

# Derecho, comercio y etiquetado nutricional:

reflexiones y experiencias  
desde América Latina



Diana Guarnizo Peralta  
René Urueña Hernández  
Juan Martín Carballo  
(Editores Académicos)

Colección  
Dejusticia

### **Diana Guarnizo Peralta**

es Ph. D. en Derecho y LLM 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.

### **René Urueña Hernández**

es profesor asociado de la Universidad los Andes, Max Planck Law Fellow y titular de la Cátedra OMC, 2022. Ha sido investigador en la Universidad de Nueva York, docente en el Institute for Global Law and Policy de Harvard y profesor invitado en las universidades de Tel-Aviv, Utah, Helsinki, Laponia y en la Universidad de la Ciudad de Nueva York. Es Ph. D. (*eximia cum laude*) y LLM (*laudatur*) de la Universidad de Helsinki. Abogado y especialista en economía de la Universidad de Los Andes.

### **Juan Martín Carballo**

es abogado (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina - 2006), *master in Laws* (Georgetown University, Estados Unidos - 2010) y exbecario de la Comisión Fulbright. Además, es coordinador legal del Programa de Políticas Alimentarias del Global Health Advocacy Incubator. Ha trabajado en investigación, litigio y promoción de derechos sociales, en particular del derecho a la salud y la alimentación.

**DERECHO, COMERCIO Y  
ETIQUETADO NUTRICIONAL:**  
REFLEXIONES Y EXPERIENCIAS DESDE AMÉRICA LATINA



# Derecho, comercio y etiquetado nutricional:

reflexiones y experiencias  
desde América Latina

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

**Colección  
Dejusticia**

**Global Health  
Advocacy Incubator**



 **Universidad de  
los Andes**  
Colombia

Facultad  
de Derecho

---

Guarnizo Peralta, Diana

Derecho, comercio y etiquetado nutricional: reflexiones y experiencias desde América Latina/ Diana Guarnizo Peralta, René Urueña Hernández y Juan Martín Carballo. Editores Académicos. – Bogotá: Editorial Dejusticia, 2022.

471 páginas; Tablas; Figuras; 24 cm. – (Serie Dejusticia)

978-628-7517-44-8

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

---

ISBN 978-628-7517-45-5 Edición digital  
978-628-7517-44-8 Edición impresa

**Corrector**

Andrés Felipe Hernández C.

**Diseño de cubierta**

Alejandro Ospina

**Diagramación**

Precolombi EU, David Reyes

**Impresión**

Xpress. Estudio Gráfico y Digital SAS

**Primera edición**

Editorial Dejusticia

Bogotá, Colombia, septiembre 2022

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, 2022

Calle 35 No. 24-31, Bogotá D.C.

Teléfono: (+57 1) 608 3605

[info@dejusticia.org](mailto:info@dejusticia.org)

<https://www.dejusticia.org>

## Contenido

---

Agradecimientos 9

---

Introducción 10

---

Derecho, salud y el debate sobre  
etiquetado de alimentos en América Latina 10

*Diana Guarnizo Peralta*

---

Primera Parte:  
Etiquetado nutricional y  
Derecho Internacional Económico

---

Construyendo la soberanía regulatoria:  
etiquetado nutricional, obstáculos  
técnicos al comercio y comunidades  
de práctica 26

*René Uruña Hernández*

*Rafael Tamayo-Álvarez*

---

El etiquetado frontal de alimentos  
en el Comité del Acuerdo de Obstáculos  
Técnicos al Comercio: perspectiva legal  
del etiquetado frontal y comercio  
internacional 52

*Gianella Severini*

*Juan Martín Carballo*

*María Luján Abramo*

---

La utilización de foros económicos  
para demorar la adopción de etiquetado  
frontal de alimentos: el caso del Mercosur 78

*Gianella Severini*  
*Juan Martín Carballo*  
*María Luján Abramo*

---

La relevancia de la participación de las  
Organizaciones No Gubernamentales  
ante la Organización Mundial del Comercio 108

*María Paula Barbosa*  
*Adriana Torres*

---

Segunda Parte:  
Aportes desde diversas perspectivas  
jurídicas a la política de etiquetado nutricional

---

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 138

*Paula Angarita Tovar*  
*Julián Gutiérrez-Martínez*

---

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 184

*Maria Cecilia Cury Chaddad*

---

Defensa del consumidor: derecho  
a una alimentación saludable en  
el marco de las relaciones de consumo 218

*Sergio Procelli*  
*Lucas Landivar*

---

Tercera Parte:  
Etiquetado de nutricional:  
estudio de casos en América Latina

---

Experiencias y lecciones aprendidas  
de la implementación del etiquetado  
frontal de advertencia en México 240

*Ana Munguía*

*Carlos Cruz-Casarrubias*

*Javier Zúñiga*

*Gabriela Guzmán-Pérez*

*Alejandra Contreras-Manzano*

*Lizbeth Tolentino-Mayo*

*Simón Barquera*

---

Análisis del impacto del etiquetado  
de alimentos tipo semáforo en  
Ecuador y evaluación de la necesidad  
de actualización 272

*Daniela Valdivieso Riofrío*

*Daniel Felipe Dorado Torres*

---

Diferencia entre advertencia  
publicitaria y etiquetado frontal  
de advertencia: análisis de la legislación  
peruana 312

*Jaime Delgado Zegarra*

---

Derechos humanos y etiquetado  
de alimentos en Argentina: actores  
sociales e intereses económicos 346

*Berenice Cerra*

*Luciana Castronuovo*

*Leila Guarnieri*

*María Victoria Tiscornia*

*María Elisabet Pizarro*

---

**Los retos de la adopción del etiquetado  
nutricional frontal en Brasil** 376

*Laís Amaral Mais*  
*Mariana de Araújo Ferraz*  
*Mariana Gondo dos Santos*  
*Patrícia Chaves Gentil*  
*Janine Giuberti Coutinho*  
*Renato Barreto Florentino*  
*Ana Paula Bortoletto Martins*

---

**La sociedad civil y su accionar  
en el proceso de etiquetado frontal  
de alimentos en Uruguay: ¿la salud  
por sobre los intereses económicos?** 420

*Lucía Martínez*  
*Diego Rodríguez*  
*Raquel Sánchez*

---

**Los autores** 462

---

**Los editores académicos** 472

## Agradecimientos

Queremos agradecer al Global Health Advocacy Incubator, a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes y a Dejusticia por su apoyo financiero, académico y editorial para la publicación de este libro. En especial, queremos agradecer el trabajo de Paula Angarita, Johnattan García, Claudia Luque, Andrés Hernández y Margarita Belandria en la asistencia editorial y la edición del lenguaje. Su trabajo meticuloso y atento al detalle fue esencial para la construcción de este libro. Agradecemos también a quienes asistieron al Tercer Encuentro Regional sobre Alimentación Adecuada, que desarrollamos de manera virtual en septiembre de 2020. Este reunió a un grupo amplio de juristas, litigantes y activistas provenientes de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú y Estados Unidos con interés en promover entornos alimentarios más saludables por medio de la práctica legal. Son ellos quienes se convirtieron en los autores de este libro.

Planear, escribir y editar cada uno de los capítulos nos permitió reencontrarnos en la virtualidad y enfocarnos en un propósito, a pesar de las restricciones que supuso la pandemia por covid-19. 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.

**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. 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. 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 (2013), la Organización Panamericana de la Salud (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 (Talati *et al.*, 2017). Otros modelos como el de semáforo, implementado en Ecuador, y el de la lupa con mensajes de alerta, implementado en Brasil, no han mostrado igual efectividad. De todas formas, 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. 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 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 (CESCR, 2000) adoptados por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales 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, y no sean vistos solo como caridad o como 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 económico. 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 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 esta dicha disciplina es privilegiar la liberalización de los mercados, 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. Sin embargo, desde una perspectiva de promoción a la salud, la exigencia está dirigida a promover reglas básicas que garanticen un mínimo de protección a las personas cuando adquieren estos productos, más allá de los impactos en el comercio internacional.

En el caso de productos comestibles ultraprocesados, esta tensión es evidente: mientras algunos sectores abogan por un comercio lo más libre posible, 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 que ha cobrado relevancia en la implementación de políticas en salud para la prevención de ENT. Este cuerpo legal, compuesto por una serie

de acuerdos bilaterales y multilaterales de inversión de origen disperso, permite al inversionista extranjero proteger sus intereses económicos a través de las cláusulas de solución de controversias y los tribunales de arbitraje. 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.

En materia de etiquetado, estos mecanismos de solución de controversias pueden utilizarse para desincentivar la adopción o retrasar la implementación de medidas favorables a la salud. 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, grasas, 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. Este 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 Organización Mundial del Comercio (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 que allí se discute, 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 este 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 María Cecilia 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 Laís Amaral Mais, Mariana de Araújo Ferraz, Mariana Gondo dos Santos, Patricia Chaves Gentil, Janine Giuberti Coutinho, Renato Barreto Florentino, y Ana Paula Bortoletto 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 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 de esta ha tenido.

Finalmente, 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.

Sabemos que se están llevando a cabo procesos similares de regulación para lograr un etiquetado de alimentos en otros países de América Latina. En Colombia, por ejemplo, en julio de 2021 se aprobó la Ley 2021 o Ley de Comida Chatarra, la cual obliga al Ministerio de Salud a adoptar un etiquetado frontal de advertencia atendiendo la mejor evidencia científica disponible y libre de conflictos de interés. Aunque la reglamentación que finalmente adoptó el Ministerio parece no seguir los estándares establecidos por la ley (Dejusticia, 2021), no deja de ser un avance legislativo importante que marca un precedente para el país en la adopción de un etiquetado claro e informativo. 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. & Toebes, 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° 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).

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>

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*.

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/Traduccion-etiquetado-frontal-ONU-1.pdf>

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/](https://www.who.int/nmh/events/ncd_action_plan/en/)

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**

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

*René Urueña Hernández<sup>1</sup>*

*Rafael Tamayo-Álvarez<sup>2</sup>*

---

1 Profesor de Derecho Internacional de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia).

2 Profesor de Derecho Internacional de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia).

## Introducción

La obesidad y otras enfermedades no transmisibles están asociadas a los hábitos alimenticios de las personas<sup>3</sup>. 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 consumen<sup>4</sup>. 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 la Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>5</sup> 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

---

3 Por ejemplo, véase: Grover, 2014.

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

5 Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (1995).

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 apropian 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 de OTC redundan en la creación de significados que informan el proceso de diseño 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 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 constructivismo<sup>6</sup>. El pionero en esto fue Emanuel Adler, quien adujo que

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).

---

6 Por ejemplo, véase: Bicchi, 2022.

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). 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 le 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 asocio 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. 80). 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. 115, 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 “atravesamos 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. 15).

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 actores<sup>7</sup>; sin embargo, tales estructuras no son el fin de la historia. Tal aserción debe evitarse, al no 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 agentes<sup>8</sup>. Por consiguiente, hay una relación de construcción

---

7 En este sentido, véase: Ureña, 2017.

8 Al respecto, véase: Fierke, 2016, p. 191; Hurd, 2008, p. 303.

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 sujetos<sup>9</sup>.

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 colectivo asociado 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 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

---

9 Véase: Wendt, 2009.

al Acuerdo OTC le 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 comercio<sup>10</sup>.

### 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 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, 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, 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, anexo 1, num. 1).

---

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

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 etiquetado<sup>11</sup>. Por consiguiente, una medida de etiquetado nutricional cabría dentro del ámbito de la segunda frase de dicha definición<sup>12</sup>. Tal definición ha sido sustanciada por el Órgano de Apelación (OA) 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; esta debe establecer una o más características de dicho producto; y el cumplimiento de tales características debe ser de carácter obligatorio<sup>13</sup>.

Consecuentemente, una medida regulatoria como el EFA, aplicada por igual a un grupo de productos determinable a partir de una característica común<sup>14</sup>, como lo sería su contenido nutricional; que establezca para ellos el requerimiento de exhibir cierto tipo de etiquetado<sup>15</sup> 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 etiquetado<sup>16</sup>, 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 le 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,

---

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

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

13 Véase: OMC, Grupos Especiales, 2018, párr. 7.110.

14 Véase: OMC, OA, 2001, párr. 70.

15 Véase: OMC, Grupo Especial, 2005, párr. 7.451.

16 Véase: OMC, Grupos Especiales, 2018, párrs. 7.145-7.158; OMC, OA, 2012a, párrs. 186-194.

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, art. 2.1)<sup>17</sup>. Asimismo, un reglamento técnico no debe restringir el comercio 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 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, 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, art. 2.5)<sup>18</sup>.

El elemento común a estas disposiciones sobre armonización es la noción de “norma internacional pertinente”, la cual tiene dos componentes<sup>19</sup>. El primero se refiere tanto a la función que desempeñan las normas como a su obligatoriedad. En

---

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

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

19 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, 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, 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)<sup>20</sup>.

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, 2000, p. 25). Asimismo, los principios de imparcialidad y consenso suponen que durante el proceso de elaboración se deben tener en cuenta las opiniones de todas las partes interesadas y se debe conciliar las posiciones en conflicto (OMC, Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, 2000, p. 25). Se trata, entonces, de una exigencia

---

20 Asimismo, en virtud del artículo 2.6 del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, 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.

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, por el otro, son espacios para la interacción entre miembros de la comunidad. Un claro ejemplo es la Comisión del *Codex Alimentarius*.<sup>21</sup> 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 Salud (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 técnico, 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 de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC) (Acuerdo OTC, art. 2, apartados 9.2 y 10.1)<sup>22</sup>. Con este

---

21 Al respecto, véase: *Acerca Del Codex*. (s.f.). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/>

22 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

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 controversias<sup>23</sup>. Ciertamente, 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 Codex<sup>24</sup> sobre información nutricional para lograr los objetivos de armonización fijados por el Acuerdo OTC<sup>25</sup>. 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.

---

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 de Observatorios Técnicos al Comercio, 2000.

23 Estas se pueden consultar en: *WTO Trade Concerns*. (s.f.) World Trade Organization. <https://tradeconcerns.wto.org/en>

24 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).

25 Entre otras, véanse las siguientes minutas del Comité OTC: *G/TBT/M/70*, paras. 2.117 y 2.118; *G/TBT/M/71*, para. 2.121.

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 alimentos<sup>26</sup>. 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 productos<sup>27</sup>, 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 ingredientes 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 le 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.

---

26 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.

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

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, para. 163)<sup>28</sup>.

Consecuentemente, cuando se amplía el espectro de actores de la comunidad de práctica, el Comité OTC le 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.

---

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

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, 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.

### **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, 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, 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, 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 interpretativa 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 prácticas 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 científicidad 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, 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 le permite a las empresas exponer sus puntos de vista con respecto a aspectos sustantivos de los reglamentos técnicos.

En este contexto, 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 obstáculos técnicos al comercio, y que, además, gocen de las mismas condiciones de participación que los nacionales de Colombia<sup>29</sup>. 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.), le 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 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

---

29 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.

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 le permite 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 & Mertenskotter (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 partícipes de esta forma de interacción social les posibilita defender la compatibilidad de medidas como el EFA con sus obligaciones internacionales.

## 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

*Acerca Del Codex.* (s.f.). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/>

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.

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 Mundial del Comercio. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *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. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *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 2017a).

Organización Mundial del Comercio. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *Acta de la reunión celebrada los días 10 y 11 de noviembre de 2016–Nota de la Secretaría*, doc. OMC G/TBT/M/71 (2 de junio de 2017b).

Organización Mundial del Comercio. 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. Grupos especiales, *Australia–Empaquetado genérico del tabaco*, doc. OMC WT/DS467/23 (28 de agosto de 2018).

Organización Mundial del Comercio. Órgano de Apelación, *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. Órgano de Apelación, *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. Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas – Denominación comercial de sardinas*, doc. OMC WT/DS231/AB/R (23 de octubre de 2002).

Organización Mundial del Comercio. Órgano de Apelación, *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. Órgano de Apelación, *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>

*WTO Trade Concerns*. (s.f.) World Trade Organization. <https://tradeconcerns.wto.org/en>



# **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*<sup>1</sup>

*Juan Martín Carballo*<sup>2</sup>

*María Luján Abramo*<sup>3</sup>

---

1 Gianella 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).

2 Juan Martín es abogado y magíster en Derecho de la Universidad de Georgetown. Es coordinador legal del programa de alimentación de Global Health Advocacy Incubator (GHA-I-CTFK).

3 María Luján es abogada y magíster en Derecho a la Salud de la Universidad de Georgetown. Es miembro de interferencia de la industria del programa de alimentación de Global Health Advocacy Incubator (GHA-I-CTFK).

## 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 adolescentes de 5 a 19 años padecían de sobrepeso u obesidad. Solamente en Latinoamérica 360 millones de personas tienen sobrepeso y 140 millones padecen obesidad, lo cual equivale al 58 % de la población. 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, y 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 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (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 producto 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 OTC. En primer lugar, se indaga sobre el 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 Organización Panamericana de la Salud (OPS), del mismo modo, recomienda implementar un etiquetado frontal que se aplique a 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 acompañado 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 sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (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.

El acuerdo 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 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 (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 sobre Obstáculos Técnicos al Comercio 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 cuestionamientos 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). Este tiene como objetivo que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos técnicos no sean discriminatorios ni creen obstáculos innecesarios al comercio. Así, el acuerdo rige sobre un grupo amplio de obstáculos que no son aranceles, tales como el etiquetado de productos, en este caso, el etiquetado frontal de productos alimenticios.

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.

## 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. 2.1<sup>4</sup>). 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 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 (*CE-Amianto*<sup>5</sup>), y esto se usa para determinar

---

4 “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).

5 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 vs. ciertos productos

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 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 salud<sup>6</sup> (Acuerdo OTC, 1995). El artículo 2.2 del Acuerdo aclara

---

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](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds135_s.htm)

6 “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

el significado de “obstáculos innecesarios al comercio”. 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 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 conexas o los usos finales a que se destinen los productos” (Acuerdo OTC, 1995, art 2.2).

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 las diferencias 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 solución de diferencias 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). 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, 2020; OMC, OA, 2018).

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 sólida evidencia científica 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 Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización Panamericana de la Salud (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 Alimentarias (DGA). 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). El grupo especial enfatizó que el uso de productos de tabaco debería abordarse mediante una combinación de medidas que trabajen juntas; 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*<sup>7</sup>) 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 cómo otras medidas, como

---

7 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](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds2_s.htm)

la educación, se utilizan como medidas complementarias, no alternativas.

Por ejemplo, en la preocupación realizada por Suiza al etiquetado mexicano se mencionó el “Nutri-Score”, 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. Nutri-Score 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.

### **El rol de los estándares internacionales en el comercio internacional: el caso del Códex 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 2.4<sup>8</sup>). 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”.

---

8 “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).

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 adoptar el etiquetado frontal de advertencias<sup>9</sup> (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 Codex Alimentarius. El Codex Alimentarius es un conjunto de 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)

---

9 “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).

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 gubernamentales, de las cuales 140 pertenecen al sector privado y 13 son organizaciones de interés público (Thow *et al.*, 2019). Esto muestra que en la Comisión del Códex 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 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 alimentos preenvasados. También hace hincapié en que este tipo de etiquetado sirve como herramienta para facilitarle la información al consumidor para tomar 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 proporcionan información basada en evidencia que le permite al consumidor tomar una decisión más saludable; no buscan causar temor.

## 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 vistas 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 protección de 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. 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), 1995. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/sps\\_s/spsagr\\_s.htm](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](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.-a). *Acerca del Codex*. <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/about-codex/es/>

Codex Alimentarius. (s. f.-b). *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%252Fcode%252Fmeetings%252Fcx-714-46%252Freport%252FREP21\\_FLE.pdf](https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcode%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](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2018/decretos/08/cons_min_705.pdf)

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 Mundial del Comercio [OMC]. (2020). *Serie de los Acuerdos de la OMC: Obstáculos Técnicos al Comercio* (3ª edición). División de Comercio y Medio Ambiente. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/tbt3rd\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/tbt3rd_s.pdf)

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *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-DR.aspx?language=E&CatalogueIDL](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DR.aspx?language=E&CatalogueIDL)

ist=76587,67507&CurrentCatalogueIdIndex=1&FullTextHash=1&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *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](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, *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, *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, *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, *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, *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](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds381_s.htm)

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Órgano de Apelación, *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](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 de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (s. f.). *Etiquetado de Alimentos*. <http://www.fao.org/food-labelling/es/>

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]. (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://tbtims.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>

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

*Gianella Severini*<sup>1</sup>

*Juan Martín Carballo*<sup>2</sup>

*María Luján Abramo*<sup>3</sup>

---

1 Gianella 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).

2 Juan Martín es abogado y magíster en Derecho de la Universidad de Georgetown. Es coordinador legal del programa de alimentación de Global Health Advocacy Incubator (GHA1-CTFK).

3 María Luján es abogada y magíster en Derecho a la Salud de la Universidad de Georgetown. Es miembro de los equipos legales y de interferencia de la industria del programa de alimentación de Global Health Advocacy Incubator (GHA1-CTFK).

## Introducción

Las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) son responsables del 71 % de las muertes a nivel global, las cuales 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, al consumo de productos comestibles y bebibles 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 evidencia reciente también proclama que 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 Organización Panamericana de la Salud (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 Organización Mundial de la Salud (OMS) (Organización Panamericana de la Salud [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, a través de los mayores índices de mortalidad y hospitalización, cómo 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 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 etiquetado frontal de advertencia (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 etiquetado frontal de advertencia 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 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 27 642, 2021; 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 le impide a los países avanzar por medio de esquemas normativos internos —como el etiquetado frontal de advertencia— 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 se encuentra actualmente en proceso de adhesión (“Bolivia ingresa al MERCOSUR”, 2015). 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 (“Suspensión de Venezuela en el MERCOSUR”, 2017).

