

INFORME N° 07 -2017-DP/AMASPPI.SP

Sobre la implementación de advertencias publicitarias en el rotulado de alimentos procesados y bebidas no alcohólicas altos en azúcar, sodio y grasa saturada y/o con contenido de grasa trans, en los términos de la Ley N° 30021 y su reglamento.

I. ANTECEDENTES.

La Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso, presidida por el congresista Miguel Castro Grández conformó la “Mesa de Trabajo de Seguimiento al Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes”, instalada el 06 de septiembre del presente.

Por ello fueron convocados los representantes del Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Colegio de Nutricionistas, asociaciones de consumidores, Asociación Nacional de Anunciantes, gremios empresariales vinculados a la industria de alimentos, así como la Defensoría del Pueblo.

El objetivo de este espacio de diálogo fue recibir opiniones de los diversos sectores e interesados respecto de los siguientes proyectos de ley:

- a) 865/2016-CR, que modifica los artículos 3, 6, 9 y 10 y la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes.
- b) 1519/2016-CR, que incorpora el inciso j en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1304, referido a la semaforización en el etiquetado de productos industriales manufacturados para consumo humano con contenidos de azúcar, grasas y sales.
- c) 1589/2016-CR, que modifica el Reglamento de la Ley N° 30021 – Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes y la indicada ley.

II. OBJETIVO DEL INFORME

La Defensoría del Pueblo es un organismo constitucional autónomo, encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, como el derecho a la salud e integridad de los niños, niñas y adolescentes. En tal sentido, este informe contiene la opinión institucional respecto de la necesidad de incorporar advertencias publicitarias en el rotulado de los alimentos procesados y bebidas no alcohólicas altos en azúcar, sodio, grasa saturada y con contenido de grasa trans.

III. ANÁLISIS

3.1 Sobre Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes.

El 17 de mayo de 2013 se publicó la Ley N° 30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para niños, niñas y adolescentes, que tiene por objeto la promoción y protección efectiva del derecho a la salud pública, al crecimiento y desarrollo adecuado de las personas con la finalidad de reducir y eliminar las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas conocidas como no trasmisibles. Para tal efecto se proponen las siguientes acciones:

- Educar, fortalecer y fomentar la actividad física.
- Implementar kioscos y comedores saludables en las instituciones educativas básicas regulares.
- Supervisar la publicidad, la información y otras prácticas relacionadas con los alimentos y bebidas no alcohólicas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes.
- Consignar advertencias publicitarias en el producto, de los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas.

Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud – OPS a través de la Alianza Panamericana por la Nutrición y Desarrollo apoyó el proceso de elaboración y aprobación de la Ley.

La Defensoría del Pueblo valora y reconoce el trabajo impulsado desde el Congreso de la República para aprobar las bases de una política que promueve la alimentación saludable y regula el uso de nutrientes críticos; sin embargo, observa con preocupación que su implementación se ha prorrogado en el tiempo por falta de reglamentación. Esta ley fue reglamentada por el Poder Ejecutivo el 17 de julio de 2017, mediante Decreto Supremo N° 017-2017-SA, luego de haber transcurrido más de cuatro años de su aprobación.

Mediante dicho reglamento fueron aprobados los parámetros técnicos de los nutrientes críticos (azúcar, sodio, grasas saturadas y grasas trans), que sirven para determinar si se requiere o no incluir advertencias publicitarias en sus etiquetas, para el caso de alimentos y bebidas no alcohólicas con alto contenido de este tipo de elementos, cuya aplicación será progresiva.

Sin embargo, aún no se implementan tales advertencias por falta de un Manual de Advertencias Publicitarias, cuyo proyecto ha sido publicado el 18 de agosto de 2017, mediante Resolución Ministerial N° 583-2017/MINSA, que está siendo sometido a un proceso de consulta ciudadana por un plazo de noventa (90) días calendario, en atención a lo establecido en Decreto Supremo N° 149-2005-EF, que aprueba las disposiciones reglamentarias al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

A ello debemos agregar que, una vez que el Ministerio de Salud apruebe el Manual de Advertencias Publicitarias, éste recién entrará en vigencia a los seis (6) meses, contados a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial “El Peruano”, conforme a las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como con lo establecido en la Decisión 562, Directrices para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario.

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo considera que no se debe aplazar más la implementación de la política de alimentación saludable que beneficia a niños, niñas y

adolescentes, especialmente en lo referido a las advertencias publicitarias, demandando la pronta entrada en vigencia de la ley, su reglamento, y demás normas conexas.

