairs and Finance, Court of Justice of the European Union, caso C-157/14 (17 de diciembre de 2015).
- Nugent, R., Levin, C., Hale, J. & Hutchinson, B. (2020). Economic effects of the double burden of malnutrition. *The Lancet*, 395(10218), 9. <https://doi.org/10/ggfts2>
- Ó Cathaoir, K. E. (2018). Children's Right to Freedom From Obesity: Responsibilities of the Food Industry. *Nordic Journal of Human Rights*, 36(2), 109-131. <https://doi.org/10/h6r5>
- O'Brien, P. (2013). Australia's double standard on Thailand's alcohol warning labels. *Drug and Alcohol Review*, 32(1), 5-10. <https://doi.org/10/h6r6>
- O'Brien, P. & Mitchell, A. D. (2018). On the bottle: Health information, alcohol labelling and the WTO technical barriers to trade agreement. *QUT Law Review*, 18(1), 124-155. <https://doi.org/10.5204/qutlr.v18i1.732>
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Apelación [OA]. *Australia – Determinadas medidas relativas a marcas registradas, indicaciones geográficas y otros requisitos de empaquetado genérico aplicables a los productos de tabaco y su embalaje*. Docs. OMC WT/DS435/AB/R, WT/DS441/AB/R (9 de junio de 2020).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Grupo Especial. *Australia – Determinadas medidas relativas a marcas registradas, indicaciones geográficas y otros requisitos de empaquetado genérico aplicables a los productos de tabaco y su embalaje*. Docs. OMC WT/DS435/R, WT/DS441/R, WT/DS458/R, WT/DS467/R (28 de junio de 2018).
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2010a). *Estrategia mundial para reducir el uso nocivo del alcohol*. Organización Mundial de la Salud.
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2010b). *Conjunto de recomendaciones sobre la comercialización de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños*. Organización Mundial de la Salud.

- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2016). *Obesidad y sobrepeso: Hoja informativa*. Centro de Medios de la OMS.
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021). *Tabaco*. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2011). *Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/31076>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2014). *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*. Organización Mundial de la Salud. <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2015/Obesity-Plan-Of-Action-Child-Spa-2015.pdf>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2015). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: Tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. Organización Mundial de la Salud. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645_esp.pdf
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2016). *Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*. Organización Mundial de la Salud. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2020). *El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas*. Organización Mundial de la Salud. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1997). *La Convención sobre los Derechos del Niño*. <https://doi.org/10.18356/b07e8a63-es>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2012). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. <https://doi.org/10.18356/edcaa4d1-es>
- Pedicel A. S. vs. The Norwegian Directorate for Health and Social Affairs, European Free Trade Association Court, caso E-4/04 (4 de abril de 2013).
- Pillbox 38 (UK) Ltd. vs. Secretary of State for Health (Reino Unido), European Court of Justice, caso C-477/14 (4 de mayo de 2016).

Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S. A. y Abal Hermanos S.A. vs. Oriental Republic of Uruguay, caso ICSID ARB/10/7 (2 de julio de 2013).

Philip Morris Norway AS vs. The Norwegian State, caso EFTA Court E-16/10 (12 de septiembre de 2011).

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “protocolo de San Salvador”, 16 de noviembre de 1988. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

Púras, D. (2020). *Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud con respecto a la adopción del etiquetado frontal de advertencia en alimentos y bebidas para hacer frente a las enfermedades no transmisibles* (C. A. Arenas, trad.). Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/adoptar-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-para-proteger-el-derecho-a-la-salud-relator-especial-de-naciones-unidas/>

R (on the application of) Philip Morris Brands SARL *et al.* vs. Secretary of State for Health, High Court of Justice of England and Wales, caso C-547/14 (4 de mayo de 2016).

Reyes, M., Taillie, L. S., Popkin, B., Kanter, R., Vandevijvere, S. & Corvalán, C. (2020). Changes in the amount of nutrient of packaged foods and beverages after the initial implementation of the Chilean Law of Food Labelling and Advertising: A nonexperimental prospective study. *PLOS Medicine*, 17(7), e1003220. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003220>

Rico-Campà, A., Martínez-González, M. A., Alvarez-Alvarez, I., De Deus Mendonça, R., De La Fuente-Arrillaga, C., Gómez-Donoso, C. & Bes-Rastrollo, M. (2019). Association between consumption of ultra-processed foods and all cause mortality: SUN prospective cohort study. *The BMJ*, 365(1949), 11. <https://doi.org/10.1136/bmj.l1949>

Riley, L., Gouda, H. & Cowan, M. (2017). *Noncommunicable Diseases Progress Monitor 2017*. World Health Organization. <https://doi.org/10.2766/120051>

Rimpeekool, W., Seubsman, S., Banwell, C., Kirk, M., Yiengprugsawan, V. & Sleight, A. (2015). Food and nutrition labelling in Thailand: a long march from subsistence producers to international traders. *Food Policy*, 56, 59-66. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2015.05.005>

- Ronit, K. & Jensen, J. D. (2014). Obesity and industry self-regulation of food and beverage marketing: a literature review. *European Journal of Clinical Nutrition*, 68(7), 753-759. <https://doi.org/10.1038/ejcn.2014.60>
- Rozo Ángel, V. (2017). *Sobrepesos y contrapesos. La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad*. Dejusticia.
- Sharma, L. L., Teret, S. P. & Brownell, K. D. (2010). The food industry and self-regulation: Standards to promote success and to avoid public health failures. *American Journal of Public Health*, 100(2), 240-246. <https://doi.org/10/bv2vmp>
- Shelley, D., Ogedegbe, G., & Elbel, B. (2014). Same Strategy Different Industry: Corporate Influence on Public Policy. *American Journal of Public Health*, 104(4), e9-e11. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2013.301832>
- Taillie, L. S., Hall, M. G., Popkin, B. M., Ng, S. W. & Murukutla, N. (2020). Experimental Studies of Front-of-Package Nutrient Warning Labels on Sugar-Sweetened Beverages and Ultra-Processed Foods: A Scoping Review. *Nutrients*, 12(2), 569. <https://doi.org/10.3390/nu12020569>
- Taillie, L. S., Reyes, M., Colchero, M. A., Popkin, B. & Corvalán, C. (2020). An evaluation of Chile's Law of Food Labeling and Advertising on sugar-sweetened beverage purchases from 2015 to 2017: A before-and-after study. *PLOS Medicine*, 17(2), e1003015. <https://doi.org/10/ghvhb8>
- Te Morenga, L., Mallard, S. & Mann, J. (2012). Dietary sugars and body weight: Systematic review and meta-analyses of randomised controlled trials and cohort studies. *BMJ*, 346, e7492-e7492. <https://doi.org/10.1136/bmj.e7492>
- Thow, A. M., Jones, A., Hawkes, C., Ali, I. & Labonté, R. (2017). Nutrition labelling is a trade policy issue: Lessons from an analysis of specific trade concerns at the World Trade Organization. *Health Promotion International*, 33(4), 561-571. <https://doi.org/10/h6sn>
- Tovar Ramírez, A., Ríos, B., Barbosa, I., Medina Arellano, M., Gutiérrez Rivas, R., Serrano Guzmán, S. & Cabrera, O. (2020). *Etiquetado frontal de advertencia en productos comestibles. Materialización de obligaciones de los estados en derechos humanos*. Global Center for Legal Innovation on Food Environments, O'Neill Institute for

National and Global Health Law, Georgetown University, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.

- Unicef & Universidad de la República de Uruguay. (2020). *Efectos inmediatos de la implementación del rotulado nutricional frontal en Uruguay*. Unicef Uruguay. <https://www.paho.org/es/file/79600/download?token=wrnIsYlq>
- Wakefield, M., Terry-McElrath, Y., Emery, S., Saffer, H., Chaloupka, F. J., Szczypka, G., Flay, B., O'Malley, P. M. & Johnston, L. D. (2006). Effect of Televised, Tobacco Company-Funded Smoking Prevention Advertising on Youth Smoking-Related Beliefs, Intentions, and Behavior. *American Journal of Public Health*, 96(12), 2154-2160. <https://doi.org/10/ck44xr>
- World Health Organization [WHO]. (2016). *Obesity and overweight: Fact sheet*. WHO Media Centre.
- Wiist, W. H. (2010). *The Bottom Line or Public Health: Tactics Corporations Use to Influence Health and Health Policy, and What We Can Do to Counter Them*. Oxford University Press.
- World Cancer Research Fund International. (2015). *Curbing global sugar consumption. Effective food policy actions to help promote healthy diets and tackle obesity*.

Capítulo 6

Revisión de los requisitos de etiquetado nutricional de alimentos en América Latina: un análisis de la normativa del comercio internacional desde la perspectiva de la centralidad de los derechos humanos

Maria Cecilia Cury Chaddad

INTRODUCCIÓN

En un escenario mundial en el que el entorno alimentario no ha sido favorable para que haya una alimentación nutricionalmente adecuada (Swinburn, 2019), la población ha sufrido con el aumento de peso —común incluso entre niños, niñas y adolescentes— y un alto índice de prevalencia de las enfermedades crónicas no transmisibles (World Health Organization [WHO], 2004). Más allá de los impactos negativos que una mala alimentación puede causar en la salud de las personas, así como en el medio ambiente, esta situación alimentaria desfavorable trae costos directos e indirectos a la sociedad (Müller & Sukhdev, 2018; Garde & Zrilič, 2020), lo que debe ser considerado en el proceso de formulación e implementación de políticas.

Es sabido que el aumento de peso y la prevalencia de las enfermedades crónicas no transmisibles son producto de causas multifactoriales, pero es igualmente sabido que uno de sus factores determinantes es la (carencia de) calidad de los alimentos (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2014). En ese sentido, mejorar los requisitos de etiquetado es una de las medidas más necesarias para cambiar esta situación (OPS, 2020).

Esta es, de hecho, una de las justificaciones a la intensificación del debate sobre los requisitos de etiquetado de alimentos en la última década, en especial en América Latina, donde las normativas fueron cambiadas buscando mejorar la capacidad de los consumidores para comprender la información contenida en la etiqueta de los alimentos empaquetados. Producto de esto, ya se han implementado modificaciones en el etiquetado de alimentos en Chile, México, Uruguay y Perú. En el caso de Brasil, la normativa aprobada en 2020 estableció un plazo extenso para la adecuación de las etiquetas y, como consecuencia de una prórroga solicitada por el sector productivo, la entrada en vigor de las disposiciones, que debía iniciar a partir de octubre de 2022 se pospuso. En consecuencia, su aplicación se hizo efectiva principalmente a partir de 2024. Por su parte, las regulaciones de Colombia¹ y Argentina, aprobadas ambas en 2021 y reglamentadas en 2022, fijaron plazos de cumplimiento que se extienden hasta 2024 y 2025, respectivamente.

Si bien estas normativas presentan diferencias respecto al modelo, los puntos de corte y los nutrientes críticos contemplados para la implementación del etiquetado frontal, entre los cambios más importantes están el deber de destacar en la etiqueta frontal la presencia de nutrientes críticos y, en el caso de México y Argentina, el establecimiento de algunas declaraciones nutricionales (“*claims*”) cuando el producto contenga cafeína y/o edulcorantes. En Chile, Perú y México, además, hay límites a la publicidad dirigida a niños y niñas, algo que ocurre también en Argentina con la aprobación de la ley de promoción de alimentación saludable y su reglamento.

Pese a su relevancia, en respuesta a este movimiento de revisión sobre las políticas de etiquetado de alimentos todavía surgen cuestionamientos respecto a la legalidad de esas medidas, por supuesta violación a los acuerdos comerciales interna-

1. Respecto a la regulación en Colombia, se puede consultar el capítulo XVI, incluido en esta edición.

cionales, como es el caso de las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), principalmente el Tratado de Libre Comercio. Así, son frecuentes posturas que afirman que el etiquetado de alimentos ya sería objeto de tratamiento por el Codex Alimentarius, tal como sucedió en Chile (Mialon *et al.*, 2020) y Brasil (Mialon *et al.*, 2021). En la práctica, los acuerdos de libre comercio se han utilizado —de manera equivocada, como ya se demostrará— como una especie de escudo contra los intentos de regular las políticas destinadas a promover la salud pública (Tangcharoensathien *et al.*, 2019; Dorlach & Mertens-kötter, 2020).

Surge, entonces, la necesidad de analizar el rol del sistema normativo aplicable al comercio internacional, además de considerar sus límites y potencialidades, en la consolidación de los derechos fundamentales de los consumidores, en especial sus derechos a la salud y al acceso a una alimentación adecuada. Es así porque su implementación depende, vale registrar, del acceso a información clara y precisa en las etiquetas de los productos, de modo que estas no induzcan a los consumidores al error o engaño.

Si, por un lado, la pluralidad de normas de etiquetado de alimentos causa un impacto en el curso del comercio internacional, por el otro, las políticas de salud deben considerar las peculiaridades de cada uno de los países, así como la diversidad en el estándar de consumo y el nivel educacional de las respectivas poblaciones. Por lo tanto, no siempre una normativa única, global, será apta para tratar una demanda de salud de modo adecuado, ni será suficiente para cada una de las realidades. Esta postura, que valida el enfrentamiento unilateral de las cuestiones más urgentes para la salud y la vida de las personas, tiene su fundamento en el deber de protección y promoción de los derechos humanos, hecho que, a su vez, se funda en la normativa de la OMC y en sus precedentes.

Teniendo en cuenta los cuestionamientos a la legitimidad de las políticas de etiquetado de alimentos adoptadas en América Latina, específicamente acerca de su compatibilidad con

las reglas de comercio, es de gran importancia evaluar las reglas aplicables. Para esto hay que considerar no solo las normas de derecho económico, sino también aquellas que abordan los deberes de los países en materia de promoción y protección de los derechos humanos. Ese será, por tanto, el objetivo del presente capítulo.

PARÁMETROS INTERNACIONALES PARA LA COOPERACIÓN ENTRE LOS PAÍSES

Para comprender el aparente conflicto entre las normas de derecho comercial y las que tratan los derechos humanos, hay que comenzar por algunas consideraciones respecto a las referencias internacionales sobre cooperación internacional. El fin de la Primera Guerra Mundial condujo a la creación de la Sociedad de las Naciones, por medio del Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919. Dicho organismo tenía como objetivo principal promover la cooperación internacional para garantizar la paz. El Tratado de Versalles fue clave para el sistema internacional de protección de los derechos humanos, e incluso fue la base de lo que se tornó la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Sin embargo, faltó efectividad en la actuación de la Sociedad de las Naciones, al punto de no lograr impedir las violaciones de derechos humanos ocurridas en la segunda mitad del siglo xx, como la Guerra Civil Española y la Segunda Guerra Mundial. Una de las causas del fracaso fue la falta de potencias entre sus miembros, como Estados Unidos, que no tuvo el apoyo del Senado, por lo que no se pudo ratificar la entrada de uno de los idealizadores de la Sociedad de las Naciones. También son presentadas como justificaciones el colonialismo, el nacionalismo, el fascismo y el comunismo (Fernández Liesa, 2015). Si bien esta iniciativa no prosperó, fue una especie de laboratorio para la creación de las Naciones Unidas.

En los años 40, como respuesta a las atrocidades ocurridas en la Segunda Guerra Mundial, surgieron diversas negociacio-

nes y acuerdos internacionales que buscaban evitar la repetición de esas graves violaciones a los derechos humanos. Así, durante esta época se celebraron acuerdos para propiciar un mejor arreglo entre los países respecto a las relaciones comerciales y financieras, al igual que acuerdos para definir parámetros mínimos de protección para las personas.

Con respecto al comercio internacional, en 1947 se aprobó el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio o Acuerdo General sobre Aduanas y Comercio (en inglés, General Agreement on Tariffs and Trade, GATT). La intención era crear la Organización Internacional de Comercio, que actuaría al lado del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que nunca se concretizó. Lo que se logró fue la aprobación del acuerdo tarifario mencionado y el GATT fue una organización provisional por más de 40 años. En 1994, fue absorbido por el Acuerdo de Marrakech (Acuerdo de la OMC), que iniciaría la creación de la OMC en 1994².

Por su parte, el 24 de octubre de 1945, por medio de la Carta de las Naciones Unidas, se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que tenía el objetivo de viabilizar una mejor cooperación entre los países, creando parámetros comunes para garantizar la protección a los derechos humanos. Este movimiento de humanización del derecho internacional y de internacionalización de los derechos humanos estuvo marcado por la fuerza expansiva del principio de la dignidad de la persona humana (Piovesan, 2018), que celebraba el derecho internacional de los derechos humanos.

En este contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas (por la Resolución 217 A III) adoptó, el 10 de diciem-

2. El Acuerdo de la OMC previó una serie de acuerdos subsidiarios. Por ejemplo: el Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio (OTC), del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y el Acuerdo sobre Inversiones, que entraron en vigor en 1995, con el inicio de las actividades de la OMC.

bre 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). Esta declaración inauguró la concepción contemporánea de dichos derechos, aportando al campo del derecho internacional de los derechos humanos “cimiento axiológico y unidad valorativa” (traducción propia, Piovesan, 2001). La DUDH reconoció a todas las personas como sujetos de derecho internacional, reforzando la idea de la universalidad de los derechos humanos, los cuales serían indivisibles, interdependientes e interrelacionados. Además, en el mismo instrumento se incluyeron tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, confiriéndoles así igual jerarquía y haciéndolos igualmente exigibles (Henkin, 1990).

En cuanto a los derechos de las personas, en 1966 fueron aprobados dos importantes pactos internacionales que, en conjunto con la DUDH, formaron la “Carta Internacional de Derechos Humanos”, a saber: el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Por su parte, en el ámbito regional, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos —inaugurado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969— previó en el Protocolo de San Salvador, de 1988, los derechos a la salud y a la alimentación nutricionalmente adecuada como derechos que deben ser tutelados por el Estado (Protocolo de San Salvador, 1988).

Para el propósito de esta investigación, es relevante registrar que, aunque haya diferencias en sus redacciones, todos los instrumentos referenciados disponen que las personas tienen derecho a la salud y a la alimentación. De esto resulta que los Estados tengan el deber de promover y proteger estos derechos, incluso ante temas de comercio internacional, como se demostrará más adelante. Igualmente, es importante destacar que la fragmentación de los tratados y la diversidad de fundamentos teóricos —el valor moral intrínseco a los derechos humanos en oposición al utilitarismo típico de los aspectos comerciales— representan desafíos en el momento de su aplicación, en especial cuando hay la necesidad de conciliar ambos sistemas.

No es de extrañar, entonces, que haya un movimiento en favor de realzar la coexistencia y promover la aproximación de ambos sistemas, con el objetivo de promover la coherencia entre ellos. En este sentido fueron publicados el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre “La liberalización del comercio de servicios y los derechos humanos” (ACNUDH, 2002) y el informe *Empresas y Derechos Humanos: estándares interamericanos*, presentado por la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (REDESCA), aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 1 de noviembre de 2019. Estos textos serán examinados a detalle más adelante.

De este movimiento más reciente de aproximación a los sistemas, hay una ventana que viabiliza la compatibilización y coherencia entre la normativa de comercio internacional y la que trata de los derechos humanos. Este es un tema que sigue siendo abordado en la versión actual de la legislación de la OMC y es el objeto de la siguiente sección.

OBJETIVOS LEGÍTIMOS: UNA PUERTA DE ENTRADA PARA LA CONCILIACIÓN ENTRE LOS PARÁMETROS INTERNACIONALES DE COMERCIO CON LOS DEFINIDORES DE DERECHOS HUMANOS

A pesar de que el Acuerdo de la OMC trata específicamente los aspectos comerciales, existen caminos abiertos para la conciliación de las agendas atinentes al comercio internacional con las demandas de protección y promoción de los derechos humanos. Efectivamente, en su preámbulo, el Acuerdo dispone que las relaciones en el dominio comercial y económico deben orientarse teniendo en cuenta la mejora de los niveles de vida, la realización del pleno empleo, y un aumento acentuado y constante de los rendimientos reales y de la consecución efectiva. Además, tales relaciones deben enfocarse en el desarrollo de la

producción y del comercio de mercaderías y servicios, permitiendo simultáneamente optimizar la utilización de los recursos mundiales. Esto en consonancia con el objetivo de lograr un desarrollo sustentable que procure proteger y preservar el ambiente, además de perfeccionar los medios para alcanzar esos objetivos de un modo compatible con las respectivas necesidades y preocupaciones a diferentes niveles de desarrollo económico.

El artículo 5 del Acuerdo *in comento* señaló que el Consejo General debería tomar “las medidas adecuadas para asegurar una cooperación eficaz con otras organizaciones intergubernamentales cuyas competencias estén relacionadas con las de la OMC” (art. 5.1). Esta regla será uno de los hilos conductores para el desarrollo de las cuestiones aquí presentadas. Sumado a esto, de todo el sistema de la OMC, compuesto de distintos acuerdos, los tres instrumentos que exigen una mayor atención son el GATT, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo SPS), por su correlación directa con el comercio de alimentos.

El Acuerdo OTC tiene como objetivo garantizar que, como regla general, las normas, los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de la conformidad elaborados por países miembros de la OMC no contengan un tratamiento menos favorable para los productos importados que aquel concedido a los productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país. Así, la premisa es que, normalmente, los reglamentos técnicos no deben ser elaborados, adoptados o aplicados teniendo como finalidad (dolo) o efecto (consecuencia involuntaria) crear obstáculos técnicos al comercio internacional. Se veda, por lo tanto, la utilización de normas o reglamentos técnicos no transparentes o sin fundamento en normas internacionalmente aceptadas o, aun, aquellas resultantes de procedimientos de evaluación de la conformidad no transparentes y/o demasiado costosos, así como de inspecciones excesivamente rigurosas. Esta premisa es una de las claves para comprender correctamente la evaluación de las

excepciones a la regla general, ante la necesidad de atender un objetivo legítimo.

Por su parte, el Acuerdo SPS tiene por objetivo proteger la vida y la salud (humana y animal), además de la sanidad vegetal, por medio de normas, procedimientos y controles aplicables al comercio internacional de productos agrícolas. Este acuerdo, siguiendo la lógica del sistema normativo de la OMC, recomienda la observancia de los estándares internacionales y prohíbe la imposición de obstáculos arbitrarios, privados de razonabilidad y proporcionalidad.

El SPS, además, menciona expresamente la aplicación de las referencias del Codex Alimentarius, un fórum creado en 1963 por la Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Uno de los objetivos del Codex Alimentarius es proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas justas (*fair practices*). De este modo, la elaboración y el establecimiento de definiciones y requisitos concertados para facilitar el comercio internacional de los alimentos deben estar pautados en la misión de proteger la salud de las personas y asegurar prácticas justas. Aunque el producto de la actuación del Codex Alimentarius no sea vinculante, los estándares aprobados por su Comité contienen la compilación de estándares comúnmente acordados entre los países miembros, por lo que tienen gran influencia en los debates normativos regionales y locales.

De lo anteriormente indicado podemos concluir que el sistema de la OMC tiene la protección a la vida y la salud (humana, animal y vegetal) entre sus objetivos. De este modo, más allá de buscar definir los parámetros mínimos para posibilitar el flujo internacional de mercaderías, las reglas de la OMC también tienen por objeto dar soporte a las limitaciones creadas para proteger la vida y la salud, así como a las medidas enfocadas en evitar situaciones engañosas para los consumidores y en prevenir enfermedades.

Este es el escenario que fundamenta la apertura del sistema de la OMC a la posibilidad de que sean impuestas reglas distintas

de aquellas establecidas internacionalmente, particularmente ante la identificación por un determinado país de la necesidad de atender de modo excepcional a una demanda interna, circunstancia que el GATT denomina como “objetivo legítimo”. El artículo XX del GATT, igual que el numeral 2.2 del artículo 2 del Acuerdo OTC, garantiza la posibilidad de que los Estados adopten medidas unilaterales para atender a objetivos legítimos, que son listados a título ejemplificativo en los párrafos del mencionado artículo. Tal es el caso de la prevención de prácticas engañosas; o de la protección de la salud o seguridad humana, la salud o vida animal o vegetal, o del medio ambiente. Ahí está la ventana del sistema de la OMC para acoger las demandas de derechos humanos.

En la práctica, verificar la existencia del objetivo legítimo, para fines de rectificar la compatibilidad de la medida con lo dispuesto en el artículo XX, depende de la casuística, es decir, del análisis del caso concreto. Si bien, por un lado, hay apertura para la indicación de los objetivos legítimos, por otro, su justificación no puede ser aleatoria ni genérica; esta debe ser demostrada concretamente ante la identificación de la necesidad de medidas que no sean concertadas entre los países.

El análisis de la subsunción de una medida concreta dentro de las hipótesis de excepción ocurre en dos etapas. El denominado *two-tiered test* se puede observar en el diagrama elaborado por el Ministerio de la Economía, Comercio e Industria de Japón en 2016, traducido libremente (página siguiente, arriba).

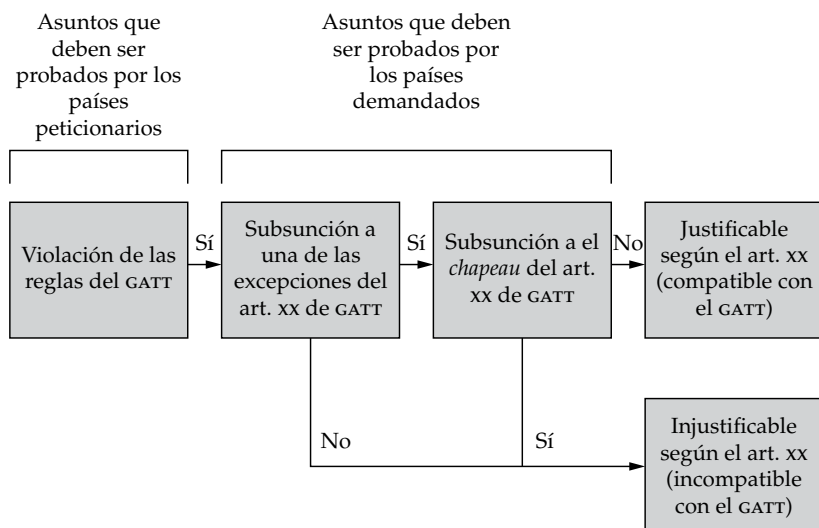
El reconocimiento de la validez de la medida dependerá, entonces, de la capacidad del Estado para comprobar: (i) la existencia de un nexo entre la medida adoptada y el objetivo normativo que se pretende alcanzar, (ii) que está fundamentada técnica y científicamente y (iii) que es proporcional; en otras palabras, que no es ni más rigurosa ni más indulgente de lo necesario para alcanzar el objetivo que se persigue (Chaddad, 2014; Prazeres, 2003).

Además, verificar el criterio de la proporcionalidad, en el aspecto de la necesidad, implicará comprobar estos tres ele-

Figura 1

Two-tiered test

(marco teórico para la interpretación del artículo XX del GATT)



Fuente: traducción propia, Ministerio de la Economía, Comercio e Industria de Japón, 2016.

mentos: (i) cuánto contribuye la medida con la observancia del objetivo normativo; (ii) cuál es la relevancia de los intereses comunes o de los valores a ser protegidos; y (iii) cuál es el impacto que la regulación tendrá en las importaciones o exportaciones (Tamiami, 2007). Finalmente, se suma a la etapa anterior la verificación de si existe una discriminación arbitraria e injustificable entre países y/o si hay una restricción velada al comercio internacional. Cualquiera de estas hipótesis implica la invalidación de la medida, según lo que dispone el “*chapeau*” del art. XX del GATT.

Hechas las consideraciones teóricas sobre la técnica que se usa para evaluar la compatibilidad de las medidas unilaterales con las hipótesis de excepción que contiene el GATT, es importante explorar algunos casos concretos que fueron objeto de disputa en la OMC. Particularmente, se tratarán casos que te-

nían como antecedente la aprobación de políticas públicas que buscaban promover objetivos legítimos, como, por ejemplo, la protección de la salud pública de un determinado país.

DISCUSIÓN SOBRE DISPUTAS EN LA OMC

La discusión que se hará a continuación sobre las disputas en la OMC prioriza los casos relacionados con lo dispuesto en el artículo xx(b) del GATT. En especial, se tratarán aquellas discusiones que poseen como antecedente la alegación de que la regulación aprobada tiene como objetivo atender la necesidad de promover la salud y la vida de las personas. Las búsquedas se basan sobre todo en la consolidación de jurisprudencia relacionada con la interpretación del Órgano de Apelación [OA] de la OMC sobre el tema. Dichos materiales están disponibles en el sitio electrónico de la OMC (2021b) y en el documento “WTO Dispute Settlement: one-page case summaries – 1995-2020” (OMC, 2021a). A partir del primer documento, se destacaron los casos emblemáticos que moldean la comprensión de la OMC sobre el alcance y los límites del artículo xx y sus párrafos; a ejemplo, los casos *US – Gasoline* (DS2), *US – Shrimp* (DS58), *EC – Asbestos* (DS135) y *Brazil – Restored Tyres* (DS332).

Los dos primeros casos ilustran la naturaleza y el propósito del *chapeau* del artículo xx. Así, en *US – Gasoline* tenemos la identificación de un proteccionismo disfrazado y, por lo tanto, condenable. En 1995, Brasil y Venezuela cuestionaron la política estadounidense que restringía la importación de gasolina bajo el pretexto de proteger el medio ambiente. En su evaluación, el OA de la OMC entendió que, aunque la medida tuviera como justificación el interés de proteger recursos agotables, el parámetro adoptado era arbitrario, ya que preveía requisitos diferentes para los productos nacionales y los importados; era, por lo tanto, un caso de discriminación injustificada. Igualmente, en *US – Shrimp* (DS58), India, Malasia, Paquistán y Tailandia presentaron un cuestionamiento en 1997 a la exigencia por par-

te de Estados Unidos de certificaciones para la importación de camarones. Aunque el OA reconoció la intención de proteger recursos agotables, no se comprobó la justificación de modo satisfactorio, por lo que había una violación al *chapeau* del artículo XX del GATT. Estos dos casos constituyen un importante aspecto procesal adoptado por la OMC en la evaluación de la subsunción de las políticas dentro de las excepciones permitidas por la normativa de este órgano.

El análisis de compatibilidad ocurre en dos etapas, comenzando por la comprobación del acogimiento a uno de los párrafos, antes de evaluar el *chapeau* del artículo XX. Un ejemplo que ilustra bien esta secuencia es el caso *Brazil – Restored Tyres* (DS332), que ocurrió en 2005, en el cual la Unión Europea cuestionó la prohibición de la importación de neumáticos usados por Brasil. En su defensa, Brasil arguyó que: (i) la medida evitaría riesgos a la salud, la vida y el medio ambiente; (ii) la medida adoptada era adecuada respecto a la política pública buscada con la prohibición; (iii) la medida era necesaria para alcanzar ese objetivo, por falta de una medida alternativa menos restrictiva; y (iv) no había discriminación arbitraria o proteccionismo disfrazado. El OA sostuvo, en 2006, que la medida era necesaria y que no existían otras alternativas razonablemente disponibles a la prohibición (art. XXb). Al mismo tiempo, el OA concluyó que la importación de neumáticos desde otros países del Mercado Común del Sur (Mercosur) y desde países que contaban con medidas cautelares judiciales a su favor constituía una discriminación comercial arbitraria e injustificable, prohibida por el encabezado (*chapeau*) del artículo XX³. De todos modos, este caso, como lo dijo el OA, ilustró las tensiones que pueden existir entre el comercio internacional, por un lado, y la salud pública y las preocupaciones ambientales, por el otro.

3. El poder ejecutivo de Brasil presentó esta decisión ante la Corte Suprema (ADPF 101) con el fin de obtener un fallo que declarara inconstitucional la importación de neumáticos usados y recauchutados de cualquier país, incluidos los Estados miembros del Mercosur.

En sentido contrario está el caso *EC – Asbestos* (DS135), fruto de un cuestionamiento a la validez de la prohibición del uso de amianto crisotilo por Francia planteado por Canadá en 1998. En la disputa, el OA convalidó el interés francés de proteger la salud de los trabajadores (expuestos de modo constante) y los demás seres humanos (expuestos ocasionalmente) a la sustancia. Además, consideró que la medida cumplió con las condiciones del preámbulo del art. XX, ya que no dio lugar a una discriminación arbitraria o injustificable ni constituía una restricción encubierta al comercio internacional. Es interesante resaltar que el OA evaluó la razonabilidad de la prohibición, verificando que no había otra medida disponible.

Por otro lado, el segundo documento sirvió de base para evaluar casos específicos en los cuales hubo una discusión acerca de la alegada incidencia de la excepción permitida por el literal b del artículo XX del GATT. Se encontraron los ya mencionados *EC – Asbestos* (DS135) y *Brazil – Restored Tyres* (DS332), además de *China – Raw Material* (DS394, 395, 398), *Indonesia – Chicken* (DS484) y *EC – Seal Products* (DS400,401). Cabe señalar que el debate *EC – Seal Products* (DS400,401) se relaciona con la protección de los animales, no con la salud humana; por esto, fue excluido de esta etapa de investigación.

Por su parte, la disputa sobre la prohibición de la importación de neumáticos usados por Brasil (DS332) resultó en una importante construcción jurisprudencial acerca del alcance de la idea de necesidad prevista en el literal b (“necesario para proteger la salud y vida humana, animal y vegetal”). Tal como fue apuntado en el ítem precedente, la evaluación de la validez de una medida pasa por la verificación de: (i) la comprobación de que la medida contribuye a alcanzar su objetivo, (ii) la relevancia de este objetivo y (iii) que no sea más restrictiva al comercio internacional de lo necesario para alcanzar lo que se busca. La comprobación de la contribución que tiene la medida al objetivo es pasible de recurrir, aunque la medida no tenga un efecto inmediato, teniendo en cuenta que, desde la visión del OA,

ciertos problemas ambientales o de salud pública complejos solo pueden abordarse con una política integral que comprenda una multiplicidad de medidas que interactúan. Así, en dichos casos es difícil aislar la contribución de la política a la salud pública o los objetivos ambientales a corto plazo.

En su momento, la disputa sobre la prohibición del uso de amianto en Francia (DS135) realzó la importancia de demostrar que la política tiene fundamento en la ciencia y que pasa por el análisis de riesgo. Además, en dicho caso el OA registró en su análisis que es indiscutible que los miembros de la OMC tienen derecho a determinar el nivel de protección de la salud que consideren apropiado en una situación dada.

En el caso *China – Raw Materials* (DS394, 395, 398), la Unión Europea, México y Estados Unidos presentaron cuestionamientos en 2009 acerca de una política que estableció restricciones a ciertos materiales, como bauxita, magnesio y zinc, entre otros. Esta se fundamentaba en un interés por reducir los riesgos a la salud asociados con la contaminación, promoviendo la sustitución de las materias prima por materiales reciclados, lo que causaría menos polución. En dicho caso, el OA no reconoció la demostración de que la medida cumpliera con el objetivo pretendido por China.

El caso *Indonesia – Chicken* (DS484) resultó de un cuestionamiento planteado por Brasil en 2014, en virtud de restricciones a la importación de productos derivados del pollo producidos en Brasil. El OA concluyó que Indonesia no había demostrado que hubiera justificaciones para el tratamiento excepcional, y que la medida resultaría en un tratamiento más desfavorable a los productos brasileños inmotivado, lo que implicaba violaciones al artículo XX(b) y al *chapeau* del artículo XX.

Por último, en vista de su relevancia para el debate actual sobre políticas públicas dirigidas a la protección de la salud, también fueron evaluadas las disputas sobre la estandarización de los paquetes de productos derivados del tabaco aprobada por Australia, conocida como *Australia – Tobacco Plain Packaging*

(DS434,435,441,458,467)⁴. Estas disputas se relacionan con una política australiana de 2011 que estableció embalajes estandarizados (*plain packages*), sin diseño o logotipo, y con advertencia gráfica de salud para los productos derivados de tabaco. Esta fue cuestionada ante la OMC por cinco países miembros, bajo alegaciones que giraban alrededor de una supuesta violación de los acuerdos internacionales de comercio y la propiedad intelectual. Estos fueron Ucrania (DS434), Honduras (DS435), República Dominicana (DS441), Cuba (DS458) e Indonesia (DS467).

A pesar del claro impacto que tenía la medida al comercio de productos de derivados de tabaco, la instancia de solución de controversias de la OMC reconoció que existía un objetivo legítimo y entendió como proporcional la medida aprobada por el Gobierno australiano. Esto, una vez se demostró el nexo de causalidad que hay entre las políticas aprobadas y el objetivo de reducir el uso y la exposición de los productos derivados del tabaco.

Por lo anteriormente expuesto, se puede afirmar que siempre que se cumplan las condiciones aquí mencionadas, hay espacio para que las políticas dirigidas a la protección de la salud y la vida de las personas sean legitimadas por la OMC, aunque representen algún impacto al comercio internacional. Eso se debe a que el Estado debe pautar sus acciones desde la óptica de la centralidad de los derechos humanos, también conocido como “*human rights-based approach*”, con el propósito de contribuir a la promoción y protección a los derechos humanos y de prevenir las violaciones a estos.

4. Australia – Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging.

EL DERECHO COMERCIAL INTERNACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CENTRALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las políticas de comercio internacional deben estar pautadas por la promoción y el respeto a los derechos humanos (Constantin *et al.*, 2021). Esa posición, evidentemente, es aún más urgente e incuestionable cuando los impactos en la salud afectan de manera grave a niños, niñas y adolescentes (Garde *et al.*, 2020). Así, los Gobiernos y las demás partes relacionadas con este asunto deben asumir su responsabilidad con los más vulnerables, reduciendo el riesgo de obesidad de niños, niñas y adolescentes. Tal panorama exige, específicamente, la adopción de medidas regulatorias más efectivas para el etiquetado nutricional de alimentos (OMS, 2017).

Cabe destacar que la práctica habitual de fragmentar los debates relacionados con el comercio y los que tratan de los derechos humanos va en sentido contrario al consenso predominante del sistema de la ONU y, además, reduce su impacto organizacional. Lo correcto sería adoptar lo que se denomina como *common policy framework* (Fachin, 2015).

Puede que la aparente fragmentación del derecho internacional sea una consecuencia de la horizontalidad de los tratados. Sin embargo, a fin de evitar el conflicto entre los tratados, el intérprete debe buscar integrar los sistemas en su evaluación, considerando no solo un tratado en su contexto, sino también el ambiente normativo de manera armónica, con el objetivo de alcanzar la coherencia necesaria del derecho internacional. Esa interpretación, que busca una acomodación mutua de los tratados, parte del principio de la armonización. Según él, las normas deben ser interpretadas para lograr la mayor compatibilidad entre ellas, aunque se reconozca que algunos tratados abordan normas fundamentales, como es el caso de la Carta de las Naciones Unidas (International Law Commission [ILA], 2006), lo cual se explicará en seguida.

Debe considerarse también que los tratados de derechos

humanos imponen a los Estados los deberes de protección, promoción e implementación del catálogo de derechos previstos en los ya mencionados instrumentos. Algunos ejemplos de acciones en este sentido son: (i) la aprobación de legislación que establezca reglas compatibles con la sistemática de derechos humanos y establezca límites a terceros respecto de tales derechos; (ii) la promoción de políticas públicas que incentiven el cambio de comportamiento, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos humanos; (iii) la aprobación de medidas económicas, como incentivos fiscales, o la imposición diferenciada de un producto o actividad; y (iv) la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de la normativa vigente por parte de terceros.

Por tanto, la actuación estatal debe siempre estar pautada por las obligaciones asumidas en los instrumentos que versan sobre derechos humanos, incluso cuando se enfrenta una temática relacionada con el comercio (nacional o internacional). Les corresponde a los Estados promover y proteger los derechos humanos, así como impedir que sean violados por terceros, porque si no actúa para impedir estas violaciones, el Estado podrá ser responsabilizado (Barbosa *et al.*, 2021).

El deber de actuar poniendo el foco en los derechos humanos tiene su fundamento en el artículo 103 de la Carta de las Naciones Unidas, en concordancia con el numeral 1 del artículo 1 de este mismo tratado. Según este, en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en razón de cualquier otro convenio internacional, deben prevalecer las obligaciones impuestas por la Carta, que incluyen el respeto a los derechos humanos como uno de los propósitos de las Naciones Unidas (ONU, 1945).

Comprender el alcance transversal de los derechos humanos favorece la cooperación efectiva entre organismos intergubernamentales. Esta medida está prevista como meta en el artículo 5 del Acuerdo OMC, el cual previó que el Consejo General de la Organización debería tomar “las medidas adecuadas para asegurar una cooperación eficaz con otras organizaciones

intergubernamentales cuyas competencias estén relacionadas con las de la OMC” (art. 5.1), lo cual incluye a la ONU y a las organizaciones vinculadas a ella (Acuerdo de Marrakech, 1995).

Hay que sumar a esto el compromiso de colaboración celebrado entre la OMC y la ONU, denominado “Acuerdos de cooperación efectiva con otras organizaciones intergubernamentales: relaciones entre la OMC y las Naciones Unidas”, por medio del cual ambas organizaciones consolidaron el vínculo que tienen los dos sistemas. Igualmente, se comprometen a asegurar que la cooperación entre ambas organizaciones, incluyendo la participación recíproca apropiada de la OMC y de las ONU en las reuniones de cada una, ayude al funcionamiento fluido y eficiente en aquellas áreas donde la interacción podría ser beneficiosa (OMC, Consejo General, 1995).

Respecto a estos acuerdos, en 2002, el ACNUDH estipuló que las interpretaciones de los acuerdos de la OMC deben ser compatibles con los derechos humanos, en virtud de la normativa de derechos humanos vigente. Según ella, la intensificación del diálogo sobre los derechos humanos y el comercio propiciará una mayor coherencia entre las políticas y la legislación de los organismos (ACNUDH, 2002). Del mismo modo, específicamente en relación con la interacción entre el comercio internacional y la salud, en 2006 la OMS convocó a los Estados miembros a promover el diálogo entre múltiples partes interesadas a nivel nacional para considerar la interacción entre comercio internacional y salud. La idea era posibilitar relaciones constructivas e interactivas entre los sectores público y privado, con el fin de que hubiera coherencia en las políticas nacionales de comercio y salud (OMS, 2006). La vinculación entre el comercio y la salud también fue objeto del informe de la Comisión para erradicar la obesidad infantil, Commission on Ending Childhood Obesity, la cual resaltó que los impactos de la economía nacional e internacional en la salud y la equidad deberían ser considerados en los acuerdos y políticas con prioridad (OMS, 2016).

Así, no son pocas las llamadas para que la agenda del comercio internacional se mantenga alineada con las demandas

de derechos humanos. Súmese a esto el hecho de que en América los Estados que ratificaron la Convención Americana sobre Derechos Humanos no pueden incumplir las obligaciones relacionadas con este tratado bajo el argumento de que estarían aplicando algún acuerdo comercial. Al respecto hay un precedente de 2016 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. En esta disputa, que resultó en la condena de Paraguay por su omisión en demarcar las tierras tradicionales de la comunidad Sawhoyamaya, la Corte rechazó el argumento de que la propiedad objeto de discusión estaría protegida por un acuerdo de inversión firmado entre Paraguay y Alemania⁵.

En este punto importa señalar que, además de que no se puede indicar un acuerdo comercial como argumento del incumplimiento de obligaciones previstas en los tratados de derechos humanos, también se prohíbe que un Estado genere barreras que le dificulten a Estado cumplir con las obligaciones que ambos deben asumir en virtud de los tratados de derechos humanos. Por lo tanto, los países deben cooperar para que los derechos humanos sean promovidos a su máximo potencial, especialmente a la luz de las disposiciones de los artículos 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) y el numeral 1 del artículo 2 del PIDESC (ONU, 1966). Así, los países

5. “Finalmente, en lo que respecta al tercer argumento estatal, la Corte no cuenta con el mencionado tratado firmado entre Alemania y Paraguay, pero según lo dicho por el propio Estado, el referido tratado permite la expropiación o nacionalización de las inversiones de capital de una de las partes contratantes ‘por causa de utilidad o interés público’, lo cual podría justificar la devolución de tierras a los indígenas. Asimismo, la Corte considera que la aplicación de acuerdos comerciales bilaterales no justifica el incumplimiento de las obligaciones estatales emanadas de la Convención Americana; por el contrario, su aplicación debe ser siempre compatible con la Convención Americana, tratado multilateral de derechos humanos dotado de especificidad propia, que genera derechos a favor de individuos y no depende enteramente de la reciprocidad de los Estados” (Corte IDH, Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, 29 de marzo de 2006, C (146), párr. 140.

no deben ceder ante la presión del mercado en materia de políticas públicas basadas en el interés y la necesidad de promover objetivos legítimos.

Estos son algunos de los fundamentos del informe de la REDESCA, en el cual expresamente fue establecido que los Estados deben abstenerse de celebrar acuerdos que puedan perjudicar sus obligaciones internacionales relacionadas con los derechos humanos y que, además, deben realizar “revisiones continuas de esos regímenes para hacer las correcciones necesarias y garantizar interpretaciones consistentes de las normas de inversión con derechos humanos” (CIDH, 2019). Los Estados deben, por lo tanto, cumplir con las obligaciones asumidas respecto a los derechos humanos “tanto en el contexto de negociación, conclusión, implementación, solución de controversias como, y, en su caso, revisión de los acuerdos comerciales o de tratados bilaterales de inversión” (CIDH, 2019).

Además, en este sentido, la Relatoría recomendó que los documentos internacionales incluyan cláusulas que expresamente indiquen el deber de respetar y proteger los derechos humanos, así como cláusulas que prevean una excepción para salvaguardar el cumplimiento de las normas y estándares de derechos humanos. Sin embargo, es de notar que la existencia de cláusulas con ese tipo de redacción no sería una condición para el reconocimiento de la fuerza vinculante que ya tienen los derechos humanos en el sistema normativo vigente. De todos modos, la previsión expresa de la regla cumpliría con el papel de refuerzo valorativo (y mnemónico).

De lo anteriormente expuesto resulta que la interpretación de todo y cualquier instrumento jurídico —sea interno, sea internacional— deba darse a través de una óptica que reconozca la centralidad de los derechos humanos y su incidencia vertical y horizontal en todas las demás normas vigentes. Esto se aplica, evidentemente, a las normas que se relacionan con la producción, la oferta y el comercio de alimentos, lo que también tiene respaldo en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (ONU, 1969).

Así, aunque en el comercio internacional exista la regla de observancia de los estándares internacionalmente acordados —lo que es inclusive tema de los ítems 8 y 43 la Resolución 39/248 adoptada por la Asamblea General del ONU—, el sistema normativo de la OMC prevé la posibilidad de que sean impuestas reglas distintas a aquellas establecidas internacionalmente para alcanzar lo que se denominó como objetivo legítimo. De este modo, se reconoce la importancia de los derechos humanos y de su impacto en las obligaciones de los países signatarios de los tratados de esta naturaleza.

De todas formas, no se trata de desconsiderar la importancia que tienen las directrices concertadas, que ciertamente favorecen la circulación de bienes y servicios. Lo que se busca señalar es que el actual modelo de protección a los derechos humanos confiere gran valor a la dignidad de la persona humana, y este es el enfoque desde el cual todo y cualquier instrumento nacional o internacional debe ser comprendido.

[T2]La centralidad de los derechos humanos en el debate sobre etiquetado de alimentos

En las secciones precedentes fue demostrado que el sistema normativo aplicable al comercio internacional tiene como uno de sus principales objetivos el mejoramiento de los niveles de vida. Además, que el GATT establece la posibilidad de adoptar medidas unilaterales para que un determinado país alcance objetivos legítimos, por ejemplo, aquellas políticas orientadas a proteger la salud y la vida de las personas y/o el medio ambiente, así como las que buscan impedir las prácticas engañosas. Hay, por lo tanto, un espacio garantizado para promover la compatibilidad entre las reglas del comercio internacional y las políticas de salud pública, incluso las que están dirigidas a la promoción del derecho a la alimentación y la salud.

Para que sea posible evaluar las políticas adoptadas en América Latina para la promoción de una alimentación adecuada, es relevante presentar antes algunas consideraciones acerca de los fundamentos jurídicos del derecho a la alimentación. El documento que mejor detalla el contenido del derecho a la ali-

mentación adecuada es la observación general n.º 12, de 1999, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (CESCR). En esta observación, el CESCR afirmó que la garantía del acceso a la alimentación adecuada englobaría más que un paquete de calorías, proteínas y otros nutrientes. Por tanto, es indispensable considerar no solamente la cantidad de alimento, sino también su calidad, de modo que se garanticen las necesidades dietéticas de la población (CESCR, 1999).

Esta importante contribución del CESCR se dio en un momento en el cual el problema del hambre era la preocupación más importante. Actualmente, más allá de la grave falta de acceso a alimentos, tenemos un alto consumo de alimentos con un perfil nutricional desfavorable a la salud. Este fenómeno ha contribuido al aumento de peso de la población mundial y la alta incidencia de las enfermedades crónicas no transmisibles.

Los derechos humanos, incluso los derechos económicos, sociales y culturales, no son meros programas desprovistos de fuerza vinculante; al contrario, son obligaciones jurídicas que deben orientar las acciones del Estado y de las empresas. El Estado existe para los seres humanos que lo componen, no al revés (Trindade, 2007). Así, cuando se verifica que la mala alimentación es una de las causas del aumento de peso de la población y de las altas tasas de enfermedades crónicas no transmisibles, se puede afirmar que estamos frente a una violación del derecho a la alimentación adecuada.

En ese sentido, el folleto informativo n.º 34 del ACNUDH expresamente señala que el derecho a una alimentación adecuada incluye el aspecto de la salud y que la garantía del derecho a la información permite la libre elección. En concordancia, el Alto Comisionado defiende la posibilidad de generar restricciones a la publicidad y promoción de alimentos que no sean saludables (ACNUDH, 2010).

Cabe resaltar que la necesidad de revisar los parámetros de etiquetado de alimentos, para que tengan una mejor comprensión por parte de los consumidores, ya había sido reconocida por la FAO en 2004, cuando fueron aprobadas las directrices

voluntarias para viabilizar la progresiva implementación del derecho a la alimentación adecuada. Estas estimulaban la toma de medidas dirigidas a proteger a los consumidores de errores o equívocos respecto del envase, el rótulo, la propaganda y la venta de alimentos, además de facilitar la elección por parte de los consumidores, al garantizar información apropiada en los productos ofertados (FAO, 2004).

Hay que destacar también lo previsto en la observación general n.º 24 del CESCR, que trata las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, particularmente en el contexto de las actividades empresariales. Según este documento, la obligación de proteger los derechos económicos, sociales y culturales puede demandar medidas como la restricción a la comercialización y publicidad de determinados bienes y servicios, a fin de proteger la salud pública (CESCR, 2017). Sigue, pues, que las acciones estatales, así como las actividades empresariales, están condicionadas a la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales establecen límites para el comercio nacional e internacional. Dichos límites deben ser adoptados como parámetros tanto a la hora de discutir y/o negociar acuerdos como a la hora de interpretar y aplicar la normativa vigente.

En este sentido, la Relatora Especial de la ONU para el Derecho a la Alimentación, Hilal Elver, señaló en su informe “Perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación” que “la efectiva implementación del derecho a la alimentación requiere la adopción del ya mencionado *human rights based approach*” (Elver, 2020, párr. 64). Este abordaje refuerza la centralidad de los derechos humanos, reconociendo que estos son interdependientes, interrelacionados e indivisibles, y que, por lo tanto, deben ser interpretados de modo holístico.

En su evaluación, la Relatora apuntó que las diversas organizaciones internacionales comprometidas con el derecho a la alimentación —como la FAO, la OMS, Unicef, el ACNUDH y el Programa Mundial de Alimentos de la ONU— deben actuar de

modo más coordinado y conectado. Deben, además, fortalecer sus esfuerzos para que la protección de los derechos humanos esté en todas las agendas de políticas públicas relacionadas con los alimentos, bien sea en las organizaciones con sede en Roma o en las que están en Ginebra o en Nueva York. Según la Relatora, estos “organismos tan influyentes y provistos de tantos expertos pueden luchar mejor contra las causas primarias y las consecuencias de la inseguridad alimentaria si estudian este fenómeno a partir de un enfoque de derechos humanos” (Elver, 2020, párr. 72).

Por lo tanto, la discusión sobre el etiquetado de alimentos y, en especial, el etiquetado frontal debe ser observada no solamente a la luz de los aspectos comerciales, sino también —y sobre todo— con base en lo que disponen las normas que cuidan de la protección de los derechos fundamentales. Es sobre ellas que se debe apuntalar la interpretación de cualesquiera otros tratados y referenciales internacionales. Esta debe ser la línea de raciocinio y el punto de vista desde el cual los países, y las demás partes interesadas, deben evaluar las reglas de la OMC, incluso la que trata acerca de las excepciones para atender objetivos legítimos. Esta perspectiva también permite comprender el alcance y los límites del Codex Alimentarius, erróneamente citado como impedimento a las medidas unilaterales sobre etiquetado de alimentos.

Enfocándonos en los cambios a los requisitos de etiquetado nutricional en América Latina, la aprobación de la ley chilena (2016) resultó en el planteamiento de preocupaciones comerciales específicas (STC) en la OMC. De todos modos, procurando contribuir con las iniciativas que buscan frenar el crecimiento de las enfermedades crónicas, así como la epidemia de obesidad y sobrepeso, en marzo de 2013 los Estados miembros de la OMC decidieron trabajar en la elaboración de *guidelines* para orientar las políticas sobre el etiquetado frontal (OMC, 2013).

Por lo tanto, el cuestionamiento genérico sobre la legitimidad de las políticas públicas de etiquetado nutricional frente a las normas de la OMC resulta meramente retórico e infunda-

do, además de impertinente para el debate acerca de la aprobación de políticas locales de etiquetado nutricional. La crítica sería válida si se pudiera demostrar la ausencia de nexo entre la medida y el objetivo de protección de la salud de las personas, la falta de robustez técnica o científica de los fundamentos, la desproporcionalidad de la medida o que la política fuera discriminatoria y/o tuviera una restricción velada. Sin embargo, ninguna de las críticas hasta el momento logró demostrar la ocurrencia de alguna de estas situaciones.

Superada la equivocada idea de que el Acuerdo OMC impediría en cualquier situación adoptar una medida desarmonizada, y conscientes de que la OMC reconoce la necesidad de las políticas públicas relacionadas con el etiquetado de los alimentos, hay que hacer algunas consideraciones acerca de cómo el Codex Alimentarius ha evaluado los cambios en las reglas locales de etiquetado de alimentos. El primer punto a destacar es que los estándares sobre etiquetado nutricional aprobados por el Codex Alimentarius ya permiten el uso de informaciones nutricionales complementarias. Esto sirve de base para las reglas locales que imponen el deber de indicar los nutrientes críticos en la cara principal de los alimentos envasados (Codex Alimentarius Commission, 2017).

De todos modos, ante el creciente debate sobre este asunto, y con el propósito de perfeccionar los requisitos de etiquetado de alimentos, el Comité del Codex sobre Etiquetado de Alimentos empezó a discutir estrategias para la actualización de sus estándares, poco después de su publicación⁶. En 2019, el Comité señaló que reconocía la relevancia de las políticas públicas para enfrentar el alto índice de enfermedades crónicas no transmisibles y el aumento de peso en la población (Codex Alimentarius Commission, 2019). Luego, en octubre de 2021, aprobó las direc-

6. La actualización de los estándares del Codex Alimentarius ocurre cuando los países identifican nuevas demandas y/o descubiertas científicas. En el caso de las referencias de etiquetado nutricional, la aprobación ocurrió en 1985, y desde entonces ha habido dos revisiones y nueve enmiendas.

trices sobre el etiquetado nutricional en la parte delantera del envase (Guidelines on front-of-pack nutrition labelling, for inclusion as an Annex to the Guidelines on Nutrition Labelling), que pasarían a ser un anexo de las directrices sobre etiquetado nutricional (Codex Alimentarius Commission, 2021).

Vale la pena señalar que el Codex no es un documento que limite las políticas locales. En verdad, la idea de las directrices es brindar orientación general para ayudar en el desarrollo del etiquetado nutricional frontal, como una información nutricional complementaria que facilitará la comprensión del valor nutricional de los alimentos y de su elección, en consonancia con la orientación dietética nacional o la política de salud y nutrición del país o región de implementación. La reformulación de los productos por parte de la industria alimentaria, para escapar de los etiquetados frontales, sería un objetivo secundario, y debería, es bueno indicarlo, estar en consonancia con la premisa mayor de promover la salud y nutrición de la población, de modo que no sean creados nuevos problemas de salud pública.

Así como ocurre en el contexto de la OMC, los representantes de los países en el Codex Alimentarius son conscientes de la necesidad de implementar políticas públicas aptas para promover un ambiente alimentario que favorezca el acceso de las personas a una alimentación adecuada, lo que, consecuentemente, posibilita llevar una vida más saludable y equilibrada. Esta solución reconoce el importante estatus que tienen los derechos humanos en la sociedad y la responsabilidad de los Estados en esta agenda.

CONSIDERACIONES FINALES

El creciente aumento de peso en la población y la alta prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles resultantes de la mala alimentación —incluso de niños, niñas y adolescentes— ha instado a los países a buscar soluciones para que el ambiente alimentario les proporcione a los consumidores

herramientas que les permitan tener más certeza sobre la composición y los riesgos de los alimentos industrializados ofertados, de modo que puedan adoptar una alimentación nutricionalmente adecuada. Aunque esta no es la única estrategia para promover una situación alimentaria más sana y equilibrada, la revisión de los requisitos de etiquetado de alimentos es una de las medidas que resultan ineludibles para promover los cambios necesarios en la alimentación de la población.

En este contexto, diversos países de la América Latina adoptaron medidas normativas domésticas para mejorar los requisitos de los etiquetados nutricionales. Por medio de ellas buscaban que fuera obligatorio destacar la presencia de nutrientes críticos en alta cantidad, a fin de reducir su inclusión en los productos alimenticios. Tales medidas fueron cuestionadas tanto en el curso de los debates como al momento de su entrada en vigor, con base en el argumento de que violarían los acuerdos comerciales internacionales de la OMC y el Codex Alimentarius.

Pese a que existe *de facto* la intención de armonizar las reglas de comercio internacional para facilitar las operaciones entre los países (y entre las empresas), la normativa internacional vigente les confiere a los derechos humanos un estatus de altísima relevancia, convocando a los países —y, vale la pena decirlo, a las empresas— a implementar medidas que promuevan los derechos de las personas.

En este sentido, reconociendo expresamente la importancia de los derechos fundamentales, en especial el derecho a la salud y a la vida, el sistema aplicable al comercio internacional prevé la necesidad de cooperación con otros organismos internacionales, además de la posibilidad de crear medidas unilaterales, a fin de garantizar la protección de los derechos de las personas. Esto permite que haya una mayor coherencia entre los sistemas internacionales de protección del comercio y los asuntos aplicables a la promoción y protección de los derechos humanos. Esta modalidad fue avalada por el Órgano de Apelación de OMC, siempre que los países puedan demostrar la adecuación de la medida con los requisitos de la normativa aplica-

ble al comercio internacional, en especial lo que dice el artículo XX del GATT.

El proceso de validación pasa por dos etapas (*two-tier analysis*). En la primera se verifica el acatamiento a lo que dispone el artículo XX, que ejemplifica las hipótesis de objetivos legítimos. Luego se evalúa la subsunción en el *chapeau* del artículo XX, el cual prohíbe la discriminación arbitraria o velada al comercio. Así, ante algún cuestionamiento sobre supuesta violación a las reglas de la OMC, el Estado tendrá que demostrar la existencia del objetivo legítimo de promover y proteger la salud y la vida de las personas, según el art. XX(b) del GATT. En este sentido, debe comprobar, en la primera etapa, el nexo de la medida adoptada con sus objetivos, presentar la fundamentación técnica y científica, y demostrar su proporcionalidad con los fines que se pretenden alcanzar. Es decir, la medida debe contribuir con el objetivo que se busca alcanzar (aunque no sea a corto plazo), el cual debe ser relevante para la comunidad, y no debe ser más rigurosa de lo necesario para alcanzar el objetivo buscado. En una segunda etapa, el Estado deberá, además, demostrar que la medida será aplicada a todos los productos comercializados en su territorio, lo que significa que no debe representar discriminación arbitraria o injustificable entre países ni una restricción velada al comercio, esto es, el *chapeau* del artículo XX de GATT.

Considerando las evidencias científicas sobre el tema y la necesidad de implementar medidas que propicien un entorno alimentario más favorable a la salud de las personas, la adopción de políticas de etiquetado en los alimentos que tengan por objetivo favorecer vidas más saludables tiene respaldo jurídico. Esto se debe a que parten de la correcta premisa de que los derechos humanos deben orientar el accionar de los países —así como de las empresas (ONU, 2011)—, incluso cuando enfrentan asuntos relacionados con el comercio internacional. En suma, el comercio internacional no puede existir *per se*, despojado de significado; debe fomentarse siempre y cuando la medida sea acorde a proporcionar salud, bienestar y vida digna a todas las

personas. Es por esta razón que las discusiones al respecto deben ser pautadas desde la óptica de la centralidad de los derechos humanos.

REFERENCIAS

- Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, 15 de abril de 1994. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/o6-gatt.doc
- Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, 15 de abril de 1994. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/o4-wto_s.htm
- Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), 1995. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/sps_s/spsagr_s.htm
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), 1 de enero de 1995. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt.doc
- A. G. ONU. *Protección del consumidor*. Doc. ONU A/RES/39/248 (9 de abril de 1985).
- Alta Comisionada de las Naciones Unidas Derechos Humanos. *La liberalización del comercio de servicios y los derechos humanos*. Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/2002/9 (25 de junio de 2002). <https://undocs.org/es/E/CN.4/Sub.2/2002/9>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [ACNUDH]. (2010). *El derecho a la alimentación adecuada (Folleto informativo n.º 34)*. Naciones Unidas. <https://acnudh.org/load/2018/09/FactSheet34sp.pdf>
- Barbosa, I., Ríos, B. & Tovar, A. (2021). Obligaciones estatales en el contexto de dietas no saludables: allanando el camino dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 11(1), 143-176. <https://ojs.austral.edu.ar/index.php/ridh/article/view/647/909>
- Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Chaddad, M. C. C. (2014). *Rotulagem de alimentos: o direito à informação, à proteção da saúde e à alimentação adequada da população com alergia alimentar*. Juruá Editora.

- Codex Alimentarius Commission. (2017). *Guidelines on Nutrition Labelling*. World Health Organization. https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FStandards%252FCXG%2B2-1985%252FCXG_002e.pdf
- Codex Alimentarius Commission. (2019). *Proposed draft guidelines on front-of-pack nutrition labelling*. World Health Organization. http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/pt/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-714-45%252Fdocuments%252Ffl45_06e_final.pdf
- Codex Alimentarius Commission. (2021). *Report of the forty-sixth session of the Codex Committee on Food Labelling*. World Health Organization. https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-714-46%252Freport%252FREP21_FLe.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2019). *Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos*. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. *Observación general N.º 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Doc. ONU E/C.12/1999/5 (12 de mayo de 1999). <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcce12.html>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. *Observación general núm. 24. (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales*. Doc. ONU E/C.12/GC/24 (10 de agosto de 2017). http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=11
- Constantin, A., Cabrera, O. A., Ríos, B., Barbosa, I., Tovar Ramírez, A., Cinà, M. M. & Serrano Guzmán, S. (2021). A human rights-based approach to non-communicable diseases: mandating front-of-package warning labels. *Globalization and Health*, 17, 85. <https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12992-021-00734-z>

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, 22 noviembre de 1969. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de abril de 1963.
- Declaração Universal de Direitos Humanos, 10 de diciembre de 1948, http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf
- Dorlach, T. & Mertenskötter, P. (2020). Interpreters of international economic law: corporations and bureaucrats in contest over Chile’s nutrition label. *Law & Society Review*, 54(3), 571-606. <https://doi.org/10.1111/lasr.12495>
- Elver, H. (Relatora Especial para el Derecho a la Alimentación). *Critical Perspective on Food Systems, Food Crises and the Future of the Right to Food*. Doc. ONU A/HRC/43/44 (21 de enero de 2020).
- Fachin, M. G. (2015). *Direitos Humanos e Desenvolvimento*. Renovar Editora.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. (2004). *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. <http://www.fao.org/3/a-y7937e.pdf>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO] & Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2015). *Codex alimentarius comission. Procedural manual*. <http://www.fao.org/3/a-i5079e.pdf>
- Garde, A., Curtis, J. & Schutter, O. (Eds.). (2020). *Ending Childhood Obesity: A Challenge at the Crossroads of International Economic and Human Rights Law*. Elgar Publishing.
- Garde, A. & Zrilič, J. (2020) International Investment Law and Non-Communicable Diseases Prevention. *The Journal of World Investment & Trade*, 21(5), 649-673. <https://doi.org/10.1163/22119000-12340190>
- Henkin, L. (1990) *The age of rights*. Columbia University Press.
- International Law Commission [ILA], *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission*. Doc. ONU A/CN.4/L.682 (13 de abril de 2006). <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/610/77/PDF/G0661077.pdf?OpenElement>

- Fernández Liesa, C. R. (2015). La Sociedad de Naciones y los derechos humanos. En Y. Gamarra Chopo & C. R. Fernández Liesa, *Los orígenes del derecho internacional contemporáneo. Estudios conmemorativos del centenario de la Primera Guerra Mundial* (pp. 183-216). Instituto Fernando el Católico. <https://ifc.dpz.es/publicaciones/ebooks/id/3522>
- Melina, G.F. (2015). *Direitos humanos e desenvolvimento*. Renovar.
- Mialon, M., Corvalan, C., Cediel, G., Baeza Scagliusi, F. & Reyes, M. (2020). Food industry political practices in Chile: “the economy has always been the main concern”. *Globalization and Health*, 16, 107. <https://doi.org/10.1186/s12992-020-00638-4>
- Mialon, M., Khandpur, N., Amaral Mais, L. & Bortoletto Martins, A. (2021). Arguments used by trade associations during the early development of a new front-of-pack nutrition labelling system in Brazil. *Public Health Nutrition*, 24(4), 766-774. <https://doi.org/10.1017/S1368980020003596>
- Ministerio de la Economía, Comercio e Industria del Japón. (2016). Chapter 4: Justifiable Reasons. En *Report on Compliance by Major Trading Partners with Trade Agreements: wto, epa/fta and iia* (pp. 327-350). https://www.meti.go.jp/english/report/data/2016WTO/pdf/02_06.pdf
- Müller, A. & Sukhdev, P. (2018). *Measuring what matters in agriculture and food systems. A synthesis of the results and recommendations of teeb for agriculture and Food's Scientific and Economic Foundations Report*. UN Environment.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2004). *Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud*. Doc. ONU WHA57.17. https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_R17-sp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2011). *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2016, 1 de abril). *La Asamblea General de la ONU proclama el Decenio de acción sobre la nutrición*. <https://www.fao.org/news/story/es/item/409073/icode/>

- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Consejo General. *Acuerdos de cooperación efectiva con otras organizaciones intergubernamentales: relaciones entre la OMC y las Naciones Unidas*. Doc. OMC WT/GC/W/10 (3 de noviembre de 1995). <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/GC/W10.pdf&Open=True>
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2013, 13 de marzo). *Los Miembros examinan directrices para una reglamentación favorable al comercio y la utilización de la señal “Alto en...” para la “comida basura”*. https://www.wto.org/english/news_e/news13_e/tbt_13mar13_e.htm
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2021a). *wto Dispute Settlement: one-page case summaries 1995-2020*. https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/dispu_settl_1995_2020_e.pdf
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2021b). *wto Analytical Index*. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art20_jur.pdf
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. *World Health Assembly Resolution International trade and health*. Doc. OMS WHA59.26. (27 de mayo de 2006). http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA59-REC1/e/Resolutions-en.pdf
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. *Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil*. Resolución A69/8 (24 de marzo de 2016). https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_8-sp.pdf
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020). *Basic documents*. https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-en.pdf#page=7
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*. Resolución CE154.R2 (16-20 de junio de 2014). <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/4752/CE154-R2-s.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2020). *Front-of-Package Labeling as a Policy Tool for the Prevention of Non Communicable Diseases in the Americas*. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y

- Piovesan, F. (2001). Proteção dos direitos sociais: desafios do ius commune sul americano. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 3(2), 206-226. <https://doi.org/10.4013/rechtd.2011.32.09>
- Piovesan, F. (2018). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional* (18.ª edición). Saraiva.
- Prazeres, T. L. (2003). *Comércio Internacional e Protecionismo: as barreiras técnicas na omc*. Aduaneiras.
- Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de San Salvador”, 16 de noviembre de 1988. https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm
- Swinburn, B. A., Kraak, V. I., Allender, S., Atkins, V. J., Baker, P. I., Bogard, J. R., Brinsden, H., Calvillo, A., De Schutter, O., Devarajan, R., Ezzati, M., Friel, S., Goenka, S., Hammond, R. A., Hastings, G., Hawkes, C., Herrero, M., Hovmand, P. S., Howden, M., Jaacks, L. M., ... Dietz, W. H. (2019). The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. *The Lancet*, 393(10173), 791-846. <https://doi.org/gftwkj>
- Tamiotti, L. (2007). Article 2 TBT. En R. Wolfrum, P. T. Stoll & A. Seibert-Fohr (Eds.), *wto-Technical barriers and sps measures* (pp. 210-234). Leiden.
- Tangcharoensathien, V., Chandrasiri, O., Kunpeuk, W., Markchang, K. & Pangkariya, N. (2019). Addressing NCDs: challenges from industry market promotion and interferences. *International Journal of Health, Policy and Management*, 8(5), 256-260. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2019.02>
- Trindade, A. A. C. (2007). Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. En A. P. Cachapuz de Medeiros, (Org.), *Desafios do direito internacional contemporâneo*. Fundação Alexandre Gusmão.

Capítulo 7

Defensa del consumidor: derecho a una alimentación saludable en el marco de las relaciones de consumo

Sergio Procelli
Lucas Landivar

INTRODUCCIÓN

La transición del estado de bienestar al estado neoliberal, y la consecuente focalización de las políticas de mercado como rectoras de la totalidad de las relaciones sociales, modificó la situación de los ciudadanos en cuanto a sus derechos civiles, quienes en su relación con los bienes y servicios, pasaron a ser consumidores (García Canclini, 1995). Ahora los bienes y servicios, ya no se conciben exclusivamente como la aspiración de una comunidad para desarrollarse y cubrir necesidades colectivas e individuales. Al estar mediado por las relaciones de mercado, el vínculo entre los ciudadanos y los bienes y servicios ahora se ve regido por las condiciones contractuales de la economía, y solo es regulado en un contexto de vinculación entre consumidores y proveedores, no ya de derechos ciudadanos.

En este contexto comenzaron a desarrollarse principios y normas cuyo eje central fue desarrollar la relación entre los productores y/o proveedores de bienes y servicios y los consumidores, en el ámbito de las condiciones de mercado, partiendo de la premisa de que hay una situación de desigualdad y asimetría entre las partes. La idea de los derechos del consumidor naturalizó esta desigualdad, pues se centró únicamente en igualar los aspectos relacionados con las transacciones comerciales,

según las capacidades de cada parte. Esta desigualdad continuó creciendo a medida que la tecnificación fue alejando progresivamente a las personas de las corporaciones.

Los avances normativos en este campo estuvieron centrados en desarrollar regulaciones enfocadas en aportar un régimen protectorio que brinde escenarios seguros y previsibles entre proveedores y consumidores. Por ello, las asociaciones de consumidores ocuparon un lugar central en la defensa y concreción de los derechos del consumidor. Así, se redactaron leyes y disposiciones que aportaron instrumentos centrados en regular los contratos para que fueran claros y justos. Asimismo, se posibilitó la existencia de procedimientos para realizar reclamos y cobro de reembolsos. Estos favorecieron las buenas prácticas comerciales, garantizando la calidad y seguridad de los productos y servicios, y dando un marco para establecer mecanismos de resolución de disputas. En este sentido, con el avance de la globalización también se avanzó en regulaciones que permitieran resolver conflictos provenientes de las compras internacionales de los consumidores y la consolidación del comercio electrónico.

Los derechos del consumidor fueron adentrándose en todos los ámbitos de las relaciones sociales, al punto de influenciar todo el tejido social. Por ello, estos derechos comenzaron a formar parte de los diferentes tratados internacionales. De hecho, en el año 1994, en la República Argentina adquirieron rango constitucional, pues en la última reforma, los tratados de derechos humanos universales más elementales —como los derecho a la vida, la salud y la alimentación— se incluyeron en la Carta Magna los derechos de los consumidores.

Así vemos que en la economía de mercado absolutamente todas las relaciones están mediadas por las relaciones de consumo, con lo cual, obviamente, la vinculación entre los ciudadanos y su acceso a bienes y servicios adquieren rango constitucional. Así se refuerza la posición de las personas como consumidores sobre su rol como ciudadanos. En este marco, la intervención de las asociaciones de consumidores, en su rol de

sujetos activos que demandan leyes y normas que garanticen los derechos humanos esenciales, aparece como expresión de lo colectivo y refuerza la vinculación entre Estado, derechos y comunidad, al tiempo que contrarresta el avance de una lógica individual de mercado.

Este capítulo considera esta nueva perspectiva para analizar la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, específicamente respecto a la implementación de un etiquetado frontal de alimentos en Argentina. Para tal fin, hay que considerar que en este proyecto confluyen derechos tradicionalmente asociados a los consumidores, como, por ejemplo, el derecho a la información, con derechos humanos básicos, como los derechos a la salud y la alimentación.

LAS DIRECTRICES DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DE LAS NACIONES UNIDAS

La figura del consumidor como actor social clave está acompañada por la regulación de las relaciones de consumo que se establecen entre él y los productores de bienes y servicios. En este sentido, en 1985 las Naciones Unidas aprobaron —mediante la Resolución 39/249 de su Asamblea General— la primera versión de las Directrices de Protección al Consumidor (DPC). En 1999, estas fueron ampliadas mediante la Resolución 1999/7 del Consejo Económico y Social, y su última actualización fue en 2015, donde fueron revisadas y aprobadas mediante la Resolución 70/186.

Las DPC están concebidas para aplicarse a todo tipo de bienes y servicios elaborados u ofrecidos en cada uno de los países, y para incluirse en aquellos reglamentos o procedimientos regionales o nacionales que contemplen la protección del consumidor. Estas cubren los siguientes ejes temáticos: políticas nacionales para la protección del consumidor; seguridad física; promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores; normas para la seguridad y calidad de los servi-

cios y bienes de consumo; sistemas de distribución de servicios y bienes de consumo esenciales; solución de controversias y compensación; programas de educación e información; promoción del consumo sostenible; comercio electrónico; servicios financieros; y medidas relativas a ámbitos específicos. En la consideración del derecho a la alimentación en general —y del proyecto de etiquetado frontal de alimentos, en particular— cabe destacar la importancia que tienen los ejes sobre calidad y distribución de bienes de consumos esenciales, educación e información, y promoción del consumo sostenible.

Los principios de las DPC especifican con claridad que “los Estados Miembros deben formular, fortalecer o mantener una política enérgica de protección del consumidor, teniendo en cuenta las directrices que figuran más adelante y los acuerdos internacionales pertinentes” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD], 2016, p. 23). En este sentido, establecen un nexo y complementan el resto de los tratados internacionales generados dentro del Sistema de Naciones Unidas. Otorgar mayor participación y poder a los consumidores aporta más herramientas para que exista un marco normativo que proteja los derechos del consumidor. A su vez, esto contribuye a que se cumplan distintas metas y planes aprobados por las Naciones Unidas, como, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Particularmente, es clave en los objetivos poner fin a la pobreza y al hambre; reducir la desigualdad; promover el crecimiento económico; y garantizar la disponibilidad de salud, agua potable, higiene y energía sustentable.

Esos principios definen derechos que deben ser considerados por los Estados, como: el acceso de los consumidores a bienes y servicios esenciales; la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad; información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual; y educación del consumidor, incluida aquella dirigida a la formación sobre las consecuencias ambientales, sociales y económicas que tienen sus elecciones, entre otras. Estos derechos, vinculados a las ne-

cesidades individuales y colectivas, cobran mayor relevancia cuando un país busca fortalecer una legislación que tiene como eje la alimentación saludable, específicamente a través del establecimiento de un etiquetado frontal de alimentos.

Al respecto, otros principios establecen parámetros para el desarrollo de buenas prácticas comerciales, en especial sobre el derecho a la información por parte de los consumidores. Uno de los principios de las DPC establece que las “empresas deben facilitar información completa, exacta y no capciosa sobre los bienes y servicios” (UNCTAD, 2016, p. 8), y que las prácticas de comercialización deben basarse en el trato justo de los consumidores. Para ello se requiere que “se suministre la información necesaria para que los consumidores puedan tomar decisiones bien fundadas e independientes, y que se adopten medidas para garantizar la exactitud de la información suministrada” (UNCTAD, 2016, p. 13). Asimismo, este principio insta a que las asociaciones de consumidores “vigilen prácticas perjudiciales como la adulteración de alimentos, la comercialización basada en afirmaciones falsas o capciosas y los fraudes en la prestación de servicios” (UNCTAD, 2016, p. 12).

Finalmente, las DPC especifican los temas y aspectos principales a ser contemplados por los programas de educación e información a los consumidores. En relación a la temática abordada por este artículo, se destacan los siguientes: (i) salud, nutrición, prevención de las enfermedades transmitidas por los alimentos y adulteración de los alimentos; (ii) peligros de los productos; y (iii) etiquetado de productos. Igualmente, las DPC también mencionan ciertos ámbitos específicos que afectan directamente la salud del consumidor, como los alimentos, el agua y la energía, entre otros. Respecto a los primeros, las Directrices instan a que los Estados miembros tengan en cuenta la necesidad de seguridad alimentaria de todos los consumidores, incluidos, entre otros, “los criterios de seguridad, las normas alimentarias y los requisitos nutricionales y los mecanismos efectivos de vigilancia, inspección y evaluación” (UNCTAD, 2016, p. 22).

PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DENTRO DE MERCOSUR

Si bien la figura de consumidor es relevante en la conformación de un bloque económico, en los avances normativos para la defensa y protección de los derechos de los consumidores dentro del Mercosur esta no lo ha sido tanto. Desde la creación del bloque en 1991, cada uno de los países miembros tuvo un avance muy dispar en el desarrollo de leyes nacionales referidas a consumidores, lo que impidió que se lograra alcanzar acuerdos básicos que permitan la armonización de un marco normativo común a dichos países. Brasil fue el primer país que sancionó un Código de Defensa al Consumidor, incluso antes de la creación del Mercosur (Ley 8078 de 1990), mientras que Argentina fue el segundo país en contar con una ley de defensa al consumidor (Ley 24420 de 1993), seguido por Paraguay, con su ley de defensa del consumidor y del usuario (Ley 1334 de 1998). Finalmente, Uruguay fue el último en contar con una ley específica (Ley 17250 de 2000).

De todas formas, desde los inicios del Mercosur ha habido intentos por elaborar un reglamento que permitiera armonizar el abordaje sobre la protección de los derechos de los consumidores dentro del bloque, y que fuera incorporado en la normativa de cada uno de los países. En 1996, mediante la Resolución 124 del Grupo de Mercado Común, órgano ejecutivo del Mercosur, se aprobaron los derechos básicos del consumidor. En línea con las DPC de Naciones Unidas, estos establecían un conjunto mínimo de derechos, como, entre otros:

protección de la vida, la salud y la seguridad contra los riesgos causados por las prácticas en el suministro de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos; la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, quedando garantizadas la libertad de elegir y el tratamiento igualitario cuando contrate; la información suficiente y veraz sobre los distintos productos y servicios; la protección contra la publicidad engañosa.

En el mismo año se avanzó en la redacción de un protocolo que contempló las relaciones de consumo dentro de los países del bloque. Mediante la Decisión 10/96 de la Comisión del Mercado Común se aprobó el “Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en Materia de Relaciones de Consumo”, aunque finalmente este nunca entró en vigencia. La misma situación ocurrió con la Resolución 123/96 del Grupo de Mercado Común, que aprobaba los conceptos referidos a consumidores, y que —al igual que ocurrió con otros protocolos y reglamentos— nunca llegó a cumplirse ni integrarse a las normativas de cada uno de los países. En todos los casos mencionados, los representantes de Brasil se opusieron a que los avances dentro de Mercosur representen un retroceso a su normativa nacional, por lo cual nunca se alcanzaron los consensos básicos para acordar un reglamento común.

Finalmente, en 1997 se presentó ante el Mercosur un proyecto de Protocolo sobre Protección al Consumidor, con el objetivo de consolidar una serie de directrices en esta materia para los países miembros del bloque. Hasta la fecha, las normas del Mercosur exigen que cada Estado miembro aplique su propia legislación y las regulaciones técnicas a los productos y servicios comercializados en su territorio, con la salvedad de que no puede imponer a los Estados partes un requisito mayor al que ya se exige para los productos y servicios nacionales o extranjeros.

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: PERSPECTIVA DE DD. HH.

No podemos concebir el derecho a la vida si no es en relación con el derecho a la salud y el derecho a la alimentación, ya que son derechos básicos y esenciales sin los cuales no se puede alcanzar un nivel de vida digno (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR], 1999). No obstante, el enfoque sobre el derecho humano a la alimentación y su relación con el derecho a la salud se han ido modificando para incluir la

perspectiva de alimentación adecuada y nutritiva. De esta forma, se han actualizado respecto a la concepción histórica que ve el derecho a la alimentación solo como la garantía de ser protegidos contra el hambre (Ministerio de Salud de la Nación Argentina, 2018).