Uno de los principales objetivos del Mercosur (“Objetivos del MERCOSUR”, s. f.), 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), 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 (“¿Qué es el PARLASUR?”, s. f.).

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, establecen 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

44/2003 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 compras adecuadas. En ese sentido, la resolución sobre el rotulado nutricional de alimentos envasados 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.

### **La utilización de foros económicos como práctica de interferencia en la adopción de políticas públicas de la industria de productos comestibles y bebidas 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 [GHA], 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 etiquetado frontal de advertencia 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 de 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 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, los Estados también han posicionado asuntos comerciales como límites a esta política alimentaria. Por ejemplo, los estándares del Codex Alimentarius —que, como 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.

### **La 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 le impida a los Estados miembros avanzar libremente hacia la adopción de medidas de etiquetado frontal de alimentos. Como se verá más adelante, 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 de Mercosur debería generarse en un mecanismo participativo y transparente, en el que se visibilicen y prevengan posibles conflictos de interés. La norma de etiquetado frontal de advertencia 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 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 Mercosur están impedidos de avanzar a nivel doméstico en tanto exista una resolución dentro del Mercosur que establezca una norma común. 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, 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 se hace 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 obstáculos técnicos al comercio 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 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 Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (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 iniciativas de etiquetado frontal en el congreso sin mayores avances, lo que quizás sea un indicio de por qué el argumento del Mercosur no ha sido usado en ese país<sup>4</sup>. 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; el Poder Ejecutivo había presentado propuestas en Mercosur y en la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL) (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 Cabrerros, 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 de 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

---

4 <https://www.mspbs.gov.py/portal/19911/etiquetado-frontal-de-alimentos-busca-incidir-en-la-toma-de-decisiones-saludables.html>

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 (CISAN), 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 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 (“Autoridades de salud y OPS”, 2019; Consenso Salud, 2019). Las conversaciones armonizadoras en este espacio han continuado 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 participó en la sesión”, s. f.). 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 (“¿Qué es el PARLASUR?”, s. f.).

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 (NNA) 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/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, el 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 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 9 8078, 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 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 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 10 674/2003 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 10 674,

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 3109/2015 adoptó el símbolo internacional de productos alimenticios sin gluten, que deberá estar impreso en forma clara y legible en aquellos productos sin TACC (Ley 3179, 2015). 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 16 096 (“Edil propone que etiquetado para celíacos”, 2015; Ley 16 096, 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 (OGM), sin haber sido esto armonizado en Mercosur. Estos países ordenaron incluir logos diferentes que indiquen la presencia de transgénicos en un producto, sin que esto signifique una barrera comercial (Ley 11 105, 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 aquellas 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 esos 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 de 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 2018<sup>5</sup> (Decreto 272, 2018), con posteriores modificaciones. Brasil terminó su proceso regulatorio en ANVISA en 2020, y está pendiente de implementación<sup>6</sup> (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

---

5 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 uruguayo 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.

6 La Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria de Brasil (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. Se espera una decisión de la agencia para septiembre de 2020. Más información disponible en: <http://portal.anvisa.gov.br/>

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 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 *Códex 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 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](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](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](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](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](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>

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

Bolivia ingresa al MERCOSUR. (2015, 17 de julio). *Mercosur*. <https://www.mercosur.int/bolivia-ingresa-al-mercosur/>

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-mercosur/>

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](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-alergenicos-rdc-26-15>

Código Alimentario Argentino. Ley 18284 de 1969. Capítulo xv “Productos estimulantes o frutivos”. 28 de julio de 1969 (Argentina). [http://www.conal.gob.ar/ultimas\\_modificaciones/Capitulo\\_xv.pdf](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/mercosurnormasver.php?norma=CMCDEC00020201800&referer=&troz0=&lar0=&troz1=&lar1=&troz2=&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](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-celíacos-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/2021-3-12-13-24-0-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](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 [GHA]. (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://uppindustrywatch.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 10 674 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.674.htm)

Ley 11 105 de 2005. *Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º 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. 5º, 6º,*

7º, 8º, 9º, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm)

Ley 16 096 de 1989. *Declaración de interés nacional. Enfermedad celiaca*. 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,](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 27 642 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%B1os%2C%20ni%C3%B1as%20y%20adolescentes>

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>

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

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>

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

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

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

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>

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

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 nº 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 julho 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 outubro de 2020 (Brasil). [http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/RDC\\_429\\_2020\\_COMP.pdf/2ed9794e-374c-4381-b804-02b1f15d84d2](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](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 N° 21/02). 10 de diciembre de 2003. [https://www.origingi.com/images/stories/PDFs/English/Your\\_GI\\_KIT/Resolucin\\_Mercosur\\_26\\_30\\_117-06\\_parte2.pdf](https://www.origingi.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](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](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° 46/03 y N° 47/03). 22 de junio de 2006. [http://www.puntofocal.gov.ar/arch\\_mercosur\\_sgt3/r\\_gmc\\_31-06.pdf](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° 27/93, 48/93 y 30/99). 24 de noviembre de 2006. [http://www.anmat.gov.ar/Legislacion/r\\_gmc\\_46-06.pdf](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° 44/03). 24 de noviembre de 2006. [http://www.puntofocal.gov.ar/doc/r\\_gmc\\_48-06.pdf](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](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° 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](http://www.puntofocal.gov.ar/doc/r_gmc_28-18.pdf)

SGT n.º 3. (s. f.). *Comisión de Alimentos–Normativa vinculada*. [http://www.puntofocal.gov.ar/mercosur\\_sgt\\_alim.htm](http://www.puntofocal.gov.ar/mercosur_sgt_alim.htm)

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

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](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](https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15511/1/tratado_de_asuncion.pdf)



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

*María Paula Barbosa<sup>1</sup>*

*Adriana Torres<sup>2</sup>*

---

1 Abogada de la Universidad de los Andes, (Bogota, Colombia).

2 Abogada venezolana de la Universidad Católica Andrés Bello y magíster en Derechos Humanos de la Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

## 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 1999<sup>3</sup>. De todas

---

3 La Conferencia Ministerial de Seattle, celebrada a finales de 1999, fue la tercera reunión del máximo órgano decisorio de la OMC. Esta Conferencia se caracterizó por los grandes desacuerdos entre los países miembro, 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

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 estos son actualmente 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 y las posibilidades de discusión al interior del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC) por parte de Estados y osc.

Así, luego de una contextualización, dividiremos la discusión en cinco secciones principales. Primero, analizaremos (i) la definición de ONG (ii), la participación de las ONG en el derecho internacional (iii) y la participación de las ONG en el derecho internacional económico. Enseguida, nos concentramos en discutir (iv) los mecanismos de participación existentes para las ONG y por qué actualmente son insuficientes, en aras de presentar (v) 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.

---

contrarias a la protección del medio ambiente y los derechos laborales.

## Recuento 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. Finalmente, con ella se logró crear el tercer organismo económico mundial que complementaría al Banco Mundial y al Fondo 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*<sup>4</sup> 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.

---

4 Ver: *Caso bajo el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Estados Unidos–Restricciones en la importación de Atún* (agosto 16 de 1991).

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.

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*<sup>5</sup>. 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 principalmente denunciado 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 invitados a participar en simposios y en la redacción de *working papers*, que pueden llegar a ser insumos para las discusiones entre los países miembro. 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

---

5 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".

de Marrakech, mediante el cual se creó la OMC, el artículo v<sup>6</sup>, 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 (Consejo General de la Organización Mundial del Comercio, 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 OMC<sup>7</sup>. 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 intergu-

---

6 El artículo v del Acuerdo de Marrakech indica: “El Consejo General concertará acuerdos apropiados de cooperación efectiva con otras organizaciones 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.”

7 “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” (Consejo General de la Organización Mundial del Comercio, 1996).

bernamental, restringiendo 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: la publicación y circulación de documentos, incluyendo todos los documentos oficiales de la OMC y minutas de reuniones (Consejo General de la Organización Mundial del Comercio, 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.

### Definición de ONG

Antes de ahondar en la discusión, es relevante acotar la definición de ONG, teniendo en cuenta que esta ha sido debatida a lo largo del tiempo sin llegar a un consenso pacífico. En el texto se entenderá ONG como una organización sin fines de lucro que es independiente de los Estados y de las organizaciones gubernamentales internacionales. Además, que tiene una existencia formal con un estatuto, y normalmente, pero no necesariamente, goza de personalidad jurídica de acuerdo con las leyes nacionales (Giorgi, 2019).

Cabe mencionar que algunas industrias se clasifican a sí mismas como parte fundamental de la sociedad civil, afirmando 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 el aseguramiento de derechos fundamentales y no el lucro de un grupo particular de personas, por lo cual su participación no es equivalente.

## 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 deben cumplir dichas Organizaciones en el derecho internacional. Esta situación responde a un entendimiento restrictivo de este 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 en 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).

Ahora bien, esta forma de relacionarse con el derecho internacional no proporciona una base suficiente para comprender los roles emergentes y las potencialidades de los actores de la sociedad civil global en las estructuras y procesos de derecho internacional contemporáneo. Al privilegiar a los Estados se le resta importancia a la presencia y participación de “otros” actores 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 tema ambientales, por ejemplo, ha sido clave la participación de diversas ONG, quienes 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, quien en el artículo 71 de la Carta de la ONU 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 Consejo<sup>8</sup>. Los requisitos establecen que las ONG deben tener una reputación reconocida en su área de competencia o ser representativas. Asimismo, también deben 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 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 de ECOSOC). Además, se busca asegurar que las ONG (ya sean internacionales, regionales, subregionales o organismos nacionales),

---

8 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 organizaciones no gubernamentales en estado consultivo con 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](http://www.un.org/partners/civil_society/ngo/n-ecosoc.htm#top)

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). 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 colocan a los Estados en el centro como únicos interlocutores válidos.

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 entre los países miembros. 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 (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 civil<sup>9</sup>.

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 Organización Mundial del Comercio, 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).

---

9 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 intercambio de información, diálogo y consultas, colaboración en operaciones, alianza y promoción con osc.

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). 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 miembro 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 disputas 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 (en adelante OSD) de la OMC. Hacemos referencia al 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 miembro presenten memoriales en el marco de las disputas.

Por ejemplo, en el caso *Estados Unidos–Camarón* (OMC, 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 Órgano de Apelaciones (OA), el cual —haciendo un análisis del espíritu de los artículos 12 y 13 del ESD, tomados en conjunto— decidió que se 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 organizaciones no gubernamentales 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 Apelaciones, 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 al Organismo. 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 Órgano de Apelaciones 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 miembro, quienes rechazaron la decisión del OA en esa ocasión (OMC, Consejo General, 2000). Algunos autores afirman que los Estados miembro 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 miembro. 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 miembro 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 *EE. UU. – 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 miembro 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<sup>10</sup>, el Acuerdo SYF<sup>11</sup> y el Acuerdo de Facilitación del Comercio<sup>12</sup>. 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,

---

10 Artículo 10.1.1 del Acuerdo OTC.

11 Anexo B.3 del Acuerdo SYF.

12 Artículo 1.3.1 del Acuerdo de Facilitación del Comercio.

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, División de Comercio y Medio Ambiente, 2018, p. 12).

Según la definición brindada por la División de Comercio y Medio Ambiente de 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, sin embargo, 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 de los 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, le permiten a las ONG y a otros actores

particulares obtener información relacionada con las medidas que los Estados miembro 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 Estados. Las decisiones al interior de la organización se toman a partir del consenso entre Estados y las disputas incumben, asimismo, 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 puedan ostentar 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. Para ello, 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 la 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 facilitarle la información y comunicación a los interlocutores comerciales potencialmente afectados a través de la OMC (Van Grastek, 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 sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (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 (Organización Mundial del Comercio, 2021). En ese sentido, su proceso de notificación y las posibilidades de interpelación 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 (Comité OTC, 1995). 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 (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 (TBT NSS)— 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 (TBT IMS), 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 miembro. 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, la plataforma 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 miembro, 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 (GATT) 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 mismo<sup>13</sup>.

De allí que los temas que se discuten y las decisiones que allí se toman no solamente tienen un impacto en la economía y la competitividad de los productos de cada país en el mercado internacional, 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. Lo anterior 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 sociales<sup>14</sup>.

No obstante, por la naturaleza de la Organización Mundial del Comercio, 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 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. 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

---

13 Por ejemplo, el artículo xx del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio establece las excepciones generales a la aplicación de las disposiciones del acuerdo relativas a temas como la protección de la salud, la vida de las personas y el medio ambiente. Estas excepciones se replican igualmente en el Acuerdo OTC y el SFR.

14 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=ph8xHe0lZtw>

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 internacional, 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 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, el hecho 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, las cuales 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 por los procesos informales de discusión, debate y negociación, pues aunque estos que 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 y que han sido agrupados 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, pero 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 esta 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, mas 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 miembro, 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.

Charnovitz, S. (2006). Nongovernmental Organizations and International Law. *The American Journal of International Law*, 100(2), 348–372. <http://www.jstor.org/stable/3651151>

Consejo General de la Organización Mundial del Comercio, *Directrices para los Acuerdos sobre las Relaciones con las Organizaciones No Gubernamentales*, doc. OMC WT/L/162 (23 de julio de 1996).

Consejo General de la Organización Mundial del Comercio, *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).

Eckersley, R. (2004). The Big Chill: The wro and Multilateral Environmental Agreements. *Global Environmental Politics*, 4(2), 24–50. <https://doi-org.ezproxy.uniandes.edu.co/10.1162/152638004323074183>

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/ijj.24487872e.2019.19.13321>

Henkin, L., Crawford Pugh, R., Schachter, O. & Smit, H. (eds.) (1993). *International Law: Cases and Materials* (3ra edición). West Publishing.

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.

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](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/handbook_on_notifications_complete_s.pdf)

Organización Mundial del Comercio. División de Comercio y Medio Ambiente. (2018). *WTO TBT Enquiry Point Guide. Making transparency work*. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/tbt\\_enquiry\\_point\\_guide\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_enquiry_point_guide_e.pdf)

Organización Mundial del Comercio. División de Comercio y Medio Ambiente. (2021). *The WTO Agreement Series, Technical Barriers to Trade* (3ra edición). [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/tbt3rd\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tbt3rd_e.pdf)

Organización Mundial del Comercio. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [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. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [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], 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. 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, *Comunidades Europeas–Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto*, doc. OMC w/ds135/12 (5 de abril de 2001).

Organización Mundial del Comercio. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [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. (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](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/10anniv_s/future_wto_s.pdf)

Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio [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>

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>

Mcdougall, R. (2018). *Crisis en la OMC Restaurando la función de solución de diferencias en la OMC*. Centre for International Governance Innovation.

Pearson, Z. (2004). Non-Governmental Organisations 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](https://doi.org/10.1007/0-387-22688-5_32)

Qureshi, A. & Ziegler A (2019). *International Economic Law*. Routledge.

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](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 Grastek, 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](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](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**

# **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<sup>1</sup>**

*Paula Angarita Tovar<sup>2</sup>*

*Julián Gutiérrez-Martínez<sup>3</sup>*

---

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.

2 Abogada de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente es investigadora en la línea de Justicia Económica de Dejusticia.

3 Abogado y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es investigador en la línea de Justicia Económica de Dejusticia.

## Introducción

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 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 ultraprocesados<sup>4</sup> (Canella *et al.*, 2014; Huang *et al.*, 2014; Malik *et al.*, 2013; Rico-Campà

---

4 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.

*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 (wcrf) incluyen el consumo de estos productos como uno de los principales causantes del desarrollo de otras comorbilidades<sup>5</sup> (ops, 2015a; Rozo Ángel, 2017; 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 (2010) como la ops (2011) han insistido en que los Estados adopten políticas tendientes a desincentivar el consumo de productos altos en “nutrientes críticos” —como el azúcar, las grasas saturadas o el sodio— y a promover hábitos de alimentación saludable en la población (ops, 2020). En respuesta, el etiquetado nutricional y frontal es una política que, a través de la utilización de etiquetas en el frente del envase, le 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

---

5 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; who, 2016).

cada vez más importancia en el debate sobre la prevención de estas, 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); por el otro, el interés general y la salud pública. Estas discusiones, que ya se han dado en la implementación del empaquetado de cigarrillos y el etiquetado de bebidas alcohólicas, han tenido como resultado el respaldo de las regulaciones en diferentes ámbitos, en tanto los Estados están persiguiendo un objetivo legítimo y la medida es proporcional a los objetivos de política pública planteados por estos. 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 presentar 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 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) etiquetado nutricional. 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)<sup>6</sup>. 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; por el otro, por haberse discutido de manera extensa en el marco de las obligaciones del derecho económico internacional. Creemos que las decisiones en estos temas —que se relacionan, en general, con regulaciones públicas frente a productos de consumo que tienen efectos nocivos para la salud pública— pueden ser utilizadas 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 el análisis comparado de estos tres tipos de regulación económica que tienen impactos sobre la salud y los derechos humanos, poder establecer una serie de lecciones y

---

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.

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.

Este documento se dividirá en tres partes. 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. En particular, se hará énfasis en las obligaciones de garantizar los derechos humanos en materia de salud pública desde el análisis de los dos modelos. Segundo, 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, presentaremos algunas conclusiones sobre la no pertinencia del etiquetado autorregulado para cumplir con obligaciones en materia de salud pública y derechos humanos y la pertinencia de la regulación pública como mecanismo para cumplir con obligaciones del derecho internacional económico.

### **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.

#### **El etiquetado nutricional como medida para proteger la salud pública y los derechos humanos**

Además de la oms (2010) 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 poner en la discusión internacional los riesgos que traen la alimentación no saludable y las enfermedades no transmisibles 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 para 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)<sup>7</sup> (1966) o la Convención sobre los derechos del niño (1997)<sup>8</sup> —interpretados por sus respectivos comités (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 1999, 2000, 2017; Comité de los Derechos del Niño, 2003, 2013, 2016)—, así como en el Protocolo de San Salvador<sup>9</sup> (1988), la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>10</sup> (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>11</sup> (1976). 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.

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

---

7 Artículos 11 y 12.

8 Artículo 24.

9 Artículo 12.

10 Artículo 25.

11 Artículo 24.

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 nutrimental 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 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) —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) afirmó que la conveniencia de adoptar medidas para afrontar los factores alimentarios que promueven el sobrepeso y la obesidad, como el etiquetado frontal, “debería surgir de la mejor evidencia 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” (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2020). Esto es importante porque en estudios comparativos, la evidencia ha mostrado

resultados diferentes respecto de diferentes 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 y 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, muchas empresas han promovido compromisos voluntarios sobre etiquetado nutricional y publicidad. 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 para 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 que la intervención del Estado es para ellos una amenaza, intentando prevenirse 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, Teret y

Brownell (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 (FTC) —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 “autorregulación tóxica”, que comenzó en 1954. Existen varios estudios que subrayan que durante el proceso regulatorio, esta industria desarrolló diferentes campañas para no contradecir el mensaje final de consumo que la industria buscaba promover en el mercado (Landman *et al.*, 2002); incluso, 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 pueden parecer creíbles y estar enmarcadas como un interés público, pero que 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 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 se necesitan herramientas más estrictas de regulación para la industria de bebidas y alimentos, así como intervención del Estado para resolver este desafío; (iv) la autorregulación de la industria de bebidas y alimentos es considerada una estrategia para prevenir la introducción de regulaciones más estrictas, lo que implica un mayor costo para esta; 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 Nutri-Score 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 1 a 5. Las estrellas pueden aparecer en las etiquetas de diferentes formas; algunos productos tienen la calificación general de estrellas, otros alimentos incluyen información sobre nutrientes específicos, como se muestra a continuación.

**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 (Khandpur *et al.*, 2018). 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**  
**Modelo de advertencias nutricionales**



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).

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, grasas 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 fibra<sup>14</sup>. 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, la 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, se ha resaltado que 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

---

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 %.

conclusión de tal estudio fue continuar con el sistema voluntario (Mpconsulting, 2019).

Por otro lado, las advertencias nutricionales han mostrado ser el modelo más efectivo para alcanzar los objetivos de salud pública y derechos humanos que vimos anteriormente. El estudio más reciente 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. Este pudo concluir que para marzo de 2020, 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 Health Star Rating 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 y haber cambiado el producto por uno de mejor calidad nutricional.

En Chile, una encuesta a 1067 personas elaborada por el Ministerio de Salud (2017) 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. 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 reciente 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 modelos frente a: (i) destacar contenidos excesivos de nutrientes críticos potencialmente perjudiciales para la salud (Ares *et al.*, 2018); (ii) facilidad de interpretación (Ares *et al.*, 2018; Arrúa *et al.*, 2017); y (iii) eficiencia en 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 analizados muestran que la capacidad que tiene el etiquetado autorregulado para informar e influenciar las decisiones de los consumidores sigue siendo cuestionable, incluso después de cinco años de implementación, como es el caso del hrs. En cambio, los impactos de los sellos de advertencia han sido más rápidos y más efectivos. Igualmente, en el caso del hrs su capacidad de implementación también se ve limitada por su carácter voluntario. Esto hace que su uso alcance entre un 20% y 30% de la industria, y que aquellos con una mejor calificación nutricional sean quienes decidan utilizarlo. Por su parte, los sellos de advertencia han tenido una rápida aceptabilidad y utilización por parte de la industria, como en los casos de Uruguay y Chile. En la siguiente sección analizaremos, entonces, de qué manera la autorregulación influye en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de comercio internacional.

### **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 megaregionales. Por esto, el alcance de los acuerdos comerciales se ha vuelto más complejo respecto de 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 estos acuerdos ofrecen excepciones por motivos de salud y otras preocupaciones públicas, suelen ser ambiguas (Moehlecke, 2019)<sup>15</sup>. 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 se han dado respecto al empaquetado de cigarrillos, el etiquetado de bebidas alcohólicas o el etiquetado nutricional de alimentos.

