

PROMOCIÓN DE POLÍTICAS DE ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS EN BRASIL Y ARGENTINA

El presente informe, elaborado por FIC Argentina y el Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), es parte del proyecto de investigación “Etiquetado frontal de alimentos: estudio colaborativo regional con países miembros de MERCOSUR” (IDRC-Canadá 108644-001). El objetivo general del estudio es brindar evidencia para promover una política efectiva de etiquetado frontal en Brasil y Argentina y sustentar diálogos políticos en otros países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En este documento se presentan argumentos jurídicos claros y precisos que sustentan la promoción de una política de etiquetado frontal en alimentos y bebidas no alcohólicas, acorde a los estándares internacionales en la materia. Se trata de un resumen del análisis de la legislación que regula el etiquetado y envasado de alimentos, vigente tanto en Argentina y Brasil como en el MERCOSUR, incluyendo también el régimen de la Organización Mundial del Comercio. Así, se busca identificar las posibilidades, los límites y las consecuencias de promover cambios en los reglamentos internos de los países miembros del MERCOSUR, aunque signifique romper la armonización regional.

INTRODUCCIÓN

El etiquetado frontal de alimentos (FOP, por sus siglas en inglés) es un tipo advertencia que tiene por objeto informar sobre el alto contenido de nutrientes críticos asociados a problemas de salud (azúcares, grasas y

sodio), que ha sido recomendado como una alternativa efectiva para que el consumidor comprenda el contenido de los alimentos y bebidas.

Desde finales de 2017, en Brasil, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), después de tres años de discusión en un Grupo de Trabajo sobre Etiquetado Nutricional, comenzó un proceso regulatorio en el que se discuten cambios en el reglamento de etiquetado nutricional, existiendo interés en adoptar el sistema de etiquetado frontal de advertencia.

Por su parte, en Argentina, desde el Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación se han llevado adelante reuniones en el marco de la Comisión Asesora de Alimentación Saludable a fin de avanzar con un etiquetado frontal de alimentos¹. Asimismo, en el Congreso Nacional diversas/os legisladores han presentado proyectos de leyes sobre el tema².



En el ámbito del MERCOSUR, del cual son miembros tanto Argentina como Brasil, se realizó un compromiso de implementar el etiquetado nutricional frontal en los países del bloque para mejorar la información de los alimentos envasados, con el fin de contribuir a detener la creciente epidemia de obesidad y sobrepeso en la subregión³.

La regulación actual respecto de la información nutricional, vigente tanto en Argentina como en Brasil⁴ y a nivel MERCOSUR, no es eficaz para que los consumidores tomen decisiones que se orienten hacia opciones saludables. A la falta de claridad y legibilidad de la información en la tabla nutricional, se suma la inclusión de *claims* nutricionales que promueven ciertas características de salud y de nutrición de los productos, sin indicar con igual relieve los ingredientes nutricionalmente negativos.

ENFOQUES Y RESULTADOS



El MERCOSUR⁵ tiene entre sus atribuciones la potestad de aprobar normas generales para facilitar el comercio entre los miembros. A tal efecto, todos los países miembros implementan a nivel nacional la normativa aprobada por el bloque. Las Resoluciones del Grupo de Mercado Común (GMC), órgano ejecutivo, son de carácter vinculante para los Estados, y la forma en la que cada país las incorpora a su plexo normativo, depende de su

sistema de leyes. Esta práctica se conoce como “*armonización de normas*”.

En Brasil, como regla general, la armonización es competencia de ANVISA, que tiene que aprobarla por decisión de la mayoría de los miembros de su Directorio. La armonización se da por intermedio de normas autónomas, llamadas “Resolução de Diretoria Colegiada (RDC)”. En Argentina, por su parte, la forma de armonizar las normas es incorporar al Código Alimentario Argentino (CAA) las Resoluciones del GMC⁶. El CAA es actualizado y modificado por la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), un organismo eminentemente técnico que se encarga de las tareas de asesoramiento, apoyo y seguimiento del Sistema Nacional de Control de Alimentos⁷.

