

15 de setiembre de 2021
DM-OF-642-2021

Señora
Ana Julia Araya Alfaro, Jefa de Área
Comisiones Legislativas II
Asamblea Legislativa

Asunto: Respuesta Oficio AL-CPAS-0202-2021: Consulta sobre expediente legislativo N°22.065, “LEY DE ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS, PARA FACILITAR LA COMPRESIÓN SOBRE EL CONTENIDO DE INGREDIENTES QUE, POR SU CONSUMO EXCESIVO, REPRESENTEN RIESGOS PARA LA SALUD DE LAS PERSONAS”, anteriormente denominado “LEY DE ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS, PARA FACILITAR LA COMPRESIÓN SOBRE EL CONTENIDO DE INGREDIENTES QUE, POR SU CONSUMO EXCESIVO, REPRESENTEN RIESGOS PARA LA SALUD DE LAS PERSONAS”.

Estimada Señora:

Reciba un cordial saludo. En seguimiento al oficio N°AL-CPETUR-503-2021, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, de conformidad con su competencia y rectoría en materia de “calidad y reglamentación técnica”; procede por este medio a realizar las indicaciones solicitadas con relación al expediente legislativo N°22.065, “LEY DE ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS, PARA FACILITAR LA COMPRESIÓN SOBRE EL CONTENIDO DE INGREDIENTES QUE, POR SU CONSUMO EXCESIVO, REPRESENTEN RIESGOS PARA LA SALUD DE LAS PERSONAS”, anteriormente denominado “LEY DE ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS, PARA FACILITAR LA COMPRESIÓN SOBRE EL CONTENIDO DE INGREDIENTES QUE, POR SU CONSUMO EXCESIVO, REPRESENTEN RIESGOS PARA LA SALUD DE LAS PERSONAS”.

En anexo 1 podrá encontrar el criterio técnico de este ministerio, a partir del cual y como entidad responsable de la Secretaría Técnica del Órgano de Reglamentación Técnica y del Comité Nacional del Codex a través de la Dirección de Calidad, reitera la importancia que desde la Asamblea Legislativa se considere, de previo a la emisión de una normativa como la propuesta, el avance de los organismos internacionales que han estado uniendo esfuerzos en esta materia, defendiendo la necesidad de que los países no apliquen medidas legales restrictivas de manera unilateral y sin el debido sustento científico, dado su impacto en el comercio regional y mundial, y velando por el derecho de los consumidores a contar con información verídica e inequívoca, que no les genere confusión, sean productos nacionales, o importados por los Estados Parte.

En la reglamentación técnica centroamericana, la información nutricional complementaria está destinada a aumentar la comprensión del consumidor sobre el valor nutricional de sus alimentos y a ayudar a interpretar la declaración de nutrientes, información que debe ser facultativa y no

debe sustituir la declaración de nutrientes. Por lo tanto, el alimento preenvasado necesariamente debe incluir la declaración de nutrientes. Esta es otra limitante que está en discusión en el foro Centroamericano en este momento, y que a nivel de normativa jurídica también nos impide como país adoptar en forma unilateral una medida como el etiquetado frontal de advertencia.

Al tenor del análisis efectuado internamente, se recomienda que lo dispuesto en este Proyecto de Ley, se someta a las disposiciones establecidas a nivel regional, utilizando los mecanismos legales correspondientes en materia de emisión, reformas o derogaciones de Reglamentos Técnicos Centroamericanos (RTCA) para que se discuta y valore a nivel de dichas instancias, gestionando lo correspondiente por medio del Ministerio de Comercio Exterior.

Sin más por el momento, se despide de usted,

Atentamente;

Victoria Hernández Mora
Ministra
Ministerio de Economía, Industria y Comercio

ANEXO 1

Análisis Proyecto de Ley No. N°22.065, “LEY DE ETIQUETADO FRONTAL DE ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS, PARA FACILITAR LA COMPRENSIÓN SOBRE EL CONTENIDO DE INGREDIENTES QUE, POR SU CONSUMO EXCESIVO, REPRESENTEN RIESGOS PARA LA SALUD DE LAS PERSONAS