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 le permiten a los Estados adoptar regulaciones

---

15 El Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (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.

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, en esta sección se presentarán algunos de los casos en torno al empaquetado de cigarrillos y al etiquetado de alimentos y de 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 (TAELE) adquieren importancia en tanto abordan el estudio del principio de prevención en la salud pública y los compromisos de comercio regional<sup>16</sup>.

### Organización Mundial del Comercio (OMC)<sup>17-18</sup>

#### *Etiquetado de bebidas alcohólicas*

En 2010, la OMS emitió la estrategia mundial para reducir el consumo nocivo del alcohol, por tener graves repercusiones en

---

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 contemplan organismos de solución de controversias que abarquen las medidas de comercio regional.

17 El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, 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 de Obstáculos Técnicos al Comercio y le 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.).

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 discapacidad<sup>19</sup> (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 de Obstáculos Técnicos al Comercio (Comité OTC). Los principales exportadores de licores —como la Unión Europea, Estados Unidos, Chile, México, Australia y Nueva Zelanda— han sido quienes han planteado repetidamente preguntas sobre las propuestas de etiquetado de bebidas alcohólicas de otros miembros. A continuación se expondrán dos de los casos más discutidos en el Comité OTC (O'Brien & Mitchell, 2018).

*Análisis de las discusiones sobre la regulación de Colombia (2009), Tailandia (2010) y Turquía (2013)*

Las objeciones presentadas por los Estados miembros en los casos de Colombia<sup>20</sup>, Tailandia<sup>21</sup> y Turquía<sup>22</sup> giraron en torno

---

19 El consumo nocivo de alcohol es uno de los principales factores de riesgo evitables en los trastornos neuropsiquiátricos y otras enfermedades no transmisibles, como las cardiovasculares, la cirrosis hepática y diversos cánceres.

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 UE 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 y con frases a las bebidas alcohólicas. Estas medidas estaban destinadas a cubrir

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 permitir 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 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 una medida 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

---

entre el 30% y el 50% de la superficie del contenedor e incluían una de las 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 orc.

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 unos cambios en el tamaño de la fuente, el estilo y la presentación, que se dieron en el transcurso de varias reuniones del Comité orc.

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 de las importaciones, que 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 de 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 cigarrillos*

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 (OMS, 2003) adoptó el Convenio Marco para el Control del Tabaco, 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 expuestas<sup>23</sup>. Posteriormente,

---

23 Estudios han demostrado que esta medida puede convencer a los fumadores de proteger a los demás no fumadores 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.

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

### *Australia*

#### Tobacco Plain Packaging (Comité OTC)<sup>24</sup>

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 sobre los 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. Además, violaba (ii) el Acuerdo OTC, al restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo.

En esta instancia se rechazaron todos los motivos de queja y se consideró que existía amplia evidencia que demostraba que el empaquetado genérico del tabaco reducía su consumo. 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 marco de los compromisos de derecho internacional económico (Gruszczyński, 2014; Landman *et al.*, 2002).

---

24 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.

## Tobacco Plain Packaging Final Ruling (Órgano de Apelaciones)

Por otro lado, el Órgano de Apelaciones 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” (WTO, Appellate Body, 2022).

En ambas instancias se confirmaron tres ideas claves en torno a la formulación de políticas públicas sobre salud, particularmente en el marco de la regulación del empaquetado de tabaco:

- A. El empaquetado genérico del tabaco no restringe el comercio más de lo necesario para alcanzar su objetivo legítimo de salud pública.
- B. Los propietarios de marcas registradas no tienen un derecho positivo a utilizar sus marcas registradas en virtud del acuerdo ADPIC de la OMC, sino solo el derecho a evitar que terceros las utilicen.
- C. El empaquetado genérico del tabaco es una restricción justificada sobre el uso de marcas comerciales y no viola las protecciones de marcas registradas.

### *Etiquetado nutricional*

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.

*Análisis de las discusiones en la regulación de Tailandia (2010)<sup>25</sup>, Chile (2013)<sup>26</sup> e Indonesia (2013)<sup>27</sup> en el Comité OTC*

Para comenzar, el etiquetado nutricional con fines de salud pública es un tema que 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 han planteado dudas sobre los siguientes cuatro aspectos: (i) las medidas son más restrictivas 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

---

25 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 (“consume 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.

26 El gobierno de Chile (2013), 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.

27 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.

(Boza Martínez *et al.*, 2019; Lai & Becher, 2020; Rimpeekool *et al.*, 2015).

Para empezar, se planteó que las medidas propuestas podrían restringir el comercio más de lo necesario, imponiendo cargas innecesarias a los productores, exportadores o consumidores. En particular, algunas de las preocupaciones se relacionaban con dos cuestiones prácticas. Primero, la posibilidad de utilizar adhesivos para el etiquetado, como una estrategia que simplificaría el cumplimiento por parte de la industria y haría que la medida fuera menos restrictiva para el comercio. Segundo, la carga que implicaba la obligación de etiquetar una amplia gama de alimentos, como era el caso de Chile. Sobre este aspecto, el Acuerdo OTC le otorga a los miembros el derecho a determinar el nivel de protección en salud pública que consideran apropiado cuando persiguen objetivos legítimos. Lo anterior 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).

Segundo, respecto de 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 UE, entre otros— se ajustó el tamaño de los sellos entre un 4-7% de la superficie del envase (Barlow *et al.*, 2018).

Tercero, respecto de 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, se mostró 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 los casos en los 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– Unión Europea (UE)

En la siguiente sección se expondrán una serie de casos que tuvieron lugar en el marco de los acuerdos comerciales de la Unión Europea, los cuales permiten estudiar los estándares desarrollados a favor de las políticas en salud pública tomadas por los Estados en relación con etiquetados de alimentos, bebidas alcohólicas y tabaco. En especial, esta sección se enfocará en evidenciar la aplicación del principio de proporcionalidad por

parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el principio de precaución en el marco del Tribunal de la Asociación Europea de Libre Comercio.

### Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)<sup>28</sup>

#### *R (on the Application of) Philip Morris Brands SARL et al. v. 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)<sup>29</sup>. 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 respaldadas por pruebas, no eran de naturaleza suficientemente armonizadora y violaban el principio de subsidiariedad.

En respuesta, el tribunal del Reino Unido elevó una consulta al TJUE. Este último, sin embargo, 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 tribunal determinó que los requisitos de envasado y etiquetado eran proporcionados y no iban más

---

28 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.

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

allá de lo necesario y apropiado, desestimando los cuestionamientos presentados.

*Pillbox 38 (UK) Ltd. v. Secretary of State for Health (Reino Unido)*

Pillbox 38 (UK) 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.

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)*<sup>30</sup>

En este caso, el Consejo de Estado Francés consultó al TJUE si las disposiciones de etiquetado en las aguas minerales estaban

---

30 En resolución de 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.

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 (CEDH). 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 general 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 Comercio (TAE LC)<sup>31</sup>

#### *Philip Morris Norway AS v. El Estado de Noruega*

El importador de productos de tabaco Philip Morris Norway AS 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)<sup>32</sup>. En este caso el tribunal de Distrito solicitó fallos preliminares al TAE LC, el cual determinó

31 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 Espacio Económico Europeo (EEE) y está compuesto por tres jueces (uno por cada Estado miembro).

32 El Espacio Económico Europeo (EEE) fue creado en 1994 para ampliar las disposiciones de la Unión sobre el mercado interior

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, le correspondía a las 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 AS v. El Estado de Noruega*

El Gobierno de Noruega elevó una consulta al TAELC para que determinara si la prohibición general de la publicidad de bebidas alcohólicas, como la 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 de 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 Tribunal 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

---

a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Noruega, Islandia y Liechtenstein son partes en el EEE.

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. De una parte, al alcance y la influencia de la liberalización de las inversiones y los acuerdos comerciales en los regímenes normativos y las políticas nacionales. De otra, al comercio en 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.

Del análisis de los diferentes casos presentados en las secciones anteriores queda claro, igualmente, que algunas preocupaciones constantes han sido el grado de vulnerabilidad de diversas medidas reguladoras del tabaco en el marco del derecho mercantil internacional, la política sobre el alcohol y lo relacionado con la prevención de ENT. A su vez, el grado de “autonomía reguladora” que los gobiernos conservan 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

quedó sin resolver y se convirtió en una disputa comercial (Barlow *et al.*, 2018).

Estas cuestiones, como se vio antes, no son de menor importancia, 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 en el marco comercial internacional que pueda tener una reglamentación nacional. Por ende, a la hora de decidir si aplicar medidas de regulación que tengan como propósito prevenir la obesidad, los Estados deben tener en cuenta, entre otros factores, el cumplimiento de las obligaciones comerciales y sus posteriores desarrollos.

Una forma de abordar esta decisión respecto del 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, puede 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.
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 en que 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 productos<sup>33</sup>.
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 comercio. En todo caso, este estará sujeto a la potestad regulatoria del Estado<sup>34</sup> 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.

---

33 Cargill, Incorporated v. United Mexican States; Corn Products International, Inc. v. United Mexican States; Archer Daniels Midland Company and Tate & Lyle Ingredients Americas, Inc. v. United Mexican States.

34 Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S.A. y Abal Hermanos S.A. v. República Oriental de Uruguay

## Conclusión

Las medidas para luchar contra la obesidad, el sobrepeso y las enfermedades 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 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 de 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 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.

## Bibliografía

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>

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). 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. *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. *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. *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. *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 2013).

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 2013).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-524 de 1995 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; 16 de noviembre de 1995).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-333 de 2000 (M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; 23 de marzo de 2000).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1141 de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; 30 de agosto de 2000).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-583 de 2015 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; 8 de septiembre de 2015).

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-543 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera; 25 de agosto de 2017).

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>

Dagnaw, G. (2017). Regulatory Autonomy of States and GATT/WTO System: Balance between Free Trade and Regulatory Space for States. *SSRN Electronic Journal*.

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/cl074es.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](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/673Fc1fc9C6446C3CA2581BD00777FE8/\\$File/Health-Star-Rating-Year-2-Final-Report.pdf](http://healthstarrating.gov.au/internet/healthstarrating/publishing.nsf/content/673Fc1fc9C6446C3CA2581BD00777FE8/$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/gpjax3k>

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(suppl 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/ffcftk>

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>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional-ENSIN*. Gobierno de Colombia. <https://www.icbf.gov.co/bienestar/nutricion/encuesta-nacional-situacion-nutricional>

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*. [http://www.healthstarrating.gov.au/internet/healthstarrating/publishing.nsf/Content/D1562AA78A574853CA2581BD00828751/\\$File/Health-Star-Rating-System-Five-Year-Review-Report.pdf](http://www.healthstarrating.gov.au/internet/healthstarrating/publishing.nsf/Content/D1562AA78A574853CA2581BD00828751/$File/Health-Star-Rating-System-Five-Year-Review-Report.pdf)

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]. (s. f.) Órgano de Solución de Diferencias. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_body\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_body_s.htm)

Organización Mundial de la Salud [oms]. (2010). *Recomendaciones sobre la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños*.

Organización Mundial de la Salud [oms]. (2021). *Tabaco*. <https://www.who.int/es/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]. (2015a). *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](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/7698/9789275318645_esp.pdf)

Organización Panamericana de la Salud [ops]. (2015b). *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]. (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](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](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>

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

Philip Morris Norway AS v. 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>

Pūras, 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. v. Secretary of State for Health, caso High Court of Justice of England and Wales C-547/14 (4 de mayo de 2016).

Reyes, M., Smith Taillie, L., 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/ghx7rq>

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.11949>

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. & Sleigh, 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/f7vd5q>

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.ghvhhb8>

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 e 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*.

World Trade Organization [WTO]. *Australia – Certain measures concerning trademarks, geographical indications and other plain packaging requirements applicable to tobacco products and packaging* (“Australia—Tobacco Plain Packaging panel reports”), docs. ONU WT/DS435/R, WT/DS441/R, WT/DS458/R, WT/DS467/R (28 de junio de 2018).

World Trade Organization [WTO]. Appellate Body. *Australia – Certain measures concerning trademarks, geographical indications and other plain packaging requirements applicable to tobacco products and packaging* (“Australia—Tobacco Plain Packaging Final Ruling”), docs. ONU WT/DS435/AB/R, WT/DS441/AB/R (9 de junio de 2022).



# **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<sup>1</sup>*

---

1 Magíster y doctora en Derecho Constitucional por la PUC/SP. Es consultora en Derecho Público y Regulación y 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.

## 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 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 al 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 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).

En la última década el debate sobre los requisitos de etiquetado de alimentos ganó un lugar relevante, en especial en América Latina, donde las normativas fueron cambiadas buscando mejorar la capacidad de los consumidores de comprender la información contenida en la etiqueta de los alimentos empaquetados. Así, ya se han visto cambios en los etiquetados de alimentos en Chile, México, Uruguay y Perú. En el caso de Brasil, la norma aprobada concedió un largo plazo para la adecuación de las etiquetas, por lo que los cambios se notarán a partir de

octubre de 2022. Por su lado, las normativas de Colombia y Argentina están pendientes de reglamentación.

Aunque todas estas normativas sean distintas, entre los cambios más importantes están el deber de destacar en la etiqueta frontal la presencia de nutrientes críticos, en cantidad superior al nivel definido por la legislación cada país, y el establecimiento de algunas declaraciones nutricionales (“*claims*”). 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 de las políticas de etiquetado de alimentos todavía surgen cuestionamientos sobre la legalidad de esas medidas, por supuesta violación a los acuerdos comerciales internacionales, como es el caso de las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), principalmente el Tratado de Libre Comercio (TBT, por su sigla en inglés). 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; Durlach & Mertenskötter, 2020).

Surge, así, 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 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, entonces, el objetivo de este 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 entender que muchas de las referencias internacionales sobre cooperación internacional datan de la década de los 40. En dicho periodo, en respuesta a las atrocidades ocurridas en la Segunda Guerra Mundial, surgieron diversas negociaciones y acuerdos internacionales con el objeto de 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), el cual, décadas después, fue absorbido

por el Acuerdo de Marrakech (Acuerdo de la OMC), que iniciaría la creación de la OMC en 1994<sup>2</sup>.

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 fue marcado por la “fuerza expansiva del principio de la dignidad de la persona humana” (traducción propia, 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 diciembre 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 incluyó 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

---

2 El Acuerdo de la OMC previó una serie de acuerdos subsidiarios. Por ejemplo: el Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio (TBT), del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (en inglés, Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPS), el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (en inglés, Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS), el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) y del Acuerdo sobre Inversiones (TRIMS), que entraron en vigor en 1995, con el inicio de las actividades de la OMC.

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<sup>3</sup>— 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” (Alta Comisionada para los Derechos Humanos, 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 el 1 de noviembre de 2019 (CIDH, 2019). Estos textos serán examinados de manera más detallada más adelante.

---

3 A pesar de su intensa participación en la etapa de negociación, Estados Unidos no es uno de los 25 países signatarios de la Convención Americana de los Derechos Humanos.

Sin embargo, de este movimiento más reciente de aproximación de los sistemas, desde la primera versión del GATT de 1947, 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. En sus consideraciones iniciales, 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 (TBT) y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS), por su correlación directa con el comercio de alimentos.

El Acuerdo TBT 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 debe estar pautada 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.

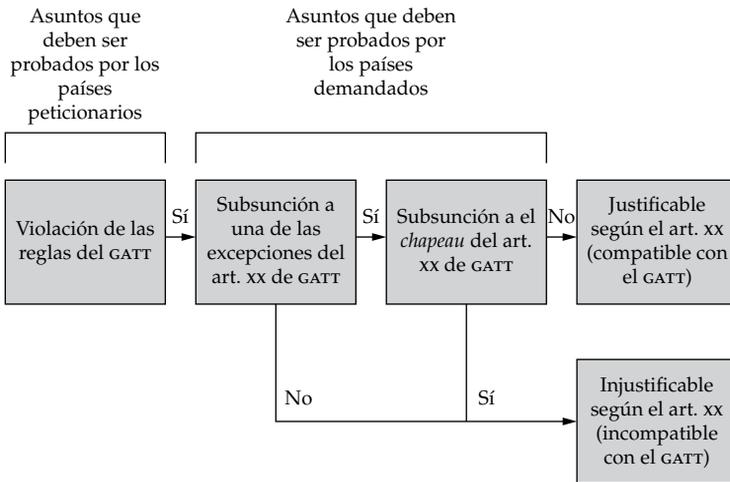
De lo anteriormente indicado podemos concluir que el sistema de la OMC tiene la protección a la vida y la salud (humana, animal y vegetal) entre sus objetivos. De este modo, más allá de buscar definir los parámetros mínimos para posibilitar el flujo internacional de mercaderías, las reglas de la OMC 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 TBT, 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 (METI, 2016), traducido libremente:

**FIGURA I**  
**TWO-TIERED TEST (marco teórico para la interpretación del artículo XX del GATT)**



Fuente: traducción propia, METI, 2016.

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, esto es, que no puede ser más rigurosa de lo necesario para alcanzar el objetivo buscado (Prazeres, 2003) ni más leve, visto desde la prohibición de la insuficiencia (Chaddad, 2014).

Además, verificar el criterio de la proporcionalidad, en el aspecto de la necesidad, implicará comprobar estos tres elementos: (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 (Tamiotti, 2007). Finalmente, se suma a la etapa anterior la verificación de: (i) si existe una discriminación arbitraria e

injustificable entre países y/o (ii) 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 tenían 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 de la OMC sobre el tema. Dichos materiales están disponibles en el sitio electrónico de la OMC (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 parágrafos; 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* (DS2) 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 Órgano de Apelación 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 parte de Estados Unidos de certificaciones para la importación de camarones. Aunque el Órgano de Apelación 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, a la vida y al 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 Órgano de Apelación de OMC reconoció, en 2006, que la medida era necesaria y que no había otra medida razonable para alcanzar el objetivo (art. XX, b). Entretanto, consideró que la posibilidad de importación de neumáticos de otros países miembros del Mercosur y de países que tendrían cautelares en su favor constituía discriminación arbitraria, injustificable al comercio internacional, vedada por el *chapeau* del artículo XX<sup>4</sup>. De todos modos, este caso, como dijo el Órgano de Apelación, ilustró las tensiones que pueden

---

4 Esta decisión fue utilizada ante al Supremo Tribunal Federal (ADPF 101) como argumento para revisar las medidas iniciales que estaban en vigor y hacer un ajuste con los demás miembros del Mercosur.

existir entre el comercio internacional, por un lado, y la salud pública y las preocupaciones ambientales, por el otro.

En sentido contrario está el caso *EC – Asbestos* (ds135), fruto de un cuestionamiento a la validez de la prohibición del uso del amianto crisotilo por Francia planteado por Canadá en 1998. En la disputa, el Órgano de Apelación de la OMC 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 Órgano de Apelación 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 es 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 posible de recurrir aunque la medida no tenga un efecto inmediato, teniendo en cuenta que, desde la visión del Órgano de Apelación, 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 Órgano de Apelación 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 Órgano de Apelación 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 Órgano de Apelación 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, correspondiendo a violaciones al 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)<sup>5</sup>. Estas disputas se relacionan con una

---

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

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.

### **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.*, 2020). 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*, aplicable a toda la estructura de las Naciones Unidas y demás organizaciones internacionales, que está en favor de la cohesión de las políticas de todas las instituciones de las Naciones Unidas (Fachin, 2015).

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.

Es evidente, por lo tanto, que la actuación estatal debe siempre estar pautada por las obligaciones asumidas en los instrumentos que versan sobre derechos humanos, los cuales deben ser, al mismo tiempo, la meta y la estructura para los signatarios de los tratados de derechos humanos. Esto es igualmente válido cuando se enfrenta una temática relacionada con el comercio (nacional o internacional). Le 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 consolidarán el vínculo que tienen los dos sistemas. Igualmente, se asegurarán de 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 (C. G. OMC, 1995).

En relación con estos acuerdos, en 2002, la ACNUDH estipuló que las interpretaciones del GATT 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 (ONU, 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 relación entre el comercio y la salud también fue objeto del informe de la Comisión para erradicar la obesidad infantil, Commission on Ending Childhood Obesity (ECHO), 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, 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 Alemania<sup>6</sup>.

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

---

6 “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 v. Paraguay, 29 de marzo de 2006, C (146), par. 140.

que dificulten que otro Estado cumpla 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 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 relatoría 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 de 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 Relatora 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, 1963).

Así, aunque en el comercio internacional exista la regla de observancia de los estándares internacionalmente acordados —lo que es inclusive tema de los ítems 6 y 46 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.

### **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 alimentación 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 error o equívoco respecto del envase, el rótulo, la propaganda y la venta de alimentos, además de la facilitación de 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, en su informe “Perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación”, señaló que la efectiva implementación del derecho a la alimentación requiere la adopción del ya mencionado *human rights based approach* (Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, 2020). 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” (Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, 2020).

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 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 infundado, 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 equívocada 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 (Committee on Food Labeling, CCFL) empezó a discutir estrategias para la actualización de sus estándares<sup>7</sup>. En 2019, el CCFL 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 directrices 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

---

7 La actualización de los estándares del Codex Alimentarius ocurre cuando los países identifican nuevas demandas y/o descubiertas científicas (FAO & OMS, 2018). En el caso de las referencias de etiquetado nutricional, la aprobación ocurrió en 1985, y desde entonces ha habido 2 revisiones y 9 enmiendas.

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 el alto índice 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 le 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 y 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 le 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 aplicable 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) de 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—, 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/06-gatt.doc](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/06-gatt.doc)

Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, 25 de enero de 1995. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/04-wto\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm)

Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Codex Alimentarius), 1995. [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/sps\\_s/spsagr\\_s.htm](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](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).

A. G. ONU, *Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, doc. ONU A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015).

