

San José, 29 de noviembre de 2019
CACIA-099-2019



Secretaría de Economía
Dirección General de Normas
Comité Consultivo Nacional de Normalización de la Secretaría de Economía (CCONNSE)
Calle Pachuca #189, pisos 7 y 12,
Colonia Condesa, Demarcación Territorial Cuauhtémoc,
Código Postal 06140,
Ciudad de México

Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario
(CCNNRFS)
Calle Oklahoma #14
Benito Juárez
Código Postal 03180
Ciudad de México

Comentarios generales sobre el Anteproyecto de Modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-051-SCFI/SSA1-2010, Especificaciones generales de etiquetado para alimentos y bebidas no alcohólicas preenvasados -Información Comercial y Sanitaria (G/TBT/N/MEX/178/Add.9)

La Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA) es una organización que vela por un marco regulatorio adecuado y equilibrado en los procesos que norman el comercio local e internacional de alimentos procesados.

Por tal motivo, al igual que muchos actores institucionales, públicos y privados, mantenemos el ideal de incidir positivamente sobre el bienestar humano de nuestras comunidades; consideramos que la elaboración de políticas públicas relacionadas a la salud y bienestar debe ser transparente y consultativa – incluyendo la participación legítima de la industria y otros actores relevantes – con amplia aplicación de criterios científicos.

Solicitamos respetuosamente al gobierno mexicano fomentar un diálogo abierto con el público en general y la industria en particular a través de todo el proceso de desarrollo de políticas públicas, con el fin de lograr un sistema de etiquetado frontal claro y objetivo, que alcance sus fines de apoyar a la población mexicana en la elección de alimentos que influyeran sus hábitos de vida.

Por lo anterior, CACIA desea expresar su preocupación a la propuesta en consulta ante OMC respecto al Anteproyecto de Modificación de la Norma Oficial Mexicana, ya que pretende imponer el modelo de etiquetado de advertencia, el cual no está bien fundamentado en la ciencia y por tanto, no muestra eficacia necesaria para guiar las elecciones de los consumidores para lograr alcanzar una dieta saludable.

De la manera más cordial y respetuosa, deseamos solicitar la debida revisión y análisis de nuestras preocupaciones, para que sean incorporadas en el proceso de conformación de una normativa que, a nuestro criterio, generará impactos innecesarios al comercio internacional.

Comentarios Específicos

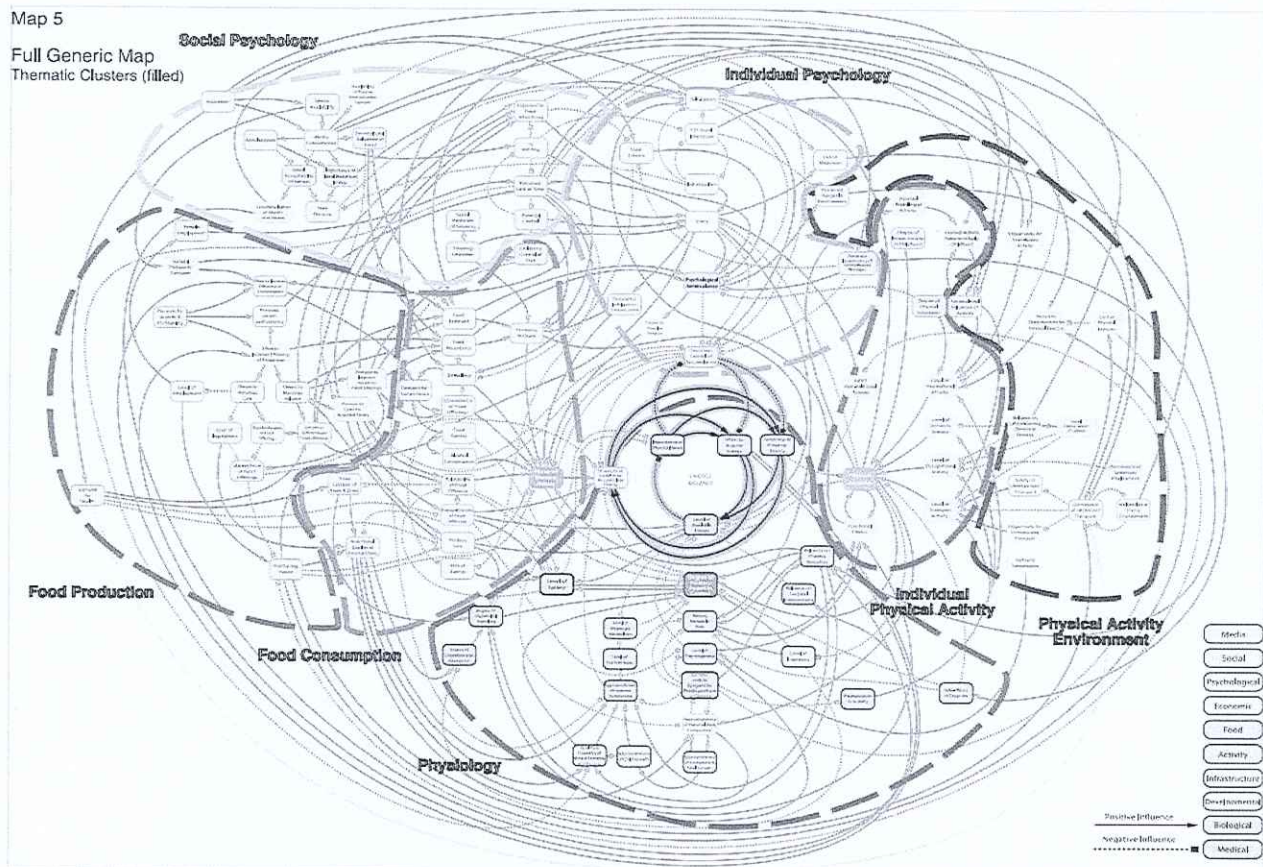
- A. El etiquetado de advertencia por sí mismo no es la solución a un problema de salud tan complejo como es la obesidad, además podría afectar negativamente la disponibilidad de alimentos y nutrientes deficitarios, ya que, es una solución simplista ante una compleja situación nutricional en un país como México.**

La complejidad de la obesidad, sustenta que una solución simple no es efectiva. Para tener un impacto positivo en la prevención y el control de la obesidad, se debe considerar que dicho padecimiento no puede ser explicado únicamente, como la consecuencia de un consumo excesivo de energía o de nutrientes de interés en Salud Pública.