3.2 Sobre la obligación de contar con una ley que promueva y proteja la alimentación saludable para niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo al artículo 24° de la Convención sobre los Derechos del Niño, los niños, niñas y adolescentes tienen derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, por lo tanto, los Estados deben adoptar todas las medidas posibles para combatir las enfermedades y la malnutrición. Es obligación de cada Estado garantizar el acceso a alimentos inocuos, nutricionalmente adecuados y culturalmente apropiados y luchar contra la malnutrición, lo que implica educación en materia de nutrición y salud, hacia hábitos alimenticios saludables.

Por ello, el Estado debe realizar medidas efectivas para que los niños, niñas y adolescentes puedan gozar de una alimentación saludable y de este modo evitar la obesidad infantil, que se vincula con la hipertensión, los indicios tempranos de enfermedades cardiovasculares, la resistencia a la insulina, una mayor probabilidad de obesidad en la edad adulta, fallecimientos prematuros, entre otros.

En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño ha recomendado que los niños cuenten con información adecuada y con educación sobre todos los aspectos de la salud, entre ellos los hábitos alimenticios saludables, para que adopten decisiones fundamentadas en relación con su estilo de vida.¹ Cabe recordar que dicho Comité ha recomendado puntualmente al Estado peruano en sus últimas Observaciones Finales del 2016 que siga intensificando sus esfuerzos para luchar contra la mortalidad y la malnutrición infantil, centrándose primordialmente en los niños que viven en la pobreza, los niños que viven en las zonas rurales y alejadas y los niños indígenas.²

Por su parte, a nivel nacional el Código de los Niños y Adolescentes establece en su artículo 21 que el niño y el adolescente tienen derecho a la atención integral de su salud, mediante la ejecución de políticas que permitan su desarrollo físico e intelectual en condiciones adecuadas; siendo una obligación del Estado, con la colaboración de la sociedad civil, desarrollar los programas necesarios para reducir la mortalidad, prevenir las enfermedades y combatir la malnutrición.

3.3 Sobre el etiquetado de alimentos y bebidas.

Según el “Análisis de regulaciones y prácticas para el etiquetado de alimentos y bebidas para niños y adolescentes en algunos países de América Latina (Argentina, Chile, Costa Rica y México) y recomendaciones para facilitar la información al consumidor, elaborado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia - Unicef³, el sobrepeso y la obesidad en la niñez son importantes problemas de salud pública, donde la transición a las enfermedades crónicas no transmisibles ha ganado terreno rápidamente en los últimos años. Por ello,

¹ Observación General N° 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud. Párrafo 59.

² Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados del Perú. Párrafo 54, a).

³ Tomado de: https://www.unicef.org/lac/20161120_UNICEF_LACRO_Etiquetado_Resumen_LR.pdf (Consulta realizada el 27 de octubre de 2017).

analizan las políticas formuladas en diversos países, orientadas a mejorar las dietas de toda la población, utilizando estrategias como el etiquetado de alimentos.

Este estudio analiza sistemas de etiquetado frontal, como son: a) las Guías Diarias de Alimentación (GDA); b) GDA coloreado; c) Semáforo, empleado en Ecuador; d) Etiqueta de advertencia u octágonos nutrimentales, empleado en Chile. Sus hallazgos son los siguientes:

- En América Latina, el sistema de Guías Diarias de Alimentación (GDA) es actualmente uno de los más utilizados. Sin embargo, este sistema ha demostrado ser confuso aún para una población con alto nivel educativo.
- Sistemas como el “semáforo” y los sistemas de resumen con logotipos, también se han puesto en práctica y son los más estudiados. El primero ha demostrado tener un efecto consistente en influenciar la elección y compra de alimentos saludables, mientras que en el segundo se ha evidenciado un efecto positivo en la reformulación de alimentos y bebidas industrializados. Las personas con menor nivel educativo y económico prefieren sistemas sencillos, que llamen la atención, que no requieran habilidades matemáticas y que tomen poco tiempo para implementarlos.

El estudio concluye señalando lo siguiente:

- a) El uso del etiquetado frontal como estrategia de salud pública, tiene como objetivo ayudar a los consumidores a elegir alimentos y bebidas industrializados más saludables de una manera sencilla y rápida.
- b) Un etiquetado frontal es efectivo cuando se muestra de manera simple, consistente, llamativa y que se pueda interpretar rápidamente.
- c) El desarrollo del etiquetado debe ser respaldado y elaborado con evidencia científica, generada por instituciones que no tengan conflicto de interés; debe incluir los diferentes elementos del empaque de alimentos y bebidas y debe ir acompañado de una campaña educativa que asegure su sustentabilidad.

