



## LA NO INCLUSIÓN DEL ETIQUETADO FRONTAL EN LA NORMATIVA DEL CODEX ALIMENTARIUS: UN POSIBLE OBSTÁCULO PARA UNA REGULACIÓN NACIONAL MÁS PROTECTORIA DEL DERECHO A LA SALUD

### FRONT PACKAGE LABELING ABSENCE IN THE CODEX ALIMENTARIUS REGULATION: A POSSIBLE OBSTACLE FOR A MORE RIGHT PROTECTIVE HEALTH NATIONAL REGULATION

AGUSTINA MOZZONI<sup>1</sup>

Fecha de Recepción: 15/10/2016 | Fecha de Aprobación: 20/12/2016

**Resumen:** El sobrepeso y la obesidad constituyen un problema de salud pública de gran magnitud y, cada vez más, se incrementa su prevalencia tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo. Esta problemática tiene como una de sus principales causas al aumento en la ingesta de alimentos altos en calorías, grasas, sal y azúcares; preferencia que se vincula fuertemente con las estrategias de marketing y publicidad desarrolladas por la industria alimenticia. El desarrollo de un etiquetado nutricional claro y simple como el etiquetado frontal, constituye una herramienta útil a partir de la cual el consumidor puede adoptar decisiones de consumo más informadas.

Sin embargo, los intentos de avanzar en regulaciones nacionales en este sentido se encuentran obstaculizados por la no inclusión del etiquetado frontal de manera expresa en la normativa del Codex Alimentarius, que es planteado como el único marco de referencia en este ámbito.

Este trabajo se dirige precisamente a analizar cómo impacta la no inclusión del etiquetado frontal en la normativa del Códex, en los procesos llevados a cabo en los Estados que pretenden implementar esta política, y en base a ello poder reflexionar sobre cómo y en qué medida la normativa actual del Códex sobre etiquetado nutricional permite responder a las crecientes necesidades de regulación de los productos alimenticios para limitar el impacto de la obesidad.

Para ello, se efectuará un análisis normativo: se revisarán las normas del Codex dirigidas a regular el rotulado de alimentos, en vinculación con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC; se identificarán también, las recomendaciones de instituciones relevantes en la materia como la OMS y la OPS; y se ejemplificará a partir de la experiencia chilena, cuáles son los obstáculos a los que se enfrenta un Estado que pretende avanzar en esta medida.

#### Palabras Claves:

*Obesidad.  
Etiquetado Frontal.  
Codex Alimentarius.  
Acuerdo sobre  
Obstáculos Técnicos  
al Comercio.  
Chile.*

<sup>1</sup>Abogada, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Córdoba, Argentina. Grupo de Investigación en Derechos Sociales (GIDES) y Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS).

**Abstract:** Overweight and obesity are great public health concerns, with an increasingly growing prevalence in both developed and developing countries. A primary cause of these issues is the globally increased consumption of food containing high calorie levels along with excessive fat, salt and sugar contents; preferences strongly linked to food industry marketing strategies and advertising. The development of clear and simple nutrition labeling, such as front-of-package labeling, is a useful tool to promote further well-informed consumer decisions.

Yet, attempts to move forward with national public policies in this subject are often deterred due to front packaging labelling not being explicitly mentioned in nutrition labelling Codex Alimentarius regulation standards, which currently serves as the only framework proposed in this area.

This work is particularly aimed at analyzing how front-of-package labeling omission in the Codex's rules affects processes carried out in States that intend to implement this policy and, on this basis, to reflect on to what extent the Codex's normative has the capacity to meet a growing need for food regulation in order to limit the impact of obesity.

In order to do so, a normative analysis will be carried out: Codex regulatory documents on nutrition labeling will be reviewed, in line with The Technical Barriers to Trade Agreement; recommendations of relevant institutions in this field such as WHO and PAHO will also be revised; and, last, the Chilean experience front-of-package labeling implementation will be mentioned in order to illustrate obstacles that need to be addressed whenever a State intends this regulation's implementation.

**Key words:**

*Obesity.  
Front of Package Labeling.  
Codex Alimentarius.  
The Technical Barriers to  
Trade Agreement.  
Chile.*

## Introducción

La malnutrición tiene como principales consecuencias al sobrepeso y la obesidad. Ambos son problemas importantes para la salud pública actual a nivel mundial y obedecen principalmente a factores socio-ambientales y culturales, patrones de consumo y al advenimiento de los nuevos estilos de vida urbanos<sup>2</sup>. Los principales factores que promueven el aumento de peso y la obesidad incluyen el consumo elevado de productos de bajo valor nutricional y altos contenidos de azúcar, grasas y sal y la ingesta habitual de bebidas azucaradas. Todo esto es parte de un "ambiente obesogénico", es decir un ambiente que promueve la obesidad en las poblaciones y responde al rol que cumplen los factores ambientales o del entorno (físicos, económicos, legislativos y socioculturales) en la nutrición. La influencia del ambiente sobre la dieta puede incluir el acceso, la disponibilidad y el consumo de los alimentos. La alimentación inadecuada es una de las principales causas de las enfermedades crónicas no transmisibles. Estas enfermedades constituyen la causa de muerte de 35 millones de personas cada año a nivel global, el 80% de las cuales se producen en países de bajos y medianos ingresos<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sanchez AML, Piat GL, Ott RA, Abreo GI. Obesidad infantil, la lucha contra un ambiente obesogénico. prevención. 2010;2:6

<sup>3</sup> Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables y Fundación Interamericana del Corazón Argentina. Recomendaciones a informe del Relator Especial de la ONU por el derecho humano a la alimentación. Disponible en: [http://www.fundeps.org/sites/default/files/recomendaciones\\_a\\_informe\\_del\\_relator\\_fundeps-fic\\_arg\\_0.pdf](http://www.fundeps.org/sites/default/files/recomendaciones_a_informe_del_relator_fundeps-fic_arg_0.pdf)

Ante esta situación, uno de los principales desafíos que se presenta es el de lograr un cambio en las dietas y en los hábitos no saludables; y la implementación de un etiquetado frontal obligatorio que de manera sencilla otorgue al consumidor datos sobre el contenido de nutrientes críticos de los alimentos, se constituye como una herramienta efectiva para alcanzar estos objetivos.

Sin embargo, el Código Alimentarius, institución de referencia en materia de comercialización internacional de alimentos, no incluye de manera expresa en su normativa al etiquetado frontal. Este trabajo se dirige precisamente a analizar cómo impacta la no inclusión del etiquetado frontal en la normativa del Código, en los procesos llevados a cabo en los Estados que pretenden implementar esta política; y en base a ello, poder reflexionar sobre cómo y en qué medida la normativa actual del Código Alimentarius sobre etiquetado nutricional permite responder a las crecientes necesidades de regulación de los productos alimenticios para limitar el impacto de la obesidad.

Para ello, se seguirá la metodología propia de la ciencia jurídica: el análisis normativo. En primer lugar, se realizará una breve descripción acerca de la estructura del Codex Alimentarius y de su normativa sobre el rotulado de alimentos, también de las recomendaciones de instituciones relevantes en la materia como la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud. En segundo lugar, se analizará la vinculación existente entre la normativa del Codex y el Acuerdo Sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC); para luego concentrarnos en los procesos nacionales de implementación del etiquetado frontal obligatorio, particularmente en las tensiones surgidas en torno a su admisibilidad bajo la normativa del Código y los tratados internacionales de comercio. Finalmente se hará una breve mención a la experiencia chilena, para ilustrar a partir de un caso concreto, cuáles son los obstáculos que ha de sortear un Estado en el proceso por incorporar esta medida como parte de su normativa nacional.