Las investigaciones médicas, sociológicas y económicas más recientes, ven y estudian a la obesidad como un sistema complejo que se asocia a causas que están altamente interconectadas entre sí. Es así como lo describe el mapeo realizado por el estudio titulado (Informe Foresight: Combatir obesidades, opciones futuras), producto del programa de salud creado por el Gobierno Británico, a través de la Oficina del Gobierno para la Ciencia, bajo la dirección del Jefe Asesor Científico del Gobierno de su Majestad. El objetivo fue construir, con base en fundamentos y estudios científicos, un entendimiento de las causas y los factores que influyen en el desarrollo de obesidad y así poder realizar pronósticos sobre el futuro de la población respecto a este tema. (ILSI Brasil, 2011 ; Foresight Tackling Obesity: Future Choices-Project Report).

El Mapa de la Obesidad muestra la complejidad y la correlación de varios factores vinculados con su aparición y/o desarrollo, los cuáles convergen a partir de un motor central -un “corazón”- que desarrolla un “balance de energía”: consumo vs gasto de energía. Una visión simplista, define a la obesidad como la consecuencia de comer en exceso, es decir, un mayor consumo de energía proveniente de alimentos y menor gasto del mismo.

Sin embargo, este Mapa nos muestra cómo es que alrededor de dicho núcleo, se forman alrededor de 108 extensiones/conjuntos periféricos que indican las variables que directa o indirectamente influyen en el balance energético. (ILSI Brasil, 2011 ; Foresight Tackling Obesity: Future Choices-Project Report).



Mapa de la Obesidad¹

¹ Recuperado de:
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/296290/obesity-map-full-hi-res.pdf.

Acorde a este mapeo y a investigaciones científicas, las principales causas que explican el desarrollo de la obesidad son de tipo: biológico, por impacto en la infancia –desde el embarazo–, comportamental, psicológico, ambiental y económico (disponibilidad y asequibilidad) (Vandenbroeck, 2010, ILSI Br, 2011)

Las causas específicas de la obesidad -de forma individual- son múltiples y variadas. Se presentan de acuerdo a diferencias genéticas, culturales, etc., entre distintos grupos poblacionales y de acuerdo al estilo de vida de cada uno. Esta variabilidad es una característica importante, porque apunta a una serie de diferentes soluciones.

La condición multicausal de la obesidad convierte en inadecuado e ineficiente el enfoque de “un modelo único para todos”, es decir, su aplicación debe considerar diferentes individuos, comunidades, culturas y regiones. (ILSI Brasil, 2011 ; Foresight Tackling Obesity: Future Choices-Project Report).

El conocimiento de la evidencia científica debe ser rigurosa, para evitar de esta manera, una aseveración simplista que asegure que el origen de la obesidad en un país como México, está altamente explicada en la ingesta de un solo grupo de alimentos y por tanto, que la medida propuesta será efectiva. Es fundamental por tanto, solicitar a la autoridad mexicana las referencias bibliográficas que demuestren la relación de causalidad entre el tipo de etiquetado propuesto, con el comportamiento de la variable que se desea controlar, en este caso, la obesidad y el sobre peso.

- B. El etiquetado de advertencia busca desincentivar el consumo de alimentos procesados y promover la alimentación basada únicamente en alimentos “no procesados” o “frescos”. Esto puede afectar de forma negativa el aporte de alimentos y nutrientes a la dieta diaria, en especial en sectores pobres o con baja disponibilidad de energía y/o nutrientes**

Tanto los alimentos no procesados como los procesados constituyen partes vitales del suministro de alimentos. Los alimentos procesados contribuyen a la seguridad alimentaria (garantizando la disponibilidad de suficientes alimentos) y la seguridad nutricional (asegurando que los alimentos satisfagan las necesidades de nutrientes en humanos). (Weaver, et al American Society for Nutrition Statement).

La seguridad nutricional permite una adecuada, equilibrada, variada y sana dieta. Tener suficiente comida y un suministro de alimentos seguro, sostenible y asequible, es esencial para todos los países e individuos. Factores tales como el crecimiento de la población, la inseguridad alimentaria y la globalización harán que el suministro de alimentos afecte la demanda de alimentos y la seguridad alimentaria en los próximos 25-50 años. Los alimentos procesados contribuyen al abordaje de estos desafíos, tanto buscando la reducción de nutrientes de interés, cómo haciendo disponibles los que se encuentran deficientes. (Weaver, et al American Society for Nutrition Statement).

C. El etiquetado de advertencia incumple con las directrices nutricionales del Codex Alimentarius

La normativa propone que los productos alimenticios procesados tengan etiquetas de advertencia en el frente del envase para aquellos alimentos envasados y bebidas no alcohólicas que contengan azúcares “añadidos”, grasas o sodio. Específicamente, la propuesta de etiquetado exigiría etiquetar los productos con uno o más sellos de advertencia (que indican que los productos están con "exceso" de ciertos nutrientes) si las cantidades de calorías, azúcares, grasas saturadas, grasas trans y/o sodio en los productos exceden ciertos parámetros técnicos. Además, se requeriría que los productos que contengan "sustitutos naturales o sintéticos de azúcar cero calorías o polialcoholes" ("edulcorantes bajos y/o sin calorías") lleven un sello de advertencia que indique que "Contienen sustitutos de azúcar, evitar consumo en niños) y un producto que contenga cafeína añadida en cualquier cantidad se requerirá que lleve en su etiquetado la frase: “Contiene Cafeína evite su consumo en Niños”.

Con la regulación propuesta se establece un estilo de rotulado de advertencia que no existe en ninguna parte del mundo, que va mucho más allá de lo establecido en el Codex Alimentarius y además introduce un concepto extraordinariamente excesivo, capaz de limitar el comercio de manera innecesaria.

En este sentido, lo que tenemos es un rotulado que genera una indicación por parte de la máxima autoridad sanitaria del país, equivalente a DETENGASE / PELIGRO, sobre productos alimenticios y sus nutrientes que son inocuos y que nunca han sido catalogados como sustancias peligrosas, vicios, drogas o nada que se les parezca y que además han sido debidamente aprobados por la autoridad sanitaria.

Las medidas allí consignadas son tan extremas y los parámetros tan restrictivos, que contraviene lo establecido por los Principios Generales del CODEX, en su apartado 3.5, sobre declaraciones de propiedad prohibida:

...

