

Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente



Edición N° 2. Diciembre de 2022

SISTEMAS DE PROMOCIÓN DE LA ALIMENTACIÓN SALUDABLE EN EL MUNDO. ESPECIAL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA ALIMENTACIÓN SALUDABLE EN ARGENTINA.

María Florencia Pinedo¹

INTRODUCCIÓN

El día 23 de marzo de 2022 se publicó en el boletín oficial la reglamentación de la Ley 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable², más conocida como la *ley de etiquetado frontal*. La misma tiene como objetivo advertir a los consumidores sobre los excesos de grasas, sodio y azúcares en los alimentos envasados y bebidas analcohólicas comercializados, con el fin de brindar a la población mayor información acerca de la calidad de sus consumos, garantizar el derecho a la salud y a una alimentación adecuada de la población, brindando información nutricional simple y comprensible.

Esto significa, que las bebidas y los alimentos mencionados, cuya composición sobrepase los nutrientes críticos establecidos en base a los límites del Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud³ deberán incluir en la cara principal un sello de advertencia indeleble por cada nutriente crítico en exceso.

La medida fue publicada en el Boletín Oficial a través del Decreto 151/2022⁴ que establece que, según corresponda, los productos deberán comercializarse con las siguientes advertencias: exceso en azúcares, exceso en sodio, exceso en grasas saturadas, exceso en grasas totales y/o exceso en calorías; y también deberán rotularse con etiquetas precautorias los productos con edulcorantes y aquellos que contengan cafeína, por no ser recomendados en niños.

Asimismo, la mentada Ley de Promoción de la Alimentación Saludable, prohíbe la publicidad comercial dirigida a las infancias en relación a aquellos productos que

¹ Abogada UNLP - Especialista en Derecho Ambiental por la Universidad de Belgrano.

<https://www.linkedin.com/in/mar%C3%ADa-florencia-pinedo-8019ab53/?originalSubdomain=ar>

² <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/252728/20211112>

³ <https://www.paho.org/es/perfil-de-nutrientes>

⁴ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/259690/20220323>

contengan sellos de advertencia, mientras que los artículos con más de un sello de advertencia no podrán incluir dibujos animados, personajes, figuras públicas, regalos ni elementos que llamen la atención de niños, niñas y adolescentes en su frente, ni ser comercializados en entornos escolares. Por otra parte, también establece que, ante iguales condiciones, el Estado deberá priorizar la compra de alimentos sin estos sellos de advertencia.

MODELOS DE ETIQUETADO FRONTAL ADOPTADOS INTERNACIONALMENTE. BREVE MENCIÓN A LA EXPERIENCIA EN OTROS PAÍSES.

El etiquetado frontal de advertencias parece ser una herramienta práctica y efectiva para informar y concientizar a la población sobre los productos que pueden dañar su salud y así guiarla en las decisiones de consumo.

En los últimos tiempos, varios países, han diseñado e implementado acciones tendientes a facilitar el acceso de la información nutricional hacia los consumidores, así como también para fomentar la reestructuración voluntaria por parte del sector productivo. Entre las mentadas soluciones adoptadas, el denominador común es la implementación de modelos de etiquetado frontal (FOP, por su sigla en inglés, front of package labeling) en complementación a la tabla de información nutricional. Siendo este uno de los sistemas que logra comunicar de forma más fácil y comprensible la información a los consumidores.

Si bien es un tema que está en auge en la actualidad, los primeros modelos de etiquetado frontal nacieron a fines de la década del 80. Así los primeros países en implementarlo fueron Suecia, Finlandia y Singapur, seguidos por Nigeria, Holanda, Bélgica, Polonia y Dinamarca, entre otros⁵.

Es exponencial el crecimiento del uso de estos modelos y sus adaptaciones, tanto por parte de los Estados como por parte de un amplio porcentaje del sector privado. Así la diversidad de modelos que existen y cómo se fueron perfeccionando y actualizando.

Al efecto de presentar un panorama de los posibles modelos existentes, se pueden mencionar, en principio, las siguientes categorías: **modelos interpretativos, semi-interpretativos, modelos no interpretativos y modelos híbridos.**

Los modelos **interpretativos**, son aquellos que combinan diferentes criterios para establecer una sugerencia, un juicio o una pauta, sobre las características del alimento promocionado, pero sin informar específicamente sobre los nutrientes. Este tipo de modelo fue el primero en implementarse a nivel mundial. Uno de los símbolos más representativos fue el de una cerradura utilizada en Suecia.