Según la OPS⁴, el consumo de productos alimenticios que contienen una cantidad excesiva de uno o más nutrientes críticos aumenta la probabilidad de que la alimentación exceda las metas nutricionales recomendadas. Las advertencias publicitarias, buscan llamar la atención del consumidor en su decisión de consumo, e informarlo, a efecto de que sea consciente de las recomendaciones formuladas en la advertencia. Dependerá de su decisión final limitar o no la ingesta de estos productos, dado que la advertencia no busca prohibir su consumo.

El Perú también ha regulado como política pública la promoción de la alimentación saludable, que contribuya a la protección efectiva del derecho a la salud pública, así como al crecimiento y desarrollo adecuado de las personas, en especial de la población vulnerable como son los niños, niñas y adolescentes, a través de la Ley N° 30021.

Dicha ley busca regular el uso de nutrientes críticos, tales como azúcar, sodio, grasa saturada y grasa trans y realizar advertencias publicitarias en los alimentos procesados y bebidas no alcohólicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes. A la fecha diversos mecanismos publicitarios han sido propuestos con ese propósito, los que analizamos a continuación:

⁴ Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. Washington, DC: OPS, 2016.

3.3.1. Sistema octogonal, propuesto por el Ministerio de Salud

La Ley N° 30021 dispone la inclusión de advertencias publicitarias, como medida regulatoria que consiste en consignar en la etiqueta de alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, de forma clara, legible, destacada y comprensible, con las siguientes frases:

“Alto en (sodio – azúcar – grasas saturadas): Evitar su consumo excesivo”
“Contiene grasas trans: Evitar su consumo excesivo”

Dicha advertencia publicitaria es aplicable a los alimentos y las bebidas no alcohólicas que superen los parámetros técnicos establecidos en el reglamento.

Posteriormente, es en el reglamento (Artículo 4) donde se fijan los parámetros técnicos de aplicación progresiva para los alimentos procesados y bebidas no alcohólicas, específicamente respecto del contenido de sodio, azúcar total y grasas saturadas, ya sea para alimentos sólidos y bebidas en los tres casos. Y, respecto de la forma en que serán efectuadas estas advertencias publicitarias, señala que ello será precisado en el Manual de Advertencias Publicitarias.

El Manual de Advertencias Publicitarias para el rotulado de los alimentos procesados y bebidas no alcohólicas fue elaborado por el Ministerio de Salud, en cumplimiento de la Segunda Disposición Complementaria Final del reglamento de la ley. Y, el 18 de agosto de 2017, se publicó el proyecto de Manual, el que a la fecha se encuentra en consulta, a efecto de recibir las sugerencias, comentarios o recomendaciones de las entidades públicas o privadas y de la ciudadanía en general, por un plazo de noventa (90) días calendario.

En dicho proyecto se puede observar que, el Ministerio de Salud propone como formato de las advertencias publicitarias siguiendo el sistema octogonal implementado en Chile. Se propone que los productos procesados que contengan alguno de los elementos regulados deben incluir en su etiquetado advertencias octogonales, ubicadas en la zona superior derecha de la cara frontal del envase que contenga o envuelva al producto unitario, en los términos descritos en el proyecto de manual, aprobado por Resolución Ministerial N° 583-2017/MINSA.

Para la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud considera que la pre publicación del Manual de Advertencias Publicitarias supone un avance en la lucha contra los riesgos para la salud pública, como son el sobrepeso y la obesidad, por lo que ha felicitado al Perú.

Ya que se ha propuesto implementar el modelo chileno, es oportuno mencionar que en enero de 2017, la Subsecretaría de Salud Pública / División de Políticas Públicas Saludables y Promoción / Departamento de Nutrición y Alimentos de Chile, elaboró el “Informe de Evaluación de la Implementación de la Ley sobre Composición Nutricional de los Alimentos y su Publicidad”⁵, respecto de la Ley 20.606 sobre Composición Nutricional de los Alimentos y

⁵ Link: <http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2017/05/Informe-evaluaci%C3%B3n-implementaci%C3%B3n-Ley-20606-Enero-2017.pdf> (consulta realizada el 27 de octubre de 2017).

su Publicidad⁶, que implementa la política pública integral desarrollada en respuesta al incremento del sobrepeso y la obesidad en el país vecino. Una de las medidas que implementó es el etiquetado frontal de advertencia obligatoria para aquellos productos que superen los límites establecidos por el Ministerio de Salud para azúcares, grasas saturadas, sodio y calorías.