3.5 Declaraciones de propiedades que pueden suscitar dudas sobre la inocuidad de alimentos análogos, o puedan suscitar o provocar miedo en el consumidor".²

...

El mismo Codex Alimentarius, define un nutriente como:

"2.5 Por nutriente se entiende cualquier sustancia química consumida normalmente como componente de un alimento, que: a) proporcione energía; o b) es necesaria para el crecimiento el desarrollo y el mantenimiento de la vida o c) cuya carencia hará que se produzcan cambios químicos o fisiológicos característicos".³

Por tal motivo, es inadecuado y confuso para la población, denominar a la grasa, al sodio, los azúcares y la energía presentes en los alimentos en contexto negativo, ya que estos nutrientes, al igual que otros, juegan un papel necesario dentro del organismo de las personas, y la cantidad de consumo apropiada para cada persona, dependerá de las características de cada una, de su estilo de vida y de su actividad física, entre muchas otras variables.

Dentro de los Principios de Etiquetado Nutricional de la referida norma se establece lo que es una declaración de nutrientes, indicando:

"A. Declaración de Nutrientes:

*La información que se facilite tendrá por objeto suministrar a los consumidores un perfil adecuado de los nutrientes contenidos en el alimento y que se considera son de importancia nutricional. Dicha información no deberá hacer creer al consumidor que se conoce exactamente la cantidad que cada persona debería comer para mantener su salud, antes bien deberá dar a conocer las cantidades de nutrientes que contiene el producto. No sirve indicar datos cuantitativos más exactos para cada individuo, ya que no se conoce ninguna forma razonable de poder utilizar en el etiquetado los conocimientos acerca de las necesidades individuales."*⁴

² Directrices Generales del CODEX ALIMENTARIUS sobre Declaraciones de Propiedades Prohibidas (CAC/GL1-1979) apartado 3.5.

³ Directrices del CODEX sobre Etiquetado Nutricional CAC/GL 2-1985. Sección 2 - Definiciones

⁴ Directrices del CODEX sobre Etiquetado Nutricional CAC/GL 2-1985 Principios del Etiquetado Nutricional: A Declaración de Nutrientes.

Nótese que las mismas recomendaciones del CODEX sobre etiquetado nutricional reconocen claramente que no existe ninguna forma razonable de poder utilizar en el etiquetado los conocimientos acerca de las necesidades individuales y por esa razón las normas internacionales sobre este tema, antes de proponer regulaciones sobre las porciones individuales que puede comer un individuo para prevenir la obesidad o las enfermedades no transmisibles, se refieren más bien a la identificación del contenido de nutrientes que se incluye en la porción del alimento sin la indicación de ninguna calificación sobre contenido.

Nótese también, que el etiquetado de advertencia propuesto por la norma mexicana en cuestión, se aparta del lineamiento CODEX que establece que dichos etiquetados deben ser informativos, pues según el máximo órgano mundial de referencia, el etiquetado debe cumplir aspectos como:

“Que facilite a los consumidores un perfil adecuado de los nutrientes contenidos en el alimento y que se consideran de importancia nutricional. Dicha información no deberá hacer creer al consumidor que se conoce exactamente la cantidad que cada persona debería comer para mantener su salud, antes bien deberá dar a conocer las cantidades de nutrientes que contiene el producto. No sirve indicar datos cuantitativos más exactos para cada individuo, ya que no se conoce ninguna forma razonable de poder utilizar en el etiquetado los conocimientos acerca de las necesidades individuales”.⁵

Las recomendaciones de consumo siempre deben hacerse en función de la dieta total. Desde el punto de vista científico no es posible atribuir a un sólo alimento la carga nutrimental total de un individuo, sólo por tener una composición específica. La normativa propuesta, estaría pretendiendo restringir el consumo de alimentos preenvasados en forma generalizada para la población, asumiendo requerimientos nutricionales y energéticos muy similares, sin existir estudios científicos poblacionales de por medio, que permitan la comprobación de la aplicación del método científico.

No se debe asumir que, si la dieta total se encuentra compuesta sólo por alimentos que cumplan con las características sugeridas por los parámetros técnicos establecidos en la presente propuesta, la dieta total del individuo será balanceada y adecuada pues una persona podría comer en exceso un alimento catalogado como “saludable”.

⁵ Directrices sobre Etiquetado Nutricional CAC/GL 2-1985, Principios para el Etiquetado Nutricional.

Otro lineamiento del CODEX que es claramente violentado, es el que se refiere a que un etiquetado nutricional no debe promover la discriminación entre alimentos o grupos alimenticios, al hacer creer al consumidor que los alimentos etiquetados de cierta forma tienen ventajas nutricionales con respecto a los que no tienen ese mismo sistema de etiquetado.

“El etiquetado nutricional no deberá dar a entender deliberadamente que los alimentos presentados con tal etiqueta tienen necesariamente alguna ventaja nutricional con respecto a los que no se presenten así etiquetados”.⁶

En el caso particular del etiquetado de advertencia, promueve el no consumo de los alimentos así etiquetados, sin que exista una clara evidencia científica sobre los riesgos asociados al consumo individual de cada tipo de producto que deba llevar dicha clasificación.

D. El etiquetado de advertencia está diseñado sobre el Modelo de Perfil de Nutrientes de la OPS, el cual tiene serias deficiencias científicas y metodológicas, lo cual lleva al mínimo la eficacia de la política promovida a través de este tipo de enfoques regulatorios.

Los valores límite de contenido de sodio, azúcares, grasas y grasas saturadas que se utilizan para generar la obligatoriedad de poner sellos de advertencia, se basan en el Modelo de Perfil de Nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (MPN OPS). La utilización de esta base metodológica (MPN OPS) requiere algunas explicaciones adicionales para comprender la base central por la cual, este esquema regulatorio no tiene ninguna base científica creíble ni una relación de causalidad entre la medida regulatoria propuesta y la variable que se desea impactar: la obesidad y el sobre peso de la población mexicana.

⁶ Directrices del CODEX sobre Etiquetado Nutricional CAC/GL-2 1985. Principios del Etiquetado Nutricional. C. Sobre el etiquetado Nutricional.