1. Antecedentes en materia de etiquetado de alimentos y bebidas.

En el marco de las **competencias** propias del MEIC se ha participado en las iniciativas relacionadas a la problemática surgida como consecuencia de múltiples estudios que señalan la creciente epidemia de sobrepeso y obesidad, así como la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles, siendo uno de los mayores problemas de salud pública en varios países, tal como se analizó en el Proyecto de Ley que se tramitó en un inicio. Conocemos que la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), han venido recomendando e insistiendo a los países de incluir información nutricional en el etiquetado como una de las políticas que pueden adoptarse para fomentar una dieta sana y compartimos la preocupación de la necesidad de implementar estrategias integrales para informar adecuadamente a los consumidores, para que éstos interioricen y aprendan a alimentarse adecuadamente a sus necesidades nutricionales, lleven una vida sana y así eviten las enfermedades crónicas no transmisibles relacionadas con la obesidad.

Conviene volver a hacer énfasis en que ya existe en nuestro ordenamiento jurídico regulaciones técnicas sobre etiquetado, que tienen rango superior a la ley, por disposición de la Constitución Política, como es el Decreto No. 37280RTCA 67.01.07:10 de “Etiquetado General de los Alimentos Preenvasados”; el Decreto No. 38413 RTCA 67.01.05:11 “Bebidas alcohólicas, fermentadas. Requisitos de etiquetado” y el Decreto No.37100 RTCA 67.01.60:10 "Etiquetado Nutricional de Productos Alimenticios Preenvasados para Consumo Humano para la población a partir de 3 años de edad", por lo que la vía de abordar la preocupación que se señala en el proyecto no debería ser por medio de una ley.

Este último Reglamento Técnico indicado, Decreto Ejecutivo N.º 37100, es una adaptación de la Norma Internacional del Codex CAC/GL 2-1985 *Directrices sobre Etiquetado Nutricional*, y que ingresó al ordenamiento jurídico de Costa Rica mediante el Decreto Ejecutivo N°37100-COMEX-MEIC-S, publicado en La Gaceta N°89 del 09 de mayo de 2012; toda vez que es posible adoptar las normas del Codex Alimentarius, (del Programa FAO-OMS de Naciones Unidas, que emite normas técnicas en alimentos), por la Jerarquía normativa que establece nuestro ordenamiento jurídico en el Artículo 7 de nuestra Constitución Política.

Dicho Reglamento establece como campo de aplicación que: “es aplicable al etiquetado de los productos alimenticios previamente envasados que incluyan información nutricional, declaraciones nutricionales o saludables del alimento, de venta directa para el consumo humano y que se comercialicen en el territorio de los países centroamericanos”. (El subrayado no es del original).

De lo anterior se desprende que, en nuestro país, el etiquetado nutricional sólo debe aplicarse bajo ciertas condiciones, por ejemplo, en los casos en que se hagan declaraciones de tipo “fuente

de”, “light” o “bajo en”. Dicho de otro modo, no es de carácter obligatorio para todos los alimentos preenvasados colocar la tabla nutricional.

Como lo indica dicho Reglamento Técnico en su apartado 6.1, la información nutricional complementaria está destinada a aumentar la comprensión del consumidor sobre el valor nutricional de sus alimentos y a ayudar a interpretar la declaración de nutrientes. Además, en su apartado 6.2 menciona que este tipo de información debe ser facultativa y no debe sustituir la declaración de nutrientes. Por lo tanto, el alimento preenvasado necesariamente debe incluir la declaración de nutrientes. **Esta es una limitante importante a nivel de normativa jurídica que nos impide como país adoptar en forma unilateral una medida como el etiquetado frontal de advertencia que se está proponiendo.**

En esa misma línea, se encuentran las disposiciones propuestas para el Artículo sobre *Prohibiciones en aditamentos y etiquetado*, del Proyecto de Ley 22.065, porque actualmente se encuentra estipuladas en el Reglamento Centroamericano de Registro de Alimentos (Decreto No. 33724) y El RTCA de Etiquetado General (Decreto No. 37280) supra mencionado.