Así, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce en su artículo 25 que:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social (A. G. ONU, Res. 217 [III]).

Por su parte, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (Organización de Estados Americanos [OEA]/Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 1948) destaca el derecho a la salud. Como lo establece el artículo 11: “toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad” (OEA/CIDH, 1948). Además, esta misma Declaración destaca los deberes de los padres hacia los hijos; como lo establece su artículo 30: “toda persona tiene el deber de asistir, alimentar, educar y amparar a sus hijos menores de edad” (OEA/CIDH, 1948).

Bajo la misma línea, el CDESCR de Naciones Unidas señaló que el derecho a la salud abarca una amplia variedad de factores determinantes, que incluyen la alimentación adecuada (CESCR, 1999). El derecho a la alimentación adecuada está reconocido en

diversos tratados internacionales, pero es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el que lo trata de manera más completa. El artículo 11 resalta y define el derecho de las personas a un nivel de vida adecuado:

1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” (A. G. ONU, Res. 2200 [XXI]).

En este sentido, en la observación general n.º 12 del CESCR se sostiene que el concepto de alimentación adecuada comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; además, que debe haber sostenibilidad en el acceso a los alimentos para las generaciones presentes y futuras. A su vez, el mismo Comité determinó que “el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria” (CESCR, 1999).

Ahondando en este argumento, la declaración emitida por el relator especial de la ONU en el año 2020, relacionada con el derecho a la salud y la adopción de un etiquetado de advertencia, resalta el vínculo entre el derecho a la salud, la alimentación y la obligación de los Estados:

El derecho a la salud es un derecho inclusivo que se extiende no solo a la atención médica oportuna y adecuada, sino también a los determinantes subyacentes de la salud, como un suministro adecuado de alimentos y nutrición seguros. Por lo tanto, las obligaciones de los estados incluyen garantizar el acceso igualitario para todos a alimentos nutritivamente inocuos como un determinante subyacente de la salud (Relator Especial sobre el derecho a la salud, 2020).

Finalmente, en su texto, la Convención sobre los Derechos del Niño desarrolla pautas de protección integral para el desarrollo y la protección de la infancia y la adolescencia en to-

dos sus aspectos. Asimismo, dispone que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que se les pueda brindar, al agua limpia, a una alimentación sana y a un entorno limpio y seguro en el que vivir. Por tanto, todos los adultos y los niños deben disponer de información sobre cómo mantenerse seguros y saludables. Por último, en el artículo 27 se reconoce “el derecho a que los niños y niñas tengan un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (A. G. ONU, Res. 44/25).

DERECHOS DEL CONSUMIDOR Y ALIMENTACIÓN EN ARGENTINA

Muchos de estos derechos son concebidos como esenciales, de aspiración colectiva y de responsabilidad del Estado; aunque al estar atravesados por políticas de mercado, pasan a estar regidos por las relaciones de consumo y, por ende, por los derechos del consumidor. Los alimentos obviamente no escapan a esta lógica, y actualmente el derecho a la alimentación, que está consagrado como un derecho humano, puede también ser visto, con cierta tensión, como un bien o producto.

Todos los tratados internacionales citados anteriormente —de rango constitucional en Argentina— mencionan a la alimentación como un derecho básico y universal. Sin embargo, salvo en el caso de las políticas de desarrollo social (de carácter excepcional para situaciones de vulnerabilidad), el acceso, la disponibilidad, la estabilidad y la utilización de los alimentos y su consumo están mediados por la capacidad económica de las personas y por las relaciones de consumo, en el contexto de una economía de mercado.

Se ha configurado así un esquema que funciona de la siguiente forma: por un lado están las corporaciones involucradas en la elaboración y comercialización de productos ultra procesados, constituidas jurídica y fácticamente como parte dominante de una relación de consumo; por el otro están las

personas que necesitan satisfacer sus necesidades básicas vitales y nutricionales, que no son sujetos de derecho a la alimentación sino consumidores. El derecho humano a los alimentos se encuentra hoy en gran parte en una economía de mercado, mediado y relacionado en un contexto de consumo, sean estos bienes proveídos o adquiridos con ayuda del Estado o por ingresos personales.

De todo el andamiaje legal en materia de alimentación en Argentina, poco o nada encontramos de protección al consumidor y su relación con los alimentos. La mayoría de la legislación está relacionada con la producción de alimentos, su desarrollo como industria y su seguridad e inocuidad en torno a la comercialización y venta. Desde la sanción de la Ley 18 284 y todas sus actualizaciones, el Código Alimentario Argentino (CAA), junto con la mayoría de las leyes referidas a los alimentos, está focalizado principalmente en una perspectiva de la producción.

Debe hacerse, por tanto, un esfuerzo interpretativo para identificar leyes relacionadas con la alimentación que no estén centradas en la producción. Entre ellas, se pueden incluir la ley que establece el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación (Ley 25 724 sobre trastornos alimentarios y su Decreto Reglamentario 1018/2003); la Ley 26 873 sobre promoción pública y concientización en torno a la lactancia materna; la Ley 27 454, que crea el Plan Nacional de Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos; y quizá, con cierto esfuerzo, la Ley 26 905 sobre el consumo de sodio. Sin embargo, ninguna de estas leyes establece derechos del consumidor o derechos alimentarios, ni confiere derechos subjetivos a los consumidores; en el mejor de los casos, establecen competencias estatales y programas para su aplicación. En perspectiva, no hay un diseño institucional que contemple las relaciones de los consumidores con la alimentación sana y nutricional, con la sola excepción de políticas sociales o algunos acuerdos de precios y abastecimiento, que varían en su aplicación de acuerdo a las administraciones gubernamentales. Por ello es difícil encontrar legislación, dere-

chos acordes y peso político para llevar adelante una propuesta enfocada en estos principios.

LA TRANSFORMACIÓN LEGISLATIVA NECESARIA

El planteamiento de una política pública que incorpore el etiquetado frontal de advertencia en Argentina se desarrolla en este escenario, que pone en evidencia no solo la tensión existente, sino también la importancia de la ley y lo estratégica que puede resultar. El desarrollo de los debates en las reuniones informativas de la Ley 27642 de Promoción de Alimentación Saludable es, en efecto, una muestra de lo mencionado. Los que se oponen a dicha ley esgrimen los argumentos tradicionales, que van desde defender a la “industria”, la “producción” o el “trabajo” hasta las trabas al comercio o la necesidad de armonizar dentro del Mercosur. Además, en los debates también se observó la presencia de académicos y técnicos “camuflados”, que con dudosa evidencia científica buscan desviar el debate o dilatar las decisiones. Estos profesionales tienen fuertes conflictos de intereses con la industria alimentaria, pero no revisten entidad para definir el fondo de la discusión.

Cabe mencionar que lo que está en debate es la tensión entre dos aspectos bien diferenciados. Por un lado, la preeminencia de los derechos humanos básicos que se encuentran consagrados en la Constitución Nacional, como los derechos a la vida, a la salud y la alimentación, y a la información adecuada y veraz como consumidores. Por el otro, los intereses de los productores en comercializar productos ultraprocesados o comestibles como meros bienes de mercado, sin advertir sobre los riesgos potenciales de su consumo (OPS & OMS, 2018).

La reciente aprobación de la denominada Ley de Promoción de Alimentación Saludable es importante no solo por su contenido, sino también porque marca un hito legislativo en ese sentido. Esta es un puente entre la producción, publicidad y comercialización de comestibles y los derechos del consumidor en

todo su espectro, apartándose de los antiguos conceptos que solo reducían la regulación a la inocuidad de los alimentos, a efectos de garantizar su comercialización segura. En este sentido, da un paso importante para relacionar los derechos humanos y los alimentos, aun en un contexto de economía de mercado.

LA IMPORTANCIA DEL ETIQUETADO DE ADVERTENCIA

Por lo anterior, alrededor de 100 organizaciones de consumidores entienden que la Ley de Promoción de Alimentación Saludable es un salto de calidad en la concepción de lo alimentario dentro del marco regulatorio. Para ellas, esto es importante no solo por lo que la ley expresa en sí misma, sino porque presenta una oportunidad estratégica, pues desde una perspectiva de defensa del consumidor, lo que se está legislando tiene que ver en primer lugar con el derecho a la vida (Tierra Viva Agencia de Noticias, 2020).

Enfocar la producción de productos comestibles desde esta perspectiva —en la que no solo se determina si son aptos para ser vendidos, sino que además estos deben adecuarse a criterios de protección social, ante los efectos que algunos de ellos generan en la salud de la población— implica hacer una transformación fundamental en la que se construya una mirada de responsabilidad social frente a lo que se introduce en el mercado para ser consumido.

Esta situación no puede estar solo sujeta a obligaciones estatales, las empresas no pueden ser indiferentes ante esta realidad. Debe ser una responsabilidad de estas últimas, especialmente de las corporaciones, cuidar la vida y promocionar la alimentación nutritiva y saludable. Respecto al derecho a la salud y al derecho a la vida, existe una obligación jurídica de todo fabricante o proveedor, dentro de las condiciones de mercado y en los términos del derecho del consumidor, de velar por la salud de quienes adquieren los productos que él produce y co-

loca a la venta. El propio artículo 1757 del Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN) establece:

Hecho de las cosas y actividades riesgosas. Toda persona responde por el daño causado por el riesgo o vicio de las cosas, o de las actividades que sean riesgosas o peligrosas por su naturaleza, por los medios empleados o por las circunstancias de su realización. La responsabilidad es objetiva. No son eximentes la autorización administrativa para el uso de la cosa o la realización de la actividad, ni el cumplimiento de las técnicas de prevención (CCCN, 2014).

Del mismo modo, los artículos 5 y 6 de la Ley 24240 de Defensa del Consumidor —en el capítulo II, bajo el título Información al consumidor y protección a la salud— determinan que:

Artículo 5º — Protección al Consumidor. Las cosas y servicios deben ser suministrados o prestados en forma tal que, utilizados en condiciones previsibles o normales de uso, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores o usuarios.

Artículo 6º — Cosas y Servicios Riesgosos. Las cosas y servicios, incluidos los servicios públicos domiciliarios, cuya utilización pueda suponer un riesgo para la salud o la integridad física de los consumidores o usuarios, deben comercializarse observando los mecanismos, instrucciones y normas establecidas o razonables para garantizar la seguridad de los mismos (Ley 24240, 1993).

Este tipo de normativa sienta las bases para introducir estas premisas, que deberán ser complementadas con otras disposiciones legales que promuevan mejoras en todo el sistema alimentario. Se debe, entonces, aumentar su disponibilidad y asequibilidad, además de promover el consumo de alimentos variados, inocuos y nutritivos. Todo esto en observancia con las recomendaciones dietéticas y la sostenibilidad ambiental. Hay que mencionar la marcada evidencia científica que verifica que en productos ultraprocesados, sus nutrientes críticos están agregados a efectos de crear sensaciones que promuevan la adicción y exacerben su consumo (Sánchez Perona, 2022). En

este orden de ideas, se puede afirmar que estos productos suponen un riesgo a la salud en los términos que describen los párrafos de las legislaciones reseñadas.

Por otra parte, en los debates parlamentarios de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable y en las ponencias de muchos de los convocados a las reuniones informativas, celebradas tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados, se hicieron reiteradas menciones al derecho a la información (Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2021). La responsabilidad del proveedor en cuanto a este derecho es objetiva, y tiene dos deberes: (i) la información debe ser íntegra, veraz, oportuna, clara y detallada; y (ii) esta no debe generar confusión, malentendido o falsa expectativa que induzca al consumidor a un error al adquirir, usar o consumir un producto o servicio. Así, para evaluar la calidad y las características de la información brindada se utilizan cuatro criterios: (i) cuál el mensaje objetivo, que es lo que se informa y cómo; (ii) comparar este mensaje con el producto o servicio y su grado de correspondencia; (iii) si la información es suficiente; y (iv) si induce a error.

Si se llevan estos principios al ámbito del consumo de alimentos, resulta aún más destacable su relevancia e importancia, y el deber de información se hace de una interpretación aún más sensible. Es por ello que el análisis se adentra en las zonas más específicas de este derecho/deber y que desde la perspectiva de una organización de defensa al consumidor resulta importante pulir para llegar a su núcleo: *la advertencia*. Esta es la que ilumina la argumentación tras la relación entre la producción de alimentos y los consumidores, y el porqué de la necesidad de contar con ella en las etiquetas.

De hecho, en este debate se planteó un argumento que abarca el más elemental de los derechos humanos, tal vez el principal —la vida y la salud—, y su vinculación con el derecho a la información. El derecho a la información, en este contexto, es necesario para preservar derechos humanos esenciales. *De aquí deviene la necesidad de advertir, como un grado más específico den-*

tro del deber de informar. En las circunstancias que se promovió el etiquetado frontal de alimentos, como forma de promoción de la alimentación saludable, la información no es un mero dato que se pone a disposición del consumidor para que conozca las características del producto, las condiciones de venta, su uso, prestaciones y garantías. Hay algo más: la propia seguridad del consumidor y la salud pública.

En la promoción de la alimentación saludable está implícito entonces el derecho a la vida y la salud, porque se inserta la responsabilidad de quienes producen y comercializan productos comestibles de cuidar y medir el impacto social de lo que colocan en el mercado, específicamente frente a una situación social preocupante como las enfermedades no transmisibles que provocan. Con los contenidos, la cantidad y la forma agregada de nutrientes críticos, el derecho a la salud dentro de la producción y comercialización de los productos ultraprocesados está en juego. Por lo tanto, quien los produce y comercializa tiene que velar por el deber de seguridad. Además, es responsable, al menos, de extremar las precauciones informando a los consumidores, si no quiere responder por los daños que se generen.

Ese extremo cuidado se expresa en información que advierta sobre los riesgos y, a su vez, que se restrinja la promoción al consumo. Para contextualizar, obsérvese que en la propia Ley 24240 de Defensa del Consumidor de Argentina el derecho a la información está dentro del capítulo de derechos de la salud y seguridad. Más aun, los artículos 5 y 6 ya mencionados, referidos a la protección al consumidor y la responsabilidad frente a los riesgos, son precedidos dentro del mismo capítulo por el siguiente texto del artículo 4: “Información. El proveedor está obligado a suministrar al consumidor en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, y las condiciones de su comercialización” (Ley 24240, 1993).

En el mismo sentido, el propio CCCN establece en el artículo 1100:

El proveedor está obligado a suministrar información al consumidor en forma cierta y detallada, respecto de todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, las condiciones de su comercialización y toda otra circunstancia relevante para el contrato. La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada con la claridad necesaria que permita su comprensión (CCCN, 2014).

Es por ello que la información, la salud del consumidor y la responsabilidad del proveedor de cuidar su seguridad están íntimamente relacionadas, tal como se desarrolla en este documento.

Adviértase también que la responsabilidad del proveedor en cualquier producto va más allá del acto puntual de su comercialización, pues es quien responde por accidentes o lesiones provocadas aun después de la venta. Es así porque el deber de quien produce y comercializa cualquier bien o servicio es poner en conocimiento del consumidor todo lo concerniente a lo que ofrece. Este debe hacerlo con la claridad y veracidad suficiente, considerando que quien lo consume o utiliza debe poder interpretar lo expresado sin ser un especialista, más aún si lo que debe comunicarse es una advertencia a la salud, que requiere de mensajes evidentes y contundentes. Es tan así que en el ámbito del consumo, las responsabilidades se extienden también a los proveedores cuando el daño a un tercero fue provocado por un producto, bien o servicio que comercializan.

Para ilustrar todavía más el concepto, debe mencionarse que el deber de información del proveedor, de carácter amplio y general, cuenta con dos especificidades: el deber de consejo y la advertencia. El consejo, de carácter más definido hacia la compra, se refiere a datos específicos sobre las condiciones del bien o producto, brindándole datos al consumidor que le permitan conocer si va a servir para los fines que busca. Estos pueden ser datos técnicos específicos y de conocimiento ignorado para el neófito o condiciones de uso que pueden condicionar la decisión de compra.

Por su parte, la advertencia es el núcleo sensible del deber de información, que tiene como fin prevenir daños y riesgos. Es necesario aquí que se llame especialmente la atención, que se destaque y que se asegure que el consumidor lo vea y comprenda antes de la compra, durante y en su uso o consumo. De este modo se pueden evaluar los riesgos en todo momento, tanto por el consumidor como por terceros, y se pueden considerar las consecuencias mediatas e inmediatas.

Es que más allá de las responsabilidades objetivas frente a los daños provocados, lo que se busca es la precaución y la prevención; que los daños no se produzcan. Esto es clave sobre todo cuando se trata de productos comestibles ultraprocesados, que se elaboran a partir de los avances tecnológicos implementados por la industria alimentaria (Breslin, 2013; Ludwig, 2011; Monteiro *et al.*, 2016; OPS & OMS, 2015), y cuya composición o estructura está determinada por el fabricante o proveedor. En ese sentido, este es un riesgo creado por él mismo.

Complementan y forman parte de la legislación recientemente sancionada dos extremos importantes y complementarios a lo que venimos sosteniendo: la restricción de publicidad y promoción y la educación. La publicidad y promoción, restringida por la ley en productos con altos contenidos de nutrientes críticos, forma parte en el proceso de impedir que la propaganda comercial les gane a la información adecuada y a la advertencia. La educación, por su parte, es clave porque está claro que toda información va a ser mejor interpretada cuando quien la recibe cuenta con la capacidad de entenderla y conocer lo que transmite. Por ello, el capítulo destinado a educación nos parece clave y complementario para que la ley desarrolle todo su potencial adecuadamente.

En síntesis, entendemos que el etiquetado frontal promovido por la Ley de Promoción de Alimentación Saludable en Argentina instala el deber de advertencia —como especificidad del derecho a la información— para quien comercializa un producto que pone en riesgo la salud pública. De este modo,

quien quiera o desee consumirlo puede conocer el potencial daño a su salud que está asumiendo.

REFLEXIONES FINALES

Por todo lo expuesto, se puede afirmar que, además de lo ya expresado respecto a la sanción de la Ley 27642 de Promoción de Alimentación Saludable, resulta imprescindible profundizar aún más en legislación que conecte el derecho a la alimentación y el derecho del consumidor, en un contexto de resguardo del derecho a la salud y la vida. Esta debe, además, tener un enfoque de derechos humanos colectivos, y no ver solo una relación individual entre consumidores y productores. La aparición de normativa que armonice estos derechos es fundamental para darle marco jurídico al concepto de sistema alimentario, en el contexto de la economía de mercado.

De esta manera, los derechos humanos a la vida y a la salud cobran relevancia y potencian los derechos del consumidor en relación con la alimentación, pues no pueden estar solo sujetos a las condiciones de mercado como cualquier otro producto o bien. Leyes como la de Promoción de la Alimentación Saludable recientemente sancionada en Argentina introducen variables sociales y de salud pública en los discursos hegemónicos de mercado, basados en la producción, comercialización y consumo masivo con la mirada puesta solo en la ganancia y en el desarrollo productivo y mercantil.

Entendemos que no es necesario destacar la importancia de la alimentación para una sociedad, para su desarrollo social y humano, individual y colectivo, ya que sería redundante. Por ello, dada la obvia y vital importancia de este derecho —y considerando la abundante normativa de carácter internacional y de rango constitucional que hace hincapié en esto—, debe destacarse que es fundamental comenzar a construir condiciones y conceptos que consoliden un andamiaje jurídico para garantizar que los alimentos estén mediados por la lógica y concep-

ción de los derechos humanos; desde su modo de producción, pasando por su preservación, desarrollo y comercialización, hasta su consumo.

REFERENCIAS

- A. G. ONU, Res. 217 (III), Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948).
- A. G. ONU, Res. 2200 (XXI), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Doc. ONU A/RES/2200(XXI) (19 de diciembre de 1966).
- A. G. ONU, Res. 44/25, Convención sobre los Derechos del Niño. Doc. ONU S/A/RES/44/25 (20 de noviembre de 1989).
- Breslin, P. (2013). An evolutionary perspective on food and human taste. *Current Biology*, 23(9), R409-R418. <https://doi.org/10.1016/j.cub.2013.04.010>
- Código Civil y Comercial Nacional [CCCN]. Ley 26 994 de 2014. 7 de octubre de 2014 (Argentina). https://leyes-ar.com/codigo_civil_y_comercial/1100.htm#:~:text=El%20proveedor%20est%C3%A1%20obligado%20a,circunstancia%20relevante%20para%20el%20contrato%20yhttps://leyes-ar.com/codigo_civil_y_comercial/1757.htm
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. *Observación general n.º 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Doc. ONU E/C.12/1999/5 (12 de mayo de 1999).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD]. (2016). *Directrices para la protección del consumidor*. Naciones Unidas. https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf
- García Canclini, N. (1995). *Consumidores y ciudadanos: Conflictos multiculturales de la globalización*. Grijalbo.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2021, 27 de octubre). *Sesión especial solicitada por el Sr. Diputado Máximo Kirchner y otras/os* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=oKnUo_odYo8

- Ley 24240 de 1993. *Ley de Defensa del Consumidor*. 13 de octubre de 1993 (Argentina). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/o-4999/638/texact.htm>
- Ludwig, D. S. (2011). Technology, diet, and the burden of chronic disease. *Jama*, 305(13), 1352-1353. <https://doi.org/10.1001/jama.2011.380>
- Ministerio de Salud de la Nación Argentina. (2018). *Etiquetado Nutricional Frontal de Alimentos*. Secretaría de Gobierno de Salud. <https://cesni-biblioteca.org/archivos/etiquetado-frontal.pdf>
- Monteiro, C., Cannon, G., Levy, R., Moubarac, J., Jaime, P., Martins, A., Canella, D., Louzada, M. & Parra, D. (2016). Food classification. Public Health. NOVA. The star shines bright. *World Nutrition*, 7(1-3), 28-38. <https://worldnutritionjournal.org/index.php/wn/article/view/5/4>
- Organización de Estados Americanos [OEA]/Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (2 de mayo de 1948).
- Organización Panamericana de la Salud [OPS] & Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2015). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7698/9789275318645_esp.pdf.
- Relator Especial sobre el derecho a la salud. *Declaración sobre la adopción de un etiquetado de advertencia en el frente del paquete para hacer frente a las ENT* (27 de julio de 2020). <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26130&LangID=E>
- Resolución 124 GMC de 1994 [Mercosur]. Defensa del consumidor-directivas básicas. 13 de diciembre de 1994. <http://www.loa.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=4096>
- Sánchez Perona, J. (2022). *Los alimentos ultraprocesados*. Editorial Catarata.
- Tierra Viva Agencia de Noticias. (2020, 13 de noviembre). *Cien organizaciones exigen a Diputados que apruebe la Ley de Etiquetado sin demoras*. <https://agenciatierraviva.com.ar/cien-organizaciones-exigen-a-diputados-que-apruebe-la-ley-de-etiquetado-sin-demoras/>

Tercera parte

*Etiquetado nutricional:
estudio de casos en
América Latina*

Capítulo 8

Experiencias y lecciones aprendidas de la implementación del etiquetado frontal de advertencia en México

Ana Munguía · Carlos Cruz Casarrubias

Javier Zúñiga · Gabriela Guzmán Pérez

Alejandra Contreras Manzano · Lizbeth Tolentino Mayo

Simón Barquera

CONTEXTO DEL ETIQUETADO FRONTAL EN MÉXICO

Actualmente las enfermedades no transmisibles (ENT) son un importante problema de salud pública en el mundo. Particularmente en México, la situación epidemiológica es alarmante. A través de las Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición (Ensanut) realizadas en las últimas décadas se han documentado los incrementos en las prevalencias del exceso de peso (Shama Levy *et al.*, 2020). En 2020, por ejemplo, el 35,8% de las mujeres adultas presentaron sobrepeso y el 40,2% tuvieron algún grado de obesidad, mientras que en los hombres la prevalencia de sobrepeso fue del 40,6% y la de obesidad, del 31,5%. Por su parte, en el caso de la población escolar, el promedio de sobrepeso y obesidad fue de 37,3%, y para los adolescentes fue de 43,8% (Shamah Levy *et al.*, 2021). Ante este panorama, en el país se han implementado una serie de medidas para atender estos problemas de salud, entre ellas la modificación del etiquetado frontal de productos preenvasados (Modificación a la Norma Oficial Mexicana [NOM] NOM-051-SCFI/SSA1-2010).

En 2011, sectores de la industria alimentaria implemen-

taron de manera voluntaria el etiquetado frontal basado en las Guías Diarias de Alimentación (GDA) (figura 1) (Stern *et al.*, 2011). A pesar de que evaluaciones del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) demostraron que las GDA eran de difícil comprensión, incluso para estudiantes de nutrición (Stern *et al.*, 2011), en 2014 el etiquetado basado en las GDA fue impuesto de manera obligatoria en la *Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010 Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria* (NOM-051-SCFI/SSA1-2010). Para el diseño y la implementación de esta regulación no se consideró la participación de expertos en las áreas de nutrición o salud pública, no se conformaron grupos de trabajo, no hay registros oficiales de una consulta pública, ni existió evidencia científica que demostrara la eficacia de las GDA sobre otros sistemas de etiquetado. Sin embargo, la opinión de representantes de la industria alimentaria sí fue considerada (Carriedo *et al.*, 2018; Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios [Cofepris], 2014).

Figura 1

Ejemplo del sistema de etiquetado GDA implementado en México en 2011

Por porción de 30 g



VNR* basado en una dieta recomendada de 2 000 Kcal (8 373KJ)

Fuente: Stern *et al.*, 2011.

Posteriormente, la evidencia científica confirmó que el sistema de etiquetado GDA era poco comprendido y, por lo tanto, poco usado por la población mexicana. Además, tenía múltiples limitaciones, como: (i) tenía límites permisivos para definir el consumo máximo de nutrientes críticos y energía, ya

que fueron creados por la propia industria de alimentos y no por expertos en el área de la salud pública y/o nutrición; (ii) para su interpretación se necesitaba conocimiento avanzado de nutrición y hacer cálculos matemáticos, pues se debía conocer la cantidad de calorías que se deben de consumir al día y cuantificar la contribución de los productos a los límites de ingesta recomendados para nutrimentos críticos y energía; (iii) los tamaños de porción eran arbitrarios, lo que impedía la fácil y rápida comparación de productos; y (iv) los criterios nutrimentales no diferenciaban las recomendaciones nutrimentales de la población infantil y la adulta (Hernández Ávila *et al.*, 2016; Tolentino-Mayo *et al.*, 2018). Más aun, de acuerdo con la Ensanut 2018-19, 10 de cada 100 mexicanos utilizaba las GDA, y de ellos, menos de tres las comprendía (Shamah Levy *et al.*, 2020; Tolentino-Mayo *et al.*, 2020).

A lo largo de la historia, la interferencia de actores con intereses secundarios a la salud pública ha sido una de las principales barreras para mejorar los entornos alimentarios (Popkin *et al.*, 2005). Asimismo, en el ámbito comercial internacional, la discusión sobre la implementación del sistema de etiquetado frontal de advertencia (SEFA) mexicano generó un fuerte debate y mucha oposición por parte de las industrias transnacionales de alimentos y de ciertos países. Estos presentaron objeciones a la regulación ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), sugiriendo que las medidas podrían implicar un obstáculo innecesario para el comercio, pues las regulaciones no deberían ser más restrictivas que las necesarias para lograr el objetivo legítimo (OMC, 2020).

Esta estrategia de presión política y comercial se ha observado también en el proceso de implementación del SEFA en otros países como Chile, Perú (2013) y Uruguay (2019), y ha estado sustentada principalmente en aspectos técnicos del diseño de los SEFA y sus implicaciones al comercio. Sin embargo, dichas presiones no han sido un impedimento para la implementación del SEFA, ya que los Acuerdos de Barreras Técnicas al Comercio reconocen que cada miembro de la OMC tiene el

derecho básico de proteger la salud humana. Así, los Estados han neutralizado la discusión basándose en que los SEFA empoderan a los consumidores, aumentan el conocimiento y mejoran las decisiones alimentarias; y, en consecuencia, reducen el riesgo de ENT.

Por todo lo anterior, el objetivo general de este texto es describir y analizar las barreras técnicas y comerciales que ha habido sobre el proceso de implementación del sistema de etiquetado frontal de advertencia en México. Además, como objetivos específicos se encuentran: (i) discutir los principales argumentos abordados en la modificación de la NOM-051 y las oportunidades observadas; y (ii) analizar los principales argumentos comerciales que ubican al SEFA como un obstáculo técnico al comercio (OTC) en la OMC.

METODOLOGÍA

Para discutir los principales argumentos abordados en el proceso de modificación de la NOM-051, se realizó un estudio de caso en el que se recolectó información de documentos oficiales y comunicados del periodo entre 2018 y 2020. Estos se publicaron en diversas fuentes como las Cámaras de Diputados y Senadores; las autoridades competentes, entre ellas la Cofepris, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Economía; los documentos publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF); así como comunicados o reportes de los entes participantes: INSP, El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), El Poder del Consumidor (EPC), ContraPESO, Salud Crítica, etc.

Así, se realizó un análisis de contenido de los documentos, destacando las principales barreras y los facilitadores del proceso de modificación de la NOM-051, de acuerdo con el tipo de argumentos recuperados de documentos oficiales, comunicados, reportes y publicaciones. Por su parte, para la recolección de información sobre el SEFA como obstáculo al comercio, se

identificaron las minutas de las reuniones celebradas en la OMC y se agruparon según el tipo de argumento que señalaba a dicho sistema como una limitante para las prácticas comerciales.

PROCESO DE NORMALIZACIÓN DEL ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA MEXICANO

Los problemas de salud pública que actualmente presenta México generaron la necesidad de identificar políticas públicas enfocadas en mejorar los entornos alimentarios y buscar que estén adaptadas a las características de la población. Al respecto, la evidencia científica ha mostrado que el SEFA es una de las medidas regulatorias más costo-efectivas, porque permite que los consumidores hagan una selección más saludable de alimentos y bebidas preenvasados a un costo relativamente bajo de implementación (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO] *et al.*, 2018).

En 2017, la Secretaría de Salud solicitó al INSP conformar un grupo de expertos libres de conflictos de interés para generar recomendaciones sobre cuál era el etiquetado frontal más adecuado para la población mexicana (Kaufer-Horwitz *et al.*, 2018). Dicho grupo de expertos recomendó un etiquetado frontal que advirtiera el exceso del contenido de nutrimentos críticos (azúcares, grasas saturadas, grasas trans y sodio) relevantes para la salud pública. Además, señaló que era necesario un etiquetado que proporcionara información directa, sencilla, visible y fácil de entender, y que permitiera evaluar de manera rápida la calidad nutrimental de un producto al momento de realizar una compra; es decir, un etiquetado similar al implementado en Chile en 2016 (Kaufer-Horwitz *et al.*, 2018). Así, a partir de 2018 se generaron iniciativas para modificar la Ley General de Salud en materia de etiquetado y migrar a un SEFA. Posteriormente, en julio de 2019 comenzó la conformación de grupos de trabajo para la modificación de la NOM-051.

De acuerdo con la Ley Federal sobre Metrología y Norma-

lización, la modificación de las NOM se realiza en varias fases. Primero se elabora un anteproyecto que se discute en un grupo de trabajo conformado por todos los actores clave involucrados. Allí, el proyecto de modificación debe ser aprobado por las autoridades competentes (Secretaría de Economía y Cofepris) y ser publicado en el DOF como proyecto de NOM para ser sometido a consulta pública (Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 2009). Pasado el tiempo de la consulta pública, en mesas de trabajo donde participan todos los actores clave se revisan los comentarios recibidos para darles respuesta, evaluar su aprobación y finalizar en la publicación de la versión oficial de la NOM (Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 2009).

Específicamente, el Proyecto de NOM-051 consistió en implementar un sistema de etiquetado frontal con la palabra “EX-CESO” en cinco sellos de advertencia: calorías, azúcares, grasas saturadas, grasas trans y sodio. Además, se proponía implementar un sello para advertir la presencia de edulcorantes en el producto, una leyenda sobre la presencia de cafeína añadida y la innovación de seis sellos numéricos para productos pequeños que indican la cantidad de nutrimentos que excede ese producto (figura 2) (Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010).

Tras ser aprobado el Proyecto de NOM-051 por los comités de la Cofepris y la Secretaría de Economía, el 7 octubre de 2019, la publicación del documento en el DOF marcó el inicio del periodo de dos meses para la consulta pública. Esta tiene por objetivo recolectar comentarios y posturas de la población y de los diversos grupos involucrados en las áreas de salud, producción de alimentos, comercio, sociedad civil y academia (Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010).

En la consulta se recibieron un total de 5200 comentarios, lo que la convirtió en la consulta pública de mayor interés y participación en la historia de la sociedad mexicana (Secretaría de Economía, 2020). Los comentarios se clasificaron en 178 numerales que cubrían todas las especificaciones de la NOM-051.

Figura 2

Sistema de etiquetado aprobado como Proyecto de NOM-051 para la implementación de un etiquetado frontal de advertencia en México



Estos fueron revisados y discutidos de manera detallada en mesas de trabajo conformadas por: representantes de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el sector industrial, prestadores de servicios (comerciantes), centros de enseñanza superior y de investigación científica o tecnológica (academia), organismos internacionales (OPS, Unicef), organizaciones de la sociedad civil (OSC) y colegios de profesionales. Para analizar y discutir los comentarios recuperados de la consulta pública, se programaron 20 reuniones durante el periodo del 14 de agosto de 2019 al 23 de enero de 2020.

La consulta pública reunió diferentes posturas. Por ejemplo, estaban aquellas a favor de la implementación de un sistema de advertencia y la regulación de otros elementos publicitarios como una estrategia para mejorar las elecciones alimentarias. Había, por otra parte, posturas en contra de estas

disposiciones que argumentaron la ausencia de evidencia científica, afectaciones a la economía e interferencia con diferentes tratados comerciales (Respuesta a los comentarios recibidos al Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-051-SCFI/SSA1-2010).

Sin embargo, una de las principales barreras para implementar el etiquetado frontal de advertencia fue que el proceso de normalización permite la participación del sector industrial y comercial —esto es, de la industria de alimentos y bebidas—, quienes representaron más del 60% de los integrantes de las mesas de discusión (Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010). Si bien lo anterior toma como sustento favorecer los procesos democráticos y de participación horizontal entre todos los grupos interesados, no se reconocen posibles conflictos de intereses.

El objetivo de las mesas de trabajo fue discutir y analizar las posturas de los diferentes interesados sobre los numerales de la NOM, para llegar a un consenso¹ sustentado con argumentos técnicos y científicos. En caso de no lograrlo, los numerales se llevarían a votación por parte de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización de la Secretaría de Economía y la Cofepris (Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 2009).

Ciertos puntos específicos fueron objeto de especial resistencia por parte de la industria alimentaria. La tabla 1 muestra los principales argumentos planteados por la industria al respecto, junto con las respuestas técnicas proporcionadas por el sector académico, las organizaciones internacionales y las OSC que respaldaron la aprobación de la reforma.

El perfil nutrimental fue el único punto sobre el cual no se logró llegar a un consenso, por lo que fue sometido a un pro-

1. Acuerdo general caracterizado por ausencia de oposición sustentada a asuntos sustanciales por cualquier parte de los intereses afectados. Además, se refiere a un proceso que implica tomar en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas y conciliar cualquier conflicto de argumentos.

Tabla 1
Principales puntos de discusión en el proceso de modificación de la NOM-051

Proyecto de NOM-051	Argumentos de la industria alimentaria	Respuesta técnica
Sistema de etiquetado frontal de advertencia	- Negar evidencia del GDA: “El GDA es usado por la población mexicana”, “tiene poco tiempo de implementación para hacer conclusiones sobre su comprensión”. - Proponer diferentes sistemas de etiquetado para retrasar la discusión. - Utilizar la palabra “ALTO EN” en vez de “EXCESO” (Respuesta a los comentarios recibidos al Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-051-SCFI/SSA1-2010, 2020).	- Estudios en población mexicana indican que el sistema de etiquetado de advertencia tiene la mejor comprensión, aceptabilidad y resultados sobre la intención de compra en la población mexicana frente a otros sistemas de etiquetado (Nieto <i>et al.</i>, 2019; Vargas-Meza, Jáuregui, Contreras-Manzano <i>et al.</i>, 2019; Vargas-Meza, Jáuregui, Pacheco-Miranda <i>et al.</i>, 2019). - La palabra “EXCESO” comunica mejor el mensaje, ya que tiene mejor asociación con productos no saludables (Borgmeier & Westenhoefer, 2009; Cabrera <i>et al.</i>, 2017; Corvalán <i>et al.</i>, 2019). Las palabras “ALTO EN” se pueden asociar de una manera positiva; en el contexto mexicano, las etiquetas contienen “alto en” para referirse al contenido de vitaminas y minerales.
Perfil de nutrientes mexicano	- “No está basado en evidencia científica”. - “No reconoce porciones ni tamaños”. - “Es muy restrictivo y no promueve la reformulación” (Respuesta a los comentarios recibidos al Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-051-SCFI/SSA1-2010, 2020).	- El perfil está basado en evidencia científica disponible y evaluada por la OPS. Además, toma como referencia las metas de ingesta de la OMS para prevenir ENT (Consulta Mixta de Expertos OMS/FAO, 2003; FAO, 2010; OPS, 2016; World Health Organization [WHO], 2015).

Tabla 1 (cont.)
Principales puntos de discusión en el proceso de modificación de la NOM-051

Proyecto de NOM-051	Argumentos de la industria alimentaria	Respuesta técnica
Leyenda precautoria “CONTIENE EDULCORANTES, NO RECOMENDABLE EN NIÑOS”	- Estos cuentan con seguridad toxicológica otorgada por FDA, JECFA-FAO, EFSA-Europe. - La medida desincentiva la reformulación (Respuesta a los comentarios recibidos al Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-051-SCFI/SSA1-2010, 2020).	Por los efectos desconocidos de su consumo a largo plazo (Toews <i>et al.</i>, 2019), se reconoció que estos edulcorantes tienen un riesgo potencial a la salud de la población infantil mexicana. Igualmente, se reconocen efectos metabólicos del consumo de edulcorantes, como: disminución en la sensibilidad de la insulina (Pepino <i>et al.</i>, 2013; Suez <i>et al.</i>, 2014), aumento de concentración de glucosa sanguínea (Suez <i>et al.</i>, 2014), habituación al sabor dulce en la población infantil (Mennella, 2014; Swithers, 2015; Sylvestsky <i>et al.</i>, 2017), así como alteración de la microbiota intestinal (Suez <i>et al.</i>, 2014) y estrés en el retículo endoplasmático (Park <i>et al.</i>, 2019). Además, diversas organizaciones no recomiendan el consumo en población infantil. Entre ellas el Hospital Infantil de México Federico Gómez, la American Academy of Pediatrics (Sylvestsky <i>et al.</i>, 2011), la American Heart Association, la American Dietetic Association (Johnson <i>et al.</i>, 2018), la Association of United Kingdom Dietitians, la OPS y las recomendaciones nacionales sobre el consumo de bebidas para la población mexicana (Rivera <i>et al.</i>, 2008) y las recomendaciones internacionales de las Key National Health and Nutrition Organizations (Lott <i>et al.</i>, 2019).

Tabla 1 (cont.)
Principales puntos de discusión en el proceso de modificación de la NOM-051

Proyecto de NOM-051	Argumentos de la industria alimentaria	Respuesta técnica
Leyenda precautoria “CONTIENE CAFEÍNA EVITAR EN NIÑOS”	- Las regulaciones de aditivos nacionales establecen límites de 200 mg/L en bebidas saborizadas adicionadas con cafeína. - “No existe evidencia de que el consumo de cafeína sea un problema de salud pública” (Respuesta a los comentarios recibidos al Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-051-SCFI/SSA1-2010, 2020).	- México tiene un alto consumo de bebidas azucaradas, como refrescos, en todos los grupos de edad. Las bebidas de cola son la principal fuente de cafeína añadida en niños, niñas y adolescentes. - El consumo de cafeína en población infantil se ha asociado con episodios de hiperactividad y ansiedad, al igual que con alteraciones de patrones del sueño como insomnio (Temple, 2009; Warzak <i>et al.</i>, 2010).
Regulación de publicidad dirigida a la infancia	- Violación de los derechos de propiedad intelectual. - Generación de barreras en el comercio internacional (Respuesta a los comentarios recibidos al Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-051-SCFI/SSA1-2010, 2020).	- La publicidad dirigida a la infancia tiene efectos en sus hábitos de consumo, preferencias alimentarias y solicitudes de compra. - Los Estados tienen la obligación de velar por el interés superior de la infancia y su derecho a la salud (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2021; Unicef, 2001).

ceso adicional que incluía la votación y aprobación por parte de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización de la Cofepris y la Secretaría de Economía. Finalmente, en enero de 2020 el perfil nutrimental fue aprobado en tres fases progresivas de adaptación, con el fin de apoyar a los productores de alimentos y bebidas en la transición hacia las nuevas especificaciones (Secretaría de Economía, 2020).

Así, la versión final de la NOM-051 incluyó cinco sellos negros octagonales para advertir sobre el exceso de energía y de nutrimentos críticos, dos leyendas precautorias sobre el contenido de edulcorantes y cafeína, y cinco sellos de advertencia numéricos para informar sobre la cantidad de nutrimentos que exceden los productos con empaques con superficies menores a 40 cm² (figura 3).

Figura 3

Sistema de etiquetado frontal mexicano aprobado en 2020



SISTEMA DE ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA COMO OBSTÁCULO TÉCNICO AL COMERCIO

El intercambio comercial de alimentos y bebidas entre países está sujeto a las regulaciones de comercio internacional, que se establecen principalmente en los instrumentos de la OMC y en acuerdos comerciales bilaterales, como el tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (llamado T-MEC). De esta manera, cualquier regulación, limitación o prohibición que tenga un potencial impacto en las transacciones internacionales de productos de alimentos puede ser cuestionada (FAO & OMS, 1945).

Las disposiciones que recogen el SEFA son consideradas, en términos del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) (OMC, 1979), como un reglamento técnico; por lo tanto, deben ser notificadas a los demás miembros de la OMC a fin de que estos expresen sus observaciones sobre afectaciones al comercio. Igualmente, el país que notifica tiene el deber de suministrar la información que los otros miembros soliciten sobre la medida en cuestión, contestar sus dudas y celebrar reuniones o consultas bilaterales para atender sus preocupaciones.

Durante el proceso de implementación del SEFA en países de Latinoamérica (Chile, Uruguay y Perú), países como Estados Unidos (EE. UU.), Suiza, Guatemala, Canadá, Costa Rica, Brasil, Australia, Argentina y México (en la administración presidencial de 2012 a 2018), además de países de la Unión Europea, presentaron objeciones a las propuestas reglamentarias del sistema de etiquetado. Dentro de los argumentos presentados por dichos países destacaron los siguientes (OMC, Comité OTC, 2013b, 2014a, 2014b, 2015a, 2016, 2018b, 2018a):

- ♦ **El sefa restringe el comercio más de lo necesario** en su objetivo de proteger el fin legítimo de la salud pública, por lo que va en contra del artículo 2.2 del Acuerdo OTC.
- ♦ **Existen otras medidas menos restrictivas** para prote-

ger la salud pública, como otros sistemas de etiquetado, la educación y el fomento de la actividad física.

- ♦ **El sefa no sigue las normas internacionales** de regulaciones de alimentos como el Codex Alimentarius, considerado como la norma internacional de la materia, por lo que viola el artículo 2.4 del Acuerdo OTC.
- ♦ **El sefa no tiene sustento científico.** Costa Rica cuestionó específicamente el diseño del modelo de perfil de nutrientes de la OPS y la Unión Europea, argumentando que eran inexistentes los umbrales de riesgo de los nutrientes críticos.
- ♦ **No se ha comprobado la efectividad** del SEFA frente a otros sistemas de etiquetado para informar y conseguir el cambio de hábitos de consumo.
- ♦ **El sefa provoca miedo y confusión** en los consumidores, ya que genera una clasificación de los productos como “buenos” o “malos” y no se indican sus beneficios nutricionales.
- ♦ Este es un **formato de etiquetado negativo** que estigmatiza como “malos” a los productos que lo llevan.
- ♦ El SEFA **causa que se eviten productos** que pueden formar parte de una dieta balanceada con un consumo moderado.
- ♦ **Se necesita un plazo largo para su implementación** (entre 18 meses a 2 años) porque se tienen que hacer grandes inversiones para cambiar envases, reetiquetar productos y adecuar los sistemas de etiquetado al nuevo formato, ya que la regulación técnica del SEFA es muy compleja.

Sin embargo, no se presentaron evidencias de los puntos anteriormente mencionados ni detallaron sus justificaciones (OMC, Comité OTC, 2013a, 2013b, 2014b).

En el mismo sentido, en el caso mexicano, el SEFA, el perfil nutrimental y la regulación de la publicidad dirigida a la pobla-

ción infantil fueron cuestionados por los sectores industriales y comerciales desde el enfoque del derecho comercio internacional. Los argumentos se enfocaron en probar cómo estas regulaciones implicaban violaciones a diversos acuerdos comerciales que tiene México con otros países, así como a las reglas generales de comercio internacional que impedían o limitaban prácticas para la comercialización de productos. De esta manera, fue fundamental para la modificación de la NOM-051 considerar las experiencias pasadas en la región latinoamericana, con el fin de formular argumentos útiles para el caso mexicano.

OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO: REGLAS PARA DETERMINAR CUÁNDO UNA MEDIDA SE ENCUENTRA DENTRO DE LAS EXCEPCIONES DE COMERCIO INTERNACIONAL

Para determinar si una medida de salud pública es un OTC, es fundamental analizarla bajo ciertos principios de derecho internacional comercial. De acuerdo a la OMC, se consideran OTC “todas aquellas normas, regulaciones técnicas o procedimientos de evaluación de la conformidad, que dificulten injustificadamente el comercio internacional” (Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno de Uruguay, 2020). Así, el Acuerdo OTC busca que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de conformidad en cada país no sean discriminatorios ni creen obstáculos innecesarios al comercio. Sin embargo, los países miembros de la OMC tienen el derecho de aplicar medidas para alcanzar objetivos legítimos, es decir, objetivos que busquen, por ejemplo, proteger la salud de su población, la seguridad de las personas o la protección del medio ambiente (OMC, 1995). En este sentido, para poder determinar si se está frente a un OTC es necesario tener en cuenta algunos principios básicos de comercio internacional:

- a. **Objetivo legítimo:** este principio se cumple si el objetivo de la regulación puede ser alcanzado con las acciones propuestas en ella. Si una regulación no cumple con el objeti-

vo que se plantea, se debe considerar un obstáculo al comercio (Acuerdo OTC, 1995; OMC, 2010).

- b. **Las medidas no son más restrictivas de lo necesario:** no basta con que los Estados establezcan que una medida persigue o protege un objetivo legítimo, se debe garantizar que esta medida es la menos restrictiva para el comercio internacional. Es importante, entonces, poder garantizar que no existe una medida alterna u otra alternativa que lograría el mismo objetivo y sería menos restrictiva que la adoptada (Acuerdo OTC, 1995).
- c. **Necesidad mediante análisis de riesgos:** se debe analizar la pertinencia de la regulación bajo la determinación de “necesidad”, en relación con un análisis de los riesgos que entrañaría no adoptarla. Esta necesidad se debe justificar a partir de la problemática que exista, la cual deberá estar justificada y sustentada en evidencia técnica-científica (OMC, Órgano de Apelación [OA], 2001).
- d. **Principio de no discriminación:** en lo que concierne a las transacciones comerciales internacionales, los reglamentos no se deben establecer de manera arbitraria ni ser usados para proteger a los productores nacionales frente a competidores extranjeros (OMC, 2010).
- e. **Garantizar la participación de los sectores involucrados:** es importante garantizar que haya transparencia en los procesos internos de normalización. Así, debe darse espacio para las observaciones de las partes interesadas de los Estados miembro de la OMC, así como remitirles los documentos que soliciten sobre las normas o reglamentos técnicos que se estén elaborando (Acuerdo OTC, 1995, anexo 3).

Como parte de la experiencia de implementación del SEFA en México, es recomendable que estos aspectos sean desarrollados desde un enfoque tanto jurídico como técnico, ya que en la mayoría de estas demandas fue necesario presentar evidencia técnica y científica que sustentara los argumentos legales.

LOS OTC EN EL PROCESO DE MODIFICACIÓN DE LA NOM-051

Durante los grupos de trabajo de la NOM-051, las OSC, la academia y los organismos internacionales presentaron evidencia que justificó cada uno de los principios básicos del comercio internacional respecto a las medidas propuestas. Los dos bloques de temas que fueron cuestionados como OTC fueron el SEFA y el perfil nutrimental mexicano, por un lado, y la regulación de publicidad dirigida a la infancia, por el otro. Además de los argumentos relacionados con los OTC, los sectores industriales y comerciales presentaron otros argumentos relacionados con la propiedad intelectual y los derechos de marca, los cuales se describen en la tabla 2.

DISCUSIÓN

En México, el desarrollo del SEFA se llevó a cabo a través de un proceso democrático y transparente en el cual se consideró la participación voluntaria de todos los sectores interesados, incluyendo grupos gubernamentales, OSC, académicos e investigación. Esto también permitió la contribución de los principales actores comerciantes y empresariales de la industria alimentaria, lo que supuso una de las principales barreras para su aprobación.

La interferencia de la industria alimentaria en la implementación de políticas alimentarias se expresó de diferentes formas, entre ellas: oponerse a través de tomadores de decisiones con conflicto de interés o de tácticas como retrasar la implementación de las políticas, negar la evidencia científica que respalda las medidas, desviar la atención hacia otras problemáticas o soluciones, y dividir la opinión pública (World Cancer Research Fund International, 2019). Estas prácticas se han documentado a lo largo de la historia en la implementación de otras políticas, y es importante destacar que la industria alimentaria tiene un gran poder de cabildeo e influencia en

Tabla 2
Principales argumentos relacionados con el comercio internacional en el proceso de modificación de la NOM-051

Medida de salud	Argumento	Respuesta jurídica	Principio de derecho internacional
Sistema de etiquetado frontal de advertencia y perfil nutricional mexicano	El sistema de etiquetado frontal de advertencia viola el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá y el Acuerdo OTC, ya que constituye una barrera al comercio (Rodríguez, 2020a).	- Los Estados tienen permitido un amplio “margen de apreciación” en salud pública, es decir que hay una gran posibilidad de analizar y tomar medidas de salud pública. - La salud pública es un objetivo legítimo de los países que permite que regulaciones como el etiquetado frontal no sean consideradas OTC. - El Acuerdo OTC no impide que los países adopten las medidas necesarias para proteger la salud pública según su propio contexto.	Objetivo legítimo
	- Existen otras medidas que sirven al fin de proteger la salud pública y son menos restrictivas del comercio. Como prueba se mostraron sistemas similares al GDA, así como argumentos relacionados con implementar programas de educación y fomentar la actividad física. - Se argumentó que no se había comprobado la efectividad del SEFA frente a otros sistemas de etiquetado, y que este no eliminaría los problemas de salud pública como obesidad, sobrepeso y diabetes.	- Los Estados no deben probar el efecto de cada una de las medidas de salud de forma aislada, únicamente deben probar que son medidas de salud pública que apuntan a un fin (p. ej. el derecho de los consumidores a tener información). - Las medidas de política pública deben mostrar únicamente que son capaces de <i>contribuir</i> a su alcance. Por ejemplo, contribuir en la disminución de la obesidad, el sobrepeso y la diabetes. - No es necesario determinar si las medidas de salud pública tuvieron el efecto deseado, sino si se trataba de una “medida razonable”, sobre todo en consideración del contexto de cada país. En México, por ejemplo, se debe considerar el contexto de alerta epidemiológica de obesidad y diabetes para determinar si el etiquetado es una medida razonable.	Las medidas no son más restrictivas de lo necesario y el principio de necesidad se realiza mediante análisis de riesgos.

Tabla 2 (cont.)
Principales argumentos relacionados con el comercio internacional en el proceso de modificación de la NOM-051

Medida de salud	Argumento	Respuesta jurídica	Principio de derecho internacional
	Se argumentó que el SEEA era un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países, pues creaba una situación particular en México. Por los acuerdos de OTC, el Gobierno estaba obligado a que prevalecieran las mismas condiciones de etiquetado respecto a otros países con los que se tenían relaciones comerciales, como EE. UU.	El sistema de etiquetado frontal constituía una discriminación arbitraria o injustificable entre países, ya que creó una situación única en México. Según el Acuerdo OTC, México tenía la obligación de garantizar que se exigieran las mismas condiciones de etiquetado que a otros países con los que mantenía relaciones comerciales, como Estados Unidos.	Principio de no discriminación

Tabla 2 (cont.)
Principales argumentos relacionados con el comercio internacional en el proceso de modificación de la NOM-051

Medida de salud	Argumento	Respuesta jurídica	Principio de derecho internacional
Regulación de la publicidad dirigida a la infancia	- Se argumentó que la eliminación de personajes implicaba violaciones a los derechos de propiedad industrial y los derechos de autor, principalmente relacionados con el Convenio de París. - Se consideró a la medida más restrictiva de lo necesario, pues limitaba el derecho de uso de marca que se adquiere al registrar la marca y sus elementos.	- La OPS (2011) y Unicef (2015) han establecido directrices basadas en evidencia científica para proteger a la población infantil de los efectos de la publicidad o promoción de alimentos no saludables. - Al haberse tomado en cuenta la evidencia científica sobre la publicidad dirigida a menores y buscarse atender un problema de salud pública de las infancias, la NOM-051 garantizó una protección al interés superior de la infancia como parte de su objetivo legítimo regulatorio. - La jurisprudencia de la Suprema Corte menciona que es necesario que el interés superior del menor y su desarrollo sean “considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015); de no regular, se estaría violentando este principio.	Objetivo legítimo y necesidad mediante análisis de riesgos
		- El registro de una marca no da el derecho absoluto de uso. Los personajes y otros elementos publicitarios de las marcas pueden ser regulados en pro de otros derechos, como el derecho a la salud y a la alimentación, o en pro del interés superior de la infancia. - Se hizo referencia al arbitraje de Uruguay vs. Philip Morris, donde se estableció que: “en algunos casos la titularidad de la marca sí otorga un derecho de uso. Sin embargo, es un derecho que existe frente a terceros de derecho exclusivo, pero relativo”. Es decir, si bien es un derecho que excluye a terceros de su uso (otras empresas no pueden usar los elementos de una marca), las empresas tienen la obligación de seguir las regulaciones que los Estados establezcan. - <i>No se trata de una prohibición absoluta</i>, las empresas podrán seguir usando sus personajes, dibujos y demás elementos publicitarios, siempre y cuando sus productos no contengan ningún sello de advertencia o la leyenda precautoria de edulcorantes.	Las medidas no son más restrictivas de lo necesario

la política nacional. Ejemplo de ello fue el establecimiento del Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles, dentro del cual el 50% de las organizaciones tenían conflictos de intereses por tener lazos o patrocinios con las industrias alimentaria, refresquera, tabacalera y de bebidas alcohólicas (Barquera *et al.*, 2018). Dicho observatorio carecía de indicadores fiables, de un modelo de evaluación de resultados sobre el presupuesto recibido y de un esquema transparente de rendición de cuentas, por lo que posteriormente se vio inmerso en uso irregular de los recursos (Blancas Madrigal, 2020).

Otro ejemplo fue la implementación de impuestos sobre las bebidas azucaradas. En este caso, la industria refresquera hizo un activismo importante en medios de comunicación de la mano con profesionales de la salud y nutrición y con líderes de opinión para posicionarse en contra de la medida. Así, logró crear tensiones en las discusiones públicas y consiguió una reducción del 50% del impuesto inicial propuesto (del 20% al 10%, 1 peso por litro) (Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, 2013).

A pesar de las experiencias previas en políticas regulatorias, en el proceso de implementación del SEFA prevalecieron los argumentos técnicos, científicos y legales. Por tanto, se logró implementar una política consistente para regular la información de las etiquetas de los productos preenvasados y garantizar los derechos de los consumidores. Lo anterior ha recibido reconocimientos nacionales e internacionales, como aquellos otorgados por la Organizaciones de las Naciones Unidas y el Equipo de Tareas Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles (“La Secretaría de Salud de México gana premio”, 2020).

Asimismo, la participación y las alianzas estratégicas de los actores involucrados fueron fundamentales para su aprobación. El papel de la sociedad civil mexicana, particularmente de la Alianza por la Salud Alimentaria, fue crucial en la difusión de

la información. Esta entidad promovió la participación ciudadana en la consulta pública, detallando de manera muy simple y amigable los puntos que se planteaban en la modificación de la NOM-051. Además, promovió la voluntad política, lo que permitió que la norma entrara en la agenda política mexicana.

Posterior a la aprobación del SEFA mexicano, se mantuvieron los esfuerzos en su contra por parte de empresas transnacionales productoras de alimentos y bebidas preenvasadas, que justificaban sus posturas sobre principios anticipatorios, solicitando prórrogas de al menos dos años para su implementación (Rodríguez, 2020a). Si bien estas solicitudes no lograron aplazar la implementación del SEFA, se han generado cambios en los periodos de verificación. Por ejemplo, en 2021, se concedió un periodo de 60 días adicionales de no sanciones a las empresas productoras de alimentos y bebidas preenvasados, para que sus empaques incorporaran las modificaciones de la NOM-051 (uso de personajes, declaraciones nutrimentales y saludables, lista de ingredientes, declaración nutrimental y sellos de advertencia) (Acuerdo por el que se da a conocer el Acuerdo Interinstitucional entre la Secretaría de Economía, 2021). Adicionalmente, la tercera y última fase del perfil nutrimental mexicano, que inicialmente debía entrar en vigor en octubre de 2025, fue postergada para comenzar en enero de 2028 (Acuerdo por el que se amplía el plazo de la segunda fase y se actualiza el inicio de la tercera fase, 2025).

A cinco años de la implementación del SEFA, se ha observado la reformulación hacia perfiles más saludables (Salgado *et al.*, 2025), así como una reducción en la compra de alimentos no saludables (Contreras-Manzano *et al.*, 2024). También, se han implementado otras estrategias públicas que incorporan el SEFA para mejorar la alimentación, como las “Guías alimentarias saludables y sostenibles para la población mexicana”, donde se recomienda evitar la ingesta de productos con sellos de advertencia (Secretaría de Salud, 2023). Recientemente, con las reformas a la Ley General de Educación en materia de alimentación, los lineamientos sobre la venta y distribución de alimentos y

bebidas empaquetadas en espacios educativos estarán determinados por la presencia o ausencia de sellos de advertencia (Senado de la República, 2023). Estas estrategias fortalecen la consistencia de las intervenciones públicas en nutrición, integrando al SEFA como un componente transversal.

Aun así, también se han documentado tácticas de los productores de alimentos y bebidas para evadir la exhibición del etiquetado de advertencia en los puntos de venta, como el uso de dobles frentes con la ausencia del etiquetado (“Dan vuelta a nuevo etiquetado”, 2021). Además, se han generado confusión y dudas sobre su correcto uso, interpretación y significado, al igual que sobre la supuesta falta de eficacia de la política, a través de portavoces con conflictos de intereses. También, otras estrategias han estado dirigidas a promover amparos por parte de las empresas y grupos comerciales que producen alimentos y bebidas preenvasadas para cuestionar y, en su caso, retirar el SEFA mexicano. Hasta octubre de 2020 (fecha de implementación formal), existían más de 50 amparos, y el número ha ido en aumento; los argumentos retoman la ausencia de evidencia científica y las limitaciones comerciales (Usla & Gutiérrez, 2020). Hasta abril de 2024, se registraron 170 amparos, que fueron negados por la Suprema Corte de Justicia, la cual concluyó que no existía ninguna violación de derechos ni incumplimientos de procesos regulatorios (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2024).

Por último, cabe señalar que una exploración de los obstáculos jurídicos para la implementación de este nuevo sistema de etiquetado excede el alcance de este capítulo. Hay que decir, de todas formas, que dichos obstáculos son relevantes para la aplicación de cualquier sistema de etiquetado; por ejemplo, es posible justificar restricciones a la libertad de expresión en lo que respecta al uso de marcas registradas, como los personajes animados. Por tanto, este asunto requiere un nivel de análisis más profundo que podría ser abordado en investigaciones futuras.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En México, las barreras y limitaciones para la implementación del SEFA incluyeron argumentos apoyados en principios legales sobre obstáculos comerciales para evitarla o retrasarla. Sin embargo, algunos procesos —como la justificación de argumentos jurídicos, técnicos y científicos— promovieron la implementación de políticas de salud públicas más sólidas. A partir desde esta experiencia, a continuación se plantean algunas recomendaciones para los países de América Latina que buscan la implementación de etiquetados frontales de advertencia:

1. Identificar los instrumentos regulatorios que se deben modificar para la implementación de un sistema de etiquetado frontal de advertencia, así como aliados en el Legislativo que tengan intereses legítimos de mejorar la salud de la población y posicionar el tema en la agenda gubernamental.
2. Conformar grupos de colaboración en salud pública con otros miembros de la región para compartir experiencias sobre la implementación del SEFA, con el fin de considerar aciertos y áreas de oportunidad para considerar en el desarrollo de la propuesta.
3. Sustentar los argumentos de defensa en evidencia científica nacional e internacional, así como homologarlos con aspectos legales del marco regulatorio nacional y comercial.
4. Promover alianzas estratégicas donde participen expertos en materia regulatoria, alimentación, salud pública y derecho a la salud de diferentes ámbitos (academia, OSC, Gobierno y organismos internacionales).
5. Identificar y monitorear la participación de actores u organizaciones con potenciales conflictos de intereses en la toma de decisiones.
6. Informar a la población sobre el proceso de modificación de las leyes, normas o regulaciones del etiquetado frontal a través de campañas de comunicación y fomentar su participación en las consultas públicas.

7. En los aspectos de comercio internacional, es recomendable que sean desarrollados desde un enfoque tanto jurídico como técnico, y que se complementen entre sí. De igual manera, el estudio de caso muestra que los argumentos ante la OMC presentados contra el SEFA en México fueron similares a los que se presentaron ante Chile y Perú, por lo que se pueden utilizar y adecuar ciertos argumentos, tanto técnicos como legales, en la avanzada para una regulación en otro país.

REFERENCIAS

- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), 1 de enero de 1995.
- Acuerdo por el que se da a conocer el Acuerdo Interinstitucional entre la Secretaría de Economía, por conducto de la Dirección General de Normas, la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, y la Pr. [Procuraduría Federal del Consumidor-Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios]. 31 de julio de 2020.
- Acuerdo por el que se amplía el plazo de la segunda fase y se actualiza el inicio de la tercera fase establecidas en el Transitorio Segundo de la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria, publicada el 5 de abril de 2010, publicada el 27 de marzo de 2020 [Secretaría de Economía]. 31 de julio de 2025.
- Barquera, S., Sánchez-Bazan, K., Carriedo, A. & Swinburn, B. (2018). Case 1 The development of a national obesity and diabetes prevention and control strategy in Mexico: actors, actions and conflicts of interest. En M. Mwatsama (Ed.), *Public health and the food and drinks industry: The governance and ethics of interaction Lessons from research, policy and practice* (pp. 18-30). UK Health Forum.
- Blancas Madrigal, D. (2020, 11 de septiembre). Observatorio contra obesidad, o resultados y gasto multimillonario de 2015 a 2018. *Crónica*. https://www.cronica.com.mx/notas-observatorio_contra_obesidad_o_resultados_y_gasto_multimillonario_de_2015_a_2018-1163400-2020.html

- Borgmeier, I. & Westenhoefer, J. (2009). Impact of different food label formats on healthiness evaluation and food choice of consumers: a randomized-controlled study. *BMC Public Health*, 9(1), 184. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-9-184>
- Cabrera, M., Machín, L., Arrúa, A., Antúnez, L., Curutchet, M. R., Giménez, A. & Ares, G. (2017). Nutrition warnings as front-of-pack labels: influence of design features on healthfulness perception and attentional capture. *Public Health Nutrition*, 20(18), 3360–3371. <https://doi.org/10.1017/S136898001700249X>
- Carriedo A., Mena C., Nieto C., Alcalde, J. & Barquera, S. (2018). Case 7. Participation of non-state actors in developing a food labelling policy in Mexico En M. Mwatsama (Ed.), *Public health and the food and drinks industry: The governance and ethics of interaction Lessons from research, policy and practice* (pp. 80-88). UK Health Forum.
- Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios [Cofepris]. (2014). *Respuesta a solicitud 1215100112514*. INFOMEX.
- Consulta Mixta de Expertos OMS/FAO. (2003). Dieta, nutrición y prevención de enfermedades crónicas [Serie de Informes Técnicos n.º 916]. Organización Mundial de la Salud.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. 5 de febrero de 1917 (última reforma del 28 de mayo de 2021).
- Contreras-Manzano A., White, C. M., Nieto, C., Quevedo, K. L., Vargas-Meza, J., Hammond, D., Thrasher, J. F., Barquera, S. & Jáuregui, A. (2024). Self-reported decreases in the purchases of selected unhealthy foods resulting from the implementation of warning labels in Mexican youth and adult population. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 21(1), 64. <https://doi.org/10.1186/s12966-024-01609-3>
- Corvalán, C., Reyes, M., Garmendia, M. L. & Uauy, R. (2019). Structural responses to the obesity and non-communicable diseases epidemic: Update on the Chilean law of food labelling and advertising. *Obesity Reviews*, 20(3), 367-374. <https://doi.org/10.1111/obr.12802>
- Dan vuelta a nuevo etiquetado con “doble frente” en productos chatarra. (2021). *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/dan-vuelta-nuevo-etiquetado-con-doble-frente-en-productos-chatarra>

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta [Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos]. 11 de diciembre de 2013.

Hernández Ávila, M., Rivera Dommarco, J., Shamah Levy, T., Cuevas Nasu, L., Gómez Acosta, L. M., Gaona Pineda, E. B., Romero Martínez, M., Gómez-Humarán, I. G., Saturno Hernández, P., Villalpanto Hernández, S., Gutiérrez, J. P., Ávila Arcos, M. A., Mauricio López, E. R., Domínguez, J. M. & García López, D. E. (2016). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Sede Medio Camino*. Instituto Nacional de Salud Pública. <https://ensanut.insp.mx/encuestas/ensanut2016/doctos/informes/ENSANUT2016ResultadosNacionales.pdf>

Johnson, R. K., Lichtenstein, A. H., Anderson, C. A. M., Carson, J. A., Després, J.-P., Hu, F. B., Kris-Etherton, P. M., Otten, J. J., Towfighi, A. & Wylie-Rosett, J. (2018). Low-Calorie Sweetened Beverages and Cardiometabolic Health: A Science Advisory From the American Heart Association. *Circulation*, 138(9), e-126-e140. <https://doi.org/10.1161/CIR.0000000000000569>

Kaufer-Horwitz, M., Tolentino-Mayo, L., Jáuregui, A., Sánchez-Bazán, K., Bourges, H., Martínez, S., Perichart, O., Rojas-Russell, M., Moreno, L., Hunot, C., Nava, E., Ríos-Cortázar, V., Palos-Lucio, G., González, L., González-de Cossio, T., Pérez, M., Borja-Aburto, V. H., González, A., Apolinar, E. ... Barquera, S. (2018). Sistema de etiquetado frontal de alimentos y bebidas para México: una estrategia para la toma de decisiones saludables. *Salud Pública de México*, 60(4), 479-486. <https://doi.org/10.21149/9615>

La Secretaría de Salud de México gana premio de las Naciones Unidas por avanzar con el etiquetado frontal de advertencia en alimentos y bebidas. (2020, 24 de septiembre). *El Poder del Consumidor*. <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/09/la-secretaria-de-salud-de-mexico-gana-premio-de-las-naciones-unidas-por-avanzar-con-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-en-alimentos-y-bebidas/#:~:text=24%20septiembre%2C%202020,de%20las%20enfermedades%20no%20transmisibles>

Ley Federal sobre Metrología y Normalización. 1 de julio de 1992. DOF: 01-07-1992.

Lott, M., Callahan, E., Duffy, E. W., Story, M. & Daniels, S. (2019). *Healthy Beverage Consumption in Early Childhood: Recommendation from Key National Health and Nutrition Organizations. Consensus Statement.* Healthy Eating Research.

Mennella, J. A. (2014). Ontogeny of taste preferences: Basic biology and implications for health. *American Journal of Clinical Nutrition*, 99(3), 704S-711S. <https://doi.org/10.3945/ajcn.113.067694>

Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno de Uruguay. (2020). *Obstáculos Técnicos al Comercio.* <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/institucional/tratados/obstaculos-tecnicos-comercio>

Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010. *Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados–Información comercial y sanitaria.* 5 de abril de 2010. .DOF: 27-03-2020.

Nieto, C., Jáuregui, A., Contreras-Manzano, A., Arillo-Santillan, E., Barquera, S., White, C. M., Hammond, D. & Thrasher, J. F. (2019). Understanding and use of food labeling systems among Whites and Latinos in the United States and among Mexicans: Results from the International Food Policy Study, 2017. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 16(1), 87. <https://doi.org/10.1186/s12966-019-0842-1>

Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010. *Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados – Información comercial y sanitaria.* DOF: 05-04-2010, 27-03-2020.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO]. (2010). *Grasas y ácidos grasos en nutrición humana. Consulta de expertos.* FAO, FINUT. <http://www.fao.org/3/i1953s/i1953s.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO] & Organización Mundial de la Salud [OMS]. (1945). *El Codex y el comercio internacional de alimentos.* FAO. <http://www.fao.org/3/w9114s/W9114s06.htm>

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], Organización Mundial de la Salud [OMS] & Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2018). *Políticas y programas alimentarios para prevenir el sobrepeso y la obesidad. Lecciones aprendidas*. <http://www.fao.org/3/i8156es/I8156ES.pdf>
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (1979). *Obstáculos Técnicos al Comercio*.
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2010). *Serie de Acuerdos de la OMC. Obstáculos Técnicos al Comercio*.
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Apelación [OA]. *Comunidades Europeas – Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto*. Doc. OMC WT/DS135/12 (11 de abril de 2001).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la Reunión celebrada los días 6 y 7 de marzo de 2013*. Doc. OMC G/TBT/M/59 (8 de mayo de 2013a).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la Reunión celebrada los días 17, 19 y 20 de junio de 2013*. Doc. OMC G/TBT/M/60 (23 de septiembre de 2013b).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la Reunión celebrada los días 30 y 31 de octubre de 2013*. Doc. OMC G/TBT/M/61 (5 de febrero de 2014a).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la Reunión Celebrada los días 19 y 20 de marzo de 2014*. Doc. OMC G/TBT/M/62 (20 de mayo de 2014b).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la Reunión celebrada los días 17 y 18 de junio de 2015*. Doc. OMC G/TBT/M/66 (17 de septiembre de 2015).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 15 y 16 de junio de 2016*. Doc. OMC G/TBT/M/69 (22 de septiembre de 2016).

- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la Reunión celebrada los días 8 y 9 de noviembre de 2017*. Doc. OMC G/TBT/M/73 (6 de marzo de 2018).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Octavo examen trienal del funcionamiento y aplicación del acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio previsto en el párrafo 4 del Artículo 15*. Doc. OMC G/TBT/41 (19 de noviembre de 2018).
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2011). *Recomendaciones de la Consulta de Expertos de la Organización Panamericana de la Salud sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la Región de las Américas*. Organización Mundial de la Salud.
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2016). *Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*. Organización Mundial de la Salud.
- Park, S., Sethi, S. & Bouret, S. G. (2019). Non-nutritive Sweeteners Induce Hypothalamic ER Stress Causing Abnormal Axon Outgrowth. *Frontiers in Endocrinology*, 10, 876. <https://doi.org/10.3389/fendo.2019.00876>
- Pepino, M. Y., Tiemann, C. D., Patterson, B. W., Wice, B. M. & Klein, S. (2013). Sucralose Affects Glycemic and Hormonal Responses to an Oral Glucose Load. *Diabetes Care*, 36(9), 2530–2535. <https://doi.org/10.2337/dc12-2221>
- Popkin, B. M., Duffey, K. & Gordon-Larsen, P. (2005). Environmental influences on food choice, physical activity and energy balance. *Physiology and Behavior*, 86(5), 603–613. <https://doi.org/10.1016/j.physbeh.2005.08.051>
- Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010. *Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados–Información comercial y sanitaria*. 5 de abril de 2010. .DOF: 08-10-2019.
- Respuesta a los comentarios recibidos al Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-051- SCFI/SSA1-2010. *Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados: Información comercial y sanitaria*. DOF: 10-03-2020.

- Rivera, J. A., Hernández, O., Peralta, M., Aguilar-Salinas, C. A., Popkin, B. M. & Willett, W. C. (2008). Consumo de bebidas para una vida saludable: recomendaciones para la población mexicana. *Salud Pública Mex.*, 50(2), 173–195. <https://saludpublica.mx/index.php/spm/article/view/6806/8562>
- Rodríguez, A. (2020a, 4 de febrero). Prevén que nuevo etiquetado de alimentos lleve a México a litigios internacionales: ConMéxico. *El Financiero*.
- Rodríguez, A. (2020b, 14 de octubre). Menos sodio y menos azúcar: así reformulan las marcas sus productos tras nuevo etiquetado. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/el-nuevo-etiquetado-de-advertencia-obliga-a-reformular-productos/>.
- Salgado, J. C., Pedraza, L. S., Contreras-Manzano, A., Aburto, T. C., Tolentino-Mayo, L. & Barquera, S. (2025). Product reformulation in non-alcoholic beverages and foods after the implementation of front-of-pack warning labels in Mexico. *PLoS Med*, 22(3), e1004533. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1004533>
- Secretaría de Economía. (2020, 26 de enero). Fue aprobada la modificación a la NOM 051 sobre etiquetado de alimentos y bebidas. *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/se/articulos/fue-aprobada-la-modificacion-a-la-nom-051-sobre-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas>
- Secretaría de Salud. (2023). *Guías alimentarias saludables y sostenibles para la población mexicana*. Secretaría de Salud, Instituto Nacional de Salud Pública, Unicef. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/863927/Infografi_a_de_Policy_Brief_y_Recomendaciones_generales_16Oct23OK.pdf
- Senado de la República. (2023, 8 de noviembre). *Proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Educación*. Gaceta del Senado. https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/138416
- Shamah Levy, T., Vielma-Orozco, E., Heredia-Hernández, O., Romero-Martínez, M., Mojica-Cuevas, J., Cuevas-Nasu, L., Santaella-Castell, J. A. & Rivera-Dommarco, J. Á. (2020). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018-19: Resultados Nacionales*. Instituto Nacional de Salud Pública.

- Shamah Levy, T., Romero-Martínez, M., Barrientos-Gutiérrez, T., Cuevas-Nasu, L., Bautista-Arredondo, S., Colchero, M., Gaona Pineda, E. B., Lazcano-Ponce, E., Martínez-Barnetche, J., Alpuche-Arana, C. & Rivera-Dommarco, J. A. (2021). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2020 sobre Covid-19. Resultados nacionales*. Instituto Nacional de Salud Pública.
- Stern, D., Tolentino, L. & Barquera, S. (2011). *Revisión del etiquetado frontal: análisis de las Guías Diarias de Alimentación (GDA) y su comprensión por estudiantes de nutrición en México*. Instituto Nacional de Salud Pública.
- Suez, J., Korem, T., Zeevi, D., Zilberman-Schapira, G., Thaiss, C. A., Maza, O., Israeli, D., Zmora, N., Gilad, S., Weinberger, A., Kuperman, Y., Harmelin, A., Kolodkin-Gal, I., Shapiro, H., Halpern, Z. & Elinav, E. (2014). Artificial sweeteners induce glucose intolerance by altering the gut microbiota. *Nature*, 514(7521), 181–186. <https://doi.org/10.1038/nature13793>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). *Semanario Judicial de la Federación*.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2024, 22 de abril). *Comunicado de prensa 137/2024: La Corte resuelve otro amparo en el que se declara la constitucionalidad de diversas disposiciones en materia de etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados*. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7811>
- Swithers, S. E. (2015). Artificial sweeteners are not the answer to childhood obesity. *Appetite*, 93(1), 85–90. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2015.03.027>
- Sylvetsky, A. C., Conway, E. M., Malhotra, S. & Rother, K. I. (2017). Development of Sweet Taste Perception: Implications for Artificial Sweetener Use. *Endocrine Development*, 32, 87–99. <https://doi.org/10.1159/000475733>
- Sylvetsky, A., Rother, K. I. & Brown, R. (2011). Artificial Sweetener Use Among Children: Epidemiology, Recommendations, Metabolic Outcomes, and Future Directions. *Pediatric Clinics of North America*, 58(6), 1467–1480. <https://doi.org/10.1016/j.pcl.2011.09.007>

- Temple, J. L. (2009). Caffeine use in children: What we know, what we have left to learn, and why we should worry. *Neuroscience and Biobehavioral Reviews*, 33(6), 793–806. <https://doi.org/10.1016/j.neubiorev.2009.01.001>
- Toews, I., Lohner, S., Küllenberg de Gaudry, D., Sommer, H. & Meerpohl, J. J. (2019). Association between intake of non-sugar sweeteners and health outcomes: systematic review and meta-analyses of randomised and non-randomised controlled trials and observational studies. *bmj*, 364, k4718. <https://doi.org/10.1136/bmj.k4718>
- Tolentino-Mayo, L., Rincón-Gallardo Patiño, S., Bahena-Espina, L., Ríos, V. & Barquera, S. (2018). Conocimiento y uso del etiquetado nutrimental de alimentos y bebidas industrializados en México. *Salud Pública de México*, 60(3), 328. <https://doi.org/10.21149/8825>
- Tolentino-Mayo, L., Sagaceta-Mejía, J., Cruz Casarrubias, C., Ríos-Cortázar, V., Jauregui, A. & Barquera, S. (2020). Comprensión y uso del etiquetado frontal nutrimental Guías Diarias de Alimentación de alimentos y bebidas industrializados en México. *Salud Pública de México*, 62(6), 786–797. <https://doi.org/10.21149/11568>
- Unicef. (2001). *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*. Centro de Investigaciones Innocenti Unicef.
- Unicef. (2015). *Estudio exploratorio sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no saludables dirigida a niños en América Latina y el Caribe: Informe completo*. <https://www.unicef.org/lac/informes/estudio-sobre-la-promoci%C3%B3n-y-publicidad-de-alimentos-y-bebidas-no-saludables-dirigida>
- Usla, H. & Gutiérrez, A. L. (2020, 30 de septiembre). Este jueves inicia el nuevo etiquetado de alimentos... y 50 empresas ya se ampararon. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/unilever-hershey-y-concamin-entre-quienes-buscan-amparos-contr-nuevo-etiquetado/>
- Vargas-Meza, J., Jáuregui, A., Contreras-Manzano, A., Nieto, C. & Barquera, S. (2019). Acceptability and understanding of front-of-pack nutritional labels: an experimental study in Mexican consumers. *BMC Public Health*, 19(1), 1751. <https://doi.org/10.1186/s12889-019-8108-z>

- Vargas-Meza, J., Jáuregui, A., Pacheco-Miranda, S., Contreras-Manzano, A. & Barquera, S. (2019). Front-of-pack nutritional labels: Understanding by low- and middle-income Mexican consumers. *plos one*, 14(11), e0225268. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0225268>
- Warzak, W. J., Evans, S., Floress, M. T., Gross, A. C. & Stoolman, S. (2010). Caffeine consumption in young children. *Journal of Pediatrics*, 158(3), 508–509. <https://doi.org/10.1016/j.jpeds.2010.11.022>
- World Cancer Research Fund International. (2019). *Building momentum: lessons on implementing a robust front-of-pack food label*.
- World Health Organization. (2015). *Guideline: Sugars intake for adults and children*.

Capítulo 9

Análisis del impacto del etiquetado de alimentos tipo semáforo en Ecuador y evaluación de la necesidad de actualización

Daniela Valdivieso Riofrío
Daniel Felipe Dorado Torres

INTRODUCCIÓN

En 2014, Ecuador fue pionero en América Latina en adoptar un etiquetado gráfico de tipo semáforo de manera obligatoria (en adelante *sistema semáforo*), mediante la expedición del Acuerdo Ministerial 5103 del Ministerio de Salud Pública, en virtud del cual se acuerda “expedir el reglamento sanitario sustitutivo de etiquetado de alimentos procesados para el consumo humano”. Sin embargo, transcurridos once años desde su adopción, otros países de la región como Argentina, Chile, Uruguay, Perú y México y Colombia¹ se han inclinado por usar un etiquetado frontal de forma octogonal de advertencia, que ya están aplicando. Además, hay países que han promulgado leyes, pero todavía no han podido implementarlas en su totalidad, como Bolivia y Venezuela. Por ello, en la esfera nacional (alrededor de la reforma que sufrió el Acuerdo Ministerial 5103

1. Colombia ha realizado cambios en su etiquetado. En el 2022, entró en vigor la Resolución 810, que incluía el aumento del tamaño de las tablas nutricionales, la aplicación de un sello frontal circular de advertencia y, también, un sello impositivo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2021). Posteriormente, en 2022, se adoptó otra resolución que reemplazó los círculos por octógonos, se agregaron cinco advertencias y se incluyeron las grasas trans y los edulcorantes (Resolución 2492 de 2022). Para más información sobre el etiquetado en Colombia, referirse al capítulo XIV sobre este tema.

en el año 2019 y la discusión del Código Orgánico de Salud), se ha discutido si el sistema semáforo debería evolucionar, por ejemplo, hacia el etiquetado frontal de advertencia tipo octógono². Pues, según la evidencia científica, este contribuye de manera más efectiva a suministrar la información que las y los consumidores necesitan, al igual que a contrarrestar los índices de sobrepeso y obesidad y las demás derivaciones que genera el consumo de productos ultraprocesados.