Según este organismo,

“La finalidad de tener un perfil de nutrientes es proporcionar una herramienta para clasificar los alimentos y bebidas que contienen una cantidad excesiva de azúcares libres, sal, total de grasas, grasas saturadas y ácidos grasos trans. Se encargó a la consulta de expertos descrita en este informe, la elaboración de un modelo de perfil de nutrientes para la Organización Panamericana de la Salud (OPS) que pudiera usarse como herramienta para la formulación y aplicación de diversas estrategias reglamentarias relacionadas con la prevención y el control de la obesidad y el sobrepeso, entre ellas las siguientes: restricción de la comercialización de alimentos y bebidas malsanos a los niños; reglamentación de los alimentos en el entorno escolar (programas de alimentación, alimentos y bebidas que se venden en las escuelas); uso de etiquetas de advertencia en el frente del envase; definición de políticas impositivas para limitar el consumo de alimentos malsanos; evaluación de los subsidios agropecuarios; y selección de los alimentos proporcionados por programas sociales a grupos vulnerables”.⁷

Es muy importante tener claridad en que los parámetros establecidos por el Modelo de Perfil de Nutrientes OPS derivan de las metas de ingesta de nutrientes establecidas por la OMS para una dieta diaria de 2000 kcal (Population Nutrient Intake Goals – PNIG).

En este caso, los proponentes de este mecanismo, suponen la aplicación de los PNIG a cada uno de los alimentos particulares, de manera idéntica. Para que un alimento sea considerado sujeto o no sujeto a un sello de advertencia (si es “saludable” o si es “mal sano”), dependerá de su composición nutricional particular, en comparación con la ingesta promedio recomendada de cada nutriente para un adulto promedio (PNIG).

Es decir, si los porcentajes de nutrientes presentes en un alimento específico, sobrepasan los porcentajes de nutrientes recomendados para la ingesta integral promedio de un adulto, sobre la base de 2000 calorías diarias, entonces ese producto se merece un sello de advertencia para el nutriente que sobrepasó dicha línea y por tanto, el alimento específico estará sujeto al paquete de medidas regulatorias que OPS propone.

Como se podrá comprender, este planteamiento metodológico es merecedor de gran debate técnico, pues los PNIG de la OMS no fueron establecidos para aplicarse a los alimentos individuales, ni se centran únicamente en los nutrientes “añadidos”. Su intención fue establecer pautas para una dieta general diaria y sostenida a lo largo del tiempo.

⁷ Organización Panamericana de la Salud. Modelo de Perfil de Nutrientes. 2016. Introducción. p9

La extrapolación de metas de ingesta diaria de nutrientes a los alimentos particulares solo sería aplicable si los humanos consumiéramos un alimento único a lo largo del día, lo cual, por razones obvias no aplica, ya que es la dieta diaria la que debe regirse por las metas de ingesta de nutrientes (Population Nutrient Intake Goals – PNIG), fijada por el cuadro 6 del Reporte 916 de la OMS (2003), y no cada uno de los alimentos que la componen.

El perfil nutricional de “alimento saludable” establecido para un producto o grupo específico, en base a la dieta recomendada para un adulto, no determina las demás variables que caracterizan una alimentación saludable. Es decir, extrapolar la recomendación de dieta total calórica, a un producto específico, y con base en ello establecer un perfil nutricional para definir entre alimentos bueno o malos, es un enfoque metodológico carente de razonabilidad técnica.

En todo caso, dentro del concepto de “dieta total” se incluye una amplia variedad de alimentos y bebidas, en determinadas porciones recomendadas, que componen una dieta saludable a lo largo de todo el día, según lo establece las guías alimentarias.

Cada alimento procesado y no procesado tiene su naturaleza, su procedencia, su composición y sus características particulares definidas. Cada alimento tiene su perfil nutricional intrínseco y por tanto, una capacidad individual de aportar un porcentaje del valor diario de referencia de nutrientes recomendados, unos alimentos en mayor grado que otros, donde cada uno tiene su momento, su uso, su periodicidad y su tamaño de participación en la ingesta de cada individuo.

No existe una base técnica razonable para justificar que hay una relación de causalidad entre la aplicación de los PNIG a un alimento en particular y la posibilidad de reducción de los riesgos asociados a la obesidad y sobre peso.

Por tales motivos, no corresponde utilizar los parámetros de las metas de ingesta de nutrientes de la dieta diaria como base para el perfilado de alimentos individuales. Si las bases teóricas y metodológicas de una política están herradas, es altamente probable que la medida no tenga ningún tipo de impacto en el objetivo deseado.

Se torna fundamental por tanto, consultar a la autoridad mexicana, si existen los estudios técnicos o la evidencia que justifique la utilización de esta metodología como mecanismo para asegurar que la herramienta de regulación será eficaz en la reducción de la obesidad y sobre peso.

E. El etiquetado de advertencia discrimina ciertos alimentos preenvasados, generando con ello confusión y desinformación en el consumidor.

La construcción de la regulación a través de las definiciones incorporadas en la propuesta corresponde a los niveles de azúcares, grasas y sodio "añadidos" a los alimentos y bebidas, y no tiene en cuenta los intrínsecos. Se trata de una distinción sin diferencia, y es engañosa para los consumidores, despreciando injustamente los alimentos preenvasados.

En relación a este particular; de acuerdo a los conceptos básicos en ciencia en nutrición y en definición de nutrientes, ambos intrínsecos y añadidos proveen la misma cantidad de calorías y no existe base científica para diferenciar su efecto sobre ENTs de los nutrientes añadidos y los intrínsecos. La composición nutricional de todos los tipos de alimentos y bebidas dentro del contexto de la dieta total es lo que realmente importa cuando queremos informar y educar a los consumidores acerca de los nutrientes más importantes para la salud pública y una manera de escoger y planear su alimentación.

Considerar una excepción de etiquetado para aquellos alimentos con nutrientes importantes desde el punto de vista de la salud pública (por ejemplo alimentos autóctonos con alto contenido graso o sal) puede mal informar a los consumidores y hacerlos considerar que esos productos son más "sanos" que aquellos alimentos procesados que han sido adicionados de los mismos nutrientes independientemente de

las calorías totales y de la densidad calórica del alimento. Además esta consideración puede ser engañosa para inducir al consumidor a incrementar la ingesta de platillos elaborados aun cuando eso también puede impactar su salud si se hace en cantidades mayores a las recomendaciones individuales de cada uno.

