

ETIQUETADO FRONTAL DE ADVERTENCIA: UNA MEDIDA PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

En Argentina no existe un sistema de etiquetado de alimentos establecido por ley que informe a consumidores y consumidoras de manera clara, veraz y sencilla si ese producto contiene nutrientes críticos para su salud.

El etiquetado frontal es la información que figura en el frente del envase de un producto con el fin de brindar información simple, clara, visible y fácil de leer respecto al contenido de nutrientes. Hay diferentes tipos de etiquetado frontal. A continuación se reseñan diversas alternativas utilizadas en otros países.

1. Tipos de sistemas de etiquetado frontal

- **Etiquetado GDA (Guías diarias de alimentación)**



El GDA informa porcentajes recomendados de consumo diario de energía o nutrientes en una porción o en un producto. El GDA no provee una evaluación de la calidad nutricional del producto. El sistema fue desarrollado por la industria de alimentos.¹

Un estudio realizado en 6 países europeos demostró que la interpretación del GDA requiere un procesamiento sistemático detallado y un alto nivel de conocimiento de nutrición, que no tiene la población general.²

¹ Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación, “Etiquetado Nutricional Frontal de Alimentos” (2018), pág. 11. Disponible en: https://www.fbioyf.unr.edu.ar/evirtual/pluginfile.php/174458/mod_resource/content/1/INFORME-etiquetado-nutricional-frontal-alimentos%202018.pdf

² Grunert KG, Fernández-Celemín L, Wills JM, Storcksdieck genannt Bonsmann S, Nureeva L. Use and understanding of nutrition information on food labels in six European countries. *Z Gesundheitswissenschaften*. 2010. Jun;18(3):261–77. Disponible en: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2967247>

Asimismo, un estudio desarrollado en México concluyó que existía dificultad para comprender el GDA y que este etiquetado frontal era demasiado complejo, por lo que no era una buena herramienta para que las personas consumidoras tomen decisiones mejor informadas, más saludables y más rápidas sobre los productos industrializados que van a consumir.³

La votación de las instituciones sobre tipos de etiquetado frontal en el marco de la Comisión Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad, llevada a cabo durante el segundo semestre del 2017, dio cuenta de que las instituciones que se pronunciaban a favor del etiquetado GDA (Guías diarias de alimentación) tenían fuertes vínculos con la industria de alimentos. Entre ellas, la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL) -institución que declaró conflictos de interés por recibir financiamiento de la industria- y el Ministerio de Producción y Trabajo (Secretaría de Gobierno de Agroindustria y Secretaría de Comercio)⁴.

- **Etiquetado frontal tipo semáforo**



Este sistema indica a través de colores rojo, amarillo y verde el alto, medio o bajo contenido del nutriente crítico respectivamente.

³ Stern D, Tolentino L. y Barquera S. Revisión del etiquetado frontal: análisis de las Guías Diarias de Alimentación (GDA) y su comprensión por estudiantes de nutrición en México. 2011. Disponible En: <https://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2015/07/Etiquetado-Evaluaci%C3%B3n-GDA-por-Barquera-y-col.pdf>

⁴ Durante el segundo semestre de 2017, el Programa Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad trabajó en el marco de la Comisión Nacional homónima para promover un debate y posicionamiento de la Comisión respecto del tipo de etiquetado frontal a recomendar para la Argentina. Concurrieron 19 instituciones a lo largo del proceso y firmaron una declaración de conflictos de interés, tanto personal como institucional. De las 19 instituciones participantes, 15 enviaron una postura escrita con su recomendación acerca de qué tipo de etiquetado frontal y qué sistema de perfil de nutrientes adoptar en la ventana de tiempo solicitada entre septiembre y noviembre de 2017 y 1 la envió en julio de 2018. Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación, "Etiquetado Nutricional Frontal de Alimentos" (2018), pag. 29. Disponible en: https://www.fbioyf.unr.edu.ar/evirtual/pluginfile.php/174458/mod_resource/content/1/INFORME-etiquetado-nutricional-frontal-alimentos%202018.pdf

La versión del semáforo en Ecuador, preliminarmente muestra insuficiente claridad de la información y la escasa influencia en el patrón de compra⁵.