El informe concluye señalando como un aspecto importante que la población ha dado una alta aprobación a la nueva política, así como a la utilización del sello de advertencia como guía para sus acciones de compra. También considera que, el cambio de los hábitos alimentarios y posibles modificaciones en el estado nutricional son metas de mediano y largo plazo, las que no pueden ser evaluadas a seis meses de su entrada en vigencia.

Por ende, Chile considera como desafío continuar evaluando el proceso como los resultados de la regulación, para mejorar su implementación y contribuir a mejorar los hábitos alimenticios de su población.

Figura N° 1: Etiquetado con sistema octogonal de Chile



⁶ La Ley 20.606 fue promulgada el 6 de junio de 2012. El Decreto 13 que la hace operativa a través del Reglamento Sanitario de Alimentos fue publicado en el Diario Oficial el 26 de junio de 2015, contemplando un año de vacancia, por lo que entró en vigencia el 27 de junio de 2016.



Fuente: Ministerio de Salud de Chile. Revisado en: <https://goo.gl/hdcX6d>

En el Perú, luego de publicado el Reglamento de la Ley N° 30021, la empresa Datum desarrolló una encuesta denominada Pulso Perú, donde reveló que el 97% de los peruanos está de acuerdo en que las etiquetas de los productos alimenticios muestren una alerta en la que se indique el nivel de sal, grasas o azúcares que contienen⁷. Ello refleja la propia opinión del consumidor peruano, que se encuentra cada vez más concientizado de la importancia de conocer qué consumimos y de la necesidad de optar por una decisión de consumo informada y adecuada.

La regulación sobre la materia ha tomado en cuenta que también los niños y niñas toman decisiones de consumo independientes, obviamente con las limitaciones propias de su edad, que se da con frecuencia en el ámbito escolar, donde adquieren productos alimenticios, de allí la importancia de educarlos en su condición de consumidores, para que conozcan sus derechos y puedan discernir sobre los efectos de sus decisiones al adquirir algún producto procesado.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo considera necesario y pertinente regular el etiquetado de los alimentos procesados y bebidas no alcohólicas con alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas y/o con presencia de grasas trans, mediante advertencias publicitarias empleando el sistema octogonal, siguiendo el modelo chileno. La institución considera que este es un sistema que expresa de manera oportuna, sobre todo si tenemos en cuenta que una decisión de consumo se toma en pocos segundos, sencilla, simple y es llamativa, es decir llama la atención del consumidor, especialmente de los niños, niñas y adolescentes quienes podrán notar tales advertencias sin necesidad de realizar cálculos matemáticos adicionales o de recurrir a información complementaria. Recordemos que uno de los derechos de las personas como consumidores es acceder a información oportuna, suficiente, veraz y fácilmente accesible, como lo establece el artículo 1 literal b) del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Además, el sistema octogonal no busca prohibir el consumo del producto, sino más bien brindarle información clara de sus componentes al consumidor, para que éste opte por una

⁷ La aprobación es mayor en los niveles socioeconómicos A, B y C, con una tasa de 99% en cada uno de los casos, mientras que en los niveles D y E llegan a 96% y 97% respectivamente. Por regiones, En Lima y Callao el 100% de las personas se mostró a favor de las advertencias; en el oriente el 91% apoyó la medida; en el sur el 98%; en el centro el 95% y en el norte el 93%.

decisión informada, conociendo de antemano que el alimento procesado tiene altos contenidos de sodio, azúcar y grasas saturadas y/o que contiene grasas trans, buscando que tomen decisiones responsables y se cree una cultura de consumo responsable, promovida desde el Estado.

En resumen, siguiendo el modelo chileno, la propuesta efectuada por el Ministerio de Salud del Perú está orientada a informar de forma efectiva y precisa respecto de las cualidades y características del producto procesado, promoviendo e incentivando que las personas puedan realizar un consumo informado.

Figura N° 2: Etiquetado con sistema octogonal propuesto por el Ministerio de Salud



Fuente: Ministerio de Salud de Perú. Revisado en: <https://goo.gl/LJcZg8>

3.3.2. El Semáforo Nutricional sustentado en las Guías Diarias de Alimentación, propuesto en el proyecto de dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores del Congreso de la República.

La Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos ha elaborado un proyecto de dictamen en donde se incluye una nueva propuesta de rotulado. El proyecto de dictamen fue discutido en la sesión extraordinaria de la comisión, realizada el viernes 20 de octubre del presente.

Sobre el particular, el proyecto de dictamen propone modificar el artículo 10º de la Ley 30021, en los términos siguientes:

“Artículo 10.- Tablas nutricionales

Los alimentos industrializados cuya venta esté destinada al consumidor final, deberán incluir obligatoriamente una tabla nutricional con información de los nutrientes que contienen.

El Ministerio de Salud aprobará el diseño de la tabla nutricional teniendo en cuenta las mejores prácticas a nivel internacional, el Codex Alimentarius y las recomendaciones de las instituciones referentes como la Food and Drugs Administration (FDA), la Food Standards Agency (FSA) del Reino Unido y la European Food Safety Authority (EFSA) de la Unión Europea.

La información nutricional de cada nutriente se expresa como un porcentaje del valor diario recomendado en cada porción. También señala la cantidad de porciones totales que contiene el envase. Se considera como porción individual aquella que no supera en 2.5 veces la porción de referencia indicada en la etiqueta.”

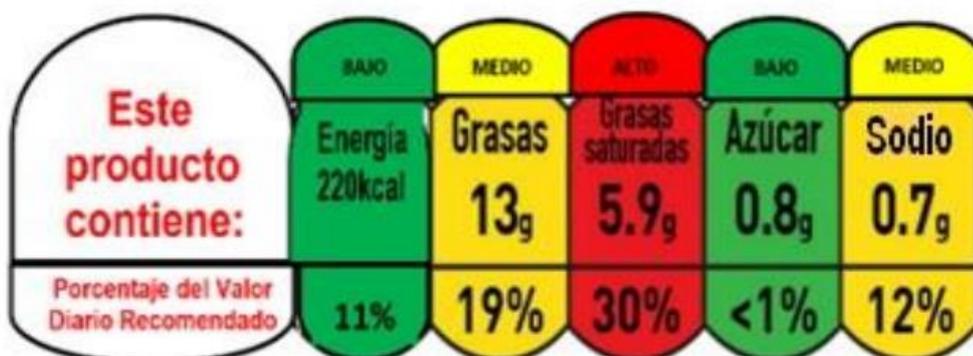
Al respecto, debemos advertir que al modificarse el artículo 10º de la Ley se elimina el sistema de advertencias publicitaria –desarrollado ampliamente líneas arriba-, para sustituirlo por las tablas nutricionales y el semáforo nutricional, que abordaremos en el siguiente punto.

La propuesta de “Semáforo Nutricional” ha sido incluida en un nuevo artículo (10-A), que a la letra dice lo siguiente:

Artículo 10-A.- Aplicación del Semáforo Nutricional

Todos los productores, comercializadores e importadores de productos procesados deberán incluir de manera gráfica en la parte frontal un Semáforo Nutricional que resalte el valor energético y contenido de nutriente crítico: grasas, grasas saturadas, azúcares y sodio.

El Semáforo Nutricional cuyo tamaño es no menor del 15% del de la etiqueta, está sustentado en las guías diarias de alimentación (GDA) indica los gramos de los nutrientes por porción y el porcentaje del Valor Diario Recomendado (VDR) de acuerdo al Codex Alimentarios y las recomendaciones de las instituciones referentes como la Food and Drugs Administration (FDA), la Food Standards Agency (FSA) del Reino Unido y la European Food Safety Authority (EFSA) de la Unión Europea, resaltándolo con un color rojo, amarillo o verde según su aporte en el Valor Diario y especificando la cantidad de porciones individuales que contiene el producto de acuerdo al siguiente ejemplo:



Si el nutriente crítico aporta el 25% o más del Valor Diario Recomendado- VDS corresponde el color rojo dentro de la Guía Diaria de Alimentación, si se encuentra más del 10% y menos del 25% corresponde el color amarillo, y si el aporte es igual o menor al 10% corresponde el color verde.

El Reglamento de la presente Ley establecerá las características de las Guía Diaria de Alimentación semaforizadas considerando una dieta basada en 2000 kilocalorías y los tamaños de los diferentes productos.”

Al respecto, debemos tener claridad respecto de los componentes que han sido regulados en la Ley de Alimentación Saludable y su reglamento, que son: sodio, azúcar, grasas saturadas y grasas trans, dado que en esta propuesta de cambio no se incluye a las grasas trans, lo cual resulta contradictorio a lo establecido en la precitada ley y su reglamento.