Es importante recordar el rol del etiquetado nutricional en la educación nutricional del consumidor y que de acuerdo a las Guías de Etiquetado Nutricional del Codex Alimentarius (CAC/GL2-1985) se menciona que el etiquetado nutricional debe velar por:

- Facilitar al consumidor datos de los alimentos, para que pueda elegir su alimentación con discernimiento
- Proporcionar un medio eficaz para indicar en la etiqueta datos sobre el contenido de nutrientes del alimento
- Estimule la aplicación de principios nutricionales sólidos en la preparación de alimentos en beneficio de la salud pública

Según la propia estimación de la OPS aplicando su metodología de MPN, casi el 85% de los productos que se comercializan se clasifican como "dañinos". En lugar de proporcionar información valiosa sobre la composición nutricional de los alimentos, estas etiquetas de advertencia demonizarán incorrectamente categorías completas de comida. Poniendo una advertencia de salud en casi todos los alimentos preenvasados con "añadido" de sodio, azúcar, grasa o grasas saturadas no se informa de manera útil a los consumidores. En este sentido y dado que el cuerpo humano no discrimina para su asimilación entre las fuentes de nutrientes naturales o agregadas, resultaría un sinsentido la distinción entre productos con ingredientes agregados o naturales en pos de la lucha contra el sobrepeso y la obesidad.

Los alimentos preenvasados tienen un papel fundamental que desempeñan al proporcionar un suministro adecuado de alimentos seguros, asequibles, convenientes y nutritivos a una población cada vez mayor. El procesamiento de alimentos sirve para muchos propósitos incluyendo:

- proporcionar un sistema eficaz de suministro de nutrientes
- satisfacer las necesidades de los consumidores de manera conveniente, segura, saludable, conveniente, nutritiva, diversa
- mejorar la inocuidad y la calidad de los alimentos (eliminar las posibles sustancias tóxicas y crecimiento de patógenos)
- mejorar la digestibilidad, biodisponibilidad y palatabilidad de los alimentos
- aumentar la vida útil de los alimentos
- reducir las pérdidas posteriores a la cosecha
- mejorar el transporte de los alimentos
- reducir del desperdicio

Todos los niveles de procesamiento pueden contribuir a alcanzar los niveles de ingesta diaria de nutrientes para un individuo. El nivel de procesamiento no es un determinante importante en la contribución de nutrientes de una dieta, sino la contribución de los nutrientes a la ingesta total. Es por esto que es importante educar a los consumidores sobre los aportes nutricionales de los alimentos para que puedan tomar decisiones informadas, en lugar de recomendar limitar o incluso eliminar los alimentos preenvasados de sus dietas.

Los productos procesados pueden tener un perfil de nutrientes positivo en general. También se pueden fortificar para contener nutrientes importantes como la vitamina D (contrariamente a los que se hacen en casa), como la leche fortificada o las bebidas de frutas.

Los alimentos procesados a menudo vienen en envases controlados por porciones que permiten a los consumidores controlar su ingesta calórica general.

Alentar a los consumidores a alejarse de los alimentos y bebidas envasadas hacia los alimentos y bebidas que producen en el hogar, y/o hacia alimentos y bebidas con nutrientes intrínsecos, frente a nutrientes añadidos, no necesariamente puede resultar en la disminución del consumo de calorías y podría potencialmente aumentarlo. Y podría alejar a los consumidores de las vitaminas necesarias que pueden ser más frecuentes en los alimentos "fortificados con vitaminas".

D. La propuesta de México de exigir que un producto con edulcorantes bajos y/o no calóricos lleve un sello de advertencia que indique que "contiene edulcorantes, evitar el consumo en niños" no está respaldada por pruebas científicas y debe ser eliminada

El enfoque de México en los edulcorantes bajos y/o no calóricos se basa en la visión de la OPS, de que el consumo de sabores dulces (a base de azúcar o no) puede promover la ingesta de alimentos y bebidas dulces. Sin embargo, el equilibrio de las pruebas científicas demuestra que esos productos no promueven la ingesta de alimentos o bebidas dulces y, de hecho, pueden ser beneficiosos en el control del peso. Por ejemplo, un reciente documento encargado por la OMS en 2019 (Towes et al, 2019) examinó el sabor dulce, como resultado de su análisis de los edulcorantes bajos y/o sin calorías y las consecuencias en la salud, y no encontró nada preocupante relacionado con el sabor dulce.

Además, tras una revisión exhaustiva de las pruebas científicas, el Comité Asesor de las Guías Dietéticas (DGAC) de los Estados Unidos del 2015 encontró que "la evidencia moderada y generalmente consistente de ensayos de control aleatorizados a corto plazo realizados en adultos y niños apoya que reemplazar los edulcorantes que contienen azúcar por edulcorantes bajos en calorías reduce la ingesta de calorías, el peso corporal y adiposidad. México no ha presentado aún ninguna prueba convincente que respalde su advertencia propuesta de "sustituto del azúcar".

Las citas científicas proporcionadas por la propia OPS no apoyan su propia afirmación de que los dulces promueven la ingesta dulce de sabores. Los documentos citados por la OPS (Swithers, 2015 y Mennella, 2014) en realidad afirman que las pruebas hasta la fecha son inconsistentes y no hacen conclusiones categóricas. Además, estos dos documentos son sólo "revisiones narrativas", que tienen un valor científico inferior al de los exámenes sistemáticos o meta análisis. En consecuencia, la recomendación de política de OPS no cuenta con una base científica sólida.

Los edulcorantes bajos y/o no calóricos tienen un largo historial de uso seguro. Los organismos reguladores de todo el mundo, incluidos: Food Standards Australia Nueva Zelandia ("FSANZ"), el Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios ("JECFA"), la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos ("FDA") y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria ("EFSA") han realizado evaluaciones de riesgos y han reconocido la seguridad de varios edulcorantes bajos y/o no calóricos para su uso previsto en alimentos y bebidas, y ninguno de ellos requiere una advertencia que desestime el consumo en niños. Estas mismas autoridades gubernamentales supervisan los acontecimientos científicos relacionados con los edulcorantes y reevalúan las valoraciones de seguridad anteriores, cuando sea necesario, para garantizar la seguridad continua de dichos edulcorantes. Por ejemplo, la EFSA completó una evaluación completa del riesgo sobre el aspartame en 2013 y consideró seguro para la población general, incluidos los niños. Además, los estudios de seguridad preclínicos para edulcorantes bajos y/o no calóricos han demostrado la seguridad de estos edulcorantes en todos los grupos de edad, incluidas las mujeres embarazadas y los niños. La única declaración de advertencia científicamente justificada sería específica del aspartame y leería— "Phenylketonurics (PKU): Contiene fenilalanina", que ya se coloca en el envase de alimentos y bebidas según corresponda.