2. Estado actual de las iniciativas propuestas de etiquetado frontal a nivel nacional e internacional.

Es importante mencionar que en la CARTA DE COMPROMISO PARA EL ABORDAJE INTEGRAL DEL SOBREPESO Y LA OBESIDAD EN LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA COSTARRICENSE, se señala al Ministerio de Economía, Industria y Comercio el compromiso: “[...] *A la implementación de instrumentos regulatorios y/o voluntarios relativos a publicidad y etiquetado e incentivos o desincentivos, en el marco del Codex Alimentarius y de la Organización Mundial del Comercio (OMC)— para promover dietas saludables*”.

De ahí que Costa Rica, a través de este Ministerio como Punto de Contacto del Codex Alimentarius, está liderando en el marco del Comité Internacional del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos (CCFL), el trabajo sobre el “*DESARROLLO DE ORIENTACIONES PARA EL USO DEL ETIQUETADO NUTRICIONAL EN EL FRENTE DEL ENVASE (ENFPE)*”.

Conviene volver a indicar que el Codex Alimentarius tiene una representación del 99% de la población mundial, es un órgano conformado por los países miembros y observadores (organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales y organismos de las Naciones Unidas). Aunado a lo anterior, la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha reconocido expresamente las normas, directrices y recomendaciones establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius, por lo que se consideran científicamente justificadas y son aceptadas como referentes para la evaluación de las medidas y reglamentos nacionales. De tal manera que, en una eventual controversia comercial ante dicha organización, si la medida se sustenta en una disposición del Codex se entiende que no se está estableciendo un obstáculo técnico innecesario dentro del comercio mundial, en este caso de alimentos. Por tanto, el Codex es la herramienta para lograr la armonización de las normas alimentarias.

De esta manera, el trabajo sobre ENPFE que como habíamos indicado anteriormente inició en el año 2016, durante la 43ª Sesión del Comité Codex sobre Etiquetado de los Alimentos (CCFL), en

donde Costa Rica y Nueva Zelanda realizaron la propuesta, dada la falta de coherencia y orientación global sobre el etiquetado nutricional simplificado y la proliferación de diferentes esquemas de etiquetado nutricional frontal alrededor del mundo. El nuevo trabajo siempre ha tenido un apoyo contundente de los miembros.

Actualmente, Costa Rica y Nueva Zelanda, como líderes del trabajo junto con los miembros participantes, han estado promoviendo y discutiendo una serie de principios esenciales que debería cumplir un etiquetado nutricional en el frente del envase. Un aspecto relevante es que este tipo de etiquetado debe guardar coherencia con los requisitos relativos a la información nutricional complementaria contenidos en las Directrices del Codex sobre Etiquetado Nutricional (CXG 2-1985) y otras normas Codex pertinentes.

Estas Directrices del Codex sobre Etiquetado Nutricional CAC/GL 2-1985, establecen en sus principios sobre declaración de nutrientes que “...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.”

En ese sentido, los límites establecidos de contenido de energía, sodio, azúcares totales y grasas saturadas en los alimentos que se presentan en el etiquetado frontal de advertencia, aún no cuentan con suficiente evidencia científica o técnica -en el contexto de la región centroamericana, pues la mayoría no se fundamentan en estudios que arrojen el consumo de dieta diaria por edad, por género, costumbres de vida saludable, herencias genéticas, entre otros aspectos importantes, que permitan encontrar una relación directa causal de la obesidad, y de esta manera resolver el problema de obesidad desde su causa. Y a falta de existencia de una normativa internacional reconocida, se hace indiscutible la necesidad de buscar un consenso científico mundial, con expertos en la materia, para lograr la armonización y la implementación de estas medidas.

Por ello, esta Cartera Ministerial siempre ha manifestado que con la propuesta de ENFPE que se está desarrollando en el Codex Alimentarius, se pretende orientar la selección de alimentos por parte del consumidor, ayudándole a seguir una dieta balanceada y respaldando las elecciones de alimentos que estén en línea con las guías alimentarias del país donde se implementarán.

En la actualidad existen representaciones gráficas de formas y tamaños muy distintos, según el país destino, obligando a la existencia de diferentes tipos de etiquetas según requerimiento de los países para un mismo producto. La multiplicidad de esquemas en una misma etiqueta suele confundir a los consumidores con el exceso de información y los mensajes contradictorios, obteniéndose el efecto contrario a lo que en realidad se quiere lograr.