Todo ello permitirá establecer relaciones entre las distintas normas que regulan el rotulado de alimentos y el comercio internacional; identificar contradicciones, vacíos e inconsistencias; y advertir mejores prácticas y áreas de oportunidad para el posterior impulso de estrategias en salud pública.

#### **El Código Alimentarius. Concepto, finalidad y estructura.**

El Código Alimentarius se autodefine como un organismo intergubernamental que fue establecido por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1963; para elaborar normas alimentarias internacionales armonizadas, que protegieran la salud de los consumidores y fomentaran prácticas leales en el comercio de los alimentos, garantizando alimentos inocuos y de calidad a todas las personas y en cualquier lugar. La relevancia de este organismo ha crecido considerablemente debido a la magnitud actual del comercio internacional<sup>4</sup>.

Su importancia fue subrayada por la Resolución 39/248 de 1985 de las Naciones Unidas, en donde se adoptaron directrices para elaborar y reforzar las políticas de protección del consumidor, y se instó a los Estados a apoyar y adoptar las normas del Codex Alimentarius o, en su defecto, otras normas internacionales de aceptación general<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Codex Alimentarius. Recuperado de: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-home/es/>

<sup>5</sup> “Al formular políticas y planes nacionales relativos a los alimentos, los gobiernos deben tener en cuenta la necesidad de seguridad alimentaria que tienen todos los consumidores y apoyar y, en la medida de lo posible, adoptar, las normas del Codex Alimentarius de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Mundial de la Salud o, en su defecto, otras normas alimentarias internacionales de aceptación general. Los gobiernos deben mantener, formular o mejorar las medidas de seguridad alimentarias, incluidos, entre otras cosas, los criterios de seguridad, las normas alimentarias y los requisitos nutricionales y los mecanismos de vigilancia, inspección y evaluación” Asamblea General de Naciones Unidas (1985). Resolución 39/248. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/39/248&Lang=S>

Los órganos del *Códex Alimentarius* son: la Comisión del *Codex Alimentarius* que, integrada por Estados Miembros y una Organización Miembro (la Unión Europea) y por Observadores (organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales y organismos de las Naciones Unidas que revistan tal carácter), es la encargada de adoptar decisiones en materia de normas alimentarias; el Comité Ejecutivo, cuya principal función es actuar en nombre de la Comisión en los períodos de sesiones y ejecutar su programa; la Secretaría del *Codex*, que organiza las reuniones de la Comisión y del Comité Ejecutivo y supervisa el trabajo de los comités del *Codex*; los órganos auxiliares del *Codex*, que son: los comités de asuntos generales, los comités de productos, los comités de coordinación regional, los grupos de acción intergubernamentales especiales. A su vez, el *Códex Alimentarius* recibe el asesoramiento científico de grupos de expertos de la FAO y la OMS convocados para tal fin, que no pertenecen a su estructura<sup>6</sup>. Los comités elaboran *documentos de trabajo (CX)* que tras un proceso de debate, revisión y negociación en el que intervienen distintos órganos; deberán ser aprobados por consenso por la Comisión para constituirse como norma internacional (norma, directriz o código de buenas prácticas), en principio de carácter no vinculante para los Estados Miembros.

#### **El Comité sobre Etiquetado de los Alimentos y la normativa sobre etiquetado de alimentos.**

El *Codex* incluye disposiciones sobre etiquetado y presentación de los alimentos. Dentro de sus órganos auxiliares se encuentra el Comité sobre Etiquetado de los Alimentos, cuyo mandato consiste en: redactar disposiciones de etiquetado aplicables a todos los alimentos; examinar, enmendar, y ratificar proyectos de disposiciones específicas de etiquetado preparados por los Comités del *Codex* encargados de redactar normas, códigos de prácticas y directrices; encaminar problemas de etiquetado específicos que le encomiende la Comisión; y examinar problemas relacionados con la publicidad de los alimentos, especialmente los relativos a las declaraciones de propiedades y las descripciones engañosas.<sup>7</sup> Para ello, interactúa también con otros comités, como el de Productos y el de Nutrición y Alimentos para Regímenes Especiales.

El *etiquetado nutricional* es definido como toda descripción destinada a informar al consumidor sobre las propiedades nutricionales de un alimento<sup>8</sup>, y comprende:

- a) La *declaración de nutrientes*, esto es, la relación o enumeración normalizada del contenido de nutrientes de un alimento.
- b) La *información nutricional complementaria*, esto es, las declaraciones de propiedades nutricionales. o implique que un producto posee propiedades nutricionales particulares, especialmente, pero no sólo, en relación con su valor energético y contenido de proteínas, grasas y carbohidratos, así como con su contenido de vitaminas y minerales. Por declaración de propiedades nutricionales se entiende cualquier representación que afirme, sugiera

Dentro de las normas del *Codex* sobre etiquetado nutricional, se encuentran: la norma general para el etiquetado de los alimentos preenvasados (CODEX Stan 1-1985), la norma general para el etiquetado y declaración de propiedades de alimentos preenvasados para regímenes especiales (CODEX Stan 146-1985), las directrices generales sobre declaraciones de propiedades (Cac/gl 1-1979), las directrices sobre

<sup>6</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2009). *Manual de buenas prácticas de participación en reuniones del *Códex Alimentarius**. Recuperado de: <http://www.sidalc.net/repdoc/A3723E/A3723E.PDF>

<sup>7</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado de: [http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/es/c/279/?no\\_cache=1](http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/es/c/279/?no_cache=1)  
[http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/es/c/279/?no\\_cache=1](http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/es/c/279/?no_cache=1)

<sup>8</sup> *Codex Alimentarius. Directrices del *Codex* sobre etiquetado nutricional*. Recuperado de: [www.fao.org/docrep/005/Y2770S/y2770s06.htm](http://www.fao.org/docrep/005/Y2770S/y2770s06.htm)

etiquetado nutricional (Cac/gl 2-1985), y las directrices para el uso de declaraciones nutricionales y saludables (Cac/gl 23-1997).

De la lectura de sus disposiciones, se puede advertir que esta normativa contempla disposiciones expresas y específica, y también se pueden extraer algunos principios generales que la informan: la constitución del etiquetado nutricional como medio para facilitar al consumidor datos sobre los alimentos y para que pueda elegir su alimentación con discernimiento; la no presentación de los productos o etiquetado en una forma que sea falsa, equívoca o engañosa, o susceptible de crear una impresión errónea respecto de su naturaleza; la utilización de declaraciones de propiedades nutricionales siempre acompañadas de declaraciones de nutrientes, justificadas y en armonía con la política nacional de nutrición; la obligatoriedad de todo alimento preenvasado de declarar la lista de ingredientes que lo componen; la obligatoriedad de todo alimento preenvasado para regímenes especiales o que posea alguna declaración de propiedades, de ser acompañado de una declaración de nutrientes, siendo ésta facultativa para el resto de los alimentos preenvasados; la expresión de los datos en caracteres claros, bien visibles, indelebles y fáciles de leer por el consumidor en circunstancias normales de compra y uso.

#### **El etiquetado frontal. Concepto y recepción en la normativa internacional.**

El etiquetado frontal es una información complementaria que se presenta de manera gráfica en el área frontal de exhibición de los productos. Hay distintos sistemas: el etiquetado semáforo, el etiquetado a partir de estrellas, el etiquetado a partir de octágonos negros, etc. Lo que se pretende, en cualquiera de las variantes, es que de una manera sencilla se destaque el alto contenido de nutrientes críticos; como el azúcar, el sodio, las calorías y las grasas. Ello debido a la complejidad y poca legibilidad que revisten las declaraciones nutricionales, con la consecuente dificultad para entenderlas del consumidor medio. Se trata de un etiquetado complementario, porque no se busca reemplazar a las declaraciones nutricionales, sino añadirlo a éstas.