Alta Comisionada para los 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>

C. G. OMC, *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://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rR1DRAHTHZAJ:https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/ss/directdoc.aspx%3Ffilename%3Dq:wt/gc/W10.pdf+%cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=br>

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.

Cleveland, S.H. (2002). Human rights sanctions and international trade: a theory of compatibility. *Journal of International Economic Law*, 5(1). 133-189. <https://doi.org/10.1093/jiel/5.1.133>

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](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%252Ff145\\_06e\\_final.pdf](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%252Ff145_06e_final.pdf)

Codex Alimentarius Commission. (2021). *Report of the forty-sixth session of the Codex Committee on Food Labelling*, doc. ONU REP21/FL. [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](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° 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](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 Relaciones Consulares, 23 de abril de 1963. <https://www.refworld.org/es/docid/5bd791df4.html>

Crosbie, E., Carriedo, A. & Schmidt, L. (2020). Hollow Threats: Transnational Food and Beverage Companies' Use of International Agreements to Fight Front-of-Pack Nutrition Labeling in Mexico and Beyond. *International Journal of Health Policy and Management*, 11(6), 722-725. <https://doi.org/10.34172/ijhpm.2020.146>

Declaração Universal de Direitos Humanos, 10 de diciembre de 1948, [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](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>

Fachin, M. G. (2015). *Direitos Humanos e Desenvolvimento*. Renovar Editora.

Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO]. (1981). *FAO: its origins, formation and evolution 1945–1981*. <http://www.fao.org/docrep/009/p4228e/p4228e00.htm>

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.

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 [METI]. (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](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](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](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_sp.pdf)

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2016, 4 de abril). *New UN Decade aims to eradicate hunger, prevent malnutrition*. <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsId=53605#wnnUw6K1vcu>

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]. (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](https://www.wto.org/english/news_e/news13_e/tbt_13mar13_e.htm)

Organización Mundial del Comercio [OMC], *Minutes of the meeting of 18-19 march 2015*, doc. OMC G/TBT/M/65 (28 de abril de 2015). [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_5009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=134466,132661,132294,%20130728,130294&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&Has%20FrenchRecord=%20True&HasSpanishRecord=True#>](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_5009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=134466,132661,132294,%20130728,130294&CurrentCatalogueIdIndex=2&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&Has%20FrenchRecord=%20True&HasSpanishRecord=True#>).

Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2021a). *WTO Dispute Settlement: one-page case summaries 1995-2020*. [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/ai17\\_e/gatt1994\\_art20\\_jur.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art20_jur.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](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art20_jur.pdf)

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2006). *World Health Assembly Resolution International trade and health*, doc. WHA59.26. <[http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA59-REC1/e/Resolutions-en.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA59-REC1/e/Resolutions-en.pdf)>.

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2016). *Informe de la Comisión para acabar con la obesidad infantil*. Resolución A69/8, World Health Organization. [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA69/A69\\_8-sp.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_8-sp.pdf)

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2017). *Report of the Commission on Ending Childhood Obesity. Implementation plan: executive summary*. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259349/WHO-NMH-PND-ECHO-17.1-eng.pdf?sequence=1>

Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2020). *Basic documents*. [https://apps.who.int/gb/bd/pdf\\_files/BD\\_49th-en.pdf#page=7](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](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf?sequence=5&isAllowed=y)

Petersmann, E.U. (2018/19). *How to reconcile human rights, trade law, intellectual property, investment and health law? WTO dispute settlement panel upholds Australia's plain packaging regulations of tobacco products (EUI Working Paper)*. European University Institute. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/60064>

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. (2017). *Direitos humanos e justiça internacional* (7ª edición). Saraiva.

Piovesan, F. (2018). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional* (18ª 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](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm)

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).

Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, *Perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación*, doc. ONU A/HRC/43/44 (21 de enero de 2020).

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 ТВТ. 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.

# **Defensa del consumidor: derecho a una alimentación saludable en el marco de las relaciones de consumo**

*Sergio Procelli<sup>1</sup>*

*Lucas Landivar<sup>2</sup>*

---

1 Abogado, mediador presidente de la asociación de consumidores Consumidores Argentinos, miembro de Consumers International y de la Organización de Consumidores de América Latina y el Caribe.

2 Abogado integrante de Consumidores Argentinos, Generaciones Futuras, Renama y Bios. Docente de la Universidad Nacional de Mar del Plata y representante legal de Asambleas Ciudadanas.

## 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. Ahora los bienes y servicios, sobre todos los públicos, ya no se conciben exclusivamente como la aspiración de una comunidad a desarrollarse y cubrir necesidades colectivas e individuales. En cambio, esa relación se da en el marco de las privatizaciones, regidas solo por las condiciones de mercado y las regulaciones entre consumidores y proveedores.

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. Esta relación parte de la premisa de que hay una situación de desigualdad y asimetría entre las partes. Por tal motivo, se consideraron los recursos y las capacidades que tiene cada una de ellas, especialmente por el grado de masividad, corporativismo y tecnificación que fue adquiriendo una de ellas.

Los avances normativos en este campo estuvieron centrados en desarrollar regulaciones enfocadas en aportar un régimen protectorio que brinde seguridad y confianza entre proveedores y consumidores. Por ello, las asociaciones de consumidores ocuparon un lugar central en la defensa y concreción de esos derechos. 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.

Estos derechos fueron adentrándose en todos los ámbitos de las relaciones sociales, al punto de teñirlas a todas. Por ello, estos derechos comenzaron a formar parte de los diferentes tratados internacionales. De hecho, en el año 1994 adquirieron rango constitucional, pues en la última reforma, junto con los tratados de derechos humanos universales más elementales —como el derecho a la vida, la salud, la alimentación—, se incluyeron en la Carta Magna los derechos de los consumidores.

Es que en la economía de mercado, donde absolutamente todas las relaciones están mediadas por las relaciones de consumo, la vinculación entre unos y otros derechos es insoluble. Considerarlos en conjunto refuerza la posición de los ciudadanos, en su rol de sujetos activos que demandan leyes y normas que garanticen los derechos humanos esenciales. En este marco, la intervención de las asociaciones de consumidores aparece como expresión de lo colectivo, que busca reforzar esa vinculación y contrarrestar el avance de una lógica individual.

Este trabajo 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 el derecho a la salud y a 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 servicios 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 necesidades 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; (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, 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 el primer Protocolo de Defensa del Consumidor del Mercosur, que consolidaba una serie de pautas máximas de protección al consumidor para los países del bloque. A la fecha se acordó que cada Estado parte debe aplicar su legislación y reglamentos técnicos a los productos y servicios que se comercializan en su territorio, con la salvedad de que no se puede imponer a los Estados parte una exigencia mayor que la vigente para los productos y servicios nacionales u originarios de terceros países.

### **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. 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 de 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, 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. Res. 217 [III]).

Por su parte, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre 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”.

Bajo la misma línea, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas señaló que el derecho a la salud abarca una amplia variedad de factores determinantes, que incluyen la alimentación adecuada. 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. Res. 2200 [xx1]).

En este sentido, en la observación general n.º 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 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, en relación al 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 todos 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. 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, por lo tanto, un esquema que funciona de la siguiente forma: por un lado están las corporaciones involucradas en la elaboración y comercialización de productos ultraprocesados, 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 18284 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.

Así, debe hacerse un esfuerzo interpretativo para encontrar legislaciones referidas a los alimentos que no estén en su totalidad enfocadas en la producción. Como ejemplo se puede mencionar la ley que crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional (la Ley 26396 de Trastornos Alimentarios y su Decreto Reglamentario 1018/2003); la Ley 26873 de Promoción y Concientización Pública de la Lactancia Materna; la Ley 27454, que crea el Plan Nacional de Reducción de Pérdidas y Desperdicio de Alimentos; y tal vez, con un esfuerzo, la Ley 26905 de consumo de sodio. Sin embargo, ninguna de ellas determina derechos de consumidores y alimentos, ni crea derechos subjetivos en los consumidores; en cambio, en el mejor de los casos, determina potestades estatales y programas para aplicarlos.

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. En el mercado de consumo interno, las políticas de igualdad de género y las necesidades alimenticias y nutritivas reales no están contempladas. Por ello es difícil encontrar legislación, derechos 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 27 642 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 el derecho 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 de 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, desde las organizaciones de consumidores se entiende 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 expresa en sí misma, sino porque presenta una oportunidad estratégica. Es que desde una perspectiva de defensa del consumidor, lo que se está legislando tiene que ver en primer lugar con el derecho a la vida.

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, y especialmente de las corporaciones, cuidar la vida y promover 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 coloca a la venta. El propio artículo 1757 del Código Civil y Comercial 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 5° — 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 6° — 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, 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 exacerbar el consumo. 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 actual 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. 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; (iv) y 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 sobre 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 proceso 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 dentro del deber de informar*. En las circunstancias en las 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 se quiere responder por los daños que se generen.

Ese extremo cuidado se expresa, entonces, en una información que advierta sobre los riesgos y, a su vez, se restrinja la promoción al consumo. Para contextualizar, obsérvese que en la propia Ley 24 240 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 24 240, 1993).

En el mismo sentido, el propio Código Civil y Comercial de la Nación establece en el artículo 1100 que

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 aun si lo que debe comunicarse es una advertencia a la salud, que requiere de mensajes evidentes y contundentes. Tan es así que en el ámbito del consumo, las responsabilidades de los proveedores incluyen también a terceros cuando los daños fueron provocados por los productos, bienes o servicios 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, proveyéndolo de datos que sirvan para conocer si al consumidor le 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 le 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 asume.

### Reflexiones finales

Por todo lo expuesto, se puede afirmar que, además de lo ya expresado respecto a la sanción de la Ley 27 642 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 a 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 concepción de los derechos humanos; desde su modo de producción, pasando por su preservación, desarrollo y comercialización, hasta su consumo.

## Referencias

A. G. Res. 217 (III), Declaración Universal de Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948).

A. G. Res. 2200 (xx1), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), doc. ONU A/RES/2200(xx1) (19 de diciembre de 1966).

A. G. 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 26994/2014. Art. 1100 y art. 1757. 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](https://leyes-ar.com/codigo_civil_y_comercial/1100.htm#:~:text=El%20proveedor%20est%C3%A1%20obligado%20a,circunstancia%20relevante%20para%20el%20contrato) y [https://leyes-ar.com/codigo\\_civil\\_y\\_comercial/1757.htm](https://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](system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf)

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD]. (2017). *Manual sobre protección del consumidor*. Naciones Unidas. [https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditccplp2017d1\\_es.pdf](https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditccplp2017d1_es.pdf)

Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso dictado en el Collège de France* (H. Pons trad.). Fondo de Cultura Económica (Trabajo original publicado en 2005).

Ley 24 240 de 1993. *Ley de Defensa del Consumidor*. 13 de octubre de 1993 (Argentina). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/638/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](iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7698/9789275318645_esp.pdf).

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] & Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2017). 2016. *América Latina y el Caribe: Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional. Sistemas alimentarios sostenibles para poner fin al hambre y la malnutrición*. <http://www.fao.org/3/a-i6747s.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>

**Tercera Parte:  
Etiquetado de nutricional:  
estudio de casos en América  
Latina**

# Experiencias y lecciones aprendidas de la implementación del etiquetado frontal de advertencia en México

*Ana Munguía<sup>1</sup>*

*Carlos Cruz-Casarrubias<sup>2</sup>*

*Javier Zúñiga<sup>3</sup>*

*Gabriela Guzmán-Pérez<sup>4</sup>*

*Alejandra Contreras-Manzano<sup>5</sup>*

*Lizbeth Tolentino-Mayo<sup>6</sup>*

*Simón Barquera<sup>7</sup>*

---

1 Nutrióloga, cuenta con una maestría en Salud Pública en Nutrición y es actualmente estudiante del Doctorado en Ciencias en Nutrición Poblacional del Instituto Nacional de Salud Pública.

2 Nutriólogo y cuenta con estudios de maestría en Salud Pública y de especialización en Estadística Aplicada. Actualmente es estudiante de doctorado en la Escuela de Salud Pública de México y colaborador en el Centro de Investigación en Nutrición y Salud.

3 Abogado del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y cuenta con una maestría en Global Health Law de la Universidad de Georgetown. Actualmente es coordinador del área legal del Poder del Consumidor.

4 Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente labora en El Poder del Consumidor.

## 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-051-SCFI/SSA1-2010).

En 2011, sectores de la industria alimentaria implementaron de manera voluntaria el etiquetado frontal basado en las Guías Diarias de Alimentación (GDA) (figura 1) (Stern *et al.*,

---

5 Nutrióloga egresada del IPN y la ESPM, y fue becaria Fulbright en la Universidad de Harvard. Es colaboradora en El Poder del Consumidor.

6 Investigadora en Ciencias Médicas en el Centro de Investigación en Nutrición y Salud del Instituto Nacional de Salud Pública.

7 Médico con maestría y doctorado en Nutrición de Tufts University. Es director del Centro de Investigación en Nutrición y Salud en el Instituto Nacional de Salud Pública de México.

2011). Más adelante, 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) (Norma Oficial Mexicana 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; COFEPRIS, 2014).

**FIGURA I**  
**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 estos 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, esto es, 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 nutrientes 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, de los cuales menos de tres las comprendían (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, Duffey, & Gordon-Larsen, 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 estas 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 (Organización Mundial del Comercio, 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 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 Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (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 de buscar que estas 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 costoefectivas, 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 Normalización, la modificación de las Normas Oficiales Mexicanas (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 dicho proyecto debe ser aprobado por parte de las autoridades competentes (Secretaría de Economía y la COFEPRI) y ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (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

“EXCESO” 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).

**FIGURA 2**

**Sistema de etiquetado aprobado como Proyecto de NOM-051 para la implementación de un etiquetado frontal de advertencia en México**



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. Estos fueron revisados y discutidos de manera detallada en mesas de trabajo conformadas por: representantes de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, 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. Así, las reglas de operación de dichas reuniones permitieron la participación de los miembros acreditados, invitados expertos en el tema y observadores. 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 consenso<sup>8</sup> sustentado con argumentos técnicos y científicos. En caso de no lograrlo, los numerales se llevaban a votación por parte de los Comités Consultivos Nacionales de Normalización de Secretaría de Economía y la COFEPRIS (Ley Federal sobre Metrología y Normalización, 2009).

Las mesas de trabajo tuvieron puntos de discusión relevantes entre los sectores. En la tabla 1 se presentan los principales comentarios discutidos en la consulta pública y la respuesta técnica emitida por los sectores de academia, organismos internacionales y osc que permitieron la aprobación del proyecto.

**TABLA I**  
**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	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Negar evidencia del GDA: "El GDA es usado por la población mexicana", "tiene poco tiempo de implementación para hacer conclusiones sobre su comprensión".</li> <li>- Proponer diferentes sistemas de etiquetado para retrasar la discusión.</li> <li>- 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, 2019).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudios en población mexicana indican que el sistema de etiquetado de advertencia tiene la mejor comprensión, aceptabilidad y los resultados en la intención de compra en la población mexicana sobre 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).</li> <li>- La palabra "EXCESO" comunica mejor el mensaje, ya que tiene mejor asociación con productos no saludables (Borgmeier &amp; 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.</li> </ul>

8 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.

Proyecto de NOM-051	Argumentos de la industria alimentaria	Respuesta técnica
Perfil de nutrientes mexicano	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “No está basado en evidencia científica”.</li> <li>- “No reconoce porciones ni tamaños”.</li> <li>- “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).</li> </ul>	<p>- 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; Organización Panamericana de la Salud [ops], 2016; World Health Organization [who], 2015).</p>
Leyenda precautoria “CONTIENE EDULCORANTES NO RECOMENDABLE EN NIÑOS”	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estos cuentan con seguridad toxicológica otorgada por FDA, JECFA-FAO, EFSA-Europe.</li> <li>- 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, 2019).</li> </ul>	<p>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.</p> <p>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).</p> <p>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).</p> <p>A estas se suman posturas de asociaciones científicas pediátricas como la American Dietetic Association (2009), la American Academy of Pediatrics (2010), la Association of United Kingdom Dietitians (2016), el Science Advisory From</p>

Proyecto de NOM-051	Argumentos de la industria alimentaria	Respuesta técnica
		the American Heart Association (2018) y recomendaciones internacionales de las Key National Health and Nutrition Organizations (Lott <i>et al.</i> , 2019).
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, 2019).	- 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, 2019).	- 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).

El perfil nutrimental fue el único punto sobre el cual no se logró llegar a un consenso, por lo que fue sometido a un proceso 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 octogonales 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 cm<sup>2</sup> (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 (otc) (Organización Mundial del Comercio [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 (Organización Mundial del Comercio, 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 sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC).
- **Existen otras medidas menos restrictivas** para proteger 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; argumentó que eran inexistentes los umbrales de riesgo de los nutrimentos 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 (Organización Mundial del Comercio, 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 población 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” (OMC, 1995). Así, los OTC tienen la finalidad de 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 objetivo que se plantea, se debe considerar un obstáculo al comercio (OMC, 1995, 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 (OMC, 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, 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 (OMC, 2015b).

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, por un lado, el SEFA y el perfil nutrimental mexicano, y, por el otro, la regulación de publicidad dirigida a la infancia. 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.

**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
<p>Sistema de etiquetado frontal de advertencia y perfil nutricional mexicano</p>	<p>“SEEA viola el T-MEC y los acuerdos de los OTC, pues se trata de una barrera al comercio”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.</li> <li>- La salud pública es un objetivo legítimo de los países que permite que regulaciones como el etiquetado frontal no sean consideradas OTC.</li> <li>- Los acuerdos de los OTC no impiden que los países adopten las medidas necesarias para proteger la salud pública según su propio contexto.</li> </ul>	<p>Objetivo legítimo</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Existen otras medidas que sirven al fin de proteger la salud pública y que 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.</li> <li>- 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 la obesidad, el sobrepeso y la diabetes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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).</li> <li>- 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.</li> <li>- 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.</li> </ul>	<p>Las medidas no son más restrictivas de lo necesario y el principio de necesidad se realiza mediante análisis de riesgos</p>

Medida de salud	Argumento	Respuesta jurídica	Principio de derecho internacional
	<p>Se argumentó que el SEFA era un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países, pues creaba una situación particular en México. Por los acuerdos de ortc, 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.</p>	<p>- El principio de no discriminación no aplica entre productos de la misma categoría en el mismo país, sino frente a productos de la misma categoría de diversos países. El SEFA y el perfil nutricional serían aplicados para todos los productos que se venden en el país, independientemente de que si su origen fuese nacional o extranjero.</p>	<p>Principio de no discriminación</p>
<p>Regulación de la publicidad dirigida a la infancia</p>	<p>- Se argumentó que la eliminación de personajes implicaba violaciones a los derechos de propiedad industrial y los derechos de autor, principalmente relacionados con la convención de Paris.</p> <p>- 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.</p>	<p>- La ops y Unicef 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 (ops, 2011).</p> <p>- 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.</p> <p>- 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.</p>	<p>Objetivo legítimo y necesidad mediante análisis de riesgos</p>

Medida de salud	Argumento	Respuesta jurídica	Principio de derecho internacional
		<p>- 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.</p> <p>- 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.</p> <p>- <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.</p>	<p>Las medidas no son más restrictivas de lo necesario</p>

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 la política nacional. Ejemplo de ello fue el establecimiento del Observatorio Mexicano de Enfermedades No Transmisibles (OMENT), en el 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. Particularmente, 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 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 trasnacionales 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 han logrado aplazar la implementación del SEFA, se han generado cambios en los periodos de verificación. De hecho, recientemente 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).

En los primeros meses de la implementación de esta política se han visibilizado externalidades positivas, como la masiva reformulación anticipada de los alimentos y bebidas preenvasados, principalmente para reducir las calorías y los nutrimentos críticos, con el objetivo de cumplir con los umbrales del SEFA y evitar sellos de advertencia en sus empaques (Rodríguez, 2020b). Sin embargo, 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, haciendo 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. Por su parte, 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).

Por último, como una limitación de esta publicación, aquí no se discuten las barreras legales referidas al proceso de implementación del SEFA. Este tipo de barreras son otro argumento principal para la implementación de cualquier sistema de etiquetado; por ejemplo, se pueden justificar las limitaciones y afectaciones a la libertad de expresión sobre el uso de diferentes elementos como personajes registrados por las marcas. Lo anterior implica un mayor nivel de análisis que puede ser discutido en una publicación independiente.

## 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, así como fomentar su participación en las consultas públicas.
7. En los aspectos de comercio internacional, es recomendable que estos 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.

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, 0 resultados y gasto multimillonario de 2015 a 2018. *Crónica*, [https://www.cronica.com.mx/notas-observatorio\\_contra\\_obesidad\\_0\\_resultados\\_y\\_gasto\\_multimillonario\\_de\\_2015\\_a\\_2018-1163400-2020.html](https://www.cronica.com.mx/notas-observatorio_contra_obesidad_0_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. OMS, Serie de Informes Técnicos 916.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. 5 de febrero de 1917 (última reforma del 28 de mayo de 2021).

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. DO: 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>

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, Diario Oficial de la Federación [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. Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-04-2010, 27-03-2020.

Organización Mundial del Comercio [OMC]. (1979). *Obstáculos Técnicos al Comercio*.

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]. Órgano de Apelación, *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]. (2010). *Serie de Acuerdos de la OMC. Obstáculos Técnicos al Comercio*.

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *Acta de la Reunión celebrada los días 6 y 7 de marzo de 2013*, doc. ONU G/TBT/M/59 (8 de mayo de 2013a).

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *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, *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, *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, *Acta de la Reunión celebrada los días 17 y 18 de junio de 2015*, doc. OMC G/TBT/M/66 (17 de septiembre de 2015a).