La votación de las instituciones sobre tipos de etiquetado frontal en el marco de la Comisión Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad, llevada a cabo durante el segundo semestre del 2017, dio cuenta de que este tipo de etiquetado frontal fue recomendado por parte de instituciones que manifestaron conflictos de interés por recibir financiamiento de la industria.

- **Sistema de advertencias**



Consiste en la presencia de una o más imágenes gráficas tipo advertencia que indica que el producto presenta niveles de nutrientes críticos superiores a los recomendados. Se ha demostrado que este sistema es el más eficaz para identificar productos con alto contenido de nutrientes críticos (azúcares, grasas saturadas y sodio), proporciona una mejor información para el consumidor, en un tiempo más corto y favorece la selección de alimentos más saludables.

Varios estudios mostraron que el sistema de advertencia es decodificado más rápidamente que los otros, es decir que quien consume comprende la información en menor tiempo. Teniendo en cuenta que las personas consumidoras suelen invertir apenas unos segundos para realizar la selección de alimentos y que la atención es un requisito previo para el procesamiento de la información, este indicador resulta relevante para el objetivo de facilitar rápidamente la toma de decisiones informadas.

Asimismo los estudios mostraron que el sistema de advertencia ha dado mejores resultados en facilitar la identificación y selección de los productos menos saludables por parte de los consumidores, en comparación con el sistema semáforo y los sistemas de resumen, incluso en niños, niñas y adolescentes.

Por último, el sistema de advertencia fue superior a los demás para influenciar patrones de comportamiento de compra promoviendo la selección de alimentos con mejor perfil

⁵ Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación, “Etiquetado Nutricional Frontal de Alimentos” (2018)

Disponible en:

https://www.fbioyf.unr.edu.ar/evirtual/pluginfile.php/174458/mod_resource/content/1/INFORME-etiquetado-nutricional-frontal-alimentos%202018.pdf

nutricional. Por lo tanto, el sistema de etiquetado de advertencia podría tener el mayor impacto en disuadir la compra de productos con excesivo contenido de grasa, grasa saturada, azúcar y sodio.⁶

- **Nutriscore**



El Nutri-Score clasifica los alimentos y bebidas de acuerdo con cinco categorías de calidad nutricional y se establece una puntuación asignándole al producto una letra y un color. El producto más favorable nutricionalmente obtiene una puntuación “A” verde y el producto nutricionalmente menos favorable obtiene una puntuación “E” roja. Las investigaciones demostraron que aunque fue útil para clasificar qué tan saludable son los alimentos, no fue efectivo para mejorar el comportamiento de compra debido a la complejidad que genera la combinación de 5 letras con un gradiente de 5 colores que van del rojo al verde. Además, un alimento puede tener alto contenido de azúcar, pero si tiene fibra, su valoración no será necesariamente roja. De esta manera, no es posible identificar si el alimento tiene un alto contenido de azúcar, grasas o sodio, información que se demostró que sirve para influenciar el comportamiento de compra⁷.

2. Implementación de etiquetado a través de una ley vinculante. Autorregulación y conflictos de interés en el diseño e implementación de políticas públicas. Principio de transparencia

⁶ Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación, “Etiquetado Nutricional Frontal de Alimentos” (2018) Disponible en: https://www.fbioyf.unr.edu.ar/evirtual/pluginfile.php/174458/mod_resource/content/1/INFORME-etiquetado-nutricional-frontal-alimentos%202018.pdf

⁷ Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación, “Etiquetado Nutricional Frontal de Alimentos” (2018) Disponible en: https://www.fbioyf.unr.edu.ar/evirtual/pluginfile.php/174458/mod_resource/content/1/INFORME-etiquetado-nutricional-frontal-alimentos%202018.pdf

La autorregulación y los compromisos voluntarios, en general, no han obtenido resultados satisfactorios. La experiencia ha demostrado claramente que la autorregulación por parte de la industria no funciona, generalmente los códigos de autorregulación incluyen pautas de restricción débiles y, por lo tanto, inefectivas; además su participación es voluntaria y no existen mecanismos de monitoreo, sanciones o supervisión. En este marco, la promoción de autorregulación también funciona como un obstáculo para la promoción de políticas públicas y debe evitarse por parte de los gobiernos.