Esta propuesta denominada por sus proponentes como “Semáforo Nutricional” implica un cambio en el sistema de etiquetado adoptado hasta la fecha, conforme a los términos propuestos por el Ministerio de Salud. Para implementar este tipo de etiquetado se requiere de lo establecido en las Guías Diarias de Alimentación - GDA, que en sí mismas son un sistema que indica los niveles de consumo de nutrientes que las personas deben consumir diariamente para una dieta saludable⁸.

Al respecto, para el Colegio de Nutricionistas del Perú, “las GDA se expresan en porciones y el tamaño de la porción es fijada por su propio fabricante, es decir, si un producto se excede en azúcar declaran mayor cantidad de porciones para dividir el exceso lo suficiente como para aparecer el producto como saludable. Esta práctica es realizada en la actualidad en nuestro país, manipulando la información nutricional en contra de la salud de la población”⁹.

Asimismo, las GDA están siendo implementadas por los empresarios de la industria alimentaria del Perú en forma voluntaria, indicando la cantidad de calorías, azúcares, grasas saturadas, sodio y el porcentaje de cada nutriente que contiene cada porción de consumo habitual. No obstante, no se cuenta con estudios que hayan analizado el impacto real de la aplicación de esta forma de brindar datos a la población, para saber si vienen siendo comprendidas por un consumidor peruano promedio, así como en niños, niñas y adolescentes.

La propuesta de dictamen establece que el “semáforo nutricional” sería implementado obligatoriamente respecto de los nutrientes críticos regulados, en función de si estos aportan determinado porcentaje respecto del valor diario recomendado¹⁰; valor que deberá uniformizarse, sin considerar que la dieta calórica de un niño es diferente a la de un

⁸ Según el documento: Análisis de regulaciones y prácticas para el etiquetado de alimentos y bebidas para niños y adolescentes en algunos países de América Latina (Argentina, Chile, Costa Rica y México) y recomendaciones para facilitar la información al consumidor, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF. Noviembre, 2016.

⁹ Según comunicado a la opinión pública emitido por el Colegio de Nutricionistas del Perú el 01 de noviembre del presente.

¹⁰ La Plataforma por la Alimentación Saludable (PAS) recomienda que los porcentajes de los alimentos críticos regulados son respecto de un porcentaje sobre 100, de tal manera que cualquier comparación entre un producto y otro sea equivalente, y no generen confusión en el consumidor; frente a la práctica de la industria alimentaria, que emplea las porciones. Incluso, es la propia industria la que fija el tamaño del envase y la cantidad de porciones por cada envase.

adolescente, un adulto mayor, una madre gestante o un deportista, entre otras variables; por lo que diversos especialistas en salud consideran que complejizaría aún más la información expresada empleando este sistema.

Otro aspecto que no se ha considerado, y que advierte la OPS / OMS¹¹ es que los colores empleados en la semaforización del producto procesado (rojo, amarillo y verde) se mimetizarían con los colores empleados en el propio empaque del producto, lo que induce a confusión al consumidor.

En efecto, por su componente visual, “pareciera que el semáforo fuera una excelente idea, pero en realidad la investigación científica ha revelado que, comparado con el simple octógono en blanco y negro, es mucho menos efectivo –especialmente en niños- en ayudar a escoger un producto saludable”, afirma el doctor Elmer Huerta.¹²

Según el documento de UNICEF denominado: “Análisis de regulaciones y prácticas para el etiquetado de alimentos y bebidas para niños y adolescentes en algunos países de América Latina (Argentina, Chile, Costa Rica y México) y recomendaciones para facilitar la información al consumidor”, el GDA es actualmente uno de los más utilizados alrededor del mundo. Sin embargo, **este sistema ha demostrado ser confuso aún para una población con alto nivel educativo**¹³.

En México¹⁴, un grupo de investigadores del Instituto Nacional de Salud Pública, encabezados por Villalpando S. realizaron por solicitud de la Secretaría de Salud, un análisis cualitativo en grupos focales de madres de familia sobre diferentes sistemas de etiquetado frontal, entre los cuales se incluyeron los logotipos, que resumen de manera global el contenido del productos, los sistemas de ranking, el sistema GDA y el semáforo. Los resultados mostraron que el tipo de etiquetado con mayor aceptación y mejor comprensión por los diferentes estratos económicos fueron los logotipos. Tanto los sistemas de ranking, como el etiquetado frontal GDA y el semáforo fueron considerados propuestas difíciles de comprender por la población de estudio¹⁵.