Organización Mundial del Comercio [OMC]. (2015b). *Anexo 3: Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas*. [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/17-tbt\\_s.htm#ann3](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt_s.htm#ann3)

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *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, *Acta de la Reunión celebrada los días 8 y 9 de noviembre de 2017*, 2018, doc. OMC G/TBT/M/73 (6 de marzo de 2018).

Organización Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *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 Mundial del Comercio [OMC]. Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio, *México–proyecto de modificación a la norma oficial mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010: especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados*, doc. OMC G/TBT/W/715 (4 de marzo de 2020).

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, publicada el 5 de abril de 2010, Diario Oficial de la Federación [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, Diario Oficial de la Federación [DOF] 18-02-2010.

Rivera, J. A., Hernandez, 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). Prevéen 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/>

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>

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*.

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.

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-contra-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*.



# **Análisis del impacto del etiquetado de alimentos tipo semáforo en Ecuador y evaluación de la necesidad de actualización**

*Daniela Valdivieso Riofrío<sup>1</sup>*

*Daniel Felipe Dorado Torres<sup>2</sup>*

---

1 Investigadora y consultora para Corporate Accountability.

2 Director internacional y para América Latina de Políticas Públicas y de la Campaña de Tabaco en la organización Corporate Accountability.

## Introducción

273

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 ocho años desde su adopción, otros países de la región como Chile, Uruguay, Perú, México y, recientemente, Colombia se han inclinado por usar un etiquetado frontal de advertencia, los cuatro primeros países en forma de octógonos y el último en forma circular. Por ello, se ha discutido en la esfera nacional (alrededor de la reforma que sufrió el Acuerdo Ministerial 5103 en el año 2019 y la discusión del Código Orgánico de Salud) si el sistema semáforo debería evolucionar, por ejemplo, hacia el etiquetado frontal de advertencia tipo octógono. 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 abordar, 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 siguiente 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 de Ecuador, el semáforo nutricional permite conocer la cantidad de sal, azúcar y grasa que tiene un determinado producto. Sin embargo, dicho 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. 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 transmisibles<sup>3</sup> (ENT). De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (2021), en el año, 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 el 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 17 640 784 de habitantes (INEC, 2021)— 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.

---

3 El término enfermedades no transmisibles se refiere a un grupo de enfermedades que no son causadas principalmente por una infección aguda, dan como resultado 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).

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 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), todos los adolescentes consumen bebidas azucaradas (gaseosas, bebidas energizantes o jugos procesados), y la mitad (5,5 %) 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 situación de 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 sobrepeso, aumentando la posibilidad de que en etapa adulta se sufra de ENT (Organización Panamericana de la Salud, 2014a).

De hecho, el escenario epidemiológico del Ecuador está enmarcado claramente por el sobrepeso y la obesidad. Allí la población menor de 5 años (8 %) ya tiene sobrepeso u obesidad, y el 21,6 % está en la brecha de adquirir alguna de ellas (Organización Panamericana de la Salud, 2014a). De igual manera, la ops reporta que en la etapa escolar se registra un incremento del 30 % de la población con sobrepeso. Igualmente, en la adolescencia se configura una población con problemas de obesidad o con sobrepeso (26 %) y en la adultez la tasa de sobrepeso y obesidad aumenta hasta un 62,8 % en edades de los 20 años a 60 años. Finalmente, en adultos mayores se registra un 59 % de sobrepeso y obesidad (Organización Panamericana de la Salud, 2014a, p. 7-8).

**TABLA I**  
**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
148 779	678 000	413 064	5 558 185

Fuente: Dorado Torres, 2019.

El escenario de riesgos que esta situación está desencadenando en el país debe ser objeto de atención de las autoridades. Un patrón de sobrepeso y obesidad desde temprana edad sugiere afecciones como: (i) diabetes tipo II, (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), para el 2017 las ya nombradas afecciones le costaron al país 1700 millones 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 (Organización Panamericana de la, 2014a). 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 pobreza<sup>4</sup>— 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 del 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 5 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, 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 empleados, la calidad de los carbohidratos, la cantidad de sal agregada y la calidad de las grasas empleadas. A este escenario

---

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 %), 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 (Instituto Nacional de Estadística y Censos [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).

se debe añadir el incremento en el consumo de alimentos procesados y ultraprocesados, pues son de fácil acceso y bajo costo (Organización Panamericana de la Salud, 2014a, 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 tradicionales<sup>5</sup>. Por tanto, se debió, entre otras soluciones, adoptar un sistema de información gráfica como el “sistema semáforo”. Este busca facilitarle a los consumidores la comprensión del etiquetado de alimentos procesados y ultraprocesados, esperando que estos 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 de sobrepeso y la obesidad en Ecuador es alta. La industria alimentaria contribuye a mantener 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

---

5 Es toda descripción destinada a informar al consumidor sobre las propiedades nutricionales de un alimento. Se compone por: (i) la declaración de nutrientes: se entiende una relación o enumeración normalizada del contenido de nutrientes de un alimento; (ii) la información nutricional complementaria: 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 (Smith, s. f., 1).

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 que incluya letras grandes y que no incluya mensajes extras que pueden confundir al consumidor. Así, se aprobó en 2014 el *Reglamento Sanitario de Etiquetado de Alimentos Procesados* (Díaz *et al.*, 2017), reformado mediante tres acuerdos ministeriales posteriores.

Según la Organización Panamericana de la Salud (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 encuentra la adopción de políticas fiscales, la regulación de la comercialización y el etiquetado de alimentos (Organización Panamericana de la Salud [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 se menciona cómo se debe manipular, preparar y consumir adecuadamente. Más aun, el etiquetado nutricional es una de las principales acciones para disminuir la prevalencia de enfermedades no transmisibles, 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 semáforo<sup>6</sup> tiene su origen en el Reino Unido, y su finalidad era

---

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

facilitarle 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 la elección de 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 debe 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 OMS, como se muestra a continuación (Díaz *et al.*, 2017).

**FIGURA I**  
**Contenido de componentes y concentraciones permitidas por la Organización Panamericana de la Salud para los alimentos procesados que contienen grasas, azúcares y sal**

Nivel/ Componentes	Concentración “Baja”	Concentración “Media”	Concentración “Alta”
Grasas totales	≤ 3 g en 100 g	> 3 g a > 20 g en 100 g	≥ 20 g en 100 g
	≤ 1,5 g en 100 mL	> 1,5 g a > 10 g en 100 mL	≥ 10 g en 100 mL
Azúcares	≤ 5 g en 100 g	> 5 g a > 15 g en 100 g	≥ 15 g en 100 g
	≤ 2,5 g en 100 mL	> 2,5 g a > 7,5 g en 100 mL	≥ 7,5 g en 100 mL

no recomendado de bebidas energéticas que contengan cafeína, taurina y/o gluconolactona, además de advertir la presencia de transgénicos (Acuerdo Ministerial 5103, 2014).

Nivel/ Componentes	Concentración "Baja"	Concentración "Media"	Concentración "Alta"
Sal (sodio) (sustituido por el Art. 3 del Acdo. 00004832, R.O. 237-S, 2-V- 2014)	≤ 120 Mg de sodio en 100 g	> 120 g a > 600 mg de sodio en 100 g	≥ 600 mg de sodio en 100 g
	≤ 120 Mg de sodio en 100 mL	> 120 g a > 600 mg de sodio en 100 mL	≥ 600 mg de sodio en 100 mL

Fuente: World Health Organization, 2017, como se citó en Díaz *et al.*, 2017.

La adopción del etiquetado gráfico tipo semáforo en el Ecuador inició en el 2014<sup>7</sup>, 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 querían comenzar a poner a tono al país con las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) en la Observación General n.º 14:

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” (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales [CESCR], 2000).

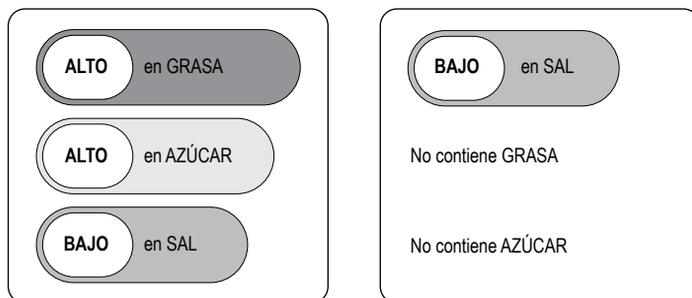
Por otra parte, la política establecida da una nueva regulación a todos los productos de carácter nacional o importado, pues se debe de etiquetar de manera gráfica todos los empaques, como se muestra en la figura 2, para la fácil lectura del

<sup>7</sup> Acuerdo Ministerial 5103. Reglamento Sanitario Sustitutivo de Alimentos Procesados para el Consumo Humano. 25 de agosto de 2014.

consumidor. De esta manera quedó establecido en el capítulo II del *Reglamento Sanitario Sustitutivo de Alimentos Procesados para el Consumo Humano*. Este señala que:

Todo alimento procesado para el consumo humano, [sic] debe cumplir con el Reglamento Ecuatoriano RTE INEN 022<sup>8</sup> 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 blanco 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.

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 (Instituto Suramericano de Gobierno en Salud [ISAG], 2019).

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 sea 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 (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 Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (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,

aún pendiente de aprobación por la Asamblea Nacional<sup>9</sup>—, lo que pone en completo estado de vulneración a la medida, dadas las constantes presiones por parte de sectores empresariales locales y transnacionales. Diaz *et al.* (2017) citan 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 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<sup>10</sup>” 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 MIPRO<sup>11</sup> [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,

---

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).

10 Organización Mundial de Comercio.

11 Ministerio de Industrias y Productividad.

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 en 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 le presentaba a los participantes un producto con 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 (Khandpur *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 ultra-procesados, 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 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, 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 a 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 puede pasar por alto los desarrollos que —a la luz del Sistema Internacional de Derechos Humanos como 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 artículo<sup>12</sup>, nos enfocaremos en los pronunciamientos del Comité DESC, 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 Comité DESC 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 sanas, 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 Comité DESC ha sido enfático en señalar que dentro de las obligaciones prioritarias para los Estados miembros del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>13</sup> se encuentran “adoptar medidas para prevenir, tratar y combatir las

---

12 Para más información, ver Tovar Ramírez *et al.*, 2020.

13 Ratificación Ecuador 1969.

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 la de 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). Igualmente, como lo ha reconocido de forma expresa el Relator Especial en 2020, una de tales medidas es la adopción de un etiquetado frontal de advertencia para productos comestibles no saludables, por ser coherente con la obligación de los Estados de proteger el derecho a la salud (Special Rapporteur on the right to health, 2020).

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 por el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos<sup>14</sup>. 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- v. 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- v. Argentina, 2020. párr. 220)<sup>15</sup>.

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)<sup>16</sup>. 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 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:

---

14 Ratificación Ecuador 1977.

15 Ver Tovar Ramírez *et. al.*, 2000, p. 22.

16 Ver Tovar Ramírez *et. al.*, 2000, p. 45.

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.*, de la Universidad San Francisco de Quito (USFQ), la Universidad de Cuenca y la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), 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 enfrenta 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 dado 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.

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 presenta 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 ocho 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 v. 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 actualizaciones<sup>17</sup> e intentos de codificación con rango

---

17 En el 2016, el Ministerio de Salud Pública (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

de ley<sup>18</sup>) fueron motivos de 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 derechos humanos a la salud y a la alimentación adecuada, debe evolucionar y analizarse de acuerdo a 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

---

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” (Ministerio de Salud Pública, 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.

18 La inclusión dentro del Código Orgánico de Salud de un artículo destinado al etiquetado de alimentos y bebidas aún está pendiente de aprobación.

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 posesionado una nueva Asamblea Nacional, que queda pendiente la aprobación del Código Orgánico de Salud y que dentro de los ejes del plan de gobierno del presidente entrante se encuentra combatir “la desnutrición infantil”<sup>19</sup>, 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

---

19 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).

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 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

Salud<sup>20</sup>, la Corte IDH<sup>21</sup> y la Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (2019)<sup>22</sup>— 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

20 “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).

21 “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- v. Argentina, 2020, párr. 221).

22 “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).

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 (CMCT de la oms), del cual el Ecuador es Estado parte (ratificado en el 2006)<sup>23</sup>. 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 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 final<sup>24</sup> (traducción propia, New statement by the Special Rapporteur, 2014).

---

23 [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IX-4&chapter=9&clang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&clang=en)

24 “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

## Conclusiones

El Ecuador es un país que debe realizar acciones urgentes para modificar el patrón alimentario de su población, considerando que sufre 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

---

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”.

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 ocho años de la emisión de la normativa vigente.

## Bibliografía

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,,47ebcc492,0.html>

Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación lhaka Honhat (nuestra tierra) v. 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>

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 USFQ. <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>

González Díaz, M. (2020, 1 de octubre). Etiquetado de alimentos: qué cambia con la nueva normativa de México inspirada en Chile (y qué resultados dio en el país

sudamericano). *BBC News Mundo*, [www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54367118](http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54367118)

Gonzales Lluy y otros v. 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](http://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/](http://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 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.

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](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/](http://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>

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](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 de las Naciones para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2022). *Etiquetado de alimentos*. <https://www.fao.org/food-labelling/es/>

Organización Mundial de la Salud. (2005). *Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco* (2da edición). <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/42813/9243591010.pdf?sequence=1>

Organización Panamericana de la Salud [ops]. (2014a). *Prevención Integral de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles – ENT*. En *Representación Ecuador. Revista Informativa*, 32 (pp. 7-77).

Organización Panamericana de la Salud [ops]. (2014b). *Representación Ecuador. Revista Informativa*, 33.

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](http://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](http://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](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).

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://bit.ly/3O2mkFX>

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://bit.ly/3y8Ft3H>



# **Diferencia entre advertencia publicitaria y etiquetado frontal de advertencia: análisis de la legislación peruana**

*Jaime Delgado Zegarra<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Director del Instituto de Consumo de la Universidad de San Martín de Porres.

## 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. Esta 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.

Particularmente, 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 reglamentados. 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 advertencias 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, también 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° 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* (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-ESSALUD-2019)
- Guía para el Diseño, Administración, Funcionamiento, Conducción y Adjudicación de Quioscos en las Instituciones 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, cafeterías 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 quioscos, cafetines o comedores.

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 que puedan 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 I**  
Primera y segunda fase de aplicación de las advertencias publicitarias

	1ª Etapa	2ª 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

	1ª Etapa	2ª Etapa
Azúcar total en bebidas	De 6 g/100 ml	a 5 g/100 ml
Grasas saturadas 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 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 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 revisarían 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” (32 % de nivel de importancia) y “alto contenido en grasas saturadas” (31 %) serían más influyentes en los cambios de hábitos. Este grado de importancia asignado a los octógonos estaría relacionado con el nivel de conocimiento que los entrevistados tienen de 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 (CPE) (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 %). Particularmente, fueron las bebidas azucaradas las que se adelantaron a la fecha límite, mostrando sus octógonos desde febrero de 2019; coincidentemente, 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. 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 %).

Un estudio de la empresa Kantar (Oie, 2019) señala que el 67% de los peruanos redujo o reemplazó el consumo 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.

Aunque falta desarrollar más estudios para conocer el impacto que estas advertencias han tenido y siguen teniendo en el mercado, tanto en la conducta de los productores y su decisión de reformular sus productos como en la de los consumidores respecto de sus hábitos de compra y consumo, es indudable que estas han tenido un fuerte impacto. Igualmente, han demostrado su eficacia para orientar la compra de los consumidores y para generar interés de las empresas por ofrecer al mercado productos menos nocivos 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 un etiquetado frontal tipo GDA (Guías Diarias Alimentarias), 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 una 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 aspectos. 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 (VASA) sería ideal, pero lamentablemente aún no existe una herramienta que la haya desarrollado (Delgado-Zegarra, 2021a).

En este sentido, la ley peruana se focalizó en los elementos nocivos identificados por la Organización Mundial de la Salud 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 aun, 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 decirselo 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”(Ley 30021, 2013, cursivas del original).

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. “El principio de autenticidad proscribire aquellas prácticas publicitarias que pudieran generar confusión en el consumidor sobre el carácter publicitario de la comunicación” (Megías Quirós, 2013). 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 considera 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 por un medio de difusión su preferencia por determinado producto sin revelar que es publicidad contratada, podría estar induciendo 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 Sociedad Nacional de Industria (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, 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 Organización Mundial de la Salud (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 Kambio)— y respaldado por el congresista Pedro Olaechea, un férreo opositor a la ley de alimentación saludable, quien había sido presidente de la Sociedad Nacional de Industrias (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 Guías Diarias Alimentarias (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

Una porción de XXX gramos contiene



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 450 000 dólares en el 2016. En tanto, el fundador del Grupo Gloria, Vito Rodríguez, declaró haber dado 200 000 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 Organización Mundial de la Salud, el Ministerio de Salud, el Colegio de Nutricionistas y las organizaciones de consumidores— 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 (DIGESA), fundó la Asociación Peruana de Alimentación y Nutrición (Asanut), 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](http://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 lo 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 ninguna razón para que la advertencia publicitaria dure lo mismo que dura todo el anuncio.
- 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 (MINSa) 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 MINSa 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, 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.

Esta resolución fue apelada por el Ministerio de Salud. La segunda instancia, mediante 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 es 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 Comisión que fue Gerente Legal de la Sociedad Nacional de Industrias (SIN) 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 ADEB (2020) 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”.

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 Sociedad Nacional de Industrias (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 de 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-avoidara-gente-coma-grasa-107214-noticia/>

Asociación de Eliminación de Barreras Burocráticas [ADEB]. (2020). 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]. (2021). 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](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\\_oct\\_ok\\_1202.pdf](http://cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/26/mr_febrero_2_2020_oct_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](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.pdf20180904-20266-lpnvee.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/193352/192081_ds_033.pdf20180904-20266-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-30021-decreto-supremo-n-015-2019-sa-1779615-4/>

Delgado-Zegarra, J. (1994). Técnicas de Comercialización y Publicidad. En Stiglitz G. (Dir.), *Defensa de los Consumidores de Productos y Servicios* (pp. 151-160). Ediciones La Rocca.

Delgado-Zegarra, J. (1995). *Regulación Publicitaria en América Latina. Primer Congreso de Consumo de Europa y América Latina*. Confederación Estatal de Consumidores y Usuarios. [https://e7b7f357-731c-4afd-bb08-6604b2afd45b.filesusr.com/ugd/2282c6\\_d4485109b43d474881de2145dea3327d.pdf](https://e7b7f357-731c-4afd-bb08-6604b2afd45b.filesusr.com/ugd/2282c6_d4485109b43d474881de2145dea3327d.pdf)

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\\_7ce63bf3acd4e8086983cbb95b\\_b786.pdf](https://e7b7f357-731c-4afd-bb08-6604b2afd45b.filesusr.com/ugd/2282c6_7ce63bf3acd4e8086983cbb95b_b786.pdf)

Delgado-Zegarra, J. (2021a, 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. (2021b, abril). 7x7 de Jaime Bayly promociona productos altos en azúcar violando Ley de Alimentación Saludable. <https://www.jaimedelgado.pe/post/7-7-de-jaime-bayly-promociona-productos-altos-en-az%C3%BAcar-violando-ley-de-alimentaci%C3%B3n-saludable>

Delgado-Zegarra, J. & Cáceres C. (1993). *Publicidad: Régimen Jurídico y Práctica Comercial*. Instituto de Derecho del Consumidor. [https://e7b7f357-731c-4afd-bb08-6604b2afd45b.filesusr.com/ugd/2282c6\\_e109a4badb41428a91db81405f688ed1.pdf](https://e7b7f357-731c-4afd-bb08-6604b2afd45b.filesusr.com/ugd/2282c6_e109a4badb41428a91db81405f688ed1.pdf)

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/](https://www.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. *Gestión*.

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](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-octogonos-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](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-contr-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*, Disponible en: <https://>

[larepublica.pe/sociedad/711757-oms-apoya-ley-de-comida-saludable-sni-la-rechaza/](http://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>

Organización Panamericana de la Salud [ops]. (2020). *Front-of-package labeling as a policy tool for the prevention of noncommunicable diseases in the Americas*. Organización Mundial de la Salud. [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52740/PAHONMHRF200033\\_eng.pdf?sequence=6](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52740/PAHONMHRF200033_eng.pdf?sequence=6)

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>

Programa 7x7. (2021). Programa del 21-03-21 (mins. 8:21-9:02). Willax. <https://www.youtube.com/watch?v=yc2oUf0oE9s>

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/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/4c7b0a67574bd175052579e900711141/\\$FILE/PL01038230412.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/4c7b0a67574bd175052579e900711141/$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](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](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](https://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”. del 03 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. del 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 43-2021/CCD [INDECOPI]. Declara fundada la imputación formulada de oficio en contra de Perufarma. 6 de abril de 2021.

Resolución 44-2021-CCD [INDECOPI]. Declara fundada la imputación de oficio contra Cencosud. 6 de abril 2021.

Resolución 95-2021/CCD [INDECOPI]. Declara fundada la imputación formulada de oficio en contra de Alicorp. 25 de mayo 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/>



# Derechos humanos y etiquetado de alimentos en Argentina: actores sociales e intereses económicos

*Berenice Cerra*<sup>1</sup>

*Luciana Castronuovo*<sup>2</sup>

*Leila Guarnieri*<sup>3</sup>

*María Victoria Tiscornia*<sup>4</sup>

*María Elisabet Pizarro*<sup>5</sup>

---

1 Abogada y especialista en Derecho Internacional Público con perspectiva en derechos humanos. Es parte del equipo de Incidencia y Legales de FIC Argentina.

2 Doctora en Ciencias Sociales y licenciada en Sociología. Es coordinadora del Área de Investigación de la Fundación Interamericana del Corazón Argentina (FIC Argentina).

3 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.

4 Magíster en Nutrición Humana y licenciada en Nutrición. Docente en la Cátedra de Nutrición Infantil en la Universidad de Ciencias Empresariales y parte del equipo de investigación de FIC Argentina.