Por su parte, los conflictos de interés hacen referencia a situaciones en las que hay una confrontación entre el interés público y un interés privado que podría influir indebidamente en la adopción de una política. En este caso, se trata de la existencia de intereses ajenos a la salud pública que impiden que se tomen decisiones o se realicen acciones orientadas a la protección de la salud. Con ese criterio, se deben excluir a organizaciones vinculadas a la industria de la alimentación de espacios de toma de decisión tanto a nivel local como a nivel global. Está claro que, aunque las decisiones de salud pública vinculadas a la regulación de los alimentos impacten a la industria, los intereses comerciales de la industria no deben tener un rol primordial en las discusiones. En el marco de las políticas públicas de alimentación saludable, puede aparecer un conflicto de interés cuando los agentes externos están financiados por la industria de alimentos y de bebidas no alcohólicas, o bien cuando estas empresas participan en la toma de decisiones políticas

A los fines de proteger los espacios de toma de decisión en materia de salud pública, se debe asegurar la transparencia. Es esencial contar con información sobre las personas e instituciones que participan. Sobre la base de un principio de transparencia, se podría permitir que personas e instituciones con intereses comerciales expresen su opinión, pero se debe evitar que tengan capacidad decisoria en la definición de políticas de salud.

8

3. Argumentos legales para avanzar hacia una ley de etiquetado frontal de advertencia

a. Reconocimiento constitucional y obligaciones de derechos humanos asumidas

Las obligaciones de derecho internacional de los derechos humanos exigen políticas activas basadas en evidencia científica que protejan el derecho a la salud y el derecho a

⁸ Coalición Nacional para Prevenir la Obesidad en Niños, Niñas y Adolescentes, “Conflicto de interés e interferencia de la industria de alimentos en el diseño de políticas de alimentación saludable”. Disponible en: https://www.prevenirobesidadinfantil.org/wp-content/uploads/2020/06/coalicion_docu_v4_WEB-1.pdf

la alimentación. Recientemente, el Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la salud, Dainius Pūras, emitió una declaración en la que solicita a los Estados que aborden el impacto global de las enfermedades no transmisibles, a través de la adopción de políticas de etiquetado frontal de advertencia para alimentos y bebidas no saludables. Así, reconoce al etiquetado frontal de advertencia como una medida regulatoria que se adecúa y contribuye a dar cumplimiento a obligaciones estatales en materia de derechos humanos⁹.

b. El respeto de la libertad individual

Este tipo de planteos se encuentran en discusión al analizar las intervenciones estatales que tienen en consideración los desarrollos de investigaciones sobre la conducta humana. Desde esta perspectiva, hay quienes entienden que promover cierto tipo de decisiones (a través de ofrecer mayor información o facilitar el acceso a determinados productos considerados saludables) implicaría una excesiva intervención de parte del Estado. Sin embargo, no se superaría ese límite en la medida que no haya imposiciones de decisiones individuales. Desde una perspectiva de Derechos Humanos, en la medida en que se respete la autonomía individual para tomar la decisión, el Estado puede recurrir a este tipo de intervenciones, que de hecho pretenden equilibrar un campo en el que las personas han sido expuestas a masivas y sistemáticas estrategias de promoción de hábitos no saludables.

c. Grupos en situación de vulnerabilidad

Desde una perspectiva de derechos humanos, se entiende que aquellos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, deben contar con una especial protección por parte del Estado. Se han considerado grupos vulnerables, por ejemplo a niños y niñas, mujeres, poblaciones indígenas, minorías raciales, personas mayores o a sectores con menos recursos económicos. Uno de los grupos vulnerables que más protección ha motivado es precisamente el de niños y niñas y adolescentes, que por inexperiencia o insuficiente información, son más susceptibles a las estrategias de marketing de la industria.