Otro modelo de esta categoría bastante difundido en el mundo del etiquetado, es el logotipo de salud empleado por My Choices que identifica las versiones más saludables de un producto dentro de una determinada categoría. Este modelo es gestionado por Choices International Foundation y es de declaración voluntaria.⁶

⁵ <https://www.foodconsulting.es/wp-content/uploads/etiquetado-frontal-global.pdf>

⁶ <https://www.choicesprogramme.org/>

Por su parte, los modelos **semi-interpretativos**, también muy utilizados en diferentes países, son aquellos que brindan información sobre un grupo específico de nutrientes. Utilizan símbolos descriptores cualitativos o con colores para ayudar en el entendimiento del grado o escala de cada nutriente en el alimento. Se puede mencionar el sistema de semáforos nutricionales cualitativos o los octógonos negros con descriptores cualitativos que alertan sobre los valores críticos de determinados componentes.

En 1993, en los comienzos de la implementación de este sistema, Finlandia aprobó una alerta de declaración obligatoria para destacar el alto contenido de sodio a través de un modelo visual, transmitido en forma de texto. En la actualidad, este enfoque ha sido resignificado por el empleo de asistencia visual para ayudar en la interpretación de la información por parte del consumidor. Los principales ejemplos son los sistemas de semáforo nutricional en el Reino Unido, Corea del Sur, Irán, Ecuador y Sri Lanka, y de alerta en Chile e Israel, además de las propuestas de Perú, Uruguay, Canadá y Argentina.

Una característica compartida entre los modelos de semáforos nutricionales y las alertas, es que son de perfil nutricional simple. Esto significa que, son más fáciles de llevar a cabo, de explicar -y entender- y de actualizar, que los perfiles nutricionales aplicados a otros modelos.

En contraposición a los modelos antes descriptos, se encuentra el modelo **no interpretativo**. En este sistema se presenta la información de forma objetiva en referencia a un conjunto de nutrientes específicos, sin ningún tipo de opinión, juicio u orientación, ni elementos cualitativos que ayuden o colaboren en la interpretación de la información expuesta.

El modelo de etiquetado nutricional frontal no interpretativo más difundido globalmente es el de las Guías Diarias de Alimentación (GDA). Fue desarrollado originalmente en Reino Unido en 1998, a través de una iniciativa de organizaciones de consumidores y fabricantes de alimentos, en asociación con el Gobierno. Si bien es un modelo informativo que fue adoptado voluntariamente por algunas empresas internacionales, después de algunos años, pasó a ser uno de los modelos con mayor implementación global y fue difundido en varios países con algunas adaptaciones y otros nombres. Sólo tres países optaron por aplicarlo de forma vinculante, uno de ellos es México.⁷

Lo curioso de este modelo es que representa los mismos datos de la tabla nutricional, utilizando íconos en forma de cilindro o barril para informar sobre las cantidades absolutas y relativas, en forma de porcentaje del valor diario de los nutrientes analizados.

Finalmente, los modelos **híbridos** de FOP, son aquellos que combinan atributos de otros modelos, por ejemplo, del modelo interpretativo y del semi-interpretativo. El más utilizado en esta categoría es el Health Star Rating (HSR) que adopta un ranking de media estrella a cinco para indicar el grado de calidad nutricional del producto y es implementado actualmente en Australia y Nueva Zelanda.

Existen también otras clasificaciones de sistemas de etiquetado frontal, por ejemplo, la propuesta en 2010 por el Institute of Medicine (IOM), que cataloga en

⁷ https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53013/OPSNMHRF200033_spa.pdf

dos grandes grupos: por un lado, los sistemas enfocados en nutrientes y por otro los que disponen de sistemas de resumen.⁸

Esto nos indica que hay tantas formas de FOP como consumidores en el mundo. También es importante destacar que los modelos citados no son modelos acabados, y que como se mencionó con anterioridad, los mismos pueden sufrir adaptaciones y modificaciones que hasta pueden hacerlos cambiar de categoría o incluso crear nuevas categorías.