En el mismo sentido, la OPS/OMS recomienda a los países que deciden incluir en su etiquetado de productos alimenticios procesados y ultraprocesados “información que permita al consumidor tomar decisiones encaminadas a proteger su salud, la utilización de sistemas claros y concisos, como los octógonos de advertencia con texto (i.e. “EXCESIVO EN” O “ALTO EN”) en la cara frontal superior de los productos que contengan cantidades excesivas

¹¹ En su pronunciamiento “Comentario técnico de las implicaciones potenciales de la introducción de un sistema de advertencias al consumidor basado en “semáforo” y GDA en etiquetado frontal de alimentos procesados y bebidas no alcohólicas” del 03 de noviembre del presente. Link: http://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=3918:comentario-tecnico-de-las-implicaciones-potenciales-de-la-introduccion-de-un-sistema-de-advertencias-al-consumidor-basado-en-semaforo-y-gda-en-etiquetado-frontal-de-alimentos-procesados-y-bebidas-no-alcoholicas&Itemid=900

¹² Con lo afirma el doctor Elmer Huerta, especialista en salud pública, en su artículo publicado en el diario El Comercio, el lunes 23 de octubre del presente, cuerpo A, página 16.

¹³ Ob. Cit. Página 2.

¹⁴ Dalia Stern, Lizbeth Tolentino y Simón Barquera. Revisión del etiquetado frontal: análisis de las Guías Diarias de Alimentación (GDA) y su comprensión por estudiantes de nutrición en México. Primera edición, México, 2011.

¹⁵ Ob. Cit. Página 10.

de los nutrientes críticos previstos en la Ley 30021¹⁶, pues tal sistema se ha demostrado efectivo para cumplir el objetivo de informar al consumidor.

En esa línea, las advertencias publicitarias propuestas por el Ministerio de Salud son de fácil comprensión para el consumidor, pues con una simple lectura del octágono se puede conocer que el producto procesado tiene o no un contenido alto de alguno de los elementos regulados, asociados al sobrepeso, obesidad o enfermedades crónicas no transmisibles cuando su consumo es excesivo. La decisión final de adquirir o no un producto con estas características le corresponde al consumidor, quien previamente ha accedido a la información de manera oportuna, veraz, sencilla y fácilmente comprensible.

Finalmente debemos indicar que los porcentajes que determinan la clasificación de un producto en función de los colores del semáforo, no deben ser fijados en una ley sino a nivel reglamentario por el Ministerio de Salud, como entidad competente en temas de salud y nutrición.

3.3.3. El semáforo en gráfico de barras, propuesto en el Proyecto de Ley N° 1519/2016-CR.

Esta iniciativa fue presentada el 12 de junio del presente, por los congresistas Daniel Salaverry Milla, Guillermo Bocangel Weydert, Francisco Petrozzi Franco, Juan Yuyes Meza, Rosa Bartra Barriga y César Segura Izquierdo.

El proyecto propone incorporar el inciso j) en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1304, en los términos siguientes:

“La información referida al porcentaje del contenido de los componentes grasa, azúcar y sales, en productos industriales manufacturados destinados al consumo humano, será expresada en un gráfico de barras de colores rojo, amarillo y verde; en el que rojo, es contenido alto; amarillo, contenido medio y verde, contenido bajo.

Esta representación gráfica no podrá ser menor al 20% del total de la etiqueta, deberá ser colocada en la parte delantera de la misma y deberá tener como color de fondo el gris o blanco, en razón de los colores que predominen en la etiqueta.”

Al respecto, los términos utilizados en esta propuesta no están acordes a los aprobados mediante la Ley de Alimentación Saludable respecto de los nutrientes críticos regulados (azúcar, sodio, grasas saturadas y grasas trans). Sumado a ello, si bien esta iniciativa no está referida a la Ley N° 30021 sino al Decreto Legislativo N° 1304, propone el uso de “gráficos de barras de colores rojo, amarillo y verde” pero sin precisar sus características.

En vista de ello, en opinión de la Defensoría del Pueblo la implementación del sistema octogonal es el mecanismo más efectivo para informar a los consumidores.