5 Magíster en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud, médica y especialista en Clínica Médica y Medicina Interna. Parte del equipo de FIC Argentina desde sus inicios y, actualmente, es codirectora ejecutiva de la organización.

## Introducción

Argentina es uno de los países con las tasas de obesidad y sobrepeso más altas de América Latina. En 2018, la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, 2019b) señaló que el 66,1 % de la población adulta presenta exceso de peso. Además, la prevalencia de sobrepeso (índice de masa corporal mayor o igual a 25 kg/m<sup>2</sup> y menor a 30 kg/m<sup>2</sup>) es de 36,2 % y la de obesidad (índice de masa corporal mayor o igual a 30 kg/m<sup>2</sup>) 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 de 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 encuentran 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, quienes 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 pone de manifiesto 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 Organización Mundial de la Salud (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 (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación [FAO], Organización Mundial de la Salud [OMS] y Organización Panamericana de la Salud [OPS], 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 Alimentación Saludable”, que tiene como finalidad la implementación del etiquetado frontal de alimentos de octógonos negros con el perfil de nutrientes propuestos por la 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. 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 publicitarlos hacia 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. 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.

Si bien la Ley 27 642 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; Púras, 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 ejecutivo 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 (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2018; Comité de los Derechos del Niño, 2018), la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud (ops) le recomiendan a los Estados adoptar un grupo de políticas públicas de comprobada efectividad que tienen por objetivo garantizar una alimentación saludable.

El etiquetado frontal de alimentos es reconocido y recomendado, pues le 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 le 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 por la comunidad internacional, por ser 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 le 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 (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 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 Comité sobre Derechos Económicos 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 (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 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 Mercosur<sup>6</sup>, 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 de etiquetado, se debe incorporar las Resoluciones del Grupo de Mercado Común (GMC)<sup>7</sup> al Código Alimentario Argentino (CAA). El CAA<sup>8</sup> 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

6 Es el bloque económico de América del Sur compuesto además por Paraguay, Uruguay, Bolivia 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° del Protocolo de Ushuaia.

7 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](http://www.anmat.gov.ar/portafolio_educativo/Capitulo2b.asp)

8 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/alimentos/codigoa/Ley_18284.pdf); [http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Legislacion/Alimentos/Decreto\\_2126-1971.pdf](http://www.anmat.gov.ar/webanmat/Legislacion/Alimentos/Decreto_2126-1971.pdf)

Técnico Mercosur sobre el rotulado nutricional de Alimentos Envasados”). Tales normativas señalan la información 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 especificar<sup>9</sup>. 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 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 10 674/03, 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 18 284, 1969; Resolución Conjunta 201/2011 y 649/2011).

A su vez, tanto el marco normativo del Mercosur como el sistema de la Organización Mundial del Comercio (OMC) 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<sup>10-11</sup>. Puntualmente, la OMC

---

9 La Resolución GMC 46/03 obliga a especificar: carbohidratos, proteínas, grasas totales, grasas saturadas, fibra alimentaria, sodio y grasas trans presentes en los alimentos.

10 “No debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para ... la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente”. Mercosur el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); Preámbulo.

11 “Los Miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas” Acuerdo MSF, art. 2.

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<sup>12</sup> (Rios *et al.*, 2020).

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, eventualmente, 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 adecuado<sup>13</sup>.

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 proveedores<sup>14</sup>. De esta forma, el acceso a información suficiente y veraz sobre los distintos productos y servicios que se consumen<sup>15</sup>, la protección contra la publicidad

---

12 “Ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas ... necesarias para proteger la salud y la vida de las personas” Acuerdo GATT, art. xx, inc. b.

13 “[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 MSE, art. 3.3.

14 Resolución GMC 34, 2011; Resolución GMC 45, 2006; Resolución GMC 124, 1996; Resolución GMC 125, 1996; Resolución GMC 126, 1996.

15 Resolución GMC 34, 2011; Resolución GMC 124, 1996; Resolución GMC 125, 1996.

engañosos<sup>16-17</sup>, entre otros, son 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

---

16 Resolución GMC 45, 2006; Resolución GMC 124, 1996; Resolución GMC 126, 1996. Se entiende como “publicidad engañosa” a 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).

17 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.

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 Ejecutivo, quien debería definir las 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 Organización Panamericana de la Salud. 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 escolares<sup>18</sup>, 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

---

18 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.

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) pertenecientes a los partidos políticos más importantes del país<sup>19</sup>, 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 provincias<sup>20</sup> 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 Organización Panamericana de la Salud en el año 2016 (ops, 2016), un número

---

19 Anabel Fernández Sagasti (Partido Justicialista) y Julio Cleto Cobos (Unión Cívica Radical).

20 Argentina posee un sistema federal de gobierno, y se encuentra compuesta por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

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 su fin es que responda a los mejores estándares en materia de salud pública. 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.

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. Como se puede observar, el proceso para arribar a un texto unificado fue largo y estuvo marcado por el origen político multipartidario de los proyectos mencionados. En este aspecto, el diálogo fluido con la sociedad civil tuvo un rol crucial para construir puntos en común que facilitaron el consenso.

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 los 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 civil libres de conflicto de interés, quienes aportaron evidencia científica para justificar la elección de una política determinada, fue importante. Asimismo, el apoyo de agencias internacionales como la Organización Panamericana de la Salud 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.

FIC Argentina fue la primera organización civil que comenzó a trabajar sobre esta temática, 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, presentando reportes ante la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación adecuada en su visita a Argentina en 2018. 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, quienes no se encontraban en la capital nacional, sino en las distintas provincias.

Una de sus organizaciones integrantes, que ha destacado como la más importante a nivel subnacional, es la Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS), con base en la provincia de Córdoba, que comparte la perspectiva de derechos humanos en su trabajo y asesoramiento con FIC. Por otro lado, a nivel nacional también se destaca la Federación Argentina de Graduados En Nutrición (FAGRAN), con una presencia federal. Esta ha brindado líneas de acción y asesoramiento a las y los nutricionistas de todo el país, al igual que a decisores políticos. Además, al igual que FIC, FAGRAN ha trabajado asesorando proyectos de ley en el ámbito del Congreso Nacional. Por su parte, de la academia, la Cátedra Libre de Soberanía Alimentaria (CALISA) —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 disponible, 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 ellos 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 aun, 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 tratamiento<sup>21</sup>.

En el año 2021, las organizaciones de la sociedad civil continuaron siendo protagonistas del proceso político, por medio con 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”, empapeló 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 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

---

21 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.

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 representantes<sup>22</sup> 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 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 (Giacoppo, 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

---

22 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.

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, 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 sociedad 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 27 642 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 27 642 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 exponiendo 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.

## Bibliografía

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GAAT), 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, *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, *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 Periodo de Sesiones*, doc. ONU CRC/C/ARG/CO/5-6 (1 de octubre de 2018).

Comisión Nacional de Alimentos [CONAL]. (2021). *Representantes CONASE*. [http://www.conal.gob.ar/representantes\\_conase.php](http://www.conal.gob.ar/representantes_conase.php)

Comisión Nacional de Alimentos [CONAL]. (2021). *Representantes de la CONAL*. <http://www.conal.gob.ar/representantes.php>

Comisión Nacional de Alimentos [CONAL]. (2021). *Actas CONAL*. [http://www.conal.gob.ar/actas\\_conal.php](http://www.conal.gob.ar/actas_conal.php)

Decisión 04 de 1991 [MERCOSUR]. Reglamento interno del Grupo Mercado Común. 17 de diciembre de 1991. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0491s.asp>

Decisión 24 de 2014 [MERCOSUR]. Estructura del Grupo Mercado Común y tipología de sus órganos dependientes. 16 de diciembre de 2016. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/250227/norma.htm>

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-nid01112021/>

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° Encuesta Nacional de Salud y Nutrición. Secretaría de Gobierno de Salud. [https://cesni-biblioteca.org/wp-content/uploads/2019/10/0000001565cnt-ennys2\\_resumen-ejecutivo-20191.pdf](https://cesni-biblioteca.org/wp-content/uploads/2019/10/0000001565cnt-ennys2_resumen-ejecutivo-20191.pdf)

Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. (2019b). 4° 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](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-guias-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 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 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]. (2017). *Etiquetado frontal de advertencias*. [https://www.paho.org/carmen/wp-content/uploads/2017/07/CARMEN\\_Mensajes-Etiquetado-Nutricional.pdf](https://www.paho.org/carmen/wp-content/uploads/2017/07/CARMEN_Mensajes-Etiquetado-Nutricional.pdf)

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](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](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](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/>

Púras, 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](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 consumir: 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.

Resolución 768 de 2018 [Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación]. Todas las áreas dependientes de esta Secretaría de Gobierno de Salud deberán dar efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley n.º 27.275. 10 de diciembre de 2018. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-768-2018-317453>

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>

[gob.ar/sites/default/files/sspmicro\\_cadenas\\_de\\_valor\\_azucar.pdf](http://gob.ar/sites/default/files/sspmicro_cadenas_de_valor_azucar.pdf)

Secretaría de Salud de la Nación. (2018). *Etiquetado nutricional frontal de alimentos*. [https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/0000001380cnt-2019-06\\_etiquetado-nutricional-frontal-alimentos.pdf](https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/0000001380cnt-2019-06_etiquetado-nutricional-frontal-alimentos.pdf)

Situación del etiquetado frontal de alimentos en Argentina. (2019). *Packaging Latam.com*, <https://www.packaginglatam.com/index.php/imagenes/3643-situaci%C3%B3n-del-etiquetado-frontal-de-alimentos-en-argentina.html>

Temporelli, K. & Viego, V. (2012). Obesidad, sobrepeso y condiciones socioeconómicas. El caso argentino. *Ecos de Economía*, 16(34), 151-162.

Wickins-Drazilova, & Garrath, W. (noviembre de 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](https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6039-9_2)



# Los retos de la adopción del etiquetado nutricional frontal en Brasil

*Lais Amaral Mais<sup>1</sup>*

*Mariana de Araújo Ferraz<sup>2</sup>*

*Mariana Gondo dos Santos<sup>3</sup>*

*Patrícia Chaves Gentil<sup>4</sup>*

*Janine Giuberti Coutinho<sup>5</sup>*

*Renato Barreto Florentino<sup>6</sup>*

*Ana Paula Bortoletto Martins<sup>7</sup>*

---

1 Graduada en Nutrición de la Pontificia Universidad Católica de Campinas. Es nutricionista e investigadora del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible de Idec.

2 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.

3 Graduada en Derecho de la Universidad de São Paulo (usp) y estudiante de Nutrición en usp. Es abogada del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec).

4 Graduada en Nutrición de la Universidad de Brasilia (UnB), especialista en Salud Pública y magíster en Nutrición Humana por UnB. Es nutricionista y consultora técnica del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec).

## 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).

---

5 Graduada en Nutrición de la Universidad de Brasília (UnB) y especialista en Salud Pública. Es nutricionista y coordinadora del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec).

6 Graduado en Ciencias Sociales de la Universidad de São Paulo (usp). Es coordinador de *advocacy* en el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec).

7 Nutricionista y doctora en Nutrición y Salud Pública. Es investigadora del Núcleo de Investigaciones Epidemiológicas en Nutrición y Salud de la Universidad de São Paulo (NUPENS/usp) y consultora técnica del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec).

La agravación del estado nutricional y de la salud —con el desarrollo de sobrepeso, obesidad y otras enfermedades crónicas no transmisibles (ENT) como diabetes, enfermedades cardiovasculares y síndrome metabólico— 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 no saludables 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 % de los consumidores brasileños (“O rótulo pode ser melhor”, 2016), ocurre principalmente por la presencia de “letras pequeñas”; es decir, presencia de 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; Kliemann *et al.*, 2018; Machado *et al.*, 2018).

La Guía Alimentaria para la Población Brasileña (de aquí en adelante “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 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 de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa), notas de prensa, artículos científicos y legales, documentos de recomendación, informes y videos disponibles en línea sobre el proceso regulatorio de etiquetado nutricional de alimentos envasados conducido por Anvisa entre 2014 y 2020. Vale la pena mencionar que los autores de este trabajo son 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 garantizarle una existencia digna a todos los brasileños. Para eso, la protección del consumidor debe compatibilizarse con la necesidad de desarrollo económico, a fin de permitir su evolución de acuerdo con los principios de buena fe y equilibrio en las relaciones entre consumidores y proveedores. Además, en el ámbito colectivo, la CRFB establece que la salud, la alimentación y la protección de la niñez son derechos sociales, imponiendo al Estado el deber de desarrollar políticas para su implementación.

Por otra parte, la Ley 8078/1990, conocida como “Código de Defensa del Consumidor” (CDC), 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 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 etiquetados. 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.

Casi concomitante a la creación de 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. 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.

Más adelante, en 2004, Brasil —armonizado con el Mercado Común del Sur (Mercosur)— fue el sexto país en implementar el etiquetado nutricional obligatorio en el mundo (Monteiro *et al.*, 2005). 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. 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, 1990). 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 reconocen el derecho del niño y de todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24 de la CDN y artículo 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, 2000), así reconocido en el PIDESC en los artículos 11 y 12 (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) (OMS, 2020), la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (Organización Panamericana de la Salud [ops], 2020) o el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) (Ares *et al.*, 2020; Fondo de las Naciones

Unidas para la Infancia [Unicef] & Instituto Nacional de Salud Pública [INSP], 2016; Unicef & 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

El proceso de revisión de las normas sobre etiquetado nutricional de alimentos 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)<sup>8</sup>, 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 Anvisa que fuera “ágil en los procesos de actualización y calificación de propuestas regulatorias de etiquetado de alimentos” (Recomendación 007, 2013).

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 etiquetado nutricional frontal (Agência Nacional de Vigilância Sanitária [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

---

8 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.

por la Asociación Brasileña de las Industrias de Alimentos [ABIA]), la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN), la Fundación Ezequiel Dias (FUNED) 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 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) y la adopción de un modelo de ENF. Este fue el punto de mayor divergencia entre las propuestas presentadas a Anvisa, ya que ABIA recomendó el modelo de semáforo nutricional y las demás organizaciones, alineadas con los intereses de salud pública, presentaron modelos de advertencias.

Idec/UFPR desarrollaron sus propuestas basados en 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 (NUPENS/USP). Dichos estudios trataban sobre la efectividad y comprensión de los modelos de etiquetado nutricional frontal (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, 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 Alcoholicas (ABIR), la Asociación Brasileña de Supermercados (ABRAS), la Asociación Brasileña de Lácteos (Viva Lácteos), la Asociación Brasileña de Proteína Animal (ABPA) y la Confederación Nacional de la Industria (CNI). 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 etiquetado nutricional frontal de advertencias (Associação Brasileira da Indústria de Alimentos [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 (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 (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 etiquetado nutricional frontal más adecuado para la población brasileña sería el modelo de advertencias. La consulta, 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 el último día de la TPS, con la justificación de que era necesario presentar más estudios sobre el semáforo nutricional (Seção Judiciária do Distrito Federal [SJDJF], 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 consulta para hacer cambios en su propuesta, especialmente en el diseño del semáforo 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 el abordaje que la evidencia científica disponible confirmaba 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 ex Presidente de la República, Michel Temer (“Exclusivo: presidente da Anvisa”, 2018). En un almuerzo público con empresarios industriales, Temer demostró ser contrario a las etiquetas de advertencia sobre altas cantidades de nutrientes críticos, las cuales, según el expresidente, eran 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 dialogara 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, Anvisa 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 academia 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 etiquetado nutricional frontal, 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 etiquetado nutricional frontal no fueron discutidos durante los diálogos sectoriales.

En septiembre de 2019, las CP 707 y 708 —que incluían las propuestas de Resolución del Consejo Colegiado (RDC) (*Resolução da Diretoria Colegiada*, en portugués) y de Instrucción Normativa (IN) (*Instrução Normativa*, en portugués) sobre etiquetado nutricional de alimentos envasados, respectivamente— fueron abiertas con base en el Informe de Análisis de Impacto Regulatorio sobre Etiquetado Nutricional (Anvisa, 2019c). La propuesta del Anvisa de etiquetado frontal fue una lupa que indicaba el alto contenido de azúcar añadido, sodio y grasa saturada; según un perfil de nutrientes desarrollado por Anvisa 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 etiquetado frontal, 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*, en portugués) 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 *quorum* tras la salida de tres de los cinco directores. En dicha ocasión, por medio de un decreto del Presidente de la República y del Ministro de Salud, tres funcionarios de Anvisa fueron designados como directores interinos.

Según el calendario regulatorio de Anvisa, el proceso de etiquetado nutricional de alimentos estaría terminado 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 *quorum* para tomar decisiones. Además, no había ninguna garantía de que el proceso de etiquetado se decidiera en la próxima reunión. La falta de *quorum* de votación en Anvisa estuvo relacionada con una serie de omisiones y actos administrativos de 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 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 etiquetado frontal 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 (Laboratório de Design de Informação/Universidade Federal do Paraná [LabDSI/UFPR], 2020).

La lupa aprobada nunca fue evaluada y, por lo tanto, no hay evidencia científica que compruebe su efectividad; esto sugiere fragilidad y riesgo regulatorio, además de 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 dejará 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 etiquetado nutricional frontal, lo que mantiene el engaño de autorizar advertencias nutricionales o “*claims*” de otros nutrientes como fibras alimentarias, vitaminas y minerales (cuadro 2).

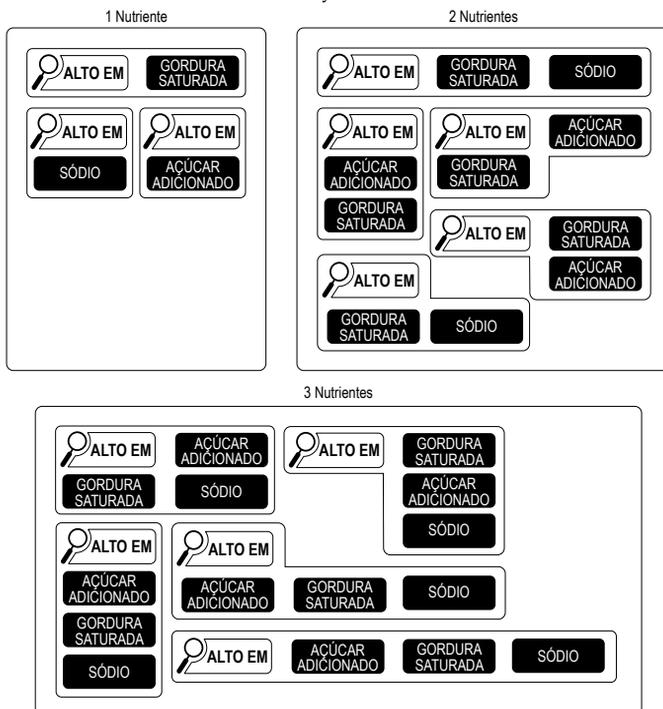
De acuerdo con el pedido de la industria de alimentos, el plazo de entrada en vigencia se extendió a 24 meses, lo que significa que la norma solamente empieza a valer en octubre de 2022; hay, entonces, en total cinco años para su implementación completa, en el caso de gaseosas con envases retornables. La justificación de la agencia para dar plazos tan largos fueron las discusiones sobre etiquetado de alimentos en el ámbito del Mercosur. Si la norma brasileña entra en vigor antes de la decisión del bloque, habrá un proceso de revisión interna, incluso con la posibilidad de una nueva CP.

**CUADRO I**  
**Perfiles de nutrientes presentados por Anvisa en la cp en 2019 y en la norma aprobada en 2020**

Perfil de nutrientes presentado por Anvisa en la CP en 2019, en dos fases de implementación				
Nutrientes/ alto en	Perfil 1 (etapa 1)		Perfil 2 (etapa 2)	
	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.

Panel frontal del envase	Porcentaje de ocupación del panel principal según la cantidad de nutrientes			Límite de la fuente	
	1 nutriente	2 nutrientes	3 nutrientes	Mínimo	Máximo
35 cm <sup>2</sup> o más hasta 100 cm <sup>2</sup>	3,5 %	5,25 %	7 %	N. A.	9 puntos
Más de 100 cm <sup>2</sup>	2 %	3 %	4 %	9 puntos	15 puntos

**Perfil de nutrientes:**

Nutrientes/alto en	Sólidos (100 g)	Líquidos (100 ml)
Azúcar añadido (g)	≥15	≥7,5
Grasas saturadas (g)	≥6	≥3
Sodio (g)	≥600	≥300

**Definición de azúcares añadidos:** el art. 3º I de la RDC hace una excepción a los jugos en polvo, deshidratados, pulpados, purés, pastas, jugos y jugos concentrados. Esto se justifica en el Reporte de Análisis de Contribuciones de la CR. 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 etiquetado frontal. Los alimentos con alto contenido de sodio no pueden hacer declaraciones de sodio o sal. Los alimentos con alto contenido de grasas saturadas no pueden hacer declaraciones de grasas totales, saturadas, trans y colesterol. Los alimentos con alto contenido de azúcar agregado no pueden hacer declaraciones de azúcares y 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

Las asociaciones de alimentos y bebidas tienen una alta credibilidad y un gran espacio para influir en los tomadores de decisiones en todos los poderes estatales brasileños. Tales influencias se han tornado aún más peligrosas 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 a partir de 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. 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 etiquetado frontal 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, tal propuesta respetaría la “libertad de elección” de los consumidores.

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 libertad de elección” (“*Sua liberdade de escolha*”, en portugués) (Sua Liberdade de Escolha, s. f.). Asimismo, acudieron 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 (PL) 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 (Associação Brasileira das Indústrias de Refrigerantes e de Bebidas Não Alcoólicas [ABIR], 2018). Otros ejemplos de estrategias se pueden observar en el cuadro 3.