Está ampliamente reconocida la eficacia de este etiquetado como política pública para la protección del derecho a la salud de la población, al ofrecer información clara y simple al consumidor para tomar su decisión; y además, presionar a la industria alimentaria para que reduzca los niveles de nutrientes críticos presentes en sus productos<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> “La Agencia Regulatoria de Alimentos del Reino Unido (FSA), que es un referente al nivel mundial, implementó, de manera voluntaria, el semáforo nutricional en los alimentos procesados, el mismo que presenta el contenido de nutrientes y los clasifica como contenido alto medio bajo. El estudio “Full Regulatory Impact Assessment” evidenció que el semáforo nutricional en UK orientó a los consumidores a realizar elecciones más saludables, mostrando que el sistema de etiquetado de tipo semáforo nutricional tendría un impacto positivo en la selección de alimentos por parte de los consumidores, lo cual a su vez impactaría en el estado de salud y bienestar de la población (FSA, 2006; 2011; 2013a; 2013b).

Similarmente, un estudio realizado en Nueva Zelanda evaluó la eficacia de varios tipos de etiquetado frontal de alimentos con relación a la selección de alimentos procesados por parte de los consumidores: panel de información nutricional, guía de consumo diario de alimentos, semáforo nutricional y sistema de estrellas. Los investigadores encontraron que los participantes del estudio emitieron respuestas similares en relación a la selección de alimentos con las etiquetas de tipo semáforo y estrellas (etiquetas gráficas). Pero el sistema de etiquetado de tipo semáforo nutricional tuvo un impacto significativamente mayor en disminuir la preferencia de alimentos con un perfil nutricional menos saludable. Los investigadores, designados por los tomadores de decisión en cuanto a políticas de salud de Nueva Zelanda, sugirieron la adopción del etiquetado de tipo semáforo, como la mejor opción para entender el contenido nutricional de los alimentos procesados e influir positivamente en la selección de alimentos por parte de los consumidores (Maubach et al., 2014).

En la misma línea de investigación, una revisión sistemática de 38 artículos científicos que evaluó los efectos del sistema de etiquetado frontal en los consumidores, concluyó que los participantes identificaron de forma más fácil, alimentos más saludables mediante etiquetas frontales. Los sistemas de etiquetado frontal con gráficas de colores, que indican los niveles de los nutrientes, como el semáforo, facilitaron al consumidor la selección de alimentos saludables. Por el

Al respecto, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en septiembre del 2011, la *Declaración Política sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles (Resolución A/66/L.1)* en donde exhortó al sector privado, cuando procediera, a reformular los productos para ofrecer opciones más saludables que se ajusten a las normas pertinentes en cuanto a la información nutricional y al etiquetado, incluida la información sobre el contenido de azúcares, sal y grasas<sup>10</sup>.

Por otra parte, El *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia* aprobado por la unanimidad de los países de la Región de las Américas en ocasión del 53° Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y 66° sesión del Comité Regional de la Organización Mundial de la Salud para las Américas, instó a los estados a reglamentar la publicidad y el etiquetado de los alimentos, a mejorar los ambientes escolares de alimentación y la actividad física, y a promover la lactancia materna y la alimentación saludable<sup>11</sup>.

A su vez, la *Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud*, determinó que “los consumidores tienen derecho a recibir una información exacta, estandarizada y comprensible sobre el contenido de los productos alimenticios, que les permita adoptar decisiones saludables. Los gobiernos pueden exigir que se facilite información sobre aspectos nutricionales claves, como se propone en las *Directrices del Codex sobre Etiquetado Nutricional*”<sup>12</sup>; e instó a los Estados a adoptar un etiquetado de los alimentos que sea sencillo, claro y coherente, donde las declaraciones sobre las propiedades relacionadas con la salud no engañen al público acerca de los beneficios nutricionales y estén basadas en pruebas científicas<sup>13</sup>.

En febrero de 2016 se presentó el “*Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*”<sup>14</sup>, una herramienta que podría ayudar a los gobiernos a desarrollar las medidas mencionadas anteriormente, ya que establece los criterios para definir los niveles excesivos de sal, azúcar y grasa en alimentos y bebidas procesados. Tal como lo establece el mismo documento, se trata de un modelo que podría ser receptado por los países a los fines de crear entornos que favorecieran una alimentación sana:

---

contrario, los consumidores tuvieron dificultad en comprender las etiquetas que exponían mediante gramaje y numéricamente el contenido de nutrientes (Hersey et al., 2013). Finalmente, Rivera-Dommarco (2012) reporta que la literatura existente es sólida en demostrar la utilidad de adoptar un sistema de etiquetado frontal de alimentos, simple, con un solo sello, fácil de entender, y que sea establecido de manera independiente de la industria de alimentos, como producto de la revisión de la experiencia internacional, por un comité de expertos.”

FREIRE, Wilma,B.; WATERS, William F.; RIVAS-MARIÑO, Gabriela; NGUYEN, Tien y RIVAS, Patricio. *Evaluación Cualitativa del Sistema de Reglamento Sanitario de Alimentos Procesados del Ecuador* (inédito), p. 6-7.

<sup>10</sup>“Adoptar medidas para aplicar la serie de recomendaciones de la OMS encaminadas a reducir los efectos de la promoción de alimentos y bebidas no alcohólicas malsanos dirigida a los niños, teniendo en cuenta la legislación y las políticas nacionales existentes; considerar la posibilidad de producir y promover un mayor número de productos alimentarios que formen parte de una dieta sana, lo que entraña reformular los productos para ofrecer opciones más saludables que sean asequibles y accesibles y se ajusten a las normas pertinentes en cuanto a la información nutricional y al etiquetado, incluida la información sobre el contenido de azúcares, sal y grasas y, cuando proceda, grasas trans”. Asamblea General de Naciones Unidas (2011). *Declaración Política sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles (Resolución A/66/L.1)*, p. 8-9. Recuperado de: [http://www.who.int/cardiovascular\\_diseases/15032013\\_updated\\_revised\\_draft\\_action\\_plan\\_spanish.pdf](http://www.who.int/cardiovascular_diseases/15032013_updated_revised_draft_action_plan_spanish.pdf)

<sup>11</sup> Comité Regional de la Organización Mundial de la Salud para las Américas (2014). *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*, p. 5. Recuperado de: [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&Itemid=270&gid=28899&lang=es](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&Itemid=270&gid=28899&lang=es)

<sup>12</sup> Asamblea Mundial de la Salud (2004). “*Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud*”, p. 9. Recuperado de: [http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy\\_spanish\\_web.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_spanish_web.pdf)

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>14</sup> Organización Panamericana de la Salud. *Modelo de perfil de nutrientes*. Disponible en: [http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/18622/9789275318737\\_spa.pdf?sequence=8&isAllowed=y](http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/18622/9789275318737_spa.pdf?sequence=8&isAllowed=y)

podría ser aplicado tanto en el ámbito regulatorio, por medio de restricciones de la publicidad de alimentos dirigida a niños; como dentro de una industria de alimentos, por ejemplo, sirviendo de hoja de ruta para guiar mejoras en la calidad nutricional de los productos ofrecidos en el mercado; o para diseñar el etiquetado frontal de ciertos alimentos<sup>15</sup>.