El presente artículo busca, de manera sumaria, lo siguiente. Primero, reflexionar sobre la evolución del patrón del sistema alimentario en Ecuador, y las implicaciones que este ha tenido en la configuración de la pandemia del sobrepeso y la obesidad en el país. Segundo, analizar cómo esta precitada pandemia, acrecentada por el consumo de productos ultraprocesados, permitió la adopción del sistema semáforo para productos procesados y ultraprocesados, haciendo una especial mención a la interferencia de la industria para avanzar en la adopción, la implementación y el fortalecimiento de esta política pública. Tercero, debatir sobre la necesidad de que el sistema semáforo evolucione, por ejemplo, hacia el etiquetado frontal de advertencia tipo octógono, tomando como referente el ordenamiento jurídico ecuatoriano, los principios e instrumentos de derechos humanos, el *corpus iuris* interamericano y la evidencia científica nacional.

El análisis que se realiza en el artículo demuestra claramente la importancia de contar con un etiquetado de alimentos que le permita a la población tomar decisiones informadas sobre el producto que va a consumir. En el caso del Ecuador, el semáforo nutricional permite conocer la cantidad de sal, azúcar y grasa que tiene un determinado producto. Sin embargo, dicho

2. Cabe destacar que hasta el año 2024, el Ministerio de Salud Pública de Ecuador, junto con otras entidades públicas, se encontraba en proceso de deliberación respecto a la aprobación de una normativa que establecería la obligatoriedad de incluir etiquetas octagonales de advertencia en la parte frontal de los envases de alimentos. Dicha regulación aún no ha sido adoptada formalmente.

sistema no ha sufrido grandes cambios en ocho años y —como se detallará más adelante— existe evidencia que demuestra que la aplicación de un etiquetado frontal, principalmente, y en forma octogonal, ha impactado positivamente en la adopción de mejores hábitos alimenticios en los países en los que se ha aplicado. Por este motivo, dentro de las conclusiones se analiza la posibilidad de que se haga una actualización de la normativa nacional hacia esta propuesta.

PATRÓN ALIMENTARIO EN ECUADOR: ¿CAMBIO DE PARADIGMA?

El sistema alimentario mundial ha presentado una completa transformación. Bajo la idea que la industria cimentó en el imaginario global de erradicar el hambre, era necesario aumentar la productividad para mejorar la disponibilidad, disminuir los precios, hacer más accesibles los productos alimenticios y, así, erradicar el hambre (Dorado Torres, 2019). Debido al paradigma industrial, el sistema alimentario pasó a ser un modelo centralizado donde diversos procesos se concentraron, dando como resultado su estandarización y control. Bajo este sistema: (i) el alimento se “cosifica”, es un “*commodity*” o un “bien más”, lo que promueve una ruptura entre la agricultura, la elaboración y el consumo de los alimentos; y (ii) las corporaciones comienzan a decidir qué, para quién y cómo se consumen los alimentos, pues son estas quienes controlan los eslabones de la cadena, así como la producción, la distribución y el consumo (Cabeza, 2010). Estos dos “pilares” industriales han traído como una de sus consecuencias la afección de la salud de los consumidores.

El efecto de un sistema alimentario industrializado es evidente en un fenómeno mundial al que se le ha llamado enfermedades crónicas no transmisibles³ (ENT). De acuerdo con la Orga-

3. El término enfermedades no transmisibles se refiere a un grupo de enfermedades que no son causadas principalmente por una infección agu-

nización Panamericana de la Salud (OPS, 2021), anualmente, el 71% de las muertes producidas a nivel mundial (41 millones de personas) corresponde a ENT. Así mismo, la OPS (2021) reporta que, para la Región de las Américas, las ENT ocasionan el 81% del total de las muertes (5,5 millones de personas); aunque es aún más alarmante que el 39% de esas muertes (2,2 millones de personas) corresponden a personas menores de 70 años (muertes prematuras). Para Ecuador en particular, de acuerdo con los datos brindados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) (2019), el 52,4 % de las muertes fueron por esta causa.

Este país —de 16938986 de habitantes (INEC, 2025)— sufrió un cambio en su patrón alimentario a partir de la década de los ochenta, cuando, bajo los lineamientos del contexto internacional, experimentó (i) una disminución de la superficie destinada al autoconsumo, (ii) un aumento en las importaciones de alimentos y (iii) una promoción destinada a los productos de exportación (Dorado Torres, 2019). Estos factores en conjunto se traducen en una sociedad con alta incidencia de ENT, pues con dicho cambio de patrón alimentario, dietas ricas en carbohidratos complejos y fibras los sustituyeron por grasas y azúcares complejos.

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (Ensanut-Ecu 2012 y 2018) y la Encuesta STEPS Ecuador 2018 (encuesta realizada a la población de 18 a 69 años) dan cuenta de la realidad que vive el país en cuanto a su alimentación. Una tercera parte de los ecuatorianos consume carbohidratos de manera excesiva. Además, el mayor porcentaje de consumo de grasas se reporta en las regiones más desarrolladas y de mayores ingresos. En cuanto al consumo de frutas y verduras, 9 de cada 10 adultos no consumen las cinco porciones recomendadas, y únicamente las consumen cuatro días a la semana. Sumado a esto, el 11,1% consume alimentos procesados siempre o frecuentemente, y el 67,7% lee

da. Tienen consecuencias para la salud a largo plazo y con frecuencia crean una necesidad de tratamiento y cuidados a largo plazo (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2021).

el contenido de sal o sodio en las etiquetas de alimentos (Ministerio de Salud Pública *et al.*, 2018). Por su parte, según la Ensanut 2012 (Freire, Ramírez-Luzuriaga, *et al.*, 2014), casi todos los adolescentes (81,5 %) consumen bebidas azucaradas (gaseosas, bebidas energizantes o jugos procesados), y la mitad (50,5 %) consume comida rápida como papas fritas, hamburguesas, salchi-papas, *hot dogs*, pizza, etc. Se estima que, del grupo de los encuestados, el consumo de *snacks* salados y dulces es del 64 %.

Así pues, vemos que los datos alrededor del consumo de alimentos en Ecuador ya reflejan un grave problema de salud pública. Igualmente, advierten sobre la necesidad de adoptar políticas públicas que protejan los derechos a la salud, a la vida y a la alimentación adecuada, al igual que los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de los(as) consumidores(as), tal y como se explica a continuación.

La Ensanut 2018 (INEC, 2019) y la Encuesta STEPS (Ministerio de Salud Pública *et al.*, 2018) concuerdan en que el sobrepeso y la obesidad han alcanzado niveles de epidemia; están afectando a todos los grupos y edades, y su consecuencia más evidente es el incremento alarmante de las ENT. Según la Encuesta STEPS, 63,6% de adultos de 18 a 69 años presentaron sobrepeso y obesidad. Además, la Ensanut señala que 35,38% de niños de 5 a 11 años, 29,57% de adolescentes de 12 a 19 años y 64,68% de adultos de 19 a 59 años presentaron sobrepeso y obesidad.

Por su parte, la OPS y la OMS reportan que todos estos problemas y la mala nutrición del país surgen desde el momento de la concepción, pues la madre inicia la gestación sufriendo de desnutrición crónica, anemia por falta de hierro, deficiencia de zinc y/o tiene sobrepeso u obesidad. Una gestación enmarcada en condiciones de malnutrición, de acuerdo con la OPS, compromete directamente la nutrición del feto y, con esto, la maduración y el crecimiento de los órganos en formación. Luego del nacimiento, esta situación se prolonga debido a las malas prácticas de falta de lactancia materna que, junto con la mala alimentación complementaria, ocasionan un retardo en la talla y en algunas ocasiones se relacionan directamente con el sobre-

peso, aumentando la posibilidad de que en etapa adulta se sufra de ENT (OPS, 2014).

De hecho, el escenario epidemiológico del Ecuador está enmarcado claramente por el sobrepeso y la obesidad. Allí la población menor de cinco años (8%) ya tiene sobrepeso u obesidad, y el 21,6% está en la brecha de adquirir alguna de ellas (OPS, 2014). Además, según la OPS, cuando los niños alcanzan la edad escolar, esta tasa aumenta al 30 %. Entre los adolescentes, el 26 % presenta obesidad o sobrepeso, una cifra que se eleva al 62,8 % en adultos de entre 20 y 62 años. Finalmente, el 59 % de las personas adultas mayores presentan sobrepeso u obesidad (OPS, 2014, pp. 7-8).

Tabla 1

Valores absolutos de sobrepeso y obesidad en el ecuador para el año 2012

Menores de 5 años	Niños en etapa escolar	Adolescentes	Adultos mayores a 20 años
148779	678000	413064	5558185

Fuente: Dorado Torres, 2019.

El escenario de riesgos que esta situación está desencadenando en el país debe ser objeto de atención por parte de las autoridades. Un patrón de sobrepeso y obesidad desde temprana edad sugiere afecciones como: (i) diabetes tipo 2, (ii) accidentes cardiovasculares, (iii) enfermedades coronarias, (iv) cáncer de endometrio, colon y mama, (v) problemas respiratorios, (vi) enfermedades del hígado y la vesícula, (vii) hipertensión, (viii) dislipidemia y (ix) apnea del sueño (Dorado Torres, 2019). Este es un verdadero problema de salud pública. De acuerdo con el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y la Comisión Económica Especializada para América Latina y el Caribe (CEPAL) (citados en Dorado Torres, 2019), para el 2017, las ya nombradas afecciones le costaron al país 1,7 billones de dólares. Además, como resultado se construye un patrón poblacional

con una fuerte tendencia a ENT desde temprana edad, muertes prematuras y pocos años productivos (OPS, 2014). De hecho, Stephen Sherwood afirma que en el país, 6 de las 10 primeras causas de muerte y el 24% del total de ellas están representadas por las ENT (Salcedo, 2018).

Por todo lo anterior, el análisis de este cuadro epidemiológico debe enmarcarse en el contexto social y económico. De acuerdo con Freire, Silva *et al.* (2014), el rápido crecimiento social y económico sectorizado —junto a factores que persisten como la desigualdad y la pobreza⁴— proporcionan el contexto para la doble carga de la malnutrición que hay en el país. Hay que considerar, además, que esta se ha visto impactada por una alta urbanización, una reducción dramática de la actividad física y cambios en el patrón de la alimentación debido al incremento en el consumo de alimentos procesados y ultraprocesados. La Ensanut-Ecu 2012 (Freire, Ramírez-Luzuriaga *et al.*, 2014) reporta que el 21% de los niños menores de cinco años está dedicando dos horas a ver televisión o jugar videojuegos, cifra que aumenta a un 26% en adolescentes. De otro lado, el 35% de los hombres adultos presentan poca o ninguna actividad física; en mujeres el caso es aún más alarmante, pues su porcentaje de inactividad es del 54%.

El cambio en las prácticas alimentarias también se asocia a la configuración que tuvo y tiene la sociedad desde el aspecto laboral, ya que por lo menos una comida diaria se realiza por fuera del hogar, donde no se tiene control de los ingredientes

4. La Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) revela que la tasa de empleo adecuado/pleno es significativa respecto de hombres (38,5%) y mujeres (27,8%), y estadísticamente representa una diferencia de 11 puntos porcentuales. Salarialmente esto se traduce, a cierre de marzo de 2021, en un ingreso promedio de 311,3 dólares (INEC, 2021). Lo anterior implica que en más de una década, las condiciones laborales de los ecuatorianos no han reportado mayor crecimiento y se ven cada vez más afectadas. Así mismo, la ENEMDU menciona que para el cierre de 2020, la desigualdad en el país, que es medida a través del coeficiente de Gini, fue de 0,5 (INEC, 2021).

empleados, la calidad de los carbohidratos, la cantidad de sal agregada y la calidad de las grasas empleadas. A este escenario se debe añadir el incremento en el consumo de alimentos procesados y ultraprocesados, pues son de fácil acceso y bajo costo (OPS, 2014, p. 11).

En síntesis, la problemática expuesta ha permitido que el Estado reconozca que una parte de esta gran epidemia (sobrepeso y obesidad) corresponde al elevado consumo de alimentos ultraprocesados y a la desinformación desde las etiquetas nutricionales tradicionales⁵. Por tanto, se debió, entre otras soluciones, adoptar un sistema de información gráfica como el “sistema semáforo”. Este busca facilitarles a los consumidores la comprensión del etiquetado de alimentos procesados y ultraprocesados, esperando que puedan tomar una decisión debidamente informada y apostarle al consumo de productos más saludables, como se abordará en el siguiente apartado.

DE LA PANDEMIA DEL SOBREPESO Y LA OBESIDAD A LA NECESIDAD DE ADOPTAR EL SISTEMA GRÁFICO TIPO SEMÁFORO EN ECUADOR, CON UNA BREVE MENCIÓN A LA INTERFERENCIA DE LA INDUSTRIA

De acuerdo con las últimas encuestas, ya descritas en el apartado anterior, la prevalencia del sobrepeso y la obesidad en Ecuador es alta. La industria alimentaria contribuye a mante-

5. Es toda descripción destinada a informar al consumidor sobre las propiedades nutricionales de un alimento. Se compone por: (i) la declaración de nutrientes, que se entiende como una relación o enumeración normalizada del contenido de nutrientes de un alimento; (ii) la información nutricional complementaria, es decir cualquier representación que afirme, sugiera o implique que un producto posee propiedades nutricionales particulares, especialmente en relación con su valor energético y contenido de proteínas, grasas y carbohidratos, así como con su contenido de vitaminas y minerales (FAO, 2021).

ner altos estos porcentajes, al adoptar estrategias de mercadeo para que los alimentos procesados y las bebidas azucaradas sean atractivos, en especial para los niños y adolescentes. Es por esto que el Gobierno ecuatoriano se planteó adoptar un conjunto de estrategias, basadas en evidencia científica, para reducir la incidencia del sobrepeso y la obesidad, dentro de las que se encontraban: la regulación del etiquetado de alimentos procesados, la promoción de la lactancia materna, la promoción de la alimentación saludable en escuelas y colegios, las medidas fiscales y la regulación en la publicidad (Díaz *et. al.*, 2017).

Así, en el 2012, el Ministerio de Salud Pública (MSP), el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) y la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (Arcsa) se reunieron con varios actores para revisar una propuesta de reglamento para el etiquetado gráfico de alimentos procesados y bebidas azucaradas (Díaz *et al.*, 2017). De esta manera, se evaluó la posibilidad de implementar una etiqueta tipo semáforo con letras grandes que no incluyera mensajes extras que pueden confundir al consumidor. Consecuentemente, se aprobó, en 2014, el *Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados* (Díaz *et al.*, 2017), reformado mediante tres acuerdos ministeriales posteriores.

Según la OPS, para detener el aumento en las tasas de obesidad que se da en la región de las Américas, es necesario adoptar políticas destinadas a mejorar la alimentación y a promover la actividad física y la salud. Entre el conjunto de políticas, leyes, reglamentos e intervenciones que son efectivas se encuentran la adopción de políticas fiscales, la regulación de la comercialización y el etiquetado de alimentos (OPS, 2022b).

Se considera que el etiquetado de alimentos es una herramienta eficaz para proteger la salud de los consumidores, ya que informa sobre la identidad y el contenido del producto, además de que menciona cómo se debe manipular, preparar y consumir adecuadamente. Más aún, el etiquetado nutricional es una de las principales acciones para disminuir la prevalencia de ENT, que muchas veces se relacionan con la alimentación, al

permitir que el consumidor elija alimentos más saludables (Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2022). De todas formas, para esto se requiere que las etiquetas sean confiables y no engañosas.

De acuerdo con Iza (2016), el diseño original del sistema semáforo⁶ tiene su origen en el Reino Unido, y su finalidad era facilitarles la comprensión a los consumidores del etiquetado de alimentos procesados y ultraprocesados. En su forma original, el semáforo debe de estar ubicado en la parte frontal del empaque de los alimentos, con el objetivo de que los consumidores tomen decisiones acertadas en el momento de elegir productos. La intención era alcanzar dietas saludables a través de visibilizar los componentes más relevantes: la grasa, la sal y el azúcar, pues, de acuerdo con el área de la salud, estos componentes son los que están directamente relacionados con la aparición de enfermedades (Iza, 2016, p. 25).

El semáforo reporta estos tres componentes, buscando facilitar el proceso de compra. El color *rojo* indica una alta concentración, lo que sugiere un consumo limitado del producto. El color *amarillo* indica una concentración mediana, indicando que puede ser una buena opción de compra, aunque se deben controlar las cantidades. Finalmente, el color *verde* señala que el producto tiene bajas concentraciones de componentes críticos, por lo que es una “mejor” alternativa de compra (Iza, 2016, p. 25). Para la determinación de los rangos (alto, medio y bajo), en Ecuador se recurrió a los estándares planteados por la OPS, como se muestra a continuación (Díaz *et al.*, 2017).

6. Este contempla dos componentes: el primero señala la concentración de azúcar, sal y grasa; el segundo informa sobre el contenido de edulcorantes no calóricos, advierte sobre el consumo no recomendado de bebidas energéticas que contengan cafeína, taurina y/o glucoronolactona, además de advertir la presencia de transgénicos (Acuerdo Ministerial 5103, 2014).

Figura 1
Contenido de componentes y concentraciones permitidas por la OPS para los alimentos procesados que contienen grasas, azúcares y sal

Nivel/ Componentes	Concentración “baja”	Concentración “media”	Concentración “alta”
Grasas totales	≤3g en 100g	>3g a >20g en 100g	≥20g en 100g
	≤1,5g en 100ml	>1,5g a >10g en 100ml	≥10g en 100ml
Azúcares	≤5g en 100g	>5g a >15g en 100g	≥15g en 100g
	≤2,5g en 100ml	>2,5g a >7,5g en 100ml	≥7,5g en 100ml
Sal (sodio) (sustituido por el art. 3 del Ac- do. 00004832, R.O. 237-S, 2-V-2014)	≤120Mg de sodio en 100g	>120g a >600mg de sodio en 100g	≥600mg de sodio en 100g
	≤120Mg de so- dio en 100ml	>120g a >600mg de so- dio en 100ml	≥600mg de so- dio en 100ml

Fuente: OPS, como se citó en Díaz *et al.* (2017).

La adopción del etiquetado gráfico tipo semáforo en el Ecuador inició en el 2014⁷, al reconocer las falencias del etiquetado nutricional tradicional. Con ello se buscaba garantizar el derecho constitucional a una información oportuna, clara, precisa y no engañosa, específicamente sobre el contenido y las características de estos alimentos, para que el consumidor realice compras informadas (Const. 1998, art. 52). Pero también se quería comenzar a poner a tono al país con las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR) en la observación general n.º 14. Como lo explican Diana Guarnizo y Ana María Narváez (2019, p. 16):

7. Acuerdo Ministerial 5103. Reglamento Sanitario Sustitutivo de Alimentos Procesados para el Consumo Humano. 25 de agosto de 2014.

El derecho a acceder a información clara, veraz y suficiente ha sido reconocido como básico para el ejercicio de otros derechos tales como a la salud, la alimentación, el medio ambiente, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros. Particularmente, sobre su importancia para el ejercicio del derecho a la salud, el Comité DESC ha establecido la fuerte conexión que existe entre estos dos derechos. Para el Comité, dicha relación implica “el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud” (CESCR, 2000).

Por otra parte, la política establecida da una nueva regulación a todos los productos de carácter nacional o importado, pues se deben etiquetar de manera gráfica todos los empaques, como se muestra en la figura 2, para la fácil lectura del consumidor. De esta manera quedó establecido en el capítulo II del *Reglamento Sanitario Sustitutivo de Alimentos Procesados para el Consumo Humano*:

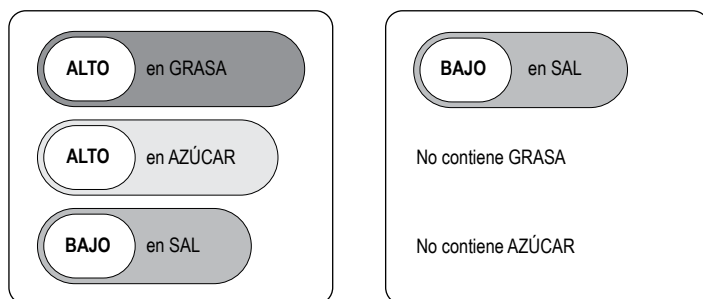
Todo alimento procesado para el consumo humano, [sic] debe cumplir con el Reglamento Ecuatoriano RTE INEN 022⁸ de Rotulado de Productos Alimenticios Procesados, Envasados y Empaquetados. Adicionalmente se colocará un sistema gráfico con barras de colores colocadas de manera horizontal; estos colores serán: rojo, amarillo y verde, según la concentración de los componentes: i) La barra de color rojo está asignada para los componentes de alto contenido y tendrá la frase “ALTO EN...”; ii) La barra de color amarillo está asignado para los componentes de contenido medio y tendrá la frase “MEDIO EN...”; iii) La barra de color verde está asignado para los componentes de bajo contenido y tendrá la frase “BAJO EN...”; ... El sistema gráfico debe estar debidamente enmarcado en un cuadro de fondo gris o blan-

8. El Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 022 (2R) registra los requisitos que el rotulado de alimentos procesados, envasados y empaquetados debe seguir, a la vez que menciona las prohibiciones de información engañosa colocada en las etiquetas o envases. El reglamento también incluye los requisitos para el etiquetado de bebidas alcohólicas, bebidas energéticas y transgénicos (ISAGS, 2019).

co dependiendo de los colores predominantes de la etiqueta
... El sistema gráfico no debe estar oculto por ningún objeto
o implemento para el consumo o uso del mismo, o por productos promocionales (Acuerdo Ministerial 5103, art. 12).

Figura 2

Etiqueta gráfica de tipo semáforo



Fuente: Díaz *et al.*, 2017.

Además, el etiquetado debe colocarse en el extremo superior izquierdo del panel principal o secundario del producto. Es importante recalcar que en un principio se consideró establecer la obligatoriedad de que la etiqueta estuviera ubicada en el panel frontal, sin embargo, debido a la interferencia e insistencia de la industria alimentaria de no aplicar esta norma, se aceptó ubicarla en otros lugares (Instituto Suramericano de Gobierno en Salud [ISAGS], 2019).

Desde la implementación de esta medida, se hizo toda una campaña de comunicación para mostrar los beneficios que esta herramienta ofrece, usando medios de comunicación como la radio o la televisión. Por su parte, la Arcsa se concentró en desplegar toda una campaña dirigida específicamente a la industria, que incluyó la explicación del reglamento y la creación de una página web para resolver dudas (Díaz *et al.*, 2017).

Desde entonces el sistema semáforo ha experimentado diversos desafíos, que serán ampliados en el siguiente apartado. Como lo han expresado algunos expertos sobre la materia, un

gran reto ha sido la interferencia por parte de la industria. La propuesta original ha estado sujeta a negociaciones y concesiones con esta como, por ejemplo

la eliminación de la prohibición de usar imágenes o animales, la inclusión de definiciones de azúcares (propias o añadidas), edulcorantes (no calóricos, naturales o artificiales) y sal, el reemplazo de valores de sal en gramos por miligramos, o la opción de ubicar el etiquetado en el panel principal o secundario, a pesar de que las pruebas científicas disponibles muestran que el etiquetado frontal contribuye a identificar y selecciona los alimentos saludables (Díaz *et al.*, 2017, p. 3).

Por otro lado, vale destacar que la mayor ventaja que se le ha dado a la industria es el vacío legal en el que está sustentada esta herramienta de salud pública, ya que la robustez que se le pudo haber dado a través de una disposición legal fue reconsiderada por lo lento y complejo que iba a ser el proceso. Se optó entonces por un Acuerdo Ministerial —aunque actualmente se contempla su incorporación en el Código Orgánico de Salud (COS), el cual estuvo en discusión, pero fue archivado definitivamente por la Asamblea Nacional⁹—, lo que pone en completo estado de vulneración a la medida, dadas las constantes presiones por parte de sectores empresariales locales y transnacionales. Díaz *et al.* (2017) citan entre ellas:

i) El representante de la Unión Europea recordó a Ecuador que el Codex sobre Etiquetado Nutricional no ha establecido niveles mínimos para los nutrientes abarcados por el reglamento ... sugiriendo que “se suspenda la medida para

9. “En una rueda de prensa ... el Gobierno de Lenín Moreno anunció el viernes 25 de septiembre del 2020 el veto total al Código Orgánico de la Salud (cos). El proyecto fue aprobado por el Legislativo el 25 de agosto pasado, luego de ocho años de discusiones. Así, los 405 artículos de la propuesta pasaron al congelador hasta el 25 de septiembre del 2021, pues la Constitución señala que una objeción total del Primer Mandatario únicamente puede ser revisada y ratificada luego de un año, con el voto de las dos terceras partes del Pleno de la Asamblea” (Rosero, 2020). Actualmente, el COS no está en debate activo, ya que fue archivado definitivamente en diciembre de 2024 (Loza, 2024).

que las empresas dispongan de un plazo de, al menos, seis meses para adaptarse a los nuevos requisitos” ii) El representante de los Estados Unidos de América señaló que Ecuador “no llevó a cabo ninguna consulta pública con las partes nacionales interesadas y los interlocutores comerciales de la OMC” iii) México emitió una declaración ante la OMC en la cual plantea dudas y solicita un conjunto de modificaciones al reglamento RTE INEN 022, que coincidían con la posición expresada por la industria de alimentos (p. 3).

Adicionalmente, reconociendo que el análisis de este particular puede ser objeto de observación en una publicación posterior, vale tener en consideración la referencia que se realiza en la *Evaluación cualitativa del sistema reglamento sanitario de alimentos procesados en Ecuador (segunda evaluación 2021)*, elaborada por Freire *et al.* (2021, p. 69). Allí se menciona que:

si bien este estudio no analizó el reglamento del Mipro¹⁰ [Reglamento Técnico Ecuatoriano RTE INEN 022 (1R) ‘Rotulado De Productos Alimenticios Procesados, Envasados Y Empaquetados’], este debe ser revisado en conjunto con el reglamento emitido por el MSP para evitar contradicciones o disposiciones divergentes, para asegurar que el cumplimiento de ambos reglamentos sea compatible. Por ejemplo, el reglamento del Mipro no debe dar el mismo tratamiento a los alimentos procesados, empaquetados y envasados cuando el reglamento del MSP habla solo de alimentos procesados (INEN, 2014).

Es claro que esta coexistencia de normativa presenta inconsistencias entre sí, lo que abre la puerta para que haya dificultades en su implementación.

Del mismo modo, como refieren Guarnizo & Narváez (2019), un estudio publicado en la revista *Nutrients* evaluó la comprensión del sistema semáforo en un grupo controlado en Brasil, y encontró que este etiquetado generaba confusión. Cuando se les presentaba a los participantes un producto con

10. Ministerio de Industrias y Productividad.

una señal roja seguida de una verde —por ejemplo, en las sopas en paquete—, los participantes percibían el producto como más saludable de lo que realmente era. Más aún, cuando se comparaba el etiquetado de semáforo con el etiquetado de sellos, el segundo mostraba mejores resultados de comprensión. El mismo estudio encontró que el etiquetado de sellos era evaluado de manera más positiva en términos de diseño y utilidad, y que era más efectivo en comunicar la necesidad de comer cantidades menores y menos frecuentes de productos con este etiquetado (Khanpur *et al.*, 2018, como se citó en Guarnizo & Narváez, 2019).

Para finalizar, y sin perjuicio de lo que se expone en el siguiente apartado, se debe mencionar que luego de varios años de haberse aplicado el sistema semáforo, el hallazgo más visible es que este “es ampliamente reconocido y comprendido por parte de los consumidores, quienes consideran que brinda información útil e importante” (Díaz *et al.*, 2017). La misma encuesta Ensanut 2018 arroja que el 62,71% de ecuatorianos mayores de 10 años reconoce, entiende y usa el etiquetado; el 84,34% redujeron el consumo de etiqueta roja; y el 47,06% consumen alimentos con etiqueta roja (INEC, 2019). Además, otros estudios han indicado que las personas reconocían que continuaban comprando los productos y las marcas que compraban antes de la aplicación del semáforo, pero han reducido el consumo de los productos que contenían niveles altos de azúcar, sal y/o grasas (Poveda Guevara, 2016).

Esto ha representado un impacto positivo para la sociedad civil en general, mientras que para la industria ha significado un obstáculo, al impactar directamente sobre las ventas de determinados productos. Además, esta ha manifestado que los plazos establecidos para la implementación de la medida no fueron suficientes y que de ninguna manera la etiqueta gráfica tipo semáforo brinda información útil y de interés para la población. Según la industria, la obesidad y el sobrepeso no son consecuencia del consumo de alimentos procesados y ultraprocesados, puesto que representan “una mínima proporción en la dieta de los ecuatorianos” (INEC, 2019).

La experiencia del Ecuador ha sido ampliamente reconocida por la región, pues ha ganado batallas contra la industria al (i) velar un consumo informado por parte de los consumidores e (ii) incidir para que la industria modifique la composición de algunos de los productos o en su defecto los retire. Sin embargo, el país se muestra vulnerable frente a nuevos estudios realizados, como el nuevo perfil de nutrientes de la OPS y los análisis de consumo de alimentos procesados y bebidas azucaradas. Esto conlleva a que el Ecuador se vea abocado a precisar e impartir medidas complementarias que permitan modificar y revertir el patrón alimentario referido en líneas precedentes.

¿NECESIDAD DE EVOLUCIÓN DEL SISTEMA SEMÁFORO?

GENERALIDADES

Tal y como lo reconoció el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental en su visita a Ecuador, en septiembre de 2019:

debido a la falta de un marco jurídico amplio y actualizado, el Relator Especial recibió informaciones durante la visita de que el Ministerio de Salud Pública había ejercido su función rectora, en concreto en la esfera de la reglamentación de la protección contra los riesgos para la salud, en virtud de acuerdos ministeriales. Seguir desempeñando sus funciones en ausencia de un marco jurídico constitucional podría suponer un peligro para los progresos que el país ha realizado, por ejemplo en la esfera del etiquetado de alimentos. El Relator Especial pone de relieve que un marco jurídico actualizado y amplio que respete los derechos humanos es fundamental para la formulación de los reglamentos y políticas de salud correspondientes. Ante la falta de políticas y reglamentos claros en la materia, el sistema nacional de salud podría dejarse influenciar por poderosos grupos de presión que a menudo procuran que se realicen inversio-

nes que tal vez no redunden en beneficio del público (Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, 2020, p. 7).

Así, es claro que la necesidad de reevaluar el sistema semáforo debe tomar algunos de los lineamientos para su examen, como los principios e instrumentos de derechos humanos, el *corpus iuris* interamericano, el ordenamiento jurídico ecuatoriano y la evidencia científica. De acuerdo con las declaraciones del Relator, es necesario garantizar la salud de la población a través de normativa que la proteja contra los riesgos para la salud. En este sentido, como se ha evidenciado durante el documento, una de las políticas eficaces para la reducción de la malnutrición es adoptar un etiquetado nutricional que le permita a la población optar por una alimentación más saludable, al poder conocer los componentes de un determinado producto. Como señalan Guarnizo & Narváez (2019):

La OMS y la OPS han considerado que hay tres medidas fundamentales que tienen que incluirse en las agendas de decisión de los Estados para moldear efectivamente hábitos alimentarios saludables entre las poblaciones, estas son: i) las medidas de tipo fiscal, particularmente cuando estas elevan el precio de venta de bebidas azucaradas en un 20% o más (WHO, 2015a); ii) *las medidas orientadas a informar adecuadamente al ciudadano acerca de los contenidos nutricionales de aquellos productos altos en grasas saturadas, azúcares libres y sodio, tales como el etiquetado* (ops, 2014, p. 23); iii) las medidas orientadas a reducir el impacto que tiene en los niños la publicidad y promoción de dichos productos (Recomendaciones 1, 2 y 7 de la OMS y Recomendaciones 1, 2 y 7 de la OPS) (OMS, 2010, pp. 8 y 10; OPS, 2011, pp. 9 y 11) y iv) medidas orientadas a crear entornos libres de toda publicidad y comercialización de productos no saludables (OMS, 2010, p. 9) (cursivas propias, Guarnizo & Narváez, 2019, p.12).

En este orden de ideas, antes de dar una respuesta afirmativa o negativa a la pregunta que guía este apartado, sucintamente revisemos el alcance de cada uno de los precitados lineamientos.

UNA MIRADA DESDE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ECUATORIANO, LOS PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS Y EL CORPUS IURIS INTERAMERICANO

La Constitución de la República reconoce que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia (Const. 1998, art. 1). Además, menciona que: (i) es deber primordial del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Carta Magna y en los instrumentos internacionales, en particular la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes (Const. 1998, art. 3, num. 1); (ii) se garantiza el derecho al acceso seguro y permanente a los alimentos sanos, suficientes y nutritivos (Const. 1998, art. 13); (iii) se reconoce a la alimentación como un vínculo directo al ejercicio del derecho a la salud que todas las personas gozan, con el fin de sustentar el buen vivir (Const. 1998, art. 32); (iv) las personas tienen el derecho a acceder y contar con una información precisa y no engañosa (de su contenido y características) de los bienes y servicios que adquieren (Const. 1998, arts. 18 y 52); y (v) los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano, si estos reconocen derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, deberán prevalecer sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público (Const. 1998, arts. 424 y 425).

Por tanto, para analizar la necesidad de evolución del sistema gráfico tipo semáforo no se pueden pasar por alto los desarrollos que —a la luz del Sistema Internacional de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos— se han elaborado alrededor de los derechos a la salud y a la alimentación, así como a su relación con el derecho a la información, en general, y con el sistema de etiquetado frontal de alimentos, en particular. Dicho lo anterior, y reconociendo que profundizar sobre estos particulares desbordaría el propósito

de este artículo¹¹, nos enfocaremos en los pronunciamientos del CDESCR, del Relator Especial sobre el derecho a la salud y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Como se mencionó anteriormente, el Comité DESC ha indicado que la realización del derecho a la salud, entendido como el “derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud” (CESCR, 2000, párr. 9), está intrínsecamente relacionada con el derecho a la información, y que entre los factores determinantes de la salud se encuentra el acceso a la información relacionada con la salud (CESCR, 2000, párr. 11). Adicionalmente, el derecho a la salud tiene entre sus componentes esenciales la accesibilidad, dentro de la cual se encuentra la dimensión de acceso a la información en cuestiones relacionadas con la salud (Tovar Ramírez *et al.*, 2020, p. 19).

De igual forma, no se puede desconocer que entre las obligaciones a cargo de los Estados en materia de derechos humanos se encuentra garantizar el respeto al derecho a la salud. Al respecto, el CDESCR la ha llamado la obligación de “cumplir” y ha señalado que esta implica que el Estado realice, entre otras, actividades de promoción de la salud, incluyendo “la difusión de información apropiada acerca de la forma de vivir y la alimentación sana, así como acerca de las prácticas tradicionales nocivas y la disponibilidad de servicios” (CESCR, 2000, párr. 37). Igualmente, dentro de la categoría de “cumplir” se encuentra la obligación de “adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente y las enfermedades profesionales, así como también, contra cualquier otra amenaza que se determine mediante datos epidemiológicos” (Tovar Ramírez *et al.*, 2000, pp. 19-20).

Finalmente, vale la pena recordar que el CDESCR ha sido enfático en señalar que dentro de las obligaciones prioritarias para los Estados miembros del Pacto Internacional de Derechos

11. Para más información, ver: Tovar Ramírez *et al.*, 2020.

Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹² se encuentran “adoptar medidas para prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas y endémicas” y “proporcionar acceso a la información relativa a los principales problemas de salud en la comunidad, con inclusión de los métodos para prevenir y combatir esas enfermedades” (Tovar Ramírez *et al.*, 2000, p. 20).

Por su parte, el Relator Especial sobre el derecho a la salud, Anand Grover, hacia el año 2014 fue enfático en aludir que el marco internacional de derechos humanos exige que los Estados tomen “medidas en todos los ámbitos de la formulación de políticas para aliviar la carga de las enfermedades no transmisibles vinculadas a la alimentación” (Grover, 2014, párr. 13). Entre las medidas que deben adoptar los Estados para prevenir estas enfermedades está garantizar “que la información relativa a la alimentación sana sea exacta y accesible para que puedan hacerse elecciones con conocimiento de causa” (Grover, 2014, párr. 16). Sumado a esto, el Relator Especial sobre el Derecho a la Salud, Dainius Pūras, realizó una declaración para resaltar lo importante que es que los diferentes Estados garanticen el acceso a alimentos esenciales destinados a cumplir con las necesidades alimenticias de la población. Además, mencionó la importancia de tomar medidas que protejan el derecho a la salud y la alimentación, como el etiquetado frontal de advertencia en productos ultraprocesados que sean altos en azúcar, sodio y grasas saturadas. La aplicación de este tipo de etiquetado ha sido recomendada para poder prevenir enfermedades crónicas no transmisibles, y su aplicación ha sido exitosa en países como Chile, Uruguay y México. Por este motivo, Pūras insta a los Gobiernos a adoptar esta medida (Special Rapporteur on the right to health, 2020).

En otro orden de ideas, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte IDH ha reconocido que el derecho a la alimentación adecuada es uno de los derechos protegidos

12. Ratificación Ecuador 1969.

por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³. La Corte indicó que este derecho “protege, esencialmente, el acceso de las personas a alimentos que permitan una nutrición adecuada y apta para la preservación de la salud” (Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat -Nuestra Tierra- vs. Argentina, 2020. párr. 216), y agregó que el concepto de adecuación implica que “no cualquier tipo de alimentación satisface el derecho” (Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat -Nuestra Tierra- vs. Argentina, 2020. párr. 220)¹⁴.

Más aun, la Corte IDH ha señalado también que “en casos particulares de personas o grupos de personas que no están en condiciones de acceder por sí mismos ... a una alimentación adecuada, por razones ajenas a su voluntad, los Estados deben garantizar un mínimo esencial de ... alimentación” (Medio Ambiente y Derechos Humanos, 2017, párr. 121)¹⁵. Esto refuerza la necesidad de que los Estados garanticen la aplicación de políticas que puedan promover una alimentación adecuada en la población. El hecho de que las personas elijan productos para alimentarse con altos niveles de componentes que son dañinos a la salud, por desconocimiento de este contenido, podría también interpretarse como “no estar en condiciones de acceder por sí mismos a una alimentación adecuada”.

Cotejando lo anterior con los hallazgos del Relator Especial sobre el Derecho a la salud, Dainius Pūras, en su visita al Ecuador en septiembre de 2019 —y de acuerdo con el marco de derecho internacional de derechos humanos expuesto, que hace parte del ordenamiento jurídico interno vía el bloque de constitucionalidad— es posible inferir que la adopción o evolución hacia un etiquetado frontal de advertencia en Ecuador contribuiría para continuar materializando el cumplimiento

13. Ratificación Ecuador 1977.

14. Ver Tovar Ramírez *et. al.*, 2000, p. 22.

15. Ver Tovar Ramírez *et. al.*, 2000, p. 45.

de distintas obligaciones derivadas de los derechos a la salud y la alimentación adecuada de las y los ecuatorianos, en virtud del principio de progresividad reconocido por el PIDESC (art. 2.1). Como menciona la Sentencia 11-18-CN/19:

Del texto constitucional se desprende que i) los derechos se encuentran en el texto de la Constitución; ii) los derechos se encuentran, además, en los instrumentos internacionales de los derechos humanos; y, iii) los derechos se encuentran fuera del texto constitucional y de los instrumentos internacionales. A estos últimos se los conoce como derechos innominados.

... Por el bloque de constitucionalidad, los derechos enumerados en la Constitución no son taxativos y su reconocimiento es enunciativo. Los derechos que no constan en la Constitución se incorporan al texto por dos vías: remisión a los instrumentos internacionales o por reconocimiento expreso de los derechos innominados, entre éstos últimos están “los demás derechos derivados de dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento” (artículo 11.7 de la Constitución).

... En relación con el reconocimiento de derechos por remisión a los instrumentos internacionales, las autoridades del Estado deben observar el desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinario de los mecanismos de protección internacional de derechos humanos. Son fuentes del derecho, entonces, los convenios internacionales de derechos humanos, las declaraciones de derechos humanos, la jurisprudencia de la Corte IDH, las observaciones generales de los comités de derechos humanos, las opiniones consultivas de la Corte IDH, los informes de los relatores temáticos y grupos de trabajo de Naciones Unidas, las recomendaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, entre otros (Corte Constitucional del Ecuador, 11-18-CN/19).

Recordando que según la OMS y la OPS (2022a) una importante solución para disminuir el consumo de alimentos procesados y ultraprocesados —que contienen altos niveles

de azúcar, grasa y sodio— es aplicar leyes y regulaciones para que disminuya la demanda y oferta de este tipo de productos, además de los argumentos previamente esbozados, es indispensable la aplicación de etiquetas frontales que mencionen si un producto tiene altos porcentajes de esos componentes. Según la evidencia científica recaudada hasta ahora, de los modelos de etiquetado establecidos hasta ahora en América Latina, el GDA es el menos efectivo a la hora de comunicar si un producto es saludable o no, seguido del etiquetado de semáforo. Mientras tanto, el etiquetado frontal de advertencia tipo sello —establecido ya en Chile, Perú y Uruguay— parece ser el más efectivo para comunicar si un producto es saludable y, en consecuencia, impactar las opciones de compra (Guarnizo & Narváez, 2019). Es una opción simple, práctica y eficaz para informar sobre los productos que afectan a la salud, con el fin de tomar decisiones informadas.

Veamos como el caso chileno resulta categórico:

La implementación de este modelo de etiquetado en Chile, el único país que hasta ahora cuenta con estudios de impacto al respecto, ha mostrado resultados muy positivos. No solo el etiquetado frontal de advertencia parece ser el más eficaz en comunicar cuál producto es saludable en comparación con las otras formas de etiquetado, sino que además tiene un impacto muy importante en la elección de compra de los consumidores.

Una encuesta elaborada por la Universidad de Chile en 2017 (Ministerio de Salud de Chile, 2017) a 1067 personas reflejó que, a un año de haberse implementado la norma, el 43,8% de las personas comparaba los sellos de advertencia al momento de comprar alimentos. A aquellos que declararon comparar los sellos se les preguntó qué tanto influían estos en su compra; se encontró que para la mayoría de las personas (el 91,6%) esta información sí influía en su elección, así: el 67% señaló que la información sí influía y que elegía alimentos con menos sellos, el 9,7% afirmó que sí influía y que no compró alimentos con sellos, y el 14,1% sostuvo que sí influía y que compró menos de lo que hubiera comprado si el producto no tuviera sellos de advertencia. Solo el 8,4%

sostuvo que la información no influyó en su elección de compra y que compraba igual (Ministerio de Salud de Chile, 2017). Otros estudios realizados con anterioridad o por consultoras privadas muestran datos semejantes.

La evidencia científica es, entonces, cada vez más clara al señalar que, comparado con el GDA y el de semáforo, el etiquetado frontal de advertencia es el más eficaz en comunicar al consumidor la idea de comer con menor frecuencia y en menor cantidad un determinado producto cuyo consumo habitual puede ser nocivo para la salud (Guarnizo & Narváez, 2019, pp. 33-34).

UNA MIRADA DESDE LA EVIDENCIA CIENTÍFICA NACIONAL

Para desarrollar este apartado, resulta fundamental tomar como punto de referencia la *Evaluación cualitativa del sistema de reglamento sanitario de alimentos procesados en Ecuador (segunda evaluación 2021)*, elaborada por Freire *et al.* (2021), de la Universidad San Francisco de Quito, la Universidad de Cuenca y la Escuela Superior Politécnica del Litoral, con el apoyo del Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). En este estudio se evalúan las percepciones, el uso y la comprensión de los consumidores del etiquetado de alimentos (incluido en el Reglamento Sanitario Sustitutivo de Etiquetado de Alimentos Procesados para el Consumo Humano), por lo que resulta indispensable analizarla para el objetivo de esta publicación, que, justamente, pretende evaluar la pertinencia de una modificación al sistema de etiquetado del Ecuador.

Si bien no se pretende abordar *in-extenso* sus hallazgos, además de su vigencia, algunas de sus conclusiones, al igual que cuatro de sus recomendaciones, se encuentran en consonancia con la pregunta rectora de este artículo: ¿existe la necesidad de evolución en el sistema gráfico tipo semáforo en Ecuador? Por tanto, este estudio brinda elementos de análisis que es indispensable tener en cuenta para aterrizar los desafíos que en-

frenta el país al continuar desarrollando progresivamente esta política pública.

En este orden de ideas, las siguientes son las conclusiones y recomendaciones a las que aluden Freire *et al.* (2021) en su *Evaluación cualitativa*:

Conclusiones:

La etiqueta nutricional (semáforo) es bastante reconocida y una gran cantidad de personas comprenden la información, al ser sencilla y tener un formato y colores llamativos. Además, se considera que la información es útil e importante, lo que resulta en un aporte positivo a la selección, compra y el consumo de alimentos saludables. Sin embargo, no hay un total cumplimiento del reglamento, lo que implica la necesidad de crear un sistema de vigilancia y control efectivo que entregue información periódica y que ayude a que se corrijan los incumplimientos. Además, un problema importante es contar con más de un reglamento legal vigente, ya que algunos productores suelen regirse por el reglamento del Instituto de Normalización del Ministerio de Industrias y Comercio, y no por el reglamento emitido por el Ministerio de Salud; esto no permite que se aplique el Reglamento Sanitario correctamente.

Recomendaciones:

o Es necesario analizar la pertinencia del sistema semáforo, pasados ya varios años de su implementación, pues no existe un análisis sobre cómo la aplicación de este semáforo ha influenciado en el comportamiento de compra de alimentos.

o Desde el 2014 se vienen evidenciando nuevas experiencias en la adopción de un sistema gráfico en el etiquetado, que han contribuido fuertemente a la advertencia. Ejemplo de ello son México y Chile, pioneros en *aplicar un sistema que proporciona información directa mediante el uso de sellos con texto simple en la parte frontal del producto. Lo que se ha evidenciado es que este sistema permite identificar de manera correcta, rápida y fácil los productos que tienen altos contenidos de componentes dañinos.* En estos dos países se han realizado evaluaciones desde la parte legal y poblacional que han da-

do cuenta de que su sistema de advertencia es efectivo para producir un cambio de comportamiento. El Estado debería crear un sistema de control y vigilancia epidemiológica que entregue información periódica y sistemática sobre la implementación del reglamento y las condiciones nutricionales de la población. Esto permitiría conocer si el reglamento está cumpliendo con su objetivo de disminuir el sobrepeso y la obesidad en la población (Freire *et al.*, 2021).

Las conclusiones y recomendaciones de la *Evaluación cualitativa del sistema reglamento sanitario de alimentos procesados en Ecuador (segunda evaluación 2021)* resultan contundentes. En la misma línea, el ordenamiento jurídico ecuatoriano y los instrumentos que lo integran vía bloque de constitucionalidad (como los principios e instrumentos de derechos humanos y el *corpus iuris* interamericano) dan cuenta de que, desde la evidencia científica, hay un llamado a revisar el sistema de etiquetado de alimentos vigente.

En pro de la garantía efectiva de los derechos humanos a la salud y a la alimentación, la OMS y la OPS han hecho recomendaciones claras a los Estados para que adopten medidas que permitan prevenir la obesidad. Dentro de dichas medidas se encuentra la adopción de un etiquetado frontal de advertencia que informe de manera clara a los consumidores sobre las cantidades de grasas saturadas, azúcares y sodio de ciertos productos, así como la adopción de restricciones a la publicidad dirigida a menores de edad sobre productos comestibles ultraprocesados (Guarnizo & Narváez, 2019). Esto se debe a que las personas, como expresamente lo manda el artículo 52 de la constitución, tienen derecho a la información y a poder tomar decisiones libres sobre su salud.

Para concluir este apartado, vale considerar otro estudio en el que se demostró que la mayoría de los participantes (68,6%) leen el etiquetado nutricional, y la mitad de las personas dejaron de comprar o consumir un alimento debido a su contenido de azúcar, sal y grasa. Sin embargo, menos de la mitad de las personas (40%) cree que la información que se pre-

senta es suficiente. En este mismo estudio se concluyó que los participantes más jóvenes, de 18 a 40 años, tenían menos conocimiento de lo que significaba el color rojo en el etiquetado que los de 40 años en adelante. Por último, allí se menciona que la gran mayoría de los participantes (82,6%) considera que la implementación del semáforo es adecuada para mejorar la salud de la población (Ramos Padilla *et al.*, 2017).

Con estos estudios se puede inferir que, si bien el sistema de semáforo nutricional es conocido y utilizado por la población, es necesario considerar la pertinencia de continuar con el mismo sistema, o analizar si es pertinente hacer una actualización de la normativa hacia un sistema que cumpla de mejor manera con el objetivo de reducir el consumo de componentes que resultan dañinos para la salud de consumirse en altos porcentajes. Así lo recomiendan enfáticamente la OMS y la OPS, y también lo ha demostrado la evidencia científica reseñada con antelación.

PANORAMA ACTUAL Y DESAFÍOS PENDIENTES: HACIA LA ADOPCIÓN DE UN SISTEMA DE ETIQUETADO FRONTAL TIPO OCTÁGONO

Como se mencionó en los apartados anteriores, está ampliamente reconocida la necesidad de contar con un etiquetado de alimentos para salvaguardar la salud de las personas y su derecho a la alimentación adecuada. Esto se debe a que el etiquetado brinda información clara sobre los ingredientes, la calidad y/o el valor nutricional. El Ecuador, en los 8 años de vigencia del sistema semáforo, ha dado fe de este particular. Sin embargo, tal y como lo ha reconocido la Corte IDH:

Los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Al efectuar una interpretación

evolutiva, la Corte le ha otorgado especial relevancia al derecho comparado, razón por la cual ha utilizado normativa nacional o jurisprudencia de tribunales internos a la hora de analizar controversias específicas en los casos contenciosos (Gonzalez Lluy y otros vs. Ecuador, 2015, párr. 21).

Del mismo modo, como lo indicaron los autores de la *Evaluación cualitativa* (Freire *et al.*, 2021), es claro que el sistema semáforo —que fue adoptado en 2014 para dar una respuesta puntual a la pregunta central de este artículo— no puede quedarse estático en el tiempo. En su momento, la razón por la que el MSP adoptó este sistema (que, como se mencionó, ha sido objeto de actualizaciones¹⁶ e intentos de codificación con rango de ley¹⁷) fue su diseño, por ser sencillo y usar colores llamativos que le permiten a todas las personas tomar una decisión informada a la hora de comprar alimentos. Igualmente, esperaban que muchas industrias bajen los contenidos de sal, grasa y azúcar en sus productos (Ministerio de Salud Pública, 2016). No obstante, sin lugar a duda, para que el sistema pueda cumplir con el objetivo de transmitir información confiable y veraz a las y los consumidores, así como contribuir a garantizar los de-

16. En el 2016, el MSP vio la necesidad de revisar y fortalecer el etiquetado para ajustarlo al Modelo de Perfil de Nutrientes de la ops. Su objetivo fue fortalecer la vigilancia de las empresas y sancionar a quienes no cumplan con el reglamento, para regular la publicidad que va destinada a niños y adolescentes, incluir medidas fiscales a alimentos e incluir los alimentos con grasa, sal y azúcar para lactantes (Díaz *et al.*, 2017). Durante el 2019, el MSP pasó por un largo proceso de revisión del Acuerdo Ministerial 5103 del 2014 para realizar reformas en el reglamento del etiquetado de alimentos. Es así como en este año se logró lanzar una modificación. Sin embargo, este nuevo Acuerdo Ministerial 00093-2019 únicamente incluyó un capítulo sobre “Rotulado y etiquetado de bebidas elaboradas con suero de leche” (MSP, 2019), mas no realizó modificaciones al proceso general de etiquetar los alimentos, quedando, así, pendiente actualizar un reglamento que no ha sufrido mayores modificaciones desde el 2014, a pesar de las nuevas evidencias sobre el tema.

17. La inclusión dentro del COS de un artículo destinado al etiquetado de alimentos y bebidas aún está pendiente de aprobación.

rechos humanos a la salud y a la alimentación adecuada, debe evolucionar y analizarse de acuerdo con los aspectos jurídicos y técnicos a los que nos hemos referido en los dos apartados anteriores de este artículo. Al respecto, las declaraciones del ex Relator Especial sobre el Derecho a la Salud, Dainius Pūras, referidas con antelación resaltan también las obligaciones que tienen los diferentes Estados de respetar, proteger y garantizar el derecho a la salud. En este caso, realizando acciones basadas en evidencia científica para mejorar la alimentación de su población (Special Rapporteur on the right to health, 2022).

Adicionalmente, no se puede olvidar lo que menciona el Principio 17 de la debida diligencia de las empresas, incluido en los Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos (Naciones Unidas, 2011, p. 20):

Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, las empresas deben proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas.

Así, el Estado ecuatoriano debería tomar las acciones que correspondan vía reglamentaria o legal para que, en correspondencia con el principio de la debida diligencia, los derechos a la salud, la alimentación saludable y la información no se vean vulnerados si las empresas de alimentos procesados y ultraprocesados no actualizan de manera voluntaria las herramientas que se han diseñado para proteger a la población de la obesidad. Este es el caso, por ejemplo, del etiquetado de alimentos, que se debe actualizar de acuerdo a la mejor evidencia científica disponible; puntualmente, para optar por el etiquetado de sellos frontales.

Teniendo en cuenta que desde el 14 de mayo de 2021 se ha escogido en el Ecuador a un nuevo Gobierno y se ha posesiona-

do una nueva Asamblea Nacional, que queda pendiente la aprobación del COS y que dentro de los ejes del plan de Gobierno del presidente entrante se encuentra combatir “la desnutrición infantil”¹⁸, hay una ventana de oportunidad para generar un nuevo debate que permita que el etiquetado en Ecuador evolucione. Este cambio puede ser hacia un sistema gráfico que mantenga el sistema semáforo, pero considerando las recomendaciones que se incluyeron en la *Evaluación cualitativa* para solventar la existencia de multiplicidad de reglamentos, la falta de vigilancia e implementación, la ausencia de una ley que dé mayor estabilidad a las provisiones reglamentarias, la veracidad de la información que se comunica, entre otros. Podría también transitarse hacia el etiquetado frontal de advertencia tipo octógono (adoptado por Chile, Perú, Uruguay y México), que según la evidencia científica contribuye de manera más efectiva a suministrar la información que las y los consumidores necesitan, al igual que a contrarrestar los índices de sobrepeso y obesidad y las demás derivaciones que genera el consumo de productos ultraprocesados (como se mencionó, actualmente el etiquetado se ubica en la parte posterior del envase).

Desde la postura crítica que como autores de esta publicación debemos tomar, nos inclinamos hacia el segundo de los escenarios, por las razones que extensamente se han descrito en los apartados anteriores de esta publicación. La inestabilidad jurídica que genera que un etiquetado se adopte vía acuerdo ministerial, pero sobre todo la necesaria correspondencia que debe existir con las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos que apunten al derecho a la salud y a la alimentación, conllevan a que una problemática como la obesidad deba ser abordada con la revisión y actualización constante de las herramientas que se han desarrollado a la luz de la

18. A través del Decreto Ejecutivo 92, de fecha 6 de julio del 2021, el presidente de la República, Guillermo Lasso, oficializó el cambio y definió las atribuciones de la Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil (antes Secretaría Técnica del Plan Toda una Vida) (García, 2021).

evidencia científica libre de conflictos de interés. Entes como la OMS, la OPS y los Relatores Especiales sobre el derecho a la salud se han encargado de difundir información respecto al etiquetado frontal de advertencia tipo octógono, al verlo como el instrumento idóneo para garantizar los precitados derechos, así como el derecho a acceder a una información clara y verás. Sus declaraciones refuerzan nuestra postura. Principalmente, consideramos que la advertencia que se adopte en el Ecuador debe estar colocada en la parte frontal del empaquetado, para que pueda ser visualizada por la población de mejor manera. Igualmente, no se debe permitir que en una nueva adaptación del etiquetado la industria pueda opinar sobre las características del etiquetado o su posición en el producto, como ha sucedido anteriormente. Invitamos a las autoridades del Ecuador a tomar estas recomendaciones en consideración.

Finalmente, y aunque ya la lista de desafíos resulta bastante extensa, mal haríamos en no referir sucintamente la necesidad de que para dicha revisión o proceso de evolución del sistema semáforo, el Ecuador precisa la adopción de una normativa que —en palabras del Relator Especial para el Derecho a la Salud¹⁹, la Corte IDH²⁰ y la Relatora Especial sobre Derechos

19. “El Relator Especial pone de relieve que un marco jurídico actualizado y amplio que respete los derechos humanos es fundamental para la formulación de los reglamentos y políticas de salud correspondientes. Ante la falta de políticas y reglamentos claros en la materia, el sistema nacional de salud podría dejarse influenciar por poderosos grupos de presión que a menudo procuran que se realicen inversiones que tal vez no redunden en beneficio del público” (Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, 2020).

20. “Tomando en cuenta lo indicado por el Comité DESC, que los Estados tienen el deber no sólo de respetar sino de garantizar, lo que incluye la obligación de ‘velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada’. Por ello, según la Corte IDH, este derecho se ve vulnerado por el Estado al ‘no controlar las actividades de individuos o grupos para evitar que violen el derecho a la alimentación de otras personas’ (Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat -Nuestra Tierra- vs. Argentina, 2020, párr. 221).

Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (2019)²¹— permita hacerle frente a la interferencia de la industria, así como a los conflictos de interés, que, como lo reflejó la experiencia de adopción del reglamento en el año 2014, no han sido ajenos al caso ecuatoriano. Un punto de partida interesante sería tomar el precedente de las provisiones sobre conflicto de interés del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, del cual el Ecuador es Estado parte (ratificado en el 2006)²². Según el propio Relator Especial para el Derecho a la Salud, este convenio se constituye como un instrumento a tener en consideración para abordar el vínculo que existe entre los intereses de la industria de alimentos y bebidas con la salud pública:

Las actividades de las empresas transnacionales de alimentos y bebidas, que representan un tercio de las ventas

21. “360. Las cifras anteriores de obesidad, consumo de tabaco y alcohol entre los niños y las niñas de Latinoamérica evidencian un alto consumo de productos que tienen la capacidad de poner en riesgo su derecho a la salud. Según información proporcionada para la elaboración de este informe, dentro de las causas de estas cifras se identifican la falta de cumplimiento de las obligaciones de los Estados para abordar dicho problema y el propio comportamiento de las empresas involucradas. En algunos casos se indica que pueden existir estrategias de las empresas para aumentar sus ventas así como impedir sanciones e implementación de políticas efectivas que limiten la comercialización, la publicidad y el consumo de estos productos de acuerdo a los estándares de derechos humanos mediante, por ejemplo, amenazas de denuncia judicial al Estado, lobby y presión en tomadores de decisiones, o financiamiento de estudios cuestionados por falta de objetividad, entre otros.

361. En todos los casos, la CIDH recuerda que los Estados deben establecer y hacer cumplir los marcos legales y adoptar medidas que prevengan, aborden y sancionen de manera efectiva los impactos comerciales negativos en los derechos de los niños, niñas y adolescentes, tomando las medidas adicionales que sean necesarias. Por su parte, las empresas tienen la responsabilidad de ajustar sus procesos de adopción de decisiones y operaciones teniendo en cuenta sus impactos en los derechos de niños y niñas, en particular aquellas industrias con impacto diferenciado” (Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, 2019, p. 174).

22. https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&clang=_en

de alimentos y están cada vez más implicadas en la obesidad mundial y las epidemias relacionadas con las ENT, deben regularse más de cerca. Su responsabilidad por las violaciones del derecho a la salud deja mucho que desear. En este contexto, acojo con satisfacción la reciente resolución del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, que avanza en la dirección de formular normas internacionales jurídicamente vinculantes sobre las empresas con respecto a los derechos humanos. También está abierto a la Organización Mundial de la Salud utilizar su mandato como órgano de elaboración de tratados para negociar una convención marco sobre dietas poco saludables, reconociendo el vínculo irreconciliable entre los alimentos no saludables y las ENT, como lo ha hecho para el Convenio Marco para el Control del Tabaco. Una convención marco vinculante específica sobre dietas poco saludables sería más eficaz para responder a la carga mundial de enfermedades no transmisibles. Hago un llamamiento a la Asamblea General para que tenga esto en cuenta en su documento final²³ (traducción propia, New statement by the Special Rapporteur, 2014).

CONCLUSIONES

El Ecuador debe realizar acciones urgentes para modificar el patrón alimentario de su población, considerando que sufre

23. “The activities of transnational food and beverages companies, which account for one third of the food sales and are increasingly implicated in the global obesity and NCD epidemics needs to be regulated more closely. Their accountability for right to health violations leaves much to be desired. In this context, I welcome the recent resolution by the UN Human Rights Council, which moves in the direction of formulating international, legally binding standards on businesses with respect to human rights. It is also open to the World Health Organization to use its mandate as a treaty-making body to negotiate a framework convention on unhealthy diets, recognizing the inextricable link between unhealthy foods and NCDs as it has done for the Framework Convention on Tobacco Control. A specific binding framework convention on unhealthy diets would be more effective in responding to the global NCD disease burden. I call upon General Assembly to take this upon consideration in their outcome document”.

de la doble carga de malnutrición: por un lado, la desnutrición crónica infantil y, por otro, los altos índices de sobrepeso y obesidad, que se convierten en un grave factor de riesgo para el desarrollo de enfermedades no transmisibles. Es por esta razón que el país decidió ser pionero en la región y adoptar una política de etiquetado de alimentos tipo semáforo en el 2014, decisión que lo posicionó como un referente regional en cuanto a políticas públicas sobre nutrición. Sin embargo, han pasado ocho años y no se ha llevado a cabo una actualización profunda del reglamento, en línea con el *corpus iuris* internacional e interamericano y la con propia normativa constitucional.

Desde entonces, en la región países como Chile, Perú, México, Uruguay y, recientemente, Colombia no solo han incorporado el etiquetado de alimentos, sino que han adoptado el sistema en la parte frontal (ya sea en forma de octógono o circular). Esto se debe a que la evidencia científica sugiere que este sistema es más efectivo para que la población consuma alimentos más saludables.

Las encuestas nacionales han demostrado que la mayoría de la población ecuatoriana conoce y entiende el etiquetado, y asegura que redujo el consumo de productos con etiquetas rojas; no hay como pasar por alto que los colores resultan atractivos y llaman la atención. Sin embargo, este sistema ha recibido muchas críticas y hay que reconocer que, evidentemente, el sistema tiene algunas falencias. Como ejemplo está el hecho de que se proyecte una falsa imagen de “saludable” a productos que no son considerados como tal, únicamente porque llevan etiqueta verde. Es importante considerar que el etiquetado de alimentos influencia las inclinaciones de compra, permitiendo tomar decisiones informadas sobre la manera de alimentarse.

Lo que resulta indudable es la necesidad de revisión y actualización que tiene la normativa sobre etiquetado de alimentos. El análisis recreado en esta publicación nos lleva a sugerir que esta actualización se *incline por la adopción vía ley de un etiquetado frontal tipo octógono, salvaguardando que el proceso legislativo esté libre de cualquier tipo de interferencia de la industria de alimentos*

y bebidas. Esto se propone teniendo en consideración las recomendaciones de la OMS y la OPS, al igual que la evidencia científica disponible que sumariamente se ha recreado en esta obra, considerando que han pasado 8 años de la emisión de la normativa vigente.

REFERENCIAS

- Acuerdo n.º 00004522 [Ministerio de Salud Pública]. Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados para el Consumo Humano. 23 de noviembre de 2013.
- Acuerdo Ministerial 5103. Reglamento Sanitario Sustitutivo de Alimentos Procesados para el Consumo Humano. 25 de agosto de 2014.
- Acuerdo Ministerial 00093-2019 [Ministerio de Salud Pública]. Reforma al “Reglamento Sanitario Sustitutivo de etiquetado de alimentos procesados para el consumo humano”. 17 de diciembre de 2019.
- Cabeza, M. (2010). El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica. *Revista de Economía crítica* (10), 32-61.
- Constitución Política de la República del Ecuador [const.]. 5 de junio de 1998.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. *Observación general N.º 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. Doc. ONU E/C.12/2000/4 (11 de agosto de 2000). <https://www.refworld.org/es/publisher/CESCR/GENERAL,,47ebcc492,o.html>
- Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte IDH (ser. C) 400 (6 de febrero de 2020).
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n.º 11-18-CN (matrimonio igualitario) (juez ponente: Ramiro Ávila Santamaría; 12 de junio de 2019).
- Díaz, A. A., Veliz, P. M., Rivas-Mariño, G., Vance Mafla, C., Martínez Altamirano, L. M. & Vaca Jones, C. (2017). Etiquetado de alimentos

en Ecuador: implementación, resultados y acciones pendientes.
Pan American of Public Health, 41, e:54.

Dorado Torres, A. M. (2019). *El sistema alimentario agroindustrial: un modelo para el detrimento de los sistemas locales y la salud de los consumidores* [tesis de maestría]. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6870/1/T2963-MCCSD-Dorado-El%20sistema.pdf>

Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2021). *Codex Alimentarius CXG2-1985*. https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXG%2B2-1985%252FCXG_002s.pdf

Organización de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2022). *Etiquetado de alimentos*. <https://www.fao.org/food-labelling/es/>

Freire, W., Ochoa Áviles, A. M., Peñafiel, D., Castillo, M., Centeno, M. L., Waters, W. F. & Belmont, P. (2021). *Evaluación cualitativa del sistema de reglamento sanitario de alimentos procesados en Ecuador. Segunda evaluación 2021*. Universidad San Francisco de Quito. <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/bitacora/issue/view/181>

Freire, W.B., Ramírez-Luzuriaga, M. J., Belmont, P., Mendieta, M. J., Silva-Jaramillo, K., Romero, N., Sáenz, K., Piñeiros, P., Gómez, L. F. & Monge, R. (2014). *Tomo I: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de la población ecuatoriana de cero a 59 años. Ensanut-Ecu 2012*. Ministerio de Salud Pública, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Freire, W., Silva, K., Ramírez, M., Belmont, P. & Waters, W. (2014). The Double Burden of Undernutrition and Excess Body Weight in Ecuador. *The American Journal of Clinical Nutrition*, 100(6), 1636S-1643S. <https://doi.org/10.3945/ajcn.114.083766>

García, A. (2021, 8 de julio). Presidente Lasso oficializó cambios estructurales en dos Secretarías de Estado. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/presidente-lasso-cambios-secretarias-estado.html>

Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Corte IDH (ser. C) 298 (1 de septiembre de 2015).

- Grover, A. (Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental). *Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud*. Doc. ONU A/HRC/26/31 (1 de abril del 2014).
- Guarnizo, D. & Narváez, A. M. (2019). *Etiquetas sin derechos. Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos*. Dejusticia. www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/Etiquetas-sin-derechos.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC]. (2019). *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición Ensanut 2018*. www.ecuadorencifras.gob.ec/salud-salud-reproductiva-y-nutricion/
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2021). *Encuesta Nacional de Empleo y Desempleo ENEMDU*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas-laborales-diciembre-2021/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC]. (2025). *Censo Ecuador*. <https://cubos.inec.gob.ec/AppCensoEcuador/>
- Instituto Suramericano de Gobierno en Salud [ISAGS]. (2019). *Determinación Social de la Salud. Interferencia de la industria de alimentos en las políticas. Etiquetado gráfico innovador de alimentos procesados en Suramérica*.
- Iza Guayaquil, A. E. (2016). *Utilización del etiquetado nutricional por semáforo en bebidas procesadas por parte de los compradores adultos, que realizan sus compras en un supermercado del centro de Quito en los meses de octubre-noviembre del 2015*. Repositorio PUCE.
- Loza, K. (2024, 12 de diciembre). *Archivo del proyecto del Código Orgánico de Salud: un veto que se mantiene*. Meythaler & Zambrano Abogados. <https://www.meythalerzambranoabogados.com/post/archivo-del-proyecto-del-codigo-organico-de-salud-un-veto-que-se-mantiene>
- Medio Ambiente y Derechos Humanos. *Opinión Consultiva OC-23/17, Ct. Inter-Am. D. H. (ser. A) 23 (15 de noviembre de 2017)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf
- Ministerio de Salud Pública. (2016). Ecuador se posiciona como líder del etiquetado de alimentos. *Gobierno de la República de Ecuador*. www.salud.gob.ec/ecuador-se-posiciona-como-lider-del-etiquetado-de-alimentos/

- Ministerio de Salud Pública. (2020, 6 de abril). MSP promueve acciones para prevenir enfermedades crónicas en la población. *Gobierno de la República de Ecuador*. <https://www.salud.gob.ec/msp-promueve-acciones-para-prevenir-enfermedades-cronicas-en-la-poblacion/>
- Ministerio de Salud Pública, Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] & Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2018). *Encuesta STEPS Ecuador 2018. Vigilancia de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo*. <https://www.salud.gob.ec/wp-content/uploads/2020/10/INFORME-STEPS.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2021, 17 de junio). *Colombia ya cuenta con etiquetado nutricional*. www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-ya-cuenta-con-etiquetado-nutricional.aspx
- Naciones Unidas. (2011). *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*. https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf
- New statement by the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. (2014, 7 de julio). *Baby Milk Action*. <https://www.babymilkaction.org/archives/1272>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2005). *Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco* (2.^a edición). <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42813/9243591010.pdf?sequence=1>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2014). Prevención Integral de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles – ENT. *Revista Informativa de la OPS/OMS: Representación Ecuador*, 32, 7-77.
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2021). *Enfermedades no transmisibles*. [www.paho.org/es/temas/enfermedades-no-transmisibles#:~:text=Las%20enfermedades%20no%20transmisibles%20\(ENT,se%20producen%20en%20el%20mundo](http://www.paho.org/es/temas/enfermedades-no-transmisibles#:~:text=Las%20enfermedades%20no%20transmisibles%20(ENT,se%20producen%20en%20el%20mundo)
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2022a). *Etiquetado frontal*. <https://www.paho.org/es/temas/etiquetado-frontal>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2022b). *Prevención de la obesidad*. www.paho.org/es/temas/prevencion-obesidad
- Organización Panamericana de la Salud [OPS], Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef] & Organización de las Naciones

Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2020).
Rotulado frontal de alimentos: postura de OPS, Unicef y FAO. www.paho.org/es/documentos/rotulado-frontal-alimentos-postura-ops-unicef-fao

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 3 de enero de 1976, 993 U.N.T.S. 3. https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf

Poveda Guevara, A. F. (2016). Impacto del sistema de alertas “semáforo” de contenido de azúcar, sal y grasa en etiquetas de alimentos procesados: enfoque cualitativo. *Universitas*, 14(25), 48-60. <https://doi.org/10.17163/uni.n25.2016.03>

Ramos Padilla, P. D., Carpio Arias, T. V., Delgado López, V. C., Villavicencio Barriga, V. D., Andrade, E. & Fernández-Sáez, J. F (2017). Actitudes y prácticas de la población en relación al etiquetado de tipo “semáforo nutricional” en Ecuador. *Revista Española de Nutrición Humana y Dietética*, 21(2). <https://dx.doi.org/10.14306/renhyd.21.2.306>

Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. *Visita a Ecuador*. Doc. ONU A/HRC/44/48/Add.1 (6 de mayo de 2020).

Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (2019). Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos. Doc. OEA Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19 (1 de noviembre de 2019).

Resolución 2492 de 2022 [Ministerio de Salud y Protección Social]. Por la cual se modifican los artículos 2, 3, 16, 25, 32, 37 y 40 de la Resolución 810 de 2021 que establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados y empacados para consumo humano. 13 de diciembre de 2022 (Colombia). https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%202492de%202022.pdf

Rosero, M. (2020, 25 de septiembre). Código de Salud va al congelador por un año; el Ejecutivo vetó los 405 artículos. *El Comercio*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-codigo-salud-veto-ley.html>

- Salcedo, I. (2018, 31 de mayo). «Sin consumo responsable no habrá agroecología». *Conversando sobre la vitalidad de la comida y los alimentos con Stephen Sherwood. Tercera Información*. <https://www.tercerainformacion.es/content/apoya-el-periodismo-independiente-suscripciones-donaciones/>
- Special Rapporteur on the right to health. *Statement on the adoption of front-of-package warning labelling to tackle ncds*. United Nations Human Rights (27 de julio de 2020). <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2020/07/statement-un-special-rapporteur-right-health-adoption-front-package#:~:text=Statement%20by%20the%20UN%20Special%20Rapporteur%20on%20the,highly%20rooted%20on%20overweight,%20obesity%20and%20unhealthy%20diets>
- Todo lo que debes saber sobre el nuevo etiquetado de advertencia. (2020, 12 de mayo). *El Poder del Consumidor*. <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/05/todo-lo-que-debes-saber-sobre-el-nuevo-etiquetado-de-advertencia/#:~:text=%C2%BFC%C3%B3mo%20ser%C3%A1%20el%20nuevo%20etiquetado,trans%2C%20az%C3%BAcares%20y%20grasas%20saturadas.&text=Y%20dos%20leyendas%20precautorias%2C%20la,ni%C3%B1as%20y%20ni%C3%B1os%20los%20consuman>
- Tovar Ramírez, A., Ríos, B., Barbosa, I., Medina Arellano, M. de J., Gutiérrez Rivas, R., Serrano Guzmán, S. & Cabrera, O. A. (2020). *Etiquetado frontal de advertencia en productos comestibles. Materialización de obligaciones de los Estados en derechos humanos*. Global Center for Legal Innovation on Food Environments, O'Neill Institute for National and Global Health Law, Georgetown University, Instituto de Investigaciones Jurídicas–Universidad Nacional Autónoma de México. <https://oneill.law.georgetown.edu/publications/etiquetado-frontal-de-advertencia-en-productos-comestibles-front-of-package-warning-labeling-on-edible-products/>

Capítulo 10

Diferencia entre advertencia publicitaria y etiquetado frontal de advertencia: análisis de la legislación peruana

Jaime Delgado Zegarra

INTRODUCCIÓN

¿Por qué el Perú optó por un sistema de advertencias publicitarias y no solo por un etiquetado frontal de advertencia? La respuesta es que la conducta de los consumidores, sus preferencias y deseos, se va modelando a partir de la influencia que se ejerce sobre dichas preferencias, especialmente mediante la publicidad. Las decisiones de compra no se toman solamente en el momento que se tiene a la vista el producto o la etiqueta, sino que empiezan muchísimo antes. Entonces, lo más lógico es que en paralelo a la publicidad de productos con grasas trans o que son altos en azúcar, sodio y/o grasas saturadas, se coloquen también las advertencias que recomiendan no consumirlos o hacerlo con moderación. Colocarlas en las etiquetas es muy efectivo, porque es el momento clave en la toma de decisión, aunque probablemente para ese entonces ya el consumidor esté suficientemente seducido por la publicidad para adquirirlo y consumirlo.

La legislación peruana fue una de las primeras en América Latina en abordar de manera más integral el problema del sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles (ENT), que son consecuencia de la malnutrición y la influencia de una industria que incentiva mediante su publicidad el consumo de productos no saludables. Así, la ley prohíbe el

expendio de comida no saludable en las escuelas, promueve la educación nutricional y la actividad física diaria en los colegios, prohíbe las grasas trans, regula la publicidad de alimentos y establece un sistema de advertencias.

Uno de los aspectos más destacados, y que tuvo mayor resistencia por parte de la industria y los sectores políticos que los respaldaban, fueron las advertencias publicitarias. Estas deben consignarse en toda forma de publicidad de dichos productos, incluida la parte frontal de las etiquetas. Por ejemplo, para el caso de azúcar, sodio y grasas saturadas, la advertencia dice “alto en azúcar (o sodio o grasas saturadas) – evita su consumo excesivo”. Para el caso de las grasas trans, debido a que la ley dispuso su prohibición en un proceso gradual, la advertencia dice “contiene grasas trans – evita su consumo”.

Durante más de cinco años la industria y ciertos sectores políticos hicieron lo posible por modificar esta ley y eliminar ese tipo de advertencias, pero no lo pudieron hacer debido principalmente al gran respaldo que este tipo de advertencias despertó en la población. La ciudadanía se dio cuenta de lo potente que es dicha información y de su simplicidad para comprender el contenido nutricional de un producto sin ser especialista en nutrición.

Como estas advertencias se deben consignar en toda forma de publicidad, este artículo aborda sus implicancias, incluso cuando *influencers* o *youtubers* hacen publicidad de dichos productos. La legislación peruana obliga a estos personajes a revelar de manera clara la naturaleza publicitaria de sus referencias o recomendaciones de dichos productos y, además, a consignar las respectivas advertencias de tamaño, forma, ubicación y tiempo que están debidamente reglamentadas. Incluso, si durante la narración de un partido de fútbol el locutor hace una mención publicitaria a un producto con contenido de grasas trans o que es alto en azúcar, sodio y/o grasas saturadas, debe mencionar o colocar la respectiva advertencia. En este sentido, este artículo desarrolla de manera sistémica el contenido legal, las características, las implicancias y el impacto de las adverten-

cias publicitarias, así como la resistencia, los obstáculos y la interferencia desde el sector industrial para limitar o impedir su aplicación.

ALCANCES DE LA LEY 30021 DE PROMOCIÓN DE LA ALIMENTACIÓN SALUDABLE PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

El Perú puso en debate la propuesta de una Ley de Alimentación Saludable en el año 2012, con la presentación del Proyecto de Ley 1038/2011-CR (2012). Después de un año de debate en comisiones, el Congreso aprobó la Ley 30021, denominada “Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes”, que fue publicada en el diario oficial el 17 de mayo del año 2013. Sin embargo, debido a la falta de reglamentación y a las fuertes presiones de un sector de la industria, especialmente la de productos ultraprocesados, esta pudo entrar en vigencia hasta el año 2019.

Dicha ley contiene los siguientes elementos fundamentales:

- ♦ La obligación de introducir la educación del consumidor en las escuelas.
- ♦ La obligación de promover la actividad física diaria en las escuelas.
- ♦ La regulación de la publicidad dirigida a los niños y adolescentes sobre productos alimenticios. La norma establece algunas prohibiciones, como realizar promociones, concursos, sorteos o cualquier otro incentivo para incentivar su consumo. Además, prohíbe consignar imágenes de productos naturales en las etiquetas o publicidad cuando en realidad el producto no los contiene.
- ♦ La prohibición del expendio de comida chatarra en las escuelas. Se establece que en los centros educativos deben expendirse exclusivamente alimentos saludables.

- ♦ La promoción de la alimentación saludable en los centros de salud.
- ♦ Se establecen las advertencias publicitarias para los productos que contengan grasas trans o sean “altos en” azúcar, sodio o grasas saturadas. Estas advertencias no solo deben estar en la parte frontal de las etiquetas, sino también en cualquier otra forma de publicidad (radio, televisión, internet, paneles, afiches, etc.).

Además, a partir de esta Ley 30021 se han dado una serie de disposiciones complementarias, entre las que podemos mencionar:

- ♦ Reglamento de la Ley 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable (Decreto Supremo 017-2017-SA)
- ♦ Decreto Supremo 015-2019-SA (2019), Modifica el Reglamento de la Ley N.º 30021 (Decreto Supremo 017-2017-SA)
- ♦ Manual de Advertencias Publicitarias (Decreto Supremo 012-2018-SA)
- ♦ Norma Técnica “Orientaciones para la promoción de la alimentación saludable y la gestión de quioscos, cafeterías y comedores escolares saludables en la educación básica” (Resolución Viceministerial 076-2019)
- ♦ *Guía de publicidad para influencers* (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual [Indecopi], 2019)
- ♦ Reglamento para la Eliminación de las Grasas Trans (Decreto Supremo 033-2016-SA)
- ♦ Directiva para la Promoción y Fomento de la Alimentación Saludable en todas las Instalaciones del Seguro Social de Salud (EsSalud) (Resolución 503 -GG-ESSA-LUD-2019)
- ♦ Guía para el Diseño, Administración, Funcionamiento, Conducción y Adjudicación de Quioscos en las Institu-

ciones Educativas Públicas (Resolución Viceministerial 076-2019).

- ♦ Guías Alimentarias para la Población Peruana, Resolución Ministerial 1353-2018/MinSa del 29 de diciembre de 2018 (Lázaro Serrano & Domínguez Curi, 2018)
- ♦ Ordenanza 2366-2021 que promueve la generación de entornos saludables para los niños, niñas y adolescentes en Lima Metropolitana de 30 de junio de 2021

Es importante destacar que la Ley 30021 establece que en los centros educativos se deben expender exclusivamente alimentos y bebidas saludables. Se entiende por alimentación saludable aquella que está compuesta por una alimentación variada y *preferentemente en estado natural o mínimamente procesada*, además de contener todos los nutrientes esenciales para una mejor calidad de vida. Esto tuvo un efecto importante en la forma de tratamiento de los quioscos, cafetines y comedores escolares, que generalmente eran otorgados en concesión a terceros. Generalmente, estos priorizaban la rentabilidad, sin ninguna otra exigencia que garantizar condiciones de inocuidad de los productos, sin considerar su contenido nutricional.