Los edulcorantes bajos y/o sin calorías, proporcionan a los consumidores de todas las edades alternativas bajas en calorías en sus dietas. El etiquetado de advertencia propuesto puede crear, sin ninguna base científica sólida, una percepción negativa de dichos edulcorantes y desalentar su uso.

Dados los esfuerzos mundiales para reducir las tasas de diabetes y obesidad, y para fomentar la reformulación de productos comerciales para reducir calorías en la cartera de productos presentes en el mercado, México debería evitar establecer cualquier reglamentación que desaliente el uso de opciones viables e inocuas que permiten la innovación que el sector productivo requiere para atender las diversas necesidades nutrimentales de la población.

Las advertencias de etiquetado para edulcorantes bajos y/o no calóricos no se utilizan comúnmente en países en desarrollo o desarrollados, por ejemplo: Singapur, Canadá, Australia, Hong Kong, Uruguay, Paraguay, Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Estados Unidos y Costa Rica.

Por tanto, lo señalado en el apartado 4.5.3.4.2 de la NOM-051: “Si la lista de ingredientes incluye edulcorantes sintéticos o naturales, no calóricos o polialcoholes, se debe colocar el sello “Contiene edulcorantes, evitar en niños”, no cuenta con sustento técnico suficiente que justifique la presencia riesgos a la salud, por lo que no se justifica un sello de advertencia que confunda o induzca al consumidor a pensar de que el alimento contiene elementos dañinos para su salud o la de los niños.

E. Declarar "contiene cafeína, evitar el consumo en niños" como parte del sistema de etiquetado en productos preenvasados que contengan cualquier cantidad de cafeína agregada en la lista de ingredientes es injustificada, innecesaria y puede contribuir a confusión del consumidor

El apartado 7.1.3 señala que “Cuando el producto preenvasado contenga cafeína adicionada dentro de la lista de ingredientes en cualquier cantidad, se debe incluir la leyenda precautoria “Contiene cafeína, evitar en niños”, la cual forma parte del sistema de etiquetado frontal [...]”. Sobre el particular se comenta que no se observa sustento técnico, de riesgo o jurídico sobre declarar mediante una leyenda precautoria que un producto contiene cafeína, y mucho menos que ésta deba evitarse en niños.

Ahora bien, considerando que la declaración de cafeína como parte del contenido de un producto ya se encuentra en la norma vigente, no se entiende el racional o la intencionalidad de la autoridad para declarar su contenido, se establezca ahora una leyenda de advertencia y la declaración “evitar en niños”.

La cafeína (ya sea natural o añadida) se metaboliza de la misma manera y se ha consumido de forma segura en cualquier número de productos alimenticios y de bebidas como café, té, refrescos, bebidas energéticas, productos que contengan cacao o chocolate y otros productos. Al imponer el requisito de etiquetado de cafeína sólo en productos con cualquier nivel de cafeína añadida, el proyecto de reglamento discrimina entre productos similares con niveles comparables de cafeína (o, en algunos casos, menos cafeína), lo que puede llevar al consumidor a confusión. Específicamente, la etiqueta de advertencia probablemente confundirá a los consumidores al inducirlos a creer erróneamente, que las bebidas preenvasadas que llevan tal advertencia podrían tener una cantidad superior de cafeína o una cafeína más “dañina” que la contenida en productos alimeticios de manera natural.

No existe una base científica para una advertencia relacionada con la cafeína para niños en productos que contienen cafeína como ingrediente. Como cuestión inicial, es bien reconocido que la seguridad de la cafeína está en función del peso corporal, no de la edad. Además, la cafeína es generalmente reconocida como segura en niveles de hasta 150 ppm en muchas jurisdicciones de todo el mundo, incluyendo Europa y los Estados Unidos, a través de sus estándares FEMA GRAS. En 2017, la EFSA evaluó el uso seguro de la cafeína como sustancia aromatizante y concluyó que "la exposición al percentil 95... estima a la cafeína por debajo del nivel de 3,0 mg/kg de peso corporal por día, nivel no preocupante, aplicable a la población de hasta 18 años."

La advertencia de cafeína propuesta es innecesaria y constituye una regulación excesiva. Si la bebida califica bajo NOM-218 como una "Bebida añadida con cafeína", ya tendría que indicar la cantidad de cafeína presente en la bebida por 100 ml.

F. Implicaciones comerciales

En general, sin una base científica suficiente para discriminar entre alimentos preenvasados y darles un trato desfavorable, los requisitos de alerta sanitaria propuestos por México podrían considerarse arbitrarios e injustificables y, por tanto, vulnerar los artículos 2.1 y 2.2 del Acuerdo OTC.

2.1 Los Miembros se asegurarán de que, con respecto a los reglamentos técnicos, se dé a los productos importados del territorio de cualquiera de los Miembros un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país.

2.2 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 conexas o los usos finales a que se destinen los productos. (Lo resaltado no es del original)

El modelo regulatorio propuesto carece de la demostración técnica de la relación de causalidad entre la ingesta de un producto específico con la obesidad y el sobre peso; igualmente parte de la premisa no demostrada, de una relación de causalidad entre el modelo de perfil nutricional con la obesidad, así como de las relaciones de causalidad entre el uso de aditivos alimentarios, edulcorantes o cafeína con daños a la salud. Por tanto, el etiquetado de advertencia no logra demostrar con evidencia la relación de causalidad entre la herramienta regulatoria y el problema de obesidad en México. De esta forma estamos en presencia de un obstáculo técnico al comercio innecesario violatorio de los compromisos de México en el área multilateral del comercio internacional.

Por estas mismas razones, el etiquetado de advertencia es totalmente violatorio del mandato del artículo 2.3 del acuerdo OTC que dice:

2.3 Los reglamentos técnicos no se mantendrán si las circunstancias u objetivos que dieron lugar a su adopción ya no existen o si las circunstancias u objetivos modificados pueden atenderse de una manera menos restrictiva del comercio.

