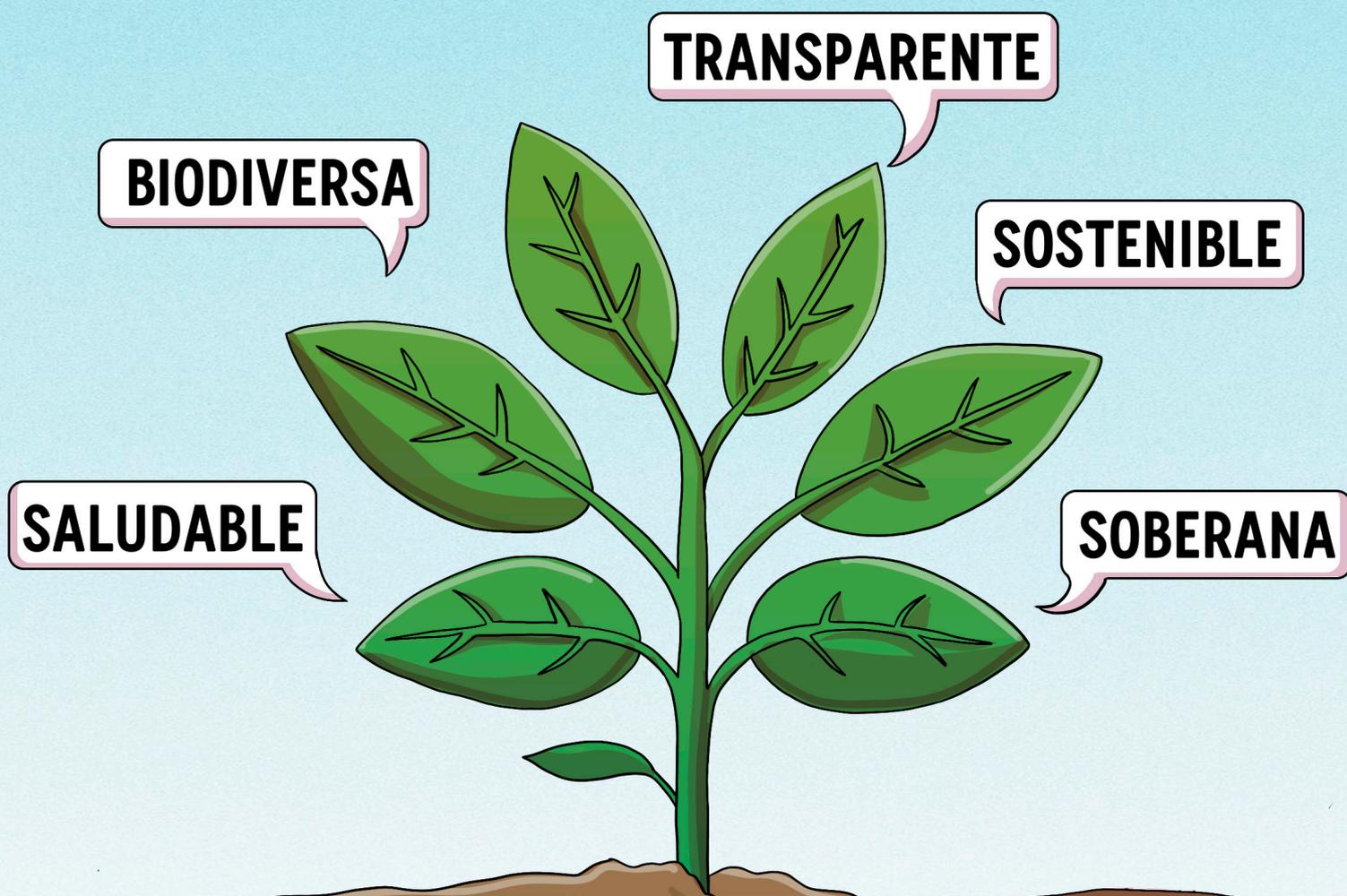


# HACIA UN NUEVO DERECHO ALIMENTARIO

que oriente las políticas públicas para  
garantizar el derecho a la alimentación y  
los derechos de la Naturaleza



Jaime Delgado Zegarra  
Alain Santandreu

## Créditos

HACIA UN NUEVO DERECHO ALIMENTARIO que oriente las políticas públicas para garantizar el derecho a la alimentación y los derechos de la Naturaleza