En este sentido, el Ministerio de Educación, a través de la Norma Técnica denominada “Orientaciones para la promoción de la alimentación saludable y la gestión de quioscos, cafeterías y comedores escolares saludables de educación básica” (Resolución Viceministerial 076-2019), ha definido en su numeral 5.2 que:

los quioscos, cafeterías y comedores escolares, son espacios educativos donde los estudiantes realizan actividades sociales y de descanso. Es importante identificarlos como una oportunidad para el desarrollo de aprendizajes vinculados a los hábitos de alimentación saludable, la valoración de la cultura, la convivencia y el reforzamiento de vínculos.

Es decir que ahora los quioscos, cafetines y comedores escolares dejarán de ser una tienda, bodega o minimercado para

convertirse parte del “espacio educativo” para la formación nutricional de los escolares. Eso tiene sentido, ya que resulta absurdo que mientras en el aula los maestros se esfuerzan por brindar educación nutricional a los alumnos, cuando salen al recreo los productos ultraprocesados llenan los anaqueles de dichos espacios.

Del mismo modo, la mayoría de etiquetas o envases de los productos tampoco contribuyen a comprender la información tan compleja allí contenida, por ello es que se introdujeron las advertencias publicitarias. Si bien en el pasado las normas de etiquetado de alimentos fueron concebidas como una manera de informar a los consumidores sobre las características y la composición del producto, la forma y el contenido de dicha información nutricional no contribuyen a esa comprensión. Podríamos decir que “las normas sobre etiquetado han colapsado y ya no sirven para el propósito que fueron creadas” (Delgado-Zegarra, 2011). En respuesta, la Ley 30021 establece una serie de advertencias publicitarias para poder cumplir con este objetivo.

DESCRIPCIÓN DE LAS ADVERTENCIAS PUBLICITARIAS Y LOS PARÁMETROS

Son cuatro las advertencias contenidas en la ley:

- ♦ Contiene grasas trans – evitar su consumo
- ♦ Alto en azúcar – evitar su consumo excesivo
- ♦ Alto en sodio – evitar su consumo excesivo
- ♦ Alto en grasas saturadas – evitar su consumo excesivo

La primera disposición complementaria transitoria de la ley estableció que dichos parámetros debían ser fijados por el Ministerio de Salud en un plazo de 60 días. Incluso, para evitar presiones de la industria y la adopción de criterios arbitrarios no basados en ciencia, la propia ley estableció que

los parámetros técnicos sobre los alimentos y las bebidas no alcohólicas referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas son elaborados por el Ministerio de

Salud vía reglamento en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contado a partir de la vigencia de la presente Ley y estarán basados en el conjunto de recomendaciones emitidas por el organismo intergubernamental en salud: Organización Mundial de la Salud-Organización Panamericana de la Salud OMS – OPS (Ley 30021, 2013)

Estos parámetros no fueron fijados en el plazo establecido por la ley (60 días), sino que se tardaron más de cuatro años. Incluso, cuando fueron aprobados por el Decreto Supremo (D. S.) 017-2017-SA, sus márgenes fueron muy superiores a los aprobados en el perfil de nutrientes de la OPS, aunque se estableció un proceso gradual para una primera y una segunda etapa. Los parámetros para la primera etapa entraron en vigencia el 16 de junio de 2019, y los de la segunda etapa, el 17 de septiembre de 2021.

Figura 1
Primera y segunda fase de aplicación de las advertencias publicitarias

	1. ^a etapa		2. ^a etapa
Sodio para alimentos sólidos	De 800 mg/100 g	a	400 mg/100 gr
Sodio para bebidas	De 100 mg/100 ml	a	100 mg/100 ml
Azúcar total en alimentos sólidos	De 22,5 mg/100 g.	a	10 mg/100 g
Azúcar total en bebidas	De 6 g/100 ml	a	5 g/100 ml
Grasas saturadas en alimentos sólidos	De 6 g/100 g	a	4 g/100 g
Grasas saturadas en bebidas	De 3 g/100 ml	a	3 g/100 ml

Fuente: elaboración propia.

Al respecto, es importante anotar que ante la protesta de diversos grupos organizados de la sociedad civil, el Ministerio Público formuló una demanda de acción popular ante el Poder Judicial con el fin de hacer prevalecer el mandato de la ley; específicamente respecto a lo dispuesto ilegalmente por

el reglamento, al establecer parámetros más tolerantes sobre contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas. Luego de un largo proceso, la Corte Suprema de la República (Acción Popular 27461-2018, 2021) emitió un fallo final exhortando al Poder Ejecutivo a que en un plazo de seis meses incorpore los parámetros de OPS/OMS como referente legal para la colocación de las respectivas advertencias. Se estima que alrededor del 12% de productos que hoy no llevan las advertencias lo tendrán que hacer cuando se apliquen los nuevos parámetros (Delgado-Zegarra & Da Silva Gomes, 2021).

Por su parte, para las grasas trans no se establecieron parámetros, porque la ley estableció que cualquiera sea su contenido debería llevar la advertencia. Su propia definición lo dice así: “contiene grasas trans – evitar su consumo”. No dice “alto en grasas trans”, dice “contiene grasas trans”. No dice “evite su consumo excesivo”, dice “evite su consumo”. Además, dicha ley estableció la eliminación total y definitiva de las grasas trans, para lo cual se estableció un proceso gradual que venció el 23 de julio del 2021. Así, en la actualidad se encuentra absolutamente prohibido el uso de grasas trans de origen industrial (hidrogenación) en el Perú.

En cuanto a la colocación de las advertencias de grasas trans, hubo mucha resistencia por parte de la industria. De hecho, algunas empresas alegaban que si contenían menos de 0,5 g de grasas trans podrían declararlas como “cero”, aplicando las normas de la FDA de los Estados Unidos, por lo que estaban eximidas de colocar los octógonos. Al respecto, la Comisión de Represión de la Competencia Desleal estableció en varios procesos litigiosos (Resolución 005-2021/CCD) que, en aplicación de la Ley 30021, cualquiera sea su contenido de grasas trans, todo producto deberá colocar la advertencia correspondiente. Sin embargo, la segunda instancia (Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi), atendiendo a una apelación de la panificadora Bimbo, revocó dicho criterio y permitió que los productos con menos de 0,5 g de grasas trans se declaren como cero, como si no las tuvieran (Resolución 0134-2021-SDC). Obviamente esto

generó un escándalo de alcance nacional, que incluso mereció el rechazo del Ministerio de Salud, la Defensoría del Pueblo, la OPS y la sociedad civil.

En un claro conflicto de intereses, esta resolución en favor de Bimbo fue firmada por Silvia Hooker, en su calidad de vicepresidenta de la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi. Sin embargo, al mismo tiempo ella ejercía el cargo de gerente de asuntos internacionales de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), gremio opositor a la Ley 30021 de Promoción de Alimentación Saludable, que además tiene como asociada precisamente a Bimbo. Esta resolución ha sido impugnada ante el Poder Judicial por parte de una asociación de consumidores (Instituto del Derecho Ordenador del Mercado) y aún se encuentra en trámite.

EL IMPACTO DE LAS ADVERTENCIAS PUBLICITARIAS

Fue tanta la resistencia del sector empresarial y de algunos grupos políticos a la ley de alimentación saludable y al nuevo sistema de advertencias publicitarias que durante casi cinco años el tema logró posicionarse en la agenda pública nacional. En ese sentido, puede decirse que casi no había peruano que no estuviera enterado de este debate. Además, tan pronto entró en vigencia la ley, fueron tantos los productos con su nuevo sello de advertencia (octógonos) que era imposible que pasaran desapercibidos.

Al poco tiempo de entrar en vigencia la ley y estar presentes las advertencias en las etiquetas y en toda forma de publicidad, un estudio de Ipsos Perú (2020) sobre alimentación y vida saludable señaló que tres de cada cinco personas revisan las etiquetas de información nutricional de los productos que suelen comprar. El 85% señaló que ha visto dichas advertencias, y el 37% aseguró que estas han tenido un alto impacto en sus compras. Por su parte, el 40% señaló que el impacto fue mediano, pues solo han prescindido de alguno de estos alimentos.

En otro estudio denominado “Impacto de los octógonos en los hábitos alimenticios de los limeños” —elaborado por Axer Consultores y citado por Perú Retail (“Ley de Octógonos”, 2019)— se reveló que a raíz de la implementación del etiquetado octogonal, en promedio el 84% de los consumidores limeños modificará sus hábitos, reduciendo o eliminando la adquisición de algunos productos. Los sellos que advierten: “alto contenido en azúcar” (calificado como el más importante por el 32 % de las personas encuestadas) y “alto contenido en grasas saturadas” (31% de nivel de importancia) serían más influyentes en los cambios de hábitos. Este grado de importancia asignado a los octógonos estaría relacionado con el nivel de conocimiento que tienen los entrevistados sobre cada componente en sus actuales decisiones de dieta y las precauciones que suelen tener al balancearla.

En el estudio realizado por la Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública (2020) se encontró que solo el 27,5 % de los encuestados afirma que nunca le presta atención a los octógonos; es decir que más de dos tercios de los encuestados sí le prestan algún tipo de atención y, por tanto, reaccionan ante su presencia. Para ser más exactos, las personas que han prestado algún tipo de atención a los octógonos conforman el 72,5% de los encuestados, y se dividen entre aquellas personas que “de vez en cuando prestan atención” (28,7%), aquellas que “casi siempre prestan atención” (21,2%) y las que “siempre prestan atención” (22,6%). Uno de los hallazgos más resaltantes del estudio es que son las bebidas azucaradas los productos que más han sido impactados con la llegada de los octógonos; coincidentemente, dichas bebidas se adelantaron a la fecha límite, mostrando sus octógonos desde febrero de 2019. De acuerdo con el estudio, entre las personas que afirman haber dejado de comprar productos con octógonos, más de la mitad (53,1%) afirma que dejó de comprar gaseosas, un porcentaje muy por encima del segundo producto más impactado: los *snacks* (20,1%).

Por otra parte, un estudio de la empresa Kantar (Oie, 2019) señala que el 67% de los peruanos redujo o reemplazó el consu-

mo de productos con octógonos desde que se implementó el uso de este tipo de etiquetas en los insumos alimenticios. Así, las familias peruanas han evidenciado una respuesta prudente en la elección de su dieta, orientando sus hábitos alimenticios hacia otros productos más saludables. En su encuesta aplicada a nivel nacional, la división Worldpanel de Kantar encontró que desde el uso de octógonos en los alimentos, 45% de peruanos lee la información nutricional; 34% redujo el consumo de estos productos; 33% reemplazó su consumo por productos naturales, como frutas; y el 8% dejó de comprar los insumos con estas advertencias.

Si bien se requieren más estudios para comprender plenamente el impacto que han tenido estas advertencias en el mercado, no cabe duda de que han generado un efecto significativo, pues orientan las decisiones de compra de los consumidores y despiertan el interés de los fabricantes por ofrecer productos menos perjudiciales para la salud.

IMPLICANCIAS DE LAS ADVERTENCIAS PUBLICITARIAS: MÁS ALLÁ DEL ETIQUETADO FRONTAL

La ley peruana optó por un sistema de advertencias y no por el etiquetado frontal tipo Guías Diarias Alimentarias (GDA), ahora convertido en semáforo, que viene proponiendo la industria en varios países. La razón es muy simple, el objetivo es “advertir” a los consumidores de la presencia o el exceso de componentes no saludables en los alimentos envasados. La idea no era brindar una calificación o puntuación general del producto, pues ello implicaría hacer una evaluación general de todos sus componentes, propiedades, métodos de procesamiento, calidad nutricional, entre otros, lo cual no es sencillo.

Para que la evaluación de un alimento sea integral y brinde un dato claro, veraz, preciso y válido al consumidor, se tendría que partir de una evaluación del producto en todos sus aspec-

tos. Esto incluye la calidad/cantidad nutricional de cada uno sus componentes, sus procesos de elaboración, el origen de la materia prima, el uso de aditivos, etc. En este proceso no tendríamos que excluir a los productos naturales, que son los que definitivamente se llevarían la mejor calificación. Una calificación del valor saludable sería ideal, pero lamentablemente aún no existe una herramienta que la haya desarrollado (Delgado-Zegarra, 2021).

En este sentido, la ley peruana se focalizó en los elementos nocivos identificados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como detonantes de la pandemia de sobrepeso y obesidad en el mundo: azúcar, sodio, grasas saturadas y grasas trans. Además, se descartó otro tipo de etiquetado frontal —como el Nutriscore, GDA o semáforo, o cualquier otro tipo de sellos positivos— porque esto induciría a que aquellos productos ultraprocesados que simplemente sustituyen el azúcar por edulcorantes obtengan una calificación positiva. En consecuencia, el etiquetado se convertiría en una recomendación nociva para el consumidor, lo cual sería un absurdo.

Más aún, la ley peruana no se limitó al etiquetado frontal, sino que fue más allá al establecer advertencias publicitarias que son aplicables a toda forma de publicidad del producto, incluidas las etiquetas. Esta regulación le otorga una mayor amplitud al concepto de advertencias de tipo sanitarias. Si bien es importante que en la parte frontal de las etiquetas o los envases de los productos se consignen advertencias sobre el contenido de grasas trans y la recomendación de “evitar su consumo”, o que se informe sobre el alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, recomendando “evitar su consumo excesivo”, las advertencias en toda forma de publicidad le dan otra dimensión. Estas abarcan los medios audiovisuales (radio, televisión, etc.) o gráficos (diarios, revistas, paneles, afiches, etc.), al igual que la promoción publicitaria que realicen los *influencers*, *youtubers*, etc. Es decir que cada vez que se haga mención o promoción de un producto con contenido de grasas trans o que sea alto en

azúcar, sodio o grasas saturadas, deberán aparecer las advertencias (octógonos) de manera clara y destacada.

La razón de esta disposición es que los consumidores se informan sobre la existencia de los productos mediante la publicidad que se hace de ellos, y es por esta vía que se los invita y persuade a que compren el producto. De hecho, los niños y adolescentes son influenciados de manera permanente y agresiva a través de diversos medios, y hoy más que nunca los medios digitales y las redes sociales son los más utilizados para tal fin. Si bien el contacto con el producto se produce en el momento de la compra, antes ya se ha ejercido influencia para que las personas lo adquieran. Bajo esa premisa, no tendría sentido advertir que dichos productos contienen grasas trans o son altos en azúcar, sodio o grasas saturadas solo en las etiquetas del producto; lo adecuado es decírselo antes al posible consumidor, cada vez que el producto realice cualquier tipo de publicidad y por cualquier medio. De este modo, el público al que se dirige la publicidad irá modelando su percepción del producto y decidirá con mayor criterio si le conviene o no adquirirlo o consumirlo. En este sentido, las advertencias publicitarias son una forma más efectiva de informar a los consumidores, en comparación a solo las advertencias en la etiqueta del producto. La otra alternativa sería prohibir toda forma de publicidad de productos con contenidos nocivos, pero esto, al menos en la legislación peruana, no fue posible.

Continuando, cuando hablamos de publicidad, hay que considerar todas las formas de publicidad, no solo las tradicionales, directas y manifiestas. Existen nuevas estrategias de *marketing* que consisten en utilizar formas más sutiles y camufladas, tales como publisreportajes, incorporación de imágenes de productos en series de televisión o cines, y el uso de testimonios o recomendaciones de *influencers* y *youtubers* para promocionar y recomendar el consumo de ciertos productos.

Al respecto, la Ley 30021 establece lo siguiente:

Artículo 10. Advertencias publicitarias

En la publicidad, incluida la que se consigna en el producto, de los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, se debe consignar en forma clara, legible, destacada y comprensible las siguientes frases, según el caso:

“Alto en (Sodio-azúcar-grasas saturadas): Evitar su consumo excesivo”, “Contiene grasas trans: Evitar su consumo”(cursivas del original, Ley 30021, 2013).

Por su parte, el Manual de Advertencias Publicitarias (MAP), aprobado por Decreto Supremo 012-2018-SA, dispuso las características de dichas advertencias: su tamaño, gráfica, color, ubicación, etc., de tal manera que no quede nada a la libre voluntad, el criterio o la interpretación del fabricante.

Figura 2

Gráficos para las advertencias publicitarias



Fuente: Decreto Supremo 012-2018-SA.

Igualmente, el MAP dispuso lo siguiente respecto a las formas de consignar las advertencias en los medios de comunicación:

6.2 De la publicidad en medios impresos e internet

6.2.1 En la publicidad en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública y en Internet, las advertencias publicitarias deberán consignarse de manera legible en un área que cubrirá hasta el 15% del tamaño del anuncio. Dichas advertencias ocuparán 3.75%, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto.

6.3 De la publicidad en medios radiales y audiovisuales

6.3.1 En la publicidad en medios radiales y audiovisuales (video, televisión, y cine) las advertencias publicitarias deben ser consignadas en forma clara, destacada y comprensible.

6.3.2 El audio de locución de la publicidad en medios radiales deberá reproducirse a velocidad y volumen igual al tiempo de grabación.

6.3.3 En medios audiovisuales (video, televisión y cine), la advertencia comprenderá la leyenda que deberá tener una duración proporcional al tiempo que dura la publicidad. (Decreto Supremo 012-2018-SA).

LAS ADVERTENCIAS Y LOS PRINCIPIOS DE LA PUBLICIDAD EN LA LEGISLACIÓN PERUANA

La actividad publicitaria en el Perú fue regulada de manera más integrada a partir del año 1991, mediante el Decreto Legislativo 691, que aprobó las Normas de Publicidad en Defensa del Consumidor, que fueron posteriormente modificadas por el Decreto Legislativo 1044 (2008) de represión de la competencia desleal. Esta legislación contiene un conjunto de principios que rigen la actividad publicitaria, entre los que podemos mencionar el principio de legalidad y el de autenticidad. Para el caso que concierne a este artículo, estos dos deben aplicarse.

PRINCIPIO DE AUTENTICIDAD

Este principio tiene por finalidad garantizar que el público pueda reconocer con facilidad la naturaleza publicitaria y comercial de la información sobre algún producto o servicio. Como explica Megías Quirós (2013), “el principio de autenticidad proscrib[e] aquellas prácticas publicitarias que pudieran generar confusión en el consumidor sobre el carácter publicitario de la comunicación”. De esta manera se busca evitar que se haga publicidad en favor de un anunciante como si se tratara de una información periodística, académica o de otra índole.

Respetar dicho principio en la publicidad es importante, ya que cuando al público se le presenta una información, este puede darle distinta valoración según la credibilidad e imparcialidad de la fuente. Si algo se presenta claramente como publicidad, el espectador entenderá que hay un interés comercial del anunciante o fabricante para promocionar su producto, entonces tomará la información con más reserva. En cambio, si se le presenta como una información académica, científica o periodística, su valoración será diferente. El propio código de publicidad y de comunicaciones de la Cámara de Comercio Internacional ([CCI], 2018) señala respecto a la identificación y transparencia que “un mensaje que promueve la venta de un producto no debe hacerse pasar, por ejemplo, por estudio de mercado, encuesta de consumidores, contenido generado por el usuario, blogs privados, publicaciones privadas en redes sociales o análisis independientes”.

En la legislación nacional, el Decreto Legislativo 1044 describe en el artículo 16 los actos contra el principio de autenticidad como aquellos que consisten en realizar actos que tengan como efecto —real o potencial— impedir que el destinatario de la publicidad la reconozca claramente como tal. También se consideran como tales difundir publicidad encubierta bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas o material recreativo, sin advertir de manera clara su naturaleza publicitaria. Es decir, sin consignar expresa y destacadamente que se trata de un publisreportaje o un anuncio contratado.

En el precedente de observancia obligatoria contenido en la Resolución 289-97-TDC (1997) se precisa que el elemento de juicio de mayor importancia para determinar la intencionalidad del medio de comunicación será la existencia de un pago o contraprestación de cualquier tipo por el espacio en que fue difundida la publicidad encubierta. No obstante, cuando no existan tales pruebas, se podrá tener en cuenta cualquier otro elemento de juicio relevante que demuestre que la actuación del medio de comunicación estuvo encaminada a efectuar publicidad de bienes o servicios, utilizando para ello la apariencia de sus propias noticias, reportajes o entrevistas.

Así, si un conductor de televisión, *influencer*, *youtuber*, artista o persona famosa expresa en un medio de difusión su preferencia por determinado producto sin revelar que es publicidad contratada, podría estar incidiendo indebidamente en la valoración que el público da al mensaje. Esto es más contundente si se trata de personajes a quienes el público respeta e incluso admira por su objetividad e imparcialidad. Cualquier recomendación que estos brinden de un producto, sin mencionar que es publicidad contratada, tendría una mayor influencia en el público.

En ese sentido, de acuerdo con la *Guía de publicidad para influencers* publicada por Indecopi (2019), se debe divulgar la conexión material entre la marca/anunciante y el *influencer* cuando: (i) este promueva marcas, productos o servicios de terceros; (ii) este reciba un pago o contraprestación de algún tipo por parte de una marca/anunciante; y (iii) el destinatario de la publicidad no sea capaz de determinar que está frente a un anuncio publicitario con solo ver la publicación. En caso de que no sea evidente para el consumidor que está frente a contenido publicitario, el *influencer* debe colocar o mencionar expresamente en su publicación la palabra publicidad o anuncio contratado. Una opción para realizar esta divulgación es el uso de etiquetas o *hashtags* como #publicidad o #anunciocontratado.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Este principio consiste en que la publicidad debe respetar el ordenamiento jurídico en general, la Constitución, las leyes y los reglamentos sectoriales que aplican para la diversidad de productos y servicios. El Decreto Legislativo 1044 señala en su artículo 17 que son actos contra el principio de legalidad aquellos que consisten en la difusión de publicidad que no respete las normas imperativas del ordenamiento jurídico que se aplican a la actividad publicitaria. Igualmente, incumplen este principio aquellas publicidades que incumplan cualquier disposición sectorial que regule la realización de la actividad publicitaria respecto de su contenido, difusión o alcance.

Como ya señalamos anteriormente, la Ley 30021 de Promoción de la Alimentación Saludable y el Manual de Advertencias Publicitarias señalan claramente la obligación de consignar en la publicidad de productos con contenido de grasas trans o que sean altos en azúcar, sodio y/o grasas saturadas las advertencias correspondientes (octógonos). En el caso de la publicidad audiovisual, estas advertencias deberán aparecer en la pantalla de manera destacada durante todo el tiempo que dure el material.

LA RESISTENCIA DEL SECTOR EMPRESARIAL FRENTE A ESTA LEY Y SU REGLAMENTO

La industria de los productos ultraprocesados y sus gremios representativos se opusieron desde el principio a esta ley, y no han parado de ponerle obstáculos. Por ejemplo, la SNI sostenía que la ley de alimentación saludable era inconstitucional por estar “específicamente contra la industria”, y que los resultados exitosos no se logran con prohibiciones y restricciones. Decía, además, que prohibir la venta de alimentos envasados en los colegios expone a los escolares a enfermedades infecciosas, al tener como alternativa el consumo de productos informales sin ninguna garantía sanitaria de salubridad. Por último, también aseguraba que esta ley afectaba el derecho de libre

elección de los consumidores (“OMS apoya Ley de Comida Saludable”, 2013).

A esta campaña se sumaron diversos personajes como el expresidente Alan García, que decía que “la norma no va a desincentivar a la población de comer productos no saludables”. Según él, “con leyes no va a evitar usted que la gente coma grasa” y la medida adoptada podría traer como consecuencia que se deje sin trabajo a muchos peruanos (“Alan García: Ley de comida chatarra”, 2013). Del mismo modo, el cardenal Luis Cipriani, primado de la Iglesia católica en Lima, en plena homilía señaló en referencia a la ley de alimentación saludable que “el Gobierno no debe decidir que alimentos consumimos y emplazó al presidente Humala a preocuparse por la seguridad ciudadana” (“Cardenal Cipriani”, 2013).

Por su parte, el economista Pedro Pablo Kuczynski — quien llegó a ser luego presidente de la República del 2016 al 2018— calificó la ley como “una medida equivocada que golpeará la publicidad y los puestos de muchos trabajadores” (Melgar, 2013). Afirmaba que esta ley sonaba bonita, como si estuviéramos en Escandinavia:

La ley contra la comida chatarra va a afectar a las agencias de publicidad, no va a reducir los apetitos de quienes quieren comerse una doble hamburguesa ... Es una medida equivocada, es una cosa que inocentemente creen que es una buena intención. Va a golpear la publicidad, a un montón de trabajadores que trabajan en estos restaurantes (Melgar, 2013).

Finalmente, concluía diciendo que promover la lucha contra la obesidad es para un país como Suecia (Melgar, 2013).

Hasta el año 2016, hubo algunos intentos de modificar la Ley 30021, pero no prosperaron. Sin embargo, el cambio de gobierno y el nuevo congreso a partir del 28 de julio de 2016 cambiaron el panorama. Con una mayoría absoluta del fujimorismo en el Congreso y un presidente como Pedro Pablo Kuczynski, ambos contrarios a la Ley de Alimentación Saludable, se puso en marcha una maquinaria para modificarla y dejar sin

efecto sus aspectos sustanciales, entre ellos las advertencias publicitarias y el etiquetado frontal.

Como lo señaló el editorial de un diario que tenía por título “Lobby al desnudo” (2018), el sospechoso involucramiento del fujimorismo en estos trámites contra la salud inició formalmente el 12 de junio de 2017, con la presentación del Proyecto de Ley 1519-2016 por el congresista Daniel Salaverry (luego presidente del Congreso), quien, como se apreció en el debate de la iniciativa, demostró una total falta de conocimiento sobre su propio proyecto. No obstante, al revisar la iniciativa legal se advierte una enjundiosa argumentación similar a la que utilizan los ejecutivos y “especialistas” contratados por las empresas que promueven el etiquetado semáforo contra el etiquetado octogonal. Valga recordar que este último es el recomendado unánimemente por la OMS, la Defensoría del Pueblo, la academia, y los colegios de médicos y nutricionistas.

A este proyecto le precedía otro (865-2016 CR) aún más nocivo, presentado por el congresista Salvador Heressi —representante del partido de gobierno PPK (Peruanos por el Cambio)— y respaldado por el congresista Pedro Olaechea, un férreo opositor a la Ley de Alimentación Saludable, quien había sido presidente de la SNI (2009-2012), luego ministro de la producción (2017-2018) y presidente del Congreso (2019-2020). En este proyecto se eliminaban las advertencias y se sustituían por tablas nutricionales, como si fueran estas una gran novedad.

De hecho, en el año 2018 el Congreso, con una mayoría fujimorista y sus socios políticos para esta causa, llegó a modificar la Ley 30021 (Reyes, 2018). Así, sustituyeron el sistema de advertencia tipo “octógonos” por una mezcla de GDA y semáforo nutricional. El resultado fue un sistema muy complejo y difícil de entender, para beneplácito de la industria. El presidente Martín Vizcarra observó esa modificación a la ley y la devolvió al Congreso. Luego, en una revelación que estremeció al país, Vizcarra señaló que la lideresa fujimorista Keiko Fujimori visitó el Palacio de Gobierno para pedirle que destituyera a la ministra de

Salud Silvia Pessah porque ellos no estaban de acuerdo con los octógonos (“Presidente Vizcarra”, 2018).

Figura 3

Propuesta gráfica con la que se pretendía sustituir las advertencias tipo octógono



Fuente: dictamen de los proyectos de ley 865/2016-CR, 1519/2016-CR, 1589/2016-CR, 1700/2016-CR, 959/2017-CR y 2036/2017-CR.

En este punto resultaba obvia la injerencia del sector industrial en la política, pero esto quedó evidenciado cuando salieron a la luz los aportes entregados a Fuerza Popular, partido político de Keiko Fujimori, por parte de diversos líderes de la industria alimentaria del país. Entre ellos estaba Dionisio Romero Paoletti, presidente directivo de Credicorp y del Grupo Romero, quien confesó haber entregado 3,6 millones de dólares a la campaña presidencial de Keiko Fujimori en el 2011, además de 450000 dólares en el 2016. En tanto, el fundador del Grupo Gloria, Vito Rodríguez, declaró haber dado 200000 dólares en efectivo a la lideresa de Fuerza Popular también en el 2011. Ambos empresarios dieron sus testimonios al equipo especial Lava Jato (Ministerio Público), puesto que ninguno de los aportes estaba registrado en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (“FP buscó eliminar octógonos”, 2019).

A esta oposición se sumaron algunas otras organizaciones que surgieron repentinamente durante este periodo. Una de ellas es la autodenominada Asociación de Consumidores a Elegir, que —en contra de la opinión de la OMS, el Ministerio de Salud, el Colegio de Nutricionistas y las organizaciones de con-

sumidores— respaldó abiertamente esta modificación impulsada desde el fujimorismo. Esta repetía una y otra vez el argumento de que la norma era “inoperativa”, “que era imposible la existencia de bodegas saludables en los colegios”, que “no se entendía”, que el etiquetado “solo destacaba aspectos negativos” o que, incluso, era una “ley antiempaques”. “Yo recomiendo que la ley sea revisada. Lo que se hace, se deshace. Se debe hacer una ley que vea no solamente a los obesos, sino a los anémicos”, dijo su presidenta, Rosario Sasieta, en una entrevista que dio a ATV en medio de su campaña por derrumbar la Ley de Alimentación Saludable (Cubas, 2020). Cosas parecidas sostenía otro de sus integrantes, Carlos Zúñiga, en un artículo titulado “Alarmas que no informan” (Zúñiga, 2017).

El 2017 la nutricionista Mónica Saavedra, a poco tiempo de haber dejado el cargo de directora de la agencia del Estado que emite los registros sanitarios de los alimentos (la Dirección General de Salud Ambiental), fundó la Asociación Peruana de Alimentación y Nutrición, una organización patrocinada por las empresas Molitalia, Alicorp, Laive y Consultora Nutritiva. Dicha organización se oponía abiertamente al etiquetado con octógonos para los alimentos procesados en su sitio web comebien.pe. Más adelante, en marzo de 2019, Saavedra fue nombrada viceministra de prestaciones sociales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Torres & Cárdenas, 2019).

Pero pese a la férrea oposición del sector industrial y de la mayoría parlamentaria de entonces, no pudieron dejar sin efecto la Ley 30021, porque esta ya había ganado el apoyo ciudadano y la presión social fue muy fuerte. Así, el fujimorismo no se atrevió a insistir con esa modificación, pues resultaba demasiado evidente su compromiso con la industria de productos ultraprocesados y el rechazo ciudadano que estas maniobras generaban.

ACCIONES DESTINADAS A DEJAR SIN EFECTO ESTAS ADVERTENCIAS PUBLICITARIAS

De todas formas, la industria nunca se quedó quieta con estas medidas. En Perú, por ejemplo, acudieron a imponer una denuncia por supuestas barreras burocráticas ilegales (Resolución 0072-2020-CEB). De hecho, en varios países de la región donde se venían aprobando leyes sobre el etiquetado frontal hicieron cosas parecidas. Un estudio realizado por el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo (Colombia) y El Poder del Consumidor (México) (2020) describe las estrategias empleadas por la industria para combatir estas medidas.

Causó gran escándalo en el Perú la decisión de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi al emitir la Resolución 0072-2020 del 25 de febrero de 2020. Allí declaró fundada una denuncia interpuesta por un pequeño comerciante llamado Esteban Alfredo Pérez —dedicado a la elaboración de productos cárnicos, principalmente chorizos y embutidos— en contra del Ministerio de Salud, respecto de la supuesta ilegalidad de varios aspectos reglamentarios de la Ley 30021 de Alimentación Saludable.

Los principales argumentos expresados en la denuncia en contra de las advertencias publicitarias fueron:

- ♦ El Ministerio de Salud no tiene competencia legal para regular las advertencias publicitarias.
- ♦ Las advertencias generan sobrecostos y obstaculizan su permanencia en el mercado, debido a que obligan a rehacer empaques y anuncios e incurrir en nuevos gastos de diseños gráficos e impresiones.
- ♦ La ley encarece el costo del empaque del producto y limita el acceso a la importación de productos que contienen advertencias en una ubicación diferente.
- ♦ La exigencia del etiquetado frontal es irracional, por cuanto no sirve a ningún propósito, no satisface interés general alguno y resulta confusa y desproporcionada.

- ♦ Las advertencias mantienen una misma forma, dimensión, color y ubicación que dotan de rigidez absoluta la manera en la que deben transmitirse los contenidos expresados por la ley.
- ♦ No existe justificación para que las advertencias deban figurar en octógonos negros de burdas características.
- ♦ La medida incrementa los costos de publicación de los anuncios.
- ♦ No existe razón que justifique que una advertencia deba permanecer visible durante toda la duración de un anuncio publicitario.
- ♦ La medida limita de forma absurda la creatividad de las agencias de publicidad.
- ♦ Carece de sentido imponer un tamaño de advertencias en función del tamaño de los anuncios.

Respondiendo al pedido del denunciante, la autoridad declaró como barreras burocráticas ilegales las siguientes exigencias dispuestas por el Ministerio de Salud:

- ♦ Que las advertencias publicitarias deban ser consignadas en un área de hasta el 15% del tamaño del anuncio en la publicidad, tanto en medios de comunicación escritos como en anuncios difundidos en la vía pública y la internet. Así, ocuparán un 3,75 %, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto.
- ♦ Que las advertencias publicitarias y su leyenda en la publicidad en medios audiovisuales (videos, televisión y cine) deban tener una duración proporcional al tiempo que dure la publicidad.
- ♦ Que el audio de las advertencias publicitarias en la publicidad en medios radiales deba difundirse y pronunciarse en el mismo ritmo (velocidad) y volumen que el tipo de grabación (anuncio).

- ♦ Que las imágenes fijas y en movimiento de todo tipo de publicidad de alimentos procesados que lleven advertencias muestren claramente la o las advertencias publicitarias ante la cámara, de manera que el espectador pueda verla o verlas y sepa, entonces, que se trata de un producto con advertencia.
- ♦ Que de haber más de una advertencia publicitaria referida a sodio, azúcar o grasas saturadas, el audio tenga las variaciones consignadas en el primer párrafo del acápite 6.3.4 del inciso 6.3 del numeral 6 del Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado por Decreto Supremo 012-2018-SA.

El motivo de la ilegalidad, según esta resolución, radicaría en que las medidas señaladas contravienen el principio de legalidad. La Comisión de Barreras Burocráticas del Indecopi sostuvo que el Ministerio de Salud no tiene competencia para regular la publicidad. Esto es un absurdo porque en este caso no se está regulando la publicidad. Los octógonos no son publicidad, son *advertencias* de tipo sanitario que tienen por objeto —al igual que lo hacen los envases y la publicidad de cigarrillos o bebidas alcohólicas— alertar a los consumidores sobre los riesgos a la salud que representan este tipo de productos altos en azúcar, sodio, grasas saturadas o que contienen grasas trans. Entonces, el Ministerio de Salud no está regulando la publicidad, está precisando la forma más idónea para que estas advertencias sanitarias sean claras, visibles, fácilmente perceptibles y entendidas por la población, especialmente los niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, en la resolución se señala, entre otras cosas, que la medida dispuesta por el Ministerio de Salud de fijar un tamaño mínimo de la advertencia (octógono) en los paneles publicitarios es una barrera burocrática e inaplicable. En consecuencia, las empresas tendrían derecho de colocar las advertencias del tamaño que deseen y en el lugar que deseen, con el objetivo de reducir su visibilidad. Por ejemplo, podrían hacer

que ocupen el 0,001% del área del cartel e incluirlas en un color que no haga contraste.

Igualmente, la Comisión también calificó como barrera burocrática inaplicable la disposición que señala que los anuncios radiales de productos con octógonos deben mencionar la frase “alto en azúcar, sodio o grasa” en el mismo ritmo (velocidad) que la publicidad. Las empresas podrían, entonces, mencionar esas advertencias a una velocidad que sea imposible entenderlas. También declaró que es una barrera burocrática e ilegal señalar que para la publicidad en medios audiovisuales (televisión, internet, cine), la advertencia debe tener una duración proporcional al anuncio. Así, las empresas que anuncien productos con octógonos podrían poner la advertencia a una velocidad tal que nadie lo perciba, por ejemplo, en una décima de segundo. Esto, entre otras cosas, es lo que absurdamente determinó la Comisión de Barreras Burocráticas del Indecopi.

Como sostiene Julio Durand (2020), no se puede decir que la reglamentación de la Ley 30021 atenta contra la libertad. Al contrario, tanto la ley como su reglamento apuntan a dotar de información a los ciudadanos para que puedan ejercer plenamente sus derechos para decidir libremente qué pueden o no consumir. No se trata de que el Estado se meta en nuestras vidas para decidir qué comemos, sino que el Estado tiene que cumplir su rol en sectores donde existe un interés público, y tiene que regular eficiente e inteligentemente aquellas situaciones que implican un riesgo para los ciudadanos.

La Resolución 0072-2020 de la Comisión de Barreras Burocráticas del Indecopi fue apelada por el Ministerio de Salud. La segunda instancia, mediante la Resolución 0556-2021/SEL, revocó la resolución de primera instancia y, en consecuencia, declaró que las características de las advertencias publicitarias mantienen su plena vigencia y no constituyen barreras burocráticas ilegales. De esta manera se frustraron una vez más los intentos de la industria para impedir o dificultar la aplicación de las advertencias publicitarias.

CONFLICTOS DE INTERESES QUE SALIERON A RELUCIR

En la situación descrita anteriormente, lo que más indignación causó en la población es que los dos funcionarios que firmaron la resolución tenían serios conflictos de interés, pues estaban muy vinculados a la industria (“Un fallo a favor de los alimentos procesados”, 2020). Tal fue el caso de Gonzalo Zegarra Mulanovich, vicepresidente de esta Comisión del Indecopi, que es al mismo tiempo parte de la Consultora Azerta, que tiene como uno de sus principales clientes nada menos que a Coca Cola. Lo mismo ocurría con Carlos Enrique Mendoza Gutiérrez, un miembro de la Comisión que fue gerente legal de la SNI y había sido designado gerente general encargado en más de una oportunidad. Curiosamente, el presidente de la Comisión, Luis Ricardo Quezada Oré, el único sin aparente conflicto de intereses, emitió su voto en discordia, rechazando las pretensiones de la denuncia. A raíz de este escándalo, presentó su renuncia a dicha comisión Gonzalo Alonso Zegarra Mulanovich (Resolución 000077-2020-PRE).

Quien hizo pública esta resolución, que tanta indignación causó en el país en plena pandemia por COVID-19, fue la Asociación de Eliminación de Barreras Burocráticas (ADEB), una asociación dirigida por un grupo de empresarios que, bajo el lema “Perú sin barreras”, está orientada a identificar barreras burocráticas y promover su eliminación. La Asociación hizo el siguiente llamado público: “las empresas que quieran beneficiarse de este pronunciamiento, deberán presentar una denuncia ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas-CEB; solicitando su inaplicación; o esperar que la resolución sea confirmada en segunda instancia para que surta efectos generales” (ADEB, 2020a).

Esta organización tiene como uno de sus directores a Luis Salazar, director también de la Sociedad Suizo Peruana de Embutidos S. A., quien, en su calidad de presidente de la SNI (2012-2014), fue un férreo opositor a la Ley de Alimentación Saludable. Cuando en el 2013 se promulgó, este decía que “se debe

derogar esta ley porque la manera como está hecha y conceptualizada, en vez de generar una alimentación sana, entendemos que va a terminar perjudicándola” (“SNI se opone”, 2013).

CONCLUSIÓN

Las advertencias publicitarias de la legislación peruana para promover la alimentación saludable son un elemento disuasivo con mayor alcance que solo el etiquetado frontal de advertencia para informar al público sobre el contenido no saludable de algunos productos alimentarios. Al extender las advertencias a toda forma de publicidad se contribuye a que el público tome mejores decisiones de compra y de consumo. Sumado a esto, la legislación en materia de publicidad asegura que en las nuevas formas de comunicación publicitaria en redes sociales y a través de personajes de alto impacto, como *influencers* y *youtubers*, se revele también la naturaleza comercial, publicitaria y/o contractual que vincula a dicho personaje con el producto que promociona. Más aun, lo obliga a consignar las referidas advertencias cada vez que hace mención a los productos.

REFERENCIAS

- Alan García: “Ley de comida chatarra no evitará que la gente coma grasa” (2013, 19 de mayo). *Perú 21*. <https://peru21.pe/politica/alan-garcia-ley-comida-chatarra-evitara-gente-coma-grasa-107214-noticia/>
- Asociación de Eliminación de Barreras Burocráticas [ADEB]. (2020a). INDECOPI declara ilegales normas que regulan la publicidad de octógonos. <http://adeb.com.pe/novedades/noticias/indecopi-declara-ilegales-normas-que-regulan-la-publicidad-de-oct%2F162>
- Asociación de Eliminación de Barreras Burocráticas [ADEB]. (2020b). *Asistencia legal*. <http://adeb.com.pe/asistencia-legal/>
- Cardenal Cipriani: Estado no debe imponer que cosas puede comer el hombre (2013, 20 de mayo). *Panamericana Televisión*. <https://panamericana.pe/buenosdiasperu/locales/127791-cardenal-cipriani-debe-imponer-cosas-comer-hombre>

- Cámara de Comercio Internacional [CCI]. (2018). *Código de publicidad y de comunicaciones de la Cámara de Comercio Internacional*. <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2018/10/icc-advertising-and-marketing-communications-code-spa.pdf>
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo & El Poder del Consumidor. (2020). *La interferencia de la industria es nociva para la salud. Estrategias corporativas contra el etiquetado frontal de advertencias: Estudio comparado de Chile, Perú, México y Uruguay*. https://colectivodeabogados.org/interferenciaetiquetado/imagenes/Interferencia_industria_etiquetado_latam_25sept.pdf
- Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública [CPI]. (2020). *Los octógonos: su impacto sobre el consumidor*. http://cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/26/mr_febrero_2_2020_ok_1202.pdf
- Corte Suprema de Justicia de la República. Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente. Sentencia AP 27461-2018 (J. S. Arias Lazarte; 26 de agosto de 2021).
- Cubas, F. (2020, 13 de agosto). La ministra de la Mujer fue una férrea opositora de los octógonos. *El Foco*. <https://elfoco.pe/informes/la-ministra-de-la-mujer-fue-una-ferrea-opositora-a-los-octogonos/>
- Decreto Legislativo 691 de 1991 [Presidencia de la República]. Normas de la Publicidad en Defensa del Consumidor. 6 de noviembre de 1991.
- Decreto Legislativo 1044 de 2008 [Presidencia de la República]. Aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal. 28 de junio de 2008. https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/4170/896_CCD-Decreto_044-2008-CCD-INDECOPI_Ley_represion_competencia_desleal.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Decreto Supremo 033-2016-SA [Ministerio de Salud]. Aprueban reglamento que establece el proceso de reducción gradual hasta la eliminación de las grasas trans en los alimentos y bebidas no alcohólicas procesados industrialmente. 26 de julio de 2016. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/193352/192081_DS_033.pdf?20180904-20266-lpnvee.pdf
- Decreto Supremo 017-2017-SA [Presidencia de la República]. Aprueba el reglamento de la Ley N.º 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. 17 de junio de 2017. <https://busquedas.>

elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-la-ley-n-30021-decreto-supremo-n-017-2017-sa-1534348-4/

Decreto Supremo 012-2018-SA [Presidencia de la República]. Manual de Advertencias Publicitarias. 16 de junio de 2018. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-manual-de-advertencias-publicitarias-en-el-marco-de-decreto-supremo-n-012-2018-sa-1660606-1>

Decreto Supremo 015-2019-SA [Presidencia de la República] Modifica el Reglamento de la Ley N.º 30021 (Decreto Supremo N.º 017-2017-SA) y el Manual de Advertencias Publicitarias. 15 de junio de 2019. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-modifica-el-reglamento-de-la-ley-no-3002-decreto-supremo-n-015-2019-sa-1779615-4/>

Delgado-Zegarra, J. (2011). *Consumo al desnudo. Que no le den gato por liebre*. Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios. https://e7b7f357-731c-4afd-bb08-6604b2afd45b.filesusr.com/ugd/2282c6_7ce63bf3acdb4e8086983cbb95bbc786.pdf

Delgado-Zegarra, J. (2021, 1 de marzo). Nutriscore vs. etiquetado frontal de advertencia. *NuevaTribuna.es*. <https://www.nuevatribuna.es/articulo/sociedad/nutriscore-vs-etiquetado-frontal-advertencia/20210301092624185089.html>

Delgado-Zegarra, J. & Da Silva Gómez, F. (2021) Perfil de nutrientes de productos alimentarios eximidos de la aplicación de advertencias en el frente del envase durante la primera etapa de la Ley de alimentación saludable en Perú: estudio de caso. *Pan American Journal of Public Health*, 45, 1-7. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/55345>

Durand, J. (2020) Los octógonos y la alimentación saludable. El mercado creciente y competitivo necesita resoluciones sencillamente sensatas. *Enfoque Derecho*. <https://www.enfoquederecho.com/2020/07/10/los-octogonos-y-la-alimentacion-saludable-el-mercado-creciente-y-competitivo-necesita-resoluciones-sencillamente-sensatas-segunda-parte/>

FP buscó eliminar octógonos para favorecer productos de Gloria y Grupo Romero (2019, 20 de noviembre). *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2019/11/21/keiko-fujimori-dionisio>

romero-fuerza-popular-busco-eliminar-octogonos-para-favorecer-productos-de-gloria-y-grupo-romero/

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual [Indecopi]. (2019). *Guía de publicidad para influencers*. <https://iabperu.com/wp-content/uploads/2020/01/Gu%C3%ADa-de-Publicidad-para-Influencers.pdf>

Ipsos Perú. (2020, 29 de enero). Reporte sobre Alimentación y Vida Saludable.

Lázaro Serrano, M. L. & Domínguez Curi, C. H. (2019). *Guías Alimentarias para la Población Peruana*. Ministerio de Salud. https://repositorio.ins.gob.pe/xmlui/bitstream/handle/INS/1128/guias_alimentarias_poblacion_peruana.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Ley 30021 de 2013. *Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes*. 17 de mayo 2013. <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30021.pdf>

Ley de Octágonos: El 84% de los limeños modificará sus hábitos de compra (2019, 26 de abril). *Perú Retail*. <https://www.peru-retail.com/ley-octagonos-limenos-habitos-compra/>

Lobby al desnudo (2018, 29 de agosto). *La República*. <https://larepublica.pe/politica/1307998-editorial-republica-lobby-desnudo/>

Megías Quirós, J. (2013). *El principio de autenticidad en la comunicación comercial*. http://institucional.us.es/revistas/publicidad/12/A5_Megias-Quiros_El-principio-de-autenticidad-en-la-comunicacion-comercial.pdf

Melgar, G. P. (2013, 19 de mayo). PPK: Promover la lucha contra la obesidad es para un país como Suecia. *La Mula*. <https://redaccion.lamula.pe/2013/05/19/ppk-promover-la-lucha-contra-la-obesidad-es-para-un-pais-como-suecia/ginnopaulmelgar/>

Oie, R. (2019). 7 de cada 10 hogares cambian sus hábitos de consumo. *Kantar*. <https://www.kantarworldpanel.com/pe/Noticias/7-de-cada-10-hogares-cambian-sus-h%C3%A1bitos-de-consumo>

OMS apoya Ley de Comida Saludable, SNI la rechaza (2013, 18 de mayo). *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/711757-oms-apoya-ley-de-comida-saludable-sni-la-rechaza/>

Ordenanza 2366-2021 [Municipalidad de Lima]. Promueve la generación de entornos saludables para los niños, niñas y adolescentes en Lima

Metropolitana. 30 de junio de 2021. <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ordenanza-que-promueve-la-generacion-de-entornos-saludables-ordenanza-no-2366-2021-1967586-1>

Presidente Vizcarra: Keiko Fujimori solicitó reserva de las reuniones (2018, 27 de agosto). *La República*. <https://andina.pe/agencia/noticia-presidente-vizcarra-keiko-fujimori-solicito-reserva-las-reuniones-723271.aspx>

Proyecto de Ley 1038/2011-CR. *Ley de Promoción de la Salud para la Protección de los Consumidores, Niños, Niñas y Adolescentes*. 23 de abril de 2012. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/4c7b0a67574bd175052579e900711141/\\$FILE/PL01038230412.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/4c7b0a67574bd175052579e900711141/$FILE/PL01038230412.pdf)

Proyecto de Ley 865-2016-CR. *Que modifica los artículos 3, 6, 9 y 10 y la primera disposición complementaria de la Ley 30021, Ley de promoción de la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes*. 12 de enero de 2017. https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/Salud/files/pley/proy_ley_865.pdf

Proyecto de Ley 1519-2016-CR. *Ley que incorpora el inciso J en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1304, referido a la semaforización en el etiquetado de productos industriales manufacturados para consumo humano con contenidos de azúcar, grasas y sales*. 12 de junio de 2017. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0151920170612.pdf

Resolución 289-97-TDC. Exp. 043-97-CCD [Indecopi]. Proceso de oficio contra Editorial Letras e Imágenes S. A. 27 de diciembre de 1997. https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/4185/1358_CCD_Prec_PU_Resolucion_289-1997-TDC-Indecopi.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Resolución Viceministerial 076-2019 [MinEdu]. Norma Técnica “Orientaciones para la promoción de la alimentación saludable y la gestión de quioscos, cafeterías y comedores escolares saludables en la educación básica”. 3 de abril de 2019. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/normas-legales/271246-076-2019-minedu>

Resolución 503-GG-ESSALUD-2019 [Gerencia General EsSalud]. Directiva para la Promoción y Fomento de la Alimentación Saludable en todas las Instalaciones del Seguro Social de Salud-ESSALUD. 20 de marzo de 2019. <https://busquedas.elperuano>

pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-para-la-promocion-y-fomento-de-la-ali-resolucion-n-503-gg-essalud-2019-1752605-1/

Resolución 0072-2020-CEB [Indecopi]. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. Se declara barreras burocráticas ilegales las siguientes exigencias impuestas por el Ministerio de Salud. 25 de febrero de 2020.

Resolución 000077-2020-PRE [Indecopi]. Aceptan renuncia de miembro de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi. 3 de julio de 2020. <http://dataonline.gacetajuridica.com.pe/gaceta/admin/elperuano/572020/05-07-2020.pdf>

Resolución 005-2021/CCD [Indecopi]. Declara fundada la imputación de oficio contra Panificadora Bimbo de Perú S. A. 19 de enero de 2021.

Resolución 0134-2021-SDC [Indecopi]. Revoca la Resolución 005-2021/CCD-INDECOPI del 19 de enero de 2021, emitida por la Comisión de Fiscalización de la Competencia Desleal. 21 de septiembre de 2021.

Reyes, J. C. (2018, 28 de febrero). Etiquetado de advertencias: Congreso aprobó cambiar los sellos rojos por el semáforo. *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/etiquetado-advertencias-congreso-aprobo-cambiar-sellos-rojos-semaforo-228291-noticia/>

SNI se opone a Ley de Promoción de Alimentación Saludable (2013, 17 de mayo). *RPP Noticias*. <https://rpp.pe/politica/actualidad/sni-se-opone-a-ley-de-promocion-de-alimentacion-saludable-noticia-595691>

Torres, F. & Cárdenas, A. (2019) Una viceministra aliada de la industria alimentaria. *Salud Con Lupa*. <https://saludconlupa.com/series/la-salud-en-la-mesa-del-poder/una-viceministra-aliada-de-la-industria-alimentaria/>

Un fallo a favor de los alimentos procesados revela conflictos de intereses en Indecopi (2020, 19 de junio). *Salud Con Lupa*. <https://saludconlupa.com/noticias/un-fallo-favorable-empresas-de-alimentos-procesados-revela-conflictos-de-interes-en-indecopi/>

Zúñiga, C. (2017, 25 de agosto). Alarmas que no informan. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/alarmas-informan-carlos-zuniga-noticia-453041-noticia/>

Capítulo 11

Derechos humanos y etiquetado de alimentos en Argentina: actores sociales e intereses económicos

Berenice Cerra · Luciana Castronuovo
Leila Guarnieri · María Victoria Tiscornia
María Elisabet Pizarro

INTRODUCCIÓN

Argentina es uno de los países con las tasas de obesidad y sobrepeso más altas de América Latina (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] *et al.*, 2021). En 2018, la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019b) señaló que el 61,6% de la población adulta presenta exceso de peso. Además, la prevalencia de sobrepeso (índice de masa corporal mayor o igual a 25 kg/m² y menor a 30 kg/m²) es de 36,2% y la de obesidad (índice de masa corporal mayor o igual a 30 kg/m²) alcanza el 25,4%. A su vez, se observa una tendencia en ascenso de estas cifras: en 2018 se registró un 22% más de obesidad respecto a las cifras de 2013, y un 74% sobre los números del año 2005 (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019b). Asimismo, la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) —realizada también en el año 2018— arrojó que entre los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años, la prevalencia de sobrepeso y obesidad es del 41,1%. Mientras que en las y los menores de 5 años, el exceso de peso alcanza el 13,6% (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019a).

Los sectores sociales vulnerables se ven especialmente afectados por el sobrepeso y la obesidad, debido a que se encuen-

tran expuestos a ambientes menos saludables (Monteiro *et al.*, 2004; Peña & Bacallao, 2000). Más aun, los índices aumentan en los países de ingresos bajos y medios, en particular en los entornos urbanos (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2021). De hecho, en Argentina la ENNyS muestra que la prevalencia de obesidad en la población adulta presenta diferencias significativas por nivel de ingreso; mientras que en el primer quintil (la población con menor ingreso) la proporción fue del 36,9%, en el quinto quintil (población con mayor ingreso) fue del 29% (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019a).

Los altos índices de sobrepeso y obesidad no solo afectan a la población adulta perteneciente a sectores vulnerables, sino también a las infancias, que tienen más probabilidades de crecer en entornos “obesogénicos” (Wickins-Drazilova & Garrath, 2011). En el país, aquellas/os adolescentes argentinas/os hijos/as de madres/padres que poseen un menor nivel educativo tienen un 31% más de posibilidades de sufrir sobrepeso que aquellas/os con progenitoras/es de un mayor nivel de educación (Ponce *et al.*, 2016). Más aun, las altas prevalencias de sobrepeso y obesidad incrementan el riesgo de sufrir enfermedades no transmisibles, a la vez que causan una disminución en la calidad de vida de quienes la padecen y un incremento en la demanda de bienes y servicios sanitarios (Temporelli & Viego, 2012).

El actual contexto demuestra la necesidad de poner en marcha políticas públicas efectivas basadas en los estándares para prevenir la epidemia que brinda la evidencia científica. Una de las políticas recomendadas por la OMS es implementar un etiquetado frontal de alimentos, pues es una de las medidas más costo-efectivas para brindar a los consumidores información veraz y concreta sobre el contenido de alimentos y bebidas, a fin de desincentivar su consumo. De igual forma, la implementación de tal legislación iría en consonancia con las obligaciones de derechos humanos que posee el Estado Argentino (FAO *et al.*, 2018; Pūras, 2020).

En Argentina, en octubre de 2020 la Cámara de Senadores de la Nación le dio media sanción a la ley “Promoción de la Ali-

mentación Saludable”, que tiene como finalidad la implementación del etiquetado frontal de alimentos de octógonos negros con el perfil de nutrientes propuestos por la Organización Panamericana de la Salud [OPS]. Luego de muchos meses, el 13 de agosto de 2021, el proyecto fue tratado y aprobado en las comisiones internas de la Cámara de Diputados de la Nación; el 26 de octubre se aprobó por el conjunto de diputadas y diputados, por una mayoría casi absoluta. De forma posterior, el 2 de marzo de 2022, el Poder Ejecutivo emitió el decreto reglamentario de la norma, donde le confiere la autoridad de aplicación de la política al Ministerio de Salud de la Nación, quién establece los lineamientos para su futura aplicación. Además de la implementación del etiquetado, la ley incluye la restricción de la comercialización y promoción de productos que presenten uno o más sellos de advertencias en entornos escolares, al igual que la prohibición de hacer publicidad dirigida a las niñas, niños y adolescentes en los distintos medios de comunicación. También se prevé la implementación de dos leyendas que advierten sobre la presencia de cafeína y edulcorantes, en caso de su incorporación a los alimentos.

Si bien la Ley 27642 significa un progreso en materia de regulaciones para prevenir las enfermedades no transmisibles, la experiencia argentina ha recorrido un camino muy complejo caracterizado por la constante interferencia de la industria alimentaria en los distintos espacios de discusión. Esta industria ha utilizado distintas estrategias y argumentos con el propósito de impedir sistemáticamente la sanción de políticas o iniciativas efectivas que pretenden enfrentar los problemas de obesidad y malnutrición (Freudenberg, 2014; García Muñoz, 2019; Pūras, 2020).

En este marco, el presente artículo pretende analizar el caso argentino, identificando y describiendo el rol que han tenido diferentes actores involucrados en el proceso de promoción de la política en el ámbito del Congreso de la Nación. Así, se consideran: la complejidad del actor estatal, dando cuenta de las diferentes racionalidades existentes dentro del poder eje-

cutivo y la diversidad de voces e intereses que hay en el poder legislativo; los cuestionamientos (tanto técnicos como legales) a la ley por parte del sector privado; y las acciones de investigación e incidencia llevadas a cabo por la sociedad civil para promover la política y contrarrestar los argumentos de la industria, teniendo como objetivo el respeto y la promoción de los derechos humanos.

ETIQUETADO FRONTAL: EVIDENCIA CIENTÍFICA, IMPLICANCIAS EN DERECHOS HUMANOS Y COMERCIO INTERNACIONAL

ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIAS: EL MEJOR ESTÁNDAR

Con el objetivo de que descendan la obesidad, el sobrepeso y la malnutrición, los comités de derechos humanos de las Naciones Unidas, la OMS y la OPS les recomiendan a los Estados adoptar un grupo de políticas públicas de comprobada efectividad que tienen por objetivo garantizar una alimentación saludable (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR], 2018; Comité de los Derechos del Niño, 2018; OPS, 2014).

El etiquetado frontal de alimentos es reconocido y recomendado, pues les brinda a consumidores y consumidoras información detallada. Esto tiene la capacidad de mejorar la ingesta de alimentos sanos y reducir el consumo de alimentos no saludables y bebidas azucaradas en todos los grupos etarios, incluidas las infancias, debido a que permite interpretar fácilmente el contenido nutricional de los alimentos (OMS, 2016). De todas formas, para considerarse efectivo, la OPS ha reconocido que un etiquetado nutricional deberá: aplicarse a los alimentos procesados y ultraprocesados, incluyendo bebidas; informar de forma directa, sencilla y rápida; advertir sobre el alto contenido de nutrientes asociados a problemas de salud (azúcar, grasa y sal); e ir acompañado de campañas dirigidas a promover una compra más crítica. A su vez, el etiquetado debería

complementarse con medidas de prohibición de uso de imágenes, colores y otros elementos gráficos que generen engaño o influyan en la elección, especialmente por parte de las niñas y los niños. Igualmente, deberá servir para definir los productos que estarán sujetos a otras políticas regulatorias, como restricción de *marketing*; prohibición de venta y expendio en escuelas, unidades de salud, ambientes de trabajo, entre otros; y aplicación de impuestos (OPS, 2017).

Dentro de los tipos de etiquetado existentes, el sistema de advertencias ha sido comprobado como el más eficaz para identificar productos con alto contenido de nutrientes críticos, al tiempo que les proporciona mejor información al consumidor y la consumidora en un tiempo más corto y favorece la selección de alimentos más saludables (Ares *et al.*, 2018; Arrúa *et al.*, 2017). Asimismo, este tipo de etiquetado ha sido priorizado tanto por la comunidad internacional como por Argentina (Ministerio de Salud de la Nación, 2020a), pues es el más comprendido por las infancias y las personas de menor nivel educativo. Esto es central para poder contemplar la perspectiva de inequidad en la política pública y proteger especialmente a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, quienes son los que más padecen obesidad, malnutrición y enfermedades crónicas en general (Khandpur, 2018).

ETIQUETADO FRONTAL: UNA OBLIGACIÓN DE DERECHOS HUMANOS

La obligación que tiene Argentina de proteger la salud y el derecho a la alimentación está contenida tanto en la Constitución Nacional como en los tratados internacionales de derechos humanos. De hecho, el artículo 75 de la Constitución, inciso 22, concede una jerarquía especial a una lista de tratados, y les otorga un estatus más elevado en el sistema nacional que el otorgado a las leyes nacionales. En ese sentido, los instrumentos internacionales que garantizan el derecho a la alimentación —como la Convención sobre la Eliminación de Todas

las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y la Convención sobre los Derechos del Niño— cuentan con la misma jerarquía normativa que la Constitución Nacional. Así, las obligaciones impuestas por los tratados ratificados por Argentina deben ser satisfechas a través de la sanción de políticas efectivas que garanticen los derechos contenidos en ellos.

Los comités de derechos humanos les recomiendan a los Estados adoptar medidas concretas para garantizar el derecho a la alimentación adecuada, que no solo incluye el acceso a alimentos, sino que implica que estos deben satisfacer las necesidades alimentarias de cada persona, teniendo en cuenta su edad, condiciones de vida, salud, ocupación, sexo, etc. Igualmente, la alimentación también debe ser apta para el consumo humano; y para ser considerada adecuada, también debe ser culturalmente aceptada (CESCR, 1999).

En este contexto, las obligaciones de proteger los derechos a la salud y a la alimentación frente a la epidemia de obesidad adquieren una mayor relevancia, en tanto hay especial afectación a una población vulnerable: niños, niñas y adolescentes. Por tanto, los Estados deben establecer y hacer cumplir los marcos legales, además de adoptar medidas que prevengan, aborden y sancionen de manera efectiva los impactos comerciales negativos en los derechos de las infancias. La especial situación de vulnerabilidad que tienen las infancias le exige al Estado un rol especialmente activo para protegerlas contra las violaciones de los derechos humanos cometidas no solo por agentes públicos, sino también por los privados, incluidas las empresas alimentarias (García Muñoz, 2019; Naciones Unidas, 2011). Específicamente respecto al etiquetado de alimentos de advertencia, el Relator Especial sobre el derecho a la salud, Dainius Pūras, ha señalado que la adopción de esta política iría en consonancia con la obligación de los Estados de proteger el derecho a la salud. Según él, los alimentos que no están etiquetados pueden

ser perjudiciales, ya que impiden a los y las consumidores/as tomar decisiones saludables e informadas (Pūras, 2020).

En el caso particular de Argentina, distintos organismos de derechos humanos han señalado que la normativa actual del país resulta ineficaz para asegurar los derechos a la salud y a la información de las y los consumidores. Por ejemplo, recientemente el CDESCR le recomendó al Estado argentino tomar medidas efectivas para fortalecer la regulación del Código Alimentario Argentino en materia de etiquetado frontal de alimentos, a fin de incluir información sobre contenido de azúcar en los productos (CDESCR, 2018). Igualmente, la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver, como resultado de su visita a la República Argentina, puntualizó que las normas sobre etiquetado e información nutricional no cumplen con las recomendaciones internacionales. Por tanto, se deben implementar políticas que destaquen el alto contenido de nutrientes críticos como sodio, azúcares y grasas, a fin de prevenir las enfermedades no transmisibles (Elver, 2018). Así las cosas, la situación anterior a la sanción de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable incumplía los estándares internacionales de derechos humanos y las obligaciones asumidas por el Estado Argentino.

ETIQUETADO FRONTAL: ¿UN OBSTÁCULO AL COMERCIO INTERNACIONAL?

Argentina, como país miembro de Mercosur¹, debe armonizar su regulación con las resoluciones regionales, lo cual significa que las decisiones adoptadas en el marco del bloque regional deben ser incorporadas a su plexo normativo. Así, en materia

1. Es el bloque económico de América del Sur compuesto además por Paraguay, Uruguay, Brasil y Venezuela. Cabe señalar que la República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado parte del Mercosur, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5.º del Protocolo de Ushuaia.

de etiquetado, se deben incorporar las resoluciones del Grupo de Mercado Común (GMC)² al Código Alimentario Argentino (CAA). El CAA³ es un reglamento técnico en permanente actualización que establece disposiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial que deben cumplir las personas físicas o jurídicas, los establecimientos y los productos que se enmarcan en su órbita, a la vez que comprende toda la normativa relacionada con etiquetado de alimentos.

Específicamente en lo relacionado con el rotulado de alimentos, Argentina ha incorporado a su legislación la Resolución GMC 26/03 (“Reglamento Técnico Mercosur (RTM) para Rotulación de Alimentos Envasados”) y la Resolución GMC 46/03 (“Reglamento Técnico Mercosur sobre el rotulado nutricional de Alimentos Envasados”). Tales normativas señalan que todos los productos alimenticios deben incluir en su etiquetado (como denominación de venta e identificación del origen) y precisan los nutrientes que se deben especificar⁴. De esta forma, existe una regla general entre los países del bloque para garantizar la armonización de los marcos normativos en lo que se refiere al rotulado nutricional de alimentos y bebidas.

Sin embargo, no hay dentro del marco normativo del Mercosur una prohibición expresa a los países de avanzar con políticas a nivel nacional que difieran con lo armonizado. De

2. El CAA es actualizado y modificado por la Comisión Nacional de Alimentos (Conal), un organismo eminentemente técnico que se encarga de las tareas de asesoramiento, apoyo y seguimiento del Sistema Nacional de Control de Alimentos, establecido por el Decreto 815/1999 [ANMAT]. Código Alimentario Argentino. Disponible en: http://www.anmat.gov.ar/portafolio_educativo/Capitulo2b.asp

3. Sancionado por la Ley 18284 y reglamentado por Decreto 2126. Disponibles en: http://www.anmat.gov.ar/alimentos/codigoa/Ley_18284.pdf; http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Legislacion/Alimentos/Decreto_2126-1971.pdf

4. La Resolución GMC 46/03 obliga a especificar: carbohidratos, proteínas, grasas totales, grasas saturadas, fibra alimentaria, sodio y grasas trans presentes en los alimentos.

este modo, se evidencia que a la regla general de promover la armonización, los Estados miembros le han reconocido excepciones. Dentro de los marcos normativos de Brasil y Argentina, por ejemplo, aparecen una serie de advertencias sanitarias que no han sido armonizadas entre sí. En materia de etiquetado de productos con gluten, en Brasil existe la obligación de que los alimentos lleven las frases “CONTÉM GLÚTEN” o “NÃO CONTÉM GLÚTEN” (Ley 10674/03, 2003), mientras que en Argentina se dispone que los productos tengan la frase “SIN TACC” y el símbolo de la espiga barrada (en colores o en blanco y negro, dependiendo del producto) (Ley 18284, 1969; Resolución Conjunta 201/2011 y 649/2011).

A su vez, tanto el marco normativo del Mercosur⁵ como el sistema de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁶ reconocen el derecho de los Estados a legislar y tomar las medidas que consideren necesarias —en materia sanitaria y fitosanitaria— para proteger la salud y la vida de las personas, aun cuando dichas normas podrían representar algún tipo de barrera o impedimento al comercio internacional. Puntualmente, la OMC ha señalado que sus disposiciones no deben ser interpretadas como impedimento para que los Estados adopten o apliquen las medidas necesarias para proteger la salud y la vida de sus ciudadanos/as (Ríos *et al.*, 2020)⁷.

En este contexto, los Estados poseen el derecho de diseñar e implementar políticas que representen un nivel mayor de protección de la salud que el que se lograría sin restringir, even-

5. “Los Estados Parte del MERCOSUR tienen el derecho de adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida humanas” (Consejo del Mercado Común del Mercosur, 1993, anexo, art. 2).

6. “Ningún país debe ser impedido de adoptar las medidas necesarias para garantizar ... la protección de la vida o la salud de las personas, los animales y las plantas, así como del medio ambiente” (Acuerdo OTC, preámbulo).

7. “Los Miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas” (Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias [MSF], art. 2).

tualmente, las normas, directrices o recomendaciones incluidas en el tratado de comercio. Esta facultad es conocida como “flexibilidades”, y para poder implementarlas los Estados deberán basarse en una justificación científica o tener como objetivo garantizar un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Estado miembro considere adecuado⁸.

Así, los sistemas legales de la OMC y el Mercosur reconocen la facultad de los países para legislar a fin de preservar los derechos a la vida y a la salud de las personas. A su vez, el Mercosur amplía el margen de garantías reconociendo y garantizando diversos derechos a las y los consumidores, además de las correspondientes obligaciones para los Estados y los proveedores⁹. De esta forma, el acceso a información suficiente y veraz sobre los distintos productos y servicios que se consumen¹⁰, la protección contra la publicidad engañosa¹¹⁻¹², entre otros, son

8. “[Los Estados] podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado que el que se lograría mediante medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que el Miembro de que se trate determine adecuado” (Acuerdo MSF, art. 3.3).

9. Resolución GMC 34, 2011; Resolución GMC 45, 2006; Resolución GMC 124, 1996; Resolución GMC 125, 1996; Resolución GMC 126, 1996.

10. Resolución GMC 34, 2011; Resolución GMC 124, 1996; Resolución GMC 125, 1996.

11. Resolución GMC 45, 2006; Resolución GMC 124, 1996; Resolución GMC 126, 1996. Se entiende como “publicidad engañosa” cualquier modalidad de información, difusión o comunicación de carácter publicitario que sea entera o parcialmente falsa, o que de cualquier otro modo, inclusive por omisión de sus datos esenciales, sea capaz de inducir a error al consumidor cuando se suministren informaciones con respecto a la naturaleza, características, calidad, cantidad, propiedades, origen, precio, condiciones de comercialización y cualquier otros datos esenciales sobre productos y servicios que sean necesarios para decidir una relación de consumo (Resolución GMC 126, 1996, art. 2).

12. Por su parte, la carga de la prueba de la veracidad en estos casos recae sobre el anunciante, según la Resolución GMC 45 (2006, art. 3).

reconocidos de forma expresa por el bloque regional latinoamericano.

Es relevante dar cuenta de esto, pues logra contrarrestar el argumento, utilizado tanto por la industria alimenticia como por actores estatales vinculados principalmente con Cancillería, de que el Mercosur constituía un impedimento para que Argentina avanzara con un etiquetado de alimentos por fuera del bloque regional (“Cancillería objetó la Ley de Etiquetado”, 2020).

EL CONGRESO NACIONAL COMO ESCENARIO DE DISCUSIÓN DE LA POLÍTICA DE ETIQUETADO: ACTORES Y RACIONALIDADES EN DISPUTA

En Argentina, la política de etiquetado de alimentos puede ser discutida en diversos ámbitos. Como ya se ha mencionado, el Mercosur constituye uno de ellos. Pero, como ha ocurrido con el rotulado de gluten, las normas también pueden ser discutidas dentro del Poder Ejecutivo y en el Congreso Nacional. Así, a continuación nos referiremos a las discusiones que tuvieron lugar en el Congreso.

PROCESO EN EL CONGRESO NACIONAL

Desde hace varios años, en el Congreso Nacional distintas/os legisladoras/es han presentado proyectos de etiquetado frontal de alimentos. Estos proyectos pueden dividirse entre: (i) aquellos que definían el sistema gráfico a promover y podían o no incluir también la definición de nutrientes críticos a tener en cuenta y sus umbrales y (ii) aquellos que señalaban la necesidad de poseer un etiquetado frontal de alimentos más claro que el que dictamina el CAA, sin definir claramente el tipo de sistema gráfico o el sistema de perfil de nutrientes que debería incorporarse en la norma. En estos últimos, las definiciones sobre estos aspectos se consideraban prerrogativas del Poder Eje-

cutivo, quien debería definirlas en la reglamentación una vez fuera aprobada la ley.

La ley aprobada por el Congreso Nacional en octubre del 2021 presenta los mejores estándares en la materia: un sistema gráfico de advertencias con octógonos negros y la leyenda “exceso en” para nutrientes críticos (sodio, grasas, grasas saturadas, azúcares) y calorías, además del sistema de perfil de nutrientes de la ops. A su vez, la ley incluye dos leyendas precautorias en el caso de que el alimento contenga edulcorantes (“Contiene edulcorantes, no recomendable en niños/as”) o cafeína (“Contiene cafeína. Evitar en niños/as”). Además, para aquellos productos alimenticios y bebidas analcohólicas que presenten uno o más sellos de advertencia, la legislación incluye una restricción para la comercialización en los entornos escolares¹³, prohíbe el *marketing* de dichos productos dirigido a niñas, niños y adolescentes en los distintos medios, y prohíbe usar declaraciones nutricionales complementarias.

ACTORES POLÍTICOS: LEGISLADORES Y ASESORES/AS POLÍTICOS/AS

A lo largo del tiempo, se evidenciaron cambios en los proyectos elaborados. A principios de 2015, el tema pasó a ser parte de la agenda de distintos decisores, que se inclinaban principalmente por el sistema de semáforo (similar a Ecuador) o el sistema de GDA con colores, similar al implementado en Reino Unido. Desde la puesta en marcha de la política en 2016 en Chile, los proyectos que incorporaban el etiquetado frontal de advertencia con octógonos negros fueron ganando lugar en la discusión parlamentaria. Así, consecuencia de las repercusiones que tuvo en Argentina el avance del país trasandino, dos legisladores de la provincia de Mendoza (límitrofe con Chile) per-

13. La ley señala que no se podrán vender en los “niveles inicial, primario y secundario”, abarcando a los niños y niñas desde los 4 hasta los 18 años de edad escolar, según el sistema nacional de escolarización argentino.

tenecientes a los partidos políticos más importantes del país¹⁴ presentaron, cada uno por su lado, proyectos asesorados por la Fundación Interamericana del Corazón (FIC) Argentina, una organización de la sociedad civil.

Cabe destacar que la presentación de estos proyectos tuvo tres características esenciales, que se han mantenido y repetido en el tiempo y han posibilitado el avance de la discusión en el Congreso argentino. En primer término, estos han tenido el apoyo transversal de todos los partidos políticos, por lo cual ha evitado ser considerada como una medida “partidista” que beneficiaría a un determinado sector del arco político y perjudicaría a otro. En segundo lugar, el hecho de que las y los legisladores que la presentaron y promovieron pertenecieran a distintas provincias¹⁵ significó que la medida no fuera considerada como centralista o proveniente de la capital nacional. Por último, fue clave el asesoramiento y apoyo a los distintos proyectos por parte de la sociedad civil sin conflicto de interés. En este sentido, la acumulación de evidencia con relación a la efectividad del sistema gráfico chileno y las limitaciones de otros sistemas gráficos en la región permitió que distintos actores de la sociedad civil pudieran brindar evidencia científica que diera sustento a la toma de decisiones.

En los sucesivos años, el sistema gráfico de octógonos negros ganó legitimidad y se posicionó sobre los otros modelos, convirtiéndose en el seleccionado por las y los legisladores al momento de presentar los distintos proyectos. Por su parte, desde el desarrollo del sistema de perfil de nutrientes de la OPS en el año 2016 (OPS, 2016), un número cada vez mayor de legisladores comprendió la importancia de que la norma a aprobarse en el Poder Legislativo lo tuviera incorporado en su texto, si

14. Anabel Fernández Sagasti (Partido Justicialista) y Julio Cleto Cobos (Unión Cívica Radical).

15. Argentina posee un sistema federal de gobierno, y se encuentra compuesta por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

su fin es que responda a los mejores estándares en materia de salud pública, según una investigación nacional (Ministerio de Salud de la Nación, 2020b). Este escenario también estuvo impulsado por la iniciativa de distintas organizaciones de la sociedad civil, las cuales promovieron que ambos componentes, claves en una política de etiquetado frontal, aparezcan en el texto de la ley. En este punto, las experiencias chilenas y peruanas fueron clave, pues sus leyes no definían el sistema de etiquetado ni el perfil de nutrientes a utilizar, dejando tal regulación a la autoridad de reglamentación. Así, se reconoció la importancia de evitar dejarlos librados a la elección de los organismos de los poderes ejecutivos.

Figura 1

Sistema de etiquetado frontal de advertencia argentino



Fuente: Decreto Reglamentario 151/22.

De las dos cámaras que componen el Congreso Nacional argentino, si bien hubo proyectos de etiquetado frontal presentados en ambas, el Senado destacó desde un principio por la cantidad de actrices y actores involucradas/os, que incluían tanto legisladores como asesoras/es. Fueron estos y estas quienes presentaron un gran número de proyectos sobre la política y, además, solicitaron la colaboración de la sociedad civil antes

y después de su presentación, a fin de impulsar la discusión en el Congreso. A su vez, todos los proyectos de etiquetado de alimentos fueron enviados para su discusión a la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores, presidida desde el año 2018 por un legislador de la provincia azucarera de Jujuy. Esta situación demoró y obstaculizó el avance de la discusión parlamentaria. El proceso para llegar a un texto final fue, por tanto, largo y estuvo marcado por los orígenes multipartidarios de los distintos proyectos de ley. En este sentido, el diálogo fluido entre la sociedad civil y senadores de diferentes partidos desempeñó un papel crucial en la construcción de consensos. El proyecto de ley final fue presentado a la Comisión de Salud y a la Comisión de Industria en agosto de 2020 para su discusión. El tema tomó relevancia en la agenda pública a raíz de la fuerte presión que ejerció una sociedad civil unida y alineada, principalmente a través de los medios de comunicación. En este contexto, el 22 de octubre de 2020, el proyecto tuvo el dictamen positivo de las Comisiones de Salud e Industria en forma conjunta. Una semana más tarde, el 29 de octubre, el proyecto fue aprobado por la Cámara de Senadores, con 64 votos a favor y 3 en contra, sobre un total de 72 votos (67 presentes para la votación).

Con la media sanción de la Cámara de Senadores de la Nación, el proyecto fue enviado a la Cámara de Diputados, donde se le dio giro a seis comisiones para su debate previo. Si bien luego el número de comisiones fue reducido a cuatro, en esta parte del proceso se evidenció una mayor interferencia de la industria alimentaria, como también grandes dificultades en el debate para la búsqueda de consenso entre los diferentes bloques políticos. Esto ocurrió no solo por el proyecto de etiquetado en sí, sino, en general, por propias presiones inherentes a la política interna de dicha Cámara. Además, se sumó a esta situación el establecimiento de protocolos para sesionar que fueran aptos a la pandemia por COVID-19 (“Las personas con coronavirus o en aislamiento están eximidas de obligación de votar”, 2021).

El 13 de julio de 2021, el proyecto fue tratado de forma conjunta por las cuatro comisiones a las que poseía giro, y obtuvo dictamen positivo. De forma posterior, el 5 de octubre de 2021, el bloque oficialista convocó a una sesión especial del Congreso, donde, entre otros temas, se debía debatir el proyecto de etiquetado frontal. Sin embargo, la discusión del proyecto en la Cámara de Diputados no logró concretarse gracias a internas partidistas entre los bloques mayoritarios relacionadas con las elecciones próximas, lo que dio como resultado la ausencia de la oposición en el recinto. De tal forma, el oficialismo no consiguió la cantidad necesaria de diputadas y diputados para sesionar, al obtener solo 122 de las 129 necesarias/os para el quórum (“Máximo Kirchner no consiguió quórum”, 2021).

En este punto, es importante destacar que la ley casi quedó “presa” de cuestiones partidarias, debido a la negativa del bloque opositor de dar quórum y al discurso oficialista según el cual se estaban negando a legislar a favor de los derechos de las personas, cuando la sesión fue convocada sin consensuar con la oposición, práctica habitual en el Congreso Nacional. No obstante, la posición de la sociedad civil fue llamar al diálogo entre las legisladoras y los legisladores, impulsando y presionando para que, a pesar de las internas políticas, estos priorizaran el trabajo transversal y el derecho a la salud votando el proyecto en cuestión (“Etiquetado frontal: especialistas afirman”, 2021).

Mediante una negociación interna entre ambos bloques, que excedía por completo la ley de etiquetado, una nueva fecha para sesionar fue acordada. Finalmente, casi a medianoche del martes 26 de octubre, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto por una gran mayoría de 200 votos a favor, entre las/os 239 presentes (de un total de 257). De esta forma, Argentina se convirtió en otro de los países de la región en legislar en este tema, aplicando los mejores estándares internacionales de salud.

SOCIEDAD CIVIL

El accionar de los actores de la sociedad civil¹⁶ libres de conflicto de interés fue importante, pues aportaron evidencia científica para justificar la elección de una política determinada. Asimismo, el apoyo de agencias internacionales como la OPS y Unicef Argentina también fue clave para dar cuenta de la legitimidad de la política promovida. De hecho, desde 2019, el accionar conjunto y por separado de organizaciones locales, agencias de Naciones Unidas y representantes de la OPS llevó a que el tema del etiquetado frontal de alimentos ocupara un lugar central en la agenda legislativa. Al respecto, si bien hubo una gran cantidad de eventos públicos (OPS, 2018) y una enorme repercusión del tema en redes sociales y medios de comunicación, lo determinante para la promoción de la política fue la sensibilización sobre la problemática de salud pública mediante el contacto directo con los legisladores, llevada a cabo por diferentes organizaciones de la sociedad civil.

La primera organización civil que comenzó a trabajar sobre esta temática fue FIC Argentina en el año 2016. Desde el inicio, destacó su capacidad de combinar la incidencia política y la realización de investigación propia con una perspectiva de derechos humanos. Apoyándose en una previa experiencia promoviendo políticas de control de tabaco, FIC comenzó a reunirse con legisladoras/es y asesoras/es, a fin de lograr que el tema de etiquetado se posicionara en la agenda legislativa. A su vez, FIC fue clave para poner el tema en la agenda de distintos organismos internacionales de derechos humanos; por ejemplo, presentó reportes ante la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación adecuada en su visita a Argentina en 2018.