Es claro que en materia de políticas para reducir la obesidad y el sobre peso, existe una gran cantidad de medidas alternativas que se pueden ejecutar. En materia de promoción de información y educación para la construcción de dietas saludables, existen los modelos de etiquetado nutricional informativos, totalmente alineados con las directrices del CODEX ALIMENTARIUS.

En este sentido, diversos paneles establecidos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han determinado que una norma o reglamento técnico crea obstáculos innecesarios al comercio cuando las autoridades de un país pueden adoptar otra medida “menos onerosa” o que “vulnere menos el sistema multilateral del comercio” para lograr el objetivo que se persigue.⁸

El sistema de etiquetado frontal nutrimental propuesto no es una de las medidas “menos onerosas” para resolver la problemática de salud que enfrentan las autoridades mexicanas, pudiendo antes considerar la implementación de políticas públicas que han probado ser más costo -efectivas, como son diseñar estrategias de difusión hacia la ciudadanía para adoptar una alimentación correcta, impulsar programas de actividad física, o campañas continuas de entendimiento y aplicación del sistema de etiquetado frontal nutricional vigente, entre otras.

⁸ Artículo 2.3. del Acuerdo OTC: “Los reglamentos técnicos no se mantendrán si las circunstancias u objetivos que dieron lugar a su adopción ya no existen o si las circunstancias u objetivos modificados pueden atenderse de una manera menos restrictiva del comercio”.

G. Violaciones en materia de propiedad intelectual e industrial

La prohibición para que los productos que lleven un sello de advertencia no puedan incluir “personajes” u otras imágenes en sus etiquetas de productos puede restringir innecesariamente el uso de marcas.

El apartado 4.1.5 del anteproyecto de la NOM-051 señala que “En la etiqueta de los alimentos y las bebidas no alcohólicas preenvasados que incluya algún sello no se deberá utilizar personajes, dibujos, celebridades, regalos, ofertas, juguetes o concursos, ofertas relacionadas con el precio o el contenido, juegos visual-espaciales o anuncios de redes sociales del producto que fomenten su consumo”, sobre el particular se comenta que existen elementos dentro de esta disposición que son **salvaguardados por la regulación internacional en materia de derechos de propiedad intelectual e industrial, tales como los personajes, dibujos, celebridades, regalos, entre otros.**

Todos estos elementos pueden ser regulados y protegidos por el derecho de la propiedad industrial en el ámbito internacional, particularmente por el artículo 15, párrafo 1 del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio de la OMC:

*“Podrá constituir una marca de fábrica o de comercio cualquier signo o combinación de signos que sean capaces de distinguir los bienes o servicios de una empresa de los de otras empresas. Tales signos podrán registrarse como marcas de fábrica o de comercio, en particular las palabras, incluidos los nombres de persona, las letras, los números, los elementos figurativos y las combinaciones de colores, así como cualquier combinación de estos signos. [...]”.*⁹

La restricción al uso de estos elementos protegidos por el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) es violatoria al artículo 8:

“1. Los Miembros, al formular o modificar sus leyes y reglamentos, podrán adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico, siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo.

⁹ https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips.pdf

2. Podrá ser necesario aplicar medidas apropiadas, siempre que sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo, para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología”¹⁰

Sin una justificación técnica o razonable se limita el uso de éstos y genera confusión en el consumidor al no permitir el uso de elementos diferenciadores, como pueden ser:

1. Las características reales del producto (v.gr. imagen de una leche, cuando el producto la contenga).
2. Indicar su origen (v.gr. molinos holandeses, contorno de un país).
3. Otorgan un valor agregado al producto cuando éste ha ganado reputación en el mercado (v.gr. cualquier marca o signo distintivo).
4. Permiten su identificación entre los consumidores (v.gr. cualquier marca o elemento diferenciador).

De lo anterior que, se podría decir que violenta el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, en sus artículos 2.2 y 2.4.

Por otro lado, ninguna de las directrices o normas del Codex Alimentarius hacen referencia a prohibir el uso de personajes, celebridades, regalos y/o promociones.

H. Prohibición para que los productos que lleven un sello de advertencia no puedan usar avales

El apartado 4.1.4. del anteproyecto de la NOM-051 señala que: “En la etiqueta de los alimentos y de las bebidas no alcohólicas que cumplan con lo establecido en 4.5.3 de este Anteproyecto de Norma Oficial Mexicana, no debe incluirse en forma escrita, gráfica o descriptiva que dichos productos, su uso, sus ingredientes o cualquier otra característica están recomendados, respaldados por sociedades o por asociaciones profesionales”, sobre el particular se comenta que en caso de que un sello de un aval sea una marca, se podría invocar el artículo 8 del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio de la OMC, referidos en el punto anterior.

¹⁰ https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips.pdf

I. Impacto en el comercio

La industria alimentaria que desea exportar a México tendrá que ajustar sus prácticas de producción para alinearse con la nueva legislación de etiquetado mexicano. En particular, el nuevo etiquetado de advertencia traerá importantes cambios de rotulado. Compañías que no puedan reformular por razones económicas o tecnológicas serán principalmente afectadas.

Como resultado, el documento en consulta impactará el comercio internacional agregándole dificultades de exportar a México, alimentos y bebidas que ya cumplen con los lineamientos de CODEX. CACIA resalta la importancia de estar en línea con la OMC, que exige que los reglamentos técnicos "no sean más restrictivos de lo necesario para cumplir un objetivo legítimo, teniendo en cuenta el riesgo que generaría el incumplimiento". Esto con el fin de no generar obstáculos al comercio. Exportar con los nuevos lineamientos resultaría contraproducente y agregaría barreras no arancelarias.

La regulación propuesta establece el etiquetado de advertencia para algunos nutrientes importantes. Es importante resaltar que la obligatoriedad de un etiquetado frontal adicional, en exclusiva para el mercado mexicano, introduce un esquema de desarmonización con los estándares internacionales que obliga al necesario análisis de la medida dentro del contexto de los Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).