Jaime Delgado-Zegarra y Alain Santandreu

1ra Edición Ecosad - Consorcio por la Salud, Ambiente y Desarrollo  
[www.ecosad.org](http://www.ecosad.org)  
[alain\\_santandreu@yahoo.com](mailto:alain_santandreu@yahoo.com)  
[ecosad.peru@gmail.com](mailto:ecosad.peru@gmail.com)  
Vredeseilanden V.Z.W. - Veco VZW (Rikolto)  
[www.rikolto.org](http://www.rikolto.org)  
Lima, julio del año 2024

Corrección de textos Julissa Cáceres  
Diseño de portada e interior Kipu  
Depósito Legal 202407009  
ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6274-4732>  
Descarga de la versión digital [www.ecosad.org](http://www.ecosad.org)

© ⓘ ⓘ 2024. Este trabajo tiene licencia abierta a través de CC BY-NC 4.0

Cita sugerida Delgado-Zegarra, J., y Santandreu, A. (2024). *Hacia un nuevo derecho alimentario que oriente las políticas públicas para garantizar el derecho a la alimentación y los derechos de la Naturaleza* (1a ed.). Lima. Vredeseilanden V.Z.W. - Veco VZW (Rikolto), Ecosad.

El presente trabajo se llevó a cabo gracias al apoyo de la Cooperación Belga al Desarrollo en el marco del Programa de Sistemas Alimentarios Sostenibles en Ciudades de Rikolto en Latinoamérica. Las opiniones expresadas en este texto no representan necesariamente las Rikolto y Ecosad y son de entera responsabilidad de sus autores.



# HACIA UN NUEVO DERECHO ALIMENTARIO

**que oriente las políticas públicas para  
garantizar el derecho a la alimentación y  
los derechos de la Naturaleza**

Jaime Delgado Zegarra  
Alain Santandreu

**rikolto**

2024

---

# CONTENIDO

<b>Presentación</b>	<b>6</b>
<b>Introducción</b>	<b>8</b>
<b>1. El derecho humano a la alimentación y los derechos de la Naturaleza</b>	<b>11</b>
1.1 El derecho a la alimentación	12
1.2 Seguridad y soberanía alimentaria	13
1.3 El derecho a la alimentación, la seguridad y soberanía alimentaria en el Perú	14
1.4 Los derechos de la Naturaleza	14
1.5 Las dietas saludables como bisagra entre los sistemas alimentarios y las políticas públicas	16
1.6 La inseguridad alimentaria: la otra cara de la moneda	18
<b>2. Hacia la construcción de un nuevo derecho alimentario</b>	<b>20</b>
2.1 Características y contenido del nuevo derecho alimentario	23
2.2 Hacia la construcción de un nuevo marco jurídico internacional que brinde contenido jurídico al derecho alimentario	27
<b>3. La Ley N°30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes</b>	<b>29</b>
3.1 Origen de la Ley N°30021	30
3.2 La interferencia de la industria y el poder político para impedir la aprobación de la Ley N°30021	31
3.3 Principales contenidos y características de la Ley N°30021	33
3.4 Advertencias publicitarias versus etiquetado frontal	33
3.5 La eliminación de las grasas trans, su etiquetado y los intentos de burlarlo	35
3.6 Las maniobras de la industria para excluir a las fórmulas lácteas de los alcances de la Ley N°30021	37
3.7 La exclusión de las advertencias por el tamaño de las etiquetas	39
3.8 El incumplimiento de los parámetros de OPS/OMS en el Reglamento de la Ley N°30021	39
3.9 Formas de eludir las advertencias denominando sólido a los líquidos	40
<b>4. Normas para la protección del consumidor en la publicidad y etiquetado de alimentos</b>	<b>41</b>
4.1 4.1. Código de Protección y Defensa del Consumidor vinculado a los alimentos	42
4.2 4.2. Normas que regulan la publicidad comercial de alimentos	45