A pesar de tener la expectativa que toda norma aprobada en el ámbito del MERCOSUR sea internalizada y que no haya normas locales que puedan suponer barrera al comercio, la experiencia muestra que existe cierto grado de autonomía normativa entre los países estudiados, ya sea cuando no se armoniza internamente una norma aprobada o si el Legislativo aprueba alguna ley que impone nuevas obligaciones, incluso en lo que se refiere a las reglas de etiquetado. Este es el caso, por ejemplo, de las normas sobre TACC y organismos genéticamente modificados (OGM), que no se encuentran armonizadas con el MERCOSUR.

NORMAS NO ARMONIZADAS POR MERCOSUR

País	Instrumento normativo	Objeto	Impacto en el etiquetado
Brasil	Ley Nro. 10.674/03 ⁸	Etiquetado de gluten	“CONTÉM GLÚTEN” “NÃO CONTÉM GLÚTEN”
	Ley Nro. 11.105/05 ⁹ y Portaria Nro. 2.658/03 ¹⁰	Normas de seguridad y mecanismos de fiscalización de actividades que involucren organismos genéticamente modificados (OGM) y sus derivados	Triángulo amarillo con una T señala que el producto contiene OGM. 
Argentina	Modificación del artículo 1383 del Código Alimentario Argentino ¹¹ y Resolución Conjunta 201/2011 y 649/2011 ¹²	Etiquetado de productos TACC	“SIN TACC” y símbolo 
	Argentina no tiene norma de OGM		

En el caso de Brasil, la mayoría de las normas de etiquetado, tal como los ejemplos dados, tienen su fundamento en la protección de la salud y del derecho a la información de los consumidores¹³. En Argentina, por su parte, los criterios sanitarios no se utilizan como justificativos ni fundamentos de las disposiciones del CAA, a pesar de que la salud y el acceso a la información por parte de los consumidores se encuentra legislada tanto en la Constitución Nacional, como en la Ley de Defensa al Consumidor y en el propio CAA.

Asimismo, es importante tener en cuenta que las normas incluidas dentro de los acuerdos firmados por los Estados Miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC)^{14 15 16} establecen obligaciones generales a los Estados para evitar que se impongan barreras al comercio entre naciones y promover el comercio internacional. En este marco, sectores afines a la industria alimentaria han planteado¹⁷ que el etiquetado frontal de alimentos en un país podría ser considerado como un obstáculo al comercio internacional,

al imponer condiciones que no serían obligatorias en otros países.

Sin embargo, la OMC reconoce el derecho de los Estados a legislar y tomar las medidas que consideren necesarias para proteger la salud y la vida de sus ciudadanos, aun cuando dichas normas podrían llegar a representar algún tipo de barrera para el comercio internacional^{18 19 20}. En este marco, los países están autorizados a establecer medidas que restrinjan los derechos comerciales concedidos en el tratado pero que representen un nivel de protección de la salud más elevado (“flexibilidades”)²¹.

De esta manera, aparecen dos escenarios posibles: por un lado, la comunidad internacional le ha reconocido a los Estados la posibilidad soberana de legislar sobre salud pública restringiendo derechos económicos, aún en ámbitos de protección al comercio. Por otro lado, la OMC ha reconocido que las políticas que establezcan requerimientos especiales para el etiquetado de productos no saludables, como fue el caso de productos

de tabaco, no implican una barrera al comercio²². De esta forma, la posibilidad de avanzar con un etiquetado frontal se encuentra protegida por dos vías dentro de la regulación al comercio internacional: la jurisprudencia de la OMC y las flexibilidades dentro de los Acuerdos.



CONCLUSIONES

Una de las principales conclusiones del presente análisis es que tanto el Estado Argentino como el Brasileño tienen la potestad de sancionar respecto del etiquetado y envasado de alimentos sin necesidad de la previa aprobación de una normativa dentro del ámbito del MERCOSUR. Del mismo modo, los Estados están facultados para el avance a nivel nacional de una regulación que establezca criterios distintos a los sancionados por el MERCOSUR. De esta manera, no surge del análisis un impedimento normativo para que Argentina y Brasil regulen de manera autónoma sobre el etiquetado nutricional.

De acuerdo con las reglas de la OMC^{23 24 25 26 27 28} y del MERCOSUR^{29 30}, la protección de la salud y el acceso a información veraz por parte de la población son posibles ventanas de oportunidad para que sean aprobadas normativas autónomas en Brasil y/o Argentina, sin que haya previa discusión y regulación en el ámbito del MERCOSUR.

Además, los países ya han hecho uso de su potestad soberana de legislar de forma autónoma al MERCOSUR en distintas oportunidades, existiendo reglas de etiquetado que son específicas de Brasil y otras que sólo

están en vigor en Argentina, incluso con la imposición de uso de advertencias visuales, como en el caso del triángulo que indica la presencia de OGM en Brasil y de la advertencia en los productos sin TACC en Argentina. El etiquetado frontal de productos alimenticios no sólo es una medida de protección a la salud pública, sino que también se encuentra directamente vinculada con el derecho que tienen los consumidores (y, por lo tanto, el deber de asegurar que poseen los Estados) de acceso a una información cierta y veraz y a la prohibición de la publicidad engañosa, lo cual también garantizan las normativas nacionales, como el Código de Defensa del Consumidor (*Código de Defesa do Consumidor - CDC*) en Brasil y la Constitución Nacional, la Ley de Defensa al Consumidor y el Código Alimentario Argentino³¹.

Tomando en consideración lo expuesto en el presente documento, se recomienda tanto al Estado Argentino y al Estado de Brasil que avancen en la promoción y sanción de normativa de etiquetado frontal de alimentos y bebidas no alcohólicas que respondan a los estándares internacionales en la materia, a fin de proteger el derecho a la salud de sus habitantes.

REFERENCIAS

- 1 Primera reunión de la Comisión Nacional de Alimentación Saludable y Prevención de la Obesidad; FUNDEPS. Disponible online en:
<http://www.fundeps.org/primer-reunion-de-la-comision-nacional-de-alimentacion-saludable-y-prevencion-de-la-obesidad/>
- 2 Disponibles en: <https://www.diputados.gov.ar>
- 3 Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud; Argentina; OPS celebra la decisión del Mercosur de implementar el etiquetado frontal en los alimentos. Disponible online en:
https://www.paho.org/arg/index.php?option=com_content&view=article&id=10238:ops-celebra-la-decision-del-mercosur-de-implementar-el-etiquetado-frontal-en-los-alimentos&Itemid=234
- 4 Relatório Preliminar de Análise de Impacto Regulatório sobre Rotulagem Nutricional. Disponible online en:
http://portal.anvisa.gov.br/documents/33880/2977862/An%C3%A1lise+de+Impacto+Regulat%C3%B3rio+sobre+Rotulagem+Nutricional_vers%C3%A3o+final+3.pdf/2c094688-ae4e-441d-a7f1-218336995337
- 5 Bloque económico de América del Sur compuesto además por Paraguay, Uruguay, Bolivia y Venezuela La República Bolivariana de Venezuela se encuentra suspendida en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.
- 6 El CAA es actualizado y modificado por la Comisión Nacional de Alimentos (CONAL), un organismo eminentemente técnico que se encarga de las tareas de asesoramiento, apoyo y seguimiento del Sistema Nacional de Control de Alimentos, establecido por el Decreto 815/1999; ANMAT; Código Alimentario Argentino. Disponible online en:
http://www.anmat.gov.ar/portafolio_educativo/Capitulo2b.asp
- 7 Decreto 815/1999; ANMAT; Código Alimentario Argentino. Disponible online en:
http://www.anmat.gov.ar/portafolio_educativo/Capitulo2b.asp
- 8 Ley Nro. 10.674/03. Disponible online en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.674.htm
- 9 Ley Nro. 11.105/05. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm
- 10 Portaria Nro. 2.658/03. Disponible en:
<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/insumos-agropecuarios/insumos-pecuarios/alimentacao-animal/arquivos-alimentacao-animal/legislacao/portaria-no-2-658-de-22-de-dezembro-de-2003.pdf>
- 11 Disponible en: http://www.msal.gov.ar/celiacos/pdf/resolucion-conjunta_131y414-2011.pdf
- 12 Disponible en: http://www.msal.gov.ar/celiacos/pdf/resolucion-conjunta_201-2011_y_649-2011.pdf
- 13 Por ejemplo, aquellas que fueron cuestionadas ante el poder judicial, como el caso de etiquetado de gluten y de alérgenos, tuvieron su legalidad atestada en vista de la finalidad pretendida.
- 14 Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (OMC), incorporado al plexo normativo del MERCOSUR por medio de la Resolución GMC 58/00. Disponible online en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/17-tbt.pdf
http://globaltobaccocontrol.org/sites/default/files/HealthWarnings_state_of_evidence_final_11_18_2013_web_0.pdf
- 15 Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (SFS, por sus siglas en inglés); FAO; Los Acuerdos sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre obstáculos técnicos al comercio. Disponible online en:
<http://www.fao.org/docrep/w7638s/w7638s06.htm>
- 16 Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio - GATT de 1947. Disponible online en:
https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf
- 17 “Etiquetados de alimentos podrían calificarse como obstáculos al comercio por la OMC”; Diario Gestión. Disponible online en (verificado el 06-11-2018): <https://gestion.pe/economia/etiquetados-alimentos-calificarse-obstaculos-comercio-omc-227667>
- 18 “Gobierno busca con etiquetas de alimentos reducir ciertos sabores, pero privados advierten posible uso de químicos”; Diario El Observador. Disponible online en (verificado el 06-11-2018):
<https://www.elobservador.com.uy/nota/-como-las-empresas-uruguayas-le-haran-frente-al-nuevo-etiquetado-de-alimentos-2018911918>
- 18 “[...] no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para [...] la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente”. Mercosur el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); Preámbulo.

- 19 “(...) Los Miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas”; Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Art. 2. Disponible online en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/15-sps.pdf
- 20 “(...) ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas (...) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas”; Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio; Art. XX, inc. b.
- 21 Un ejemplo de lo señalado es el caso de la ley de empaquetado neutro de productos de tabaco en Australia, donde el Grupo de Solución de Diferencias (OMC) descartó todos los reclamos de la industria tabacalera al considerar que los costos de cumplimiento del empaquetado neutro en sí mismos no significan una medida restrictiva del comercio, señalando la ley que exige que los productos de tabaco se vendan en paquetes estandarizados para proteger la salud pública no viola las obligaciones de Australia en el marco de la OMC. Un resumen de los litigios junto con los documentos disponibles públicamente están en el sitio web del Departamento de Asuntos Exteriores de Australia: <http://dfat.gov.au/trade/organisations/wto/wto-disputes/Pages/wto-disputes-tobacco-plain-packaging.aspx>.
- 22 En el caso de implementar una medida del etiquetado frontal de alimentos podría considerarse que no restringe al comercio en tanto, por ejemplo, puede ser fácilmente llevada a cabo a través de stickers. Así se entendió en el caso de la ley de empaquetado neutro de productos de tabaco en Australia, en donde la OMC consideró que los costos de cumplir con la norma no afectarían las importaciones y/o limitarían el comercio.
- 23 “(...) no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para (...) la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente”. Mercosur el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); Preámbulo.
- 24 “(...) Los Miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas”; Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Art. 2. Disponible online en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/15-sps.pdf
- 25 “(...) ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas (...) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas”; Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio; Art. XX, inc. b.
- 26 “(...) no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para (...) la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente”. Mercosur el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); Preámbulo.
- 27 “(...) Los Miembros tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas”; Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Art. 2. Disponible online en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/15-sps.pdf
- 28 “(...) ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas (...) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas”; Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio; Art. XX, inc. b.
- 29 “(...) Los Estados Partes del MERCOSUR tienen derecho a adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias necesarias para proteger la salud y la vida de las personas”; MERCOSUR; Resolución Nro. 6/93 “Acuerdo Sanitario y Fitosanitario entre los Estados Partes del Mercosur”; Art. 2.
- 30 “(...) Los Estados Partes del MERCOSUR podrán establecer o mantener medidas sanitarias o fitosanitarias que representen un nivel de protección sanitaria o fitosanitaria más elevado que el que se lograría mediante la aplicación de medidas basadas en las normas, directrices o recomendaciones internacionales y regionales pertinentes, si existe una justificación científica o si ello es consecuencia del nivel de protección que el Estado Parte determine adecuado de conformidad con las disposiciones pertinentes del Artículo 5o.”; Art. 3. Por su parte, el art. 5 establece que las medidas sanitarias y fitosanitarias pueden ser más elevadas si es el nivel que el Estado ha determinado adecuado basándose en una evaluación adecuada de las circunstancias y los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas.
- 31 Código Alimentario Argentino (CAA), en su Capítulo V, Anexo I; Apartado 7.