Lo mismo sucede con los consumidores y sus expectativas. La implementación de los sistemas puede verse afectada por las diferentes necesidades de la población, la cultura o la educación, o incluso, por las barreras de comunicación que cada región enfrenta. Asimismo, algunos consumidores pueden optar por leer las etiquetas para obtener información sobre un producto que consumen a diario, otros, para comparar diferentes marcas o al comprar un nuevo producto, algunos consumidores esperan que las etiquetas refuercen la información previamente aprendida, o por la creciente tendencia de consumos conscientes en favor de la salud y la protección del ambiente.

SITUACIÓN ACTUAL EN ARGENTINA. LA BÚSQUEDA DEL CONSUMO INFORMADO Y EL FRAUDE ALIMENTARIO

La ley es sin dudas un punto de partida determinante y revelador. Aunque aún quedan cuestiones de reglamentación por resolver, el uso del etiquetado frontal con sistema gráfico de advertencias en los productos envasados resulta ser visible, comprensible, práctico y eficaz para identificar nutrientes críticos y transmitir una mayor percepción de riesgo para la salud. Es muy pronto para realizar un análisis pulido de la implementación de la mentada Ley en nuestro país, aunque se puede realizar una estimación con las experiencias comparadas y abordar algunos puntos que pueden resultar interrogantes a futuro.

El sistema de FOP selecto en Argentina es una oportunidad para muchos sectores privados para desarrollar y ampliar la oferta y demanda de alimentos convenientes en un plan de alimentación saludable, convirtiéndose en un actor importante de la economía. A su vez, este modelo de perfil de nutrientes impulsado por la OPS⁹ brinda un instrumento para los gobiernos que deben identificar productos con componentes críticos y así generar políticas públicas para desalentar su consumo.

En los últimos años el modo de alimentarnos y el de consumir fue variando. La comida casera elaborada con alimentos frescos, la compra a granel de materias primas y alimentos tradicionales, conocida y transmitida de generación en generación, sin procesar o poco procesada fue menguando y dando lugar a los productos procesados y ultra procesados que contienen exceso de los nutrientes críticos como los azúcares agregados, las grasas saturadas y el sodio. Para la mayoría de las personas, esta información se encuentra oculta o poco clara y, por tanto, no les permite evaluar el impacto que tiene la forma de alimentarse en su salud.

⁸ https://bancos.salud.gov.ar/sites/default/files/2020-01/0000001380cnt-2019-06_etiquetado-nutricional-frontal-alimentos.pdf

⁹ <https://www.paho.org/es>

A medida que estos hábitos de consumo y alimentación fueron mutando, también se fueron dando diferentes intentos regulatorios. Así se indica en los considerandos del decreto reglamentario que remarca y pone énfasis en la importancia de la prevención de la malnutrición, brindando información clara, oportuna y veraz que resguarde los derechos de los consumidores.

Las cifras en relación a la comercialización de productos ultra procesados, hipercalóricos, poco nutritivos, o con excesos de componentes críticos, son impactantes, y es porque en la actualidad la información nutricional se brinda de forma borrosa y fácilmente se puede incurrir en el error de pensar que un producto parece saludable cuando en realidad no lo es.

La encuesta nacional de factores de riesgo para enfermedades crónicas no transmisibles¹⁰ realizada en 2018 con resultados definitivos en 2019 develó los siguientes resultados:

- el 66% de la población argentina tiene exceso de peso
- el 32% tiene obesidad
- el 40% padece presión arterial elevada
- el 30% tiene colesterol elevado
- entre los chicos de 5 a 17 años, el 41% tiene exceso de peso
- en menores de 5 años, el 13,6% tiene sobrepeso.

En respuesta a estos resultados, se puede sostener que disminuir el consumo de estos nutrientes críticos es sumamente importante ya que son causantes de enfermedades relevantes, no sólo en Argentina sino también en el mundo. Estas enfermedades, denominadas enfermedades no transmisibles, son consideradas como una de las primeras causas de muerte tal lo publicado en la página oficial de la Organización Mundial de la Salud que destaca que, debido al consumo de estas sustancias el 70% de los adultos tienen exceso de peso, mientras que en infancias es más del 40% y que, desde 1975, la obesidad se ha casi triplicado en todo el mundo¹¹.