Por lo anterior, se está trabajando desde la Unión Aduanera Centroamericana, en el proceso de revisión del Reglamento Técnico Centroamericanos sobre Etiquetado Nutricional, con el fin de actualizarlo y que a su vez permita entrar en una discusión regional sobre el tema de etiquetado nutricional frontal, siempre siguiendo los lineamientos que puedan originarse en el marco del Codex Alimentarius.

Con respecto a los lineamientos internacionales que se atienden en este tipo de iniciativas, vale la pena considerar también aspectos en materia de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), de conformidad con el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC), ratificado en Costa Rica mediante el Anexo 1-A de la Ley N.º 7475 de fecha 26 de diciembre de 1994. Esto adquiere importante relevancia, ya que disposiciones como la implementación del etiquetado frontal, eventualmente podrían convertirse en un OTC, toda vez que las empresas deben contar con diferentes etiquetas que cumplan con las regulaciones del país de destino, incrementando a la vez el costo del producto por las diferentes etiquetas con las que debe contar el industrial. Esos son factores que han sido argumentados en foros internacionales, por parte de la industria de Chile y México ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), por ejemplo.

El objetivo del AOTC es precisamente que los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad no sean discriminatorios ni creen obstáculos innecesarios al comercio. Al mismo tiempo, el Acuerdo reconoce el derecho de los Miembros de la OMC a aplicar medidas para alcanzar objetivos normativos legítimos, tales como la protección de la salud y la seguridad de las personas o la protección del medio ambiente. No obstante, el AOTC recomienda firmemente a los Miembros que basen sus medidas en normas internacionales como medio de facilitar el comercio.

Al respecto se puntualizará más adelante, analizando esta propuesta en el contexto del funcionamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) nacionales, y cómo se podría ver obstaculizado el comercio interno en nuestro país, con este tipo de medidas.

3. Potestad reguladora del Poder Ejecutivo, con base en Convenios Internacionales.

Tal como se señaló en el punto anterior, Costa Rica forma parte de organismos que a nivel mundial y regional trabajan día a día en la definición de regulaciones que apliquen a todos los actores que tengan en común disposiciones sobre comercio y salud pública. Uno de esos organismos es el Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica (COMIECO), cuyas decisiones se configuran en normas jurídicas complementarias del Derecho Comunitario, que los Estados Parte así han convenido. El incumplimiento de estas decisiones haría dudoso cualquier compromiso que las partes hayan alcanzado o acordado en el respectivo Protocolo.

Es importante para el tema que nos ocupa, tener una comprensión sobre la naturaleza jurídica de un Reglamento Técnico Centroamericano y sus alcances en el entorno de la normativa nacional.

Para ello se analizaron una serie de dictámenes que ha emitido la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) para el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, se debe denotar que Costa Rica se incorporó al proceso de integración centroamericana al ratificar el Tratado General de Integración Centroamericana, que fue aprobado por la Ley N°3150 de 29 de julio de 1963. A partir de la suscripción de este Tratado y del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, aprobado

por Ley Nº3146 de misma fecha, diversas instituciones del Sistema de Integración Económica se forjan y tienen incidencia en nuestro desarrollo institucional, económico y social.

Por su parte, el Artículo 36 del Protocolo de Guatemala, señala que: *“El Subsistema de Integración Económica será impulsado y perfeccionado por los actos de los órganos creados por el Protocolo de Tegucigalpa y el presente instrumento”*; o sea, el Protocolo de Guatemala; y para ello el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), según el Artículo 38 del Protocolo de Guatemala, es el órgano competente para impulsar la política económica de la región, que incluye la facultad de adoptar las decisiones necesarias para estimular o promover la integración económica. De acuerdo con lo anterior, todas las decisiones que adopte el COMIECO por definición son vinculantes, es decir, de obligatorio cumplimiento en todos y cada uno de los Estados Parte.

Los actos administrativos que adopta el COMIECO al amparo del Artículo 55 del Protocolo de Guatemala, se expresarán en Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones; definiendo así mismo la naturaleza jurídica de las resoluciones y los reglamentos de la siguiente manera: **“Las Resoluciones**, son los actos obligatorios mediante los cuales, el Consejo de Ministros de Integración Económica adoptará decisiones referentes a asuntos internos del Subsistema, tales como los relativos al funcionamiento de los órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la integración económica”. La Resolución es el acto administrativo más importante, por cuanto es mediante éste que el COMIECO crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones de los Estados Parte, con efectos para todos.