La normativa del Codex no incluye ninguna referencia expresa a la implementación obligatoria del etiquetado frontal, a diferencia de otras medidas que sí tienen una recepción expresa. No obstante ello, el etiquetado frontal obligatorio se constituye como una medida tendiente a hacer efectivos algunos de los principios consagrados por el Códex, tales como: la constitución del etiquetado nutricional como medio para facilitar al consumidor datos sobre los alimentos y para que pueda elegir su alimentación con discernimiento; la no presentación de los productos o etiquetado en una forma que sea falsa, equívoca o engañosa; la expresión de los datos en caracteres claros, bien visibles, indelebles y fáciles de leer por el consumidor en circunstancias normales de compra y uso.

En este sentido, en la reunión del Comité de Etiquetado llevada a cabo en mayo del 2016 en Canadá, Costa Rica formuló una propuesta nacional que incluía la incorporación del etiquetado frontal como parte de la información que ha de estar presente en los envases de los alimentos<sup>16</sup> y, junto con Nueva Zelanda, elaboraron un documento de proyecto<sup>17</sup> para someterlo al examen del Comité a los fines de fijar lineamientos armonizados y evitar que se continúen generando Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) por la proliferación de esquemas de etiquetado distintos; de modo que no constituya el etiquetado frontal una dificultad para exportar a los países que deciden implementarlo. La propuesta fue recibida con beneplácito por los miembros del Comité de Etiquetado Nutricional, aunque tal como se mencionó anteriormente, éste es el inicio de un largo proceso: para que se constituya como normativa del Codex se necesitará de la posterior aprobación por consenso de la Comisión del Codex.

### **El Tratado de Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio y su vinculación con el Codex Alimentarius.**

En materia de alimentos, la Organización Mundial del Comercio le ha otorgado al Codex el carácter de organización estandarizante: los tratados celebrados en su marco, utilizan las normas del Codex a modo de referencia, obligando a los estados miembros a basarse en ellas; tal es el caso del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y del Tratado de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). *“Si bien la labor de la Comisión del Códex Alimentarius fue siempre reconocida por la solidez técnica y científica de sus*

<sup>15</sup> CESNI. *Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*. Recuperado de: <http://www.cesni.org.ar/index.php/modelo-de-perfil-de-nutrientes-de-la-organizacion-panamericana-de-la-salud/>

<sup>16</sup> Comité del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos (2016). *Informe de la 43.ª Reunión*, Ottawa. Disponible en: [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?lnk=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43\\_CRD6s.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?lnk=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43_CRD6s.pdf)

[http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43\\_CRD20x.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43_CRD20x.pdf)

[http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-714-43%252FReport%252FREP16\\_FLs.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-714-43%252FReport%252FREP16_FLs.pdf)

<sup>17</sup> Comité del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos (2016). *Proposal for New York on Front of Pack Nutrition Labelling*. Project document from Costa Rica and New Zealand. Disponible en inglés, en: [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43\\_CRD20x.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43_CRD20x.pdf)

*recomendaciones, a partir de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), dicha actividad se tornó particularmente importante y estratégica”<sup>18</sup>.*

En este sentido, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, aunque 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, recomienda a los Miembros de la OMC que basen sus medidas en normas internacionales, como medio de facilitar el comercio y no crear obstáculos innecesarios al mismo<sup>19</sup>. En el caso específico de la comercialización internacional de alimentos, la norma de referencia es el Código Alimentarius.

Este acuerdo, en su art 2 párrafo 2, establece que los miembros no deben elaborar, adoptar o aplicar reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional, no deben restringir el comercio internacional más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Y cita de manera ejemplificativa cuáles podrían ser considerados objetivos legítimos: 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. A su vez, establece que la evaluación de los riesgos debe hacerse conforme, entre otras cosas, la información científica y técnica disponible, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos<sup>20</sup>.

El art 2 párrafo 4 recepta el principio de armonización, disponiendo que si existieran normas internacionales pertinentes o fuera inminente su formulación definitiva, los Miembros deben utilizar 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 fueran 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<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2009). *Manual de buenas prácticas de participación en reuniones del Codex Alimentarius*, p. 8. San José. Recuperado de: <http://www.sidalc.net/repdoc/A3723E/A3723E.PDF>

<sup>19</sup> “El objetivo del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) es que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad no sean discriminatorios ni creen obstáculos innecesarios al comercio. Al mismo tiempo, 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. El Acuerdo OTC recomienda firmemente a los Miembros que basen sus medidas en normas internacionales como medio de facilitar el comercio. Las disposiciones sobre transparencia del Acuerdo tienen por objeto crear un entorno comercial previsible”. Organización Mundial del Comercio. Recuperado de: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tbt\\_s/tbt\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_s.htm)

<sup>20</sup> Artículo 2, párrafo 2: “Los Miembros se asegurarán de que no se elaboren, adopten o apliquen reglamentos técnicos que tengan por objeto o efecto crear obstáculos innecesarios al comercio internacional. A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo. Tales objetivos legítimos son, entre otros: los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente. Al evaluar esos riesgos, los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos” Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*, p. 132. Recuperado de: [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/17-tbt.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt.pdf)

<sup>21</sup> Artículo 2, párrafo 4: “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”. Ibidem, p 132-133

Y el art 2 párrafo 5, agrega: *“siempre que un reglamento técnico se elabore, adopte o aplique para alcanzar uno de los objetivos legítimos mencionados expresamente en el párrafo 2, y esté en conformidad con las normas internacionales pertinentes, se presumirá, a reserva de impugnación, que no crea un obstáculo innecesario al comercio internacional”.*

De la lectura integrada de estos párrafos se desprende que las normas internacionales, en este caso las normas del Codex, se constituyen como parámetro y punto de referencia para determinar cuándo un reglamento técnico constituye un obstáculo innecesario al comercio: *“la armonización de las normas nacionales con las adoptadas por las organizaciones internacionales, tiene una presunción de consistencia jurídica con las obligaciones de los estados miembros ante la OMC”<sup>22</sup>.*

Por el contrario, cuando la normativa local no está de acuerdo con las normas adoptadas por organizaciones internacionales, la presunción mencionada anteriormente, se cae, y para alcanzar dicha consistencia jurídica con las obligaciones emanadas de la OMC, se deben reunir las siguientes condiciones:

- que la razón que funda tal discordancia, responda a objetivos legítimos, tales como los mencionados en el artículo;
- que las normas internacionales sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos;
- que la medida sea proporcional y necesaria: no deberá restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar estos objetivos. Se debe aplicar siempre la medida disponible que sea menos restrictiva del comercio;
- que la evaluación de los riesgos que la medida intenta evitar, se haga conforme a la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos.

Queda por determinar qué normas del Códex Alimentarius se constituyen como punto de referencia de la OMC: esto es, si sólo las disposiciones receptadas expresamente por el Códex Alimentarius califican como tal, o también se incluyen aquellas medidas tendientes a hacer efectivos los principios consagrados por el Códex pese a que no estén expresamente receptadas. Como se podrá advertir a partir de la lectura integral del trabajo, en este caso la interpretación se ha limitado a las disposiciones expresamente consagradas.

Es válido aclarar que las medidas adoptadas por los estados, también habrán de estarse a otros principios que informan al Acuerdo sobre OMT: el principio de no discriminación, que implica que al aplicar reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de conformidad, los miembros no discriminen entre productos importados y productos similares del país, o entre productos importados de diferentes países; el principio de equivalencia de las prescripciones técnicas, o el reconocimiento mutuo de los procedimientos de evaluación de conformidad; y el principio de transparencia, esto es que todos los reglamentos técnicos y los procedimientos de evaluación de conformidad que no se basen en normas internacionales y que puedan afectar el comercio han de ser publicados y deben ser notificados a la OMC. Salvo en situaciones de urgencia, los miembros deben dar tiempo para que se formulen reparos cuando preparan reglamentos nuevos y se puedan tener en cuenta esas observaciones<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2009). *Manual de buenas prácticas de participación en reuniones del Codex Alimentarius*, p. 9. San José. Recuperado de: <http://www.sidalc.net/reprodoc/A3723E/A3723E.PDF>

<sup>23</sup> NU CEPAL, Oficina de Buenos Aires (2005). *La calidad en alimentos como barrera para-arancelaria*, p. 50. Buenos Aires: CEPAL.