<b>5. La contaminación de los alimentos, un serio problema pendiente de solución</b>	<b>49</b>
5.1 Normas que regulan el uso de agroquímicos y autoridades a las que les compete la supervisión	50
5.2 Los alarmantes resultados de los monitoreos del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)	51
5.3 El monitoreo ciudadano a supermercados	53
5.4 El papel de los medios de prensa para informar y contribuir al cambio	53
5.5 ¿Qué hacer para enfrentar esta situación? Algunas orientaciones para mejorar la política pública	54
<b>6. La necesidad de regular los entornos obesogénicos</b>	<b>57</b>
6.1 Expendio exclusivo de alimentos saludables en las escuelas	58
6.2 Ordenanza de la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre entornos escolares saludables	58
6.3 Promoción de la alimentación saludable en los hospitales del Seguro Social de Salud (EsSalud)	61
6.4 Promoción de la alimentación saludable en los cuarteles del Ejército del Perú (EP)	63
<b>7. El etiquetado de productos transgénicos</b>	<b>66</b>
7.1 El intento de la industria de boicotear el etiquetado de transgénicos	68
7.2 Las resoluciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi)	69
<b>8. La necesidad de mejorar el sistema de etiquetado en los alimentos</b>	<b>71</b>
<b>9. La necesidad de fortalecer la educación alimentaria y nutricional</b>	<b>75</b>
9.1 Factores que no contribuyen a la educación nutricional	76
9.1.1 Fuera de la escuela	77
9.1.2 Dentro de la escuela	77
9.2 Consideraciones previas para tener en cuenta y errores que se suelen cometer	78
9.3 Descubrir y disfrutar de la buena comida	79
9.4 Los huertos escolares son el complemento perfecto de la educación nutricional	79
9.5 Particularidades de la educación nutricional	79
9.5.1 Como es la inserción transversal del tema nutricional	80
9.5.2 Necesitamos contar con equipos docentes multidisciplinarios	80
9.5.3 Los quioscos, cafetines y comedores son espacios educativos	81
9.5.4 Coherencia en el discurso y en las acciones	82
<b>10. Conclusiones</b>	<b>83</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>88</b>

# PRESENTACIÓN

Cada vez es más evidente que el sistema alimentario actual ha fracasado en su misión de alimentar a toda la población y que las políticas públicas no han logrado garantizar el derecho a la alimentación ni los derechos de la Naturaleza. Hay millones de personas que enfrentan el hambre y la desnutrición, a la vez que mucha más gente se enferma por una mala alimentación, sufriendo sobre peso, obesidad, y desnutrición, diabetes e hipertensión. La formación de hábitos de consumo no saludables en toda la población y, muy especialmente, en las niñas, niños y adolescentes es hoy un problema central que merece mayor atención, tanto de las autoridades como de la población. La construcción de una nueva visión de la alimentación que coinsidere las regulaciones existentes y aquellas que deberían existir, constituye un reto para los autores de esta publicación.

Para enfrentar estos problemas, el Perú y diversos países de la región vienen impulsando un conjunto de normas para regular las condiciones y requisitos que se necesitan para producir y comercializar alimentos producidos en forma saludable, incluyendo tanto el marketing y el etiquetado como los entornos obesogénicos. Tomando como punto de partida diversas publicaciones que los autores han producido en los últimos años, se ofrece una estructura que permite comprender cómo las regulaciones, leyes, reglamentos, resoluciones y sentencias que se vienen dando, guardan o no coherencia con el objeto de que se busca proteger, es decir, el derecho a una alimentación saludable que asegure el bienestar para la población sin generar daños en la Naturaleza.

Los autores declaran no tener ningún conflicto de interés al momento de elaborar esta publicación y esperan que sirva como un material de análisis y discusión para la construcción de una nueva visión integral, articulada, sistémica y multidimensional de la alimentación como un derecho humano fundamental y como una nueva área multidisciplinar del derecho que garantice tanto la salud de las personas como la de los ecosistemas.

Lima, marzo de 2024

Jaime Delgado Zegarra  
Alain Santandreu

# INTRODUCCIÓN

La alimentación determina el bienestar, la salud y la vida misma de los seres vivos que habitan en la tierra. Los volúmenes de alimentos que se requieren para satisfacer a una población en permanente aumento son enormes y su producción impacta en los ecosistemas, pudiendo condicionar la propia supervivencia del planeta. El hombre fue descubriendo, a lo largo de miles de años y casi por instinto, qué alimentos podía o no ingerir. En toda nuestra historia como especie, la alimentación se basó, casi exclusivamente, en los productos que proveía la Naturaleza, sin modificaciones o procesamiento alguno, salvo la cocción.

Al pasar los años, con la aparición de la agricultura y la crianza de animales, la sabiduría de algunas culturas permitió el desarrollo de técnicas de conservación que garantizaban la disponibilidad de alimentos en épocas de escasez. Un buen ejemplo es el chuño y la papa seca (carapulcra), que aún se consumen en nuestro país y forman parte de la riqueza gastronómica del Perú. Por otro lado, se desarrollaron técnicas que permitan potenciar las cualidades de los alimentos y bebidas, tales como la chicha de jora y de guiñapo, elaboradas a partir de la fermentación del maíz blanco y morado respectivamente. También, está el tocosh, que se obtiene a partir de un proceso de fermentación de la papa y al que se le atribuyen propiedades benéficas.