En relación con los Reglamentos indicados en el párrafo anterior, dicho protocolo en el numeral 3 de ese mismo Artículo 55, señala que: **“Los Reglamentos** tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados Parte. En el procedimiento de su adopción se consultará al Comité Consultivo de Integración Económica”.

El Reglamento es un acto administrativo complementario de la ley, ya sea por mandato expreso de ella o por requerimiento de posibilitar su ejercicio, por lo que los reglamentos que adopta el COMIECO, son entonces considerados, un conjunto sistemático de normas jurídicas destinadas a su ejecución o al ejercicio de atribuciones o facultades consagradas por una norma jerárquicamente superior contenida en el Protocolo de Guatemala o en otro instrumento jurídico regional.

Por ende, las Resoluciones y los Reglamentos, que con base en esa delegación ha adoptado el COMIECO sobre esta materia, **son vinculantes; son de aplicación inmediata y de plena eficacia porque tienen su fuente y sustento en la voluntad de los Estados manifestada expresamente en un tratado internacional**, aspecto este último que ha sido reconocido a nivel nacional por la Procuraduría General de la República en diversos dictámenes. Tal obligatoriedad deviene del hecho que las decisiones del COMIECO son normas jurídicas complementarias del Derecho Comunitario, que los Estados Parte así lo han convenido. El incumplimiento de estas decisiones haría dudoso cualquier compromiso que las partes hayan alcanzado o acordado en el Protocolo.

El ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los órganos comunitarios está dada en razón de que los Estados Parte, al celebrar la suscripción de los instrumentos jurídicos internacionales, en ejercicio coincidente de sus respectivas soberanías, facultan a determinados órganos para que, en procura del beneficio común y el cumplimiento de los objetivos regionales, puedan ejercer la potestad reglamentaria.

Al acoger el ordenamiento jurídico nacional las disposiciones emitidas por los Estados Partes del proceso, se ingresa de esta forma a lo que se conoce como el Derecho Comunitario, de lo cual nuestra Sala Constitucional en su resolución N°4638-96 de las nueve horas con tres minutos del 6 de septiembre de 1996 (Expediente: 96-004211-0007-CO) ha indicado: "El derecho comunitario posee una gran penetración en el orden jurídico interno de los Estados miembros, que se manifiesta en la aplicabilidad inmediata, su efecto directo y su primacía. Y es que la Comunidad constituye un nuevo orden jurídico internacional, en cuyo beneficio los Estados partes han limitado, aunque de manera restringida, sus derechos soberanos. Del Derecho Comunitario surgen derechos y obligaciones, no sólo para los Estados miembros, sino también para sus ciudadanos". En esta misma resolución la Sala Constitucional ha señalado: "...*resulta importante acotar que todas las normas aprobadas en el proceso de integración van constituyendo un auténtico ordenamiento jurídico, que por su naturaleza y los fines que persigue encuadra dentro de lo que se ha definido como derecho comunitario...*".

En nuestra normativa nacional, el desarrollo de ese Derecho es propiciado mediante una reforma a los Artículos 7, 121, inciso 4 y 140 inciso 10 de la Carta Política, operada por Ley N°4123 de 31 de mayo de 1968.

En ese sentido, en lo que respecta a las publicaciones de Resoluciones aprobadas por el Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica (COMIECO), que a su vez promulgan Reglamentos Técnicos Centroamericanos, según lo señalado en el Artículo 6° de la Ley General de la Administración Pública, tienen un rango superior a las leyes nacionales. En otras palabras, en cuanto a lo que es delegado por los Estados de la comunidad al sistema político y jurídico, no puede individualmente un miembro alterarlo sin que ello implique una infracción al Derecho Comunitario y al Derecho Internacional Público válidamente consentido y por tanto los canales jurídicos para la producción de normas quedan delegados en la comunidad, y no en los Estados.