### **Argumentos que utiliza la industria alimentaria para impedir u obstaculizar el avance en la implementación del etiquetado frontal.**

La industria alimentaria ha expresado en reiteradas ocasiones su preocupación por la implementación del etiquetado frontal obligatorio. Así, la Alianza Latinoamericana de Asociaciones de la Industria de Alimentos y Bebidas (ALAIAB) en la Declaración de Quito de 2015, manifestó su preocupación por la ligereza técnica y científica que muestran propuestas regulatorias que establecen parámetros nutricionales, a partir de los cuales se generan juicios de valor con respecto a la idoneidad de productos específicos, que se traducen en marcos regulatorios orientados a reducir el consumo de alimentos y nutrientes esenciales para sostener la vida humana. Sostuvo que para lograr dicho objetivo se utilizan elementos como el etiquetado nutricional, la publicidad de alimentos o los impuestos; y que éste es un enfoque negativo y poco efectivo que debe replantearse a través del diálogo público-privado<sup>24</sup>. También instó a las asociaciones a insistir con urgencia ante las autoridades respectivas, para que los países ratifiquen la preocupación o rechazo por la manera abierta en que algunos países están violando compromisos internacionales en materia de comercio internacional; y ratificó la urgencia de plantear estas preocupaciones ante instancias como la OMC y el Codex Alimentarius<sup>25</sup>.

En la reunión de Washington D.C, ALAIAB expuso nuevamente la preocupación de las asociaciones miembros ante el avance de regulaciones que con carencia de justificación científica, están desarmonizando el marco normativo internacional e introduciendo barreras injustificadas al comercio que afectan el crecimiento y el empleo en todos los países, sin que esté comprobada la efectividad en la obtención de los objetivos que las justifican<sup>26</sup>. También advirtió sobre las consecuencias de dejar de lado instancias como el Codex Alimentarius se hizo un llamado para la construcción conjunta, público-privada, de medidas alternativas menos restrictivas al comercio y que sean realmente eficaces en la obtención del objetivo mutuamente compartido de promoción de la salud<sup>27</sup>.

<sup>24</sup>Alianza Latinoamericana de Asociaciones de la Industria de Alimentos y Bebidas (2015) *Declaración de Quito*. Recuperado de: [http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/declaracion\\_quito.pdf](http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/declaracion_quito.pdf)

<sup>25</sup>Idem

<sup>26</sup>"En este sentido, se establece el siguiente objetivo para la reunión: manifestar la preocupación de las asociaciones miembros de ALAIAB ante el avance de regulaciones, que con carencia de justificación científica, están desarmonizando el marco normativo internacional e introduciendo barreras injustificadas al comercio que terminará afectando el crecimiento y el empleo en todos los países. Entre los principales temas comentados como necesarios de desarrollar se encuentran: creación de obstáculos y barreras al comercio con afectaciones reales, impactos sobre la producción lechera en Ecuador por la ejecución del etiquetado semáforo, necesidad de enfocar la agenda hacia temas de innovación, desarrollo tecnológico y abastecimiento seguro de alimentos y materias primas, necesidad de mayor fuerza de Estados Unidos ante los organismos internacionales y regionales que ven la materia". Alianza Latinoamericana de Asociaciones de la Industria de Alimentos y Bebidas (2015). *Acta No2/2015 Washington D.C, 7-8-9 septiembre 2015*. Recuperado de: <http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/10/ACTA-ALAIAB-07-final.pdf>

<sup>27</sup>4. ALAIAB recalca preocupación por la desarmonización de la reglamentación técnica internacional en materia de etiquetado, donde se deja de lado la razón de ser de instancias como el CODEX ALIMENTARIUS y se generan impactos negativos sobre el comercio de manera innecesaria. ALAIAB recalca su preocupación ante organismos mundiales y gobiernos de la región, por el proceso de desarmonización internacional de la reglamentación técnica relacionada con el etiquetado de los alimentos procesados. ALAIAB considera que la proliferación de leyes e iniciativas en la región, sin adecuado sustento científico, incentivan la aplicación de criterios técnicos distintos en diferentes países para el cumplimiento de dicha normativa. Este elemento se ha convertido en una variable que amenaza innecesariamente el comercio internacional, sin que esté comprobada su efectividad en la obtención de los objetivos que las justifican. ALAIAB hace un llamado para la construcción conjunta, público-privada, de medidas alternativas menos restrictivas al comercio y que sean realmente eficaces en la obtención del objetivo mutuamente compartido de promoción de la salud". Alianza Latinoamericana de Asociaciones de la Industria de Alimentos y Bebidas (2015). *Declaración de Washington*. Recuperado de: <http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/DECLARACION-DE-WASHINGTON.pdf>

La presión ejercida por la industria alimentaria no se limita a los casos en los que un Estado está en proceso de implementación de la medida; sino que también se extiende a aquellos casos en los que el etiquetado frontal obligatorio ya fue incorporado a la normativa nacional, pretendiendo que el gobierno retroceda en la medida. Esto fue lo acontecido recientemente en Ecuador, en donde el Ministerio de Industrias y Productividad presentó una propuesta, sin la debida notificación al Ministerio de Salud, para modificar el actual etiquetado de alimentos procesados, propuesta que finalmente no prosperó. Ecuador ha alcanzado un alto nivel de protección del derecho a la salud a través del etiquetado semáforo; es por ello que la propuesta del Ministerio de Industrias y Productividad implicaba una violación del principio de progresividad, al significar un retroceso en el nivel de protección de derechos alcanzado<sup>28</sup>.

### **Solución de diferencias en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.**

El acuerdo, en su art 2 párrafo 5, establece que *“todo Miembro que elabore, adopte o aplique un reglamento técnico que pueda tener un efecto significativo en el comercio de otros Miembros explicará, a petición de otro Miembro, la justificación del mismo a tenor de las disposiciones de los párrafos 2 a 4 del presente artículo”*<sup>29</sup>. Esto se lleva a cabo a través del *examen de medidas específicas*: los Miembros y observadores, en el Comité del OTC, debaten preocupaciones comerciales específicas que resultan generalmente de las notificaciones recibidas sobre leyes, reglamentos o procedimientos específicos que afectan a las relaciones comerciales entre ellos. Allí los Miembros plantean tales preocupaciones para obtener más información sobre el alcance y la aplicación de un reglamento nacional, y toman como referencia las obligaciones fundamentales en materia de OTC<sup>30</sup>.

En el supuesto caso que estas justificaciones no fueran suficientes, se procede a zanjar la diferencia a través del *proceso de solución de diferencias*. El proceso se inicia con la presentación del reclamo ante el Comité de Obstáculos Técnicos de la OMC; a tales fines se crea una comisión de tres integrantes consensuados entre ambas partes, quienes revisarán la legislación en cuestión, con citaciones e indagatorias de diverso tipo; para luego emitir un informe final que tiene carácter de sentencia. Si el resultado es negativo, los países deben ponerse de acuerdo respecto de cómo subsanarán la controversia. Aquí las opciones son múltiples, y van desde que el país demandando retroceda con la medida, y hasta el extremo de que el país que denuncia pida “retaliar” un producto o sector del otro. Es decir, si Estados Unidos quisiera afectar a Chile por ejemplo, podría subir los aranceles de productos sensibles para la economía chilena, incluso por sobre los Acuerdos de Libre Comercio<sup>31</sup>.