d. Derecho de las personas consumidoras y acceso a la información

⁹ Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la salud sobre la adopción de etiquetado frontal de advertencia para enfrentar las enfermedades crónicas no transmisibles, 2020. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26130&LangID=E>

En Argentina, la protección a la salud dentro de las relaciones de consumo es una prioridad, así, pues, el resguardo de la salud de la persona consumidora tiene jerarquía constitucional. El carácter tuitivo se justifica en la asimetría que caracteriza a la “relación de consumo”. Lo expresado cobra mayor relevancia al analizar la publicidad dirigida al público infantil, específicamente la de alimentos no saludables.

e. Aval de las organizaciones internacionales y de la evidencia científica.

La evidencia científica muestra claramente que el etiquetado frontal de advertencias es la mejor opción regulatoria para facilitar las decisiones que protejan la salud¹⁰

Las organizaciones internacionales especializadas en salud pública, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se han manifestado claramente a favor de un etiquetado frontal de advertencia¹¹.

f. El etiquetado frontal de advertencia no es *per se* un obstáculo al comercio

La normativa de protección del comercio internacional y de las inversiones extranjeras no son un obstáculo para avanzar en políticas de etiquetado frontal de advertencia. En el marco de la OMC, se han planteado objeciones a las normativas de etiquetado de países como Chile, Ecuador o Perú. En otros casos de salud pública, los tribunales arbitrales han afirmado que los estados tienen un amplio margen para definir los niveles de protección del derecho a la salud y que las recomendaciones de organizaciones especializadas tienen un rol de guía para las políticas domésticas.¹²

g. El etiquetado frontal de alimentos es una medida coherente con la normativa del Mercosur.

El marco normativo de etiquetado en el Mercosur representa un conjunto de estándares mínimos sobre los cuales los países pueden avanzar en pos de una mayor protección de los derechos de la población. Las resoluciones del Mercosur representan las condiciones regulatorias que constituyen una línea de base sobre las cuales cada Estado miembro puede ampliar y ajustar sus propios ordenamientos según el contexto local. Así mismo, la resolución N° 124/1996 destaca la importancia de “la protección de la vida, la salud y la seguridad contra los riesgos causados por las prácticas en el suministro de productos

¹⁰ Taillie LS, Hall MG, Popkin BM, Ng SW, Murukutla N. Experimental Studies of Front-of-Package Nutrient Warning Label on Sugar-Sweetened Beverages and Ultra-Processed Foods: A Scoping Review. *Nutrients*. 2020; 12

¹¹ Organización Panamericana de la Salud. Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: ventas, fuentes, perfiles de nutrientes e implicaciones. Washington, D.C.: OPS; 2019

¹² Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S.A. and Abal Hermanos S.A. v. República Oriental del Uruguay, Caso CIADI N.º ARB/10/7, laudo, 8 de julio de 2016.

y servicios considerados peligrosos o nocivos; (...) y la información suficiente y veraz sobre los distintos productos y servicios”¹³. Por lo tanto, cada país tiene facultades para establecer las medidas que considere pertinentes para la protección de la salud de su población, ya que no van en detrimento de los procesos de integración regional.

4. Sugerencias para una ley de etiquetado frontal de advertencia en Argentina

- Utilizar etiquetado de advertencia: La evidencia científica libre de conflictos de intereses, muestra claramente que el etiquetado de advertencia en la parte frontal del envase es la mejor opción regulatoria para facilitar las decisiones que protegen la salud¹⁴¹⁵.

Asimismo, el Manual de Recomendaciones sobre Etiquetado Frontal de Alimentos elaborado por la entonces Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación (2018), tras efectuar evaluaciones de implementación y un análisis comparativo de los distintos tipos de rotulado frontal, concluyó que el etiquetado frontal de advertencia era la herramienta más efectiva para proporcionar mejor información en un tiempo más corto y favorecer la elección de alimentos más saludables. Al mismo tiempo, por su sencillez y fácil interpretación, se demostró que era el más comprendido por niños, niñas y adolescentes y personas de bajo nivel educativo, brindando una especial protección a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad¹⁶.

En este sentido, también el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, Dainius Pūras, emitió una declaración en la que instó a los Estados a no "permanecer pasivos frente a las ENT" y a "abordar de manera proactiva e integral los factores de riesgo prevenibles relacionados con las ENT" y puntualizó en una medida regulatoria de salud pública concreta, como es el

¹³ Grupo Mercado Común, Res N° 124 (1996), Disponible en: www.loa.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=4096

¹⁴ Taillie LS, Hall MG, Popkin BM, Ng SW, Murukutla N. Experimental Studies of Front-of-Package Nutrient Warning Label on Sugar-Sweetened Beverages and Ultra-Processed Foods: A Scoping Review. *Nutrients*. 2020; 12

¹⁵ https://www.fbioyf.unr.edu.ar/evirtual/pluginfile.php/174458/mod_resource/content/1/INFORME-etiquedato-nutricional-frontal-alimentos%202018.pdf

¹⁶ Secretaría de Gobierno de Salud de la Nación, "Etiquetado Nutricional Frontal de Alimentos" (2018) Disponible en: https://www.fbioyf.unr.edu.ar/evirtual/pluginfile.php/174458/mod_resource/content/1/INFORME-etiquedato-nutricional-frontal-alimentos%202018.pdf

etiquetado frontal de advertencia, caracterizándose como una intervención efectiva para proteger la salud pública¹⁷.

- Incluir restricción a los *claims*: las referencias y/o sellos que anuncien propiedades nutricionales positivas pueden generar confusión. El sello positivo es una estrategia de marketing transicional que ha sido utilizada por la industria para familiarizar a las personas consumidoras con el sello de advertencia anulando el efecto de este último¹⁸. Asimismo, puede inducir a que la persona que consume entienda que los productos que los incorporan son los ideales para la salud. En este sentido, es que deben restringirse en los envases de productos alimenticios..
- Introducir mención a edulcorantes no calóricos: En México, por ejemplo, se ha incluido una advertencia sanitaria precautoria para los productos que contienen edulcorantes. Como los productos pueden ser rediseñados para evitar los límites en cada categoría de nutriente crítico, es posible que se aumente la presencia de edulcorantes. En esa línea, incluir una advertencia por presencia de edulcorante, permite proteger la salud frente a una expansión de la industria hacia ese tipo de productos.
- Incorporar mención específica al sistema de perfil de nutrientes de OPS: respecto a qué puntos de corte se deben utilizar para determinar cuándo un producto contiene un exceso de cualquiera de los ingredientes críticos, se aconseja incorporar una referencia explícita al [modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud](#), en línea con lo decidido por México y reconociendo a esa institución como una referencia para una intervención de salud pública.
- Utilizar la leyenda “exceso de”: Tratándose de productos que contienen cantidades de ingredientes críticos (azúcares, sodio y grasas saturadas) que superan los límites establecidos, es más adecuado expresar esta circunstancia de la forma más clara posible. Además, la expresión “exceso de” da cuenta de que el contenido de un ingrediente supera un umbral establecido, mientras que la indicación “alto en” puede no generar la alerta que se espera entre los consumidores. “Exceso de” fue la leyenda implementada por Uruguay.

¹⁷ Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la salud sobre la adopción de etiquetado frontal de advertencia para enfrentar las enfermedad crónicas no transmisibles, 2020.

Disponible en:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26130&LangID=E>

¹⁸ Hall, M., et al. (2020). The impact of front-of-package claims, fruit images, and health warnings on consumers; perceptions of sugar-sweetened fruit drinks: Three randomized experiments. *Preventive Medicine*. 132. 105998. 10.1016/j.ypmed.2020.105998

- Prohibir el uso de elementos gráficos. Se recomienda que la normativa incluya la prohibición de utilizar personajes reconocidos del mundo del espectáculo, del deporte o celebridades en general en aquellos productos que contienen el sello “exceso de”.
- Restringir la publicidad de productos con exceso de contenido de nutrientes críticos: En la medida de lo posible, se recomienda una prohibición completa de los productos con alto contenido de nutrientes críticos. Basada en la experiencia en otras áreas de regulación y en la complejidad y la ubicuidad de la publicidad en la actualidad, una prohibición completa de estos productos es la única manera de garantizar que niños, niñas y adolescentes no sufran la exposición a la publicidad de estos productos.
- Incorporar definiciones en el mismo cuerpo de la ley: Se sugiere incluir, en un artículo específico, definiciones y alcances terminológicos. Especialmente si por razones de conveniencia política no es posible avanzar con la idea de una prohibición completa de la publicidad de los productos con alto contenido de nutrientes críticos, se debe ampliar el campo de aplicación de la prohibición de publicidad dirigida a niños, niñas y adolescentes.
 - Promoción: toda clase de comunicación o mensaje comercial concebido para, o que tiene el efecto de, aumentar el reconocimiento, la atracción o el consumo de determinados productos y servicios. Comprende todo aquello que sirve para dar publicidad o promover un producto o servicio¹⁹:
 - Publicidad de alimentos y bebidas no saludables dirigida a la infancia²⁰: toda aquella publicidad y promoción que:
 - Por su diseño esté dirigida a los niños o niñas. Esto significa que contenga imágenes diseñadas para llegar al público infantil, como colores llamativos; dibujos animados; personajes célebres; niños, niñas y adolescentes en la publicidad
 - Se transmita en espacios, medios y horarios de audiencia infantil. Sin importar que el diseño sea o no dirigido exclusivamente a la infancia, se considera promoción dirigida a la infancia toda aquella

¹⁹ Organización Panamericana de la Salud (2012), accesible en: [https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2012/Experts-Food-Marketing-to-Children-\(SPA\).pdf](https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2012/Experts-Food-Marketing-to-Children-(SPA).pdf)

²⁰ Un estudio llevado a cabo por FIC Argentina durante el año 2015 arrojó como resultado que: “2 de cada 10 publicidades corresponden a alimentos. De estas, la mayoría son publicidades de alimentos con alto contenido de azúcar, grasas y/o sal. También se pudo observar que la estrategia de utilizar famosos y personajes animados, como la de incluir promociones en las publicidades, son mucho más utilizadas durante los programas dirigidos a la audiencia infantil que en los programas dirigidos a audiencia general. Disponible en: https://www.paho.org/arg/images/gallery/150814_publicidad_infantil_alimentos.pdf?ua=1

que se transmite en espacios, medios y/u horarios donde más de una cuarta parte de la audiencia es de menores de 16 años.

- Promueva productos con un alto contenido de azúcares, grasas y sal.
- Restringir los productos con exceso de nutrientes críticos en entornos escolares: Se sugiere incluir la prohibición de productos con el sello “exceso de” en los ambientes escolares y la presencia de marca explícitamente, incorporando de forma expresa el patrocinio.
- Reglamentación. Se recomienda considerar la vigencia de algunas restricciones inmediatamente en caso de falta de reglamentación.

5. Conclusiones

La adopción de un etiquetado frontal de advertencia mediante ley constituye una medida necesaria y adecuada para proteger los derechos constitucionales a la salud, la alimentación adecuada y de consumidores/as. Como se ha demostrado a lo largo del documento, no vulnera los derechos de libertad y comercio, sino que los limita proporcionalmente a las necesidades de protección de la salud. Asimismo, la normativa respeta el principio de autonomía de la voluntad.

Finalmente, insistimos en recomendar que el diseño de esta política incluya mecanismos para garantizar la transparencia y eliminar los conflictos de intereses con la industria de alimentos, lo cual añade valor ya que comenzaría a diseñar políticas libre de conflicto de interés y es trasladable a distintas industrias.