16. Por sociedad civil, nos referimos al siguiente concepto: “La Sociedad Civil está constituida por diversos componentes, tales como instituciones cívicas y sociales, y organizaciones que dan forma a la fundación de una sociedad funcional. La presencia de una sociedad civil sólida es esencial para asegurar la democracia para la paz, seguridad y desarrollo (...)” de la Organización de los Estados Americanos (OEA, s. f.).

Este trabajo le permitió en 2017, con el apoyo de Unicef Argentina, conformar la Coalición Nacional para Prevenir la Obesidad en Niños, Niñas y Adolescentes, una red de organizaciones de la sociedad civil con representación en todo el país. La Coalición ha sido un actor clave. Su presencia nacional ha permitido que sus integrantes mantengan reuniones con diputadas y diputados, especialmente a partir de la pandemia por COVID-19, pues pudieron reunirse con quienes no se encontraban en la capital nacional, sino en las distintas provincias.

Una de sus organizaciones integrantes, con base en la provincia de Córdoba, que comparte la perspectiva de derechos humanos en su trabajo y asesoramiento con FIC Argentina, es la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables, con base en la provincia de Córdoba. Por otro lado, a nivel nacional también se destaca la Federación Argentina de Graduados En Nutrición (Fagran), que reúne a los colegios y la asociaciones de graduadas/os en nutrición de la República Argentina, con presencia federal y una zona de actuación estatutaria de todo el territorio del país. Desde sus inicios, desarrolla acciones de incidencia y de investigación para abordar la problemática alimentaria y nutricional en Argentina. Además, al igual que FIC, Fagran ha trabajado asesorando proyectos de ley en el ámbito del Congreso Nacional. Por parte de la academia, la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria —con presencia en 36 cátedras, principalmente en universidades nacionales públicas— también ha sido un actor clave, al apropiarse de etiquetado frontal de alimentos como un tema clave para lograr la soberanía alimentaria desde la universidad. Por último, en el año 2020, distintas agrupaciones se sumaron al pedido de etiquetado claro para Argentina, desde agrupaciones de consumidoras/es, como Consumidores Argentinos, hasta organizaciones más jóvenes, como SANAR y Consciente Colectivo. Esta última se destaca no solo por su conformación juvenil, sino también por tener un enfoque ambientalista a la hora de promover la política.

De esta forma, desde la sociedad civil independiente no solo se brindó asesoramiento respecto a la evidencia científica dis-

ponible, sino que también se realizó un constante monitoreo de las posturas públicas de las y los senadoras/es (en medios, por ejemplo). Igualmente, las organizaciones analizaron los proyectos de ley presentados en relación directa con el etiquetado de alimentos, al igual que aquellos en relación con las enfermedades no transmisibles, la alimentación adecuada, el sobrepeso y la obesidad, entre otros. Esto permitió que se lograra un mapeo claro de las actrices y los actores involucrados. Con ello se logró avanzar en la revisión de los proyectos de ley ya presentados y en la presentación de proyectos modelo escritos por la propia sociedad civil, donde se incorporaban los mejores estándares. De tal forma, no solo se sensibilizó a las y los propios legisladores, sino también a sus equipos de trabajo y asesores políticos. Este enlace fue fundamental para el avance de la discusión interna parlamentaria y la promoción de la discusión pública.

Más aún, la sociedad civil realizó distintas acciones puntuales de incidencia a favor del tratamiento de la ley. Por ejemplo, a finales del mes de octubre de 2020, las organizaciones de la sociedad civil se organizaron y consiguieron que las comisiones a las que fuera enviado el proyecto en la Cámara, en aquel entonces proyecto de ley de etiquetado frontal de alimentos, fueran reducidas a tres, lo que facilitaría su tratamiento¹⁷.

En el año 2021, las organizaciones de la sociedad civil continuaron siendo protagonistas del proceso político, por medio de dos campañas de comunicación que tuvieron como objetivo impulsar la aprobación del proyecto en la Cámara de Diputados. La primera de ellas, “#DeFrente”, vio la luz el 4 de marzo de 2021, el Día Mundial de la Obesidad, y se realizó solo en línea. Mientras tanto, la segunda, “Que no te tapen los ojos”, empaapeló la Ciudad de Buenos Aires el 28 de junio del mismo año, a la vez que se publicó en radios, medios de comunicación en línea, diarios y, una semana después, en diversas provincias y

17. Sin embargo, el giro a la Comisión de Industria fue nuevamente incorporado. Las comisiones fueron cuatro: Legislación General, Acción Social y Salud Pública, Defensa del Consumidor e Industria.

ciudades del país. Las campañas, especialmente la última, fueron esenciales para que las personas conocieran el proyecto y se hiciera del reclamo de la sociedad civil para el tratamiento y la sanción de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable.

LAS VOCES EN CONTRA DE LA POLÍTICA: PROVINCIAS Y PRODUCTORES AZUCAREROS

El proceso político hasta la sanción de la ley de etiquetado se vio afectado principalmente por dos factores. Por un lado estuvo la interferencia, entendida como la influencia de ciertos actores vinculados a la industria de alimentos en el diseño e implementación de políticas públicas de salud; en este caso en particular, uno de los principales protagonistas fueron los representantes de las provincias productoras de azúcar. Por otro lado estaba la complejidad del sistema de representación federal que posee el Congreso de la Nación. La discusión de etiquetado, como fue mencionado, comenzó en la Cámara de Senadores; según su configuración, cada provincia que compone el territorio argentino tiene la misma cantidad de representantes¹⁸ en la Cámara, independientemente de su población en términos cuantitativos. Tal situación conlleva a que determinadas políticas de salud pública (como las medidas de control de tabaco) presenten resistencia por parte de las y los representantes de jurisdicciones que alegan que dichas políticas tendrían un perjuicio económico para las producciones locales, obstaculizando el debate parlamentario.

En Argentina, tres provincias concentran la producción de azúcar: Jujuy, Tucumán y Salta (Secretaría de Política Económica & Subsecretaría de Programación Microeconómica, 2018). Desde el año 2018, el presidente de la Comisión de Salud del Senado es un legislador de Jujuy, situación que demoró y

18. Las provincias cuentan con tres representantes cada una en el Senado de la Nación, dos por el partido ganador de las elecciones y una/o por la primera minoría.

obstaculizó el avance de la discusión parlamentaria sobre etiquetado frontal de alimentos, debido a que todos los proyectos que se presentaban sobre el tema eran enviados a tal comisión para su primer análisis. Sin embargo, de la misma provincia se escuchó la voz disidente de una senadora, miembro del bloque opositor al actual Gobierno nacional. Ella no solo presentó un proyecto para el establecimiento de la política de etiquetado en 2019 (Proyecto de Ley 1920/2019), sino que también trabajó de forma muy cercana con FIC Argentina y otros actores de la sociedad civil para promover que el proyecto fuera aprobado por la Cámara de Senadores.

Al momento de discutir el proyecto de ley en la Cámara de Diputados, los productores azucareros —agrupados en la asociación gremial de empresarios Centro Azucarero Argentino— no solo intentaron ejercer más presión, sino que tuvieron mayor receptividad. En primera instancia, la lógica de esta Cámara es distinta a la de Senadores; la cantidad de legisladores/as que posee cada provincia depende de su población. Si bien las provincias azucareras no son las más pobladas, ocupan espacios políticos de importancia tanto en esa Cámara como en el Poder Ejecutivo nacional y provincial. De hecho, el presidente de la Comisión de Acción Social y Salud Pública durante el tiempo que se discutió el proyecto era tucumano, y el gobernador de esa provincia era jefe de gabinete de la Presidencia de la Nación durante la votación del etiquetado en la Cámara de Diputados.

A su vez, a los pocos días de que el proyecto fuera enviado a la Cámara de Diputados para su aprobación, su presidente, actor clave dentro del oficialismo, se expresó a favor de tales economías, señalando que “los productores azucareros tienen que estar tranquilos porque poseen un grupo de diputados que pelean por los intereses de Tucumán”. Dijo, además, que él mismo estaría “acompañando el trabajo de los diputados tucumanos. Hay políticas que se piensan en un marco general sin mirar las particularidades. Creo que hay que atender la potencia que tiene el sector azucarero para Tucumán” (“Ley de Etiquetado de alimentos: Massa demuestra apoyo”, 2020).

Tales declaraciones se tradujeron en que una vez que el proyecto de etiquetado ingresó en la Cámara, se envió para su discusión a seis comisiones (cuatro más que en Senadores): Legislación General; Acción Social y Salud Pública; Defensa del Consumidor; Industria; Agricultura y Ganadería; y Economías y Desarrollo Regional. Tales giros significaban que el tratamiento de la ley se demoraría, debido a que debía ser aprobada por la votación individual de cada comisión o en forma conjunta, para lo cual necesitaba el consenso de sus autoridades. Posterior a la sanción de la norma por el Congreso, y antes de ser aprobada por el Poder Ejecutivo, el Centro Azucarero Argentino también intentó frenar el proceso, solicitándole, mediante una carta, al presidente de la Nación que vetara el artículo 6 de la norma, que impone la utilización del perfil de nutrientes de la OPS (“Etiquetado frontal: la industria azucarera pidió vetar un artículo de la ley”, 2021).

LA INDUSTRIA ALIMENTICIA

Como ha sido registrado en distintos países, esta industria ha interferido de forma permanente para obstaculizar la discusión de la política (Mialon & Da Silva Gomes, 2019). En el ámbito del Congreso, las corporaciones alimenticias desplegaron diferentes estrategias y tácticas con el propósito de dificultar el proceso político, particularmente después de obtenerse la media sanción en el Senado. Entre las estrategias puede señalarse la estrategia de información y mensajes (*information and messaging strategy*), especialmente las tácticas de lobby (*lobby policy makers*) directo ejercido hacia las legisladoras y los legisladores. Además, las acciones de cabildeo incluyeron pedidos de reuniones y audiencias, al igual que envíos de correos, con el propósito de modificar artículos del proyecto de ley.

Asimismo, diferentes representantes de la industria de alimentos participaron en los debates y las sesiones informativas de las comisiones internas del Congreso. Allí la industria fue invitada a exponer formalmente, al igual que lo fueron la so-

ciedad civil y otros sectores del gobierno como el Ministerio de Salud y la Secretaría de Comercio. En tales reuniones, los y las representantes de la industria expresaron que la medida perjudicaría a distintos sectores económicos, una técnica de interferencia denominada “destacar la importancia económica de la industria” (*stress the economic importance of the industry*) (Mialon & Da Silva Gomes, 2019).

Luego de aprobarse en el Senado, el proyecto de ley fue enviado a la Cámara de Diputados. Allí la industria de alimentos ejerció aún más presión, tanto en los medios de comunicación como de forma directa con las y los legisladores (por ejemplo, yendo despacho por despacho buscando presionarlos), para que el proyecto no se tratara (nuevamente, *lobby policy makers*). Tal presión fue manifestada por los diferentes legisladores a integrantes de la sociedad civil, en búsqueda de apoyo para lograr el tratamiento del proyecto en las comisiones de diputados.

Finalmente, a pesar de la interferencia de las corporaciones alimentarias, el 26 de octubre de 2021 en la Cámara de Diputados de la Nación se aprobó, por amplia mayoría, la ley denominada “Promoción de la Alimentación Saludable”. Posteriormente, el 12 de noviembre de 2021, la Ley 27642 fue publicada en el Boletín Oficial, oficializándose su aprobación por el presidente de la Nación.

CONSIDERACIONES FINALES

La tendencia en aumento de la prevalencia de sobrepeso y obesidad, así como de las enfermedades no transmisibles asociadas, en todos los grupos etarios de la población argentina pone de manifiesto la urgencia de avanzar en la implementación de políticas públicas efectivas, como lo han expuesto diversos organismos de derechos humanos y salud a nivel regional e internacional. El etiquetado frontal de advertencias es considerado una de las medidas más costo-efectivas que asegura la protección y promoción de los derechos a la salud, a la vida

y a la información de las y los consumidores, especialmente de niños, niñas y adolescentes.

Como se ha señalado a lo largo del presente artículo, en Argentina la discusión sobre el etiquetado de alimentos ha recorrido un largo proceso. Esto incluye asuntos como el tiempo; la presencia de un escenario heterogéneo, en cuanto a las/os diversas/os actrices y actores involucradas/os (legisladoras/es, asesoras/es, sociedad civil, sector empresarial e industria azucarera); y a las inevitables discusiones partidistas, propias de un contexto político complejo. Así, más de un año después de la aprobación del proyecto de ley en la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados logró la sanción de la Ley 27642 de “Promoción de la Alimentación Saludable”. De forma posterior, el 22 de marzo de 2022, el Poder Ejecutivo emitió la reglamentación de la norma.

La experiencia vivida por la sociedad civil argentina a lo largo de los años nos señala que el sector privado no cederá fácilmente; existe el peligro de que siga interfiriendo, tanto en los procesos de reglamentación e implementación en el Poder Ejecutivo como a través de medidas judiciales, a fin de continuar protegiendo sus intereses comerciales. Por lo tanto, es trascendental que las organizaciones continúen desarrollando acciones de investigación e incidencia en medios y política, a fin de lograr la efectiva implementación de una política de etiquetado frontal de alimentos que responda a los mejores estándares en materia de salud pública y derechos humanos.

De igual forma, es importante destacar que el ámbito más transparente para debatir una política en la cual se ven involucrados derechos humanos fundamentales, como el de la salud y la alimentación adecuada, es el Congreso de la Nación. Tal espacio, de por sí más democrático debido a su representatividad en términos poblacionales y de provincias, también es un ámbito donde los debates son totalmente públicos y los proyectos de ley son accesibles para toda la población. De igual forma, allí la sociedad civil tiene la capacidad de incidir, solicitando reuniones y participando de debates de comisión, al igual que expo-

niendo la evidencia científica en un tiempo predeterminado. Además, este espacio está abierto a los sectores industriales, lo que favorece que toda la población pueda evaluar en igualdad de condiciones las opiniones vertidas.

Finalmente, siendo ahora el turno de los distintos órganos dentro del Poder Ejecutivo para implementar y fiscalizar la política de etiquetado frontal de alimentos en todo el país, se espera que este siga el ejemplo del Congreso Nacional y sancione las normas complementarias a la ley a partir de los mejores estándares internacionales y la mejor evidencia científica libre de conflicto de interés. De esta manera, el Estado argentino cumpliría con una deuda pendiente en materia de salud pública, poniendo los derechos humanos por encima de los intereses económicos y comerciales.

REFERENCIAS

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), noviembre de 1947.
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), 1 de enero de 1995.
- Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), mayo de 1998.
- Ares, G., Varela, F., Machin, L., Antúnez, L., Giménez, A., Curutchet, M. R. & Aschemann-Witzel, J. (2018). Comparative performance of three interpretative front-of-pack nutrition labelling schemes: Insights for policy making. *Food Quality and Preference*, 68, 215-225. <https://doi.org/gdpcx4>
- Arrúa, A., Curutchet, M. R., Rey, N., Barreto, P., Golovchenko, N., Sellanes, A., Velazco, G., Winokur, M., Giménez, A. & Ares, G. (2017). Impact of front-of-pack nutrition information and label design on children's choice of two snack foods: Comparison of warning and the traffic-light system. *Appetite*, 116, 139-146. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2017.04.012>
- Cancillería objetó la Ley de Etiquetado y pidió consensuar con los países compradores de alimentos. (2020, 16 de noviembre). *Agrofy News*.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR].
Observación General 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11).
Doc. ONU E/C.12/1999/5 (12 de mayo de 1999). <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR].
Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argentina. Doc. ONU E/C.12/ARG/CO/4 (1 de noviembre de 2018).
- Comité de los Derechos de del Niño. *Observaciones finales sobre el informe de Argentina, 78º Período de Sesiones.* Doc. ONU CRC/C/ARG/CO/5-6 (1 de octubre de 2018).
- Etiquetado frontal: especialistas afirman que se “desaprovechó una gran oportunidad” al no votar la ley. (2021, 5 de octubre). *Ámbito*.
- Etiquetado frontal: la industria azucarera pidió vetar un artículo de la ley. (2021, 1 de noviembre). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/regionales/etiquetado-frontal-la-industria-azucarera-pidio-vetar-un-articulo-de-la-ley-nido1112021/>
- Freudenberg, N. (2014). *Lethal but legal: Corporations, consumption and protecting public health*. Oxford University Press.
- García Muñoz, S. (2019). *Informe Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*. OEA, REDESCA, CIDH. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/EmpresasDDHH.pdf>
- Hilal Elver, R. E. (Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación). *Visita a la Argentina. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*. Doc. ONU A/HRC/40/56/Add.3 (16 de enero de 2019). <https://www.refworld.org/es/pdfid/5c65e2c84.pdf>
- Las personas con coronavirus o en aislamiento están eximidas de obligación de votar. (2021, 3 de septiembre). *Telam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202109/567337-servini-ratifico-personas-coronavirus-aislamiento-eximidas-votar.html>
- Khandpur, N., De Morais Sato, P., Mais, L. A., Bortoletto Martins, A. P., Spinillo, C. G., Garcia, M. T., Urquizar Rojas, C. F. & Constante Jaime, P. (2018). Are Front-of-Package Warning Labels More Effective at Communicating Nutrition Information than Traffic-Light Labels? A Randomized Controlled Experiment in a Brazilian Sample. *Nutrients*, 28(10), 688. <https://doi.org/gdpc5g>

- Ley 18284 de 1969. *Código Alimentario Argentino*. 18 de julio de 1969.
- Ley de Etiquetado de alimentos: Massa demuestra apoyo a la industria azucarera (2020, 4 de noviembre). *El Resaltador*.
- Máximo Kirchner no consiguió quórum en Diputados para debatir el proyecto de ley de etiquetado frontal de alimentos. (2021, 5 de octubre). *iProfesional*.
- Mialon, M. & Da Silva Gomes, F. (2019). Public health and the ultra-processed food and drink products industry: corporate political activity of major transnationals in Latin America and the Caribbean. *Public health nutrition*, 22(10), 1898-1908.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. (2019a). 2.^a *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*. Secretaría de Gobierno de Salud. https://cesni-biblioteca.org/wp-content/uploads/2019/10/000000156scnt-ennys2_resumen-ejecutivo-20191.pdf
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. (2019b). 4.^a *Encuesta Nacional de Factores de Riesgo. Principales Resultados*. Secretaría de Gobierno de Salud. https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/4ta-encuesta-nacional-factores-riesgo_2019_principales-resultados.pdf
- Ministerio de Salud de la Nación. (2020a). *Análisis del nivel de concordancia de sistemas de perfil de nutrientes con las guías alimentarias para la población argentina*. Dirección Nacional de Abordaje Integral de las Enfermedades No Transmisibles, Ministerio de Salud de la Nación. <https://fagran.org.ar/documentos/seccion/organismos-nacionales/2020/08/analisis-del-nivel-de-concordancia-de-sistemas-de-perfil-de-nutrientes-con-las-guías-alimentarias-para-la-poblacion-argentina/>
- Ministerio de Salud de la Nación. (2020b). *Evaluación del desempeño del etiquetado frontal de advertencia frente a otros modelos en Argentina*. Dirección Nacional de Abordaje Integral de las Enfermedades No Transmisibles, Ministerio de Salud de la Nación. <https://fagran.org.ar/wp-content/uploads/2020/08/MINSAL-Investigacio%CC%81n-Etiquetado-Frontal-de-Alimentos.pdf>
- Monteiro, C. A., Conde, W. L., Lu, B. & Popkin, B. M. (2004). Obesity and inequities in health in the developing world. *International Journal of Obesity*, 28, 1181-1186. <https://doi.org/bppzxb>

- Organización de los Estados Americanos (OEA). (s. f.). *Sociedad civil*.
https://www.oas.org/es/temas/sociedad_civil.asp
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], Organización Mundial de la Salud [OMS] & Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2018). *Políticas y programas alimentarios para prevenir el sobrepeso y la obesidad. Lecciones aprendidas*. <http://www.fao.org/3/i8156es/I8156ES.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], FIDA, Organización Panamericana de la Salud [OPS], Organización Mundial de la Salud [OMS], Programa Mundial de Alimentos [WFP] & Unicef. *América Latina y el Caribe. Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutricional 2021: estadísticas y tendencias*. FAO. <https://doi.org/10.4060/cb7497es>
- Organización Mundial de la Salud [OMS] & Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2014). *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*. <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2015/Obesity-Plan-Of-Action-Child-Spa-2015.pdf>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2016). *Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil*. <https://www.who.int/end-childhood-obesity/publications/echo-report/es/>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2021, 9 de junio). *Obesidad y sobrepeso*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2016). *Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/18622>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2018, 21 de agosto). *Llaman a avanzar en el etiquetado frontal de alimentos para promover la alimentación saludable*. https://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=10253:llaman-a-avanzar-en-el-etiquetado-frontal-de-alimentos-para-promover-la-alimentacion-saludable&Itemid=234
- Naciones Unidas. (2011). *Principios rectores sobre empresas y derechos humanos*. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

- Peña, M. & Bacallao, J. (Eds.) (2000). *La obesidad en la pobreza: un nuevo reto para la salud pública*. Organización Panamericana de la Salud. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/4006?show=full>
- Ponce, M., Allemandi, L., Castronuovo, L., Tiscornia, V., Gutkowski, P & Schoj, V. (2016). *Brechas sociales de la obesidad en la niñez y adolescencia*. Unicef, Fundación Interamericana del Corazón Argentina. https://www.ficargentina.org/wp-content/uploads/2017/11/unicef_fic_informe_obesidad_baja.pdf
- Protocolo de Ouro Preto (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur). 17 de diciembre de 1994. <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-mercosur/>
- Proyecto de Ley 1920/2019. *Proyecto de Ley que implementa un sistema de etiquetado frontal de alimentos envasados destinados al consumo humano*. 26 de junio de 2019. <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1920.19/S/PL>
- Pūras, D. (Reportero Especial sobre el derecho a la alimentación). *Statement by the UN Special Rapporteur on the right to health on the adoption of front-of-package warning labelling to tackle NCDs* (17 de julio de 2020). https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26130&LangID=E#_ednref9
- Resolución Conjunta 201/2011 y 649/2011 [Secretaría de Políticas, Regulación e Institutos y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca]. Código Alimentario Argentino. 6 de octubre de 2011.
- Resolución 124 de 1996 [Mercosur]. Defensa del consumidor: derechos básicos. 13 de diciembre de 1996.
- Resolución GMC 125 de 1996 [Mercosur]. Defensa del consumidor: protección a la salud y seguridad del consumidor. 13 de diciembre de 1996.
- Resolución GMC 126 de 1996 [Mercosur]. Defensa del consumidor: publicidad. 13 de diciembre de 1996.
- Resolución GMC 26 de 2003 [Mercosur]. Reglamento Técnico Mercosur para Rotulación de Alimentos Envasados. 10 de diciembre de 2003.
- Resolución GMC 46 de 2003 [Mercosur]. Reglamento Técnico Mercosur sobre el rotulado nutricional de Alimentos Envasados. 10 de diciembre de 2003.

- Resolución GMC 45 de 2006 [Mercosur]. Defensa del consumidor: publicidad engañosa. 24 de noviembre de 2006.
- Resolución GMC 34 de 2011 [Mercosur]. Reglamentación del código aduanero del Mercosur. 17 de diciembre de 2011.
- Rios, B., Cerra, B. & Cury, C. (2020). *Etiquetado frontal de alimentos en Argentina y Brasil: barreras y facilitadores jurídicos*. Microjuris Argentina.
- Secretaría de Política Económica & Subsecretaría de Programación Microeconómica. (2018). *Informes de cadena de valor*. Ministerio de Hacienda. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspmicro_cadenas_de_valor_azucar.pdf
- Temporelli, K. & Viego, V. (2012). Obesidad, sobrepeso y condiciones socioeconómicas. El caso argentino. *Ecos de Economía*, 16(34), 151-162.
- Wickins-Drazilova, & Garrath, W. (2011). Ethics and Public Policy. En L. Moreno, I. Pigeot & W. Ahrens (Eds.), *Epidemiology of Obesity in Children and Adolescents* (pp. 7-20). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6039-9_2

Capítulo 12

Los retos de la adopción del etiquetado nutricional frontal en Brasil

Laís Amaral Mais · Mariana de Araújo Ferraz
Mariana Gondo dos Santos · Patrícia Chaves Gentil
Janine Giuberti Coutinho · Renato Barreto Florentino
Ana Paula Bortoletto Martins

INTRODUCCIÓN

Los datos del estado nutricional de Brasil revelan que el sobrepeso y la obesidad entre adultos han aumentado sostenidamente en los últimos años. En 2014, 52,5% de los adultos reportaron sobrepeso y 17,9%, obesidad (Ministério da Saúde, 2015a); en 2019, los valores fueron 55,4% y 20,3%, respectivamente (Ministério da Saúde, 2020). Del mismo modo, entre los niños de cinco a nueve años, los datos más recientes, de 2008 y 2009, muestran que 33,5% de ellos cuentan con exceso de peso y el 14,2%, con obesidad (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010).

A pesar de que en el país se consumen más alimentos *in natura* o mínimamente procesados que ultraprocesados, se ha identificado una disminución del consumo de frutas y verduras y de legumbres, que pasó de 36,5% y 66,1%, respectivamente, en 2014, (Ministério da Saúde, 2015a) a 34,3% y 59,7% en 2019, respectivamente. Estas cifras disminuyen cuando se analizan los alimentos ultraprocesados, que alcanzaron un consumo del 18,2% en 2019 (Ministério da Saúde, 2020).

La agravación del estado nutricional y de la salud —con el desarrollo de sobrepeso, obesidad y otras enfermedades no

transmisibles (ENT) como diabetes, enfermedades cardiovasculares y síndrome metabólica— tiene relación directa con el aumento del consumo de alimentos ultraprocesados, como muestran revisiones sistemáticas y metaanálisis recientes (Askari *et al.*, 2020; Chen *et al.*, 2020; Meneghelli *et al.*, 2020; Santos *et al.*, 2020; Pagliai *et al.*, 2021). De este preocupante contexto de salud y nutrición surgió la necesidad de avanzar de forma urgente con medidas regulatorias que apoyen a la población para elegir alimentos más saludables, incluyendo la mejora de la información presentada en las etiquetas de los alimentos y bebidas.

El etiquetado nutricional adecuado y efectivo, basado en evidencia científica, combinado con otras estrategias como la prohibición de la publicidad infantil, la reglamentación del *marketing*, los impuestos para alimentos ultraprocesados y la regulación de entornos alimentarios institucionales, como las escuelas, puede ser una medida efectiva en el combate contra el exceso de peso y las ENT. Esta busca informar al consumidor sobre la presencia de nutrientes potencialmente nocivos y, así, facilitar elecciones alimentarias más saludables (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2014).

Sin embargo, la falta de comprensión de las etiquetas de alimentos, que afecta al 40,0% de los consumidores brasileños (“O rótulo pode ser melhor”, 2016), ocurre principalmente por la presencia de “letras pequeñas”; es decir, términos técnicos y números, polución visual en las etiquetas y necesidad de realizar complejos cálculos por porción. Además, la aparición de términos técnicos y no estandarizados en la lista de ingredientes, las advertencias referentes a atributos de salud y la publicidad direccionada a niños y niñas son algunos de los principales problemas identificados en las etiquetas de los alimentos. Todo esto justifica el reciente proceso regulatorio para la revisión del etiquetado nutricional en Brasil (Rodrigues *et al.*, 2016; Klie-mann *et al.*, 2018; Machado *et al.*, 2018).

La Guía Alimentaria para la Población Brasileña (de aquí en adelante llamada “Guía Alimentaria”) (Ministério da Saúde, 2015b), publicada por el Ministerio de Salud (MS) para informar

y facilitar la adopción de opciones alimentarias más saludables, recomienda consumir alimentos frescos (*in natura* o mínimamente procesados) y preparaciones caseras, en detrimento del consumo de productos ultraprocesados. Estos últimos favorecen el consumo excesivo de calorías principalmente por dos motivos. Primero, por ciertas características intrínsecas en su formulación (altas cantidades de azúcares, grasas, sodio, menos fibra, hipersabor por aditivos potenciadores del sabor, alta densidad energética) que engañan a los dispositivos de regulación del organismo de saciedad. Segundo, por la forma en la que se promueven y comercializan; por ejemplo, publicidad agresiva destacando las ventajas de la “vida útil”, precio bajo, producción a gran escala, fácil disponibilidad y accesibilidad, posibilidad de comer sin atención, etc. (Monteiro *et al.*, 2012).

Al respecto, la Guía Alimentaria destaca que entre los posibles obstáculos para adoptar las recomendaciones sobre la elección de alimentos están la información y la publicidad. En este sentido, para que la población pueda ejecutar las recomendaciones de las guías, es necesario que el Estado obligue a las empresas de alimentos y bebidas a brindar la información sobre los contenidos de sus productos. Considerando el escenario de promoción de la alimentación adecuada y saludable, el objetivo de este artículo es describir y analizar los marcos legales y las etapas del proceso regulatorio de revisión de las normas de etiquetado nutricional de alimentos envasados en Brasil, enfocándose en la historia y la participación de los actores políticos involucrados.

METODOLOGÍA

Este trabajo se basó en el análisis de diversos documentos y materiales, entre ellos: normas y leyes, archivos del proceso regulatorio de etiquetado nutricional de alimentos envasados de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa) que ocurrió entre 2014 y 2020, notas de prensa, artículos científicos y legales, documentos de recomendación, informes y videos

disponibles en línea sobre el proceso regulatorio. Vale la pena mencionar que los autores de este trabajo eran profesionales de organizaciones de la sociedad civil que participaron activamente de todo el proceso regulatorio y, por tanto, vivieron la experiencia aquí reportada.

La pregunta que se propone responder en este artículo es: ¿Cómo fue el proceso que llevó a la adopción de un etiquetado nutricional frontal (ENF) en Brasil? Para responderla, en primer lugar se realizará un análisis del marco legal brasileño e internacional que sustentó legalmente el proceso. Luego, se analizará el proceso regulatorio, incluyendo una breve descripción de los marcos más importantes, los actores involucrados, la interferencia de la industria, el rol de la sociedad civil y las lecciones aprendidas.

MARCOS LEGALES NACIONALES E INTERNACIONALES

En el sistema legal brasileño existen varias disposiciones que garantizan el derecho a una información clara y adecuada. La Constitución de la República Federativa de Brasil (CRFB), promulgada en 1988 y conocida como la “Constitución Ciudadana” (Const., 1988), tiene como fuerte característica una amplia lista de derechos que garantizan la dignidad de la persona humana. De hecho, la protección del consumidor, así como la inviolabilidad de su derecho a la vida y la seguridad, están garantizados por la CRFB como derechos fundamentales. Incluso, el texto constitucional impone límites al orden económico del país, al establecer que su propósito debe ser garantizar una existencia digna a todos los brasileños. Esto significa que el desarrollo económico del país debe ser compatible con la protección de los consumidores, garantizando que la relación entre consumidores y proveedores se base en los principios de buena fe y equilibrio. Además, a nivel colectivo, la Constitución establece la salud, la alimentación y la protección de la niñez como

derechos sociales, imponiendo al Estado el deber de desarrollar políticas para su cumplimiento.

Por otra parte, la Ley 8078/1990, conocida como “Código de Defensa del Consumidor”, tiene como derechos básicos de los consumidores: (i) la protección de su vida, salud y seguridad contra los riesgos de productos peligrosos o nocivos; (ii) la divulgación del consumo adecuado de productos, a fin de garantizar su derecho a elegir; y (iii) el acceso a información clara, adecuada, precisa y visible sobre las características y composición de los productos, incluidos los riesgos que presentan, a fin de garantizar su comprensión por parte del consumidor (Lei 8078, 1990).

En 1999, la Ley 9782/1999 creó la Anvisa, una entidad administrativa independiente, vinculada al MS, que tenía la competencia para regular, controlar e inspeccionar productos que involucren riesgos para la salud pública. Entre estos productos se encuentran los alimentos y bebidas, así como sus envases y etiquetas. Es importante decir que esta ley establece que la finalidad institucional de la Anvisa es promover la salud de la población mediante el control sanitario a la producción y comercialización (que incluye el etiquetado) de productos sujetos a vigilancia sanitaria (Lei 9782, 1999). Solo después de cinco años de la creación de la Anvisa, Brasil —en un esfuerzo por armonizar sus estándares con el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur)— se convirtió en el sexto país del mundo en adoptar el etiquetado nutricional obligatorio (Monteiro *et al.*, 2005).

Casi concomitante a la creación de la Anvisa, fue publicada en 1999 la primera edición de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) del MS, que propuso respetar, proteger, promover y proveer los derechos humanos a la salud y a la alimentación (Ministério da Saúde, 2013). En esta época empezaba la preocupación por el exceso de peso, la obesidad y otras ENT. Así, el tema de etiquetado nutricional obligatorio se puso en la agenda.

Actualizada en 2013, la PNAN prevé el control y la regulación de alimentos como una de sus directrices. Además, afirma que

las acciones de prevención y tratamiento de la obesidad son una prioridad. Esta nueva edición reforzó el papel del etiquetado nutricional obligatorio como parte de las estrategias de promoción de dietas saludables y adecuadas. Sobre dichas acciones preventivas, la lógica ha estado dirigida a construir entornos favorables a los hábitos saludables, incluyendo la mejora del etiquetado nutricional de los alimentos para fortalecer la capacidad de análisis y decisión del consumidor (Ministério da Saúde, 2013).

Como se puede observar, en Brasil existe un conjunto de normas muy consolidadas que le garantizan a la población su derecho a la salud y a una alimentación sana y adecuada, incluyendo la garantía del derecho a información clara sobre los alimentos disponibles en el mercado. Este mismo conjunto de normas, por otro lado, le impone al Estado el deber de desarrollar políticas públicas para la realización de estos derechos.

Además de la legislación nacional, Brasil tiene compromisos y obligaciones de fondo en los derechos humanos internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 (Convenção sobre os Direitos da Criança). De ella se derivan obligaciones vinculantes al Estado, como el deber de establecer medidas legislativas o administrativas de protección a la niñez que consideren primordialmente el mejor interés del niño (artículos 3 y 4). En algunos casos, tales obligaciones implican que los países desarrollen un marco legal que imponga límites y deberes a ciertos actores, como las empresas, para restringir conductas que vulneren los derechos de la niñez. En este escenario, la inacción del Estado —por falta de medidas legislativas, políticas y administrativas— puede constituirse como una violación atribuida a este (Contró & Pla, 2016). Esto es particularmente importante cuando analizamos el deber del Estado brasileño de regular el etiquetado de alimentos no saludables y otras técnicas de publicidad.

Brasil ratificó la CDN y, además, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), donde se reconoce el derecho del niño y de todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24 de la CDN y artí-

culo 12 del PIDESC), lo que incluye el derecho a crecer y desarrollarse en su máximo potencial y a vivir en condiciones que permitan alcanzar los más altos estándares de salud (Comité de los Derechos del Niño, 2013a). A su vez, la conformación de un entorno sano presupone la construcción de medidas activas por parte del Estado para evitar un ambiente obesogénico, al igual que otras medidas más básicas, como garantizar el derecho a la información sobre los riesgos a la salud del consumo de productos alimenticios. Por lo tanto, el derecho a la salud tiene una necesaria interacción con el derecho a la alimentación (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR], 2000), así reconocido en el PIDESC en los artículos 11 y 12 (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 1992).

Las recomendaciones para que los Estados promuevan medidas legislativas o normativas que regulen el etiquetado de alimentos, de manera que este informe a los consumidores adecuadamente sobre los riesgos en salud, han sido incluidas en diversos compromisos y documentos recomendatorios internacionales de varias organizaciones. Entre ellas: la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020), la Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2020) o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (Ares *et al.*, 2020; Unicef & Instituto Nacional de Salud Pública [INSP], 2016; Unicef & Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor [Idec], 2019).

Con todo lo expuesto, se puede afirmar que, además de estarlo en el ámbito nacional, también a nivel internacional está clara la obligación del Estado de regular el mercado de productos alimenticios para brindar información adecuada a los consumidores, con el propósito de proteger su salud.

EL PROCESO REGULATORIO DE ETIQUETADO NUTRICIONAL DE ALIMENTOS ENVASADOS

El proceso de revisión de las normas sobre etiquetado nutricional de alimentos envasados en Brasil fue motivado por el

avance de los acuerdos internacionales en el Mercosur sobre el tema y por presión de la sociedad civil. En 2013, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea)¹, vinculado a la Presidencia de la República y responsable de monitorear las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, habló sobre el tema por primera vez en su Recomendación 007/2013. Allí, el Consea le alertaba a la Anvisa que fuera “ágil en los procesos de actualización y calificación de propuestas regulatorias de etiquetado de alimentos” (Consea, 2013).

La Anvisa atendió el pedido del Consea, y en 2014 creó el Grupo de Trabajo (GT) sobre Etiquetado Nutricional, compuesto por representantes del Gobierno, de la sociedad civil, de la academia y del sector privado. El GT realizó encuentros presenciales y consultas en línea hasta abril de 2016. Durante las reuniones, fueron identificados los principales problemas de transmisión de información nutricional y las soluciones, posibles y efectivas, relacionadas a la tabla de información nutricional, las advertencias nutricionales y al ENF (Anvisa, 2017).

Con el cierre del GT en 2016, los miembros fueron invitados por Anvisa a presentar propuestas para la revisión de las normas de etiquetado nutricional. Así, el sector privado (representado por la Asociación Brasileña de las Industrias de Alimentos [ABIA]), la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Fundación Ezequiel Dias y el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec), junto con investigadores del Laboratorio de Diseño de Sistemas de Información/Universidad Federal de Paraná (LabDSI/UFPR), presentaron sus propuestas. Las propuestas incluyeron cambios en la información presentada en la tabla de información nutricional (como la inclusión de la información sobre la cantidad de azúcares y la forma de presentar la información por 100 g o 100 ml)

1. El Consea dejó de existir en 2019; fue el primero de varios consejos cerrados por el Gobierno de Bolsonaro como medida para restringir la participación social. El 28 de febrero de 2023, el Consejo fue reinstalado por el Gobierno de Lula.

y la adopción de un modelo de ENF. Este fue el punto de mayor divergencia entre las propuestas presentadas a Anvisa, ya que la ABIA recomendó el modelo de semáforo nutricional y las demás organizaciones, alineadas con los intereses de salud pública, presentaron modelos de advertencias.

El Idec y la UFPR desarrollaron sus propuestas a partir de estudios libres de conflictos de interés, que se llevaron a cabo junto al Centro de Investigaciones Epidemiológicas en Nutrición y Salud/Universidad de São Paulo (Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde/Universidade de São Paulo Nupens/USP). Dichos estudios trataban sobre la efectividad y comprensión de los modelos de ENF (Khandpur *et al.*, 2018; Khandpur *et al.*, 2019; Sato *et al.*, 2019), e incluían la propuesta de un triángulo negro en fondo blanco con las palabras *alto em* (“alto en”, en español). Mientras tanto, la ABIA encomendó una investigación de opinión pública sobre la preferencia de los brasileños por el modelo de semáforo nutricional (Rede Rotulagem, 2017).

Después del envío de la propuesta del sector privado a través de ABIA, en junio de 2017, la industria de alimentos formó una coalición llamada Red Etiquetado (Rede Rotulagem, en portugués). Esta red estaba compuesta por las grandes asociaciones brasileñas de alimentos y bebidas ultraprocesados y otras industrias, como ABIA, la Asociación Brasileña de la Industria de Gaseosas y de Bebidas no Alcoholizadas (Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas não Alcoólicas [ABIR]), la Asociación Brasileña de Supermercados (Associação Brasileira de Supermercados), la Asociación Brasileña de Lácteos (Associação Brasileira de Laticínios), la Asociación Brasileña de Proteína Animal (Associação Brasileira de Proteína Animal) y la Confederación Nacional de la Industria (Confederação Nacional da Indústria). El discurso de la Red Etiquetado se basa en la toma de elecciones alimentarias autónomas y conscientes, información por porción de los alimentos, dieta equilibrada y libertad de elección, oponiéndose a los modelos de ENF de advertencias (ABIA, 2020).

De todas formas, en diciembre de 2017, Anvisa inició oficialmente el proceso regulatorio de etiquetado nutricional de alimentos envasados (Despacho 113, 2017), basándose en el innovador análisis de impacto regulatorio (análise de impacto regulatório [AIR]), que se aplicaría a todos los procesos regulatorios de la agencia. El AIR “es el procedimiento que, a partir de la definición de un problema regulatorio, ... contendrá información y datos sobre sus probables efectos, para verificar la razonabilidad del impacto y subsidiar la toma de decisión” (Decreto 10411, 2020). Este instrumento mejora la calidad regulatoria a partir de la sistematización del análisis del tema en cuestión, la recopilación y el análisis de datos, la identificación de alternativas mediante la comparación de sus costos y beneficios, y el abordaje de cada alternativa (Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade [SEAE], 2021).

Como parte del proceso, entre mayo y julio de 2018, ocurrió la Toma Pública de Subsidios (Tomada Pública de Subsídios [TPS]), una consulta pública (CP) técnica en línea a partir del Informe Preliminar del Análisis de Impacto Regulatorio desarrollado por Anvisa (2018), que contenía propuestas y justificaciones para el mejoramiento del etiquetado nutricional brasileño según las propuestas enviadas por los miembros del GT, evidencias científicas y experiencias internacionales. En dicho informe, Anvisa señaló que el modelo de ENF más adecuado para la población brasileña sería el modelo de advertencias. La TPS, que tenía como plazo final el 9 de julio de 2018, se extendió por 15 días gracias a una acción judicial presentada por ABIA ante la Justicia Federal en su último día, con la justificación de que era necesario presentar más estudios sobre el semáforo nutricional (Seção Judiciária do Distrito Federal [SJDF], 2018). La TPS cerró con la participación de 3579 personas/organizaciones, que hicieron 33 531 contribuciones (Anvisa, 2019a).

Las contribuciones de las organizaciones representantes de las industrias de alimentos fueron muy similares (Mialon *et al.*, 2021), considerando que ABIA aprovechó la TPS para hacer cambios en su propuesta, especialmente en el diseño del semá-

foro nutricional. Ahora se incluían las palabras “bajo”, “medio” y “alto” para los nutrientes críticos y se coloreaba toda la etiqueta con los colores del semáforo. Para mejorar y justificar su propuesta, la industria de alimentos contrató diversas consultorías, como investigadores en nutrición y empresas de diversas áreas como investigación, diseño y comunicación, empaque, análisis económico y estudios de abogacía (ABIA, 2020). Las organizaciones de la sociedad civil y la academia no cambiaron sus propuestas, manteniendo su posición que la evidencia científica disponible confirmaba ENF como el más efectivo para la protección de la salud de la población.

Con el fin de la TPS, en julio de 2018, se terminó el mandato del ex director-presidente de Anvisa, Jarbas Barbosa, médico sanitarista y epidemiólogo que defendía la salud pública y el proceso regulatorio de etiquetado nutricional. El sustituto de Jarbas, William Dib, fue nombrado por el expresidente de la República, Michel Temer (“Exclusivo: presidente da Anvisa”, 2018). Antes del nombramiento, Temer, en un almuerzo público con representantes de la industria, había expresado su oposición a las etiquetas de advertencia para alimentos no saludables, refiriéndose a ellas como “una señal de peligro”. En la misma ocasión, un representante del sector privado habló con Temer sobre la necesidad de elegir un nuevo director-presidente de Anvisa que dialogará con la industria. En la prensa, Dib también habló a favor del modelo de semáforo propuesto por la industria de alimentos, aunque este fuera en contra de las conclusiones del equipo técnico de Anvisa expuestas en el reporte del AIR sobre la adecuación del modelo de advertencias para el país (“Temer, o valor do silêncio”, 2018).

Después de casi un año de análisis a las contribuciones, en abril de 2019, Anvisa organizó una reunión para presentar los resultados de la TPS y el calendario con los próximos pasos del proceso regulatorio. En el mismo año, dicha entidad organizó reuniones técnicas que contaron con la presencia de los actores interesados en el tema de etiquetado nutricional de alimentos, como representantes del Gobierno, la sociedad civil, la acade-

mia y el sector privado. Durante esas reuniones, el equipo técnico de Anvisa presentó sus propuestas sobre los diversos aspectos de la norma de etiquetado nutricional, como el criterio de exclusión para el ENF, el uso de advertencias, la declaración de azúcares, los criterios de legibilidad, el plazo de adecuación a la norma, entre otros. Estas propuestas estaban basadas en el análisis de las contribuciones de TPS, evidencias científicas y experiencias internacionales. Es importante destacar que el diseño y el modelo de perfil de nutrientes del ENF no fueron discutidos durante los diálogos sectoriales.

En septiembre de 2019, las CP 707 y 708 fueron abiertas. Estas incluían las propuestas de Resolución del Consejo Colegiado (*Resolução da Diretoria Colegiada* [RDC]) y de Instrucción Normativa (IN) (*Instrução Normativa*) sobre etiquetado nutricional de alimentos envasados, respectivamente. Junto con la consulta pública, Anvisa también publicó la versión final del Informe de Análisis de Impacto Regulatorio sobre el Etiquetado Nutricional, en el que presentó la justificación técnica de sus propuestas (Anvisa, 2019c). La propuesta de Anvisa de ENF era una lupa que indicaba el alto contenido de azúcar añadido, sodio y grasa saturada, según un perfil de nutrientes desarrollado por la entidad que sería utilizado como criterio para aplicar o no las advertencias en los alimentos.

Al principio, la CP estaría abierta por 45 días. Sin embargo, en el penúltimo día del plazo, la Agencia la extendió por otros 30 días (hasta el 9 de diciembre). La decisión de Anvisa, en verdad, aceptó la solicitud de ABPA, la entidad que representa a los sectores avícola y porcino en Brasil y pertenece a la Red Etiquetado. Con esto, dicha entidad surgió como un nuevo actor en representación del sector del agronegocio, que hasta este momento no se había pronunciado públicamente sobre el proceso. En un párrafo, ABPA justificó su solicitud afirmando que necesitaba un plazo adicional para realizar estudios sobre la legibilidad de las etiquetas de los productos de origen animal. Al día siguiente de la solicitud, Anvisa publicó una orden (Despacho 142, 2019) autorizando la extensión del plazo.

La CP de etiquetado nutricional de alimentos envasados tuvo el récord de participación de Anvisa, con 82 158 contribuciones de 23 435 participantes (Anvisa, 2019b). Al respecto, el reporte de Anvisa visibiliza el efecto que tuvo la campaña de movilización de la sociedad civil para estimular la participación en la CP y la defensa del triángulo. Por otro lado, la contribución de ABIA, representando a la industria de alimentos y bebidas, mostró un cambio más en la propuesta original del sector. Ahora proponía una flexibilización del modelo de ENF, incluyendo una lupa más pequeña y menos llamativa que la versión presentada por Anvisa en la CP.

Anvisa señaló que había prisa para publicar la nueva norma de etiquetado nutricional, principalmente por parte de la directora relatora del proceso regulatorio, Alessandra Bastos, quien llegó a poner la aprobación de la norma en la agenda de la reunión del Consejo Colegiado (*Diretoria Colegiada* [Dicol]) de Anvisa en diciembre de 2019. Sin embargo, con la presión de la industria y la llegada de la pandemia por COVID-19 a Brasil, en marzo de 2020, la agencia retrasó la decisión. Además, Anvisa también presentó el argumento de necesitar más tiempo para analizar las contribuciones de la CP. Más aun, el escenario de salud pública fue una oportunidad para la industria de pedir un plazo mayor para la entrada en vigor de la norma, pasando de un período de 12 a 24 meses (Peres, 2021).

Durante el año 2020 también hubo dificultades en los mandatos de los directores de Anvisa, que son responsables de votar la aprobación y publicación de las normas. Es necesaria por lo menos la mitad de los directores (tres) para que se lleve a cabo una votación. En abril, la agencia llegó a quedarse sin quórum tras la salida de tres de los cinco directores. En esa ocasión, mediante un decreto emitido por el presidente de Brasil y el Ministerio de Salud, se nombraron tres personas como directores interinos, pero no asumieron el cargo de inmediato. Este proceso de nombramiento careció de transparencia, al igual que otros eventos ocurridos durante esa administración presidencial.

Según el calendario regulatorio de Anvisa, el proceso de eti-

quetado nutricional de alimentos envasados estaría terminado y publicado a finales de septiembre de 2020. Sin embargo, el 16 de septiembre de 2020, Anvisa canceló sin justificación la última reunión del mes de Dicol, que tendría lugar el 29 de septiembre. Este hecho suscitó muchas preocupaciones, porque la fecha de la reunión coincidiría con el fin del mandato de tres de los cinco directores. Así, a principios de octubre de 2020, una vez más, la agencia quedó sin cuórum para tomar decisiones. Además, no había ninguna garantía de que el proceso de etiquetado se decidiera en la próxima reunión. La falta de cuórum de votación en Anvisa estuvo relacionada con una serie de omisiones y actos administrativos del Dicol y el director-presidente de la agencia, al igual de la Presidencia de la República (Torres, 2020).

Con este escenario, Idec presentó una acción judicial en el Supremo Tribunal Federal (STF) contra todas las autoridades envueltas en la cuestión. En la demanda, Idec le solicitó al STF que garantizara: (i) el nombramiento de nuevos directores de Anvisa y (ii) la inclusión del proceso de etiquetado nutricional de alimentos envasados en la agenda de la próxima reunión de Dicol de la agencia. En el mismo día, la presentación de la acción judicial tuvo mucha repercusión en los medios de comunicación (“Grupo recorre ao STF”, 2020; “IDEC aciona STF”, 2020; Vidale, 2020), lo que presionó a Anvisa para que tomara medidas.

La solución encontrada por la Agencia fue renovar los mandatos de los directores. Así, el 8 de octubre de 2020, la reunión de Dicol ocurrió, y la nueva norma de etiquetado nutricional de alimentos envasados fue aprobada por unanimidad por los directores de Anvisa. En su voto, la directora relatora, Alessandra Bastos, dijo que “el propósito de la norma no es imponer ninguna elección, sino posibilitar el entendimiento, respetando la libertad de elección de todas las personas que viven en Brasil”. En la presentación técnica de la norma, la gerente general de alimentos de Anvisa, Thalita Lima, dijo que “con la nueva regla, los consumidores tendrán más facilidad para comparar los alimentos y decidir qué consumir, además de reducir las situaciones de engaño sobre la composición nutricional”.

A diferencia de lo que había sido presentado en la CP, la RDC 429/2020 y la IN 75/2020 aprobaron un modelo de ENF en forma de lupa con el diseño de la información modificado; ahora la letra y la etiqueta, en su conjunto, eran más pequeñas, ocupando menos espacio en el envase. Este cambio fue considerado por expertos en diseño de la información como una gran pérdida de legibilidad, claridad y simplicidad gráficas (LabDSI/UFPR, 2020).

Hasta el momento de la aprobación de la lupa, no había experiencias internacionales de implementación de ese modelo de ENF o evidencia científica para comprobar su efectividad. En realidad, la lupa fue propuesta en Canadá, pero resultó ser menos efectiva que otros modelos (Goodman *et al.*, 2018). Como el proceso regulatorio se construyó con base en evidencias científicas, la aprobación de la lupa fue controversial y sugirió una fuerte interferencia de la industria para conseguir esa modificación. Adicionalmente, el perfil de nutrientes utilizado como criterio para la aplicación de las etiquetas frontales fue empeorado, quedando solamente los valores más débiles, lo que dejó a muchos productos no saludables sin lupa (cuadro 1). Más aún, el uso de advertencias nutricionales o “*claims*” fue prohibido solamente cuando se refirieran a los mismos nutrientes del ENF, lo que mantiene el engaño de autorizar declaraciones nutricionales o “*claims*” de otros nutrientes como fibras alimentarias, vitaminas y minerales (cuadro 2).

De acuerdo con el pedido de la industria de alimentos, el plazo de entrada en vigencia se extendió a 24 meses, lo que significa que la norma solamente comenzó a valer en octubre de 2022; hay, entonces, en total cinco años para su implementación completa (hasta octubre de 2025), en el caso de gaseosas con envases retornables. La justificación de la agencia para dar plazos tan largos fueron las discusiones sobre ENF en el Mercosur. Después de años de debate, los miembros plenos del Mercosur —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— aún no lograban avanzar en la revisión de las normas de etiquetado nutricional del bloque, que incluye el etiquetado nutricional en

el frente del envase, por lo que dichas normas están desarmónicas entre los países miembros del bloque. Ante esta situación, Anvisa argumentó que si el Mercosur aprobará una norma diferente, Brasil tendría que someterse a un nuevo proceso de revisión nacional, incluyendo la posibilidad de realizar una nueva consulta pública. Por lo tanto, establecer un proceso de implementación más largo permitiría contar con más tiempo para ajustar la normativa nacional en caso de que las normas regionales cambiarán durante ese período.

Cuadro 1

Modelos de perfil de nutrientes propuestos por Anvisa en la consulta pública de 2019 y contenidos en la norma aprobada de 2020

Perfil de nutrientes presentado por Anvisa en la CP en 2019, en dos etapas de implementación				
	Perfil 1 (etapa 1)		Perfil 2 (etapa 2)	
Nutrientes/ alto en	Sólidos (100 g)	Líquidos (100 ml)	Sólidos (100 g)	Líquidos (100 ml)
Azúcar añadido (g)	≥15	≥7,5	≥10	≥5
Grasas saturadas (g)	≥6	≥3	≥4	≥2
Sodio (g)	≥600	≥300	≥400	≥200
Perfil de nutrientes de la norma aprobada por Anvisa en 2020				
Solamente el perfil 1				

Cuadro 2

Resumen de la RDC 429/2020 y la IN 75/2020

Diseño: lupa con la leyenda “alto en” para azúcar añadido, grasas saturadas y sodio
Talla: porcentaje de ocupación espacial de la etiqueta nutricional frontal
Perfil de nutrientes: Definición de azúcares añadidos: el art. 3^º I de la RDC hace una excepción a jugos en polvo, deshidratados, pulpados, purés, pastas, jugos y jugos concentrados. Esto se justifica en el Reporte de Análisis de Contribuciones de la CP. Según dicho reporte, estas excepciones: (i) crearían más alternativas para la reformulación de alimentos, a la luz de las preocupaciones expresadas por algunos agentes sobre el mayor uso ...de edulcorantes en lugar de azúcares añadidos y (ii) facilitarían la implementación y supervisión de la norma, al eliminar la necesidad de hacer una evaluación subjetiva al papel de estos ingredientes en los alimentos; es decir, si su adición se realiza para caracterizar la identidad de un producto, realizar otras funciones tecnológicas o simplemente endulzarlo. Declaraciones nutricionales o “claims”: no pueden aparecer en la parte superior del panel principal de los paquetes de alimentos con ENF. Los alimentos con alto contenido de sodio no pueden hacer declaraciones de sodio y/o sal. Los alimentos con alto contenido de grasas saturadas no pueden hacer declaraciones de grasas totales, saturadas, trans y/o colesterol. Los alimentos con alto contenido de azúcar agregado no pueden hacer declaraciones de azúcares y/o azúcares agregados. Plazos de implementación: las normas entran en vigor 24 meses después de la fecha de publicación (el 8 de octubre de 2020). Las excepciones son para: - Los productos fabricados antes del plazo de implementación de 24 meses, que pueden comercializarse hasta su fecha de vencimiento. - Los productos fabricados por empresas más pequeñas (agricultor familiar, empresario familiar rural, empresa económica solidaria, microempresario individual, pequeña agroindustria, agroindustria artesanal), que tienen 12 meses adicionales después del plazo de implementación de 24 meses. - Los refrescos en envases retornables, para los cuales se permiten 36 meses adicionales después de la fecha límite de implementación de 24 meses.

LA INTERFERENCIA DE LA INDUSTRIA DE ALIMENTOS Y BEBIDAS

Las asociaciones de alimentos y bebidas tienen un gran espacio para influir en los tomadores de decisiones en todos los poderes estatales brasileños (ACT Promoção da Saúde & Idec, 2022). Tales influencias se han tornado aún más peligrosas para la salud pública y los derechos humanos, gracias a la reducción de la participación social en el proceso de formulación de políticas, como el caso de la eliminación del Consea Nacional por la administración del presidente Bolsonaro en 2019.

Específicamente, la participación de representantes de las grandes industrias de alimentos ocurrió en todas las etapas del proceso regulatorio de etiquetado nutricional de alimentos envasados. Desde la participación en el GT, aún de forma dispersa en diversas representaciones, hasta la formación de la Red Etiquetado para trabajar de forma más coordinada —que contó con la participación de 21 asociaciones comerciales de la agroindustria, la industria de alimentos y bebidas ultraprocesados, y los supermercados—, las grandes industrias de alimentos desarrollaron numerosas actividades políticas corporativas para defender sus intereses. Es importante notar que este grupo no se posicionaba públicamente en contra de la actualización de las normas de etiquetado, sino que se proponía como parte de la solución. Así, presentó inicialmente una propuesta de ENF con el modelo de semáforo, sobre el cual las evidencias apuntan a que tiene un bajo grado de efectividad para informar y reducir el consumo de productos alimenticios potencialmente dañinos a la salud. Según la Red de Etiquetado, tal propuesta respetaría la “libertad de elección” de los consumidores (Sua Liberdade de Escolha, s. f.).

Entre las principales tácticas utilizadas para ejercer presión —según el marco conceptual elaborado por Mialon *et al.* (2017)— destaca el uso de informaciones y mensajes públicos con estudios técnicos y económicos pagados por la propia industria, además de la campaña en redes sociales llamada “Su li-

bertad de elección” (*“Sua Liberdade de Escolha”*, en portugués) (*Sua Liberdade de Escolha*, s. f.). Asimismo, la industria acudió al reclutamiento de profesionales de la salud, celebridades y consumidores para que les dieran apoyo legitimando su discurso, a través de eventos con la participación de la organización de consumidores (ABIA, 2018). Usaron también estrategias legales, como el pedido de extender la TPS y la sustitución de políticas. Por ejemplo, presentaron proyectos de ley en el Congreso Nacional para que se aprobaran otras medidas menos efectivas; igualmente, avanzaron con el acuerdo voluntario para la reducción del azúcar, firmado por asociaciones comerciales y el MS en 2018 (ABIR, 2018). Otros ejemplos de estrategias se pueden observar en el cuadro 3.

De manera transversal a todas las estrategias, se pueden observar la proximidad y el contacto constante entre los representantes de la Red Etiquetado y los tomadores de decisión de los más altos niveles; esto incluye: los técnicos de la Gerencia-General de Alimentos (*Gerência-Geral de Alimentos*) y los

Cuadro 3

Ejemplos de estrategias de interferencia de la industria en el proceso regulatorio de ENF de alimentos envasados en Brasil

- **Actuación en la política:** ABIA presionó al expresidente Temer sobre la necesidad de contrarrestar la propuesta de ENF de advertencia y apoyó el nombramiento de William Dib como director-presidente de Anvisa (*“Temer, o valor do silêncio”*, 2018). Dib hizo declaraciones defendiendo la adopción del sistema de etiquetado en forma de semáforo propuesto por la industria, lo que mostraba su alineación con la industria alimentaria desde el comienzo de su mandato y contradecía las conclusiones del Reporte Preliminar de AIR de Anvisa (*“Exclusivo: presidente da Anvisa”*, 2018). La Embajada de Italia envió una carta a Anvisa y al MS en nombre de la “industria agroalimentaria italiana” argumentando en contra de la propuesta de regulación de Anvisa; afirmaba que dicha propuesta generaría miedo en la población y afectaría los negocios entre Brasil e Italia (Processo SEI 25351.920718/2020-17, 2020). La industria se centró en impulsar proyectos de ley en el Congreso Nacional que aprobaran otros modelos de ENF. Además, se articuló otros con sectores, como el frente parlamentario agroindustrial, para impedir la tramitación de proyectos de ley de interés para la sociedad civil (Comissão de Seguridade Social e Família, 2019).

Cuadro 3 (cont.)

Ejemplos de estrategias de interferencia de la industria en el proceso regulatorio de ENF de alimentos envasados en Brasil

- **Acciones legales:** ABIA presentó una demanda contra Anvisa el último día de la TPS, y se le otorgó una orden judicial posponiendo el plazo de la consulta (SJDF, 2018).

- **Actuación en coalición:** grupos de fachada de la industria, como la Red Etiquetado y el Instituto de Tecnología de Alimentos (Instituto de Tecnologia de Alimentos), han construido piezas narrativas y de comunicación contra la propuesta de ENF de advertencia. La industria ha involucrado a otros actores como la Asociación Nacional para el Cuidado de la Diabetes (Associação Nacional de Atenção ao Diabetes) y la Federación Nacional de Asociaciones y Entidades de Diabetes (Federação Nacional das Associações e Entidades de Diabetes) para promover el modelo de semáforos. La industria alimentaria involucró grupos con conflictos de interés —como el grupo comercial de consumidores PRO-TESTE (Nunes Filho, 2019) y el Instituto Cuestión de Ciencia (Instituto Questão de Ciência) (Rede Rotulagem, 2018), una plataforma de producción y publicación científica— para defender sus propuestas. Además, desde 2018 la Red Etiquetado ha creado redes sociales para su iniciativa “Su libertad de elección”. Allí comparte contenidos sobre el etiquetado de semáforo nutricional y critica la prohibición del consumo de ciertos alimentos, el alarmismo y el modelo de etiquetado chileno; igualmente, enfoca su discurso en otros factores relacionados a la obesidad, como la educación nutricional, la reducción de porciones de alimentos y la promoción de actividad física. Para eso, tuvo el apoyo del educador físico e *influencer* Marcio Atalla. Los resultados de los estudios de opinión financiados por ABIA también fueron muy difundidos en las redes de “Su libertad de elección” (Sua Liberdade de Escolha, s. f.). Otra acción de coalición ocurrió en la CP, con una prórroga a pedido de ABPA (Processo SEI 25351.939455/2019-86, 2019).

- **Actuación sobre información:** ABIA y la Red Etiquetado contrataron un estudio de impacto económico para argumentar que los modelos de advertencia generarían catastróficas pérdidas económicas al país. Entre ellas: habría una reducción de la exportación de 1,7 billones BRL; se perderían siete billones BRL en producción; dejarían de ser generados 130 000 puestos de trabajo y un billón BRL en sueldos; y se perderían 617 millones BRL en recaudación tributaria (GO Associados & ABIA, 2018). Los cálculos fueron hechos con base en encuestas de preferencia de modelos comisionados por la propia industria y en la cuestionable asunción de qué preferencia se traduciría en retracción al consumo. Las debilidades de este estudio fueron fácilmente contestadas por la consultoría económica de académicos de USP, a pedido de Idec (Deal Assessoria e Consultoria & Idec, 2018).

directores de Anvisa, los ministros de salud que ocuparon el cargo durante el proceso regulatorio y, también, el ex presidente de la República, Michel Temer. Esa relación permanente (“Anvisa: cerca de 90% das reuniões”, 2020) garantizó, por ejemplo, la participación de representantes de Anvisa y del MS en los eventos promovidos por la Red Etiquetado, al igual que la realización de numerosas reuniones con el equipo técnico y con los directores de Anvisa para hacer presión en diferentes etapas del proceso.

Como parte de las actividades políticas corporativas, se utilizaron diferentes narrativas y argumentos en los mensajes públicos de las asociaciones y en las contribuciones presentadas en la TPS y la CP. Los principales argumentos estaban dirigidos a defender a la industria como un actor legítimo en el proceso regulatorio, al igual que a criticar dicho proceso y el ENF de advertencias.

Para defender la legitimidad de la industria, se destacaron el rol económico del sector para el desarrollo del país, la protección al derecho de elección del consumidor, la falta de educación nutricional como un problema mayor sobre las elecciones alimentarias y la contribución de la industria en la búsqueda de soluciones para la epidemia de ENT (como la reducción del tamaño de las porciones y acciones de educación nutricional y promoción de la actividad física). En cuanto a las críticas al proceso regulatorio y al sistema de etiquetado propuesto por Anvisa, la industria cuestionó su representación en dicho proceso, la evidencia científica utilizada por Anvisa, la necesidad de alineación con el Mercosur y el Codex Alimentarius, los riesgos económicos que supondrían las etiquetas de advertencia nutricional en el frente del envase (la industria alimentaria estimó una pérdida de 130 000 empleos y alrededor de 10 000 millones BRL en pérdidas para el sector), así como la supuesta ineficiencia del modelo de advertencias nutricionales adoptado en Chile (al que calificó de alarmista e ineficaz) (Mialon *et al.* 2021).

Un documento de 2020 filtrado de ABIA (Peres, 2021) expuso, en una presentación de 73 diapositivas, las estrategias y na-

rrativas planeadas y ejecutadas en nombre de la Red Etiquetado para influir en la decisión final de Anvisa. Entre las informaciones obtenidas por este documento interno destacan: el posicionamiento inicial del modelo de triángulos con el modelo de perfil de nutrientes de la OPS como el “peor escenario–evitar”; las numerosas consultorías contratadas para realizar análisis técnicos, jurídicos y económicos para el posicionamiento de la Red Etiquetado; y el cambio de posicionamiento y argumentación a lo largo del proceso regulatorio.

Cabe señalar que, a medida que avanzaba el proceso regulatorio, la Red Etiquetado modificó su propuesta para adecuarse al escenario de discusión de cada momento (cuadro 4). Inicialmente, la propuesta ideal defendida por el sector incluía el modelo del semáforo nutricional, con un perfil de nutrientes basado en porciones de tamaño reducido. Al final del proceso, se consideró la negociación para flexibilizar o ajustar la propuesta presentada para Anvisa; allí el sector pasó a aceptar un modelo de etiquetado “alto en” con el formato de lupa, el perfil de nutrientes con base en 100 g/100 ml y con algunas restricciones a “*claims*”. Por otro lado, la presión del sector privado tuvo éxito en garantizar un plazo mayor para la adecuación a las nuevas normas, incluir la lupa en tamaños reducidos y adoptar un perfil de nutrientes menos restrictivo que lo previsto en la CP.

Cuadro 4

Evolución de la propuesta de ENF de alimentos de la industria

Inicio del proceso regulatorio (Peres, 2021): modelo de semáforo nutricional
Toma Pública de Subsidios (TPS) (Rede Rotulagem, s. f.): modelo de semáforo nutricional adaptado
CP, propuesta de modelo alternativo (ABIA, 2019): modelo de lupa en tamaño más pequeño que lo propuesto por Anvisa

La táctica de la industria de ejercer influencia para lograr perfiles de nutrientes más débiles, y la consecuente clasifica-

ción de menos productos como “altos en”, es recurrente no solo en Brasil, sino también en otros países de Latinoamérica. Este mismo fenómeno se vio en países como Argentina (“Exceso de lobby”, 2020) y Uruguay (“Etiquetado en Uruguay”, 2021) durante sus procesos de definición de las normas de ENF, donde la industria se opuso al perfil de nutrientes de la OPS, el cual, de hecho, tiene como objetivo proteger la salud pública.

EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL

La participación y el compromiso de la sociedad civil desde el principio de las discusiones fue fundamental para el resultado final del proceso regulatorio. Al comienzo, hubo una gran participación de investigadores y del Idec en la discusión técnica en el GT y en la producción de evidencias científicas para apoyar el proceso regulatorio. Por medio de una colaboración entre Idec e investigadores de UFPR y de Nupens/USP fue posible desarrollar un conjunto de investigaciones que comparaban los diferentes abordajes y diseños de ENF en Brasil, incluyendo un estudio experimental aleatorizado y controlado para estudiar diferentes modelos de ENF de advertencia y el semáforo nutricional defendido por la industria de alimentos ultra-procesados (Khandpur *et al.*, 2018). Los resultados de este conjunto de evidencias demostraron que el modelo de advertencia de triángulos era el más efectivo para auxiliar a los consumidores en la identificación de productos con alto contenido de nutrientes no saludables. Del mismo modo, otros estudios conducidos por grupos de investigación independientes como la Universidad de Brasilia (Universidade de Brasília) y la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) fueron realizados con apoyo financiero de Anvisa. Estos también mostraron la superioridad del abordaje de advertencias para que haya una mejor comprensión y utilización del etiquetado por los consumidores brasileños (Bandeira *et al.*, 2021; Deliza *et al.*, 2020).

A pesar de las mejores evidencias científicas, los datos y los hechos, estos no siempre han sido suficientes para contraponer la influencia de las industrias de alimentos y bebidas en el campo político. Por tanto, la movilización de las organizaciones e institutos a favor de la alimentación y la salud y el compromiso de la sociedad han sido fundamentales para garantizar los intereses de los consumidores.

Con los avances de las discusiones sobre etiquetado nutricional de alimentos, la Alianza por la Alimentación Adecuada y Saludable (Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável) (de aquí en adelante llamada “Alianza”), una red de organizaciones y personas de la sociedad civil, lanzó en 2017 la campaña “*Você tem o direito de saber o que come*” (“Tienes el derecho a saber lo que comes”, en español) en diferentes medios de comunicación para todo Brasil (Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, 2017, 2018). La campaña tuvo como objetivo concientizar a la población sobre la necesidad de contar con información clara y confiable en las etiquetas de los alimentos, al tiempo que se divulgaba la propuesta de ENF de la sociedad civil: los triángulos de advertencia.

Desde entonces se han llevado a cabo otras campañas de medios y acciones en las calles, conocidas como “Tienda del Etiquetado” (“*Tenda da Rotulagem*”, en portugués). Estas se han desarrollado en más de 25 ocasiones en cuatro regiones brasileñas, incluyendo Brasilia (DF), diferentes ciudades de los Estados de São Paulo, Rio de Janeiro y Rio Grande do Sul, y en las capitales São Luís (MA), Belo Horizonte (MG) y Curitiba (PR). Las tiendas ocurrieron en los más diversos espacios, como plazas públicas, ferias orgánicas, universidades, congresos y conferencias académicas, así como en el edificio anexo a la Presidencia de la República. La actividad se basaba en mostrar productos reales sin y con etiquetas de advertencia en forma de triángulos, para que las personas pudieran percibir la gran diferencia que tiene el ENF en la percepción de cada producto.

Otros apoyos políticos de actores de la sociedad de gran reconocimiento y legitimidad vinieron a lo largo del proceso.

Por ejemplo, una infinidad de manifestaciones oficiales en apoyo al modelo fueron enviadas por cámaras municipales, consejos, asociaciones y entidades de defensa del consumidor, como la Asociación Nacional Pública del Ministerio Público del Consumidor (*Associação Nacional do Ministério Pública do Consumidor*), el Instituto Brasileiro de Política y Defensa del Consumidor (*Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor*), la Comisión de Defensa del Consumidor del Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil (*Organização dos Advogados do Brasil*) y la Asociación Brasileña de Procons (*Associação Brasileira de Procons*), entre otras. Igualmente, entidades médicas como la Asociación Brasileña para el Estudio de la Obesidad (*Associação Brasileira para o Estudo da Obesidade e da Síndrome Metabólica*), la Sociedad Brasileña de Hipertensión (*Associação Brasileira de Hipertensão*) y la Sociedad Brasileña de Endocrinología y Metabología (*Sociedade Brasileira de Endocrinologia e Metabologia*) también hablaron a favor del modelo de advertencias y, junto a representantes de la dirección de Anvisa, se posicionaron sobre el tema. Además, organismos internacionales como Unicef Brasil apoyaron y diseminaron la campaña promovida por la Alianza, y se posicionaron oficialmente en las CP y en reuniones con Anvisa.

También es importante mencionar el seguimiento que hizo la sociedad civil en el ámbito del Congreso Nacional. Paralelamente a la discusión de la norma en Anvisa, hubo una incidencia de la industria de alimentos en la legislatura, con propuestas de proyectos de ley en apoyo al semáforo nutricional. Idec y la Alianza participaron activamente con estrategias de impacto técnico y político y con campañas de comunicación con diputados y senadores, atrayendo a defensores y limitando su tramitación. Por otro lado, Idec también apoyó proyectos de ley que responden a las demandas de la sociedad civil.

Con la demora de Anvisa para publicar los resultados de las contribuciones de la TPS y avanzar con el proceso regulatorio, la Alianza lanzó, a fines de 2018, otra campaña de comunicación para todo el país. Esta se basó en declaraciones de doctores

(Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, 2019a), padres y madres, pacientes con ENT (Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, 2019b) y jóvenes sobre la necesidad de tener etiquetas de alimentos adecuadas. Con esto se buscaba presionar a Anvisa a realizar la CP final sobre la norma de etiquetado nutricional.

En el año siguiente, 2019, durante el período de la CP, la sociedad civil, una vez más, se movilizó por medio de la Alianza y las organizaciones miembro para divulgar y estimular la participación de la población en la CP. Además de la campaña de comunicación “*Quando abrir a boca, não fecha os olhos*” (“Cuando abra la boca, no cierre los ojos”, en español) (Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, 2019c) para la divulgación del ENF de advertencias de triángulos, se hizo un video con el paso a paso para hacer la contribución en defensa de los triángulos, considerando las dificultades de participación de la población en general (Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável, 2019d). Igualmente, las “Tiendas del Etiquetado” volvieron a realizarse en todo Brasil a través de los miembros de la Alianza, con el objetivo de presentar el modelo de triángulos y estimular la participación en la CP. Además, ocurrieron muchos eventos y discursos en las universidades públicas para debatir el tema en todo el país.

El uso de herramientas legales de transparencia y participación social fue de gran importancia para garantizar que la voz de la sociedad civil fuera escuchada. La Ley 9784/1999, que regula el proceso administrativo en el ámbito de la Administración Pública Federal, establece que es un derecho del ciudadano presentar alegatos y documentos a la Administración Pública antes de la toma de decisión y que, por su lado, es deber de la Administración tomar en cuenta la información presentada. Con base en esa ley, en la etapa final del proceso, Idec elaboró un documento con alegatos finales sobre el proceso de etiquetado que brindaba argumentos técnicos y legales, el cual fue entregado, en reuniones individuales, a cada uno de los directores de Anvisa.

En lo que respecta al trabajo legal, fue creado un mapa de posibles escenarios para el final del proceso regulatorio. A principios de 2020, Idec realizó un mapeo de diez escenarios. Para llevar a cabo esta tarea, completamos los siguientes pasos, respondiendo algunas preguntas clave:

1. Lista de escenarios: considerando las fuerzas en juego, ¿qué puede suceder para impulsar o dificultar el progreso del proceso? ¿Qué posibles escenarios están previstos en la ley o en los reglamentos internos de la agencia? Por ejemplo, ¿las normas internas permiten suspender el proceso?
2. Estudio y descripción de los escenarios identificados: ¿cuáles son los posibles escenarios dentro de los principales escenarios enumerados? Por ejemplo, en el paso 1 identificamos la posibilidad de que la industria alimentaria presente una demanda, ¿cuántos subescenarios existen dentro de este escenario identificado? (¿qué tipos de acciones se pueden presentar?, ¿qué argumentos?). ¿Estos subescenarios implican la necesidad de diferentes estrategias?
3. Principales fundamentos jurídicos: ¿qué argumentos jurídicos podrían movilizarse para hacer frente a los escenarios identificados? ¿Hay jurisprudencia útil?
4. Principales instrumentos legales: ¿qué instrumentos legales son los más apropiados para enfrentar el escenario? ¿Una notificación extrajudicial? ¿Una demanda judicial?
5. Estudio del momento: ¿cuándo se debe movilizar el instrumento legal? ¿Hay un momento más ventajoso o estratégico?
6. Estudio de otras posibilidades: ¿existen escenarios para los cuales se necesitan más acciones (comunicación o *advocacy*)? ¿Son acciones exclusivas o complementarias?

En este análisis hubo dos grandes conjuntos de escenarios. En el primero, el proceso se desarrollaría sin obstáculos o sufriría una interferencia de la industria de manera no declarada. En el segundo, la industria haría una interferencia explícita en el proceso (vía judicial).

Dentro del primer grupo fueron previstas diferentes posibilidades como: el cumplimiento del calendario regulatorio con la conclusión del proceso; la aprobación de una norma satisfactoria; la aprobación de una norma insatisfactoria; la continuación del proceso, pero con solicitud de ajustes a la norma por parte de los directores; y la interrupción del proceso por parte de los directores. En este último escenario se incluyeron todas las posibilidades derivadas de las principales justificaciones posibles para la interrupción, como la ausencia de cuórum para la votación, la solicitud de toma de vista por parte de los directores y la solicitud de suspensión del proceso para armonizar la norma en el ámbito del Mercosur. Este grupo de escenarios consideró la capacidad de *lobby* de la industria sobre Anvisa, al igual que también las posibilidades predichas en las propias normas de la agencia para detener el proceso.

Para el segundo grupo, se mapearon los escenarios en los que el proceso se judicializaría. En este análisis había dos posibilidades: o la industria presentaría una demanda durante la continuación del proceso administrativo, con el objetivo de suspenderlo, o lo haría después de la aprobación de la norma, para anularla. Para construir estos escenarios, se realizó una extensa investigación jurisprudencial para verificar cuáles son las principales bases legales que pueden ser utilizadas para suspender un proceso regulatorio o anular una norma regulatoria. Para todos los escenarios se plantearon los posibles instrumentos judiciales y administrativos, así como las posibles bases legales, que podrían ser utilizados por la sociedad civil.

Finalmente, considerando todos los obstáculos para finalizar el proceso de acuerdo con el calendario regulatorio de Anvisa, Idec presentó una acción judicial para salvaguardar el proceso de etiquetado nutricional, asegurando que la agencia decidiera sobre la nueva norma. En pocos días, incluso antes de cualquier decisión judicial, Anvisa realizó los trámites administrativos necesarios para que existiera cuórum de votación y para incluir el tema en la agenda. En un escenario de pandemia por el COVID-19, con la industria moviéndose para paralizar to-

dos los procesos regulatorios bajo la justificación del estado de calamidad pública, en octubre de 2020 se publicó la nueva norma de etiquetado nutricional de alimentos envasados.

LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Este proceso trajo grandes aprendizajes para la sociedad civil que actúa por la promoción de una alimentación adecuada y saludable en Brasil. Entre ellos, resaltamos la importancia de que las organizaciones trabajen simultáneamente con distintas estrategias. Además, a partir de nuestra experiencia, destacamos algunas lecciones clave:

- ♦ La necesidad de reunir todas las fuerzas de representación en el área de salud y conseguir el apoyo de varios órganos de fiscalización y de actores de diferentes espectros políticos.
- ♦ La experiencia de monitoreo a otros procesos regulatorios conducidos por Anvisa.
- ♦ La construcción y actualización constante de los escenarios políticos, considerando todas las posibles decisiones técnicas y políticas que podrían ocurrir.
- ♦ El desarrollo de investigaciones científicas de alta calidad y relevancia dentro de los tiempos políticos necesarios.

Una lección aprendida que tuvo mucho peso en el proceso regulatorio fue la *necesidad del trabajo conjunto entre la sociedad civil y la academia*, y el consecuente *fortalecimiento de las evidencias científicas*, como un pilar esencial de argumentación. El posicionamiento de Idec y de la Alianza se mantuvo desde el inicio del proceso porque estaba basado en las evidencias más robustas de que el modelo de advertencias propuesto —el formato de triángulos con el perfil de nutrientes de la OPS— es la combinación más beneficiosa para ayudar los consumidores a hacer elecciones alimentarias más saludables.

Hay que destacar aquí un punto clave. Anvisa definió su objetivo general de intervención regulatoria de la siguiente manera: “facilitar la comprensión de la información nutricional presente en las etiquetas de los alimentos y, por lo tanto, ayudar a los consumidores a hacer elecciones alimentarias más conscientes” (Anvisa, 2020). Al hacer énfasis en las elecciones “conscientes”, Anvisa se abstuvo de considerar la necesidad de hacer elecciones alimentarias más saludables como objetivo regulatorio, lo que facilitó la posibilidad de optar por un modelo más distante de las recomendaciones de la OMS.

La *definición del objetivo regulatorio* debe ser también blanco de gran atención para la construcción de normas de etiquetado nutricional robustas en otros países. A pesar de las diversas contribuciones de la sociedad civil y académica que señalaron la necesidad de que el objetivo regulatorio fuera garantizar información en las etiquetas para la protección de la salud de los consumidores, Anvisa no asumió este compromiso (y obligación legal institucional) en el objetivo principal de la regulación. Esa laguna sirvió para que no se adoptaran los modelos de ENF que contaban con evidencia de disminuir el consumo de productos alimenticios potencialmente nocivos a la salud ni el modelo de perfil de nutrientes de OPS (2016), desarrollado para guiar medidas regulatorias de protección de dietas saludables de acuerdo con las recomendaciones de ingesta de nutrientes de la OMS (2003).

En relación con la participación de diferentes actores en el proceso, se pudo observar que el área técnica de Anvisa, en vez de posicionarse por la defensa de la salud pública y considerar la mejor evidencia disponible para la toma de decisión sobre el tema, se posicionó como “mediadora” de una supuesta polarización entre la sociedad civil y los intereses de la industria. Tal postura fortaleció la legitimidad de los actores que representaron a la industria como parte necesaria y les dio apertura para participar en todas las etapas del proceso. A su vez, esto les permitió actuar cómodamente para incidir y posicionarse, con información actualizada sobre cada paso del proceso, incluso en los

momentos más críticos de la toma de decisión. Una postura con *mayor preocupación sobre los conflictos de interés* que tienen aquellos actores que representan intereses comerciales divergentes al del objetivo regulatorio de etiquetado nutricional podría haber reducido el nivel de interferencia. Además, le habría permitido a Anvisa tomar decisiones más alineadas con los objetivos de salud pública y sus propios objetivos como agencia regulatoria.

Además de la postura de mediación de Anvisa, destaca también una gran asimetría en la cantidad de encuentros y reuniones realizadas con los representantes del sector privado. En 2019, por ejemplo, cerca del 90 % de los compromisos registrados en las agendas de los dirigentes de la agencia fueron con empresas (“Anvisa: cerca de 90% das reuniões”, 2020). Obviamente, esos actores son los que tienen más estructura y financiamiento para mantener este tipo de contacto con agencias reguladoras. Mientras tanto, no hay ningún *estímulo o facilitación para aumentar la escucha de la sociedad civil*, especialmente en reuniones directas con los directores de la Agencia. La participación social no puede ser resumida al momento de la CP, cuando el proceso regulatorio ya está en una fase muy avanzada y consolidada para que pueda existir *de facto* una escucha antes de la decisión política final.

Uno de los logros de la sociedad civil, a pesar de no tener tanta influencia directa con los directores, fue tener la posibilidad de hacer un monitoreo al proceso regulatorio por el sistema electrónico de Anvisa. A partir de 2019, cuando el proceso podría dar pasos decisivos, Idec comenzó a monitorear de cerca todos los movimientos del proceso de etiquetado nutricional. Por su rol directo en el proceso, y también por su calificación legal como asociación representativa de consumidores, Idec hizo uso de los derechos de reconocimiento de la tramitación de los casos y de obtención de copia de los documentos del proceso, garantizados por la Ley 9789/1999. Este trabajo fue muy importante porque a través de él, la sociedad civil obtuvo información sobre el estado actual del proceso, las decisiones de la agencia y también sobre la interferencia de la industria en

el caso. Más aún, a través del *monitoreo y conocimiento de los flujos legales de la administración pública* también fue posible predecir los próximos movimientos del proceso, para que la sociedad civil tuviera la oportunidad de preparar estrategias de incidencia política y comunicación cuando fuera necesario.

Además, a lo largo de la fase final, y también en momentos de vulnerabilidad en el proceso (por ejemplo, durante el período de CP), se realizó un *monitoreo activo a la presentación de acciones legales por parte de la industria alimentaria*. El objetivo de este trabajo fue permitir que la sociedad civil identificara con anticipación cualquier intento de paralizar o invalidar el proceso regulatorio a través del Poder Judicial. El mapeo de todos los escenarios posibles fue fundamental para que Idec pudiera tomar decisiones de manera más segura y ágil en la etapa final del proceso, especialmente en el contexto de falta de cuórum de Anvisa, cuando fue tomada la decisión de presentar una demanda para garantizar la conclusión del caso.

APLICACIÓN DE LA NORMA Y CUMPLIMIENTO DEL MARCO LEGAL

El contexto legal del Estado brasileño y ciertas disposiciones afirman que este tiene la obligación de poner en marcha medidas normativas o legislativas para garantizar la mejor información para los consumidores, prestando especial atención a los niños, con el fin de proteger la salud de la población. Considerando esto, y delante de la experiencia brasileña de regulación del etiquetado nutricional de alimentos aquí descrita, surge la pregunta: ¿Es posible decir que Brasil está cumpliendo su obligación constitucional e internacional de proteger la salud de su población mediante las normas de etiquetado nutricional publicadas por Anvisa?

Analizando el proceso regulatorio, se puede afirmar que hubo concesiones en la toma de decisión en favor de los argumentos e intereses de la industria de alimentos, tales como: la

elección del modelo de diseño de lupa (sin base científica con evaluación de su efectividad); la aceptación del argumento de que otros modelos de ENF de advertencia (triángulos u octógonos) generarían “miedo” en la población; la disminución de la talla proporcional de las etiquetas informativas; y la aprobación de un perfil de nutrientes bastante lejano de las recomendaciones de OPS, lo que comprometerá el alcance del ENF a productos potencialmente nocivos a la salud. También se destacan el largo tiempo para la toma de decisión (más de seis años de proceso regulatorio) y el largo plazo para la entrada en vigor e implementación de la norma. Estos puntos permiten afirmar que Brasil aún tendrá que hacer esfuerzos para evaluar adecuadamente la norma aprobada y mejorar sus aspectos técnicos, de manera que esta se corresponda con lo que indica la mejor evidencia científica para la protección de la salud de los consumidores.

Como fue mencionado anteriormente, pasaron más de seis años hasta que este proceso regulatorio alcanzó una decisión política final por parte de Anvisa. A lo largo de este tiempo, el contexto político brasileño pasó por muchos momentos críticos de inestabilidad, que resultaron en diversos cambios de directores de Anvisa, ministros de la salud y el paso de tres presidentes de la República. Además de estos cambios de poder, que dificultaron y retrasaron el avance del proceso conducido por el área técnica, el Gobierno liderado por el presidente Bolsonaro ha adoptado una postura extremadamente liberal y de protección a los intereses comerciales, por encima de los intereses de salud pública, incluso para enfrentar la pandemia por el COVID-19. Además, al momento de los hechos, la administración federal adoptó medidas que resultaron en reveses para los derechos sociales. Entre ellas, implementación de grandes recortes presupuestarios; disolución de programas y órganos claves para las políticas públicas sobre alimentación y nutrición; y persecución de la sociedad civil organizada y los representantes de pueblos y comunidades tradicionales (FIAN Brasil, 2019).

Considerando este contexto, el resultado final del proceso regulatorio hasta el momento, que es más próximo al modelo

de ENF de advertencias que a la propuesta inicial de la Red Etiquetado, representa un avance importante y un reconocimiento al trabajo de la sociedad civil a lo largo de este período, que fue capaz de presionar y demandar que la evidencia científica y los intereses de salud pública fueran prioritarios. De hecho, la decisión de Anvisa sobre el ENF representa una de las pocas (o tal vez la única) pérdida política que han tenido las corporaciones del área de alimentos y bebidas en el Gobierno brasileño anterior, pues no han logrado impedir la norma, pero sí mitigar sus efectos.

Es importante mencionar que, de todas formas, Brasil todavía no ha cumplido su obligación de defender el mejor interés del niño mediante una regulación más amplia de las prácticas de publicidad de productos alimenticios no saludables, ultraprocesados o “altos en” nutrientes críticos. La norma brasileña no sigue la tendencia de la región (observada en Chile, Perú, México y Argentina) de vincular la regulación del ENF a otras restricciones a la publicidad dirigida a niños y presente en entornos escolares. Esto es una falta muy grave, pues un aspecto central para proteger a los niños de las prácticas del mercado es limitar su exposición a la publicidad.

El Comité de los Derechos del Niño recomienda regular la publicidad, la venta y la promoción de sustancias nocivas para la salud de los niños en los lugares donde se reúnen, así como en los medios de comunicación y en las publicaciones a las que tiene acceso el público infantil². En este sentido, los Estados deben actuar para que las técnicas de mercado y la publicidad no afecten negativamente los derechos del niño, adoptando normas adecuadas para que las empresas, por ejemplo, implementen el etiquetado de los productos de manera clara y precisa e informen a padres e hijos para que puedan tomar decisiones informadas como consumidores (Comité de los Derechos del Niño,

2. El Comité reconoce que, debido a su vulnerabilidad, es más probable que los niños consideren que los mensajes publicitarios sean veraces e imparciales, y, por lo tanto, consuman y utilicen productos nocivos.

2013a, 2013b). Más aun, el Estado tiene la obligación de asegurar que la publicidad, los envases y el etiquetado de los alimentos, u otras técnicas de publicidad, no impacten adversamente los derechos de la niñez y la adolescencia. Esto puede hacerlo a través de legislación o normas de etiquetado de alimentos y otros mecanismos de información dirigidos tanto a los padres como a los niños, para que estos puedan tomar decisiones informadas.

Esta obligación se hace más fuerte delante de la mercado-técnica de alimentos con alto contenido en grasas, azúcar y/o sal, al igual que frente a productos muy energéticos, como bebidas de alto contenido en cafeína u otras sustancias de posibles efectos nocivos, como los edulcorantes (Comité de los Derechos del Niño, 2013a). Este hecho fue reafirmado por los relatores especiales de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud (Grover, 2014). Anand Grover, por ejemplo, dice que la industria alimentaria debe abstenerse de publicitar productos no saludables a los niños o de promover mensajes engañosos sobre las propiedades de sus productos para la salud, de acuerdo con las leyes y regulaciones nacionales. Agrega el relator que el desconocimiento de tales regulaciones puede representar una violación no solo de la ley en sí, sino también del derecho a la salud (Grover, 2014).

CONCLUSIONES

Con todo eso, se puede afirmar que Brasil sí avanzó en la protección de la salud con el reconocimiento político de la agenda y la aprobación de una norma de ENF “alto en”. De todas formas, las limitaciones descritas en este artículo demuestran que, a pesar de los avances logrados, aún existen desafíos relacionados con el pleno cumplimiento de los intereses de salud pública para garantizar el derecho del niño y de todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud.

Finalmente, cabe señalar que agregar advertencias en los alimentos y bebidas no saludables e informar claramente so-

bre los riesgos de consumo de nutrientes críticos no tiene que ver con intervenir en las libertades individuales de elección. Al contrario, se trata de garantizar tal libertad, porque solamente somos capaces de elegir de manera consciente cuando estamos bien informados. El país nunca estuvo tan cerca de esta conquista, pero será necesario que la sociedad civil y la academia sin conflictos de interés sigan luchando para que toda la población tenga garantizado el derecho a saber lo que come.

REFERENCIAS

- ACT Promoção da Saúde & Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor [IdeC]. (2022). *Dossiê Big Food: como a indústria interfere em políticas de alimentação*. <https://naoengulaessa.org.br/>
- A. G. ONU, Resolución 2200 (XXI) A, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11 (16 de diciembre de 1966). <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária [Anvisa]. (2017). *Relatório do Grupo de Trabalho sobre Rotulagem Nutricional*. Gerência-Geral de Alimentos (GGALI).
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária [Anvisa]. (2018). *Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional*. Gerência-Geral de Alimentos (GGALI). http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/2977862/An%C3%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+sobre+Rotulagem+Nutricional_vers%C3%A3o+final+3.pdf/2c094688-aeec-441d-a7f1-218336995337
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária [Anvisa]. (2019a). *Relatório da Tomada Pública de Subsídios (TPS) n.º 1/2018–Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório (AIR) sobre Rotulagem Nutricional*. http://antigo.anvisa.gov.br/documents/219201/219401/Relat%C3%B3rio+da+TPS+n.+1_2018.pdf/e901c710-f06f-4207-ab6a-118f972debc3

- Agência Nacional de Vigilância Sanitária [Anvisa]. (2019b). *Relatório de análise da participação social n.º 48/2019*. http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/Relat%C3%B3rio+de+An%C3%A1lise+da+Participa%C3%A7%C3%A3o+Social+%28RAPS%29+-+CPs+707+e+708_2019.pdf/fadc718f-39fe-4c03-a1df-9e7dbf2b853c
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária [Anvisa]. (2019c). *Relatório de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional*. Gerência-Geral de Alimentos (GGALI). <http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/5313808/Relat%C3%B3rio+de+An%C3%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+sobre+Rotulagem+Nutricional.pdf/31d15194-568c-4862-82ec-97e38202b1a1>
- Agência Nacional de Vigilância Sanitária [Anvisa]. (2020). *Perguntas e respostas: rotulagem nutricional*. <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2020/perguntas-e-respostas-rotulagem-nutricional>
- Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável. (2017). *Você tem o direito de saber o que come – Anúncio para TV* [comercial subido a YouTube]. <https://www.youtube.com/watch?v=FC6eWYBYsSQ>
- Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável. (2018). *Você tem o direito de saber o que come – Anúncio para TV* [comercial subido a YouTube]. <https://www.youtube.com/watch?v=FTrZergNQVs>
- Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável. (2019a). *Doutores Carlos Monteiro, Maria Edna e Luiz Bortolotto | Médicos* [video de YouTube]. <https://www.youtube.com/watch?v=RLRccGbajbA>
- Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável. (2019b). *Fabiano Luder | Portador de diabetes tipo 2* [video de YouTube]. https://www.youtube.com/watch?v=6Xru_YtIRNk
- Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável. (2019c). *Você sabe o que você come? Quando abrir a boca, não feche os olhos* [video de YouTube]. https://www.youtube.com/watch?v=P_LiBfDP7C8
- Aliança pela Alimentação Adequada e Saudável. (2019d). *Consulta pública sobre rotulagem nutricional de alimentos* [video de YouTube]. <https://www.youtube.com/watch?v=lK733O1A5Yg>
- Anvisa: cerca de 90% das reuniões da diretoria são com empresas. (2020, 20 de agosto). *O Joio e o Trigo*. <https://ojoioeotriggo.com.br/2020/08/anvisa-cerca-de-90-das-reunioes-da-diretoria-sao-com-empresas>

- Ares, G., Antúnez, L., Giménez, A., Gugliucci, V., Vitola, A., Machín, L. & Bove, M. I. (2020). *Efectos inmediatos de la implementación del rotulado nutricional frontal en Uruguay*. Unicef, Universidad de la República. <https://www.unicef.org/uruguay/media/3256/file/Efectos%20inmediatos%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20del%20rotulado%20nutricional%20frontal%20en%20Uruguay.pdf>
- Askari M., Heshmati J., Shahinfar H., Tripathi N. & Daneshzad E. (2020). Ultra-processed food and the risk of overweight and obesity: a systematic review and meta-analysis of observational studies. *International Journal of Obesity*, 44(10), 2080-2091. <https://doi.org/h68x>
- Associação Brasileira da Indústria de Alimentos [ABIA]. (2018). Rótulo às claras. *O Globo*. <https://epoca.globo.com/rotulo-as-claras-23302718>
- Associação Brasileira da Indústria de Alimentos [ABIA]. (2020). Rotulagem Nutricional Webinar Outubro 2020 [presentación filtrada]. <https://www.documentcloud.org/documents/20507598-rotulagem-nutricional-webinar-outubro-2020>
- Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas [ABIR]. (2018, 26 de noviembre). *Em iniciativa inédita, indústrias de alimentos e bebidas lançam plano de redução voluntária de açúcares*. <https://abir.org.br/em-iniciativa-inedita-industrias-de-alimentos-e-bebidas-lancam-plano-de-reducao-voluntaria-de-acucares/>
- Bandeira L. M., Pedroso J., Toral N. & Gubert M.B. (2021). Desempenho e percepção sobre modelos de rotulagem nutricional frontal no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, 55(19). <https://doi.org/h68z>
- Chen X., Zhang Z., Yang H., Qiu P., Wang H., Zhao Q., Fang J. & Nie J. (2020). Consumption of ultra-processed foods and health outcomes: a systematic review of epidemiological studies. *Nutrition Journal*, 19(1), 86. <https://doi.org/h69g>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. *Observación General n.º 14* (2000) El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), punto 4. Doc. ONU E/C.12/2000/4 (11 de agosto de 2000).
- Comité de los Derechos del Niño. *Observación General n.º 15* sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24). Doc. ONU CRC/C/GC/15 (17 de abril de 2013a).

- Comité de los Derechos del Niño. *Observación General* n.º 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, punto 59. Doc. ONU CRC/C/GC/16 (17 de abril de 2013b).
- Comissão de Seguridade Social e Família. 1.ª sessão legislativa ordinária da 56.ª legislatura (audiência pública extraordinária). 5 de noviembre de 2019. <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/57416>
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional [Consea]. *Recomendação do Consea* 007/2013. 30 de septiembre de 2013.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 [Const.]. 5 de octubre de 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Consulta pública 707 de 2019 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária]. Proposta de Resolução da Diretoria Colegiada que dispõe sobre a rotulagem nutricional dos alimentos embalados. 13 de septiembre de 2019. http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/SEI_ANVISA+-+0734885+-+Consulta+P%C3%BAblica.pdf/a123b3c4-436a-421a-b035-b0950034ed97
- Consulta pública 708 de 2019 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária]. Proposta de Instrução Normativa que estabelece os requisitos técnicos para declaração da rotulagem nutricional nos alimentos embalados. 13 de septiembre de 2019. <http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/SEI_ANVISA+-+0734894+-+Consulta+P%C3%BAblica+708.pdf/60eb27d4-a2c7-4c04-bbc3-08927fb4d85b>
- Contró, M. G. & Pla, I. L. (2016). *Los derechos de los niños y niñas en México frente al ambiente obesogénico*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Convención sobre los Derechos del Niño [CDN], 20 de noviembre de 1989.
- Deal Assessoria e Consultoria & Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor [Idec]. (2018). *Parecer sobre o estudo de “Impactos socioeconômicos da implementação de modelos de rotulagem nutricional no painel frontal das embalagens de alimentos e bebidas” realizado pela GO Associados*.

- Decreto 10411 de 2020 [Presidente da República]. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. 30 de junho de 2020. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm
- Deliza, R., Alcântara, M., Pereira, R. & Ares, G. (2020). How do different warning signs compare with the guideline daily amount and traffic-light system? *Food Quality and Preference*, 80, 103821. <https://doi.org/h69h>
- Despacho 113 de 2017 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária]. 26 de diciembre de 2017. http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/DI_113_2017.pdf/086442bo-d6a9-43ae-af03-0eb8cc2da497
- Despacho 142 de 2019 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária]. 5 de noviembre de 2019. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/despacho-n-142-de-5-de-novembro-de-2019-226224965>
- Etiquetado en Uruguay: la salud (de la industria) primero. (2021, 10 de febrero). *Bocado*. <https://bocado.lat/etiquetado-en-uruguay-la-salud-de-la-industria-primero/>
- Exceso de lobby. (2020, 12 de noviembre). *Bocado*. <https://bocado.lat/exceso-de-lobby>
- Exclusivo: presidente da Anvisa acenou à indústria de alimentos antes de nomeação. (2018, 1 de octubre). *O Joio e o Trigo*. <https://ojoioeotrigo.com.br/2018/10/exclusivo-presidente-da-anvisa-acenou-a-industria-de-alimentos-antes-de-nomeacao/>
- FIAN Brasil. (2019). *Informe DHANA 2019: Autoritarismo, violação de direitos e fome*. https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Informe-Dhana-2019_v-final.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef] & Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor [Idec]. (2019). *Influência dos rótulos de alimentos ultraprocessados na percepção, preferências e escolhas alimentares de crianças brasileiras*. https://idec.org.br/sites/default/files/arquivos/pesquisa_idec_unicef_7.pdf
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef] & Instituto Nacional de Salud Pública [INSP]. (2016). *Análisis de regulaciones y prácticas para el etiquetado de alimentos y bebidas para niños y adolescentes en algunos países de América Latina (Argentina, Chile, Costa Rica y México)*

- y recomendaciones para facilitar la información al consumidor. <https://www.unicef.org/lac/media/1396/file/PDF%20An%C3%A1lisis%20de%20regulaciones%20y%20pr%C3%A1cticas%20para%20el%20etiquetado%20de%20alimentos%20y%20bebidas.pdf>
- GO Associados & Associação Brasileira da Indústria de Alimentos [ABIA]. (2018). *Impactos socioeconômicos da implementação de modelos de rotulagem nutricional no painel frontal das embalagens de alimentos e bebidas*.
- Goodman, S., Vanderlee, L., Acton, R., Mahamad, S. & Hammond, D. (2018). The impact of front-of-package label design on consumer understanding of nutrient amounts. *Nutrients*, 10(11), 1624. <https://doi.org/10.3390/nu10111624>
- Grover, A. (Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental). *Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud*. Doc. ONU A/HRC/26/31 (1 de abril de 2014).
- Grupo recorre ao STF para garantir alerta em produtos alimentícios. (2020, 5 de octubre). *Correio Braziliense*. <https://www.correio braziliense.com.br/economia/2020/10/4879991-olho-vivo-na-embalagem.html>
- IDEC aciona STF para que processo sobre rotulagem seja julgado logo pela Anvisa. (2020, 6 de octubre). *Jota*. <https://www.jota.info/stf/do-supremo/idec-stf-rotulagem-anvisa-06102020>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2010). *Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009: antropometria e estado nutricional de crianças, adolescentes e adultos no Brasil*. Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45419.pdf>
- Instrução Normativa (IN) 75 de 2020 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária]. Estabelece os requisitos técnicos para declaração da rotulagem nutricional nos alimentos embalados. 8 de octubre de 2020. http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/IN+75_2020_.pdf/7d74fe2d-e187-4136-9fa2-36a8dcfc0f8f
- Khandpur, N., Sato, P. M., Mais, L. A., Martins, A. P. B., Spinillo, C. S., Garcia, M. T., Rojas, C. F. U. & Jaime, P. C. (2018). Are front-of-package warning labels more effective at communicating nutrition information than traffic-light labels? A randomized controlled

experiment in a Brazilian sample. *Nutrients*, 10(6), 688. <https://doi.org/gdpc5g>

Khandpur, N., Mais, L. A., Sato, P. M., Martins, A. P. B., Spinillo, C. S., Rojas, C. F. U., Garcia, M. T. & Jaime, P. C. (2019). Choosing a front-of-package warning label for Brazil: A randomized, controlled comparison of three different label designs. *Food Research International*, 121, 854-861. <https://doi.org/gn3b4p>

Kliemann, N., Kraemer, M. V. S., Scapin, T., Rodrigues, V. M., Fernandes, A. C., Bernardo, G. L., Uggioni, P. L. & Proença, R. P. C. (2018). Serving size and nutrition labelling: implications for nutrition information and nutrition claims on packaged foods. *Nutrients*, 10(7), 891. <https://doi.org/h69j>

Laboratório de Design de Sistemas de Informação/Universidade Federal do Paraná [LabDSI/UFPR]. (2020, 7 de octubre). *Considerações gerais sobre a Instrução Normativa da Anvisa (02/10/2020) quanto ao design da informação da rotulagem nutricional frontal proposta*. Facebook. https://www.facebook.com/labdsi/posts/828252707948637?_rdc=1&_rdr

Lei 8078 de 1990. *Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências*. 11 de septiembre de 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm

Lei 9782 de 1999. *Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências*. 26 de enero de 1999. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19782.htm

Lei 9784 de 1999. *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*. 29 de enero de 1999. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm

Machado, P. C. I., Santos, A. M., Uggioni, P. L., Fabri, R. K. & Müller, J. (2018). Labeling of packaged foods in Brazil: use of terms such as homemade, traditional, and the like. *Revista de Nutrição*, 31(1), 83-96. <https://doi.org/h69m>

Meneghelli, T. S., Hinkelmann, J. V., Hermsdorff, H. H. M., Zulet, M. A., Martínez, J. A. & Bressan, J. (2020). Food consumption by degree of processing and cardiometabolic risk: a systematic review. *International Journal of Food Sciences and Nutrition*, 71(6), 678-692. <https://doi.org/gj9pq6>

- Mialon, M. & Mialon, J. (2017). Corporate political activity of the dairy industry in France: an analysis of publicly available information. *Public Health Nutrition*, 20(13), 2432-2439. <https://doi.org/gbmnx6>
- Mialon, M., Khandpur, N., Mais, L. A. & Martins, A. P. B. (2021). Arguments used by trade associations during the early development of a new front-of-pack nutrition labelling system in Brazil. *Public Health Nutrition*, 24(4), 1-9. <https://doi.org/h69n>
- Ministério da Saúde. (2013). *Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN)*. http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_nacional_alimentacao_nutricao.pdf
- Ministério da Saúde. (2015a). *Vigitel 2014: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico—Estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2014*. https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel_brasil_2014.pdf
- Ministério da Saúde. (2015b). *Guía alimentaria para la población brasileña* (Trad. Carlos Augusto Monteiro). Ministerio de Salud de Brasil
- Ministério da Saúde. (2020). *Vigitel 2019: Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico—Estimativas sobre frequência e distribuição sociodemográfica de fatores de risco e proteção para doenças crônicas nas capitais dos 26 estados brasileiros e no Distrito Federal em 2019*. http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel_brasil_2019_vigilancia_fatores_risco.pdf
- Monteiro, C. A., Cannon, G., Bertazzi Levy, R., Claro, R., Moubarac, J. C., Martins, A. P., Loouzada, M. L., Baraldi, L. & Canella, D. (2012). The Food System. The big issue is ultra-processing: the price and value of meals [Commentary]. *World Nutrition*, 3(12), 527-569. <https://worldnutritionjournal.org/index.php/wn/article/view/358>
- Monteiro, R. A., Coutinho, J. G. & Recine, E. (2005). Consulta aos rótulos de alimentos e bebidas por frequentadores de supermercados em Brasília, Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 18(3), 172-177. <https://www.scielo.org/article/rpsp/2005.v18n3/172-177>
- Nunes Filho, R. (2019). Rotulagem de alimentos e bebidas vai mudar. *Superhiper*. <https://www.abia.org.br/vsn/temp/z2019724Rotulagem.pdf>

- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2003). *Diet, nutrition and prevention of chronic diseases. Report of a Joint WHO/FAO Expert Consultation* [WHO Technical Report Series 916]. <https://www.who.int/publications/i/item/924120916X>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2014). *Global status report on noncommunicable diseases 2014*. http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/148114/1/9789241564854_eng.pdf
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020). *Manual to develop and implement front-of-pack nutrition labelling: Guidance for countries on the selection and testing of evidence-informed front-of-pack nutrition labelling systems in the WHO European Region*. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336988/WHO-EURO-2020-1569-41320-56234-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2016). *Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf?sequence=9&isAllowed=y
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2020). *El etiquetado frontal como instrumento de política para prevenir enfermedades no transmisibles en la Región de las Américas*. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y
- O rótulo pode ser melhor. (2016, sept.-oct.). *Revista do Idec*. <https://idec.org.br/em-acao/revista/rotulo-mais-facil/materia/o-rotulo-pode-ser-melhor>
- Pagliai, G., Dinu, M., Madarena, M. P., Bonaccio, M., Iacoviello, L. & Sofi, F. (2021). Consumption of ultra-processed foods and health status: a systematic review and meta-analysis. *The British Journal of Nutrition*, 125(3), 308–318. <https://doi.org/ghbrj6>
- Peres, J. (2021, 12 de marzo). Indústria de junk food levou Anvisa na lãbia para seguir bombando Danoninho. *The Intercept Brasil*. <https://theintercept.com/2021/03/12/anvisa-junk-de-food-seguir-bombando-danoninho/>
- Processo SEI 25351.939455/2019-86 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária]. Prorrogação do prazo de 45 dias para o envio de comentários e sugestões às Consultas Públicas nº 707 e 708/2019 que tratam da nova proposta de rotulagem nutricional dos

alimentos–necessidade de análise de volumosa categoria de
produtos impactados. 6 de noviembre de 2019.

Processo SEI 25351.920718/2020-17 [Agência Nacional de Vigilância
Sanitária]. Manifestação das empresas italianas do setor
agroalimentar com proposta de revisão para as novas regras de
rotulagem frontal de alimentos. 5 de junio de 2020.

Rede Rotulagem. (s. f.). *Rede Rotulagem* [página web]. [http://
rederotulagem.com.br/](http://rederotulagem.com.br/)

Rede Rotulagem. (2017). *A opinião dos consumidores*. [https://
rederotulagem.com.br/pesquisa-ibope](https://rederotulagem.com.br/pesquisa-ibope)

Rede Rotulagem. (2018, 3 de diciembre). *Newsletter semanal
da Rede Rotulagem*. [https://www.abia.org.br/vsn/temp/
z2018124ConexaoRedeRotulagem031218.pdf](https://www.abia.org.br/vsn/temp/z2018124ConexaoRedeRotulagem031218.pdf)

Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 429 de 2020 [Agência Nacional
de Vigilância Sanitária]. Dispõe sobre a rotulagem nutricional dos
alimentos embalados. 8 de octubre de 2020. [http://antigo.anvisa.
gov.br/documents/10181/3882585/RDC_429_2020_.pdf/9dc15f3a-
db4c-4d3f-90d8-ef4b80537380](http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/RDC_429_2020_.pdf/9dc15f3a-db4c-4d3f-90d8-ef4b80537380)

Rodrigues, V. M., Rayner, M., Fernandes, A. C., Oliveira, R. C., Proença,
R. P. C. & Fiates, G. M. R. (2016). Nutritional quality of packaged
foods targeted at children in Brazil: which ones should be eligible
to bear nutrient claims? *International Journal of Obesity*, 41, 71-75.
<https://doi.org/10.1038/ijo.2016.167>

Santos, F. S., Días, M. S., Mintem, G. C., Oliveira, I. O. & Gigante,
D. P. (2020). Processamento de alimentos e fatores de risco
cardiometabólicos: revisão sistemática. *Revista de Saúde Pública*, 54,
70. <https://doi.org/h69s>

Sato, P. M., Mais, L. A., Khandpur, N., Ulian, M. D., Martins, A. P. B.,
Garcia, M. T., Spinillo, C. G., Rojas, C. F. U., Jaime, P. C. y Scagliusi,
F. B. (2019). Consumers' opinions on warning labels on food
packages: A qualitative study in Brazil. *PLoS One*, 14(6), e0218813.
<https://doi.org/ghzts7>

Seção Judiciária do Distrito Federal [SJDF] (14.^a Vara Federal Cível).
Mandado de Segurança 1013249-88.2018.4.01.3400. 9 de julio de
2018. [http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/2977862/
Mem._00313_2018_CAJUD_PFANVISA_PGF_AGU-2-3.
pdf/6a561d51-bd12-48e6-9aff-23fd9e9a0c97](http://antigo.anvisa.gov.br/documents/33880/2977862/Mem._00313_2018_CAJUD_PFANVISA_PGF_AGU-2-3.pdf/6a561d51-bd12-48e6-9aff-23fd9e9a0c97)

Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade [SEAE].
(2021). *Guia para elaboração de análise de impacto regulatório (AIR)*.
Ministério da Economia. [https://www.gov.br/economia/
pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/referencias-e-
bibliografia-guia-air/guia-de-air_vfinal_150421.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/guias-e-manuais/referencias-e-bibliografia-guia-air/guia-de-air_vfinal_150421.pdf)

Sua Liberdade de Escolha. (s. f.). Página de Facebook. [https://www.
facebook.com/SuaLiberdadeDeEscolha/](https://www.facebook.com/SuaLiberdadeDeEscolha/)

Temer, o valor do silêncio e o clamor da indústria de alimentos por
intervenção. (2018, 1 de julio). *O Joio e o Trigo*. [https://ojoioetrigo.
com.br/2018/07/temer-o-valor-do-silencio-e-o-clamor-da-industria-
de-alimentos-por-intervencao](https://ojoioetrigo.com.br/2018/07/temer-o-valor-do-silencio-e-o-clamor-da-industria-de-alimentos-por-intervencao)

Torres, R. (2020, 6 de octubre). O esvaziamento literal da Anvisa. *Outra
Saúde*. [https://outraspalavras.net/outrasaude/o-esvaziamento-
literal-da-anvisa](https://outraspalavras.net/outrasaude/o-esvaziamento-literal-da-anvisa)

Vidale, G. (2020, 5 de octubre). Anvisa é alvo de mandado de segurança
por novo rótulo de alimentos. *Veja*. [https://veja.abril.com.br/
saude/anvisa-e-alvo-de-mandado-de-seguranca-por-novo-rotulo-de-
alimentos/](https://veja.abril.com.br/saude/anvisa-e-alvo-de-mandado-de-seguranca-por-novo-rotulo-de-alimentos/)

Capítulo 13

La sociedad civil y su accionar en el proceso de etiquetado frontal de alimentos en Uruguay: ¿la salud por sobre los intereses económicos?

Lucía Martínez · Diego Rodríguez
Raquel Sánchez

INTRODUCCIÓN

En el presente artículo se describe el proceso de creación y concreción de la normativa que estableció el etiquetado frontal de alimentos en Uruguay, poniendo la mirada sobre la sociedad civil y las acciones que esta realizó durante todo el proceso, particularmente bajo el marco del trabajo que emprendió la Alianza ENT Uruguay a través de la intervención denominada “Etiquetado Uy”. Así, se describen las acciones desarrolladas por la sociedad civil entre agosto de 2020 y abril de 2021 enfocadas en que se lograra establecer un etiquetado que siguiera las recomendaciones internacionales de salud pública y la evidencia científica libre de conflictos de intereses. Entre otras actividades, el foco principal era que la sociedad volviera a preguntarse qué productos nos ofrece la industria alimentaria, qué estamos consumiendo como sociedad y cómo ello afecta nuestra salud y bienestar.

En respuesta a la situación epidemiológica de las enfermedades no transmisibles (ENT) y sus factores de riesgo, además de los compromisos asumidos por el país respecto de las metas 2013-2020 y la Agenda 2030 (Objetivos de Desarrollo Sostenible), se elaboró, entre otras, la normativa concerniente al etiquetado frontal de alimentos. Sobre ella se comenzó a trabajar

en el año 2016, en un proceso con altibajos que quedaron reflejados en los diferentes cambios que la normativa ha sufrido¹.

La intervención se puede trazar con base en tres componentes: investigación, comunicación y *advocacy*² por parte de la sociedad civil, a través del liderazgo de la Alianza ENT Uruguay. El desarrollo de acciones desde cada componente hace parte de un plan estratégico de intervención en la sociedad que busca dar visibilidad a la temática, colocar el etiquetado frontal de alimentos como tema en la agenda de la opinión pública y defender el derecho a la salud a través de normativas que velen por ello, lejos de la injerencia y la interferencia de la industria. Entre las acciones que se desarrollan destaca la comunicación, que está enfocada en la población y las autoridades gubernamentales. Además, la fiscalización por parte de la sociedad civil incluye acciones de contralor, que permiten la exigencia del cumplimiento de la normativa. Esto genera evidencia que puede colaborar con la toma de decisiones de las autoridades de la salud, evitar la interferencia de la industria alimentaria y defender el derecho a la salud de la población por sobre los intereses económicos.

Como resultado del proceso, en el año 2018, se estableció un primer decreto que definía el etiquetado frontal de alimentos. Este incluía el aspecto gráfico y el perfil de nutrientes, pero no incluía la regulación de publicidad y *marketing* de productos procesados y ultraprocesados³, entre otras posibles políticas vinculadas a la alimentación y los entornos alimentarios. Esta

1. El proceso de la normativa inició como consecuencia de los compromisos que el país decidió afrontar como estrategia para cumplir las metas 2013-2020, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

2. El término *advocacy*, si bien se traduce del inglés como “abogacía”, suele implicar acciones relacionadas con la defensa de los derechos, en este caso de la salud, al igual que la incidencia y acciones que se relacionan con quienes toman las decisiones en términos de políticas de salud alimentaria, para el caso.

3. Respecto a los productos ultraprocesados, se sigue la definición del sistema NOVA de clasificación de alimentos.

normativa fue modificada en dos oportunidades por el Gobierno que asumió el mandato en el año 2020⁴, el cual definió un nuevo perfil de nutrientes, desconociendo todo el proceso realizado, las recomendaciones internacionales de salud pública y la evidencia científica disponible a ese momento.

Con el cambio de proceder de las autoridades nacionales y de la salud en forma inconsulta, y la modificación sucesiva de los decretos ya vigentes, la intervención de la sociedad civil fue necesaria para visibilizar en la opinión pública los cambios que se hicieron a la normativa y conseguir que el tema quedara en la agenda. Para el desarrollo de la estrategia de intervención, se procedió por medio de la investigación, realizando una sistematización de datos de antecedentes a nivel nacional y en la región. A partir de allí se esperaba poder elaborar un plan de acción de comunicación y de *advocacy* en forma integrada, anclado en las situaciones cotidianas y la evolución del proceso de implementación del etiquetado frontal de alimentos.

ANTECEDENTES

En la actualidad, los estilos de vida y las prácticas sistemáticas y cotidianas de las personas que están vinculadas a factores de riesgo comportamentales —como el consumo de tabaco, el consumo nocivo de alcohol, el bajo nivel de actividad física y la alimentación no saludable— se asocian a la prevalencia de enfermedades no transmisibles (ENT) (hipertensión, diabetes tipo 2, enfermedades cardiovasculares y respiratorias crónicas, entre otras) (Ministerio de Salud Pública [MSP], 2018). El aumento de estas enfermedades está acompañado de un cambio en los

4. Decreto 246 de 2020 [Presidencia de la República]. El cual modificó el reglamento bromatológico nacional, relativo al rotulado de alimentos. 8 de septiembre de 2020; Decreto 34 de 2021 [Presidencia de la República]. Sustitución del anexo del Decreto 246/020, relativo al rotulado de alimentos y creación de comisión interministerial, integración y funciones. 1 de febrero de 2021.

hábitos alimentarios y el estilo de vida, por lo que el sobrepeso y la obesidad son uno de los principales factores de riesgo para que se desarrollen.

Hay que considerar, además, que a lo largo de los años se ha demostrado la importancia que tienen las experiencias en los primeros años de vida para la creación de conductas alimentarias. Dichas experiencias se gestan desde la niñez, en convivencia con los diversos entornos alimentarios que transitamos; la familia, las instituciones educativas, los lugares de encuentro social y los espacios laborales generan una diversidad de formas de vincularse con los alimentos. Así, vamos adquiriendo con naturalidad aquellas prácticas que se encuentran en nuestro entorno y naturalizando conductas que luego impactan en nuestro estado de salud en la adultez.

En este sentido, es preocupante la situación actual en cuanto a la alimentación, el tipo de productos alimenticios disponibles y el aumento en el consumo de ultraprocesados. La prevalencia de personas que consumen menos de cinco porciones diarias de frutas y verduras pasó de 84,9% a 90,8% entre 2006 y 2013 (MSP, 2018). Las ventas per cápita de productos ultraprocesados en Uruguay crecieron un 146% entre los años 1999 y 2013 (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2015). Además, entre 2006 y 2013 aumentó la prevalencia de hipertensión arterial, la prevalencia de obesidad y sobrepeso, y hubo un aumento de glucosa en sangre.

Las ENT “son en conjunto responsables de casi el 70% de todas las muertes en todo el mundo” (World Health Organization [WHO], 2021). Y en Uruguay corresponden al 54,5% (MSP, 2018). Más aún, al tener en cuenta la mortalidad por COVID-19, se puede observar que de los casos en los que se cuenta con información (529 personas de las fallecidas hasta el 10 de marzo de 2021), 479 presentaban comorbilidades: 340 casos presentaron cardiopatía (64%); 148 casos, diabetes (28%); y 68 casos, obesidad (13%). Lo anterior muestra indicios de que las comorbilidades asociadas aumentan el riesgo frente a esta enfermedad (MSP, 2021).

Uruguay cuenta desde el año 2006 con la declaración del rotulado nutricional obligatorio de alimentos envasados en ausencia del cliente, por resolución del Grupo Mercado Común (Resoluciones GMC n.º 46/03 y 47/032), incorporado al Reglamento Bromatológico Nacional a través del Decreto 117/006. Sin embargo, este no cumplió con los objetivos iniciales, ya que muchos estudios informan que el consumidor no lee la información que se declara en el envase, en parte por el tamaño de la letra y en parte por el uso de términos muy técnicos que no toda la población entiende. Esto motivó al Gobierno de ese momento a pensar medidas que contribuyeran a lograr una lectura rápida que, igualmente, aportara información clara sobre la composición nutricional de los alimentos industrializados que se consumen. Con esto se buscaba mejorar la selección de productos y disminuir el consumo de nutrientes críticos que son factores de riesgo para las ENT.

Frente a esta situación epidemiológica, resultaba imperioso reforzar y crear políticas de salud pública que abordan esta problemática. Fue así que en el año 2013 se creó la Ley de Protección de la Salud de la Población Infantil y Adolescente a través de la Promoción de Hábitos Alimenticios Saludables⁵. En el año 2016, desde el Ministerio de Salud Pública se convocó la conformación de un grupo de trabajo interinstitucional que comenzó a trabajar para crear una ley que informara al consumidor y regulara la exposición a ofertas alimentarias más saludables. Este trabajo partió de reconocer que “durante décadas, los enfoques para abordar la obesidad no han reconocido la in-

5. La Ley 19140 “Protección de la Salud de la Población Infantil y Adolescente a través de la Promoción de Hábitos Alimenticios Saludables” de 2013 es el marco legal para promover intervenciones en los centros educativos orientadas a mejorar los hábitos de los niños y adolescentes en relación con la alimentación y la actividad física. Esta ley le otorga al Ministerio de Salud Pública la responsabilidad de elaborar una lista de grupos de alimentos y bebidas nutricionalmente adecuados (Ordenanza 116/014), además de prohibir la publicidad de ultraprocesados dentro de las instituciones educativas.

fluencia del sistema alimentario y el medio ambiente en la configuración de las preferencias alimentarias, socavando la capacidad de los niños y los padres de tomar decisiones informadas” (Arrúa, Curutchet, *et al.*, 2017, p. 139).

Cabe resaltar que este grupo de trabajo consideró necesario generar evidencia científica que sustentara la toma de decisiones en la elaboración de políticas de salud. Así, se buscó que la normativa tuviera como base el análisis de información generada en nuestro país y que se contextualizaran los hallazgos con los datos de otras partes del mundo, con el objetivo de “modificar el entorno alimentario para superar las barreras hacia una alimentación saludable y promover el consumo de productos saludables” (Arrúa, Curutchet, *et al.*, 2017, p. 139).

En la tabla 1 que figura a continuación se presenta un esquema de una parte de las investigaciones realizadas en Uruguay, las cuales permitieron ajustar el diseño del sistema de advertencias en alimentos al contexto del país con base en la evidencia científica internacional. Además, dichas investigaciones fueron insumos que se consideraron en las discusiones sobre el etiquetado frontal de alimentos.

Junto con las investigaciones realizadas, y en relación con las acciones implementadas en el camino de la regulación y reglamentación en torno a políticas de salud, en especial sobre tema de alimentación, en 2016, el Ministerio de Salud —con el apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y un nutrido grupo de instituciones gubernamentales, académicos y organizaciones de la sociedad civil— publicó la *Guía alimentaria para la población uruguaya* (MSP, 2016). Esta se centró en la toma de decisiones del consumidor, al brindar información que lleva a la reflexión y busca que la población construya una visión crítica sobre la alimentación.

Del mismo modo, las investigaciones que dieron base científica a las decisiones tomadas en relación con el rotulado frontal de alimentos analizaron aspectos como imagen gráfica (color y forma) y texto de la advertencia, así como el impacto

Tabla 1
Investigaciones base para el diseño del proyecto de etiquetado frontal de alimentos

Autores	Objetivo	Resultados principales
Arrúa, Machín <i>et al.</i> (2017, p. 2309)	“Comparar las advertencias con las dos etiquetas nutricionales de EFA* semi directivas y no directivas más comunes (GDA y sistema de semáforo, respectivamente) en términos de atención dirigida a objetivos, influencia en la percepción de salubridad de productos con alto contenido energético, azúcar, grasa y/o sodio contenido y capacidad para diferenciar entre productos saludables y menos saludables”.	Se evidencia el potencial que tiene el sistema de advertencia nutricional para identificar productos con ingredientes críticos. La percepción sobre la advertencia nutricional puede modificar la toma de conciencia sobre productos no saludables.
Arrúa, Curutchet <i>et al.</i> (2017, p. 140)	“Evaluar la influencia relativa de dos esquemas de etiquetado nutricional al frente del paquete, el sistema de semáforo y el sistema de advertencia chileno, y el diseño de la etiqueta en la elección de los alimentos por parte de los niños”.	La inclusión de una advertencia nutricional podría mejorar la conciencia sobre el perfil nutricional en niños. La inclusión de <i>claims</i> (fotos de frutas, dibujos animales, nutrientes claves) influye en la toma de decisión de niños y niñas. El diseño octogonal tiene mayor impacto en las decisiones informadas de niñas y niños que el sistema de advertencia basado en los colores del semáforo.

* EFA: etiquetado frontal de alimentos.

Tabla 1 (cont.)
Investigaciones base para el diseño del proyecto de etiquetado frontal de alimentos

Autores	Objetivo	Resultados principales
Cabrera <i>et al.</i> (2017, p. 3360)	“Evaluar la influencia de las características de diseño de las advertencias como un esquema de etiquetado nutricional de EFA en la percepción de salubridad de los consumidores y captura atencional”.	La advertencia nutricional octogonal con bordes, y con la inclusión de la palabra “exceso en”, tiene mayor potencial para influenciar el consumo no sano de productos. El color negro en la figura octogonal fue el que tuvo mayor potencial de atención por parte del consumidor. Se recomienda tener presente la posición y el tamaño de la advertencia nutricional para lograr mayor influencia en la toma de decisiones.
Machin <i>et al.</i> (2018a, p. 56)	“Evaluar la influencia de dos esquemas de etiquetado nutricional de EFA una versión modificada del sistema de semáforos y el esquema de alerta chileno en las compras de alimentos de los consumidores ante un objetivo de salud”.	Los consumidores que tenían como propósito elegir productos saludables se vieron positivamente influenciados por la presencia de la advertencia nutricional para ambos sistemas de advertencia.
Machin <i>et al.</i> (2018b, p. 670)	1. “Evaluar cómo la información del <i>Journal of Nutrition Education and Behavior</i> sobre bajo contenido de nutrientes incluido en el sistema de etiquetado del semáforo influyó en la percepción de los consumidores sobre la salubridad de los productos con un alto contenido de 1 nutriente clave”. 2. “Comparar el sistema de semáforos con advertencias nutricionales en términos de percepción de salubridad”.	La inclusión de un sistema de advertencia (en forma de semáforo) puede influir para tomar decisiones más saludables. La etiqueta estudiada puede desalentar el consumo frecuente de productos con etiqueta de advertencia nutricional. Como desventaja están las posibles asociaciones positivas en la diferenciación por colores y por contenidos de nutrientes.

del mensaje en la toma de decisiones del consumidor. De los resultados obtenidos, se concluyó que se debía implementar un sistema de advertencia con diseño octogonal, con fondo negro, y con bordes y letras blancas. Además, este debía incluir la palabra “exceso” cuando los productos procesados y ultraprocados envasados en ausencia del consumidor presentaran exceso de azúcares, grasas totales, grasas saturadas y sodio agregados durante el proceso de elaboración, de acuerdo al perfil de nutrientes recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS). El diseño gráfico elegido reportó mejores resultados en cuanto a toma de decisiones más saludables al momento de elegir los productos alimenticios por parte de la población.

Igualmente, el grupo de trabajo sugirió la redacción de un decreto en una primera etapa, para acortar los tiempos de aprobación que llevaría una ley. De esta forma, en 2018, el Poder Ejecutivo aprobó un primer decreto (272/018) que establecía un etiquetado frontal de advertencia, con el aspecto gráfico mencionado anteriormente. Este tenía, sin embargo, un perfil de nutrientes resultado de la flexibilización de lo recomendado por la OPS.

En el proceso de elaboración de este decreto participaron los ministerios de Salud Pública (MSP); Industria, Energía y Minería (MIEM); Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP); Economía y Finanzas (MEF); Educación y Cultura (MEC); y Desarrollo Social (MIDES). Además, fueron partícipes el Instituto Nacional de Alimentación, la Intendencia de Montevideo (en representación del Congreso de Intendentes), la Comisión Honoraria para la Salud Cardiovascular y el sector académico, representado por el grupo interdisciplinario “Alimentación y Bienestar” de la Universidad de la República. Finalmente, también participaron organizaciones internacionales como la OPS, Unicef y la FAO.

Una vez se contó con una primera versión del decreto, se realizaron las consultas internacionales correspondientes (con la Organización Mundial del Comercio) y también se lo puso a consideración pública de la población y las organizaciones nacionales e internacionales interesadas en manifestar su opinión o propuestas de cambio, quienes tenían para hacerlo un

período de 60 días (MSP, 2017). Durante la consulta pública del proyecto de decreto, realizada entre junio y agosto del 2017, se recibieron un total de 140 respuestas. Estas provenían de ciudadanos, instituciones nacionales e internacionales, academia, asociaciones académicas y gremiales, organizaciones de consumidores y la industria de alimentos (MSP, 2017). Todos los aportes recibidos fueron debidamente analizados, como quedó reflejado en el documento que consolida todas las respuestas a la consulta pública (MSP, 2019).

Posterior a la firma del Decreto 272/018 sobre rotulado frontal de alimentos y al envío del proyecto de ley al Parlamento el 29 de agosto del 2018, se notificó a la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 15 de noviembre del 2018. Allí se abrió un período de comentarios hasta el 15 de febrero del 2019, que posteriormente se amplió hasta el 30 de marzo del 2019 a solicitud de los Estados miembros. Durante esta segunda instancia de consulta, se recibieron 34 comentarios, provenientes de instituciones nacionales e internacionales públicas y privadas, de la industria de alimentos y de la Comisión Europea (MSP, 2017). Se recibieron comentarios favorables sobre el proyecto por parte de ciudadanos, asociaciones académicas y organizaciones nacionales e internacionales, quienes destacaron la utilidad de la medida para el control y la prevención de la obesidad y las ENT. También se recibieron observaciones y sugerencias de modificaciones por parte de asociaciones gremiales y de la industria de alimentos.

A pesar de que el primer decreto (272/018) surgió de un trabajo intersectorial, estaba respaldado en evidencia científica y, además, fue puesto a consulta pública, el Gobierno que asumió el mandato el mismo día que comenzaba a regir su obligatoriedad (1 de marzo de 2020) lo suspendió y puso en revisión esta normativa. Esta revisión resultó en el cambio de la fórmula de cálculo y la modificación del perfil de nutrientes, dos veces en menos de un año.

El primer cambio se hizo público a través del Decreto 246/020 en setiembre de 2020. Este llevó a que el perfil de nu-

trientes definitivamente se alejara de todas las recomendaciones planteadas por OPS, además de darle una nueva prórroga a la industria para su implementación hasta el 1 de febrero de 2021. Pero meses más tarde, el 26 de enero de 2021, se dejó sin efecto este decreto y se publicó un tercer y nuevo decreto (034/021) (segundo cambio) que implicó mayor flexibilización en el perfil de nutrientes. Este surgió a partir de una propuesta del Ministerio de Industria, Energía y Minería, y está vigente al día de hoy.

LOS SUCESIVOS CAMBIOS DEL ETIQUETADO

Dado que el etiquetado frontal de alimentos quedó definido por un decreto del Poder Ejecutivo y no por una ley, la normativa es fácilmente modificable por el Gobierno. En la primera normativa (2018), y a solicitud de la industria, se les había otorgado a las empresas 18 meses de plazo para poder adaptarse a la nueva norma, argumentando, entre otras cosas, la posibilidad de reformular sus productos antes de que el cumplimiento fuera obligatorio. Por tanto, la entrada en vigencia de la normativa y su cumplimiento quedó definida para el 1 de marzo de 2020, fecha en la que cambiaron el Gobierno y nuevo presidente. En los días previos, la industria alimentaria realizó acciones de *lobby* para que se modificara la normativa, incluyendo entre sus argumentos que era mejor utilizar otro tipo de etiquetado como el “semáforo”, además, mencionaban que esta medida tendría efectos económicos como el aumento de precios y la posible pérdida de fuente laboral. Esto fue expresado públicamente en televisión y periódicos.

Del 1 al 10 de marzo de 2020 estuvo vigente el primer decreto y, por ende, las empresas debían etiquetar sus productos en caso de que correspondiera. Sin embargo, se pudo observar en los puntos de venta que esto no fue así; solo cumplieron algunas de las empresas. La corta duración de la vigencia se debió a que el nuevo Gobierno propuso revisar la normativa, para lo

cual emitió el Decreto 91/020⁶, que suspendió la obligatoriedad durante 120 días para la revisión por parte de una comisión interministerial, en la cual no participarían ni la sociedad civil, ni sociedades científicas, ni la academia. En los hechos, esta situación ofició como una prórroga para el cumplimiento del etiquetado frontal.

Durante los diez días en los que el etiquetado fue obligatorio, la Universidad de la República, en conjunto con Unicef, evaluó su impacto en la toma de decisiones de las personas al momento de comprar los productos alimenticios. Se constató que al enfrentarse al etiquetado frontal de advertencia en los paquetes de los productos, la mayoría de las personas elegían productos con menor cantidad de octógonos que indicaran “exceso en” o productos sin ellos, que eran, por ende, más saludables (Ares, Antúnez *et al.*, 2020). A pesar de la evidencia científica generada, la cual respaldaba la efectividad del sistema de advertencia elegido y aplicado, cuando culminó el proceso de revisión de la normativa, en setiembre de 2020, se realizaron cambios al perfil de nutrientes (incluida la forma de cálculo) a través de la publicación de un nuevo decreto (246/020). Esta nueva norma se alejaba aún más de las recomendaciones de OPS y generó una nueva prórroga a la obligatoriedad, que ahora entraría en vigencia a partir del 1 de febrero de 2021.

Las modificaciones para debilitar el perfil de nutrientes no terminaron con el Decreto 246/020. A tres días de que comenzara la obligatoriedad de cumplir con este (1 de febrero de 2021), se anunció una nueva modificación que quedó plasmada en el Decreto 034/021. En la tabla 2 se pueden observar de forma comparativa los perfiles de nutrientes que se establecieron en los distintos decretos.

Durante el periodo en el que sucedieron las diversas modificaciones, desde la sociedad civil se intentó acceder a espa-

6. Prórroga de plazo establecida en el art. 11 del Decreto 272/018, referente al Rotulado de Alimentos y creación de una comisión de trabajo multidisciplinaria.

Tabla 2
Comparación de límites exigidos en los decretos 272/018, 246/020 y 034/021

Ítem	Decreto 272/018	Decreto 246/020		Decreto 34/021	
Base de cálculos	Calorías por porción	100 g de alimentos sólidos	100 ml de alimentos líquidos	100 g de alimentos sólidos	100 ml de alimentos líquidos
Límites de grasas totales	35% de las calorías totales	9 g	4 g	13 g	4 g
Límites de grasas saturadas	12% del valor calórico de la porción	4 g	3 g	6 g	3 g
Límites de azúcares	20% del valor calórico total o 3 g por cada 100 g.	- 10 g - 12 g/100 g en productos que cumplan las siguientes condiciones: máximo de hasta 80% de las calorías aportadas por azúcares; sin adición de edulcorantes no nutritivos.	- 3 g - 5 g/100 ml en productos sin edulcorantes no nutritivos. - 7 g/100 ml en productos que cumplan las siguientes condiciones: máximo de 80% de las calorías aportadas por azúcares; sin adición de edulcorantes no nutritivos.	13 g	- 3 g - 5 g en productos sin edulcorantes no nutritivos - 7 g en productos que cumplan las siguientes condiciones: máximo de 80% de las calorías aportadas por azúcares; sin adición de edulcorantes no nutritivos

Tabla 2 (cont.)
Comparación de límites exigidos en los decretos 272/018, 246/020 y 034/021

Ítem	Decreto 272/018	Decreto 246/020		Decreto 34/021
Límites de sodio	500 mg cada 100 g, o 8 mg por 1 caloría.	400 mg	200 mg	500 mg 200 mg
Excepciones	Quedarán exceptuados de rotular por exceso de azúcares los productos que cumplan simultáneamente las siguientes tres condiciones: - Contenido de azúcares menor o igual a 7 g/100 g. - No contener edulcorantes no nutritivos. - Que las calorías provenientes de los azúcares representen menos del 80% del valor calórico total.			
Decreto 272/018	Se exceptúan la lactosa y los azúcares naturalmente presentes en las frutas y verduras utilizadas como ingredientes en los alimentos. Se exceptúan las grasas saturadas provenientes de frutos secos y semillas utilizadas como ingredientes en los alimentos. Se exceptúan las grasas provenientes de frutos secos y semillas utilizadas como ingredientes en los alimentos.			
Decreto 246/020	Se exceptúan las grasas provenientes de frutos secos y semillas utilizadas como ingredientes en los alimentos.			
Decreto 34/021	Se exceptúan la lactosa y los azúcares naturalmente presentes en las frutas y verduras utilizadas como ingredientes en alimentos.			

cios de intercambio con personas claves en la toma de decisión sobre políticas de salud, sin que se obtuviera respuesta o aplazándose las reuniones acordadas. La no consulta a las diferentes organizaciones profesionales, académicas y a la sociedad civil sostenida fue una forma de acción de las autoridades del momento. Así, los continuos cambios realizados a la normativa de etiquetado frontal no se realizaron basados en la evidencia científica disponible. Ni se realizaron procesos públicos y abiertos de consulta ni se siguieron las recomendaciones internacionales de salud pública, y tampoco se consultó a los organismos internacionales que podrían tener injerencia en el tema. Todo esto evidencia un proceso de poca transparencia.

Esta última modificación fue en contra de la normativa armonizada del Mercosur (Resolución 36/19)⁷ en cuanto a la defensa de los derechos de los consumidores. La mencionada resolución, en el artículo 1, establece el principio de progresividad y no regresión. Este indica que

los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos de los consumidores que se derivan de las normas internacionales y nacionales, sin retroceder en los estándares de tutela alcanzados en los niveles normativos de protección ni en la implementación de la política de protección del consumidor, considerando costos y beneficios de las medidas que se propongan (Resolución GMC 36, 2019).

Igualmente, en el artículo 8, el principio de prevención de riesgos indica que “los proveedores actuarán preventivamente cuando exista probabilidad razonable de una amenaza derivada de productos o servicios que afecten la salud o la seguridad de los consumidores” (Resolución GMC 36, 2019).

La forma en que se sucedieron dichas modificaciones y las

7. La Resolución 36/19 establece 14 principios fundamentales para actualizar los sistemas de protección al consumidor de los Estados miembros; entre ellos, el principio de consumo sustentable y el principio antidiscriminatorio.

decisiones tomadas por las autoridades del Gobierno muestran que estas respondieron a una fuerte interferencia de la industria alimentaria, sumada a las acciones de *lobby* realizadas por la Cámara Industrial de Alimentos y de la Asociación de Importadores y Mayoristas de Almacén (Ares, Bove *et al.*, 2020). Como ya han mencionado otros autores, “la industria alimentaria ha sido identificada como vector de enfermedades, a través de su suministro de productos alimenticios poco saludables, sus estrategias de marketing y su actividad política empresarial” (Mialon *et al.*, 2015, p. 519).

De todas formas, las acciones de incidencia de información a la población desarrolladas por la sociedad civil, en especial por la Alianza ENT Uruguay, junto con los académicos y profesionales destacados en la temática, lograron que se mantuvieran el aspecto gráfico recomendado por OPS, la palabra “exceso en” y la advertencia octogonal con fondo negro, borde blanco y texto blanco.

Mialon *et al.* (2015) proponen una serie de categorías sobre la interferencia de la industria. En la Tabla 3 (página siguiente) se describen algunas de ellas.

Para el caso uruguayo, podemos identificar que las acciones implicaron:

1. **Brindar información** sobre los beneficios de proteger a la industria nacional por lo que significa para la economía del país (puestos de trabajo, ingresos generados, inversión en infraestructura de las empresas), también se dijo que la medida de etiquetado implicaría un aumento de precios, perjudicando a los consumidores (Ares, Bove *et al.*, 2020). Las grandes compañías, además, continuaron resaltando sus acciones de responsabilidad social empresarial.
2. Esto también se puede observar en una segunda categoría, al ofrecer **iniciativas de apoyo financiero** al Ministerio de Salud Pública cuando estaba comenzando la pandemia. Así lo hizo, por ejemplo, Coca Cola, donando una ambulancia y ofreciendo otros tipos de apoyo (“Locatarios de Cuchilla

Tabla 3

Estrategias de la industria alimentaria

Categoría	Descripción
Estrategia de brindar información	Prácticas a través de las cuales la industria difunde información beneficiosa para sus actividades, con el fin de influir en las políticas de salud pública y los resultados de una manera que favorezca a las corporaciones.
Estrategia de incentivos financieros	La industria proporciona fondos, obsequios y otros incentivos a políticos, partidos políticos y otros tomadores de decisiones.
Estrategia de construcción	Busca ganar el favor de la opinión pública y de otras partes interesadas, como los medios de comunicación y el público comunidad de salud. La industria propone alternativas como las iniciativas voluntarias o la autorregulación.
Estrategia legal	La industria también demanda a sus opositores y cuestiona las políticas públicas en los tribunales como parte de una estrategia legal.
Estrategia de fragmentación y desestabilización	Se refiere a las prácticas empleadas por la industria para prevenir y contrarrestar las críticas a los productos o prácticas de una empresa

Fuente: adaptado de Mialon et al., 2015, p. 521.

de Guaviyú”, 2020). El otro claro ejemplo es la empresa McDonald’s, que ofreció de manera gratuita el “Menú McGracias” a los funcionarios del área de la salud en mayo de 2020 (“Un combo McDonald’s gratis”, 2020).

3. Por otra parte, la industria participó en **reuniones con el Gobierno** para plantearles su visión sobre este tipo de políticas, al tiempo que difundía a través de medios de prensa otras propuestas alternativas al etiquetado frontal de advertencia como, por ejemplo, el GDA o el semáforo. Si bien la normativa definitiva no incluyó regulación de publicidad y *marketing*, la cámara de anunciantes mencionó que este tipo de regulaciones no son efectivas y que es mejor

una autorregulación. Igualmente, repitieron públicamente que necesitaban más tiempo para aplicar la normativa; para adaptar sus productos (reformulándolos) o cambiar los empaques que ya estaban en el mercado.

4. Una vez concretado el etiquetado, la industria realizó **acciones legales**⁸ contra este, iniciando recursos administrativos ante el Poder Ejecutivo.

Todas estas acciones finalmente lograron debilitar el etiquetado frontal de alimentos, plasmado en el decreto vigente al día de hoy (034/021). Esto provocó que, en los hechos, transcurriera un año sin su aplicación, sin fiscalización y con cumplimiento parcial por parte de las empresas. A su vez, esto ha llevado a que haya una competencia desleal entre ellas, perjudicando a aquellas que cumplieron desde el inicio. En cuanto a los consumidores, la política actual llevó a confusión y los privó de información nutricional clara y concisa, afectando principalmente la información nutricional, sobre todo en productos de consumo infantil.

Por la forma en que sucedieron estos cambios, cuando se concretó el último decreto, se encendió la alarma de distintos sectores de la sociedad y de diferentes organizaciones vinculadas a la salud, principalmente nucleadas en la Alianza ENT Uruguay. Estas difundieron a la población su postura contraria a los cambios y, además, se reunieron con las autoridades pertinentes para expresarles su preocupación por la forma como se tomaron las decisiones. En paralelo, desde la Alianza ENT se desarrollaron acciones para evitar una mayor interferencia de la industria y lograr el mejor etiquetado frontal posible, las cuales quedan reflejadas en los objetivos y las metodologías del presente documento.

8. Expedientes en el Ministerio de Salud Pública de Uruguay: 12/001/1/4998/2018, 12/001/1/6133/2018, 12/001/1/6135/2018, 12/001/1/1332/2019, 12/001/1/5194/2020, 12/001/3/5733/2020.

OBJETIVOS

En el marco de la situación epidemiológica nacional y de las acciones y los procesos mencionados en los antecedentes, las acciones realizadas desde la sociedad civil representada en la Alianza ENT Uruguay tuvieron los siguientes objetivos:

GENERAL

Realizar acciones para la prevención y el control de las enfermedades no transmisibles y sus factores de riesgo, contribuyendo a la implementación de una herramienta que brinde al consumidor información clara, rápida y que favorezca la toma de decisiones más saludables al comprar productos alimenticios industrializados.

ESPECÍFICOS

1. Asegurar que se logre un etiquetado nutricional frontal de advertencia en alimentos.
2. Conocer la opinión de la población sobre el etiquetado frontal de advertencia.
3. Conocer la disposición de la población a cambiar su conducta de compra de productos alimenticios industrializados, principalmente los ultraprocesados.
4. Realizar seguimiento al nivel de cumplimiento de la industria alimentaria respecto a la normativa vigente.
5. 5. Desarrollar e implementar una estrategia de comunicación hacia la población y los decisores políticos para visibilizar la importancia del etiquetado frontal de alimentos y de ser críticos con los productos que consumimos.
6. Evitar la interferencia de la industria en la definición de las políticas de salud del Estado.

METODOLOGÍA

Como forma de proceder a nivel metodológico, se puede trazar una ruta con base en la Gestión Basada en el Resultado (de aquí en adelante GBR), en la medida que esta se trata de

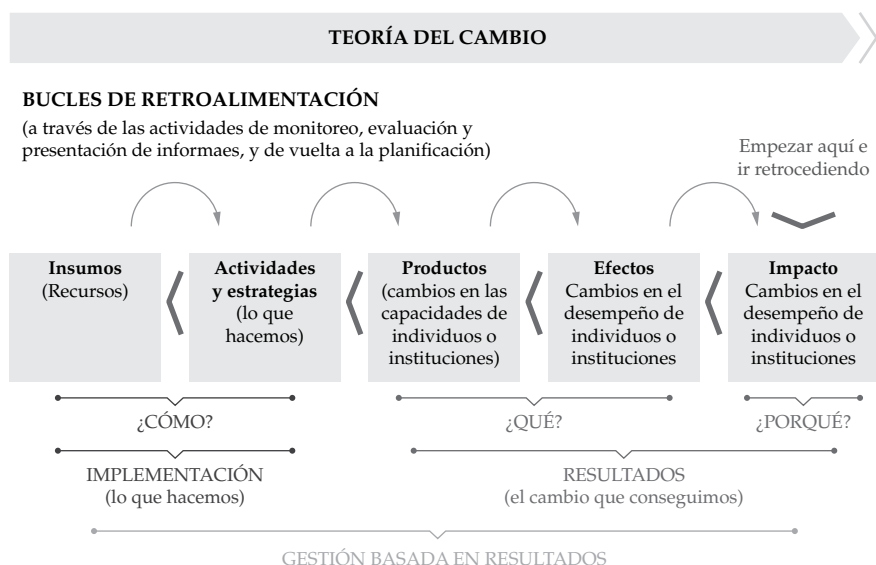
una estrategia (o un enfoque) de gestión mediante la cual todos los actores que contribuyen directa o indirectamente al logro de un conjunto de resultados se aseguran de que sus procesos, productos y servicios favorecen la consecución de los resultados finales deseados (productos, efectos y objetivos o impacto de nivel superior). Los actores utilizan a su vez la información y las evidencias relativas a los resultados reales para fundamentar sus decisiones sobre el diseño, la dotación de recursos y la implementación de los programas y las actividades, así como para rendir cuentas y elaborar informes. (Unicef, 2017, p. 6).

- ♦ De esta manera, para cumplir los objetivos propuestos, se elaboró un plan de trabajo que busca desarrollar las siguientes acciones:
- ♦ Desarrollo e implementación de acciones de incidencia política.
- ♦ Desarrollo y realización de una encuesta de opinión a la población sobre el etiquetado frontal de alimentos y aspectos vinculados a los hábitos de consumo.
- ♦ Monitoreo periódico de la implementación del etiquetado frontal de alimentos en los puntos de venta.
- ♦ Canal de consulta para que la ciudadanía pueda informarse sobre si los productos que compra están cumpliendo con la normativa vigente, como forma de empoderamiento y cuidado de su salud.
- ♦ Desarrollo y lanzamiento de una campaña en medios de comunicación (televisión, radio, redes sociales, etc.).
- ♦ Trabajo en red con otras organizaciones para fortalecer el rol de la Alianza ENT Uruguay en la sociedad, velando por el control y la prevención de las ENT y sus factores de riesgo.

- ♦ Tomando como referencia la metodología utilizada por Unicef para cambios de condiciones en la niñez, que se observa en la ilustración 1, la aplicamos para desarrollar las intervenciones vinculadas al Etiquetado Uy. Particularmente, nos enfocamos en los tomadores de decisión sobre políticas de salud, así como en los tomadores de decisiones sobre compras en el hogar, para la inducción a decisiones más saludables.

Ilustración 1

Gestión Basada en Resultados



Fuente: Unicef, 2017, p. 7.

Las acciones realizadas por la sociedad civil para velar por la salud de la población, en particular por una alimentación saludable, lideradas por la Alianza ENT Uruguay, implicaron principalmente: (i) investigación, enfocada en conocer la opinión de la sociedad, su disposición a cambiar conductas de compra y la fiscalización del cumplimiento del etiquetado en los puntos de venta; (ii) *advocacy*, para evitar la interferencia de la industria

y buscando que los gobernantes tomaran decisiones basadas en evidencia científica libre de conflictos de interés, además de permitir la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones; y (iii) acciones de comunicación en medios, para dar soporte y visibilidad a las acciones realizadas.

La consulta de opinión pública sobre el etiquetado, el monitoreo al cumplimiento del etiquetado en puntos de venta, la vigilancia comunicativa en medios masivos y redes sociales, la utilización de la producción de evidencia realizada por la academia, así como el asesoramiento con técnicos especializados en la temática, han dado pautas de un trabajo metodológicamente compatible con la GBR. En este sentido, a continuación se proponen algunas etapas como estructura metodológica de la GBR, que se analizan en forma comparativa con las acciones realizadas.

Tabla 4

Análisis comparativo fases de la GBR y el proceso de Etiquetado Uy

Etapas de la GBR	Proceso Etiquetado Uy
Planificación estratégica	Se toman en cuenta antecedentes sobre etiquetado: acciones de los Gobiernos, investigaciones, evidencias científicas, posturas regionales y avances en otros países.
Implementación	Trabajo en el campo de intervención sobre etiquetado frontal de alimentos. Reunión con actores claves.
Monitoreo	Registro de las noticias y la evidencia que fueron surgiendo.
Evaluación	Evaluación de las actividades realizadas a través de expresiones públicas de los actores, <i>feedback</i> de la sociedad a través de los canales de comunicación y decisiones que se tomaron sobre la política pública.
Presentación de informes	Elaboración de informes sobre el monitoreo que se realizó, además de publicación de artículos en revistas no arbitradas, con el fin de informar a la sociedad sobre el proceso y la situación del etiquetado frontal.

ACCIONES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Las principales acciones desde la sociedad civil organizada se centraron en hacer evidente la información para que sea accesible a la población; solicitar mayor transparencia en la toma de decisiones para el diseño de las políticas de salud pública; solicitar que estas políticas se basen en evidencia científica libre de conflictos de interés; y que se cuente con la participación de la sociedad civil en los procesos de elaboración, seguimiento y evaluación.

ACCIONES DE INCIDENCIA EN LOS DECISORES POLÍTICOS

Teniendo en cuenta los principales actores involucrados en los cambios, se realizaron reuniones con ellos, además de una conferencia de prensa dirigida a toda la ciudadanía, para manifestar la visión de la sociedad civil sobre la situación. A continuación se detallan las intervenciones realizadas.

Tabla 5
Principales acciones de advocacy

Intervención	Participantes
Reunión con el ministro de Industria, Energía y Minería	Alianza ENT
Reunión con el ministro de Salud	Alianza ENT, Sindicato Médico del Uruguay (SMU) y Sociedad Uruguaya de Cardiología.
Reunión con el Congreso de Intendentes	Alianza ENT, SMU
Reunión con la presidenta de la Comisión de Salud de la Cámara de Representantes (Parlamento)	Alianza ENT
Conferencia de prensa	SMU, Alianza ENT, Sociedad Uruguaya de Cardiología y Asociación de Trasplantados del Uruguay.

Dentro de los argumentos planteados sobre la no conformidad con los cambios realizados, la Alianza se centró en exponer:

- ♦ Que hay una pérdida de información debido a la flexibilización del perfil de nutrientes, lo que implica un aumento de los límites a partir de los cuales se consideraría “exceso en” azúcares, sodio, grasas totales y grasas saturadas.
- ♦ Que las modificaciones afectaban principalmente a productos dirigidos a niños y niñas⁹.
- ♦ Que las modificaciones al etiquetado frontal se originaron en el Ministerio de Industria, Energía y Minería, cuando se trata de una política de salud pública.
- ♦ Que falta información sobre cómo se realizaría la fiscalización del cumplimiento de la normativa, sumada a la no definición de la institución responsable de llevarla a cabo y la forma de sanción frente al incumplimiento.
- ♦ Se plantearon los argumentos que demuestran que los cambios se realizaron sin sustento en evidencia científica ni en recomendaciones de salud pública.

ENCUESTA A LA POBLACIÓN

Con la finalidad de conocer la opinión de la población sobre el etiquetado frontal de alimentos y su disposición a cambiar de conducta al momento de comprar productos alimenti-

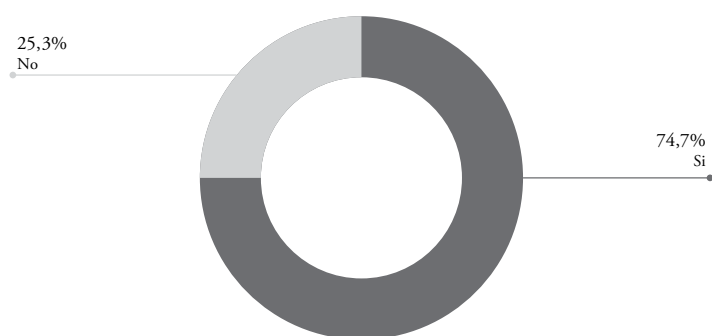
9. Es necesario modificar los entornos alimentarios para promover el consumo de productos saludables. Las estrategias utilizadas por la industria alimentaria están orientadas a hacer que los niños crean que los productos son más saludables, sabrosos y divertidos. Para ello, las empresas suelen utilizar personajes animados, imágenes de frutas y declaraciones nutricionales en los empaques para influir en la percepción que los niños tienen de sus productos. Se ha demostrado que el uso de etiquetas de advertencia en el frente del envase desincentiva a los niños a elegir estos productos, a pesar de dichas estrategias de *marketing*.

cios, se realizó una encuesta en las principales ciudades de todo el país entre octubre y noviembre de 2020. La información que se obtuvo nos permitió conocer la percepción desde el lado de la demanda.

Con los resultados de la encuesta se pudo saber que el 74,7% de la población estaba enterado de la medida tomada por el Gobierno de incluir sellos de advertencia en los productos envasados en ausencia del consumidor. El 80,3% había visto los octógonos en algún paquete o botella, frente a un 13,7% que no; un 6,0% no recuerda las advertencias de exceso de nutrientes críticos (gráficas 1 y 2, respectivamente).

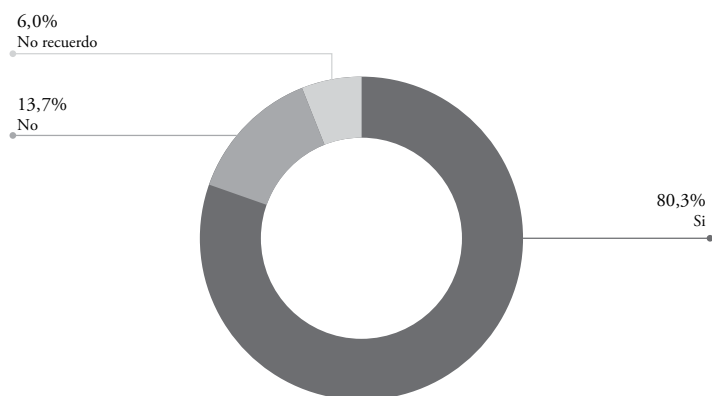
Gráfica 1

¿Estaba enterado/a de la medida de incluir estos sellos de advertencia?



Gráfica 2

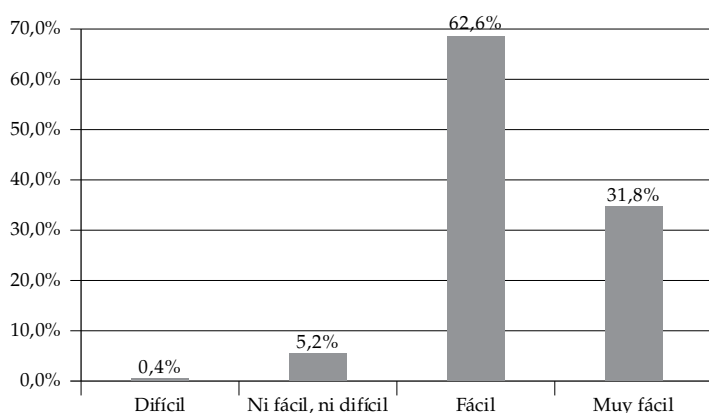
¿Ya ha visto estos sellos en algún paquete o botella?



Uno de los principales objetivos que tenían la elección del sistema de advertencia y las investigaciones previas era garantizarle accesibilidad a la información a la población, para tomar decisiones conscientes al momento de comprar productos envasados. En este sentido, el 94% de los encuestados indica que el etiquetado es fácil o muy fácil de entender (gráfica 3).

Gráfica 3

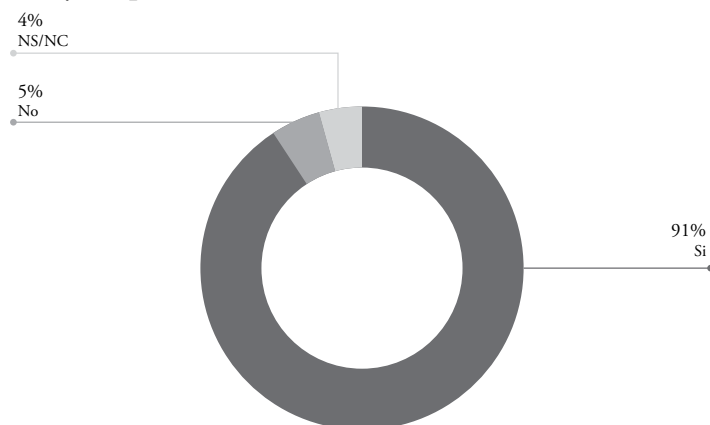
¿Qué tan fáciles o difíciles de entender le resultaron los sellos?



Frente a la inclusión de los sellos de advertencia (octógonos) que indican cuando un producto tiene exceso de azúcar, grasas totales, grasas saturadas y sodio, el 91% de la población entiende que esta iniciativa tiene beneficios para la salud (gráfica 4).

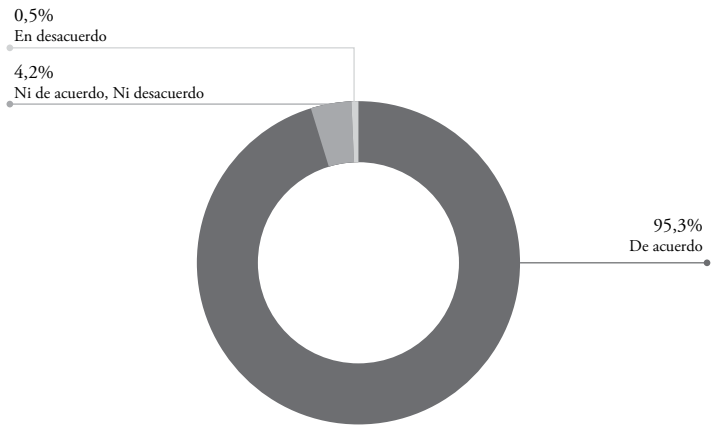
Gráfica 4

A su entender, ¿la inclusión de sellos de advertencia en los alimentos tiene beneficios para la salud?



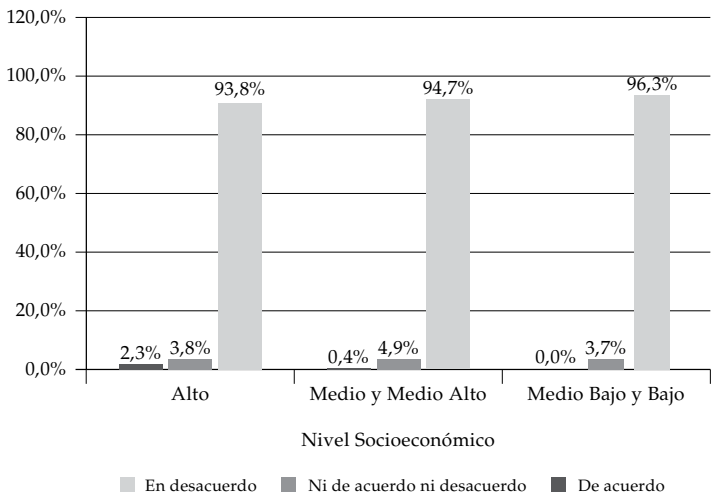
Este resultado coincide con el nivel de aceptación del etiquetado frontal de alimentos, pues el 95% de la población está de acuerdo con la medida, como se visualiza en la gráfica 5.

Gráfica 5
¿Está de acuerdo con que se incluyan estos sellos de advertencia en los alimentos y bebidas?



Estos niveles de aceptación se mantienen incluso al observar la respuesta según el nivel socioeconómico. El 93,8% de los encuestados de nivel socioeconómico alto está de acuerdo, así lo está el 94,7% de los de nivel medio y medio alto, y el 96,3% de los encuestados de nivel bajo y medio bajo.

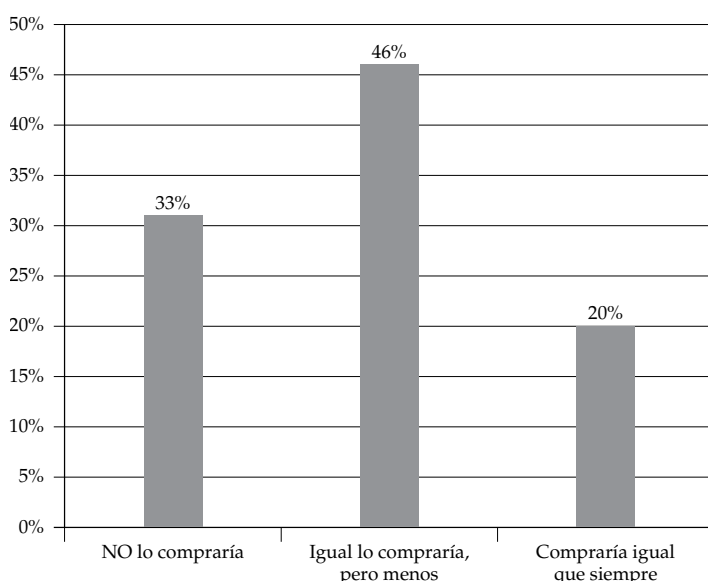
Gráfica 6
Nivel de aceptación a la inclusión del etiquetado frontal de alimentos en los productos alimenticios según nivel socioeconómico



Si al momento de decidir comprar un producto este incluyera en su paquete algún octógono de advertencia, el 46% indicó que igual compraría, pero en menor cantidad; un 20% dijo que lo compraría siempre; mientras que un 33% no compraría el producto (gráfica 7).