J. Uso de los términos "genuino" y "sustituto"

En diferentes apartados del proyecto de la NOM-05124 refieren a los términos "genuino" y "sustituto", entendidos estos como:

Productos genuinos: "[A] aquél producto preenvasado que cumple con los ingredientes, procesos o especificaciones fisicoquímicas, según aplique y que están establecidas en una norma oficial mexicana o norma mexicana emitida por la Secretaría de Economía, con las siglas SCFI o en un conjunto con otra dependencia competente".¹¹

Productos sustitutos: "[A] aquél producto preenvasado destinado a parecerse a un producto preenvasado con nombre común o a un producto genuino, por su textura, aroma, sabor u olor, y que se utiliza como un sustituto completo o parcial del producto preenvasado al que pretende parecerse y que no pueden usar el nombre del producto genuino en la denominación del producto".¹²

¹¹ Apartado 3.41

¹² Apartado 3.42

Considerando que estos términos se utilizarían como parte de la denominación o calificarían la misma, podrían afectar los derechos de propiedad industrial o en su caso, denominaciones de origen o indicaciones geográficas de los productos. De ser el caso, los Estados podrían invocar violaciones a los siguientes artículos del Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio.

El reconocimiento del propio Acuerdo:

- Que los derechos de propiedad intelectual son derechos privados.
- Sobre la necesidad de la provisión de medios eficaces y apropiados para hacer respetar los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio.

Artículo 8:

“1. Los Miembros, al formular o modificar sus leyes y reglamentos, podrán adoptar las medidas necesarias para proteger la salud pública y la nutrición de la población, o para promover el interés público en sectores de importancia vital para su desarrollo socioeconómico y tecnológico, siempre que esas medidas sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo.

2. Podrá ser necesario aplicar medidas apropiadas, siempre que sean compatibles con lo dispuesto en el presente Acuerdo, para prevenir el abuso de los derechos de propiedad intelectual por sus titulares o el recurso a prácticas que limiten de manera injustificable el comercio o redunden en detrimento de la transferencia internacional de tecnología”.¹³

Apartado 3 del artículo 24:

“Al aplicar esta Sección, ningún Miembro reducirá la protección de las indicaciones geográficas que existía en él inmediatamente antes de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC”.

Artículo 24, apartado 5:

“Cuando una marca de fábrica o de comercio haya sido solicitada o registrada de buena fe, o cuando los derechos a una marca de fábrica o de comercio se hayan adquirido mediante su uso de buena fe:

¹³ https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips.pdf

a) antes de la fecha de aplicación de estas disposiciones en ese Miembro, según lo establecido en la Parte VI;

b) antes de que la indicación geográfica estuviera protegida en su país de origen;

Las medidas adoptadas para aplicar esta Sección no prejuzgarán la posibilidad de registro ni la validez del registro de una marca de fábrica o de comercio, ni el derecho a hacer uso de dicha marca, por el motivo de que ésta es idéntica o similar a una indicación geográfica”.

Por otro lado, existen productos preenvasados típicos de cada país que pueden importarse a México, por su origen y particulares, éstos no tendrían una norma oficial mexicana, lo cual los obligaría a etiquetarse para su comercialización en ese país como “Sustituto”.

Ahora bien, la disposición sobre el uso de “Sustituto” en la denominación de un producto puede considerarse como un obstáculo técnico al comercio – barrera comercial –, toda vez que, sin una justificación técnica o justificación razonable, se limita el uso de una denominación real, independientemente de su protección por los derechos internacionales en materia de propiedad intelectual; incluso genera confusión en el consumidor, violentando entonces el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Codex Alimentarius, que en las Directrices sobre etiquetado nutricional (CAC/GL 2-1985) señala entre sus finalidades el “asegurar que el etiquetado nutricional no describa un producto, ni presente información sobre el mismo, que sea de algún modo falsa, equívoca, engañosa o carente de significado en cualquier respecto.

Asimismo, las denominaciones además de ser informativas – respecto a las características reales del producto – sirven para indicar su origen; otorgan un valor agregado al producto cuando éste ha ganado reputación en el mercado; permiten su identificación entre los consumidores; genera competencia leal entre productos de la misma categoría. Calificar a las denominaciones como “sustitutos”, podrían generar competencia desleal, violentar derechos al consumidor y generar barreras u obstáculos al comercio.

Por tanto,

Dado que CACIA coincide con la necesidad de mejorar la forma en que la información nutricional de los productos es expuesta al consumidor final.

Dado que los lineamientos del etiquetado no necesariamente dependen de la industria o la autoridad local, sino de mecanismos multilaterales de armonización de la normativa internacional en materia de etiquetado general y nutricional.

Dado que la propuesta actual riñe con principios y acuerdos multilaterales que rigen el comercio internacional de alimentos.

Dado que existen mecanismos alternativos de presentación de la información señalada en esta propuesta para incentivar decisiones informadas de consumo.

Dada la inconveniencia de que los países, de manera unilateral, pongan en ejecución normativas desarmonizadas internacionalmente, violentándose el espíritu internacional tutelado por organismos como el CODEX ALIMENTARIUS.

Dada la necesidad de una mayor discusión y demostración científica que justifique la necesidad de un etiquetado de advertencia en exclusiva para el mercado mexicano, con información ya contenida en los formatos armonizados internacionalmente y el análisis de correlación entre los productos específicos sujetos a la medida con la solución al problema que se busca solucionar.

Dada la confusión al consumidor que se creará a partir de formatos de presentación de la información diferenciados entre grupos alimentarios.

CACIA solicita de la manera más cordial y respetuosa a la autoridad mexicana una mayor reflexión en torno a la forma mediante la cual se desea impulsar esta regulación. Como bien se ha manifestado, coincidimos con el espíritu de estimular mejores formatos de presentación de la información, de cara a decisiones de consumo más inteligentes por parte de nuestros consumidores; no obstante, tenemos serias dudas por el efecto que generará al comercio internacional, la ejecución unilateral de estándares desarmonizados por parte de México.

Por tal motivo, nuestra propuesta es que nuestros países puedan incentivar esta discusión en el contexto del CODEX ALIMENTARIUS, de manera tal que las mejoras se puedan impulsar de manera ordenada y multilateral, a partir de una discusión científica realizada dentro del marco de los foros internacionales creados para tales efectos.

Igualmente se propone que los avances que se puedan generar en el corto plazo, se desarrollen mediante el incentivo a los programas de acatamiento voluntario, mediante el cual, la industria alimentaria mundial ha demostrado grandes avances, acompañadas por campañas de educación al consumidor.

Atentamente,



Maurizio Musmanni Cordero
Presidente de Junta Directiva
Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria

C.c.

Sra. Dyalá Jimenez Ferrer, Ministra de Comercio Exterior de Costa Rica
Sra. Victoria Hernandez, Ministra de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica