

2. AMBIENTE, NUTRICIÓN Y ALIMENTACIÓN

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL PROCESO PARA LOGRAR UN ETIQUETADO CLARO EN MÉXICO

Katia Yetzani García Maldonado^{1, 2}, Paulina Magaña Carbajal^{1, 3}, Javier Zúñiga Ramiro^{1, 4}

¹El Poder del Consumidor A.C. ²Coordinadora del Área de Salud Alimentaria. Investigación, análisis y vocería sobre políticas públicas de salud alimentaria en defensa de los derechos de los consumidores. ³Investigadora en Salud Alimentaria. El Poder del Consumidor: Colaboradora e investigadora en temas de obesidad, enfermedades crónicas y políticas públicas alimentarias. Vocera de las campañas de salud alimentaria. ⁴Coordinador del Área Jurídica. El Poder del Consumidor: Análisis de políticas públicas. Realiza acciones legales en defensa de los derechos de los consumidores.

Palabras clave: etiquetado de alimentos, sociedad civil, salud alimentaria.

Introducción

México es el mayor consumidor de productos ultraprocesados en América Latina y el cuarto a nivel mundial (1). El consumo de estos productos contribuye a la epidemia de obesidad y enfermedades crónicas, enfermedades responsables de las principales causas de muerte en nuestro país (2).

Como parte de una política integral del combate a la obesidad y la diabetes, expertos internacionales recomiendan implementar un etiquetado frontal en alimentos y bebidas, fácil de entender. Sin embargo, contar con este tipo de etiquetado en nuestro país llevó muchos años y una serie de enfrentamientos con la industria alimentaria. Por tanto, el objetivo de este artículo es describir la participación de la sociedad civil en el proceso legal, legislativo y ejecutivo para lograr un etiquetado claro en México.

Ilustración 1: Nuevo etiquetado de alimentos en México



El proceso Legislativo

Con la entrada de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión de México y con el nuevo gabinete de gobierno se abrió paso al respaldo para modificar el etiquetado de alimentos y bebidas. Así, se contó con el apoyo tanto de Diputados(as) y Senadores(as) de diferentes partidos políticos, así como de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Secretaría de Economía.

De tal forma que, desde febrero a agosto de 2019, se llevaron a cabo una serie de Foros abiertos en la Cámara de Diputados y en el Senado en los que participaron todos los actores interesados, incluida la sociedad civil, industria de alimentos y bebidas, academia, legisladores, representantes gubernamentales y organismos internacionales para discutir sobre el tema y presentar los diferentes puntos de vista. Otro elemento clave para el avance en la materia fue el pronunciamiento a favor de un etiquetado de advertencia de diversos organismos internacionales e instituciones especializadas en temas de derechos humanos y salud; entre ellos, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), entre otros.

Un aspecto relevante fue la presentación en la Cámara de Diputados del libro “La obesidad en México. Estado de la política pública y recomendaciones para su prevención y control”, en febrero de 2019. En este evento participaron diversos expertos y asistieron varios legisladores. Fue esto lo que desató el interés de las y los legisladores de distintos partidos políticos para promover iniciativas sobre etiquetado. Un actor clave fue la Diputada Carmen Medel Palma, quien trabajó de la mano con las organizaciones sociales y lideró el tema en el Congreso. Se recibieron más de nueve iniciativas de diferentes partidos políticos, por lo cual se decidió trabajar en la creación de un dictamen para modificar la Ley General de Salud en materia de etiquetado que conjugara todas las iniciativas.

Fue así como en junio y julio de 2019, se aprobó dicho dictamen en la Cámara de Diputados, primero por la Comisión de Salud y posteriormente en el Pleno, siendo una votación histórica, ya que recibió 458 votos a favor, cero en contra y dos abstenciones. En octubre del mismo año pasó al Senado y en ese mismo mes fue aprobada, primero por la Comisión de Salud y por la Comisión de Estudios Legislativos Segunda y posteriormente por el Pleno del Senado, convirtiéndose así en Ley.

Finalmente, en noviembre de 2019 se publicó en el Diario Oficial la modificación de la Ley General de Salud, en materia de sobrepeso, obesidad y de etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas (3), en la cual se especifica que el etiquetado en México tiene que ser un etiquetado frontal de advertencia que informe de manera veraz, clara, rápida y simple sobre el contenido de los nutrimentos críticos y demás ingredientes que determine la autoridad sanitaria.

El proceso en el Ejecutivo y la modificación de la NOM-051

Por otro lado, y para concluir con la modificación del etiquetado en México fue necesario que además de la reforma a la Ley General de Salud (3), se iniciara un proceso de modificación a la ya existente Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010 en materia de etiquetado de alimentos y bebidas.

El proceso de modificación inició en agosto del 2019, con la conformación de un grupo de trabajo en donde participaron diversos sectores interesados entre ellos la industria de alimentos y bebidas, la academia, organismos internacionales, la sociedad civil e instituciones gubernamentales. Dicho proceso fue conducido por la Dirección General de Normas, a cargo de la Secretaría de Economía, en coordinación con la Secretaría de Salud, mediante la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS).

El proyecto de modificación que resultó después de varias sesiones realizadas con el grupo de trabajo, fue sometido a consulta pública durante 60 días (octubre a diciembre del 2019), en el cual se recibieron más de 5 mil comentarios al finalizar el periodo de consulta, siendo la norma que más comentarios ha recibido en la historia. Una vez analizados los comentarios, se concluyó el proceso con la aprobación final de la NOM-051, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo del 2020.

Durante el proceso de modificación, la sociedad civil tuvo una participación activa en las mesas de trabajo, las cuales reflejaron un proceso transparente y democrático, en donde se escucharon a todas las voces y se llegaron a consensos y acuerdos con todas las partes interesadas.

Con la aprobación de la modificación de esta norma, se detallaron los aspectos técnicos y las especificaciones que tendrá que llevar el nuevo etiquetado en México. Algunos de los puntos más relevantes son: 1) El establecimiento de un sistema frontal de advertencia, para determinar por medio de octágonos de color negro cuando un producto exceda la cantidad de azúcares, grasas saturadas, grasas trans, sodio y calorías. 2) La inclusión de dos leyendas precautorias para productos que contengan edulcorantes y/o cafeína, por ser ingredientes no recomendados para su consumo en niños. 3) La prohibición de elementos persuasivos en los empaques como el uso de personajes, cuando los productos contengan uno o más sellos de advertencia para evitar que estos productos sean preferidos por niños y niñas y así proteger su salud. 4) La identificación de la cantidad exacta y el tipo de azúcares añadidos a los productos durante su fabricación. 5) La estandarización de la información nutrimental a 100 g o 100 ml para permitir la comparación entre productos, entre otros aspectos relevantes (4).

Tras la modificación de la norma se establece de manera oficial el cambio de etiquetado en nuestro país, el cual será implementado por etapas, dando un paso adelante en la formulación de las políticas públicas necesarias para enfrentar uno de los mayores problemas de salud pública en nuestro país; el sobrepeso y la obesidad.

Figura 2: Conoce el nuevo etiquetado de advertencia

Conoce el nuevo etiquetado de advertencia

Antes

Tabla nutricional

Lista de ingredientes

Declaraciones Nutrimientales: Se colocaba en un lugar y tamaño llamativo.

Avalos: Los productos con exceso de azúcares, sodio, grasas o calorías podían ser avalados por asociaciones médicas.

Guías Diarias de Alimentación (GDA): Etiquetado implementado desde 2014 de forma obligatoria. Su interpretación requiere conocimientos de nutrición. Poco entendible por la población. Criterios nutrimentales propuestos por la industria.

Ahora

Tabla Nutricional: El contenido nutrimental se reportará en porciones de 100 g o 100 ml, permitiendo comparar entre productos. Incluirá la declaración de "azúcares añadidos", para conocer la cantidad exacta de azúcares agregados al producto en el proceso de fabricación.

Lista de ingredientes: Se mantiene y ahora se agruparán todas las fuentes de azúcares que contengan los productos que antes podían ser desconocidas, siendo más fácil de identificarlos.

Declaraciones Nutrimientales: Ahora se regula la proporción del tamaño que indican las declaraciones nutrimentales.

Sellos: Octágonos de color negro que se mostrarán al frente del empaque para informar cuando un producto exceda la cantidad de azúcares, grasas, sodio y/o calorías. Criterios nutrimentales propuestos por la Organización Panamericana de la Salud.

Leyenda: El nuevo etiquetado incluye dos leyendas precautorias, la primera para productos que contienen edulcorantes y la segunda para aquellos con cafeína. Sustancias que dañan la salud de niños y niñas.

Avalos: Si el producto tiene sellos o leyendas no podrá presentar el aval de asociaciones médicas.

Elementos persuasivos: Cuando un producto tenga sellos de advertencia o alguna leyenda precautoria, no podrá contener estrategias de publicidad que atraigan la atención de niñas y niños, como el uso de personajes.

EXCESO CALORÍAS

EXCESO AZÚCARES

EXCESO GRASAS SATURADAS

EXCESO GRASAS TRANS

EXCESO SODIO

www.etiquetadosclaros.org | alianza por la salud alimentaria

De acuerdo con la modificación de la NOM-051-SCFI/SSA1-2010

¿Qué sigue después de la implementación del etiquetado? Acciones legales de la industria de alimentos

Pese a que los procesos regulatorios para el nuevo etiquetado han concluido, las empresas y la cámaras empresariales han manifestado que presentarán amparos en contra de esta regulación (5). Por ejemplo, en marzo la CONCAMIN presentó un amparo en contra del proceso de la NOM-051, el cual fue rechazado parcialmente por un Tribunal Federal (6). Esto permite prever que el sector empresarial buscará detener o modificar la implementación del etiquetado de advertencia mediante acciones legales. El presente apartado expondrá los principales argumentos que podrían ser debatidos en los posibles juicios de amparo.

Puntos centrales del debate: argumentos comerciales vs derechos humanos.

El juicio de amparo es un juicio que puede iniciar cualquier persona, empresas o asociación que considere que sus derechos, constitucionales y humanos, han sido violados por alguna autoridad o regulación del Estado. En este caso, las empresas han manifestado que el nuevo etiquetado de advertencia viola varios derechos, principalmente derechos comerciales o de propiedad industrial.

Se ha mencionado que la prohibición del uso de personajes en sus etiquetas no solo implica una violación a la libertad comercial, sino también una posible violación a los acuerdos internacionales sobre comercio y propiedad industrial (7). De igual manera, se

ha argumentado la falta de transparencia e inclusión de las empresas en el proceso como una violación a los principios de legalidad y al derecho de audiencia.

Sin embargo, la mayoría de estos argumentos carecen de evidencia o sustento. En todo el proceso de creación de la NOM-051, las empresas, a través de las cámaras industriales, fueron participantes (8). Por otro lado, los propios acuerdos internacionales prevén la posibilidad de implementar medidas de salud pública que restrinjan los derechos de marca y propiedad industrial, siempre y cuando, atiendan a problemas de salud pública (9). En México sería, sin lugar a duda, el combate a la epidemia de sobrepeso, obesidad y diabetes que vivimos día a día.

Finalmente, debemos recordar que estas supuestas violaciones de derechos deberán ser ponderados con otros derechos, los que protege el etiquetado de advertencia. Algunos ejemplos claros son el derecho a la salud, pues permite conocer alimentos que pueden afectar la salud, el derecho a la información de los consumidores, al proveer información clara, fácil y veraz a las personas, o el interés superior de los menores, al evitar que en productos no deseables para el consumo infantil aparezcan elementos atractivos para este grupo vulnerable.

Experiencias internacionales

Otros países que han implementado etiquetados de advertencia también han sufrido los ataques judiciales de las industrias. Por ejemplo, en Chile, se argumentó que la desaparición del Tigre Toño era una violación a los derechos de propiedad industrial de la empresa Kellogg's. Sin embargo, los tribunales resolvieron que no existía tal violación, pues, las empresas podían seguir utilizando sus elementos de marca, siempre y cuando el producto no tuviera un sello, así como por el hecho de que la medida estaba sustentada en una razón de salud pública e interés social.

Conclusión

El nuevo etiquetado de advertencia en México será, seguramente, un referente mundial para aquellos países que busquen mejorar sus etiquetados. Tanto el proceso legislativo como el proceso de la NOM-051 se encuentran apegados a las recomendaciones de los expertos nacionales, como el INSP, internacionales, tal como el UNICEF y la OPS. Sin embargo, el último obstáculo para su implementación todavía tendrá que ser decidido, seguramente, por los tribunales. Ante este panorama, no dejemos de recordar que este etiquetado, además de tener una efectividad técnica, también es un mecanismo que garantiza ciertos derechos humanos, como el derecho a la alimentación o los derechos de la infancia. Así, en el futuro se decidirá si prevalecen los derechos de la población mexicana frente a los intereses meramente comerciales de las industrias de alimentos.

El Poder del Consumidor, es una asociación civil que defiende los derechos de los consumidores y promueve el consumo responsable. Busca incidir en las políticas públicas y en las prácticas empresariales en defensa de los consumidores. Es integrante de la Alianza por la Salud Alimentaria, coalición de más de 30 organizaciones de sociedad civil formada desde el 2012.

Referencias:

1. Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Washington, D.C.: OPS/OMS, 2015.
2. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Causas de defunción. Estadísticas de Mortalidad, 2017.
3. Diario Oficial de la Federación. DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en materia de sobrepeso, obesidad y de etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas. 8 de noviembre 2019. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5578283&fecha=08/11/2019
4. Diario Oficial de la Federación. MODIFICACIÓN a la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados-Información comercial y sanitaria, publicada el 5 de abril de 2010.
5. Ángeles Cruz, “Sin razón, rechazo de IP a etiquetado en alimentos”, La Jornada, 3 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2020/03/03/sociedad/033n1soc>
6. CONCAMIN: La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos. Redacción, “Revocan a la IP amparo contra norma de etiquetado”, El financiero, 7 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/revocan-a-la-ip-amparo-contranorma-de-etiquetado>
7. Véase Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)
8. Véase el prefacio de la NOM-051 en https://www.dof.gob.mx/2020/SEECO/NOM_051.pdf y la respuesta a los comentarios recibidos al Proyecto de Modificación a la Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-051-SCFI/SSA1-2010.
9. Véase el artículo 8 del ADPIC o el artículo XX del GATT.