Así las cosas, y conforme a lo expuesto se tiene que las leyes nacionales no pueden tergiversar, modificar, ni sustituir las disposiciones de los Tratados vigentes, Reglamentos y Resoluciones adoptadas conforme Derecho por los Órganos Regionales competentes, por las siguientes razones:

a) Las leyes nacionales no pueden de manera unilateral dejar sin efecto disposiciones de los tratados regionales, salvo los casos exceptuados especialmente, puesto que los Estados miembros, en el ejercicio de su soberanía ya han decidido ejercerla conjuntamente en propósitos de bien común de una comunidad y le han delegado determinadas funciones a los Órganos y Organismos de la Integración y en esos Tratados está expresado el libre consentimiento de dichos Estados como elemento esencial para la validez de los mismos; por ese motivo se afirma que los Tratados y Convenios Internacionales son la principal fuente del Derecho Internacional, del Derecho de Integración y del Derecho Comunitario.

- b) El acto de recepción o incorporación al derecho interno no le da rango mayor a la norma nacional, sino que, no se debe perder de vista, que se trata de normas de derecho comunitario y que su rango es suprallegal.

En conclusión, los Estados Centroamericanos, al suscribir, aprobar, ratificar, depositar y poner en vigencia el Protocolo de Guatemala u otro instrumento jurídico de la integración económica, le otorgó a COMIECO u otro Consejo Sectorial, un mandato y le delegaron competencia para tomar decisiones vinculantes para todos.

4. Valoración del Impacto en las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipymes).

En el contexto de la situación económica por la que atraviesa el país, en gran parte como consecuencia de la pandemia por COVID-19, es fundamental para el MEIC como ente rector del sector empresarial costarricense, que se evalúe y tome en cuenta el impacto que conlleva la medida propuesta para las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, quienes viven una afectación inédita en sus ingresos, la producción y el empleo.

Un estudio elaborado por la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) del MEIC, denominado “Impacto de la pandemia por Covid-19 en las PYME Costarricenses”, señala que la mitad de los empresarios entrevistados manifiesta haber experimentado una reducción de las ventas superior al 75%, en comparación con el mes anterior.

Por otro lado, según datos de la Caja Costarricense de Seguro Social, existen 1706 empresas inscritas formalmente en el sector de industria alimentaria. De estas, el 55% tienen menos de 5 trabajadores, el 74% tiene menos de 9 trabajadores, y el 89% tiene menos de 29 trabajadores. Es importante indicar que esta industria produce cerca del 40% del PIB manufacturero y el 5% del PIB nacional, ofreciendo alrededor de 54.000 empleos directos (sin mencionar que el sector compra un 65% de sus ingresos a otros sectores de la economía como el sector agrícola, transporte y comercializador mediante insumo o proveeduría) y es responsable del 16% de las exportaciones.

Sin embargo, durante los últimos 10 años la industria alimentaria en Costa Rica ha tenido una baja en crecimiento. Para 2019 el sector tuvo un crecimiento cercano a 0% y para este 2020 se espera un decrecimiento inferior a la caída del PIB.

Todo lo expuesto anteriormente debe conducir a un análisis mucho más detallado en cuanto al momento propicio para generar medidas restrictivas en el comercio nacional. Con la implementación de políticas orientadas a reducir el consumo de ciertos alimentos las implicaciones económicas son realmente serias, pues como se indicó, es una industria totalmente integrada con otros sectores.

Si bien, la introducción del etiquetado nutricional en la parte frontal de los alimentos podría servir como incentivo para que las empresas reformulen los productos de manera que eviten los “sellos de advertencia”, se debe recordar que esto no siempre es posible y que en dado caso las micro,

pequeñas y medianas empresas tendrían dificultades por incurrir en gastos extraordinarios que las dejarían en desventaja con respecto a sus competidores más grandes.

También se debe tomar en cuenta las repercusiones en los costos asociados de la medida. De manera general, el empaque del producto representa un 40% del costo total de producción, incluyendo el etiquetado (FECAICA, 2018); el cambio de etiquetado requerirá un cambio en el diseño del empaque, por lo que el sector de distribución incurrirá en pérdidas por los inventarios obsoletos sin vender, y el sector de la industria alimentaria tendrá un impacto monetario con el cambio de etiquetas, inventarios obsoletos, contratación de servicios profesionales para el cálculo de los valores nutricionales, entre otros.

Para una PYME con márgenes bajos de ganancia, esta situación significaría poner en riesgo su operación y los puestos de trabajo de sus colaboradores y, sobre todo, se podría generar un enorme estímulo a la informalidad.