Sin embargo, en las últimas décadas, los alimentos han comenzado a sufrir severas transformaciones por parte de la gran industria con el fin de hacerlos menos perecibles, más baratos, más sabrosos al paladar y más adictivos. La hegemonía de una dieta neoliberal promovida por la industria alimentaria y el complejo biotecnológico global articula, en la práctica, regulaciones permisivas de los gobiernos y facilita que las agroempresas multinacionales de alto rendimiento operen casi sin restricciones, produciendo los insumos que necesitan las corporaciones alimentarias que impulsan una dieta rica en azúcares, sodio, grasas saturadas y trans (Otero, 2012, 2013). En la actualidad, solo cuatro cultivos (la canola, la soja, el maíz y el algodón) concentran la atención del complejo biotecnológico global. Esos cuatro cultivos se encuentran asociados al uso de agroquímicos y semillas genéticamente modificadas. En especial, la canola, la soja y el maíz son insumos imprescindibles para la preparación de aditivos que aportan color, sabor, textura y durabilidad a los productos ultraprocesados.

Infelizmente, la liberalización de la agricultura asociada a la biotecnología y las grandes corporaciones alimentarias globales no ha logrado garantizar el derecho a la alimentación y, mucho menos, reducir el hambre que aumentó significativamente, luego de la pandemia de la COVID-19, tanto en el país como en el mundo (FAO, IFAD, et al., 2023). Tampoco ha podido beneficiar a los millones de agricultores familiares que alimentan a la población del planeta y que, a diferencia de la industria alimentaria global y el complejo biotecnológico que simplifican la diversidad de cultivos, son los responsables directos de producir y conservar unas 3000 especies de plantas y animales frecuentemente utilizadas para el consumo humano.

Un estudio reciente muestra cómo, en los países en desarrollo, el comercio internacional de alimentos no ha mejorado el acceso ni ha disminuido la inseguridad alimentaria. Por el contrario, los datos confirman que el comercio mundial de alimentos, liderado por las grandes corporaciones de la industria alimentaria y el complejo biotecnológico, se asocian al aumento del sobrepeso y la obesidad, especialmente, en la población más pobre de los países de ingresos bajos y medios (Barlow et al., 2020). En el mismo sentido, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) alertó, hace varios años, que los mercados más atractivos para los productos ultraprocesados ya no son los países industrializados y de ingresos altos, sino aquellos de ingresos medianos y bajos del llamado sur global (OPS, 2015).

Existe una larga lista de enfermedades asociadas a la mala alimentación que son ampliamente conocidas. En Perú, la doble carga de malnutrición pone en evidencia los efectos económicos que generan la desnutrición crónica infantil, el sobrepeso y la obesidad. En el año 2019, la doble carga de malnutrición le costó al país unos 10.5 mil millones de dólares, equivalentes al 4.6% del Producto

Bruto Interno (PBI) (CEPAL PMA y MINSA, 2022). Los datos publicados por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y otras agencias de Naciones Unidas son categóricos. En el mundo, los costos de salud asociados a la mala alimentación representan, al menos, el 10% del PBI mundial (FAO, 2023).

La respuesta inicial a los problemas de salud asociados a la mala alimentación recomendó consumir micronutrientes y vitaminas, sin embargo, con la aparición epidémica de la obesidad, las enfermedades cardiovasculares, varios cánceres y la diabetes, el enfoque biomédico se vio obligado a cambiar (Swinburn et al., 2019). El nuevo enfoque comenzó a poner énfasis en los problemas asociados al abandono de patrones alimentarios tradicionales más que al consumo de nutrientes y vitaminas que eran producidos y publicitados por el sector farmacéutico, el cual forma una parte importante del mismo complejo biomédico.

El abandono de los patrones alimentarios tradicionales se ha asociado al deterioro de la calidad nutricional de los alimentos (Thomas, 2007), impactando en la salud de las personas (Touvier et al., 2023) y la salud de los ecosistemas (Rohr et al., 2019; Willett et al., 2019). Se inventaron las grasas hidrogenadas para sustituir a las naturales y los saborizantes artificiales para promocionar las bebidas con sabor a naranja, manzana o mango que no tienen fruta. Se inventaron agroquímicos extremadamente tóxicos y los cultivos se comenzaron a modificar genéricamente para hacerlos más resistentes a las plagas y enfermedades, propiciando la contaminación de los alimentos que consumimos y la de los ecosistemas que los producen.