### **La experiencia Chilena como ejemplo de los obstáculos que debe sortear un Estado que pretende implementar el etiquetado frontal obligatorio.**

La Ley 20.606 de Composición Nutricional y Publicidad de los Alimentos fue sancionada en el año 2012 y pese a que su reglamento (decreto 13/2015) debía sancionarse en el plazo de un año a contar de la fecha de publicación de la ley, éste fue sancionado recién en el año 2015.

<sup>28</sup> Coalición Latinoamericana de Alimentación Saludable (2016). *Carta de la Coalición Latinoamericana de Alimentación Saludable (CLAS) al Presidente de Ecuador Rafael Correa*. Recuperado de: <http://www.interamericanheart.org/spa/images/NUTRITION/CLASecuardomanteneretiquetado160824web.pdf>

<sup>29</sup> Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*, p. 133. Recuperado de: [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/17-tbt.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt.pdf)

<sup>30</sup> Organización Mundial del Comercio. Recuperado de: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tbt\\_s/tbt\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_s.htm)

<sup>31</sup> DURANTE, Nicolás (2015). *Canadá, EE.UU. y México reclaman contra Chile ante la OMC por nuevo rotulado nutricional*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/canada-eeuu-y-mexico-reclaman-contra-chile-ante-la-omc-por-nuevo-rotulado/>

La ley tiene como propósito disminuir el impacto de la obesidad en la población de ese país, principalmente la infantil. Ello, mediante una serie de medidas entre las que se encuentra la imposición obligatoria del etiquetado frontal en los envases de alimentos altos en nutrientes críticos: esto es, un etiquetado identificativo con la mención “alto en” cuando un alimento envasado exceda las cantidades de nutrientes críticos fijadas.

El decreto 13/2015 especifica en qué casos habrá de incorporarse dicha etiqueta; cuáles son los límites de nutrientes críticos (sodio, azúcar, grasas, calorías) superados los cuales el alimento debe incorporar el rótulo; y determina las características formales de éste<sup>32</sup>.

Es válido aclarar que los límites de nutrientes críticos por encima de los cuales un alimento debe incorporar el rótulo “alto en”, son de aplicación progresiva: se incluyó un plazo de 12 meses para su entrada en vigencia, y a su vez se consideró una implementación gradual en cuatro años: se establecen límites que progresivamente se hacen más estrictos hasta llegar, en un período de cuatro años, a los máximos tolerables. Esto responde a la importancia de la adaptación para operar la modificación del etiquetado de alimentos, a la vez que se busca crear incentivos para el desarrollo de mejoras tecnológicas tendientes a la disminución de la presencia de nutrientes críticos en los alimentos y producción de alimentos que tengan un perfil nutricional tendiente a evitarlas ENT<sup>33</sup>.

La nueva normativa rige tanto para alimentos nacionales como importados; y al regularse cuestiones que hacen a la calidad alimentaria, se encuentra alcanzada por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

En sesiones del Comité del OTC celebradas entre marzo de 2013 y 2015, miembros de la OMC, encabezados por Estados Unidos, plantearon su preocupación por el contenido de esta ley y su respectivo reglamento. Pese a que los países, en general, reconocían como legítimo el objetivo de Chile de proporcionar una información nutricional que contribuyera a la reducción de problemas de salud pública tan relevantes como la obesidad, consideraban que las acciones propuestas en la ley no eran las más adecuadas. Los principales argumentos al respecto, fueron: la falta de pruebas científicas suficientes sobre cuál es el umbral de riesgo relativo a nutrientes nocivos para el público general, dadas las particularidades de cada individuo; la discriminación que se produciría respecto las empresas extranjeras debido a que deberían adaptar los envases de sus productos única y específicamente para el mercado chileno; la falta de tiempo suficiente entre la notificación de la medida en enero del 2013, y la fecha de entrada en vigor prevista en julio del 2013, lo que no posibilitaría la consideración por parte de Chile de las observaciones

---

<sup>32</sup>“Cuando a un alimento o producto alimenticio se le haya adicionado sodio, azúcares o grasas saturadas, y su contenido supere el valor establecido en la Tabla No 1 del presente artículo, deberá rotular la o las características nutricionales relativas al nutriente adicionado. En el caso de la energía, se deberá rotular su contenido cuando se le haya adicionado azúcares, miel, jarabes, o grasas saturadas, y se supere el valor establecido en la referida tabla. (...) La forma de destacar las características nutricionales indicadas en el inciso primero de este artículo será rotulando un símbolo octagonal de fondo color negro y borde blanco, y en su interior el texto "ALTO EN", seguido de: "GRASAS SATURADAS", "SODIO", "AZÚCARES" o "CALORÍAS", en uno o más símbolos independientes, según corresponda. Las letras del texto deberán ser mayúsculas y de color blanco. Además, en el mismo símbolo, deberá inscribirse en letras blancas, la frase "Ministerio de Salud", según el diagrama No 1 del presente artículo. El o los símbolos referidos se ubicarán en la cara principal de la etiqueta de los productos”. Ministerio de Salud de Chile. *Decreto Reglamentario 13/2015*. Recuperado de: [http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/08/decreto\\_etiquetado\\_alimentos\\_2015.pdf](http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/08/decreto_etiquetado_alimentos_2015.pdf)

<sup>33</sup> Ministerio de Salud de Chile, Subsecretaría de Salud Pública, División de Políticas Públicas Saludables y Promoción, Departamento de Nutrición y Alimentos. *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*. Recuperado de: <http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/08/CONSOLIDADO-DE-RESPUESTAS-A-OBSERVACIONES-RECIBIDAS-DURANTE-CONSULTA-P%C3%9ABLICA.pdf>

del resto de países miembros del Acuerdo de OTC, además de resultar insuficiente la información a disposición de los otros países; la existencia de una normativa internacional de referencia, el Codex Alimentarius, sobre indicaciones nutricionales de los alimentos que serviría para los fines perseguidos por Chile, pero que resultaría menos lesiva<sup>34</sup>. A su vez, Chile presentó sus argumentos en favor de la ley: adujo la necesidad de atender el grave problema que representa la obesidad en el país y manifestó que habían sido tomadas en consideración las observaciones efectuadas por los demás países<sup>35</sup>.

Paralelamente, Chile se sometió al examen de política comercial ante la Organización Mundial de Comercio, y parte de las consultas a responder<sup>36</sup> también estuvieron relacionadas con la Ley de Etiquetado Nutricional. Chile, Brasil, Estados Unidos, Trinidad y Tobago, y Colombia, manifestaron su preocupación por la implementación de esta medida<sup>3738</sup>; también el informe de la secretaria determinó que durante el

<sup>34</sup> BOZA MARTINEZ, Sofia (2015) Ley de Alimentos: Chile a examen ante la Organización Mundial de Comercio. Recuperado de: <http://www.guidogirardi.cl/temas-del-dia/comida-chatarra/ley-de-alimentos-chile-examen-ante-la-organizacion-mundial-de-comercio/>