¹⁶ Pronunciamiento “Comentario técnico de las implicaciones potenciales de la introducción de un sistema de advertencias al consumidor basado en “semáforo” y GDA en etiquetado frontal de alimentos procesados y bebidas no alcohólicas” del 03 de noviembre del presente. Link: http://www.paho.org/per/index.php?option=com_content&view=article&id=3918:comentario-tecnico-de-las-implicaciones-potenciales-de-la-introduccion-de-un-sistema-de-advertencias-al-consumidor-basado-en-semaforo-y-gda-en-etiquetado-frontal-de-alimentos-procesados-y-bebidas-no-alcoholicas&Itemid=900

IV. CONCLUSIONES

1. El Estado y la sociedad en general – lo que incluye a las empresas – tienen la obligación de respetar y proteger el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes, lo que implica garantizarles una alimentación saludable.
2. La Defensoría del Pueblo reconoce la importancia de la Ley N° 30021 porque promueve una política pública que busca reducir y eliminar las enfermedades vinculadas con el sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas conocidas como no transmisibles, promoviendo el ejercicio del derecho a la salud e integridad de los niños, niñas y adolescentes.
3. Para lograr sus objetivos, esta ley dispone incluir advertencias publicitarias en los alimentos procesados y bebidas no alcohólicas con alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas, o, por la presencia grasas trans en los mismos. Estos son los nutrientes críticos regulados en la Ley de Alimentación Saludable, tomando en consideración su incidencia en el sobrepeso, obesidad y las enfermedades no transmisibles.
4. Es de suma preocupación para la Defensoría del Pueblo que han transcurrido más de cuatro años y aún no se encuentra vigente en todos sus extremos lo establecido por la Ley N° 30021, especialmente en lo referido a las advertencias publicitarias de los alimentos procesados que sobrepasen los parámetros técnicos de los nutrientes críticos como el azúcar, sodio, grasa saturada y grasa trans.
5. El Perú debe implementar el sistema octogonal en las advertencias publicitarias de los alimentos procesados y bebidas no alcohólicas propuesto por el Ministerio de Salud por ser idóneo, oportuno, suficiente, veraz, accesible y de fácil comprensión para el consumidor peruano, en especial para los niños, niñas y adolescentes, hacia quienes está dirigida la Ley N° 30021.
6. El Ministerio de Salud debe aprobar el Manual de Advertencias Publicitarias cumpliendo el plazo establecido mediante Resolución Ministerial N° 583-2017/MINSA.
7. Si el Congreso de la República modifica la Ley N° 30021 se prolongará la entrada en vigencia de la implementación de medidas de protección para los consumidores lo cual atenta contra el derecho a la información y el derecho a la salud; ambos derechos fundamentales protegidos por nuestra Constitución Política.

V. RECOMENDACIONES

Conforme a lo antes expuesto y en atribución de las facultades constitucionales de la Defensoría del Pueblo, se formulan las siguientes recomendaciones:

Al Ministerio de Salud

1. Aprobar el Manual de Advertencias Publicitarias reconociendo el sistema octogonal para el etiquetado de alimentos procesados y bebidas no alcohólicas, en el marco de lo establecido en la Ley N° 30021, Ley de promoción de la Alimentación Saludable para

niños, niñas y adolescentes, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-SA.

2. Establecer la entrada en vigencia del Manual de Advertencias Publicitarias en el más breve plazo, conforme a las disposiciones contenidas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) así como en la Decisión 562, Directrices para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos en los Países Miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario.
3. Evaluar periódicamente el impacto de la política de alimentación saludable a favor de niños, niñas y adolescentes, contenida en la Ley N° 30021, su reglamento y demás normas conexas, especialmente en lo relacionado a las advertencias publicitarias mediante sistema octogonal, a efecto de determinar futuras mejoras derivadas de la experiencia concreta.

Al Congreso de la República

1. Reconocer que el sistema octogonal en las advertencias publicitarias es el más adecuado para el Perú porque permite brindar información oportuna, suficiente, veraz, accesible y de fácil comprensión al consumidor peruano, en especial para los niños, niñas y adolescentes.
2. Archivar los Proyectos de Ley 865/2016-CR, 1519/2016-CR, 1589/2016-CR, 1700/2016-CR y 1959/2017-CR, en lo referido al mecanismo de etiquetado de alimentos procesados y bebidas no alcohólicas.
3. Abstenerse de modificar la Ley N° 30021 respecto de las advertencias publicitarias debido a la urgente necesidad de evitar la postergación de la entrada en vigencia de los mecanismos de protección de los consumidores que vienen siendo reglamentados por el Ministerio de Salud.

Lima, 07 de noviembre de 2017.