5. Propuesta de la nueva redacción

Es preciso reiterar que las leyes nacionales no pueden tergiversar, modificar, ni sustituir las disposiciones de los Tratados vigentes, Reglamentos y Resoluciones adoptadas conforme Derecho por los Órganos Regionales competentes.

Expuesto lo anterior, no se proponen cambios debido a las implicaciones que la propuesta de Ley tiene en el ámbito regulatorio. Sin embargo, se pueden ver observaciones o comentarios en el “Anexo 2 Análisis de Artículos” sobre varios de los artículos propuestos.

6. Conclusiones y Recomendaciones

Es importante manifestar, que en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Costa Rica ha apoyado las preocupaciones comerciales que se han presentado contra Chile, Ecuador y Perú quienes han adoptado políticas sobre etiquetado de advertencia nutricional, principalmente porque contravienen principios del Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, en cuanto a la necesidad de fundamentar los reglamentos técnicos o las políticas en mención en normas internacionales del Codex, tal como lo señala el Artículo 2.4, dado que como se explicó anteriormente, esas disposiciones no se basan en las Directrices Generales sobre Declaraciones de Propiedades del Codex Alimentarius (CAC/GL 1-1979); además de la falta de consenso y respaldo científico que respalde el uso del etiquetado con la mención “EXCESO DE” o “ALTO EN” a la luz del objetivo legítimo perseguido por este tipo de propuestas

En este punto, se hace mención de un importante estudio publicado por la revista Lancet en el año 2019, cuyo objetivo era evaluar el consumo de los principales alimentos y nutrientes en 195 países y cuantificar el impacto de su ingesta subóptima en la mortalidad y morbilidad por enfermedades no transmisibles. Los hallazgos muestran que: “[...] Aunque el sodio, el azúcar y las grasas han sido el principal foco de atención del debate sobre la política alimentaria en las dos últimas décadas, nuestra evaluación muestra que los principales factores de riesgo de la mortalidad en la dieta son las dietas con alto contenido de sodio, bajas en granos enteros, bajas en frutas, bajas en frutos secos y semillas, bajas en verduras y bajas en ácidos grasos omega-3;

cada una de ellas es responsable de más del 2% de las muertes a nivel mundial. Este hallazgo sugiere que las políticas dietéticas centradas en la promoción de la ingesta de componentes de la dieta para los que la ingesta actual es inferior al nivel óptimo podrían tener un mayor efecto que las políticas que sólo se centran en el azúcar y las grasas, lo que pone de relieve la necesidad de intervenciones integrales en el sistema alimentario para promover la producción, distribución y consumo de estos alimentos en todos los países”.¹

Adicionalmente, un sistema de etiquetado nutricional en el frente del envase, para que cumpla eficazmente el objetivo para el cual fue creado, debe complementarse necesariamente con un proceso de educación, sensibilización y comunicación al consumidor, destacando la importancia de una dieta equilibrada y nutritiva, que necesariamente debe estar acompañada de ejercicio o actividad física; porque la información contenida en una etiqueta no garantiza necesariamente un cambio en la decisión sobre el consumo de alimentos, ni es una garantía de la reducción de las enfermedades crónicas no transmisibles.

Tampoco es un mecanismo que le enseñe a una persona a comprar los alimentos necesarios para una dieta balanceada, ni le enseña la mejor manera de preparar dichos alimentos, para garantizar que también lo que se prepara y consume en la casa sea saludable. Consideramos que partir de la única premisa que sólo los alimentos de ciertos fabricantes pueden causar problemas de obesidad, nos parece un tanto errada.

En razón de lo anterior, se puede identificar que problemas de salud como la obesidad o las enfermedades crónicas, son causados por múltiples factores, dentro de los que se encuentran el desconocimiento y la falta de información de la población. No obstante, esta situación debe ser enfrentada integralmente y no sólo desde la arista alimentaria, ya que, por ejemplo, el aumento del sedentarismo o ausencia de ejercicio físico forman parte de la realidad que explica también el desarrollo de dichos problemas de salud en gran parte de la población mundial.

¹ GBD 2017 Diet Collaborators. Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. Lancet 2019; published online April 3. [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)30041-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(19)30041-8).