<sup>35</sup> "5 RESPUESTAS DEL REPRESENTANTE DE CHILE Y OTRAS OBSERVACIONES 5.29. Respecto a la preocupación manifestada por algunos Miembros sobre el reglamento que implementa la Ley 20.606, relativa al etiquetado nutricional, puedo indicar que el Gobierno ha analizado con profundidad todas las observaciones presentadas, las que han sido consideradas para concluir una reglamentación que no restrinja el comercio más de lo necesario a la vez de alcanzar nuestro objetivo legítimo de política: combatir la obesidad. El proyecto de reglamento fue recientemente reingresado a la Contraloría General de la República con el fin de concluir el proceso interno, que finaliza con la próxima publicación en el diario oficial de Chile. Precisamente el día de ayer, la Contraloría General de la República tomó razón de este decreto para luego entrar en vigencia en los próximos días. Estamos abiertos para seguir dialogando respecto a consultas y dudas que las delegaciones nos puedan plantear sobre esta materia." Organización Mundial del Comercio, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Examen de las Políticas Comerciales. Recuperado de: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/DDFDocuments/134297/s/.../M315.pdf](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/134297/s/.../M315.pdf)

<sup>36</sup> En el presente documento figuran las preguntas presentadas anticipadamente por escrito y las preguntas adicionales de los Miembros de la OMC, así como las respuestas facilitadas por Chile: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/DDFDocuments/134393/.../M315A1.pdf](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/134393/.../M315A1.pdf)

<sup>37</sup> "Brasil. 4.28. Quiero señalar que, como interlocutor comercial importante de Chile en el ámbito de las agroempresas, el Brasil está seriamente preocupado por los nuevos requisitos de etiquetado para los productos alimentarios, conocidos como la "Ley Súper 8". Aunque comparte el firme compromiso de Chile con la salud pública, hemos recalado repetidamente que los nuevos requisitos parecen ser mucho más restrictivos del comercio de lo necesario para satisfacer el objetivo legítimo de ayudar a la población a tomar decisiones de nutrición correctas cuando compran alimentos. 4.29. Nos complace la decisión adoptada la semana pasada por el Ministerio de Salud de retirar el texto del Decreto Supremo N° 977/96 de la Contraloría General. Esta decisión demuestra que las autoridades nacionales de Chile son sensibles a las preocupaciones del público en su país y en el exterior. Confiamos en que el proceso de revisión de la reglamentación propuesta se realizará con miras a minimizar las restricciones indebidas al tiempo que se procura establecer mejores normas nutricionales.

"Estados Unidos. 4.73. Si bien los Estados Unidos aprecian nuestra amplia colaboración con Chile en su proyecto de reglamentación del etiquetado nutricional y apoyan decididamente los objetivos de salud pública de Chile, nos preocupan todavía algunos elementos del proyecto de reglamento que podrían confundir a los consumidores y tener un impacto negativo en las exportaciones de los Estados Unidos".

"Trinidad y Tobago 4.180. El enfoque de Chile con respecto a la transparencia y al proteccionismo es en su mayor parte positivo, aunque mi delegación tiene algunas preocupaciones con respecto a sus requisitos de etiquetado y sus medidas sanitarias y fitosanitarias. Mi delegación formuló además preguntas relativas a sus procedimientos aduaneros, la valoración en aduana y el marco jurídico relacionado con su régimen de inversión extranjera

"Colombia. 4.224. En materia de reglamentos técnicos, el informe de la Secretaría señala que la elaboración y aplicación respectiva de reglamentos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad son basados en los principios de no discriminación y transparencia. En esta materia, queremos aprovechar la ocasión para recordar las preocupaciones de Colombia en torno a la Ley de contenido nutricional y etiquetado de alimentos y el Decreto por el que se establece el reglamento sanitario de los alimentos. En opinión de Colombia, estas contienen disposiciones con potencial para afectar el

período examinado se habían presentado ante el Comité de Obstáculos Técnicos de la OMC dos preocupaciones o reclamaciones relacionadas con los reglamentos técnicos aplicados por Chile, una de ellas en torno al reglamento de etiquetado nutricional de alimentos.<sup>39</sup>

### Conclusión

La obesidad es un problema de salud pública de gran magnitud, considerada por la OMS como una epidemia mundial. Dentro de los principales factores que la promueven, se incluyen el consumo elevado de productos de bajo valor nutricional y altos contenidos de azúcar, grasas y sal. Es por ello que la implementación de un etiquetado frontal obligatorio constituye una medida de salud pública que podría contribuir a combatirla: innumerables estudios dan cuenta de la eficacia del etiquetado frontal en la selección de alimentos procesados por parte de los consumidores, disminuyendo la preferencia de alimentos con un perfil nutricional menos saludable.

Por su parte, el Codex Alimentarius no incluye de manera expresa al etiquetado frontal, aunque éste se constituye como una medida tendiente a hacer efectivos algunos de sus principios, tales como: la constitución del etiquetado nutricional como medio para facilitar al consumidor datos sobre los alimentos y para que pueda elegir su alimentación con discernimiento; la no presentación de los productos o etiquetado en una forma que sea falsa, equívoca o engañosa; la expresión de los datos en caracteres claros, bien visibles, indelebles y fáciles de leer por el consumidor en circunstancias normales de compra y uso.

Pero a partir del presente trabajo, se puede advertir que la Organización Mundial del Comercio sólo ha tomado como punto de referencia indiscutido para la armonización local y para la solución de disputas en esta materia, a las medidas que expresamente receptó el Código. Esta interpretación facilita la presentación por parte de la industria alimentaria de rechazos y reclamos al calificarlo como barrera al comercio internacional, frente a los Estados que pretenden avanzar en la implementación del etiquetado frontal obligatorio. La experiencia chilena constituye un claro ejemplo de ello.

---

comercio, pues creemos exceden la exigencia de la regulación de los niveles establecidos por los organismos internacionales (Codex Alimentarius)." Organización Mundial del Comercio, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (2015) Examen de las Políticas Comerciales. Recuperado de: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/DDFDocuments/134297/s/.../M315.pdf](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/134297/s/.../M315.pdf)

<sup>38</sup> "6. OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE A MODO DE CONCLUSIÓN

6.10. En líneas generales, los Miembros han elogiado a Chile por su régimen globalmente abierto y transparente; sin embargo, consideran que en algunos ámbitos específicos Chile podría mejorar su régimen comercial. A este respecto, los Miembros han cuestionado diversos aspectos de los nuevos requisitos de etiquetado de Chile, que parecen restringir el comercio más de lo necesario para alcanzar objetivos legítimos de salud pública. En cuanto a la propiedad intelectual, se han planteado algunas preguntas e inquietudes sobre: el derecho de autor y la protección de los programas codificados; el control del material proporcionado a través de Internet; la protección de los productos farmacéuticos y agroquímicos; y la mejora de la protección de las plantas y la ratificación del Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV). Se ha tomado nota del programa implementado en 2011 para promover el registro de indicaciones geográficas". Organización Mundial del Comercio, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (2015) Examen de las Políticas Comerciales. Recuperado de: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/DDFDocuments/134297/s/.../M315.pdf](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/134297/s/.../M315.pdf)

<sup>39</sup> 3.81. Durante el período examinado, se presentaron ante el Comité de Obstáculos Técnicos de la OMC dos preocupaciones o reclamaciones relacionadas con los reglamentos técnicos aplicados por Chile. La primera se refirió al Reglamento de etiquetado nutricional de alimentos, y fue una preocupación expresada por el Canadá, los Estados Unidos y México. La segunda fue una preocupación manifestada por los Estados Unidos sobre el Protocolo de la SEC con respecto a las impresoras." EXAMEN DE LAS POLÍTICAS COMERCIALES INFORME DE LA SECRETARÍA CHILE 5 de mayo de 2015. Ver en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/s315\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s315_s.pdf)

Es por esto que la inclusión del etiquetado frontal de manera expresa dentro de la normativa del Codex, implicaría su incorporación a la normativa internacional tomada como punto de referencia por parte de la Organización Mundial del Comercio, y simplificaría y facilitaríalos procesos de implementación del mismo a nivel nacional. Ello, por cuanto como se dijo anteriormente, las normas locales que estén acordes con las normas internacionales, llevan ínsitas una presunción de consistencia jurídica respecto las obligaciones de los estados miembros ante la OMC.

Por último, destacar que el derecho esencial a la información del consumidor se ve vulnerado muchas veces por etiquetas poco claras, ilegibles y con conceptos difíciles de entender por el consumidor medio, y la implementación de un etiquetado frontal obligatorio en las normativas nacionales contribuiría a revertir esta situación.

### Bibliografía

- Alianza Latinoamericana de Asociaciones de la Industria de Alimentos y Bebidas (2015). *Acta No2/2015 Washington D.C, 7-8-9 septiembre 2015*. Recuperado de:  
<http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/10/ACTA-ALAIAB-07-final.pdf>
- Alianza Latinoamericana de Asociaciones de la Industria de Alimentos y Bebidas (2015) *Declaración de Quito*. Recuperado de: [http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/declaracion\\_quito.pdf](http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/declaracion_quito.pdf)
- Alianza Latinoamericana de Asociaciones de la Industria de Alimentos y Bebidas (2015). *Declaración de Washington*. Recuperado de: <http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/DECLARACION-DE-WASHINGTON.pdf>
- Alianza Latinoamericana de Asociaciones de la Industria de Alimentos y Bebidas. Presentacion ante la Contraloría General de la Republica. Recuperado de: <http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/09/Respuesta-Reglamento-t%C3%A9cnico-de-Chile.pdf>
- Asamblea General de Naciones Unidas (2011). *Declaración Política sobre la Prevención y el Control de las Enfermedades No Transmisibles (Resolución A/66/L.1)*. Recuperado de:  
[http://www.who.int/cardiovascular\\_diseases/15032013\\_updated\\_revised\\_draft\\_action\\_plan\\_spanish.pdf](http://www.who.int/cardiovascular_diseases/15032013_updated_revised_draft_action_plan_spanish.pdf)
- Asamblea General de Naciones Unidas (1985). *Resolución 39/248*. Recuperado de:  
<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/39/248&Lang=S>
- Asamblea Mundial de la Salud (2004). *“Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud”*. Recuperado de:  
[http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy\\_spanish\\_web.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_spanish_web.pdf)
- BOZA MARTINEZ, Sofia (2015) Ley de Alimentos: Chile a examen ante la Organización Mundial de Comercio. Recuperado de: <http://www.guidogirardi.cl/temas-del-dia/comida-chatarra/ley-de-alimentos-chile-examen-ante-la-organizacion-mundial-de-comercio/>
- CESNI. *Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud*. Recuperado de:  
<http://www.cesni.org.ar/index.php/modelo-de-perfil-de-nutrientes-de-la-organizacion-panamericana-de-la-salud/>
- Coalición Latinoamericana de Alimentación Saludable (2016). *Carta de la Coalición Latinoamericana de Alimentación Saludable (CLAS) al Presidente de Ecuador Rafael Correa*. Recuperado de:  
<http://www.interamericanheart.org/spa/images/NUTRITION/CLASecuadormanteneretiquetado160824web.pdf>
- Codex Alimentarius. *Directrices del Codex sobre etiquetado nutricional*. Recuperado de:  
[www.fao.org/docrep/005/Y2770S/y2770s06.htm](http://www.fao.org/docrep/005/Y2770S/y2770s06.htm)
- Codex Alimentarius. Recuperado de: <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-home/es/>

- Comité del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos (2016). *Informe de la 43.ª Reunión*, Ottawa. Disponible en: [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?Ink=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43\\_CRD6s.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?Ink=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43_CRD6s.pdf)
- [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?Ink=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43\\_CRD20x.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?Ink=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43_CRD20x.pdf)
- [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?Ink=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-714-43%252FReport%252FREP16\\_FLs.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/es/?Ink=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-714-43%252FReport%252FREP16_FLs.pdf)
- Comité del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos (2016). Proposal for New York on Front of Pack Nutrition Labelling. Project document from Costa Rica and New Zealand. Disponible en inglés, en: [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?Ink=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43\\_CRD20x.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?Ink=1&url=https%3A%2F%2Fworkspace.fao.org%2Fsites%2Fcodex%2FMeetings%2FCX-714-43%2FCRD%2Ffl43_CRD20x.pdf)
- Comité Regional de la Organización Mundial de la Salud para las Américas (2014). *Plan de acción para la prevención de la obesidad en la niñez y la adolescencia*, p. 5. Recuperado de: [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&Itemid=270&gid=28899&lang=es](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&Itemid=270&gid=28899&lang=es)
- DURANTE, Nicolas (2015). *Canadá, EE.UU. y México reclaman contra Chile ante la OMC por nuevo rotulado nutricional*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/canada-eeuu-y-mexico-reclaman-contra-chile-ante-la-omc-por-nuevo-rotulado/>
- FREIRE, Wilma, B.; WATERS, William F.; RIVAS-MARIÑO, Gabriela; NGUYEN, Tien y RIVAS, Patricio. *Evaluación Cualitativa del Sistema de Reglamento Sanitario de Alimentos Procesados del Ecuador* (inédito) Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables y Fundación Interamericana del Corazón Argentina. Recomendaciones a informe del Relator Especial de la ONU por el derecho humano a la alimentación. Disponible en: [http://www.fundeps.org/sites/default/files/recomendaciones\\_a\\_informe\\_del\\_relator\\_fundeps-fic\\_arg\\_0.pdf](http://www.fundeps.org/sites/default/files/recomendaciones_a_informe_del_relator_fundeps-fic_arg_0.pdf)
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2009). *Manual de buenas prácticas de participación en reuniones del Códex Alimentarius*. Recuperado de: <http://www.sidalc.net/repdoc/A3723E/A3723E.PDF>
- Ministerio de Salud de Chile. *Decreto Reglamentario 13/2015*. Recuperado de: [http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/08/decreto\\_etiquetado\\_alimentos\\_2015.pdf](http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/08/decreto_etiquetado_alimentos_2015.pdf)
- Ministerio de Salud de Chile, Subsecretaría de Salud Pública, División de Políticas Públicas Saludables y Promoción, Departamento de Nutrición y Alimentos. *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*. Recuperado de: <http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/08/CONSOLIDADO-DE-RESPUESTAS-A-OBSERVACIONES-RECIBIDAS-DURANTE-CONSULTA-P%3%9ABLICA.pdf>
- NU CEPAL, Oficina de Buenos Aires (2005). *La calidad en alimentos como barrera para-arancelaria*. Buenos Aires: CEPAL.
- Organización Mundial del Comercio, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Examen de las Políticas Comerciales. Recuperado de: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/DDFDocuments/134297/s/.../M315.pdf](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/134297/s/.../M315.pdf)

Organización Mundial del Comercio. Recuperado de:

[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tbt\\_s/tbt\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tbt_s/tbt_s.htm)

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Recuperado de:

[http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/es/c/279/?no\\_cache=1](http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/es/c/279/?no_cache=1)  
[http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/es/c/279/?no\\_cache=1](http://www.fao.org/unfao/govbodies/gsb-subject-matter/statutory-bodies-details/es/c/279/?no_cache=1)

Organización Panamericana de la Salud. *Modelo de perfil de nutrientes*. Disponible en:

[http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/18622/9789275318737\\_spa.pdf?sequence=8&isAllowed=y](http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/18622/9789275318737_spa.pdf?sequence=8&isAllowed=y)

Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio*. Recuperado de: [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/17-tbt.pdf](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt.pdf)

Sanchez AML, Piat GL, Ott RA, Abreo GI. Obesidad infantil, la lucha contra un ambiente obesogénico. *prevención*. 2010;2:6