Gráfica 7

Si el paquete del producto que va a comprar incluyera un símbolo de advertencia que indica que contiene exceso de azúcar, sodio, grasa o grasas saturadas, ¿qué haría?



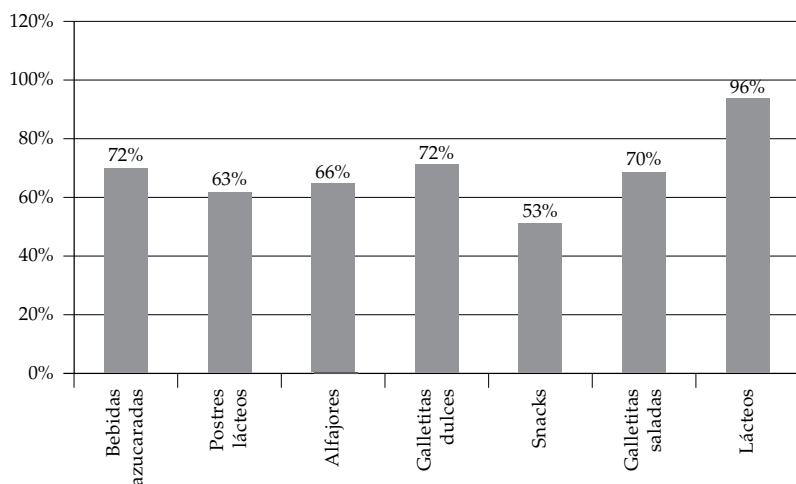
Como la consulta se realizó durante el período de pandemia por COVID-19, es pertinente preguntar por la modalidad de compra, puesto que aún persiste la diferencia entre el etiquetado frontal presente en el punto de venta respecto de los productos exhibidos a través de medios digitales en catálogos web. Los resultados muestran que el 97% de las personas realiza las compras en forma presencial, frente a un 2% que las realiza por vía telefónica o mediante la aplicación de WhatsApp, y el 1% las realiza vía web.

En aquellos hogares donde residían menores de edad, se

les consultó si consumían bebidas azucaradas, postres lácteos, alfajores, galletitas dulces, *snacks*, galletas saladas y lácteos. Si bien existe una variación dependiendo del tipo de producto del que se esté hablando, en más de la mitad de los hogares consultados los menores consumían estos productos (gráfica 8).

Gráfica 8

¿Las personas menores de edad de su hogar consumen alguno de estos productos? (pregunta para los hogares donde residen menores de edad)



CUMPLIMIENTO EN LOS PUNTOS DE VENTA

Por otro lado, para conocer la situación desde la oferta de productos a la que se enfrentaban los consumidores al momento de realizar las compras y el nivel de cumplimiento del etiquetado, se visitaron distintos puntos de venta para identificar los productos que contaban con los octógonos. También se buscó evaluar si aquellos productos que no los tenían no debían llevarlos o estaban incumpliendo con la normativa vigente.

CAMPAÑA DE COMUNICACIÓN

Los antecedentes de la intervención y de investigación muestran la falta de información para algunos sectores de la

población relacionada con la nutrición y la toma de decisiones informadas a la hora de comprar alimentos. Esto podría minimizarse si el proceso de etiquetado frontal de alimentos, como política de salud relacionada a la alimentación, va acompañado de una campaña de comunicación (Ares *et al.*, 2018). Tal campaña ayudaría a las personas a decodificar la información nutricional, a comprender cómo utilizar la información del etiquetado y a empoderar a la población en sus decisiones sobre alimentación y compras de productos envasados.

Para el desarrollo de la campaña de comunicación se debió tener en cuenta el momento y la situación en la que se implementaría, principalmente debido a los cambios de normativa que iban surgiendo, que implicaban nuevos desafíos o conceptos a transmitir a la población. Según lo planteado por Ares *et al.* (2018), “las campañas de comunicación en los medios de comunicación pueden alentar a las personas a utilizar advertencias nutricionales mediante la exposición directa a mensajes persuasivos.” (p. 322).

Si bien para la población el etiquetado fue algo que paulatinamente comenzó a aparecer en los puntos de venta, la puja entre el Gobierno y la sociedad civil para sostener los mejores valores del perfil nutricional se ha reflejado en la presencia y ausencia de advertencias en los productos. Frente a esta situación, era central que la campaña le permitiera a la población apropiarse del mensaje, para lograr una mayor conciencia al momento de la compra sobre el tipo de producto a comprar. También, la campaña se enfocó en dar mayor transparencia al proceso de definición del etiquetado y a las acciones que el Gobierno realizaba para definir la política de salud. El objetivo fue mantener a la población informada y poder estimular una conducta crítica ante la situación del momento y los productos alimenticios consumidos.

Como campaña de publicidad, y teniendo en cuenta los cambios constantes en la normativa y su implementación, se han ido conformando diferentes etapas de comunicación que

atienden a las distintas situaciones generadas, como se puede observar a continuación.

Tabla 6

Campaña de publicidad

Situación del etiquetado	Mensaje eje de la campaña
Setiembre 2020: Decreto 246/020 Abogar por el cumplimiento del decreto y el monitoreo de conducta de la industria.	“Cuando lo ves lo entendés” Llamado a la acción: que la población se apodere de su derecho a estar informado nutricionalmente.
Octubre de 2020: consulta pública sobre percepción de la política de etiquetado.	“¿Qué opina la población uruguaya sobre el etiquetado?”
Noviembre 2020: solicitud de información sobre el proceso de fiscalización del decreto.	“Es saludable saberlo” Información a la población sobre etiquetado en productos.
Diciembre 2020–enero 2021: cuenta regresiva para la entrada en vigencia de la obligatoriedad del Decreto 246/020.	“Cuenta regresiva” Pedido de información sobre el proceso de fiscalización y el cumplimiento de las empresas de la normativa.
Enero: nuevo decreto.	“¿Sabes lo que estas comiendo?” Pérdida de información en la flexibilización de nutrientes críticos, falta de transparencia en los procesos de reformulación del decreto.
Febrero–marzo 2021: ausencia de información sobre la fiscalización.	“Lo que comés importa” A partir de profesionales y referentes del etiquetado, se lanzaron una serie de videos y en vivos en redes enfocados en la toma de conciencia de la población sobre la importancia de una buena alimentación.
Abril de 2021: silencio de las autoridades sobre el proceso de fiscalización.	“Mientras tanto” Se enfoca en el paso del tiempo desde el primer decreto hasta el día de hoy, enfatizando qué cosas han ido pasando mientras no se fiscaliza el decreto vigente.

Ilustración 2

Campaña “Cuando lo ves lo entendés”



Derecho, comercio y etiquetado nutricional:
reflexiones y experiencias desde América Latina · 2.^a edición

Ilustración 3

Publicidad alternativa de la campaña “Lo que comés importa”

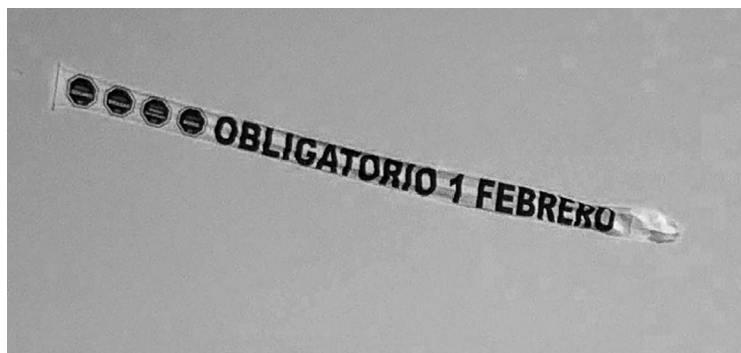


Ilustración 4

Campaña “Cuenta regresiva”



Ilustración 5

Campaña “Lo que comés importa”



RESULTADOS DE LAS ACCIONES REALIZADAS

Las acciones de incidencia sobre los tomadores de decisión estuvieron coordinadas y se nutrieron del resto de los componentes: comunicación, intervención en la comunidad, fiscalización en el punto de venta y producción de evidencia científica. Como resultado de este proceso, podemos destacar los siguientes logros:

- a. Mantener el etiquetado con un diseño gráfico respaldado por la evidencia científica (octógono negro y palabra exceso). Esta advertencia se ajusta a la línea propuesta por OPS.
- b. Acciones en conjunto con organizaciones profesionales y académicas, a través del trabajo coordinado con la Alianza ENT Uruguay.
- c. Incremento de la visibilidad de la postura de la Alianza ENT Uruguay en la sociedad.
- d. Reuniones con los tomadores de decisión vinculados al etiquetado frontal: ministros, directores y parlamentarios.
- e. Aumento de la conciencia crítica en la población sobre los productos alimenticios que consumen.
- f. Coordinación con la academia para crear un mecanismo de seguimiento al cumplimiento de la normativa. Esto se desarrolló a partir de la visita a los puntos de venta para obtener información sobre los productos, pero también con la creación de una web específica para etiquetado. Esta, junto a las redes sociales, sirvió como vía de comunicación de la población para realizar consultas sobre si los productos estaban cumpliendo con el etiquetado, al igual que para responder diversas dudas vinculadas a los productos alimenticios procesados y ultraprocesados. La información recabada se analizó en conjunto con académicos y académicas destacadas en la materia, y se les dio respuesta a las consultas o se informó de los productos a través de las redes sociales y de la web.

- g.** Catálogo web de productos donde se indica cuáles octógonos tienen o deberían tener.
- h.** Inicio de acciones para la creación de una ley vinculada a hábitos alimenticios saludables que, entre otras cosas, convierta al etiquetado frontal de advertencia en ley, y que se base en evidencia científica y en las recomendaciones de OPS.

Dentro de las estrategias que se han implementado en cada uno de los componentes de las acciones destacan las siguientes:

Tabla 7
Estrategias en cada componente

Componente	Estrategia
<i>Advocacy</i>	• Alianzas con organizaciones académicas y profesionales para el abordaje colectivo y la discusión sobre la política en salud. • Fundamentar la posición con base en evidencia científica libre de conflictos de interés. • Solicitud de información a autoridades. • Búsqueda de apoyo de organizaciones internacionales. • Contacto y diálogo con legisladores.
Comunicación	• Empoderar a la población sobre su derecho de ser informada. • Mensajes de profesionales de diversa naturaleza, pero de incidencia, en la temática de alimentación y etiquetado. • Exponer las acciones de <i>lobby</i> de la industria alimentaria. • Conferencia de prensa. • Aparición en medios masivos de comunicación. • Presencia continua en las redes sociales, tratando de contactar públicamente a empresas y decisores políticos.

REFLEXIONES FINALES

Previo al año 2018, Uruguay no tenía antecedentes para la regulación de un etiquetado frontal de alimentos que advirtiera al consumidor sobre los perjuicios para la salud que resultan del consumo excesivo de ciertos productos. A partir del primer decreto en 2018, el etiquetado frontal de advertencia se sumó a otras regulaciones que se vienen gestando en relación con entornos saludables. Estas buscan informar a la población sobre el exceso de nutrientes críticos en los productos, para que las personas puedan tomar mejores decisiones de compra, siendo conscientes de los excesos de azúcares, grasas y sodio que contienen. Como resultado, se espera, junto con otras políticas, poder reducir enfermedades como diabetes tipo 2, cáncer, obesidad y enfermedades cardiovasculares.

Hoy en día, Uruguay cuenta con un etiquetado frontal de advertencia cuyo diseño gráfico sigue las recomendaciones de OPS, aunque su perfil de nutrientes no lo hace. Si comparamos el actual perfil de nutrientes con la normativa de la cual partimos en nuestro país, se observa que principalmente fueron perjudicados los productos dirigidos al consumo infantil, en especial los productos lácteos.

En general, la normativa vigente no sigue los estándares recomendados para informar sobre productos con contenido excesivo de azúcares, sodio y grasas. Además, tampoco se regulan el *marketing* y la publicidad a la que son expuestos los niños, como sí lo hacen las normas de otros países como Chile y México. También es necesario que los productos alimenticios informen la cantidad total de azúcares que contienen (lo que no hacen actualmente) y que se implementen otras políticas complementarias al etiquetado frontal, como: generar impuestos a las bebidas azucaradas, disminuir el costo de vegetales y frutas, favorecer el acceso a alimentos saludables, y prohibir la publicidad y el *marketing* de productos ultraprocesados para lograr entornos más saludables.

La intervención de la sociedad civil, principalmente a través de la Alianza ENT Uruguay, en coordinación con otras instituciones y organizaciones como el Sindicato Médico del Uruguay, la Universidad de la República y organizaciones internacionales (CLAS, NCD Alliance, FIC), logró mantener el etiquetado frontal de advertencia, a pesar de estar lejos de los estándares internacionales. Del mismo modo, también se logró dialogar con legisladores vinculados al tema salud.

Sin embargo, más allá de finalmente contar con una normativa, también es importante que esta sea fiscalizada. De no ser así, en los hechos termina siendo una nueva prórroga, dado que la industria podría no cumplirla y, por ende, no ser sancionada para que finalmente la implemente. Al momento de corte que se fijó para este análisis, el proceso estaba en marcha, el decreto tenía cinco meses de vigencia y la fiscalización recién se esbozaba en los discursos de los jerarcas de la salud. Así, el rol de la sociedad civil monitoreando la situación y solicitando respuestas ha sido un elemento importante de contralor.

Esta laxitud, desde el punto de vista del consumidor, es una pérdida de derechos. La falta de cumplimiento de muchas empresas en la colocación de sellos de advertencia puede llevar a que cuando el consumidor elija productos que no los tengan, buscando una mejor calidad nutricional, puede que el contenido de nutrientes críticos sea igual o mayor que el producto con sellos, induciendo a una elección de compra equivocada. Es, además, competencia desleal en relación con aquellas empresas que sí cumplen con la normativa.

En el caso de Uruguay, es importante lograr que las autoridades se comprometan a evaluar el resultado de la política y que se continúe mejorando el perfil de nutrientes, tal como lo ha expresado el ministro de Salud públicamente en sus comparecencias en medios de prensa y ante la Comisión de Salud y Asistencia Social de la Cámara de Diputados. Es clave, igualmente, que las mejoras en las normativas se realicen teniendo como sustento evidencia científica libre de conflictos de interés, y que se permita la participación de la sociedad civil, cientí-

fica y de la academia en los procesos de evaluación y seguimiento de la actual normativa. A fin de cuentas, es necesario lograr una regulación que priorice la salud de la población sobre los intereses de la industria alimentaria.

LECCIONES APRENDIDAS

Desde la intervención como sociedad civil, en la acción de vigilancia por la salud de los uruguayos y en defensa del etiquetado frontal de alimentos como un derecho a la información sobre lo que estamos consumiendo, en lo que respecta a la tarea en el campo (aún en proceso), podemos identificar las siguientes lecciones aprendidas:

- ♦ Es necesario el trabajo en conjunto con toda la sociedad civil para que el mensaje tome fuerza y solidez en sus posturas y planteamientos hacia los decisores de políticas en términos de derecho a la salud.
- ♦ El desarrollo de la tarea a partir de evidencia científica libre de conflictos de intereses es una garantía para la toma de decisiones y la puesta en la agenda de los temas que rodean el etiquetado frontal de alimentos.
- ♦ Se hace necesario exponer a la industria frente al incumplimiento de las normativas vigentes.
- ♦ La campaña en medios masivos de televisión, radio y redes es clave para visibilizar el tema y generar opinión pública.
- ♦ La coordinación y el trabajo conjunto con la academia y los profesionales de salud reporta un mensaje de alto impacto a las autoridades.
- ♦ Es fundamental el monitoreo de la sociedad civil para la fiscalización del decreto vigente y la exigencia de su cumplimiento.
- ♦ Las acciones que se realicen deben estar coordinadas con las acciones del resto de la región, lo que exige una

comunicación permanente con actores de los países cercanos y el intercambio de información y de lecciones aprendidas sobre el proceder de la industria.

REFERENCIAS

- Ares, G., Aschemann-Witzel, J., Curutchet, M. R., Antúnez, L., Moratorio, X. & Bove, I. (2018). A citizen perspective on nutritional warnings as front-of-pack labels: insights for the design of accompanying policy measures. *Public Health Nutrition*, 21(18), 3450–3461. <https://doi.org/10.1017/S1368980018002045>
- Ares, G., Antúnez, L., Giménez, A., Gugliucci, V., Vitola, A., Machín, L. & Bove, M. I. (2020). *Efectos inmediatos de la implementación del rotulado nutricional frontal en Uruguay*. Unicef, Universidad de la República de Uruguay. <https://www.unicef.org/uruguay/media/3256/file/Efectos%20inmediatos%20de%20la%20implementación%20del%20rotulado%20nutricional%20frontal%20en%20Uruguay.pdf>
- Ares, G., Bove, I., Díaz, R., Moratorio, X., Benia, W. & Gomes, F. (2020). Argumentos de la industria alimentaria en contra del etiquetado frontal de advertencias nutricionales en Uruguay. *Pan American Journal of Public Health*, 44, e20. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2020>
- Arrúa, A., Curutchet, M. R., Rey, N., Barreto, P., Golovchenko, N., Sellanes, A., Velazco, G., Winokur, M., Giménez, A. & Ares, G. (2017). Impact of front-of-pack nutrition information and label design on children's choice of two snack foods: Comparison of warnings and the traffic-light system. *Appetite*, 116, 139–146. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2017.04.012>
- Arrúa, A., Machín, L., Curutchet, M. R., Martínez, J., Antúnez, L., Alcaire, F., Giménez, A. & Ares, G. (2017). Warnings as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: Comparison with the Guideline Daily Amount and traffic-light systems. *Public Health Nutrition*, 20(13), 2308–2317. <https://doi.org/10.1017/S1368980017000866>
- Cabrera, M., Machín, L., Arrúa, A., Antúnez, L., Curutchet, M. R., Giménez, A. & Ares, G. (2017). Nutrition warnings as front-of-pack labels: influence of design features on healthfulness perception

and attentional capture. *Public Health Nutrition*, 20(18), 3360–3371.
<https://doi.org/10.1017/S136898001700249X>

Decreto 117 de 2006 [Ministerio de Salud Pública]. Actualización del
Reglamento Bromatológico Nacional. 21 de abril de 2006.

Decreto 272 de 2018 [Ministerio de Salud Pública]. Modificación del
Reglamento Bromatológico Nacional, relativo al rotulado de
alimentos. 31 de agosto de 2018.

Decreto 91 de 2020 [Consejo de Ministros]. Prórroga del plazo
establecido en el art. 11 del Decreto 272/018, referente al
rotulado de alimentos y creación de una comisión de trabajo
multidisciplinaria. 11 de marzo de 2020.

Decreto 246 de 2020 [Consejo de Ministros]. Modificación del Decreto
272/018, el cual modificó el Reglamento Bromatológico Nacional,
relativo al rotulado de alimentos. 8 de septiembre de 2020.

Decreto 34 de 2021 [Consejo de Ministros]. Sustituye el Anexo del
Decreto 246/020, de 2 de septiembre de 2020. 1 de febrero de 2021.

Ley 19140 de 2013. *Protección de la salud de la población infantil y adolescente a
través de la promoción de hábitos alimenticios saludables*. 11 de octubre de
2013.

Locatarios de Cuchilla de Guaviyú de Salto recibieron ambulancia
adquirida por donación del PNUD y la empresa Coca-Cola. (2020,
7 de septiembre). *Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional*.
[https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/
comunicacion/noticias/locatarios-cuchilla-guaviyu-salto-
recibieron-ambulancia-adquirida-donacion](https://www.gub.uy/agencia-uruguaya-cooperacion-internacional/comunicacion/noticias/locatarios-cuchilla-guaviyu-salto-recibieron-ambulancia-adquirida-donacion)

Machín, L., Aschemann-Witzel, J., Curutchet, M. R., Giménez, A.,
& Ares, G. (2018a). Does front-of-pack nutrition information
improve consumer ability to make healthful choices? Performance
of warnings and the traffic light system in a simulated shopping
experiment. *Appetite*, 121, 55–62. [https://doi.org/10.1016/j.
appet.2017.10.037](https://doi.org/10.1016/j.appet.2017.10.037)

Machín, L., Aschemann-Witzel, J., Curutchet, M. R., Giménez, A. &
Ares, G. (2018b). Traffic Light System Can Increase Healthfulness
Perception: Implications for Policy Making. *Journal of Nutrition
Education and Behavior*, 50(7), 668–674. [https://doi.org/10.1016/j.
jneb.2018.03.005](https://doi.org/10.1016/j.jneb.2018.03.005)

- Mialon, M., Swinburn, B. & Sacks, G. (2015). A proposed approach to systematically identify and monitor the corporate political activity of the food industry with respect to public health using publicly available information. *Obesity Reviews*, 16(7), 519–530. <https://doi.org/10.1111/obr.12289>
- Ministerio de Salud Pública [MSP]. (2016). *Guía alimentaria para la población uruguaya. Para una alimentación saludable, compartida y placentera*. Dirección General de la Salud. <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/publicaciones/guia-alimentaria-para-poblacion-uruguaya#dropdown>
- Ministerio de Salud Pública [MSP]. (2017). *Consolidado de respuestas a los comentarios recibidos durante la consulta pública nacional e internacional al proyecto relativo al rotulado de alimentos envasados*. Ministerio de Salud Uruguay.
- Ministerio de Salud Pública [MSP]. (2018). 2.ª *Encuesta de Factores de Riesgo de Enfermedades No Transmisibles*. https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/2DA_ENCUESTA_NACIONAL_final2_digital.pdf
- Ministerio de Salud Pública [MSP]. (2019). *Consolidado de respuestas a la consulta pública por el Etiquetado Frontal*. https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/msp_decreto_rotulado_alimentos_envasados_o.pdf
- Ministerio de Salud Pública [MSP]. (2021). *Informe Epidemiológico covid-19 del 10 de marzo de 2021*. Departamento de Vigilancia de Salud, Dirección General de la Salud. https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/noticias/Informe%20epidemiol%C3%B3gico%20100321_o.pdf
- Ordenanza 116 de 2014 [Ministerio de Salud Pública]. Lineamientos para la venta y publicidad de alimentos en los centros de enseñanza. 11 de marzo de 2014.
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2015). *Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas*. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645_esp.pdf
- Resolución GMC 36 de 2019 [Mercosur]. Defensa del consumidor – principios fundamentales. 15 de julio de 2019.

Un combo McDonald's gratis para trabajadores de la salud. (2020, 13 de mayo). *InfoNegocios*. <https://infonegocios.biz/y-ademas/un-combo-mcdonald-s-gratis-para-trabajadores-de-la-salud>

Unicef. (2017). *Manual sobre la gestión basada en resultados: la labor conjunta en favor de la niñez*. <http://www.mosaic-net-intl.ca/resources/FINAL-RBM-HANDBOOK-SPANISH.pdf>

World Health Organization [WHO]. *Noncommunicable diseases*. https://www.who.int/health-topics/noncommunicable-diseases#tab=tab_1

Capítulo 14

Adopción del etiquetado frontal de advertencia en Colombia: la tercera es la vencida

Adriana Carolina Torres Bastidas
Andrés Vélez Serna

INTRODUCCIÓN

El etiquetado frontal de advertencia es una medida de salud pública que tiene como propósito brindar información a los consumidores sobre el exceso de ingredientes críticos y sobre la presencia de componentes específicos en productos comestibles y bebidas ultraprocesados. Esta medida ha sido promovida por la Organización Panamericana de la Salud ([OPS], 2016) y por el Relator Especial sobre el derecho a la salud (2020). A la fecha, varios Estados latinoamericanos la han implementado, con resultados exitosos en la salud pública que se encuentran debidamente documentados (Trejo *et al.*, 2021).

Esta evidencia fue determinante para que Colombia aprobara y promulgara la Ley 2120 de 2021, que ordena la adopción del etiquetado frontal de advertencia, y la Resolución 2492 de 2022, que reglamenta su implementación. En virtud de estas normas, los productores e importadores de productos comestibles y bebidas ultraprocesados están obligados a poner sellos octogonales que adviertan si dichos productos tienen exceso de azúcares, sodio, grasas saturadas, grasas trans o incluyen edulcorantes. Con esta medida se busca desincentivar el consumo de estos productos, por su relación con la aparición de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). En Colom-

bia, esto resulta muy relevante, pues según datos oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2023), las muertes por isquemias del corazón, enfermedades cardiovasculares y enfermedades hipertensivas —todas relacionadas con el consumo reiterado de ultraprocesados (Relator Especial sobre el derecho a la salud, 2020)— estuvieron entre las primeras cinco causas de muertes en el 2023.

Sin embargo, la adopción del etiquetado frontal de advertencia en Colombia supuso un esfuerzo de más de siete años de trabajo en el que fue decisiva la contribución de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la academia libre de conflicto de interés. Fueron estas quienes, con su resiliencia y con el respaldo de la evidencia científica, lograron desmentir varios argumentos que la industria de ultraprocesados, y en algunos casos el Gobierno nacional, estaban esgrimiendo en contra de esta medida de salud pública.

En ese sentido, este capítulo tiene como objetivo visibilizar las acciones que condujeron a la adopción del etiquetado frontal de advertencia en Colombia, en las cuales jugó un papel crucial la sociedad civil. Además, buscamos reflexionar sobre los debates jurídicos que surgieron en el proceso, en particular aquellos enmarcados en el derecho internacional económico. Para hacerlo, iniciaremos con la revisión del contexto, y luego abordaremos la forma como se posicionó este asunto en la agenda pública. Posteriormente, detallaremos las acciones impulsadas por la sociedad civil para lograr, luego de tres intentos, la adopción del etiquetado frontal de advertencia por parte del Congreso de la República. Allí, resaltaremos las acciones judiciales emprendidas y estudiaremos cómo llevaron a que el Ejecutivo regulara adecuadamente esta medida. Seguidamente, haremos un análisis jurídico para desvirtuar la alegada violación de normas de derecho internacional económico y de protección de inversiones que representaba la adopción de un etiquetado frontal de advertencia, por ser, supuestamente, un obstáculo técnico al comercio que no contribuye a lograr un objetivo legítimo en materia de salud pública. Finalmente, mencionaremos

algunas medidas de interferencia corporativa que se han evidenciado en la adopción de medidas de salud pública.

CONTEXTO

En el 2016, la Organización Mundial para la Salud (OMS) y la OPS presentaron el *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia* (OPS, 2016). Allí reconocen que la obesidad tiene consecuencias adversas para la salud en las fases iniciales de la vida, dado que aumenta el riesgo de padecer asma, diabetes de tipo 2, apnea del sueño y enfermedades cardiovasculares. Asimismo, afirman que estas enfermedades afectan el crecimiento y el desarrollo psicosocial durante la adolescencia y, con el tiempo, comprometen la calidad de vida y la longevidad. Las organizaciones sugieren que nos encontramos ante una epidemia de la obesidad en niños y niñas, por lo que subrayan la necesidad de aplicar políticas, entre ellas el etiquetado frontal de advertencia, con el fin de detener la prevalencia de la obesidad y sus efectos.

Este texto no surgió en el vacío, pues otros organismos de derechos humanos ya se habían pronunciado sobre el tema, especialmente el Relator Especial sobre el Derecho la Salud, quien en 2014 expidió el informe “Los alimentos poco saludables, las enfermedades no transmisibles y el derecho a la salud”, donde enfatiza que “la comida chatarra” no es únicamente un problema de salud pública o una preocupación médica, sino que plantea un serio desafío a nuestras vidas, nuestra salud y nuestros derechos (Relator Especial sobre el Derecho la Salud, 2014), por lo que les recomienda a los Estados tomar medidas legislativas como el etiquetado frontal de advertencia, en el marco de sus obligaciones de derechos humanos.

Teniendo en cuenta este contexto, el Centro de Estudios de Derechos, Justicia y Sociedad (Dejusticia) le pidió al Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud) el 27 de abril de 2017 que expidiera una reglamentación técnica sobre etiqueta-

do, en línea con los parámetros legales y de derechos humanos existentes en Colombia (Dejusticia, 2017). La solicitud se apoyaba en lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 1355 de 2009, que establece que “ con el ánimo de mejorar el conocimiento que tiene la población en general referente a los contenidos nutricionales y calóricos, los productores de alimentos entregarán la información en el etiquetado de acuerdo a la reglamentación expedida por el Ministerio de la Protección Social”.

En respuesta, el Ministerio de Salud rechazó la posibilidad de expedir una reglamentación sobre etiquetado, porque, según indicó, en 2011 había expedido la Resolución 333 que en su criterio cumplía lo exigido por la ley (MinSalud, 2017). No obstante, en criterio de la OSC Red PaPaz, la protección a los consumidores que brindaba esta reglamentación era deficitaria por varias razones. Para empezar, los productores solo estaban obligados a incorporar la tabla nutricional en aquellos productos que declaren información nutricional, propiedades nutricionales o propiedades de salud. Los productos que no declaraban esta información estaban excluidos de la obligación de incluir esta tabla. Además, la tabla nutricional no resultaba de fácil comprensión para el público en general, con excepción de las personas con formación especializada en el campo de la nutrición. Lo anterior se debe a que la tabla señala la cantidad de kilocalorías, gramos o mililitros expresados como un porcentaje de un valor diario de referencia, basado en el perfil de una mujer europea de edad mediana que tiene una dieta de al menos 2000 calorías diarias. Esto hacía que el procesamiento de la información fuera dispendioso y resultara particularmente difícil cuando el consumidor era un niño, una niña o un adolescente (Red PaPaz, 2019).

Sumado a estas deficiencias, la Resolución 333 de 2011 tampoco obligaba a los productores a discriminar los tipos de azúcares y las cantidades de cada uno en las tablas nutricionales. Esto podía inducir a confusión cuando el consumidor se encuentra con un producto que tiene azúcares intrínsecos y a su vez azúcares añadidos. Por último, pero no menos importante,

la norma tampoco obligaba a los productores a reportar la cantidad de edulcorantes presentes en el producto, una información relevante para los consumidores dada la creciente evidencia sobre los posibles efectos en la salud que pueden tener estos componentes (Red PaPaz, 2019).

Por otra parte, en 2016 el MinSalud había expedido la Resolución 3803, por medio de la cual establecieron las recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes (RIEN). En el artículo 4.2 de esta resolución se indicó que las RIEN deben “proveer información básica para establecer las normas y los valores diarios para el etiquetado o rotulado nutricional de productos alimenticios”. Esta norma marcó un hito, debido a que estableció con precisión las metas de ingesta de macronutrientes (proteína, grasa total y carbohidratos) de la población colombiana, discriminadas de acuerdo con la edad. Dicha información debía servir de parámetro para modificar las normas de etiquetado de alimentos. Por esta razón, era preciso actualizar la Resolución 333 de 2011, que se basaba en el perfil de una mujer europea de mediana edad, y en su lugar adoptar una norma que reconociera las recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes para la población colombiana.

La decisión del MinSalud pudo haber estado determinada por el propósito de evitar una confrontación con la industria de los comestibles y bebibles ultraprocesados. Al respecto, debe tenerse presente que a finales del 2016, el Gobierno nacional tuvo que aceptar el retiro del impuesto a las bebidas azucaradas en el proyecto de reforma tributaria que se convertiría en la Ley 1819 de 2016, luego de una férrea oposición de algunos sectores políticos que tenían fuertes lazos con la industria (Duque Márquez, 2016).

Ante la negativa del Ministerio de Salud de impulsar un proceso de actualización para la reglamentación técnica, la sociedad civil organizada direccionó sus esfuerzos al Congreso de la República, con el fin de que esta aprobara una ley que hiciera exigible la implementación del etiquetado frontal de advertencia, como ya se había hecho en Chile para ese entonces.

POSICIONAMIENTO EN LA AGENDA PÚBLICA

Desde 2016, algunas OSC como Educar Consumidores, FIAN Colombia, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y Red PaPaz desarrollaron mensajes de bien público en los que visibilizaron los efectos del consumo habitual de productos no saludables y la necesidad de implementar las medidas de salud pública recomendadas por la OPS. Esta tarea fue esencial para posicionar en la agenda pública la necesidad de adoptar medidas de prevención en salud, como el etiquetado frontal de advertencia, los impuestos a las bebidas ultraprocesadas endulzadas y la regulación de la publicidad, entre otras. Sin embargo, la difusión de estos mensajes fue obstaculizada por la industria y por las propias autoridades estatales mediante decisiones arbitrarias. Por esta razón, dos organizaciones debieron impulsar litigios para que se amparara su derecho a la libertad de expresión y pudieran transmitir en televisión abierta mensajes relativos a los efectos que tiene consumir productos comestibles y bebibles ultraprocesados.

Ese mismo año, Educar Consumidores desarrolló una pieza audiovisual que pautó en un canal de televisión abierta. En ella informaba acerca de la cantidad de azúcares que contienen diferentes bebidas y advertía que su consumo habitual estaba relacionado con la aparición de ECNT, con el propósito de promover la adopción de un impuesto específico a las bebidas azucaradas. En respuesta a la difusión de este mensaje, Postobón S. A. presentó una queja ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) en la que pidió que cesara su publicación. A menos de un mes de haber presentado la queja, la SIC ordenó suspender la difusión. Asimismo, supeditó la posibilidad de emitir cualquier mensaje relacionado con el tema a la aprobación previa de esta entidad. Ante esta situación, Educar Consumidores y, posteriormente, Dejusticia presentaron acciones de tutela para que se levantara las medidas de censura previas. El litigio concluyó con la Sentencia T-543 de 2017 de la Corte Constitucional, que marcó un hito en la protección del dere-

cho a la libertad de expresión. Allí, la Corte aclaró que no se trataba de una pieza publicitaria, sino de un mensaje de bien público que merece una protección especial (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-543 de 2017).

No obstante, meses después de que la Corte Constitucional profiriera esta sentencia, Red PaPaz vio coartado su derecho a difundir un mensaje de bien público orientado a la protección de la niñez y la adolescencia. En esta oportunidad, dos concesionarios de canales de televisión abierta le impusieron sucesivas trabas para pautar un mensaje de bien público que alertaba acerca de las implicaciones del consumo habitual de “comida chatarra”. Hay que tener en cuenta que los concesionarios de estos canales forman parte de grupos económicos que tienen importante participación en el sector de las bebidas endulzadas. En respuesta, la organización presentó una tutela para amparar su libertad de expresión ante este caso de censura. Los jueces que decidieron el caso les ordenaron a los canales la difusión del mensaje de bien público. El asunto fue posteriormente revisado por la Corte Constitucional, la cual, además de confirmar el amparo de los derechos fundamentales de Red PaPaz, también le ordenó a la autoridad de televisión implementar espacios específicos para fomentar una teleaudiencia crítica (Corte Constitucional, Sentencia T-145 de 2019). Con fundamento en estas decisiones, Red PaPaz pudo pautar sin trabas sus mensajes de bien público en los que alertaba sobre este problema de salud pública. Además, luego pudo abogar con determinación por la adopción del etiquetado frontal de advertencia, con la difusión de sucesivos mensajes de bien público en los que se invitaba a la ciudadanía a apoyar la adopción del etiquetado frontal de advertencia, lo cual fue clave en la aprobación de la Ley 2120 de 2021.

Para posicionar la necesidad de adoptar el etiquetado frontal de advertencia en el discurso nacional, fueron necesarias múltiples campañas de medios masivos en las se alertaba al público sobre las consecuencias del consumo habitual de productos comestibles y bebidas ultraprocesados con exceso de

ingredientes críticos como azúcares, sodio o grasas saturadas. Algunas de ellas hacían énfasis en la necesidad de abordar esta problemática desde la niñez. Otras visibilizaban el cabildeo que hacía la industria para evitar que esta medida fuera aprobada por el Congreso. Una específicamente usó un atractivo *jingle* semejante a una ranchera mexicana para advertir sobre las afectaciones que causan estos productos (Red PaPaz, 2021).

La sociedad respondió favorablemente y de forma masiva atendió al llamado hecho al final de cada mensaje: remitir de manera electrónica o física una petición a los integrantes del Congreso de la República para que aprobaran el proyecto que se denominó #LeyComidaChatarra. En total, 289 226 personas firmaron peticiones para que se aprobara la norma. Este esfuerzo resultó determinante en el impulso del proyecto de ley, que tuvo un largo proceso en el órgano legislativo.

INCIDENCIA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ante la negativa del MinSalud para iniciar en 2017 el proceso actualización de la norma técnica de etiquetado, varias OSC le pidieron al Congreso de la República que aprobara un proyecto de ley que hiciera exigible la adopción del etiquetado frontal de advertencia para los productos comestibles y bebibles ultraprocesados que reportan exceso de ingredientes críticos relacionados con la aparición de ECNT. Para determinar si hay exceso de un ingrediente crítico, las organizaciones pidieron que se tuviera como referencia el modelo de perfil de nutrientes de la OPS (2016). Como se referirá posteriormente, luego de tres intentos, el órgano legislativo aprobó la Ley 2120 de 2021, que ordenó la adopción del etiquetado frontal de advertencia. El apoyo de las OSC y las acciones de incidencia en favor de la aprobación de la norma fueron decisivos dentro del trámite legislativo, que estuvo marcado por la permanente interferencia de la industria (Red PaPaz, 2019).

REVISIÓN DEL PROCESO DE ADOPCIÓN DE LA NORMATIVA

Como ya se ha mencionado, la incidencia de la sociedad civil fue determinante en el proceso que condujo a la adopción del etiquetado frontal de advertencia. Específicamente se debe reconocer el esfuerzo de FIAN Colombia, que promovió la iniciativa en el Congreso de la República y en organizaciones de campesinas; de Dejusticia, que jugó un papel clave en la visibilización del etiquetado frontal de advertencia como un instrumento para la garantía de derechos humanos; del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, que trabajó de manera activa para develar la relación entre la industria de los comestibles y bebidas ultraprocesados y algunos tomadores de decisión; y de Red PaPaz, que lideró el posicionamiento de mensajes sobre la necesidad de implementar el etiquetado y, además, realizó un importante litigio en esta materia. Asimismo, se debe destacar el esfuerzo de Educar Consumidores y Tal Cual en el posicionamiento de esta medida para protección de los consumidores. Finalmente, merece un reconocimiento especial la contribución de varios profesores de la Pontificia Universidad Javeriana sobre el entendimiento del etiquetado nutricional. A continuación se revisarán los esfuerzos específicos que adelantaron estas y otras organizaciones de la sociedad civil ante los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo para lograr la adopción de esta medida de salud pública.

La aprobación de la Ley 2120 de 2021 fue un proceso difícil y largo que estuvo marcado por la intervención activa de la industria de comestibles y bebidas ultraprocesados para evitar o modificar la implementación del etiquetado. Estas compañías actuaron por medio de diferentes agremiaciones y firmas especializadas en cabildeo que interfirieron en el debate legislativo y ante otros tomadores de decisión (Escobar & Carmona, 2021). Para lograrlo, hubo dos intentos fallidos y un tercero que concluyó con la promulgación de la norma. A continuación presentamos los detalles de estos tres intentos, resaltando algunas de las acciones de interferencia que ocurrieron.

PRIMER INTENTO: 2017-2018

En el segundo semestre de 2017, un grupo de congresistas liderados por Óscar Ospina Quintero, el representante a la Cámara por el departamento del Cauca, radicaron un proyecto de ley que pretendía hacer exigible la adopción del etiquetado frontal de advertencia. Este proyecto, construido por varias de las organizaciones de la sociedad civil anteriormente referidas, emulaba parcialmente la regulación chilena y definía que los sellos frontales de advertencia debían ser octagonales y contener la leyenda “Alto en” respecto a cada uno de los ingredientes críticos, al tiempo que determinaba que los puntos de corte debían ser los mismos del modelo de perfil de nutrientes de la OPS. Asimismo, pretendía adoptar el sistema NOVA, que se caracteriza por hacer una clasificación de alimentos que asigna los productos alimenticios una categoría dependiendo del alcance y la finalidad de su procesamiento industrial. Este proyecto incluía tres grupos principales: alimentos no procesados o mínimamente procesados (grupo 1); ingredientes procesados de la industria culinaria y alimentaria (grupo 2); y productos alimenticios ultraprocesados (grupo 3) (Monteiro *et al.*, 2010). Además, incluía algunas disposiciones sobre la publicidad de los productos que llevaran sellos de advertencia (Proyecto de Ley 019 de 2017C).

Aunque la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes aprobó en primer debate este proyecto, que se identificó con el número 019 de 2017C, la plenaria de esta corporación introdujo cambios sustanciales que llevaron a las OSC a quitarle el respaldo al proyecto. Estas modificaciones fueron producto de acciones específicas de interferencia: por un lado, sucesivas rupturas del quórum decisorio cuando se iba a votar la versión original del proyecto y, por otro, la introducción de una proposición que modificaba elementos sustanciales de la regulación.

La proposición fue presentada el 6 de junio de 2018, luego de que el presidente de la Cámara de Representantes invitara a una sesión informal a los líderes de las principales agremiaciones.

nes de productores y comercializadores de comestibles y bebibles ultraprocesados, quienes formularon fuertes críticas contra el proyecto (Cámara de Representantes, 2018). Al levantarse la sesión ordinaria, algunos miembros del Congreso cercanos a esta industria presentaron proposiciones que fueron aprobadas y modificaron la sustancia del proyecto. Aunque el proyecto pasó a tercer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República, no contó con respaldo suficiente y se archivó en junio de 2019 (Red PaPaz, 2019).

SEGUNDO INTENTO: 2018-2019

Como consecuencia de la modificación sustancial que se hizo al primer proyecto en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, la sociedad civil organizada promovió la presentación de un nuevo proyecto de ley que incorporara los elementos esenciales del primero. De esta forma, en el segundo semestre de 2018, a solicitud de las organizaciones de la sociedad civil, un grupo de congresistas liderados por Mauricio Toro Orjuela presentaron el proyecto de ley que se identificó con el número 214 de 2018C. Este proyecto establecía de manera expresa que los sellos frontales de advertencia debían ser octagonales y contener la leyenda «Exceso de», en lugar de «Alto en», respecto a cada uno de los ingredientes críticos. Adicionalmente, estableció que los puntos de corte debían ser los mismos del modelo de perfil de nutrientes de la OPS (Proyecto de Ley 214 de 2018C).

Dada la oposición que recibió la versión original del proyecto de ley 19 de 2017 en la Cámara por parte de la industria de los productos comestibles ultraprocesados, cuando se presentó el proyecto 214 de 2018 en la misma instancia, delegados de las agremiaciones se reunieron con los coordinadores ponentes para interferir en el proceso. Aunque el texto del proyecto de ley no se modificó sustancialmente, esta interferencia sí dilató su discusión, lo que condujo a que se archivara el 20 de junio de 2019. La principal estrategia utilizada por los coordinadores

ponentes del proyecto fue programar una audiencia pública el 9 de mayo de 2019 en la que invitaron a delegados de entidades públicas, agremiaciones de la industria, a la sociedad civil y la academia (Proyecto de Ley 214 de 2018C). Con esto se posponía el inicio de la discusión y se reducía el tiempo efectivo para que el proyecto fuera debatido, lo cual es de especial relevancia si se considera que, de no ser aprobado en primer debate, para el 20 de junio el proyecto se debía archivar. Así, durante la audiencia se oyeron las voces de los promotores y los detractores del proyecto antes de que el proyecto fuera debatido por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Luego de que se realizara la audiencia, se convocó al debate y varios congresistas manifestaron sus reparos frente a la medida que se pretendía adoptar, lo que llevó a que el proyecto se archivara (Red PaPaz, 2019).

TERCER INTENTO: 2019-2021

Luego de que se archivó el proyecto de ley 214 de 2018, las osc que habían promovido esta iniciativa volvieron a hacer incidencia para que se presentara nuevamente un proyecto de ley que estableciera el etiquetado frontal de advertencia. Nuevamente, un grupo de legisladores liderados por Mauricio Toro Orjuela presentó un proyecto de ley, que se identificó con el número 167 de 2019C. Aunque la versión original del proyecto incorporaba en su articulado la adopción de un etiquetado frontal de advertencia de tipo octagonal, antes de la ponencia para primer debate, el proyecto se simplificó, de forma que no se definieron con precisión el tipo de etiquetado que se adoptaría ni los puntos de corte, entre otros elementos. En su lugar, se estableció que estos elementos los debía determinar el Min-Salud mediante reglamentación que se apoyara en la mayor evidencia científica libre de conflicto de interés. Esta modificación cumplía una recomendación formulada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la audiencia del 9 de mayo de 2019, pues la norma técnica debía ser expedida por el Gobierno nacional luego de haber seguido el proceso de consultas

nacionales e internacionales, de acuerdo con lo establecido en la normativa que regula la materia.

Adicionalmente, esta modificación permitió que el proyecto de ley avanzara sin la misma oposición que se había registrado con los anteriores (Proyecto de Ley 167 de 2019C). El proyecto se aprobó en su primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, en junio de 2020, y en el segundo debate en plenario de esta corporación en octubre del mismo año. Posteriormente, el proyecto pasó al Senado de la República, donde se identificó con el número 347 de 2020S. En esta instancia, se fortalecieron algunos elementos que pretendían asegurar que se tuviera en cuenta el modelo de perfil de nutrientes de la OPS (Proyecto de Ley 347 de 2020S). Sin embargo, luego de que el texto fuera aprobado en la Comisión Séptima y posteriormente en la plenaria, fue sometido a conciliación con el texto aprobado por la Cámara de Representantes.

Para el momento en que se adelantó esta conciliación, el MinSalud ya había expedido una norma técnica de etiquetado cuyos elementos estructurales habían sido concertados con la industria de productos comestibles y bebibles ultraprocesados (Red PaPaz, 2019). Por esta razón, MinSalud intervino en la reunión entre los delegados de ambas cámaras, ocurrida el 18 de junio de 2021, para asegurar que el texto que se conciliara no fuera a contradecir mayormente la norma técnica que había sido promulgada dos días antes, según les informó a representantes de la sociedad civil el propio representante Mauricio Toro, que participó en esta deliberación. Este hecho no solo fue atípico, sino que además tenía como propósito proteger la integridad de la norma técnica que se había acordado con la industria, a la que se hará referencia posteriormente. Una vez el texto fue conciliado, se sometió a aprobación de las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado, y fue aprobado definitivamente el 20 de junio de 2021. Luego, fue remitido al Ejecutivo para sanción presidencial. El texto no fue objetado y la ley fue sancionada y promulgada el 30 de julio de ese año.

La Ley 2120 de 2021 adopta medidas para fomentar entor-

nos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles. Asimismo, introduce la clasificación de los comestibles y bebibles según su nivel de procesamiento, que fue uno de los elementos más criticados por la industria en diferentes escenarios, incluida la audiencia pública del 9 de mayo de 2019 (Cámara de Representantes, 2019). También, le dio un papel relevante a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, al designarla como la instancia de orientación y decisión sobre el desarrollo y la implementación de estrategias para la prevención de las enfermedades no transmisibles, con especial atención en niños, niñas y adolescentes.

En cuanto al etiquetado frontal de advertencia, la Ley 2120 de 2021 precisó que:

El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social, reglamentará los parámetros técnicos de este etiquetado definiendo, la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, valores máximos, colores, tamaño y ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, basándose en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de intereses. Para tal fin, podrá tener en cuenta la evidencia científica suministrada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) (art. 5).

Esta orden se debía cumplir dentro del año siguiente a la promulgación de la ley. Aunque la norma no decía que el etiquetado debía ser octagonal, sí obligaba a seguir estos parámetros. Más adelante se revisará el proceso de reglamentación en el ejecutivo.

PRESENTACIÓN DEL ETIQUETADO COMO UN OBSTÁCULO TÉCNICO AL COMERCIO INTERNACIONAL EN LAS DISCUSIONES ANTE EL CONGRESO

Durante el debate parlamentario, un punto central de la discusión argüido por varios opositores a la medida fue que el

etiquetado se convertiría en un obstáculo técnico al comercio (OTC) internacional y violaría los acuerdos internacionales en materia de derecho internacional económico y de inversiones. De hecho, según lo reportado por varios congresistas y senadores en medios de comunicación, el Ministerio de Salud pidió citar al Ministerio de Comercio a las discusiones del etiquetado frontal de advertencia, por considerar que la medida era inapropiada debido al impacto económico que podría traer la aplicación de una norma que fuese en contra de acuerdos en materia de derecho económico (La Liga Contra el Silencio, 2019). El presente acápite expondrá las razones por cuales el proceso regulatorio del etiquetado en Colombia sí cumplió con los estándares de la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y, por lo tanto, no va en contravención de las obligaciones del país en esta materia.

REGULACIÓN DE OBSTÁCULOS TÉCNICOS AL COMERCIO EN EL CONTEXTO COLOMBIANO

El derecho de la OMC establece que los marcos normativos que regulen OTC, como el etiquetado frontal de advertencia, deben acatar ciertos requisitos para cumplir con las obligaciones convencionales de los Estados en materia de derecho internacional económico. Respecto al modelo de etiquetado, este debe estar consagrado en un instrumento jurídico (como una ley o un reglamento), su aplicación debe ser obligatoria para la comercialización del producto y debe exigir el cumplimiento de ciertas especificaciones (como color, tamaño, ubicación en el envase o empaque) y de información sobre el contenido nutricional del producto. De igual manera, los productos a los que se les aplique esta medida deben estar identificados o diferenciados por una característica en particular. Si se cumplen estos requisitos, la medida satisface los estándares aplicables, por lo que no debe ser considerada una violación a las obligaciones del país en materia de comercio internacional (Urueña *et al.*, 2022). A continuación analizaremos cada uno de los requisitos

respecto a la regulación colombiana, para argumentar la satisfacción de los criterios establecidos por la OMC.

♦ *Estar consagrado en un instrumento jurídico*

En Colombia, la regulación orientada a garantizar el acceso a información clara, veraz, oportuna y visible a través etiquetado frontal de advertencia está establecida en dos figuras jurídicas. Por un lado, (i) la Ley 2120 (mejor conocida como Ley de Comida Chatarra) que, como se explicó anteriormente, nace de un proceso legislativo y establece los parámetros generales que debe tener en cuenta el Ministerio de Salud para la implementación de la medida. Por el otro, (ii) la Resolución 2492, que establece los parámetros técnicos sobre los cuales se desarrolla la medida. Así las cosas, el marco regulatorio que envuelve la medida satisface este requisito.

♦ *Ser de obligatorio cumplimiento para la comercialización del producto*

Respecto a la observancia de la medida, la Ley 2120 establece en su artículo 5 lo siguiente:

Todos los productos comestibles o bebibles clasificados de acuerdo al nivel de procesamiento con cantidad excesiva de nutrientes críticos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, deberán incorporar un etiquetado frontal donde se incorpore un sello de advertencia, *que deberá ser de alto impacto preventivo, claro, visible, legible, de fácil identificación y comprensión para los consumidores, con mensajes inequívocos que adviertan al consumidor del contenido excesivo de nutrientes críticos (énfasis propio).*

Adicionalmente, el artículo 2 de Resolución 2492 del Ministerio de Salud señala que la regulación aplicará a todo el territorio nacional y a todos los actores que participen en la comercialización de productos comestibles y bebibles ultra-procesados, aunque establece algunas excepciones concretas como fórmulas lácteas y alimentos para propósitos médicos especiales, entre otras. De esta forma, la regulación es clara al

establecer los parámetros generales que debe cumplir la medida, el fin del etiquetado implementado y su obligatoriedad para aquellos productos ultraprocesados que superen el umbral de nutrientes críticos que establecería posteriormente el Ministerio de Salud.

♦ *Exigir el cumplimiento de ciertas especificaciones*

La regulación del etiquetado para productos comestibles y bebibles ultraprocesados establece los lineamientos de diseño, color, tamaño y letra, entre otros, que debe tener el etiquetado existente. En el artículo 5, la Resolución 2492 regula la forma y la ubicación del etiquetado. Este deberá ser octagonal, de color negro y fondo blanco, y debe contener en su interior el texto “Exceso en” seguido de “grasas saturadas” “grasas trans” “sodio” o “azúcares”, o el texto “Contiene edulcorantes”. Las letras del sello debe ser Arial Bold y dicho símbolo debe estar acompañado de la palabra “MINSALUD”. Respecto a la ubicación, se concretó que debe ubicarse en el tercio superior derecho de la cara frontal de la etiqueta de los productos; en el caso de los envases cilíndricos, los sellos deben estar en el tercio superior central. Así las cosas, la normativa es explícita en los estándares que debe tener el etiquetado presente en los productos ultraprocesados. Su cumplimiento es un requisito para la comercialización del producto, por lo que se satisface la obligación de la OMC.

♦ *Los productos deben ser identificados o diferenciados por una característica en particular*

La Resolución 2492 establece que aquellos productos comestibles y bebibles ultraprocesados a los que se les haya adicionado azúcar, sodio, grasas o edulcorantes y que superen los umbrales establecidos en la norma deberán incorporar el etiquetado frontal de advertencia. Así, la identificación de los productos se hace a partir del alto contenido de nutrientes críticos, lo cual es una característica distintiva de los productos ultraprocesados, cumpliendo con el estándar de la OMC.

REQUISITOS ESPECÍFICOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS REGLAMENTOS TÉCNICOS

Adicionalmente, en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) de la OMC se establece que el etiquetado nutricional frontal debe cumplir, además, con los siguientes requisitos: (i) respetar el principio de no discriminación; (ii) no restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo perseguido; y (iii) ser transparente. A continuación explicaremos cómo en el caso colombiano se cumplió con cada uno de estos elementos.

♦ *Discriminación*

Para que el modelo de etiquetado frontal de advertencia sea compatible con la obligación de no discriminación, se debe asegurar que no se les confiera un trato menos favorable a los productos importados con características similares. Dicho tratamiento no se limita a aquellos escenarios previstos en la medida de manera taxativa, sino que también abarca las consecuencias derivadas de la implementación (Dejusticia, 2021). Los actos jurídicos alrededor del etiquetado frontal de advertencia (tanto la Ley de Comida Chatarra como las resoluciones 2120 del 2021 y 2492 del 2022) contienen obligaciones respecto a la etiqueta que aplican tanto a los productos importados como a los nacionales, es decir que no hay distinciones *de iure*.

Ahora bien, sobre la discriminación *de facto*, académicos han identificados dos escenarios. El primero es que, si bien los productos afectados por la medida son similares, en la implementación terminan teniendo consecuencias diferenciadas. Al respecto, es clave aclarar al menos cuatro cosas: (i) las propiedades físicas de los productos que están siendo comparados, (ii) sus usos finales, (iii) los hábitos y (iv) las preferencias de los consumidores, para evaluar si los bienes son efectivamente análogos. Así, se debe conocer si los efectos de sustitución de productos que podrían ser clasificados como similares tienen un impacto diferenciado en la implementación. El segundo esce-

nario a tener en cuenta es si el reglamento técnico (en este caso, el etiquetado frontal) altera las condiciones de competencia, produciendo un trato menos favorable a los productos importados. Para determinarlo, se debe evaluar si existe una relación directa entre la medida y su efecto perjudicial en las oportunidades de competencia de los productos importados (Urueña *et al.*, 2022).

En el caso colombiano, existe una complejidad para evaluar este punto: la medida está en proceso de implementación, por lo cual no es posible aún medir los efectos que tendría el etiquetado en los productos ultraprocesados similares. Es importante señalar que hasta el momento ningún otro país con una medida similar ha reportado una afectación particular a los productos importados. Asimismo, si se llegara a comprobar que el etiquetado frontal resulta en un trato menos favorable para productos importados similares, igual sería justificable, pues la regulación tiene como objetivo salvaguardar la salud pública de los ciudadanos, una motivación que ha sido considerada legítima en el pasado por la OMC.

♦ *No restringir el comercio más de lo necesario para obtener un objetivo legítimo*

El artículo 2.5 del Acuerdo OTC establece que un reglamento es “necesario” si busca alcanzar un objetivo legítimo de política pública y está alineado con las normas internacionales pertinentes. Para determinar la necesidad de un reglamento técnico se debe analizar, de manera conjunta, el grado en que contribuye a lograr el objetivo de política pública subyacente y los riesgos que supondría no alcanzar dicho objetivo (OMC, Grupo Especial, 2018). En este marco, la evidencia científica es clave al desarrollar la reglamentación de la medida, pues permite justificar que el etiquetado es necesario para reducir el consumo excesivo de azúcar, sal y grasas saturadas, que constituyen un riesgo para la salud (Urueña *et al.*, 2022). Hablaremos a detalle sobre la reducción de ENT como un objetivo legítimo en el siguiente apartado.

♦ *Transparencia*

Finalmente, la obligación de transparencia implica informar, oportunamente, a los otros miembros de la OMC sobre la medida para que la conozcan y puedan formular objeciones¹. Para iniciar el proceso de notificación, se debe publicar un aviso relativo a la propuesta de medida, enviado por el Gobierno a la Secretaría de la OMC a través del Sistema de Presentación de Notificaciones. En Colombia, es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo quien realiza esta notificación. De acuerdo con Sistema de Gestión de la Información de la OMC, existen 681 registros relativos a notificaciones hechas por Colombia, de las cuales 85 han tenido que ver con etiquetado (OMC, 2022).

Una vez hecha la notificación sobre el modelo de etiquetado frontal de advertencia, la propuesta será discutida en las sesiones del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC). Es importante destacar que solo los Estados parte de la OMC pueden participar en estas reuniones, por lo que los diferentes actores de la sociedad civil no tienen acceso a estos diálogos tan importantes en materia de salud pública.

Ahora bien, el visto bueno del Comité no es un requisito indispensable para continuar con la implementación del reglamento técnico, pues el espacio está pensado para ser un lugar de discusión entre actores estatales donde se pone sobre la mesa la expectativa regulatoria, con el objetivo de que los demás Estados puedan comentar y hacer observaciones que procuren facilitar la implementación de la medida (Urueña *et al.*, 2022). Finalmente, la obligación de transparencia también implica conceder un plazo prudencial de por lo menos seis meses entre la publicación de una medida y su entrada en vigor, de modo que las empresas puedan adaptarse a la nueva reglamentación.

En Colombia, el proyecto de resolución que incorporaba el etiquetado circular se publicó en julio de 2020, y durante el siguiente mes se recibieron comentarios de actores interesados

1. Apartados 9.2 y 10.1 del artículo 2 del Acuerdo etc.

en el proceso. Luego de esto, el MinSalud dio especial consideración a las observaciones formuladas por la industria de productos comestibles ultraprocesados y eliminó toda referencia al reporte de edulcorantes y modificó los puntos de corte, entre otros ajustes. Lo hizo a pesar de reconocer públicamente en una audiencia de conciliación que el etiquetado circular podía tener una connotación positiva, a diferencia del etiquetado octagonal. Posteriormente, adelantó la consulta internacional de la norma en el marco de la OMC y el 16 de junio de 2021 expidió la Resolución 810.

REDUCCIÓN DE ENFERMEDADES CRÓNICAS NO TRANSMISIBLES COMO OBJETIVO LEGÍTIMO PARA LA ADOPCIÓN DEL ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA

Según los requisitos de la OMC, el etiquetado frontal de advertencia no deberá restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar su objetivo legítimo. El Órgano de Apelación (OA) analizó la expresión “objetivo legítimo” en el caso *Australia – Determinadas medidas relativas a marcas registradas, indicaciones geográficas y otros requisitos de empaquetado genérico aplicables a los productos de tabaco y su embalaje*. Allí afirmó que el etiquetado frontal es “un fin o un objeto lícito, justificable o apropiado”, y aunque no existe una lista exhaustiva de tales objetivos en el Acuerdo OTC, sí se identifican expresamente varios objetivos como “objetivos legítimos”, entre ellos la salud pública (OMC, Grupo Especial, 2018).

El consumo regular de productos ultraprocesados es considerado un factor de riesgo determinante en la aparición de ECNT. Existe evidencia científica de que hay un auge problemático de estos padecimientos (cáncer, hipertensión, diabetes, entre otros), especialmente en niños y niñas. Más aun, según la OMS (2021), la hipertensión arterial, la hiperglucemia en ayunas, el sobrepeso y la obesidad se encuentran entre los principales factores de riesgo de muerte de la población mundial. En el 2019,

estos factores fueron responsables de 44,5 % de las muertes en Latinoamérica, equivalente a cerca de 3,2 millones de muertes. Por otro lado, las ECNT están entre los factores que más contribuyeron a la pérdida de años de vida sana en la región, con 83 millones de años de vida sana perdidos (OMS, 2024).

Finalmente, el Acuerdo OTC permite la aplicación de reglamentos técnicos siempre y cuando no exista una alternativa menos restrictiva para lograr el mismo nivel de protección del objetivo legítimo. Así, para comprobar que este requisito se satisface, se debe analizar la evidencia científica libre de conflicto de interés sobre el etiquetado frontal de advertencia y sobre las características de este para determinar cuál sello permite generar un mayor impacto preventivo. Para que sea efectivo, el etiquetado debe informar de manera clara, visible, legible, de fácil identificación y comprensión sobre el contenido excesivo de nutrientes críticos relacionados con las ECNT en los productos ultraprocesados. Se identificó que el etiquetado frontal de advertencia con mayor evidencia disponible de que logra este objetivo es el octágono, pues en comparación con otras alternativas de diseño (como circular o triangular), es el etiquetado de advertencia que logra llamar más la atención sobre el exceso de azúcar, sodio y grasas. Asimismo, entre los elementos más indicados para advertir sobre la presencia de nutrientes críticos están: usar el color negro junto con la expresión “Exceso en” y ubicarlo el tercio superior de la superficie del panel principal de exhibición (Universidad de Antioquia, 2022).

Respecto a medidas alternativas como las campañas de publicidad, al estudiar el objetivo de Australia de disminuir el consumo de tabaco, el Grupo Especial de la OMC señaló que no existe evidencia contundente que demuestre que esas campañas en medios puedan sustituir las medidas de empaquetado neutro (OMS, Grupo Especial, 2018).

Una revisión rigurosa de evidencia científica libre de conflicto de interés, enmarcada dentro del objetivo de proveer información que permita prevenir enfermedades crónicas no transmisibles a través de la reducción del consumo de ultra-

procesados, permite identificar que no existe una medida alternativa al uso del sello octagonal de advertencia que haga una contribución equivalente. Este tiene el mejor diseño debido a su alta capacidad para capturar la atención y su potencial de maximizar la percepción de insalubridad por la presencia de nutrientes críticos. Por tanto, logra de forma rápida, sencilla y eficaz darle al consumidor información clave para su elección de compra.

PODER JUDICIAL

Las acciones de incidencia legislativa lideradas por las osc y por otros actores interesados en lograr la expedición de la norma técnica estuvieron complementadas con acciones judiciales. Específicamente, se deben destacar dos actuaciones que fueron determinantes en la adopción de la norma que estableció el etiquetado frontal de advertencia en Colombia. Por una parte, la acción popular iniciada por Red PaPaz contra el MinSalud y otros. Por la otra, la acción de cumplimiento iniciada por el ciudadano Carlos Mario Salgado Morales en contra del mismo ministerio (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de radicación 25000-23-41-000-2022-00033-01, 2022).

ACCIÓN POPULAR

El 9 de diciembre de 2019, Red PaPaz presentó ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca una acción popular en contra del MinSalud y de otras entidades públicas y privadas, con el propósito de que se ordenara la adopción de un sistema de etiquetado frontal de advertencia que protegiera de manera adecuada los derechos a la información, la alimentación y la salud. Esta actuación fue iniciada debido a la dificultad que hubo para avanzar en la aprobación de una ley sobre la materia. Asimismo, pretendía hacer frente a un acuerdo suscrito entre

el Gobierno nacional y delegados de las principales agremiaciones de productores y comercializadores de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, en el que acordaban establecer un etiquetado que favoreciera los intereses comerciales de la industria (Red PaPaz, 2019). Durante el proceso, el MinSalud reconoció que era necesario actualizar la norma técnica de etiquetado, e indicó que avanzaría en la reglamentación (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sentencia de 10 de noviembre de 2022).

Mientras avanzaba el trámite judicial, el presidente de la República lanzó lo que sería el etiquetado de advertencia que se implementaría en Colombia, junto con líderes de las principales agremiaciones industriales (MinSalud, 2020). Se trataba de un etiquetado de tipo circular, como se observa en la siguiente figura:

Figura 1

Etiquetado frontal propuesto por el Gobierno nacional



Ante esta situación, y con el ánimo de lograr un acuerdo de conciliación entre las partes, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca indagó si el etiquetado propuesto por el Gobierno nacional era adecuado para proteger derechos humanos. Al respecto, Red PaPaz presentó un estudio en el que demostraba que el etiquetado circular era menos efectivo que el octagonal que se había adoptado en otros Estados de la región (Taillie *et al.*, 2020). Por su parte, el MinSalud reconoció que el rótulo circular tenía una connotación positiva, por lo que propuso como fórmula de conciliación el etiquetado rectangular que se presenta a continuación:

Figura 2

Propuesta de etiquetado frontal rectangular



Red PaPaz no accedió a la propuesta de etiquetado rectangular, por lo que continuaron tanto el proceso judicial como la expedición del reglamento técnico con el sello circular acordado con la industria (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, audiencia de 19 de noviembre de 2020). Posteriormente, cuando vencía el término para que las partes presentaran sus alegatos de conclusión, el MinSalud expidió la Resolución 810 de 16 de junio de 2021, con la cual adoptó el etiquetado frontal circular (figura 1). Con esta actuación, el Ministerio pretendía que el Tribunal determinara que se había una carencia actual de objeto por hecho superado (MinSalud, 2020). Sin embargo, ya que cuatro días después de expedirse el reglamento se aprobó en el Congreso la Ley 2120 de 2021, el Tribunal realizó un estudio pormenorizado para determinar si el acto expedido por el MinSalud cumplía con el estándar establecido por dicha ley.

El 10 de noviembre de 2022, el Tribunal notificó su decisión: le ordenó al MinSalud expedir una reglamentación técnica que adoptara el etiquetado frontal de advertencia de tipo octagonal, debido a que un estudio de la Universidad de Antioquia lo había señalado como aquel que estaba respaldado en la mayor evidencia científica libre de conflicto de interés. Dicha orden se debía cumplir en el “menor término posible” (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sentencia de 10 de noviembre de 2022).

ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

El artículo 5 de la Ley 2120 de 2021 estableció el término perentorio de un año para que el MinSalud expidiera un reglamento técnico para adoptar el etiquetado frontal de advertencia, basado en la mayor evidencia científica disponible y libre de conflicto de interés. Cuando se cumplió este plazo, sin que el MinSalud hubiera expedido la citada norma, el ciudadano Carlos Mario Salgado Morales, socio de la firma SpL Abogados, inició una acción de cumplimiento contra esta entidad estatal. El abogado manifestó actuar en pro del interés general. Además, aunque no forma parte de una organización de la sociedad civil, le reportó el resultado de su actuación a Red PaPaz, porque reconocía el interés de esta organización por la materia (D. Chimbí, correo electrónico enviado a Red PaPaz en nombre de la firma SpL Abogados para informar el resultado de la acción de cumplimiento interpuesta por Carlos Mario Salgado Morales, 17 de noviembre 2022).

La acción fue decidida negativamente en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, porque, en su criterio, el MinSalud estaba adelantando gestiones para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 2120 de 2021, por lo que no había renuencia. Sin embargo, el demandante apeló la decisión ante el Consejo de Estado, y este último revocó la decisión del Tribunal. En la sentencia de segunda instancia, el Consejo estableció que el término se había vencido y, por consiguiente, el MinSalud debía expedir un reglamento técnico dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión, que tuvo lugar a inicios de noviembre de 2022 (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de radicación 25000-23-41-000-2022-00033-01, 2022).

PODER EJECUTIVO

De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 1355 de 2009, el MinSalud contaba con las facultades necesarias para actualizar la Resolución 333 de 2011 y adoptar un etiqueta-

do frontal de advertencia. Sin embargo, en un primer momento, el Ministerio determinó que no era necesario adoptar una nueva norma porque, en su criterio, la ya existente ofrecía una protección adecuada a los consumidores (MinSalud, 2017).

Luego, cuando se comenzaron a debatir los proyectos de ley relacionados con este tema, indicó que iniciaría un análisis de impacto normativo para determinar la necesidad de actualizar el reglamento técnico de etiquetado. No obstante, este proceso estuvo gravemente afectado por la interferencia de la industria. Al tiempo, la Vicepresidencia de la República inició un proceso de negociación con delegados de diferentes agremiaciones industriales, con el propósito de suscribir pactos que promovieran la creación de empleos formales. Este proceso concluyó el 5 de agosto de 2019, con un acto solemne en el que el Gobierno nacional suscribió pactos con representantes de diferentes sectores de la economía (Gobierno de Colombia, 2019). En el caso específico del sector de comestibles y bebidas procesados, el Gobierno nacional afirmó que la protección del derecho a la salud y a alimentación eran un “cuello de botella” para el desarrollo económico del sector, específicamente refiriéndose al etiquetado frontal de advertencia. Sin embargo, no tuvo en consideración los riesgos a la economía que podría acarrear no tomar medidas pertinentes para reducir los índices de ECNT (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2023). Así, el pacto suscrito estableció que uno de los obstáculos que limitaba el crecimiento del sector era el siguiente:

Figura 3

Mención del etiquetado frontal de alimentos en el pacto por el crecimiento del sector alimentos procesados

ENTORNO COMPETITIVO (EC)	
Cuellos de botella	Solución
EC-3 Presión por reglamentar normas de etiquetado frontal vía Proyecto de Ley sin fundamento técnico, que afectan a la industria de alimentos procesados.	EC-3-1 Conformar una mesa técnica en la que se revisarán las normas de etiquetado y además que estas normas se armonicen con las necesidades en mercados externos de interés (incluyendo etiquetado frontal). (Consejería Presidencial para la Competitividad y la Gestión Público – Privada).

Fuente: Gobierno de Colombia, 2019.

De acuerdo con lo anterior, el Gobierno nacional obligaba a adoptar un sistema de etiquetado que satisficiera las necesidades de la industria, dejando a un lado cualquier consideración de salud pública. En cumplimiento del pacto, el 26 de febrero de 2020, el presidente de la República de Colombia, Iván Duque, lanzó el nuevo modelo de etiquetado frontal circular al lado de los dirigentes de las principales agremiaciones, y siguió adelante con el trámite para expedir la reglamentación (MinSalud, 2020).

En julio de 2020, el Gobierno publicó el proyecto de resolución que incorporaba el etiquetado circular y durante el siguiente mes recibió comentarios de todos los actores interesados en el proceso. Sin embargo, como ya se mencionó, el MinSalud dio especial consideración a las observaciones formuladas por la industria de los productos comestibles ultraprocesados, a partir de las cuales eliminó toda referencia al reporte de edulcorantes y modificó los puntos de corte, entre otros ajustes, a pesar de que había reconocido públicamente en una audiencia de conciliación que el etiquetado circular podía tener una connotación positiva (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, audiencia de 19 de noviembre de 2020). Posteriormente, adelantó la consulta internacional en la OMC y el 16 de junio de 2021 expidió la Resolución 810.

No obstante, la Ley 2120 de 2021 le ordenó a MinSalud la expedición de una norma técnica de etiquetado fundamentada en la mayor evidencia científica libre de conflicto de interés dentro del año siguiente a la promulgación. En respuesta, la entidad adelantó un proceso de contratación pública para la preparación de un estudio que indicara cuál es el sistema de etiquetado frontal de advertencia que cuenta con la mayor evidencia de proteger la salud de la población. Este proceso culminó con la selección y contratación de la Universidad de Antioquia, que cuenta con amplia experiencia en la materia. La Universidad presentó su estudio en julio de 2022, donde señaló que el etiquetado que cuenta con la mayor evidencia es el octagonal con la leyenda “Exceso de”. Por esta razón, el MinSalud publicó el

1 de agosto de 2022 un proyecto de resolución que establecía el etiquetado frontal de advertencia octagonal y utilizaba los cortes definidos en el modelo de perfil de nutrientes de la OPS (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sentencia de 10 de noviembre de 2022). El proyecto fue sometido al trámite para la expedición de reglamentos técnicos. Sin embargo, dadas las órdenes del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del Consejo de Estado, se debió expedir la Resolución 2492 el 13 de diciembre de 2022.

BALANCE DEL PROCESO

El proceso de expedición de normas para adoptar el etiquetado frontal de advertencia en Colombia estuvo marcado por diferentes obstáculos. Estos dificultaron la aprobación de la Ley 2120 de 2021 y demoraron la expedición del reglamento técnico que regula las características específicas del etiquetado de advertencia y el tiempo de implementación. Sin embargo, estas adversidades también propiciaron un trabajo articulado entre diferentes organizaciones de la sociedad civil y la academia libre de conflictos de interés.

Estas entidades idearon diferentes estrategias de comunicación e incidencia que le dieron especial visibilidad a esta medida de salud pública, al punto que cerca de 300 000 ciudadanos firmaron peticiones pidiéndole a los Congresistas que aprobaran el proyecto de la que se denominó en redes sociales *#LeyComidaChatarra*. La presión ciudadana fue decisiva en la aprobación de la Ley 2120 de 2021 y marcó un hito para futuros esfuerzos de incidencia ante el Congreso de la República.

Además de desarrollar acciones de comunicación e incidencia, las OSC también lideraron actuaciones decisivas para lograr la adecuada reglamentación de esta medida. Por un lado, construyeron los argumentos legales que permitieron defender el etiquetado de advertencia frente a los señalamientos de supuestas violaciones de obligaciones adquiridas por el Estado

colombiano. Por el otro, impulsaron litigios que obligarían al MinSalud a expedir un reglamento técnico de etiquetado fundamentado en la mayor evidencia científica libre de conflicto de interés.

Además de denotar la importancia de movilizar a la sociedad civil, todos estos esfuerzos también demuestran el valor de involucrar a las diferentes ramas del poder público en la implementación de medidas específicas en pro de la salud pública. Al revisar en retrospectiva este proceso, no solo fueron claves las acciones de comunicación e incidencia, sino también el objetivo de hacer que las cortes fueran parte del proceso de formulación de la política pública en salud.

Por esta razón, si se llegan a emprender acciones para desmontar esta medida, resulta necesario que la ciudadanía reclame el etiquetado como un triunfo que solo fue posible gracias a su participación. De igual manera, se prevé que a futuro la industria puede decir que la medida no es efectiva y que el mismo propósito se puede lograr con acciones menos onerosas. En este caso, es importante considerar la evidencia recabada en otros países de la región y estar listos con evidencia local para defender la relevancia y necesidad del etiquetado frontal de advertencia en Colombia.

CONCLUSIÓN

La sociedad civil jugó un papel decisivo en la adopción del etiquetado frontal de advertencia en Colombia, un proceso que involucró actuaciones ante los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Con la aprobación de la Ley 2120 de 2021, se le ordenó al MinSalud expedir un reglamento técnico de etiquetado que se fundamentara en la mayor evidencia científica libre de conflictos de interés. En respuesta, dicha entidad contrató a la Universidad de Antioquia para determinar cuál era el tipo de etiquetado que cumplía con estas características. Esta institución concluyó que era el etiquetado frontal de tipo octago-

nal y, por tanto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca le ordenó al MinSalud establecerlo. La orden fue cumplida en diciembre de 2022, con la expedición de la Resolución 2492, donde se garantizó el respeto de los procedimientos establecidos en el marco de la OMC. Para finalizar, cabe resaltar que este reglamento técnico persigue una finalidad legítima: la reducción de las enfermedades crónicas no transmisibles a través de la disminución del consumo de productos comestibles y bebibles ultraprocesados, considerando su relación directa con estos padecimientos.

REFERENCIAS

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. [CIDH]. (2023). *Las enfermedades no transmisibles y los derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 192 (28 de agosto de 2023). https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/redesca_enfermedades_notransmisibles_ddhh_spa.pdf
- Cámara de Representantes. (2018, 6 de junio). *Grabación de la Sesión Plenaria del 6 de junio de 2018* [video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=lZWIGlsRONU>
- Cámara de Representantes. (2019, 9 de mayo). *Grabación de audiencia pública en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del 9 de mayo de 2019*. [video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=8rXKT_oy7Ks
- Consejo de Estado, Sala de los Contencioso Administrativo. Sentencia de radicación 25000-23-41-000-2022-00033-01 (M. P. Luis Alberto Álvarez Parra; 5 de mayo de 2022).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-543 de 2017 (M. P. Diana Fajardo Rivera; 25 de agosto de 2017).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-145 de 2019 (M. P. Cristina Pardo Schlesinger; 2 de abril de 2019).
- Dejusticia. (2017). Petición al Ministerio de Salud y Protección Social de 27 de abril de 2017 para la expedición de reglamento técnico de etiquetado.

- Duque Márquez, I. [@IvanDuque]. (2016, 21 de noviembre). *La verdad sobre el impuesto a las bebidas azucaradas* [tuit]. Twitter (hoy X). <https://twitter.com/IvanDuque/status/800697281062182913>
- Escobar, P. & Carmona, A. (2021, 11 de agosto) El tortuoso camino del proyecto de ley sobre “comida chatarra”. *Vorágine*. <https://voragine.co/el-tortuoso-camino-del-proyecto-de-ley-sobre-comida-chatarra/>
- Gobierno de Colombia. (2019). *Pacto por el crecimiento y para la generación de empleo del sector alimentos procesados. Estrategia sectorial para la generación de nuevas fuentes de crecimiento*. <https://www.redpapaz.org/wp-content/uploads/2020/10/Pacto-por-el-crecimiento-y-para-la-generacion-de-empleo-del-sector-Alimentos-Procesados.pdf>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Nacional de Salud, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social & Universidad Nacional de Colombia. (2015). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional de Colombia (Ensin) 2015*. <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional#ensin3>
- La Liga Contra el Silencio. (2019, 11 de julio). Así fue el lobby en el Congreso contra la Ley de Etiquetado. *Cero Setenta*. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/lobby-etiquetados/>
- Ley 1355 de 2009. *Por medio de la cual se define la obesidad y las enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a esta como una prioridad de salud pública y se adoptan medidas para su control, atención y prevención*. 14 de octubre de 2009. DO: No. 47 502.
- Ley 2120 de 2021. *Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones*. 30 de julio de 2021. DO: 51 751.
- Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud]. (2017). Respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social de septiembre de 2017 a la petición elevada por Dejusticia en abril.
- Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud]. (2020, 26 de febrero). *Colombia tendrá etiquetado nutricional de alimentos envasados*. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-tendra-etiquetado-nutricional-en-los-alimentos-ensados.aspx>

- Monteiro, C. A., Bertazzi Levy, R., Moreira Claro, R., Ribeiro de Castro, I. R. & Cannon, G. (2010). Uma nova classificação de alimentos baseada na extensão e propósito do seu processamento. *Cad. Saúde Pública*, 26(11). <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2010001100005>
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Solución de Diferencias. *Estados Unidos – Medidas que afectan a la producción y venta de cigarrillos de clavo de olor*. Doc. OMC WT/DS406/11. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds406_s.htm (7 de diciembre de 2012).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Grupo Especial. *Australia – Determinadas medidas relativas a marcas registradas, indicaciones geográficas y otros requisitos de empaquetado genérico aplicables a los productos de tabaco y su embalaje*. Docs. OMC WT/DS435/R, WT/DS441/R, WT/DS458/R, WT/DS467/R (28 de junio de 2018).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2024). *Organización Mundial del Comercio y Transformación Económica en Colombia: Comercio para un Desarrollo Sostenible*. OMC, Universidad de los Andes. <https://wtochairs.org/sites/default/files/BRIEFF%20Comercio%20para%20el%20desarrollo%20sostenible.pdf>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2025, 25 de septiembre). *Enfermedades no transmisibles*. <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>
- Organización Panamericana para la Salud [OPS]. (2016). *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/49139>
- Proyecto de Ley 019 de 2017C. *Por medio de la cual se establecen medidas de salud pública para el control de la obesidad y otras enfermedades no transmisibles derivadas y se dictan otras disposiciones*. 12 de septiembre de 2017.
- Proyecto de Ley 214 de 2018C. *Por medio del cual se promueve el acceso a información necesaria para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones*. Archivado el 20 de junio de 2019.
- Proyecto de Ley 167 de 2019C. *Por medio del cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones*. Aprobado en la sesión virtual del 10 de junio de 2020.

Proyecto de Ley 347 de 2020S. *Por medio del cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir Enfermedades No Transmisibles y se adoptan otras disposiciones*. 20 de mayo de 2021.