Por su parte, la segunda Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNYS)¹² demuestra que la principal causa de enfermedad y muerte es la malnutrición y la más prevalente es por exceso. Las estrategias de marketing de la industria alimenticia son muy efectivas en las infancias y han logrado imponer un patrón alimentario en niñas, niños y adolescentes que es peor que en los adultos, ya que consumen un 40% de bebidas azucaradas, el doble de productos snacks y el triple de golosinas.

Son varias las organizaciones sociales que apoyaron e impulsaron la iniciativa del etiquetado frontal (FOP, por su sigla en inglés, front of package labeling), además de la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS), UNICEF y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Todas en la búsqueda de un objetivo común: suprimir la promoción de alimentos aparentemente sanos cuando en realidad no lo son, evidenciándolos mediante sellos de advertencia que alerten cuando estos productos tienen excesos. A modo de ejemplo, cuatro de cada 10 productos tienen exceso de nutrientes críticos, pero aparecen como fuentes de vitaminas y minerales¹³.

¹⁰ https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/publicaciones/enfr_2018_resultados_definitivos.pdf

¹¹ <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>

¹² <https://bancos.salud.gob.ar/recurso/2deg-encuesta-nacional-de-nutricion-y-salud-indicadores-priorizados>

¹³ <https://cepea.com.ar/cepea/wp-content/uploads/2017/11/Perfiles-y-FOP-CEPEA-2017.pdf>

Uno de los principales objetivos en el diseño eficiente de una política pública de salud en materia de alimentos, es que el sistema de advertencias utilizado permita evitar que los que comercializan alimentos poco saludables o insanos, engañen deliberadamente a los consumidores con información poco clara o directamente falsa en los envases.¹⁴

REFLEXIÓN

Las estrategias frente a la obesidad, y otras enfermedades no transmisibles, deben ser eficaces y sostenibles. Deben responder a la verdadera búsqueda del consumo informado para combatir un problema de salud pública. ¿Es entonces este sistema de etiquetado frontal el más eficaz para combatir esta problemática?

Diferentes fuentes de investigación oficial¹⁵, indican que los consumidores, al momento de elegir sus alimentos, deben sortear muchos obstáculos para acceder, entender y valorar la información nutricional de las etiquetas.

En la práctica, la implementación de los diferentes sistemas, demuestra que más de 40 países ya pusieron en marcha algún modelo de etiquetado. El exponencial de la puesta en marcha de estos sistemas de FOP se caracteriza por una amplia variedad de presentaciones gráficas, colores, mensajes, perfiles nutricionales, tipos de alimentos y formas de implementación. Esto se puede atribuir al hecho de que los mentados modelos responden a las distintas necesidades de la población de cada país.¹⁶

Si analizamos toda la información plasmada desde el punto de vista de la salud pública, es inminente la necesidad de que se lleven a cabo políticas públicas tendientes a mejorar la calidad de vida de todas las personas. Al respecto podemos concluir que las cualidades de este sistema son la capacidad de llamar la atención del consumidor, la efectividad y facilidad para que los consumidores puedan comprender y evaluar la información al momento de seleccionar y comparar productos, y las consecuencias o tendencias que el etiquetado frontal pueda ocasionar en los resultados de selección de los consumidores.

En este sentido podemos decir que los sellos de advertencia del sistema de etiquetado frontal implementado por íconos en forma de octágonos con fondo negro y letras blancas que contengan la leyenda *exceso de ...* cumplen el objetivo propuesto, y resta que el tiempo y su implementación nos demuestren su implementación nos demuestren su eficacia.

¹⁴ <https://www.fao.org/3/i8791en/i8791EN.pdf>

¹⁵ <https://www.paho.org/es/etiquetado-frontal-advertencias-argentina#:~:text=%3A%3A%20%C2%BFPor%20qu%C3%A9%20es%20importante,de%20az%C3%BAcares%20%20grasas%20y%20sodio.>

¹⁶ https://bancos.salud.gob.ar/sites/default/files/2020-01/0000001380cnt-2019-06_etiquetado-nutricional-frontal-alimentos.pdf