De manera transversal a todas las estrategias, se puede 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 (GGALI) y los 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

### CUADRO 3

#### Ejemplos de estrategias de interferencia de la industria en el proceso regulatorio de etiquetado frontal de alimentos envasados en Brasil

394

Derecho, comercio y etiquetado nutricional

- **Actuación en la política:** ABIA presionó al expresidente Temer sobre la necesidad de contrarrestar la propuesta de etiquetado frontal 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 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 PL en el Congreso Nacional que aprobaran otros modelos de etiquetado frontal. Además, se articuló otros con sectores, como el frente parlamentario agro-industrial, para impedir la tramitación de PL de interés para la sociedad civil (Comissão de Seguridade Social e Família, 2019).

- **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 (SJDE, 2018).

- **Actuación en coalición:** grupos de fachada de la industria, como la Red Etiquetado y el Instituto de Tecnología de Alimentos (ITAL), han construido piezas narrativas y de comunicación contra la propuesta de etiquetado frontal de advertencia. La industria ha involucrado a otros actores como la Asociación Nacional para el Cuidado de la Diabetes (ANAD) y la Federación Nacional de Asociaciones y Entidades de Diabetes (FENAD), para promover el modelo de semáforos. La industria alimentaria involucró grupos con conflictos de interés —como el grupo comercial de consumidores PROTESTE (Nunes Filho, 2019) y el Instituto Cuestión de Ciencia (*Instituto Questão de Ciência*, en portugués) (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 con contenidos sobre el 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 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 7 billones BRL en producción; dejarían de ser generados 130 000 puestos de trabajo y 1 billón BRL en sueldos; 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).

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 estrategias 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 etiquetado frontal de advertencias.

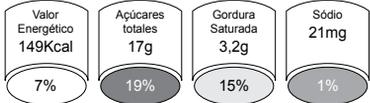
Para defender la legitimidad de la industria, se destacó el rol económico del sector para el desarrollo del país, la protección al derecho de elección del consumidor, la falta de educación nutricional como un problema mayor sobre las elecciones alimentarias y la contribución de la industria en la búsqueda 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 relación a las críticas, presentaron cuestionamientos sobre la representación del sector privado en el proceso regulatorio, las bases científicas utilizadas por Anvisa, la necesidad de coherencia con las recomendaciones y políticas discutidas en el ámbito del Mercosur y el Codex Alimentarius, los riesgos para la economía de la adopción del etiquetado frontal de advertencias (la industria de alimentos estimó el desempleo de 1,9 millones de personas y 100 billones BRL en pérdidas para el sector) y la ineficiencia del modelo adoptado en Chile (que fue citado como alarmista y sin efecto en la salud de la población) (Mialon *et al.*, 2021).

Un reciente documento filtrado de ABIA (Peres, 2021) expuso, en una presentación de 73 diapositivas, las estrategias y narrativas 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

**CUADRO 4**  
**Evolución de la propuesta de etiquetado frontal de alimentos de la industria**

<p>Inicio del proceso regulatorio (Peres, 2021): modelo de semáforo nutricional</p>	<p style="text-align: center;">Uma porção de 30g (3 biscoitos) fornece:</p>  <p style="text-align: center;">Essa embalagem contém aproximadamente 6 porção % calores diários de referência com base em uma dieta de 2000 Kcal</p>
<p>TPS (Rede Rotulagem, s. f.): modelo de semáforo nutricional</p>	<p style="text-align: center;">Por porção de 25g (1 1/2 xícara):</p>  <p style="text-align: center;">% valores diários de referência com base em um dieta de 2000 Kcal.</p>
<p>CP, propuesta de modelo alternativo (ABIA, 2019): modelo de lupa en tamaño más pequeño que lo propuesto por Anvisa</p>	 <p style="text-align: right;">EM XXg</p>

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.

La táctica de la industria de ejercer influencia para lograr perfiles de nutrientes más débiles, y la consecuente clasificación 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 etiquetado frontal, 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, investigadores de UFPR y de NUPENS/USP fue posible desarrollar un conjunto de investigaciones que comparaban los diferentes abordajes y diseños de etiquetado frontal en Brasil, incluyendo un estudio experimental aleatorizado y controlado para estudiar diferentes modelos de etiquetado frontal de advertencia y el semáforo nutricional defendido por la industria de alimentos ultraprocesados (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 con la Universidade de Brasília (UnB) y la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa) 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 (Deliza *et al.*, 2020; Bandeira *et al.*, 2021).

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 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 (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 etiquetado nutricional frontal de la sociedad civil: las advertencias en forma de triángulos.

Desde entonces se han llevado otras campañas de medios y acciones en las calles, conocidas como "*Tienda del Etiquetado*" ("*Tenda da Rotulagem*", en portugués). Estas se han desarrollado 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 la etiqueta frontal 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 del Ministerio Público del Consumidor (MPCON), el Instituto Brasileiro de Política y Defensa del Consumidor (Brasilcon), la Comisión de Defensa del Consumidor del Consejo Federal de la Orden de los Abogados de Brasil (OAB) y la Asociación Brasileña de Procons (Procons Brasil), entre otras. Igualmente, entidades médicas como la Asociación Brasileña para el Estudio de la Obesidad (Abeso), la Sociedad Brasileña de Hipertensión (SBH) y la Sociedad Brasileña de Endocrinología y Metabología (SBEM) 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 difundieron 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 PL 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 PL 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 Consulta. 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 etiquetado frontal 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 los 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 presentarle 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.

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 *quorum* de votación y para la inclusión del tema en la agenda. En un escenario de pandemia por el COVID-19, con la industria moviéndose para paralizar

todos 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 las innumerables estrategias utilizadas, se destacan: la necesidad de reunir todas las fuerzas de representación en la 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; y 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 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 ORS— 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). Con esto, 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 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 etiquetado frontal que contaban con evidencia de disminuir el consumo de productos alimenticios potencialmente nocivos a la salud ni el modelo de perfil de nutrientes de la ops (ops, 2016), desarrollado para guiar medidas regulatorias de protección de dietas saludables de acuerdo con las recomendaciones de ingesta de nutrientes de la oms (oms, 2003).

En relación a 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 del 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 relación a los encuentros y las 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 estaba en una fase muy avanzada y consolidada para que pudiera 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.

Finalmente, en lo que respecta al trabajo legal, fue muy importante crear un mapa de posibles escenarios para el 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? Si es así, este es un escenario posible.
- 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? ¿Qué tipo de acción legal?
- 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 *quorum* 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 este último punto fue fundamental profundizar en la normativa administrativa sobre los flujos y procedimientos de la Agencia.

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. Estudiar todas las posibles situaciones 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 *quorum* 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, con especial atención a los niños, para 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 etiquetado frontal de advertencia (triángulos o 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 la OPS, lo que comprometerá el alcance del etiquetado frontal 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 esté de acuerdo 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 actual 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, la actual gestión federal viene adoptando 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 etiquetado frontal 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 etiquetado nutricional representa una de las pocas (o tal vez la única) pérdida política que han tenido las corporaciones del área de alimentos en el actual gobierno brasileño, 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, ultra-procesados 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 etiquetado frontal 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 CDN 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 infantil<sup>9</sup>. 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

---

9 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.

para que puedan tomar decisiones informadas como consumidores (Comité de los Derechos del Niño, 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 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 el azúcar (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.

## 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 etiquetado nutricional con la etiqueta frontal “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 no saludables e informar claramente sobre 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 sigan luchando para que toda la población tenga garantizado el derecho a saber lo que come.

## Referencias

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](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) nº 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+rps+n.1\\_2018.pdf/e901c710-f06f-4207-ab6a-118f972debc3](http://antigo.anvisa.gov.br/documents/219201/219401/Relat%C3%B3rio+da+rps+n.1_2018.pdf/e901c710-f06f-4207-ab6a-118f972debc3)

Agência Nacional de Vigilância Sanitária [Anvisa]. (2019b). *Relatório de análise da participação social nº 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](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](https://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](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](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://ojoioeotrigo.com.br/2020/08/anvisa-cerca-de-90-das-reunioes-da-diretoria-sao-com-empresas>

Ares, G., Antúñez, 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]. (2019). *Contribución de abia en las Consultas Públicas n.º 707/2019 y n.º 708/2019 de anvisa sobre etiquetado nutricional de alimentos*. <http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/Contribuições+recebidas+pel+as+Consultas+Públicas+nº+707+e+708.2019.xlsm/4f24c9f9-3fb0-4d84-91f3-ddab50fac2f0>

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° 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° 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° 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 2013).

Comissão de Seguridade Social e Família. 1ª sessão legislativa ordinária da 56ª legislatura (audiência pública extraordinária). 5 de noviembre de 2019. <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/57416>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 [Const.]. 5 de octubre de 1988. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

Consulta pública 707 de 2019 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)]. 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](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 (Anvisa)]. 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](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.

Convenção sobre os Direitos da Criança, 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 junio de 2020. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm](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 (Anvisa)]. 26 de diciembre de 2017. [http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/DI\\_113\\_2017.pdf/086442b0-d6a9-43ae-af03-0eb8cc2da497](http://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/DI_113_2017.pdf/086442b0-d6a9-43ae-af03-0eb8cc2da497)

Despacho 142 de 2019 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)]. 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://ojoioetrigo.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](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 ultraprocesados na percepção, preferências e escolhas alimentares de crianças brasileiras*. [https://idec.org.br/sites/default/files/arquivos/pesquisa\\_idec\\_unicef\\_7.pdf](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*.

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.correiobraziliense.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 (Anvisa)]. 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](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](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](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](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](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](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](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://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel\\_brasil\\_2014.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel_brasil_2014.pdf)

Ministério da Saúde. (2015b). *Guía alimentaria para la población brasileña* (Trad. C. A. Monteiro). Organización Panamericana de la Salud. [http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia\\_alimentaria\\_poblacion\\_brasilena.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentaria_poblacion_brasilena.pdf)

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://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/vigitel\\_brasil\\_2019\\_vigilancia\\_fatores\\_risco.pdf](http://bvsmms.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.scielosp.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](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](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](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>

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Resolución 2.200-A (xxi), 16 de diciembre 1966, art. 11.

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 (Anvisa)]. 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.

Processo SEI 25351.920718/2020-17 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)]. Manifestação das empresas italianas do setor agroalimentar com proposta de revisão para as novas regras de rotulagem frontal de alimentos. 5 de junho de 2020.

Recomendação do Consea 007/2013 [Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)]. 30 de septiembre de 2013.

Rede Rotulagem. (s. f.). *Rede Rotulagem* [página web]. <http://rederotulagem.com.br/>

Rede Rotulagem. (2017). *A opinião dos consumidores*. <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>

Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) 429 de 2020 [Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)]. 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) (14ª 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](#)

Sua Liberdade de Escolha. (s. f.). Página de Facebook. <https://www.facebook.com/SuaLiberdadeDeEscolha/>

Temer, o valor do silêncio e o clamor da indústria de alimentos por intervenção (2018, 1 de julho). *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>

Torres, R. (2020, 6 de octubre). O esvaziamento literal da Anvisa. *Outra Saúde*. <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/>

# 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<sup>1</sup>*

*Diego Rodríguez<sup>2</sup>*

*Raquel Sánchez<sup>3</sup>*

---

1 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.

2 Sociólogo, magíster en Sociología y analista en *marketing*. Tiene formación en políticas de control de tabaco, gerencia social y etiquetado frontal de alimentos. Es docente de la Universidad de la República e investigador en temas del área social, sociología de la salud y en evaluación de políticas de control de tabaco.

3 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.

## 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 sufrido<sup>4</sup>.

---

4 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).

La intervención se puede trazar con base en tres componentes: investigación, comunicación y *advocacy*<sup>5</sup> 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 tiene como foco a 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 ultraprocesados<sup>6</sup>, entre otras posibles políticas vinculadas a la alimentación y los entornos alimentarios. Esta normativa fue modificada en dos oportunidades por el gobierno que asumió el mandato en el año 2020<sup>7</sup>. Este definió un nuevo perfil de nutrientes, desconociendo todo el proceso realizado,

---

5 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.

6 Respecto a los productos ultraprocesados, se sigue la definición del sistema *NOVA* de clasificación de alimentos.

7 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.

las recomendaciones internacionales de salud pública y la evidencia científica disponible a ese momento.

Mientras la sociedad civil fue parte del proceso, al igual que la academia y los actores políticos, las decisiones fueron acordadas y consensuadas entre todas las miradas. Luego, 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 reclamarla; es decir, 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 de 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 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 encuentra 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 que hubiera 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. Es 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 Saludables<sup>8</sup>. 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 influencia 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

---

8 La Ley 19 140 “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 a 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.

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.

**TABLA I**  
**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 <sup>9</sup> 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".	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se evidencia el potencial que tiene el sistema de advertencia nutricional para identificar productos con ingredientes críticos.</li> <li>- La percepción sobre la advertencia nutricional puede modificar la toma de conciencia sobre productos no saludables.</li> </ul>
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".	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La inclusión de una advertencia nutricional podría mejorar la conciencia sobre el perfil nutricional en niños.</li> <li>- La inclusión de <i>claims</i> (fotos de frutas, dibujos animados, nutrientes claves) influye en la toma de decisión de niños y niñas.</li> <li>- El diseño octogonal tiene mayor impacto en las decisiones informadas de niñas y niños que el sistema de advertencia basada en los colores del semáforo.</li> </ul>

9 EFA: 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".	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.</li> <li>- El color negro en la figura octogonal fue la que causó mayor potencial de atención al consumidor.</li> <li>- Se recomienda tener presente la posición y el tamaño de la advertencia nutricional para lograr mayor influencia en la toma de decisiones.</li> </ul>
Machín <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".	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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 nutricional.</li> </ul>
Machín <i>et al.</i> (2018b, p. 670)	<ol style="list-style-type: none"> <li>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".</li> <li>2. "Comparar el sistema de semáforos con advertencias nutricionales en términos de percepción de salubridad".</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La inclusión de un sistema de advertencia (en forma de semáforo) puede influir para tomar decisiones más saludables.</li> <li>- 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.</li> </ul>

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 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 al rotulado frontal de alimentos analizaron aspectos como imagen gráfica (color y forma) y texto de la advertencia, así como el impacto 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 ultraprocesados 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 Organización Panamericana de la Salud (ops), Unicef y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (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 de 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 enfermedades no transmisibles. 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, contaba con respaldo 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 a 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 nutrientes 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 le 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 cambian 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 tv 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 91/020<sup>10</sup>, 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 academia, 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 la mayoría de las personas al enfrentarse al etiquetado frontal de advertencia en los paquetes de los productos, elegían productos con menor cantidad de octógonos que indicaran “exceso en” o productos sin ellos, que eran, por ende, más saludables. 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 distintos perfiles de nutrientes que se establecieron en los distintos decretos:

---

10 Prórroga de plazo establecido 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	
	Calorías por porción	100 g de alimentos sólidos	100 ml de alimentos líquidos	100 g de alimentos sólidos	100 ml de alimentos líquidos	
Base de cálculos						
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 - 5g/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	
Límites de sodio	500 mg cada 100 g, o 8 mg por 1 caloría.	400 mg	200 mg	500 mg	200 mg	

Ítem	Decreto 272/018	Decreto 246/020	Decreto 34/021
Excepciones			
Decreto 272/018	<p>Quedarán exceptuados de rotular por exceso de azúcares los productos que cumplan simultáneamente las siguientes tres condiciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contenido de azúcares menor o igual a 7g./100g</li> <li>- No contener edulcorantes no nutritivos</li> <li>- Que las calorías provenientes de los azúcares representen menos del 80% del valor calórico total.</li> </ul>		
	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.		
Decreto 246/020	Se exceptúan las grasas provenientes de frutos secos y semillas utilizadas como ingredientes en los alimentos.		
Decreto 34/021	Se exceptúan las grasas provenientes de frutos secos y semillas utilizadas como ingredientes en los alimentos.		
	Se exceptúan la lactosa y los azúcares naturalmente presentes en las frutas y verduras utilizadas como ingredientes en alimentos.		

Durante este período en el que se sucedieron las diversas modificaciones, desde la sociedad civil se intentó acceder a espacios de intercambio con personas claves en la toma de decisión sobre políticas de salud, sin obtenerse 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)<sup>11</sup> 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. Esta 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

---

11 *Buenos Aires, 29 de julio de 2019* – La Dirección Nacional de Defensa del Consumidor, dependiente de la Secretaría de Comercio Interior, comunicó la aprobación de dos resoluciones sobre los derechos de los consumidores por parte del Grupo Mercado Común del Mercosur, durante la última Cumbre de jefes de Estado del Mercosur y Estados Asociados, realizada en la provincia de Santa Fe los días 15, 16 y 17 de julio. La Resolución N.º 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.

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 las que se sucedieron dichas modificaciones y las 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 (CIALI) y de la Asociación de Importadores y Mayoristas de Almacén (AIMA). Como ya han mencionado otros autores, “la industria alimentaria ha sido identificado 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, a continuación se describen algunas de ellas:

**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.

Categoría	Descripción
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.

Para el caso uruguayo, podemos identificar que las acciones implicaron:

- 1) **Estrategia de 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. 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 de Guaviyú”, 2020). El otro claro ejemplo es la empresa McDonald’s, que ofreció de manera gratuita el “Menú Mc-Gracias” a los funcionarios del área de la salud en mayo de 2020 (“Un combo McDonald’s gratis”, 2020)g.
- 3) Por otra parte, la industria participa en reuniones con el gobierno para plantearles su visión sobre este tipo de políticas, al tiempo que difunde 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<sup>12</sup> 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 se 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, 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.

## 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:

---

12 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.

## 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 de la normativa vigente.
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 elabora 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 (tv, 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 I

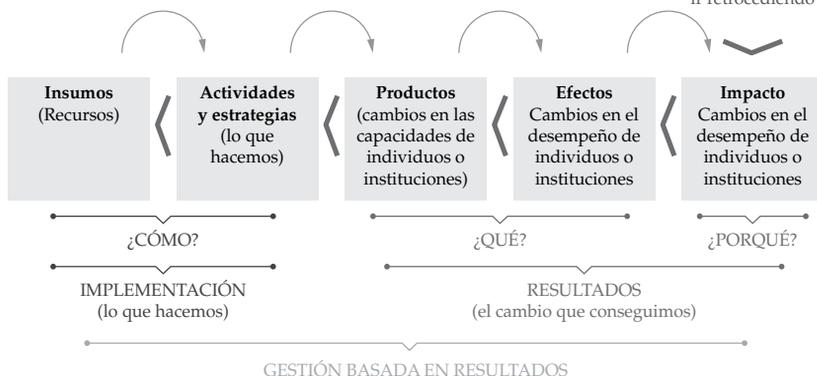
### Gestión Basada en Resultados

#### TEORÍA DEL CAMBIO

#### BUCLES DE RETROALIMENTACIÓN

(a través de las actividades de monitoreo, evaluación y presentación de informes, y de vuelta a la planificación)

Empezar aquí e ir retrocediendo



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 del GBR, que se analizan en forma comparativa con las acciones realizadas.

**TABLA 4**  
**Análisis comparativo fases del GBR y el proceso de Etiquetado Uy**

Etapas del 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 niñas<sup>13</sup>.
- 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

13 Necesidad de modificar los entornos alimenticios para promover el consumo de productos saludables.

Las estrategias están abocadas a que las niñas y niños piensen que los productos son más saludables, más gustosos y más divertidos. Para ello usan en el paquete dibujos animados, frutas y mensajes relativos a nutrientes, para influenciar la percepción de los productos. Se ha comprobado que el uso de EFA desestimula la elección de estos productos.

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.

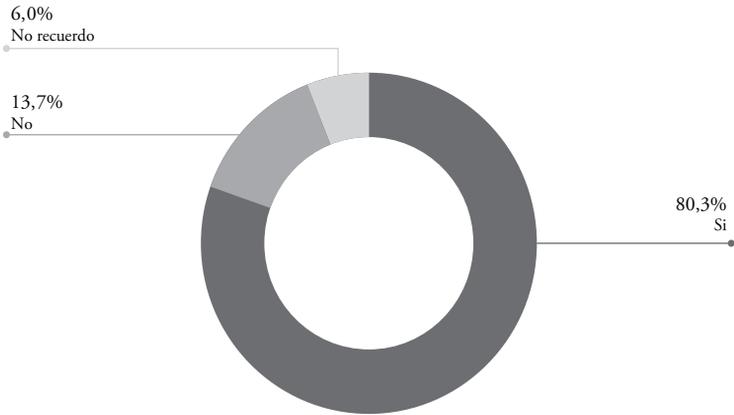
### Encuesta a la población

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 alimenticios, 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.

Los resultados de la encuesta permitieron 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).

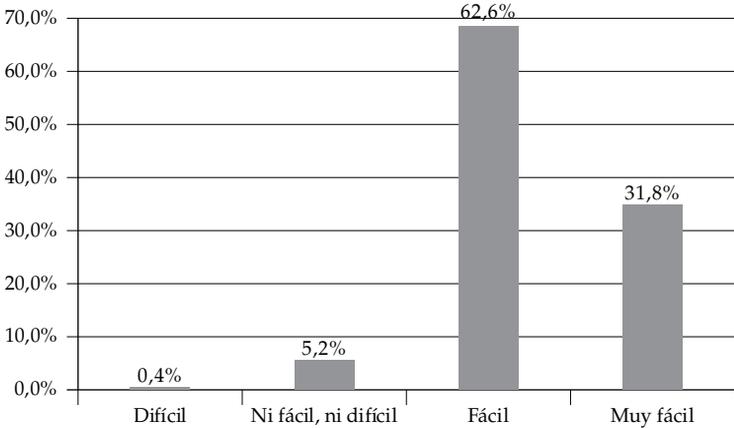


**GRÁFICA 2**  
**¿Ya ha visto estos sellos en algún paquete o botella?**



Uno de los principales objetivos que tenía 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).

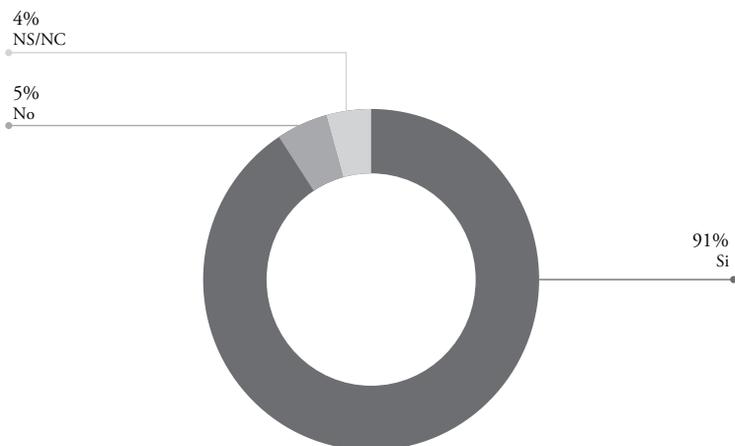
**GRÁFICA 3**  
**¿Qué tan fácil o difícil de entender le resultaron los sellos?**



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**

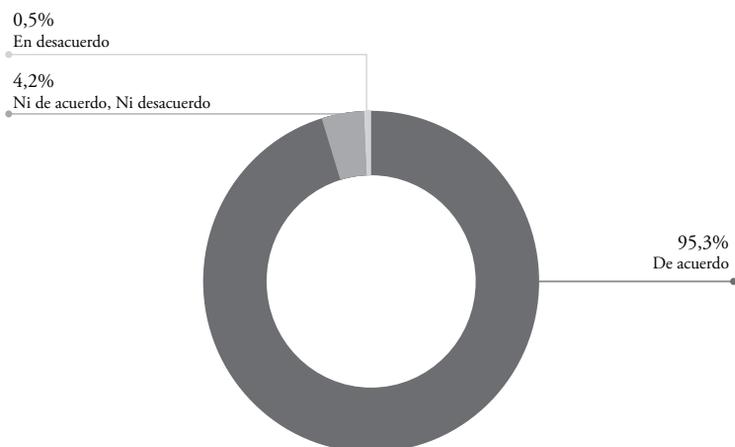
**A su entender, ¿la inclusión de sellos de advertencia en los alimentos tiene beneficios para la salud?**



Este resultado coincide con el nivel de aceptación del etiquetado frontal de alimentos, pues el 95 % está de acuerdo con la medida, como se visualiza en la gráfica 5.

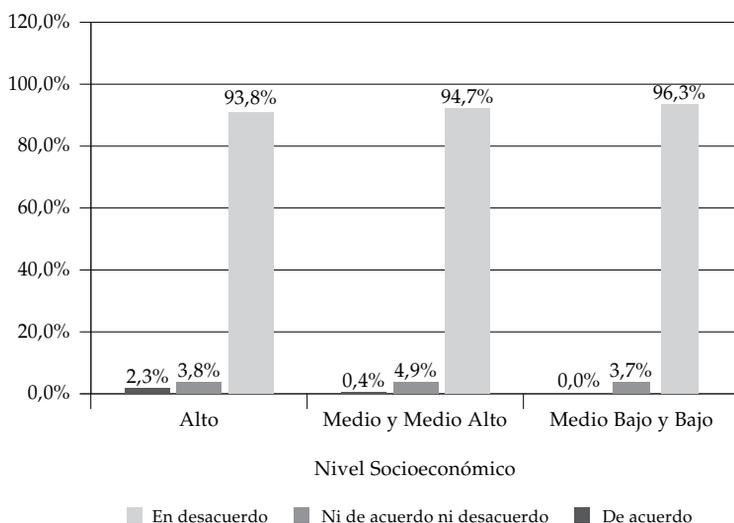
**GRÁFICA 5**

**¿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**



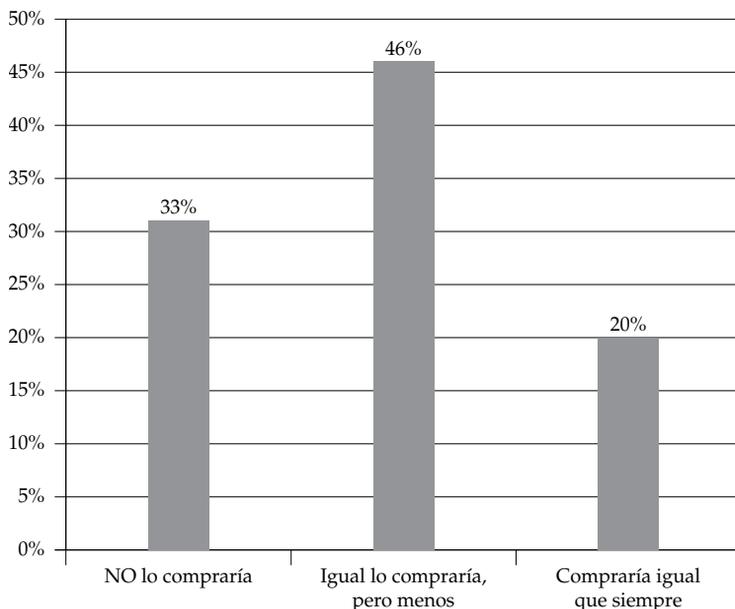
Si al momento de decidir comprar un producto este incluyera en su paquete algún octógono de advertencia, el 46 % indicó que igual compraría, pero en menor cantidad; un 20 % dijo que lo compraría siempre; mientras que un 33 % no compraría el producto (gráfica 7).

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 un 1 % que 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 7**

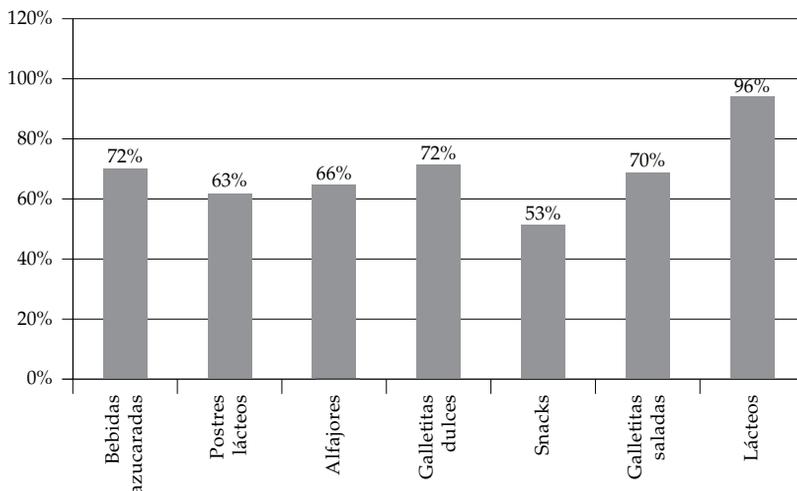
**Si el paquete del producto que va a comprar incluyera un símbolo de advertencia que indica que contiene exceso de azúcar, sodio, grasa o grasas saturadas, ¿qué haría?**



**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 concurrió a 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.

## Campana 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, y 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 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	Grafica – 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 entenderás” 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 lanzan 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.

Situación del etiquetado	Grafica – mensaje eje de la campaña
Abril de 2021: silencio de las autoridades sobre el proceso de fiscalización.	<p>“Mientras tanto”</p> <p>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.</p>

**ILUSTRACIÓN 2**  
**Campaña “Cuando lo ves lo entendés”**



### 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
Advocacy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianzas con organizaciones académicas y profesionales para el abordaje colectivo y la discusión sobre la política en salud.</li> <li>• Fundamentar la posición con base en evidencia científica libre de conflictos de interés.</li> <li>• Solicitud de información a autoridades.</li> <li>• Búsqueda de apoyo de organizaciones internacionales.</li> <li>• Contacto y diálogo con legisladores.</li> </ul>
Comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empoderar a la población sobre su derecho de ser informada.</li> <li>• Mensajes de profesionales de diversa naturaleza, pero de incidencia, en la temática de alimentación y etiquetado.</li> <li>• Exponer las acciones de <i>lobby</i> de la industria alimentaria.</li> <li>• Conferencia de prensa.</li> <li>• Aparición en medios masivos de comunicación.</li> <li>• Presencia continua en las redes sociales, tratando de contactar públicamente a empresas y decisores políticos.</li> </ul>

## 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 su 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 a 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. Se espera, como resultado, 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 regula 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 son: 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 han 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, científica 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 planteos 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 de 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>

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 19 140 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>

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>

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>

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). *2ª 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](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\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/publicaciones/msp_decreto_rotulado_alimentos_envasados_0.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\\_0.pdf](https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/sites/ministerio-salud-publica/files/documentos/noticias/Informe%20epidemiol%C3%B3gico%20100321_0.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](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](https://www.who.int/health-topics/noncommunicable-diseases#tab=tab_1)



## Los autores

**Paula Angarita Tovar** es abogada de la Universidad Externado de Colombia. Ha trabajado en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y ha sido asistente de investigación y pasante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Actualmente es investigadora en el área de Justicia Económica en Dejusticia.

**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.

**Laís Amaral Mais** es graduada en Nutrición de la Pontificia Universidad Católica de Campinas (PUCAMP). Tienen una maestría y un doctorado en Ciencias por la Universidad Federal de São Paulo (Unifesp), con período complementario en la Escuela de Medicina Johns Hopkins en los Estados Unidos. Es nutricionista e investigadora del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible de Idec.

**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. Además, es miembro nivel 3 del

SNI (CONACYT), parte de la Academia Nacional de Medicina y la Academia Mexicana de Ciencias, miembro del Consejo Ejecutivo de la Federación Mundial de Obesidad y 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 nutricionista y doctora en Nutrición y Salud Pública. Es investigadora del Núcleo de Investigaciones Epidemiológicas en Nutrición y Salud de la Universidad de São Paulo (Nupens/USP) y consultora técnica del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec).

**Juan Martín Carballo** es abogado y magíster en Derecho de la Universidad de Georgetown. Además, es coordinador legal del programa de alimentación de Global Health Advocacy Incubator (GHAI-CTFK).

**Luciana Castronuovo** es doctora en Ciencias Sociales (UBA) y licenciada en Sociología (Universidad del Salvador). Ha sido becaria doctoral del CONICET (2008-2013) y ha desarrollado diversos proyectos de investigación en el ámbito académico. Además, es coordinadora del Área de Investigación de la Fundación Interamericana del Corazón Argentina (FIC Argentina).

**Berenice Cerra** es abogada, graduada en la Universidad de Buenos Aires, y está especializada en Derecho Internacional Público con perspectiva en derechos humanos. Actualmente se encuentra realizando su tesis para obtener el título de maestrada en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. Es parte del equipo de Incidencia y Legales de FIC Argentina.

**Patrícia Chaves Gentil** es graduada en Nutrición de la Universidad de Brasília (UnB), especialista en Salud Pública y magíster en Nutrición Humana por UnB. Es nutricionista y

consultora técnica del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec).

**Alejandra Contreras Manzano** es nutrióloga egresada del IPN y la ESPM, y fue becaria Fulbright en la Universidad de Harvard. Desde 2013 es investigadora en el INSP y ha formado parte del grupo de trabajo de diversas normas alimentarias, como la NOM-051. Es colaboradora en El Poder del Consumidor.

**Carlos Cruz Casarrubias** es nutriólogo y cuenta con estudios de maestría en Salud Pública y de especialización en Estadística Aplicada. Actualmente es estudiante de doctorado en la Escuela de Salud Pública de México y colaborador en el Centro de Investigación en Nutrición y Salud.

**Maria Cecília Cury Chaddad** es magíster y doctora en Derecho Constitucional por la PUC/SP. Es consultora en Derecho Público y Regulación y 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. Igualmente, es promotor de la defensa del consumidor en el Perú desde hace 36 años, excongresista y autor de la ley de alimentación saludable. Dirige el Instituto de Consumo de la Universidad de San Martín de Porres.

**Daniel Felipe Dorado Torres** es activista de derechos humanos; abogado; magíster en Derecho, con mención en Derecho Constitucional; y especialista en control de tabaco, en Derecho Administrativo y en Derecho del Consumidor. Actualmente es director internacional y para América Latina de Políticas Públicas y de la Campaña de Tabaco en Corporate Accountability.

**Janine Giuberti Coutinho** es graduada en Nutrición de la Universidad de Brasília (UnB) y especialista en Salud Pública. Además, cuenta con maestría y doctorado en nutrición humana de la UnB. Es nutricionista y coordinadora del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec).

**Leila Guarnieri** es licenciada en Nutrición, graduada en la Universidad de Buenos Aires. Realizó cursos de posgrado sobre obesidad y prevención de enfermedades crónicas no transmisibles. Actualmente se encuentra cursando la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Además, es parte del equipo de investigación de FIC Argentina.

**Diana Guarnizo Peralta** es Ph. D. en Derecho y LLM 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 y especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de Colombia. Es candidato a magíster (MSc) en Sociología de la Universidad de Oxford. Ha realizado investigación interdisciplinaria y litigio estratégico en temas de desigualdad y exigibilidad de derechos sociales, derechos bioculturales y derechos de los pueblos indígenas.

**Gabriela Guzmán Pérez** es licenciada en Derecho por 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.

**Mariana Gondo dos Santos** es graduada en Derecho de la Universidad de São Paulo (USP) y estudiante de Nutrición en USP. Es abogada del Programa de Alimentación Saludable y Sostenible del Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Idec).

**Lucas Landivar** es abogado egresado de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina. Especializado en derechos humanos y de la naturaleza en causas territoriales socioambientales. Tiene un abordaje jurídico administrativo, legislativo, judicial, de investigación y de divulgación de saberes e información científica para la promoción de la soberanía alimentaria, científica y técnica.

**María Luján Abramo** es abogada y magíster en Derecho a la Salud de la Universidad de Georgetown. Es miembro del equipo de interferencia de la industria del programa de alimentación de Global Health Advocacy Incubator (GHAI-CTFK).

**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. Es coordinadora pedagógica-académica del Liceo Francisco Espínola y docente universitaria de Didáctica y Aprendizaje Motor.

**Ana Munguía** es nutrióloga, cuenta con una maestría en Salud Pública en Nutrición y es actualmente estudiante del Doctorado en Ciencias en Nutrición Poblacional del INSP. Es investigadora del CINYS-INSP en temas de publicidad de alimentos dirigida a la infancia y etiquetado frontal. Además, realiza actividades de incidencia política como la NOM-051.

**María Elisabet Pizarro** es magíster en Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud (Instituto de Salud Colectiva ISCO-UNLa), médica (Universidad Nacional de La Plata) y especialista en Clínica Médica y Medicina Interna. Es parte del equipo de la Fundación Interamericana del Corazón Argentina

(FIC Argentina) desde sus inicios, y actualmente es codirectora ejecutiva de la organización.

**Sergio Procelli** es abogado egresado de la Universidad Nacional de Mar del Plata, especialista en Derecho del Consumidor y docente de las maestrías en Derecho del Consumidor de las Universidades de San Martín y de la Universidad de La Plata. Se desempeñó como asesor del Senado de la Provincia de Buenos Aires del 2006 al 2008 y como asesor de la Comisión de Derecho del Consumidor de la Cámara de Diputados de la República Argentina del 2010 al 2015. Exdelegado regional del Ente de Control de Gas de la República Argentina y asesor de las comisiones del Ente de Usuarios de Control de Electricidad, de Comunicaciones y Tecnologías de la Información.

**Diego Rodríguez** es sociólogo, magíster en Sociología y analista en *marketing*. Tiene formación en políticas de control de tabaco, gerencia social y etiquetado frontal de alimentos. Es docente de la Universidad de la República e investigador en temas del área social, sociología de la salud y en evaluación de políticas de control de tabaco.

**Raquel Sánchez** es Lic. 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. Tiene formación en políticas alimentarias, derechos del consumidor y etiquetado frontal de alimentos.

**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 (Bogotá, Colombia). Es doctor en Derecho de la Universidad de

los Andes (Bogotá, Colombia) y LLM (*Master of Laws*) en derecho internacional de la Universidad de Chile y de Heidelberg.

**María Victoria Tiscornia** es magíster en Nutrición Humana (Universidad Nacional de La Plata) y licenciada en Nutrición (Universidad Maimónides). Desde el 2016 se desempeña como docente en la Cátedra de Nutrición Infantil en la Universidad de Ciencias Empresariales y es parte del equipo de investigación de RIC Argentina.

**Lizbeth Tolentino Mayo** es investigadora en Ciencias Médicas en el Centro de Investigación en Nutrición y Salud del Instituto Nacional de Salud Pública. Es coordinadora de proyectos relacionados con el monitoreo del entorno obesogénico y de los sistemas alimentarios, como la publicidad y el etiquetado de alimentos industrializados. Colabora en diversos proyectos de investigación con universidades de Latinoamérica.

**Adriana Torres** es abogada venezolana de la Universidad Católica Andrés Bello y magíster en Derechos Humanos de la Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. En 2018 realizó estancias de investigación en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, en la Nuremberg Principles Academy y en el Centro de Derechos Humanos de Nuremberg. Desde 2021 es investigadora principal en la línea de Justicia Económica en Dejusticia, trabajando temas de derecho a la alimentación adecuada.

**René Urueña Hernández** es profesor asociado de la Universidad los Andes, Max Planck Law Fellow y titular de la Cátedra OMC, 2022. Ha sido investigador en la Universidad de Nueva York, docente en el Institute for Global Law and Policy de Harvard y profesor invitado en las universidades de Tel-Aviv, Utah, Helsinki, Laponia y en la Universidad de la Ciudad de Nueva York. Es Ph. D. (*eximia cum laude*) y LLM (*laudatur*) de la Universidad de Helsinki. Abogado y especialista en economía de la Universidad de Los Andes.

**Daniela Valdivieso Riofrío** es investigadora, licenciada en Psicología con subespecialización en Nutrición, magíster en Psicología y Educación, y Ph.D. en Psicología. Actualmente es consultora para Corporate Accountability y ejerce como psicóloga privada.

**Javier Zúñiga** es abogado del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y cuenta con una maestría en Global Health Law de la Universidad de Georgetown. Tiene experiencia en litigio estratégico de derechos humanos, principalmente derecho a la salud y a la alimentación. Actualmente es coordinador del área legal del Poder del Consumidor.



## **Los editores académicos**

**Diana Guarnizo Peralta** es Ph. D. en Derecho y LLM 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.

**René Urueña Hernandez** es profesor asociado de la Universidad los Andes, Max Planck Law Fellow y titular de la Cátedra OMC, 2022. Ha sido investigador en la Universidad de Nueva York, docente en el Institute for Global Law and Policy de Harvard y profesor invitado en las universidades de Tel-Aviv, Utah, Helsinki, Laponia y en la Universidad de la Ciudad de Nueva York. Es Ph. D. (*eximia cum laude*) y LLM (*laudatur*) de la Universidad de Helsinki. Abogado y especialista en economía de la Universidad de Los Andes.

**Juan Martín Carballo** es abogado (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina–2006), *master in Laws* (Georgetown University, Estados Unidos–2010) y exbecario de la Comisión Fulbright. Además, es coordinador legal del Programa de Políticas Alimentarias del Global Health Advocacy Incubator. Ha trabajado en investigación, litigio y promoción de derechos sociales, en particular del derecho a la salud y la alimentación.



## Colección Dejusticia

Las publicaciones de esta colección presentan hallazgos, argumentos y propuestas basadas en investigaciones adelantadas por los miembros del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). Los libros buscan ofrecer elementos de juicio útiles para los debates académicos y ciudadanos sobre temas de relevancia pública.

# Derecho, comercio y etiquetado nutricional:

reflexiones y experiencias desde América Latina

La situación de sobrepeso y obesidad es uno de los asuntos más urgentes en la agenda de salud global. América Latina es una de las regiones que reportan un alto consumo de bebidas azucaradas y productos ultraprocesados, lo que hace a su población más vulnerable frente a enfermedades no transmisibles (ENT). Con el fin de promover ambientes alimentarios y hábitos de consumo más saludables, la OMS y la OPS le han recomendado a los Estados que adopten un conjunto de medidas, dentro de las que se encuentra la adopción de un etiquetado nutricional de advertencia basado en la mejor evidencia científica disponible.

Distintos países de la región como Chile, México y Perú han adoptado el modelo de sellos de advertencia octagonal, que ha mostrado, además, su efectividad. Sin embargo, su adopción en estos y otros países de la región no ha sido fácil. La industria de ultraprocesados comestibles se ha opuesto a este modelo con argumentos que pasan por lo económico, lo político y, también, lo jurídico. En particular, frecuentemente se ha argumentado que esta medida vulnera los acuerdos internacionales en materia económica, pese a que la normativa internacional permite excepciones legítimas en favor de la salud pública.

Esta publicación busca aportar al debate sobre la adopción de un etiquetado nutricional desde dos perspectivas. De un lado, desde una perspectiva legal, los autores reflexionan sobre los principales argumentos que se exponen en contra de esta medida de salud pública y aportan argumentos del derecho internacional para contestarlos. De otro lado, desde una perspectiva vivencial, los autores ofrecen un recuento de cómo lograron impulsar esta política de salud pública en sus países y cómo sortearon su oposición. El libro es, entonces, una reflexión desde el Sur Global hacia el mundo sobre el etiquetado frontal de advertencia; una de las políticas de prevención de obesidad más importantes de los últimos años. Es un libro dirigido a académicos, activistas y estudiosos de las interacciones entre salud pública, derecho y comercio internacional.

ISBN 978-628-7517-44-8



Dejusticia

Global Health  
Advocacy Incubator



Universidad de  
los Andes  
Colombia

Facultad  
de Derecho