Red PaPaz. (s. f.). *Nuestro mensaje*. www.nocomasmentiras.org

Red PaPaz (2019). *Acción popular de la Corporación Colombiana de Padres y Madres – Red PaPaz contra la Nación*. 9 de diciembre de 2019. <https://www.redpapaz.org/wp-content/uploads/2019/12/Acción-Popular-Dic-12-2019.pdf>

Red PaPaz. (2021, 16 de junio). *Colombia exige la #LeyComidaChatarra video corto* [video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=VAnb5395Cok>

Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Salud. (2020, 27 de julio). Statement by the UN Special Rapporteur on the right to health on the adoption of front-of-package warning labelling to tackle NCDs. *Naciones Unidas*. <https://www.ohchr.org/en/statements/2020/07/statement-un-special-rapporteur-right-health-adoption-front-package-warning>

Resolución 333 de 2011 [Ministerio de Salud y Protección Social]. Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de rotulado o etiquetado nutricional que deben cumplir los alimentos envasados para consumo humano. 10 de febrero de 2011.

Resolución 3803 de 2016 [Ministerio de Salud y Protección Social]. Por la cual se establecen las Recomendaciones de Ingesta de Energía y Nutrientes – RIEN para la población colombiana y se dictan otras disposiciones. 22 de agosto de 2016.

Resolución 810 de 2021 [Ministerio de Salud y Protección Social]. Por la cual se establece el reglamento técnico sobre los requisitos de etiquetado nutricional y frontal que deben cumplir los alimentos envasados o empacados para consumo humano. 16 de agosto de 2016.

Steffek, J. & Ehling, U. (2008). Civil Society Participation at the Margins: The Case of the WTO. En J. Steffek, C. Kissling & P. Nanz (Eds.), *Civil Society Participation in European and Global Governance* (pp. 95-115). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230592506_5

Taillie, L, S. Hall, M., Gómez, L. F., Higgins, I., Bercholz, M., Murukutla, N. & Mora-Plazas, M. (2020) Designing an Effective Front-of-Package Warning Label for Food and Drinks in Added

Sugar, Sodium, or Saturated Fat in Colombia: An Online Experiment. *Nutrients*, 12(10), 3124. <https://doi.org/10.3390/nu12103124>

Trejo Osti, L. E., Ramírez Moreno, E. & Ruvalcaba Ledezma, J. C. Efecto del etiquetado frontal de advertencia de alimentos y bebidas. La experiencia de otros países de América Latina. *Journal of negative & No Positive Results*, 6(7), 977-990. <https://doi.org/10.19230/jonnpr.4176>

Tribunal de Cundinamarca. Sentencia de radicación 2500023410002019-01063-00 (M. P. Luis Manuel Lasso Lozano; 11 de noviembre de 2022.

Tribunal Administrativo de Cundinamarca. (2020). Audiencia del 19 de noviembre de 2020.

Universidad de Antioquia. (2022). *Documento técnico de los resultados de la revisión sistemática de la literatura libre de conflicto de interés sobre la forma, contenido, figura, proporción, símbolos, textos, colores, tamaño, ubicación en los empaques de los productos que deban contenerlo, entre otros, para etiquetado frontal*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/SSNAB/revision-sistemica-forma-etiquetado-frontal-advertencia.pdf>

Urueña, R. Vergara-Arenas, I & Tamayo-Álvarez, R. (2022). *Organización Mundial del Comercio y Transformación Económica en Colombia: Comercio para un Desarrollo Sostenible*. Universidad de los Andes, OMC. <https://wtochairs.org/sites/default/files/Organizaci%C3%B3n%20Mundial%20del%20Comercio%20y%20Transformaci%C3%B3n%20Econ%C3%B3mica%20en%20Colombia%20Comercio%20para%20un%20Desarrollo%20Sostenible.pdf>

Capítulo 15

La experiencia chilena en la adopción del etiquetado frontal de alimentos: reflexiones y lecciones aprendidas tras un largo camino de discusión

Victoria Fullerton Soto

Daniel López Lizama

INTRODUCCIÓN

La discusión, adopción e implementación de políticas públicas de salud siempre presenta desafíos difíciles de enfrentar. La regulación de etiquetado frontal de alimentos en Chile no fue la excepción. Durante los más de 18 años transcurridos desde que la política vio la luz, la industria alimentaria ha sido un tenaz y constante adversario, oponiéndose desde el primer día a la adopción de una política pública que iba en beneficio de la salud de la población. Afortunadamente, tal y como este trabajo pretende describir, la promoción de la implementación del etiquetado frontal de alimentos en Chile contó con la constancia y el compromiso de actores que no dudaron en poner a disposición de la discusión su capital tanto político como técnico.

El presente trabajo pretende documentar el proceso de adopción de esta política con el fin de responder a la pregunta de cuál fue el proceso legislativo y político que llevó a la adopción de una ley de etiquetado frontal con sellos de advertencia en Chile. Para lograrlo, primero describimos el contexto dentro del cual se llevó a cabo la discusión por el etiquetado. Posteriormente, analizaremos el proceso de adopción del etiquetado frontal

de alimentos en Chile, destacando los desafíos que ha enfrentado desde que se comenzó a discutir hasta su implementación de distintas índoles (legislativos, judiciales, en foros internacionales y provocados por la industria). Después, expondremos el impacto que ha tenido esta medida luego de su implementación, para finalmente cerrar con algunas lecciones y conclusiones.

LA EPIDEMIA DE OBESIDAD EN CHILE: EL CONTEXTO DENTRO DEL CUAL SE INICIÓ LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA

Antes de revisar el proceso de discusión y adopción de la que es hoy la Ley 20 606 sobre “Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad”, es importante dar cuenta del contexto sanitario dentro del cual fue planteada la discusión durante 2007. En dicho año, Chile estaba sufriendo las consecuencias de una serie de profundos cambios en las costumbres alimenticias de la población, provocados fundamentalmente por la popularización del consumo de comida rápida y de alimentos con bajo aporte nutricional. De hecho, al año 2007, Chile era el segundo país con mayor consumo *per cápita* de *snacks* y bebidas azucaradas en Latinoamérica, solamente por debajo de México (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO], 2018).

El auge del consumo de este tipo de alimentos llevó a que Chile experimentara un importante aumento en los niveles de sobrepeso y obesidad y en la aparición de una serie de enfermedades y dolencias asociadas a los malos hábitos alimenticios. Así, al momento del inicio de la discusión parlamentaria de la Ley 20 606:

La obesidad [era] la enfermedad crónica más prevalente en todos los grupos de población chilena (8% en menores de seis años, 17% en escolares de Primer Año Básico, 33% en embarazadas, 28% en mujeres y 23% en hombres adultos) y [era] a su vez un factor de riesgo para otras enfermedades

como son las hipercolesterolemias (35% de los adultos), la hipertensión arterial (33,7% de los adultos) y la diabetes mellitus tipo 2 (4 a 12%) (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN], 2012, p. 3).

El panorama descrito era particularmente preocupante al analizar la prevalencia de la obesidad en niños, niñas y adolescentes en Chile. Para el año 2007, los niveles de obesidad en los niños y niñas que ingresaron a cualquiera de los cursos que componen el nivel de escolaridad básica del sistema público de educación en Chile (niños y niñas entre 6 y 14 años) era de 22,1 %, el nivel más alto de los 14 años precedentes a la medición (Atalah, 2012).

Esta alarmante realidad llevó a que un grupo de parlamentarios de diversos sectores políticos iniciara la tramitación legislativa de un proyecto de ley dirigido a implementar en Chile un marco regulatorio que permitiera incentivar a los consumidores a que adoptaran patrones de alimentación saludable. El proyecto buscaba otorgarle a la población la información necesaria sobre los riesgos de consumir alimentos con perfiles nutricionales dañinos para su salud, además de impedir la publicidad y el *marketing* indiscriminado de productos alimenticios con valores nutricionales bajos (BCN, pp. 2-3). Para ello, se propuso seguir los principios y las directrices internacionales promovidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para reducir los factores de riesgo de enfermedades asociadas al consumo de alimentos poco saludables.

TRAMITACIÓN LEGISLATIVA DEL PROYECTO DE LEY

EL PROYECTO DE LEY

Inicialmente, el proyecto de ley presentado estaba estructurado en 13 artículos. Este pretendía implementar en el país:

Un sistema de etiquetado frontal de los alimentos siguiendo un esquema gráfico “de semáforo”. Es decir, basado en una señal de colores que describiera la cantidad de nutrientes seleccionados para indicar cuán saludable es un alimento, indicando con colores si los alimentos etiquetados tienen un contenido bajo (verde), medio (amarillo) o alto (rojo) de grasas, grasas saturadas, azúcares, sodio, fibra y calcio (BCN, 2012 p. 5).

Una serie de restricciones a la publicidad, promoción y comercialización de productos alimenticios con elevadas concentraciones de “nutrientes indicadores de calidad de dieta” (BCN, 2012, p. 6) o nutrientes críticos, con el objeto de desincentivar el consumo de dichos productos por parte de poblaciones vulnerables (como niños, niñas y adolescentes en edad escolar).

Luego de una serie de prolongadas interacciones entre la Comisión de Salud del Senado, el pleno del Senado, la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, el pleno de la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo (quien incidió en la discusión legislativa a través de una serie de indicaciones modificatorias y un veto presidencial (BCN, 2012, p. 403), el proyecto de ley fue aprobado en definitiva en junio del año 2012, no sin que se le hicieran profundas modificaciones a sus ideas matrices.

Así, el proyecto en definitiva aprobado eliminó la idea original de introducir con rango legal en Chile un sistema de advertencias sanitarias gráficas de colores (o utilizando el “sistema de semáforo”). En cambio, se le otorgaron facultades al Ministerio de Salud para determinar, vía potestad reglamentaria, en el Reglamento Sanitario de los Alimentos, la forma, el tamaño, los colores, la proporción, las características y el contenido de las etiquetas y los rótulos nutricionales de los alimentos. Además, era el encargado de definir los límites de contenido de energía, sodio, azúcares totales y grasas saturadas que se restringirían una vez aprobada la normativa.

TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY: ARGUMENTOS UTILIZADOS DURANTE EL PROCESO DE DISCUSIÓN

Luego de presentado y aceptado para su tramitación, el proyecto de ley fue analizado y discutido por varios años. Durante este periodo, no solo fue intensamente debatido y modificado por parte de los miembros de ambas cámaras del Poder Legislativo chileno, sino que también una serie de actores de diversos sectores tuvieron la oportunidad de intentar incidir en el destino de la iniciativa, presentando distintas posiciones en relación con el proyecto. Así, actores de Gobierno y parlamentarios, miembros de la academia y la comunidad científica, y actores pertenecientes a fundaciones y organizaciones de la sociedad civil tuvieron la oportunidad de aportar diversas miradas a la discusión parlamentaria.

Del tenor del debate parlamentario y las intervenciones de los terceros invitados a participar, todos los actores que defendieron el proyecto parecieran haber actuado impulsando la adopción de políticas públicas basadas en la evidencia científica sobre cualquier otro interés. Al momento de promover el proyecto de ley, resultó fundamental sustentar la iniciativa legal con datos y antecedentes concretos, muchos de los cuales estaban validados por organizaciones internacionales con competencias en salud.

La participación de todos estos agentes estaba sustentada en la idea de que el incorporar un espectro amplio de miradas a la discusión solo traería beneficios al proceso parlamentario. En palabras del senador Guido Girardi, miembro del grupo parlamentario redactor del proyecto y uno de sus principales impulsores durante toda su tramitación, “unir al mundo parlamentario y a los ejecutivos de Gobierno con la sociedad civil y el mundo científico es fundamental para generar cambios en los hábitos alimentarios de la población” (FAO, 2018, p. 20). Por este motivo, durante la tramitación parlamentaria se abrieron diversas oportunidades para aportes por parte de terceros extraparlamentarios. Esto permitió un verdadero círculo virtuo-

so entre diversos actores sociales, quienes aportaron desde sus respectivas áreas de experiencia y miradas en pro de la salud pública de los chilenos. En la siguiente tabla se detallan los participantes no legisladores:

Tabla 1

Intervinientes “no legisladores” que participaron en el proceso legislativo

Sector público / Gobierno	Academia	Fundaciones / asociaciones no gubernamentales / sociedad civil	Sector privado / industria
Ministerio de Salud Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas Biblioteca del Congreso Nacional	Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile Escuela de Salud Pública de la Pontificia Universidad Católica de Chile	Fundación Chilena de Osteoporosis Colegio Médico A. G. Asociación Nacional de Avisadores Profesionales de la salud independientes invitados a emitir su opinión en calidad de expertos	Asociación de Empresas de Alimentos de Chile (Chilealimentos A. G.) Asociación de Bebidas Refrescantes Nestlé Chile S. A. McDonald’s de Chile

Fuente: BCN, 2012.

Durante todo el curso de la tramitación del proyecto, el debate legislativo fue intenso. Tanto legisladores a favor de la iniciativa como representantes del sector público, la academia, asociaciones no gubernamentales y la sociedad civil, en todo momento y de manera coincidente, hicieron énfasis en la importancia de avanzar en la regulación y de implementar incentivos que promovieran hábitos de alimentación saludable. Lo anterior debido a un profundo sentido de urgencia y con el fin de proteger la salud de la población chilena y enfrentar la epidemia de sobrepeso, obesidad y enfermedades no transmisibles que aquejaba al país (BCN, 2012, p. 18).

Dicha convicción fue explícitamente reconocida durante la tramitación del proyecto. En palabras del ya mencionado senador Girardi, el proyecto de ley requería una urgente aprobación con el objeto de crear los incentivos necesarios para producir un “cambio de actitud en el estilo de vida de las personas”, a fin de intentar revertir las “desastrosas” cifras de prevalencia de sobrepeso, obesidad, enfermedades cardiovasculares (BCN, 2012, p. 43).

Por su parte, el sector privado fue un férreo opositor del proyecto. Dicho sector estuvo representado fundamentalmente por las industrias de alimentos, comida rápida y avisadores publicitarios, quienes presentaron una fuerte crítica a la iniciativa legislativa. Entre ellos, uno de los más fuertes opositores de la iniciativa fueron las cadenas de comida rápida. En la tabla 2 se presentan ejemplos de los principales argumentos expuestos por el sector privado y la industria de los alimentos en contra del proyecto.

Tabla 2

Ejemplos de argumentos utilizados en contra del proyecto de etiquetado frontal

Naturaleza	Ejemplo de desarrollo del argumento
Error en el foco de la regulación	“Desde el punto de vista de los alimentos y de la industria, se afirma que no hay alimentos malos, regulares o buenos en sí, sino que hay muchos factores que inciden en esta determinación, tales como la edad, la actividad física, estilos de vida, los sexos y la genética” (BCN, 2012, p. 30).
Complejidad de implementación	“La norma ... tal como está planteada, no coincide con las normas internacionales. Eso aumenta la complejidad, vamos a intentar implementar algo muy novedoso, pero es difícil ser demasiado pionero. Además, dado que estas normas no están en ninguna otra parte del mundo, ello podría impactar a través de las importaciones y exportaciones” (BCN, 2012, p. 31).

Tabla 2 (cont.)

**Ejemplos de argumentos utilizados en contra
 del proyecto de etiquetado frontal**

Naturaleza	Ejemplo de desarrollo del argumento
Estigmatización de ciertos alimentos	“El semáforo propuesto por el proyecto es un concepto de difícil aplicación. La definición de nutrientes es ambigua, tanto que podría aplicarse casi a cualquier nutriente y podría llegar a estigmatizar ciertos alimentos, diferenciándolos en buenos y malos. Claramente el color rojo en un semáforo indica pare, lo que puede llegar a estigmatizar ciertos alimentos y causar confusión entre los consumidores” (BCN, 2012, p. 73).
Ausencia de educación	“Actualmente la industria está trabajando en revisar el articulado del proyecto para entregar su opinión y aportar con su visión. Sin embargo, en términos generales, adelantó que considera que debería centrarse en mejorar y reforzar los aspectos educativos y fomentar y dar los recursos para investigación y fijación de directrices nutricionales. Por su parte, los aspectos técnicos y operativos debieran canalizarse por el Reglamento Sanitario de los Alimentos” (BCN, 2012, p. 35).
Vulneración a la libertad de expresión	“La publicidad es esencialmente manifestación de la libre expresión comercial ... la libre expresión comercial o libre información comercial y publicidad cumplen un mismo objetivo, con especificación de las particulares finalidades del comunicante, sea periodista, publicista, cineasta, profesional o artista de cualquier índole. Es interesante que la Convención Sobre Derechos Humanos de San José de Costa Rica, haya ubicado normas sobre Propaganda en el artículo 13, norma que trata de la libertad de expresión, denotando con ello, que, para los países participantes en dicha Convención, entre los cuales se encontraba Chile, la publicidad forma parte integrante de la libertad de expresión, documento que es obligatorio para todos los países que han ratificado dicho acuerdo internacional” (BCN, 2012, p. 70).

Tabla 2 (cont.)

Ejemplos de argumentos utilizados en contra del proyecto de etiquetado frontal

Naturaleza	Ejemplo de desarrollo del argumento
Falta de eficacia de las medidas propuestas	“Las acciones de prohibición o de privación, a nivel estadístico-poblacional, tienen efecto nulo o efímero y causan más resistencia y rebeldía que adhesión. Esto es particularmente notorio en los segmentos de interés. Lo único que augura resultados, es la formación temprana en algunos grupos y el desplazamiento de unas conductas por otras, en otros grupos. Muy arduo, porque si bien hay que transitar por los niveles de información, comprensión, aceptación y volición, el final del camino solo está en el desarrollo de hábitos y, para que sean sustentables, en el disfrute de ellos. Si hay sensación de privación o de desconfort, habrá regresión. Esto se refiere tanto a la forma de alimentarse como a la actividad física” (BCN, 2012, p. 71).
Incumplimiento de acuerdos comerciales internacionales	“La iniciativa también incorpora preceptos que, conforme a los antecedentes recogidos y a los convenios que Chile ha suscrito en materia de comercio internacional, serían susceptibles de afectar a nuestro país, por cuanto las normas de rotulación que se establecen podrían ser catalogadas por otras naciones como de naturaleza paraarancelaria. Y, en consecuencia, los productos de exportación, las actividades comerciales de Chile pueden ser objeto de acciones o prácticas de retaliación, de reclamo ante organismos con los cuales es muy importante mantener una situación de prestigio, en especial por el hecho de que somos una economía pequeña, abierta, donde el cumplimiento de la normativa internacional es muy relevante” (BCN, 2012, p. 329).

Fuente: BCN, 2012.

Tras el extenso y complejo proceso de discusión parlamentaria, que tuvo una intensa deliberación técnica, científica y política, el proyecto de ley fue finalmente aprobado, dando origen a la Ley 20 606 sobre la Composición Nutricional de los

Alimentos y su Publicidad. Su aprobación constituyó un hito para la salud pública en Chile y consagró un enfoque regulatorio basado en la evidencia y en la protección del derecho a la salud, especialmente de niños, niñas y adolescentes (FAO & Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2017). A pesar de la oposición que presentaron sectores de la industria, el Congreso logró avanzar en una normativa pionera en la región y en el mundo (Corvalán *et al.*, 2023; FAO & OPS, 2017). Esta abrió camino para el diseño y la implementación de políticas alimentarias más saludables y transparentes, como respuesta al desafío urgente de enfrentar la creciente carga de enfermedades asociadas a la mala alimentación en el país.

IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 20 606: MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO SANITARIO DE LOS ALIMENTOS Y DESAFÍOS

[T3]REGLAMENTACIÓN MINISTERIAL

Luego de la publicación de la Ley el 6 de junio del año 2012, recayó en el Ministerio de Salud la responsabilidad de implementar la regulación adoptada con rango legal, mediante la dictación de normas de rango reglamentario que permitieran su puesta en práctica. Con dicho objeto, el 16 de abril de 2015, el Ministerio de Salud emitió el Decreto 13/2015, por medio del cual modificó el Decreto Supremo 977 de 1996: Reglamento Sanitario de los Alimentos.

En dicho reglamento, la autoridad sanitaria estableció una serie de definiciones necesarias para la implementación de la ley, además de los límites de contenido de energía, sodio, azúcares totales y grasas saturadas a los que se encontrarían sujetos los alimentos a partir de la entrada en vigencia del mencionado decreto. También, precisó las características gráficas de las advertencias a incorporarse en el etiquetado frontal de todos aquellos alimentos que sobrepasaren dichos límites.

Tabla 3

Límites de contenido de energía, sodio, azúcares totales y grasas saturadas en alimentos sólidos definidos en el Decreto 13/2015

Nutriente o energía	Fecha de entrada en vigencia	24 meses después de entrada en vigencia	36 meses después de entrada en vigencia
Energía kcal/100 g	350	300	275
Sodio mg/100 g	800	500	400
Azúcares totales g/100 g	22,5	15	10
Grasas saturadas g/100 g	6	5	4

Fuente: Decreto 13/ 2015.

Tabla 4

Límites de contenido de energía, sodio, azúcares totales y grasas saturadas en alimentos líquidos definidos en el Decreto 13/2015

Nutriente o energía	Fecha de entrada en vigencia	24 meses después de entrada en vigencia	36 meses después de entrada en vigencia
Energía kcal/100 ml	100	80	70
Sodio mg/100 ml	100	100	100
Azúcares totales g/100 ml	6	5	5
Grasas saturadas g/100 ml	3	3	3

Fuente: Decreto 13/2015.

Figura 1

Sellos “ALTOS EN” que se deben rotular cuando el alimento supere los límites establecidos por el Decreto 13/2015 para calorías, azúcares totales, sodio y grasas saturadas



Fuente: Ministerio de Salud, 2022.

No obstante, incluso antes de que el reglamento entrara en vigor, la ley tuvo que enfrentar una serie de desafíos adicionales y sortear diversos obstáculos que amenazaron la implementación del etiquetado frontal de alimentos dentro de los tiempos originalmente previstos. Estos no solo provinieron de actores pertenecientes a la industria de los alimentos, sino también de otros actores que, utilizando foros internacionales especializados en discusiones comerciales, presentaron una serie de objeciones a la política pública.

Cabe señalar que el Decreto 13/2015 no fue la primera versión del Reglamento Sanitario de los Alimentos. Antes de su expedición, el Ministerio de Salud dictó el Decreto 12/2013, que fue derogado durante el año 2015 teniendo en cuenta las importantes críticas recibidas provenientes del Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos de Chile (INTA). Dicho instituto, un referente en materia nutricional y alimenticia en Chile, criticó fuertemente el decreto por omitir una serie regulaciones técnicas solicitadas por la academia y los expertos durante el proceso de elaboración, lo que llevó a que tuviera profundos errores e inconsistencias (INTA, 2013).

En consecuencia, durante el año 2014, bajo el Gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet Jeria, se determinó modificar el Decreto 12/2013. Para ello, se convocó una comisión multidisciplinaria, compuesta por expertos y profesionales especia-

lizados de distintos sectores, con el objeto de discutir e idear un marco regulatorio adecuado para implementar la Ley 20 606. Dicho proceso culminó en junio de 2015, con la publicación y entrada en vigor del ya mencionado Decreto 13/2015.

Mientras estas discusiones tenían lugar en Chile, la reglamentación del sistema de etiquetado frontal y de las restricciones a la publicidad de productos alimenticios de bajo valor sufría ataques adicionales. Esta vez, por parte de la comunidad internacional, que manifestó su preocupación por los supuestos efectos adversos que tendría la regulación para el comercio internacional de productos alimenticios.

DEBATE INTERNACIONAL: EL SISTEMA DE ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS ADOPTADO POR LA LEGISLACIÓN CHILENA ANTE LA OMC

La Organización Mundial del Comercio (OMC) es una organización internacional cuyo principal objetivo es establecer y arbitrar las reglas del comercio entre naciones a nivel mundial. Esencialmente, es un lugar al que acuden los Gobiernos miembros para tratar de resolver los problemas comerciales a los que se enfrentan entre sí. La OMC no se limita a facilitar y regular el comercio internacional, sino que también se ocupa de resolver disputas o controversias entre sus miembros (Pauwelyn *et al.*, 2016).

Una cuestión comúnmente discutida dentro de la OMC es el potencial de que normas técnicas regulatorias internas de los países establezcan barreras innecesarias al comercio internacional. Por esto surgió el denominado Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC). Dicho acuerdo reconoce el derecho de los Estados miembros a adoptar normas técnicas que consideren necesarias para proteger la salud pública, pero establece un conjunto de normas y principios para “asegurar que los reglamentos, las normas y los procedimientos de prueba y certificación no creen obstáculos innecesarios” (OMC, s. f.).

Chile es Miembro de la Organización Mundial del Comercio desde el 1 de enero del año 1995 y miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés) desde el 16 de marzo de 1949. Por ese motivo, el reglamento de etiquetado de advertencia debía ser discutido dentro de la Organización.

NOTIFICACIÓN A LA OMC DE LOS PRIMEROS INTENTOS DE REGULACIÓN: EL DECRETO 12/2013 Y SUS ANTECEDENTES ANTE LOS OJOS DE LOS MIEMBROS

Dentro del primer proceso de diseño del Reglamento, y en concordancia con la obligación recaída sobre el Estado de Chile en virtud de lo dispuesto por el artículo 2.9.2 del Acuerdo OTC, el Ministerio de Salud chileno notificó en enero de 2013 a la OMC su propuesta de reglamento, para permitir que se implementara según lo aprobado por el parlamento mediante la Ley 20 606¹. Es importante precisar que Chile notificó a la OMC sobre el proyecto de reglamentación que se implementaría mediante el ya mencionado Decreto 12/2013. Este quedó sin efecto en junio del año 2015, mientras ocurrían las discusiones y observaciones formuladas por los Estados miembros de la OMC.

Como era de esperarse, varios Estados manifestaron su preocupación ante el cambio regulatorio esperado en Chile. Países como Argentina, Brasil, Costa Rica, Canadá, Estados Unidos, Guatemala y México, además de la Unión Europea, cuestionaron la nueva reglamentación de etiquetado frontal, presentando observaciones sobre la implementación de la nueva normativa ante el Comité OTC.

1. La información detallada que se presenta a continuación está contenida en las actas de las reuniones del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC) de la OMC que se señalan a continuación: G/TBT/N/CHL/219, G/TBT/N/CHL/219/Add.1, G/TBT/N/CHL/221 G/TBT/N/CHL/282.

*Estados Unidos*² cuestionó que el reglamento careciera de información esencial y necesaria para evaluar sus efectos sobre el comercio y, en particular, que no se explicara si la normativa notificada por Chile aplicaba tanto a los productos alimenticios que se sirven en restaurantes como a productos existentes que se comercian. Asimismo, la delegación de los Estados Unidos señaló que tampoco se explicaría en el Reglamento si puede cumplirse la normativa colocando etiquetas o autoadhesivos adicionales en los productos importados. Por ello, el país manifestó su preocupación ante el Comité, indicando que la normativa implementaría una medida onerosa para productores norteamericanos y que, por lo mismo, representaría un obstáculo para el comercio internacional. Seguidamente, hizo una serie de requerimientos a Chile, cuestionando que no se haya evaluado la efectividad de una medida como la reglamentada y solicitando un plazo suficiente para que los productores afectados por la regulación cumplan con las modificaciones propuestas.

En el mismo sentido, México³ se refirió a la reglamentación diseñada por Chile y afirmó una falta de sustento técnico, científico y jurídico en la regulación propuesta, al no identificar lo que se entendería como “nutriente crítico” respecto a la normativa internacional. Por tanto, la regulación violaría otros cuerpos jurídicos internacionales relevantes en materia de regulación nutricional, como el Codex Alimentarius. Adicionalmente, dicho país indicó que la medida carecería de toda proporcionalidad. Primero, porque establecía advertencias de un tamaño desproporcionado en relación con los productos afectados por ella. Segundo, porque existían medidas menos onerosas para resolver la problemática de salud que se pretende enfrentar; por ejemplo, se debían impulsar más bien medidas de

2. Al respecto, ver: OMC, Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC], 2013a, p. 6, 2013b, p. 37.

3. Ver: OMC, Comité OTC, 2013a, p. 7; 2013b, p. 36.

difusión y educación a la ciudadanía para adoptar una alimentación adecuada o programas de actividad física.

Seguidamente, la delegación mexicana ante la OMC señaló que Chile no cumplió con el deber de notificar en tiempo y forma a los miembros de la Organización, lo que impidió que estos tuvieran la oportunidad de hacer comentarios al contenido y alcance de la ley, pues tuvieron noticia de ella luego de que fuera aprobada por el parlamento. Finalmente, manifestó su preocupación por que Chile publicara de manera paulatina las regulaciones a implementar, cuando esto debe hacerse de manera integral; dicha situación, en su concepto, generaba incertidumbre en los implicados, que no pueden entender a cabalidad los alcances que tendría la regulación.

A su turno, la representación de la *Unión Europea*⁴ criticó igualmente la falta de notificación de la ley de etiquetado frontal a los miembros de la OMC, debido a lo cual no tuvieron oportunidad para presentar observaciones. Del mismo modo, su representante puso en duda la idoneidad de las medidas reguladas para lograr que los consumidores tomen mejores decisiones de consumo de alimentos y mejoren su bienestar.

Adicionalmente, la Unión Europea manifestó que debían evitarse mensajes de advertencia como los propuestos en el Reglamento y todo aquello que señale que un producto tiene alto contenido de determinado nutriente, pues ello impediría el consumo adecuado de algunos productos cuyo consumo moderado podría no ser problemático. Agregó que la medida regulada por la autoridad sanitaria chilena carecería de toda razonabilidad, puesto que el Codex Alimentarius no determina cuáles son los niveles mínimos de ingesta de determinados nutrientes para que aumenten el riesgo de sufrir ciertas enfermedades, ya que no existen datos científicos sobre un umbral de riesgo. Por ello, los límites establecidos en el Reglamento habrían sido arbitrarios.

4. Ver: OMC, Comité OTC, 2013a, p. 7; 2013b, p. 36.

Finalmente, la Unión Europea señaló la complejidad de implementar el icono octogonal en cuanto a su tamaño y habló sobre la posibilidad de usar un sello adhesivo al producto. En línea con esto, solicitó que Chile aplazara la entrada en vigor del reglamento, para otorgarles un plazo razonable a los productores de alimentos para que se adapten a la medida. *Australia*⁵ realizó la misma solicitud de aplazamiento y, adicionalmente, emplazó a Chile con el fin de que se hicieran todos los esfuerzos para que la implementación de las medidas sanitarias contenidas en el Reglamento no restrinja el comercio internacional más de lo necesario.

Por su lado, *Guatemala*⁶ señaló que las medidas que Chile iba a implementar carecían de toda idoneidad, ya que no servirían para cumplir los objetivos legítimos por los cuales se había adoptado la Ley 20 606 y se había diseñado el Reglamento. Por tanto, la normativa representaba un obstáculo innecesario al comercio internacional. Finalmente, y al igual que lo hicieron otros Estados, manifestó su preocupación por la falta de oportunidad para que los países realizaran observaciones a las normas que pretendía implementar Chile en el Reglamento.

La representación de *Canadá*⁷, por su parte, se refirió a los efectos negativos que podría representar la legislación para las exportaciones a Chile de productos alimenticios, no solo por las dificultades para la implementación de la reglamentación, sino también por sus probables costos. Recriminó, igual que sus pares, que no se hubiera notificado debidamente la adopción de la Ley 20 606 y que no hubiera un fundamento científico claro tras la adopción de la normativa. En su concepto, y como afirmaron otras delegaciones, debían usarse otras estrategias para fomentar hábitos alimenticios más saludables, no restringir el comercio.

5. Ver: OMC, Comité OTC, 2013b, p. 36.

6. Ver: OMC, Comité OTC, 2013a, p. 8; 2013b, p. 36.

7. Ver: OMC, Comité OTC, 2013a, p. 8; 2013b, p. 38.

*Argentina*⁸, *Costa Rica*⁹, *Colombia*¹⁰ y *Perú*¹¹ se sumaron a lo expresado por estos países. Igual lo hizo *Brasil*¹², cuya representación argumentó, en junio del año 2013, que la normativa no tenía una justificación científica clara y no era compatible con el Codex Alimentarius. A su turno, *Suiza*¹³ abogó por la implementación voluntaria del etiquetado frontal de los alimentos; así, podría ser adoptado por aquellos productores que deseen incorporarlo como un mecanismo adicional de promoción y competencia.

Tabla 5

***Argumentos utilizados por miembros de la OMC en
contra de la primera regulación propuesta por Chile***

Naturaleza	Argumento
Falta de efectividad	Las medidas implementadas no serían efectivas para que los consumidores tomen decisiones informadas.
Falta de idoneidad	Las medidas implementadas no son aptas para obtener los objetivos de salud pública esgrimidos como justificación de su adopción (disminución de los niveles de obesidad y prevalencia de enfermedades no transmisibles en el país).
Falta de fundamento	Las medidas implementadas carecen de fundamento científico, técnico y jurídico.
Falta de razonabilidad/proporcionalidad	Las medidas implementadas no se corresponden con estándares internacionales comúnmente aceptados (el Codex Alimentarius), lo que las hace desproporcionadas.

8. Ver: OMC, Comité OTC, 2013a, p. 8; 2013b, p. 38.

9. Ver: OMC, Comité OTC, 2013b, p. 36.

10. Ver: OMC, Comité OTC, 2013a, p. 8; 2013b, p. 38.

11. Ver: OMC, Comité OTC, 2013a, p. 8.

12. Ver: OMC, Comité OTC, 2013b, p. 36.

13. Ver: OMC, Comité OTC, 2013b, p. 37.

Tabla 5 (cont.)

**Argumentos utilizados por miembros de la OMC en
contra de la primera regulación propuesta por Chile**

Naturaleza	Argumento
Alzamiento de barreras al comercio	Las medidas implementadas entorpecen el desarrollo de la industria productora de alimentos, debido a que las productoras tienen que etiquetar sus alimentos de forma especial para Chile, haciendo más oneroso el proceso.
Falta de proporcionalidad y estigmatización	Utilizar descriptores “Alto en” promueve la estigmatización de productos, al categorizarlos como “malos”.
Falta de razonabilidad en el plazo de cumplimiento	El plazo otorgado es insuficiente para la implementación del etiquetado frontal por parte de los productores de alimentos.
Ausencia de notificación oportuna	Los miembros de la OMC no fueron notificados oportunamente sobre la adopción de la Ley 20 606, lo que impidió que pudieran hacer valer sus observaciones.

Fuente: elaboración propia.

A pesar de la oposición internacional, la delegación de Chile respondió a las observaciones y preocupaciones levantadas por los miembros de la OMC. Al momento de defender la política pública, la representación chilena destacó que (OMC, Comité OTC, 2013a, p. 9; 2013b, p. 38):

- ♦ El objetivo de la modificación al Reglamento Sanitario de los Alimentos es hacer frente a los complejos problemas de salud que está viviendo la población, puesto que la pandemia de la obesidad está afectando principalmente a niños y jóvenes.
- ♦ Gracias al nuevo marco regulatorio, se podrá transmitir información sanitaria específica por medio de una advertencia de fácil comprensión para los consumidores, lo que permitirá que accedan a alimentos con mejores nutrientes y tengan un consumo más adecuado.
- ♦ La propuesta legislativa que fuera en definitiva aproba-

da contaría con el aporte de expertos en el área, nacionales e internacionales.

- ♦ Los miembros de la OMC pueden estar tranquilos, dado que el Gobierno de Chile revisaría la regulación y modificaría la propuesta recogiendo parte de las observaciones efectuadas. Así, de acuerdo con la postura chilena, la versión definitiva de la reglamentación incorporaría:
 - Un calendario de entrada en vigor.
 - La determinación de productos afectados por la normativa.
 - La determinación de un tamaño proporcional para el hexágono a utilizar en relación con el tamaño de la superficie total del producto.
 - La posibilidad de utilizar etiquetas adhesivas.

Frente a esto, Estados Unidos manifestó estar satisfecho con la postura adoptada por Chile y con el texto del que terminaría siendo el derogado Decreto 12/2013. No fue el caso de las representaciones de la Unión Europea, Canadá y Australia, quienes mantuvieron sus objeciones y reiteraron que las medidas adoptadas por Chile restringen el comercio y no hacen frente de forma efectiva al problema de salud pública de la obesidad.

MODIFICACIÓN DEL MARCO REGULATORIO PROPUESTO: EL DECRETO 13/2015 Y SUS ANTECEDENTES BAJO LA CRÍTICA DE LOS MIEMBROS DE LA OMC

Como se indicó, debido a la fuerte reacción, tanto nacional como internacional, generada por la regulación propuesta inicialmente por la autoridad sanitaria chilena, en 2014, el Gobierno de Chile determinó modificar el marco regulatorio implementado mediante el Decreto 12/2013, para lo cual convocó a una comisión de expertos. Dicha determinación fue oportunamente comunicada a la OMC por la representación de Chile, indicando que el nuevo Gobierno había decidido revisar la regulación por presentar serios problemas de coherencia con

el Reglamento Sanitario de los Alimentos y otros reglamentos internos. El nuevo texto de modificación reglamentaria fue notificado a la OMC durante el mes de agosto de 2014, con lo cual los Estados miembros pudieron conocer todas las modificaciones que luego se harían efectivas mediante la promulgación del Decreto 13/2015.

Con la nueva versión, la regulación previamente notificada perdió aún más apoyo entre la comunidad internacional. Así, durante el mes de noviembre de 2014, diversos Estados manifestaron nuevas inquietudes en relación con la regulación a implementar en Chile, sumando profundos cuestionamientos adicionales a todos los reparos formulados al borrador original. Ahora, respecto a la determinación de prohibir utilizar ciertos elementos en la publicidad de productos cuya composición superara los niveles de nutrientes críticos (“personajes y figuras infantiles, animaciones, [y] dibujos animados”), *Canadá*¹⁴ y la *Unión Europea*¹⁵ señalaron que el uso de ganchos o estrategias comerciales puede involucrar marcas comerciales o logos legítimamente registrados por titulares de propiedad industrial e intelectual.

Estas no fueron las únicas delegaciones levantando profundos cuestionamientos al nuevo reglamento elaborado por Chile. Durante los años 2014, 2015 y 2016, Chile enfrentó duros cuestionamientos por parte de los representantes de *Canadá, Estados Unidos, México, la Unión Europea, Australia, Brasil, Costa Rica, Guatemala y Suiza*, quienes no hicieron otra cosa que reiterar los argumentos esgrimidos en contra de la primera notificación de Chile. Además, algunos Estados miembros de la OMC manifestaron su intranquilidad ante los pasos adoptados por el país. En opinión de ellos, Chile estaba avanzando en la implementación de un régimen desproporcionadamente restrictivo para el comercio internacional, carente de fundamento científico e

14. Ver: OMC, 2015a, p. 32.

15. Ver: OMC, 2015a, p. 34.

inadecuado para el cumplimiento de los objetivos de políticas públicas de salud perseguidos por el país.

Ante esta situación, cabe destacar la persistencia y el compromiso de la representación chilena en defender la implementación de la Ley 20 606 y su Reglamento Sanitario de los Alimentos. Chile respondió a cada uno de los cuestionamientos levantados por los delegados internacionales e incorporó las observaciones cuando resultaron pertinentes para ajustar el ordenamiento jurídico chileno. Por ejemplo, como se mencionó, el país estableció un comité multidisciplinario de expertos técnicos para modificar el original Decreto 12/2013 y sometió el borrador de lo que sería en definitiva el Decreto 13/2015 a un proceso participativo de consulta pública. Igualmente, destaca la convicción técnica y legal con la que se defendió que la política pública, por saber que era una herramienta adecuada para la salud pública (OMC, 2016b, p. 25).

Tabla 6

Cronología de la implementación de la Ley 20 606 en Chile

Fecha	Hito	Descripción
21 de marzo de 2007	Inicio de tramitación legislativa	Moción parlamentaria presentada por los senadores Guido Girardi, Carlos Kuschel, Mariano Ruiz-Esquide, Evelyn Matthei y Carlos Ominami.
6 de junio de 2012	Promulgación de la Ley 20 606	Ley sobre la composición nutricional de los alimentos y su publicidad.
6 de julio de 2012	Publicación en el Diario Oficial de la Ley 20 606	Ley sobre la composición nutricional de los alimentos y su publicidad.
17 de diciembre de 2013	Publicación del Decreto Supremo n.º 12	Primer intento de reglamentación técnica, posteriormente derogado.
11 de junio de 2015	Publicación del Decreto Supremo n.º 13	Reglamento definitivo que estableció los criterios técnicos de aplicación.

Tabla 6 (cont.)

Cronología de la implementación de la Ley 20 606 en Chile

Fecha	Hito	Descripción
27 de junio de 2016	Entrada en vigencia de la fase 1	Aplicación de sellos “Alto en” para productos que superan los umbrales definidos.
27 de junio de 2018	Inicio de la fase 2	Reducción de los umbrales permitidos para nutrientes críticos.
27 de junio de 2019	Inicio de la fase 3	Aplicación de umbrales definitivos y fin del período de adecuación.

Fuente: elaboración propia con base en la historia de la Ley 20 606 y su texto, el Decreto Supremo 13/2015 del Ministerio de Salud y los documentos públicos sobre la implementación gradual del sistema de advertencias nutricionales en alimentos envasados en Chile.

FRENTE INTERNO

Durante el periodo de discusiones al interior de la OMC sobre la propuesta normativa de Chile, no cesaron las complejidades al interior del país para implementar el etiquetado frontal de alimentos y las medidas adicionales impulsadas por la Ley 20 606. En efecto, durante los primeros meses de implementación, el sector privado levantó masivas campañas publicitarias con el único fin de estigmatizar, ridiculizar y desinformar a la opinión pública sobre el real alcance de las medidas sanitarias aprobadas.

Una de dichas campañas mediáticas fue impulsada por la Asociación de Alimentos y Bebidas de Chile (AB Chile), denominada “Hagámoslo bien”. A través de una serie de piezas publicitarias utilizando a un gran número de personalidades públicas, la campaña pretendió cuestionar las decisiones técnicas adoptadas por la autoridad. Por ejemplo, abogaba por el establecimiento de límites de nutrientes por porciones y no por gramos, argumentando que las definiciones que se adoptaron en el Reglamento eran confusas y podían inducir al error en

los consumidores (Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios, 2016).

La batalla por asegurar la legitimidad de la regulación promovida por las autoridades de salud no se limitó al frente comunicacional. Al tiempo, las autoridades nacionales recurrieron al poder Judicial para asegurar el cumplimiento del nuevo régimen regulatorio, en particular frente a las normas establecidas para restringir la publicidad dirigida a menores de 14 años de productos cuya composición superara los niveles de nutrientes críticos. Así, durante el año 2016, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) denunció ante los tribunales de justicia a las empresas multinacionales Nestlé, Kelloggs y Masterfoods (importadores de los dulces M&M) por incumplir dicha prohibición al utilizar “personajes y figuras infantiles, animaciones, [y] dibujos animados” en los empaques de productos afectados por la obligación de rotulación. En ese entonces, el Sernac fue un aliado exitoso para resistir a la industria de los alimentos y exigir el cumplimiento de la ley. Su entonces director nacional, Ernesto Muñoz, defendió la labor de fiscalización de la entidad indicando que:

El ejercicio de los derechos de propiedad industrial y marcas, no contradice al cumplimiento de la normativa de salud, ni menos a la Ley de Protección de los Consumidores, en especial en la entrega de información veraz y oportuna de un producto, y lo verídica que debe ser la publicidad del mismo, por lo que en el caso de estas empresas, estamos frente al incumplimiento de ambas leyes (Sernac, 2016).

Al listado de empresas denunciadas por incumplimiento se sumaron posteriormente las empresas de alimentos y golosinas Dos en Uno, Carozzi, Evercrisp y la multinacional Walmart, tras detectarse que seis golosinas producidas por dichas empresas seguían haciendo publicidad dirigida a menores de 14 años en productos que podían ser catalogados como altos en nutrientes críticos.

Pero el esfuerzo de fiscalización no se detuvo en las autoridades de consumo chilenas. En junio de 2016, la ministra de

Salud solicitó un estudio de análisis al Instituto de Salud Pública para que analizaran si los productos de la “Cajita Feliz”, de la empresa de comida rápida McDonald’s, cumplían o no con los estándares establecidos. Luego de dicho estudio, la multinacional debió modificar sus prácticas y eliminar el popular formato de comida rápida, ya que la inclusión de juguetes como gancho comercial era una estrategia para atraer consumidores jóvenes.

Las fiscalizaciones no se detuvieron y tuvieron un amplio apoyo de la autoridad sanitaria para insistir en su aplicación contra la empresa que fuere, tanto así que el subsecretario de Salud Pública de la época señaló que se aumentó la dotación de fiscalizadores en terreno, con el fin de abarcar la mayor cantidad de territorio en el país y que los productores efectivamente cumplieran con lo encomendado (Millahueique, 2016).

Pese al respaldo político y técnico que ha tenido la implementación de la Ley 20 606, diversos representantes del sector alimentario han cuestionado el actuar fiscalizador de la autoridad sanitaria. De hecho, algunas empresas han recurrido a mecanismos judiciales para impugnar sanciones que consideraron injustificadas o erróneamente aplicadas. Uno de los casos más emblemáticos fue el de la ya mencionada empresa Evercrisp, sancionada por la Secretaría Regional Ministerial de Salud Metropolitana debido al uso de personajes animados en los envases de productos como “Gatolate” y “Cheetos”. Como se indicó, dichos elementos fueron considerados por la autoridad como publicidad dirigida a menores de 14 años, en contravención a lo dispuesto en la Ley 20 606 (Business & Human Rights Resource Centre, 2018). En respuesta, Evercrisp interpuso una reclamación judicial, alegando que había una confusión entre los conceptos de marca registrada y publicidad. No obstante, tanto el Segundo Juzgado Civil de Santiago como la Corte de Apelaciones de Santiago confirmaron la legalidad de la sanción y desestimaron los argumentos de la empresa (“Corte de Apelaciones de Santiago confirma”, 2023).

Un escenario similar se dio con la empresa Carozzi, sancionada por promover campañas publicitarias que, según la au-

toridad, vulneraban lo establecido en las leyes 20 606 y 20 869 respecto a la publicidad de alimentos con altos contenidos de azúcares, sodio o grasas saturadas. Aunque la empresa también presentó una acción judicial para revertir la medida, el Sexto Juzgado Civil de Santiago confirmó la validez de la sanción, al estimar que las pruebas ofrecidas por Carozzi no lograban desvirtuar los antecedentes reunidos por la autoridad sanitaria (Poder Judicial de Chile, 2023).

Estos antecedentes evidencian que, pese que ha habido litigios por parte del sector privado, los tribunales de justicia han respaldado de manera consistente las decisiones de fiscalización adoptadas por las autoridades sanitarias. Así, han reafirmado la vigencia y fuerza normativa del marco regulatorio establecido por la Ley 20 606 en materia de protección de la salud pública y control de la publicidad dirigida a menores.

EFECTOS REALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE ALIMENTOS

Como se puede ver, la implementación de las medidas introducidas mediante la Ley 20 606 estuvo lejos de ser una cuestión pacífica. La determinación de parlamentarios, autoridades de salud, la academia y la sociedad civil fue puesta a prueba en diversas oportunidades. En todas ellas, se amenazaba con imponer intereses de terceros sobre los legítimos objetivos de salud pública perseguidos con estas medidas. La falta de idoneidad de dichas medidas en relación con sus objetivos fue precisamente uno de los argumentos más usados, primero por los representantes de la industria de los alimentos y bebidas y luego por miembros de la OMC. A pesar de esto, el tiempo le ha dado la razón a todos aquellos proponentes y defensores de las medidas implementadas. El transcurso del tiempo no solo ha permitido evaluar positivamente dicha implementación, sino que ha permitido evidenciar los frutos de haber sido pionero al impulsar medidas inéditas. En palabras de Rodríguez Osia y

Pizarro Quevedo (2018), renombrados académicos especialistas en la materia, el país se instaló como “pionero a nivel mundial en materia de nutrición y alimentación, implementando medidas integrales en distintos ámbitos de acción para modificar los ambientes alimentarios” (p. 581). Chile promulgó e implementó un marco regulatorio completo de etiquetado y publicidad de alimentos (Rodríguez Osiac & Pizarro Quevedo, 2018).

Los resultados de las medidas se hicieron notar de inmediato. Estudios enfocados en medir las percepciones y actitudes de los consumidores respecto a la implementación de la Ley revelaron que, al poco tiempo de entrada en vigencia, el 92,9 % de las personas encuestadas reconocían los sellos en los alimentos y que un 91,6 % de los consumidores consideraba que la existencia de sellos en los alimentos envasados influía en alguna medida en su decisión de compra (solo un 8,4 % señaló que los sellos no influían en sus decisiones de consumo) (Valdebenito Verdugo *et al.*, 2017).

Asimismo, estudios revelaron que 7 de cada 10 personas lograba identificar al menos una categoría de productos con etiquetado. De quienes identificaban los sellos en al menos una categoría, más de la mitad señalaba que la nueva ley sí les había ayudado a tomar decisiones de compra, a fin de disminuir la cantidad de productos con etiquetas que consumen. Además, casi un tercio de ellos dijo haber reducido la cantidad de productos con etiquetas que consumían, un cuarto cambió de marca y una quinta parte dejó de adquirirlos por completo (Centro de Estudios del Retail, 2013).

Del mismo modo, los efectos de la implementación del etiquetado frontal se evidenciaron rápidamente en algunas categorías de productos. De acuerdo con datos recopilados por la consultora Euromonitor International, las ventas de chocolates en Chile experimentaron una disminución del 8 % tras la entrada en vigor de la normativa (Centro de Envases y Embalajes de Chile [Cenem], 2017). Este descenso se atribuye, en gran parte, a la presencia simultánea de múltiples sellos de advertencia en los envases de dichos productos (“Alto en Azúcar”, “Alto

en Grasas Saturadas” y “Alto en Calorías”), lo que habría influido significativamente en las decisiones de compra de los consumidores (Cenem, 2017).

Otro grupo de alimentos que vio afectados sus niveles de consumo fue el segmento de galletas. Para enfrentar dicha disminución en la demanda, los productores disminuyeron la presencia de nutrientes críticos en sus productos, con el objeto de evitar la necesidad de incluir los sellos en sus empaques. Aquellos productores que no disminuyeron la cantidad de nutrientes críticos en sus productos experimentaron una caída de 1,2 % en las ventas (Cenem, 2017).

Se ha observado una situación similar en el mercado de las bebidas azucaradas. De acuerdo a un estudio realizado por Taillie *et al.* (2020) “las compras de bebidas con alto contenido de azúcar disminuyeron significativamente tras la aplicación de la Ley de Etiquetado y Publicidad de los Alimentos de Chile” (p. 2). Las disminuciones en el consumo de bebidas azucaradas, según el estudio, “fueron mayores que las observadas a partir de políticas individuales y autónomas, incluidos los impuestos a las bebidas azucaradas aplicados anteriormente en América Latina” (Taillie *et al.*, 2020, p. 2). Al respecto, se evidenció que las compras de bebidas con la etiqueta “Alto en” descendieron aproximadamente un 24 % tras la aprobación de la Ley (Taillie *et al.*, 2020).

Desde una perspectiva económica y productiva, la evidencia disponible indica que la industria alimentaria en Chile respondió activamente a la implementación de la Ley de Etiquetado. Según un estudio publicado en 2021 por Corvalán *et al.*, en respuesta a la norma, los fabricantes comenzaron a reducir progresivamente los niveles de nutrientes críticos, particularmente azúcares y sodio, en los productos que elaboraban (Corvalán *et al.*, 2021). Esta reformulación no solo permitió cumplir con la normativa, sino que también fue aprovechada como una estrategia de diferenciación en el mercado, sin que ello implicara una pérdida de competitividad para los actores del sector productivo (Corvalán *et al.*, 2021). Además, investigaciones re-

cientes han evidenciado una disminución significativa en la proporción de productos clasificados como “altos en” nutrientes críticos, al igual que en los niveles absolutos de dichos nutrientes, tras la implementación de la Ley de Etiquetado en Chile (Rebolledo *et al.*, 2025). Este fenómeno se observó de manera transversal en diversas categorías de alimentos y bebidas, aunque es especialmente pronunciado en la reducción de sodio en productos salados y de azúcares en productos dulces y bebidas azucaradas.

Algo similar encontraron Barahona *et al.* (2020), quienes, al analizar los patrones de consumo de los chilenos durante los primeros cinco años de implementación de la Ley 20 606, concluyeron que los consumidores nacionales disminuyeron la compra e ingesta de azúcar y calorías. Igualmente, concuerdan en que los productores tendieron a disminuir la cantidad de nutrientes críticos en sus productos, a fin de evitar tener que incluir los sellos en sus empaques (Barahona *et al.*, 2020).

Transcurridos varios años desde la implementación de la Ley 20 606 y su regulación, la academia ha considerado que “existe evidencia robusta que demuestra la costo-efectividad de la implementación de acciones a nivel de entornos alimentarios en la prevención de la obesidad y sus enfermedades asociadas, en países con una variedad de contextos políticos y económicos” (Corvalán *et al.*, 2021). De todas formas, esta Ley no ha afectado mayormente los precios pagados por los consumidores para adquirir productos afectados por la implementación de las medidas de etiquetado frontal implementadas (Paraje *et al.*, 2023). Es más, estudios recientes dan cuenta que los consumidores han podido acceder a dichos productos a precios más convenientes, dada la baja de precio que habrían experimentado algunos alimentos como consecuencia del cambio en la estrategia competitiva de algunos productores (Barahona *et al.*, 2023).

Recientemente, el Centro de Investigaciones de Ambientes Alimentarios y Prevención de Enfermedades Crónicas Asociadas a la Nutrición, del INTA de la Universidad de Chile, analizó el impacto que ha tenido la ley en sus primeros años de implemen-

tación. Esta investigación de Taillie *et al.* (2024) identificó que los chilenos disminuyeron el consumo de productos “altos en” para todas las categorías, un 36,8 % para los azúcares y un 23 % en energía/calorías. Por otra parte, un estudio diferente (Rebolledo *et al.*, 2025) identificó una reducción en la cantidad de alimentos que requieren etiquetado de advertencia: en el 2016 un 71 % de los productos eran “altos en” sodio, azúcares o grasas saturadas, mientras que en 2020 este porcentaje bajó al 53 %. Esto demuestra, también, un cambio en la producción de alimentos, que puede deberse a una reformulación de la composición de los productos para evitar ser etiquetados o a que efectivamente los consumidores tienen mayor preferencia por aquellos que no poseen advertencia. Pareciera que este último caso es lo que ha permitido la ley de etiquetado de alimentos chilena.

LECCIONES Y CONCLUSIONES

El proceso de formulación, deliberación, aprobación e implementación de la ley que introdujo el etiquetado nutricional frontal en Chile estuvo caracterizado por varias tensiones políticas y técnicas. A la resistencia inicial manifestada por ciertos sectores parlamentarios, alineados con los intereses de la industria alimentaria, se sumaron objeciones provenientes de actores internacionales, quienes expresaron preocupación por los eventuales impactos de la medida sobre el comercio.

A pesar de estos obstáculos, la firmeza y la coherencia de los actores que impulsaron la política fueron determinantes para su materialización. Que hubiera una voluntad política sostenida resultó esencial para adoptar una regulación que, en su momento, fue considerada pionera a nivel global en el ámbito de la salud pública nutricional. También fue clave la participación activa de la sociedad civil organizada y del sector académico desde las etapas iniciales del proceso. Además de aportar evidencia científica y criterios técnicos para el diseño regulatorio, estos actores contribuyeron significativamente a contrarrestar el discurso opositor promovido por representantes de la industria.

Como resultado de este esfuerzo multisectorial, la experiencia chilena se consolidó como un modelo de referencia internacional. Posteriormente, países como Argentina, Colombia, México, Perú y Uruguay avanzaron en la promulgación de marcos normativos similares en materia de etiquetado nutricional frontal, reconociendo en el caso chileno una experiencia exitosa y replicable. La claridad normativa, el diseño gráfico simple y obligatorio de los sellos, y la complementariedad entre etiquetado, publicidad y manejo de entornos escolares son componentes de la regulación que han sido adoptados por otros países. Todos ellos han demostrado eficacia y demuestran la factibilidad técnica de la aproximación chilena al etiquetado frontal de alimentos y su contribución a la salud pública.

REFERENCIAS

- Atalah, E. (2012). Epidemiología de la obesidad en Chile. *Revista Médica Clínica Las Condes*, 23(2), 117-123. [https://doi.org/10.1016/S0716-8640\(12\)70287-0](https://doi.org/10.1016/S0716-8640(12)70287-0)
- Barahona, N., Otero, C., & Otero, S. (2020). Equilibrium effects of food labeling policies. SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3698473>
- Barahona, N., Otero, C., & Otero, S. (2023). *Efectos de la Ley de Etiquetados en la demanda y oferta de productos*. Centro de Competencia, Universidad Adolfo Ibáñez. <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2023/09/Efectos-de-la-Ley-de-Etiquetados-en-la-Demanda-y-Oferta-de-Productos.pdf>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN]. (2012). Historia de la Ley N.º 20.606. <https://www.bcn.cl/historiadela-ley/nc/historia-de-la-ley/4468/>
- Business & Human Rights Resource Centre. (2018, 22 de agosto). *Chile: Autoridades multan a Evercrisp y Carozzi por violar norma de etiquetado de productos dirigidos a niñas y niños*. <https://www.business-humanrights.org/es/últimas-noticias/chile-autoridades-multan-a-evercrisp-y-carozzi-por-violar-norma-de-etiquetado-de-productos-dirigidos-a-niñas-y-niños/>

- Centro de Envases y Embalajes de Chile [Cenem]. (2017, abril). *Ley de etiquetado: Venta de chocolate bajó en 8%*. <http://cenem.cl/newsletter/abril2017/detalle-17.php>
- Centro de Estudios del Retail. (2013). *Medición de calidad de servicio en la industria del retail supermercados*. <https://ceret.cl/wp-content/uploads/2025/05/Lite-Estudio-Calidad-de-Servicio-Supermercado-Abril-2013.pdf>
- Chilealimentos y Sofofa piden al Senado no aprobar ley de etiquetado. (2011, 13 de abril). *Diario Financiero*. <https://www.df.cl/empresas/chilealimentos-y-sofofa-piden-al-senado-no-aprobar-ley-de-etiquetado>
- Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios. (2016, 19 de diciembre). *AB Chile lanza campaña contra la Ley de Etiquetados*. <https://www.conadecus.cl/ab-chile-lanza-campana-contr-la-ley-de-etiquetados/>
- Corvalán, C., Correa, T., Reyes, M., & Paraje, G. (2021). *Impacto de la ley chilena de etiquetado en el sector productivo alimentario*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Universidad de Chile. <https://doi.org/10.4060/cb3298es>
- Corvalán, C., Reyes, M. & Salvo, M. (2023). 7.º aniversario de la Ley de Etiquetado y Publicidad de los Alimentos: 7 resultados exitosos y oportunidades para potenciarlos. *Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (INTA), Universidad de Chile*. <https://inta.uchile.cl/noticias/206563/aniversario-ley-etiquetado-7-resultados-y-oportunidades>
- Corte de Apelaciones de Santiago confirma sanción aplicada a empresa de snack por infringir Ley de Etiquetado de Alimentos. (2023, 14 de agosto). *Diario Constitucional*. <https://www.diarioconstitucional.cl/2023/08/14/corte-de-apelaciones-de-santiago-confirma-sancion-aplicada-a-empresa-de-snack-por-infringir-ley-de-etiquetado-de-alimentos/>
- Girardi Lavín, G., Kuschel Silva, C. I., Matthei Fonet, E., Ominami Pascual, C. & Ruiz-Esquide Jara, M. (2007, marzo 21). Moción parlamentaria. *Senado de Chile*. https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=4921-11
- “Hagámoslo bien”, la campaña de AB Chile contra la ley de etiquetados. (2016, diciembre 20). *El Mostrador*. <https://www.elmostrador.cl>

cl/noticias/multimedia/2016/12/20/video-hagamoslo-bien-la-campana-de-ab-chile-contra-la-ley-de-etiquetados/

Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos [INTA]. (2013, diciembre 19). Decreto que modifica el Reglamento Sanitario de los Alimentos tiene errores e inconsistencias y no respeta el espíritu de la Ley 20.606. *Universidad de Chile*. <https://uchile.cl/noticias/97596/decreto-que-cambia-reglamento-sanitario-de-los-alimentos-tiene-errores>

Jacobs, A. (2018, febrero 7). Sellos para combatir la obesidad: Cómo identifican en Chile la comida chatarra. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2018/02/07/espanol/america-latina/chile-obesidad-etiquetado-salud.html>

Millahueique, N. (2016, 30 de junio). Ley de Etiquetado: Ministerio de Salud se va contra McDonald's y medirá niveles de la "Cajita Feliz". *Diario Financiero*. <https://www.df.cl/empresas/actualidad/ley-de-etiquetado-ministerio-de-salud-se-va-contra-mcdonald-s-y-medira>

Ministerio de Salud de la República de Chile. (2022). *Manual de Etiquetado Nutricional de Alimentos*. <https://saludresponde.minsal.cl/wp-content/uploads/2019/06/MANUAL-DE-ETIQUETADO-ALIMENTOS-3ªEd.-2022-1.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2018). *La ley chilena de etiquetado de alimentos: Conferencia celebrada en la Sede de la FAO sobre el papel de los frentes parlamentarios en la mejora de la nutrición en el mundo*. <https://www.fao.org/3/ca1962b/CA1962B.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] & Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2017). *Aprobación de nueva ley de alimentos en Chile: resumen del proceso*. <https://iris.paho.org/handle/10665.2/51643>

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 6 y 7 de marzo de 2013*. Doc. OMC G/TBT/M/59 (8 de mayo de 2013a).

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 17, 19 y 20 de junio de 2013*. Doc. OMC G/TBT/M/60 (23 de septiembre de 2013b).

- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 30 y 31 de octubre de 2013*. Doc. OMC G/TBT/M/61 (5 de febrero de 2014a).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la Reunión Celebrada los días 19 y 20 de marzo de 2014*. Doc. OMC G/TBT/M/62 (20 de mayo de 2014b).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 18 y 19 de junio de 2014*. Doc. OMC G/TBT/M/63 (19 de septiembre de 2014c).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 5 y 6 de noviembre de 2014*. Doc. OMC G/TBT/M/64 (6 de marzo de 2015a).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 18 y 19 de marzo de 2015*. Doc. OMC G/TBT/M/65 (28 de mayo de 2015b).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 17 y 18 de junio de 2015*. Doc. OMC G/TBT/M/66 (17 de septiembre de 2015c).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 09 y 10 de marzo de 2016*. Doc. OMC G/TBT/M/68 (12 de mayo de 2016a).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 15 y 16 de junio de 2016*. Doc. OMC G/TBT/M/69 (22 de septiembre de 2016b).
- Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [Comité OTC]. *Acta de la reunión celebrada los días 10 y 11 de noviembre de 2016*. Doc. OMC G/TBT/M/70 (17 de febrero de 2017).

- Paraje, G., Montes de Oca, D., Corvalán, C. & Popkin, B. M. (2023). Evolution of food and beverage prices after the front-of-package labelling regulations in Chile. *BMJ Global Health*, 8(7), e011312. <https://doi.org/10.1136/bmjgh-2022-011312>
- Pauwelyn, J., Guzman, A. T. & Hillman, J. A. (2016). *International trade law* (3.^a edición). Aspen Publishing.
- Poder Judicial de Chile. (2023, 5 de junio). 6.º Juzgado Civil de Santiago confirma multa a Empresas Carozzi por infracción a normativa de publicidad de alimentos. <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/93527>
- Rebolledo, N., Ferrer-Rosende, P., Reyes, M., Taillie, L. S. & Corvalán, C. (2025). Changes in the critical nutrient content of packaged foods and beverages after the full implementation of the Chilean food labelling and advertising law: A repeated cross-sectional study. *BMC Medicine*, 23, 46. <https://doi.org/10.1186/s12916-025-03878-6>
- Rodríguez Osia, L. & Pizarro Quevedo, T. (2018). Ley de etiquetado y publicidad de alimentos: Chile innovando en nutrición pública una vez más. *Revista Chilena de Pediatría*, 89(5), 579-581. <https://doi.org/10.4067/S0370-41062018000500579>
- Sepúlveda, A. (2023, 14 de abril). ¿Cuánta comida rápida comen los chilenos al año? *Radio Pauta 100.5*. <https://www.pauta.cl/tendencias/2023/04/14/cuanto-gastan-los-chilenos-cada-vez-que-van-a-comer-comida-rapida.html>
- Servicio Nacional del Consumidor. (2016, noviembre 22). *Ley de etiquetado de alimentos: SERNAC denuncia a Nestlé, Kelloggs y Masterfoods por incumplir normativa publicitaria para menores de 14 años*. <https://www.sernac.cl/portal/604/w3-article-5076.html>
- Taillie, L. S., Reyes, M., Colchero, M. A., Popkin, B. M. & Corvalán, C. (2020). An evaluation of Chile's Law of Food Labeling and Advertising on sugar-sweetened beverage purchases from 2015 to 2017: A before-and-after study. *PLoS Medicine*, 17(2), e1003015. <https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1003015#sec018>
- Taillie, L. S., Bercholz, M., Popkin, B., Reyes, M., Colchero, M. A. & Corvalán, C. (2021). Changes in food purchases after the Chilean policies on food labelling, marketing, and sales in schools: A before and after study. *The Lancet Planetary Health*, 5(8), e526-e533. [https://doi.org/10.1016/S2542-5196\(21\)00172-8](https://doi.org/10.1016/S2542-5196(21)00172-8)

- Taillie, L. S., Bercholz, M., Popkin, B., Rebolledo, N., Reyes, M. & Corvalán, C. (2024). Decreases in purchases of energy, sodium, sugar, and saturated fat 3 years after implementation of the Chilean food labeling and marketing law: An interrupted time series analysis. *PLoS Medicine*, 21(9), e1004463. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1004463>
- Valdebenito Verdugo, M., Labrín Elgueta, J., León Porath, V., & Fierro Kalbhenn, S. (2017). *Informe de resultados: Descripción de las percepciones y actitudes de los/as consumidores respecto a las medidas estatales en el marco de la implementación del Decreto 13/15*. Instituto de la Comunicación e Imagen, Universidad de Chile. <https://www.incap.int/index.php/es/listado-de-documentos/repositorio-efan/documentos-de-efectividad-efan/361-informe-evaluacion-implementacion-ley-20606-enero-2017/file>

Lista de siglas y abreviaturas

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	GATT
Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio	ADPIC
Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio	Acuerdo OTC
Acuerdos internacionales de inversión	AII
Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria	Arcsa
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Anvisa
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	ACNUDH
Análisis de impacto regulatorio	AIR
Asociación Brasileña de las Industrias de Alimentos	ABIA
Centro de Envases y Embalajes de Chile	Cenem
Código Alimentario Argentino	CAA
Código Civil y Comercial de la Nación	CCC
Comisión de Comercio del Mercosur	CCM
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	CESCR
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo	UNCTAD
Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas	Ecosoc
Consejo Mercado Común	CMC
Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Consea
Constitución de la República Federativa de Brasil	CRFB
Consulta Pública	CP
Convención sobre los Derechos del Niño	CDN
Convenio Marco para el Control del Tabaco	CMCT
Declaración Universal de los Derechos Humanos	DUDH
Diario Oficial de la Federación	DOF

Directiva sobre Productos del Tabaco de la Unión Europea	TPD
Directrices de Protección al Consumidor	DPC
Diretoria Colegiada	Dicol
El Poder del Consumidor	EPC
Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo	ENEMDU
Encuesta Nacional de Nutrición y Salud	EENyS
Encuestas Nacionales de Salud y Nutrición	Ensanut
Enfermedades crónicas no transmisibles	ECNT
Enfermedades no transmisibles	ENT
Entendimiento sobre Solución de Diferencias	ESD
Espacio Económico europeo	EEE
Etiquetado frontal de advertencia	EFA
Etiquetado nutricional frontal	ENF
Fundación Interamericana del Corazón Argentina	FIC Argentina
Gestión Basada en el Resultado	GBR
Grupo de Mercado Común	GMC
Guías Diarias de Alimentación	GDA
Guideline Daily Amount	GDA
Health Star Rating	HSR
Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor	Idec
Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos	INTA
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual	Indecopi
Instituto Nacional de Estadística y Censos	INEC
Instituto Nacional de Salud Pública	INSP
Instituto Suramericano de Gobierno en Salud	ISAGS
Instrucción Normativa	IN
Manual de Advertencias Publicitarias	MAP
Mercado Común del Sur	Mercosur
Ministerio Coordinador de Desarrollo Social	MCDS
Ministerio de Inclusión Económica y Social	MIES
Ministerio de Salud Pública	MSP
Ministerio de Salud y Protección Social	MinSalud
Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde	Nupens
Órgano de Solución de Diferencias	OSD

Derecho, comercio y etiquetado nutricional:
reflexiones y experiencias desde América Latina · 2.^a edición

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	FAO
Organización Mundial de la Salud	OMS
Organización Mundial del Comercio	OMC
Organización Panamericana de la Salud	OPS
Organizaciones de la sociedad civil	OSC
Organizaciones no gubernamentales	ONG
Órgano de Apelación	OA
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos	PIDCP
Parlamento del Mercosur	Parlasur
Política Nacional de Alimentación y Nutrición	PNAN
Productos comestibles y bebidas ultraprocesados	PCU
Recomendaciones de ingesta de energía y nutrientes	RIEN
Reglamento Técnico Mercosur	RTM
Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales	REDESCA
Resolução da Diretoria Colegiada	RDC
Seção Judiciária do Distrito Federal	SJDF
Servicio Nacional del Consumidor	Sernac
Sindicato Médico del Uruguay	SMU
Sistema de etiquetado frontal de advertencia	SEFA
Sistema Interamericano de Derechos Humanos	SIDH
Sociedad Nacional de Industrias	SNI
Subgrupo de trabajo	SGT
Superintendencia de Industria y Comercio	SIC
Supremo Tribunal Federal	STF
Toma Pública de Subsidios	TPS
Tratados de libre comercio	TLC
Tribunal de Justicia de la Unión Europea	TJUE
Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio	TAELC
Trigo, avena, cebada y centeno	TACC
World Health Organization	WHO

Los autores

Laís Amaral Mais es graduada en Nutrición de la Pontificia Universidad Católica de Campinas (Brasil). Magíster y doctora en Ciencias de la Universidad Federal de São Paulo (Brasil). Es supervisora técnica del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor.

Paula Angarita Tovar es abogada de la Universidad Externado de Colombia, con maestría (LL. M.) en Derecho y Política sobre Interés Público de la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA).

Mariana de Araújo Ferraz es graduada en Derecho, magíster en Derechos Humanos y doctora en Derecho del Estado por la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo (USP). Es directora asociada de *advocacy* de Global Health Advocacy Incubator (GHAi).

María Paula Barbosa es abogada de la Universidad de los Andes. En 2021, fue semifinalista en el John H. Jackson Moot Court sobre derecho de la OMC. Desde entonces, se dedica a la investigación y asesoría jurídica en comercio internacional, la aplicación de acuerdos comerciales, la imposición de medidas de defensa comercial y los trámites aduaneros.

Simón Barquera es médico con maestría y doctorado en Nutrición de Tufts University. Actualmente es director del Centro de Investigación en Nutrición y Salud en el Instituto Nacional de Salud Pública de México.

Renato Barreto Florentino es graduado en Ciencias Sociales de la Universidad de São Paulo (USP). Es coordinador de *advocacy* en el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec).

Ana Paula Bortoletto Martins es graduada en Nutrición de la Universidad de São Paulo (USP), magíster y doctora en Nutrición en Salud Pública de la usp. Actualmente, es profesora del Departamento de Nutrición en la Facultad de Salud Pública de la Universidad de São Paulo (Brasil). Investigadora del Núcleo de Investigaciones Epidemiológicas en Nutrición y Salud de la Universidad de São Paulo (Nupens/USP) y de la Cátedra Josué de Castro de Sistemas Alimentarios Saludables y Sostenibles de la USP.

Juan Martín Carballo es abogado de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) y magíster (LL. M.) de la Universidad de Georgetown. Es coordinador legal en el programa de alimentación del Global Health Advocacy Incubator (GHAI-CTFK).

Luciana Castronuovo es doctora en Ciencias Sociales (UBA) y licenciada en Sociología (Universidad del Salvador). Es directora de proyecto en la Fundación Interamericana del Corazón Argentina (FIC Argentina).

Berenice Cerra es abogada de la Universidad de Buenos Aires (Argentina), con una maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (Argentina) y una maestría (LL. M.) en Derecho de la Salud Nacional y Global de la Universidad de Georgetown.

Patrícia Chaves Gentil es graduada en Nutrición de la Universidad de Brasíla (UnB), especialista en Salud Pública y magíster en Nutrición Humana de la UnB. Es directora del Departamento de Promoción de Alimentación Adecuada y Saludable del Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre de Brasil.

Alejandra Contreras Manzano es nutricionista y exbecaria Fulbright en la Universidad de Harvard (EE. UU.) Actualmente se desempeña como investigadora en el Centro de Investigación en Nutrición y Salud del Instituto Nacional de Salud Pública y en la Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación.

Carlos Cruz Casarrubias es nutriólogo, con estudios de maestría en Salud Pública, especialización en Estadística Aplicada y doctorado en Ciencias en Nutrición. Actualmente es colaborador en el Centro de Investigación en Nutrición y Salud.

Maria Cecília Cury Chaddad es magíster y doctora en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo. Es consultora en derecho público y regulación y es fundadora de Põe no Rótulo, un movimiento de la sociedad civil que busca garantizar que los etiquetados de los alimentos cumplan su función de informar claramente sobre la composición y los riesgos, de manera que los consumidores puedan tomar decisiones conscientes e informadas.

Jaime Delgado Zegarra es abogado y administrador de empresas, con una segunda especialización en Derecho Público y Buen Gobierno y una maestría en Políticas en Salud. Es director del Instituto de Consumo de la Universidad de San Martín de Porres.

Daniel Felipe Dorado Torres es director internacional y para América Latina del área de políticas públicas y de la campaña de control del tabaco en Corporate Accountability.

Victoria Fullerton Soto es abogada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y especialista en Derecho a la Salud. Desde el año 2016, se desempeña como asesora parlamentaria, impulsando políticas públicas asociadas a la salud. Integrante de la ong CREA, la Mesa Tabaco o Salud y asesora del Frente Parlamentario contra el Hambre y la Mal Nutrición.

Janine Giuberti Coutinho es graduada en Nutrición de la Universidad de Brasília (UnB), especialista en Salud Pública, magíster y doctora en Nutrición Humana de la UnB. Es coordinadora del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec).

Mariana Gondo dos Santos es graduada en Derecho de la Universidad de São Paulo (USP) y estudiante de Nutrición en la misma universidad.

Leila Guarnieri es maestrada en Políticas Públicas y Desarrollo y licenciada en Nutrición, con cursos de posgrado sobre obesidad y prevención de enfermedades crónicas no transmisibles. Es parte del equipo de investigación de FIC Argentina.

Diana Guarnizo-Peralta es Ph. D. en Derecho y LL. M. en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Essex. Es abogada y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Su experiencia se centra en la promoción de los derechos sociales y en el uso del derecho como una herramienta para resolver problemas de salud global y alimentarios. Actualmente se desempeña en Dejusticia como directora de la línea de Justicia Económica.

Julián Gutiérrez Martínez es abogado, especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia y magíster en Sociología de la Universidad de Oxford. Investigador principal de la línea de Justicia Económica de Dejusticia.

Gabriela Guzmán Pérez es licenciada en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con un diplomado en Litigio Estratégico para la Defensa de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales impartido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Actualmente labora en El Poder del Consumidor.

Lucas Landivar es abogado de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Miembro de Consumidores Argentinos, Generaciones Futuras, Renama y Bios. Profesor en la Universidad Nacional de Mar del Plata y representante legal de asambleas ciudadanas.

Daniel López Lizama es abogado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, LL. M. en Global Health Law de la Universidad de Georgetown. Actualmente se desempeña como asesor legal senior de la ong Campaign for Tobacco-Free Kids.

María Luján Abramo es abogada de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), con una maestría (LL. M.) en Derecho a la Salud de la Universidad de Georgetown, con certificación en Derechos Humanos. Es asesora legal global en el programa de alimentación y nutrición del Global Health Advocacy Incubator.

Lucía Martínez es licenciada en Educación Física y magíster en Educación Física y Deporte. Ha hecho la investigación, la planificación y el desarrollo de proyectos relacionados con la salud, actividad física y factores de riesgos de las enfermedades no transmisibles para CIET, Uruguay.

Ana Munguía es doctora en Ciencias en Nutrición Poblacional y magíster en Salud Pública en Nutrición y Nutrióloga. Actualmente es investigadora del Centro de Investigación en Nutrición y Salud del Instituto Nacional de Salud Pública.

María Elisabet Pizarro es magíster en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud, médica y especialista en Clínica Médica y Medicina Interna MD. Asesora de incidencia para la Coalición por una América Saludable.

Sergio Procelli es abogado egresado de la Universidad Nacional de Mar del Plata y especialista en Derecho del Consumidor. Presidente de la Asociación de Consumidores Argentinos y miembro de Consumers International y de la Organización de Consumidores de América Latina y el Caribe.

Diego Rodríguez es sociólogo, magíster en Sociología y analista en *marketing*. Activista de la sociedad civil para la promoción de derechos. Integrante de las organizaciones: omis y Alianza ent Uruguay. Con estudios en gerencia social, etiquetado frontal de alimentos y políticas de control de tabaco. Docente de la Universidad de la República. Premiado por la Organización Mundial de la Salud por la defensa de las políticas de control de tabaco en Uruguay.

Raquel Sánchez es licenciada en Nutrición, especialista en ENT, docente de la Universidad de la República (Udelar) e integrante del Observatorio del Derecho a la Alimentación (Escuela de Nutrición, Udelar). Es representante de audyn en la Alianza ENT.

Gianella Severini es abogada, periodista y magíster en Derecho a la Salud de la Universidad de Georgetown, con certificación en Comercio Internacional y Derechos Humanos. Es coordinadora legal para Latinoamérica de Campaign for Tobacco-Free Kids (CTFK).

Rafael Tamayo-Álvarez es profesor de Derecho Internacional de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Colombia). Es doctor en Derecho de la Universidad de los Andes y LL. M. en Derecho Internacional de la Universidad de Chile y de Heidelberg (Alemania).

María Victoria Tiscornia es magíster en Nutrición Humana (Universidad Nacional de La Plata) y licenciada en Nutrición (Universidad Maimónides). Es parte del equipo de investigación de FIC Argentina.

Lizbeth Tolentino Mayo es investigadora en ciencias médicas en el Centro de Investigación en Nutrición y Salud del Instituto Nacional de Salud Pública.

Adriana Carolina Torres Bastidas es abogada venezolana de la Universidad Católica Andrés Bello y magíster en Derechos Humanos de la Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Es coordinadora de la línea de Justicia Económica en Dejusticia y experta en derecho a alimentación adecuada y agua potable, con especial énfasis en poblaciones vulnerables.

René Urueña Hernández es profesor de Derecho Internacional de la Universidad los Andes. Es Ph. D. (*eximia cum laude*) y LL. M. (*laudatur*) de la Universidad de Helsinki. Abogado y especialista en economía de la Universidad de Los Andes.

Daniela Valdivieso Riofrío es licenciada en Psicología con subespecialización en Nutrición, magíster en Psicología y Educación, y Ph. D. en Psicología. Es investigadora y consultora para Corporate Accountability.

Andrés Vélez Serna es abogado de la Pontificia Universidad Javeriana (2010) y magíster en Derecho de la Universidad de Columbia en la Ciudad de Nueva York (2017). Dedicado a la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia. Es socio de Edulegal y asesor jurídico externo de Red PaPaz.

Javier Zúñiga es abogado del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y magíster en Global Health Law de la Universidad de Georgetown. Actualmente es coordinador del área legal del Poder del Consumidor.

DERECHO, COMERCIO Y ETIQUETADO NUTRICIONAL:

REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS DESDE AMÉRICA LATINA

América Latina ha liderado la adopción e implementación de políticas de etiquetado frontal de advertencia en el mundo. Actualmente, al menos ocho países de la región ya cuentan con etiquetados frontales, y se discute su adopción en Centroamérica, África y algunos países del Sudeste Asiático. Esta medida ha sido recomendada por la OMS y la OPS, al considerarse adecuada para promover ambientes alimentarios más saludables, mejorar los hábitos de consumo y reducir la obesidad. Este libro busca profundizar en los argumentos legales, tanto de derechos humanos como de derecho económico, que sustentan esta medida, al tiempo que se documenta el proceso de adopción de esta política de salud pública en varios países latinoamericanos: México, Ecuador, Perú, Argentina, Brasil, Uruguay, Chile y Colombia.

Tres años después de su primera edición, las políticas de etiquetado se han seguido extendiendo y consolidando en América Latina, por lo que es necesario ampliar el análisis de los países estudiados. Esta segunda edición incluye, entonces, una revisión de los capítulos incluidos en la primera edición y dos capítulos nuevos. Así, se busca que sea una obra de referencia para quienes quieran explorar cómo se ha desarrollado la adopción de políticas de etiquetado en la región y cuáles han sido sus principales desafíos legales.

Fiel a su objetivo original, el libro busca aportar al debate sobre etiquetado nutricional conectando ámbitos de discusión que no siempre se vinculan. Para lograrlo, por un lado, conecta argumentos de derechos humanos y salud pública con análisis propios del derecho económico, para mostrar que la adopción de este tipo de medidas puede armonizarse a la luz de cuerpos legales diversos. Por otro lado, apuesta por conectar la experiencia del activismo, la práctica legal y los debates académicos, con el fin de ofrecer reflexiones que parten de la experiencia práctica, pero profundizan en la reflexión teórica.

ISBN: 978-628-7764-42-2



Dejusticia