Todo esto viene sucediendo sin que exista una adecuada regulación. Muchos sostienen que el libre mercado y la libre iniciativa privada promueven el desarrollo de los países, olvidándose que siempre debe primar el interés de los seres humanos y la Naturaleza. Solo con una alimentación adecuada podemos garantizar la salud, la vida de las personas y los ecosistemas. Las iniciativas empresariales y el libre mercado deben alinearse primero al interés y al derecho que tienen las personas y las demás especies que comparten el planeta. Esto ayudará a disfrutar de alimentos que se encuentren acordes con la bioquímica de nuestro organismo, sin que causen ningún perjuicio ni deterioren los agro-bio-ecosistemas.

Según un informe reciente publicado por la FAO, cuando los tomadores de decisiones carecen de una evaluación completa de las actividades de los sistemas agroalimentarios que causan impactos en los stocks y flujos de capital, la brecha de conocimiento puede obstaculizar el progreso hacia sistemas agroalimentarios más sostenibles (FAO, 2023). En este punto, vale la pena recordar que la comprensión incompleta que podemos tener de los múltiples mecanismos que subyacen al vínculo que existe entre los alimentos ultraprocesados y la salud no debería ser una excusa para la inacción (Touvier et al., 2023).

La publicación que tiene en sus manos busca escudriñar las diferentes iniciativas, normas, políticas, sentencias y otro tipo de resoluciones que, en torno a la alimentación, se han promulgado en los últimos años en el Perú y la región. Claro está, con una fuerte resistencia de un sector de la industria que ve amenazado su negocio cuando se le dota a los consumidores de más información o se restringe el uso de sustancias altamente cuestionadas que se utilizaron impunemente por décadas para aumentar la productividad, abaratar el costo o darles determinadas características comerciales a los productos que se introducían al mercado.



# 01 EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN Y LOS DERECHOS DE LA NATURALEZA

## 1. El derecho a la alimentación y los derechos de la Naturaleza

La alimentación es, antes que nada, una función biológica. Si no comemos en cantidad suficiente y con la calidad necesaria ponemos en riesgo nuestra propia vida. Sin embargo, los sistemas alimentarios actuales no han logrado cumplir con la función para la que fueron creados: garantizar una alimentación saludable para todas las personas, cuidando, a la vez, la salud de los ecosistemas que sostienen la vida. El derecho a la alimentación surge como una forma de obligar a los Estados a asumir su responsabilidad en temas alimentarios<sup>1</sup>. El derecho a la alimentación, como un derecho liberal, busca garantizar que todas las personas, por el solo hecho de haber nacido, tengan las mismas posibilidades de acceder a alimentos saludables en una cantidad y frecuencia adecuadas.

Por definición, los derechos liberales son antropocéntricos. Aunque puedan extenderse a los pueblos y las comunidades, se centran en los seres humanos, entendidos como especie, reconociendo valores intrínsecos en y entre las personas. Por otra parte, los derechos de la Naturaleza, en tanto biocéntricos, reconocen y respetan los valores propios de cada individuo, especie y ecosistema por el solo hecho de existir. También, defienden su derecho a desarrollarse, independientemente de su utilidad conocida o su aspecto.

Para avanzar hacia un nuevo derecho alimentario, necesitamos poner en diálogo el derecho a la alimentación con los derechos de la Naturaleza, de la misma forma que necesitamos conectar la seguridad con la soberanía alimentaria, la alimentación saludable con los sistemas alimentarios y las políticas públicas con los derechos.

### 1.1 El derecho a la alimentación

De acuerdo a Josué de Castro (2019), “la historia de la humanidad ha sido, desde el principio, la historia de su lucha por la obtención del pan nuestro de cada día” (p.3). Sin embargo, el derecho humano a la alimentación recién se incorporó en la legislación internacional, en el artículo 25° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada luego de la segunda guerra mundial (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948). En el año 1966, fue ratificado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y definido en la Observación General N° 12 del año 1999, indicando que “el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla”. En el año 2014, el ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter (2014) amplió la definición alertando que la alimentación, además de ser suficiente, adecuada y culturalmente aceptada, debe ser producida y consumida en forma sostenible para que las futuras generaciones puedan continuar accediendo a los alimentos. En el año 2015, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con su Objetivo 2 (Hambre Cero), colocaron el hambre como una prioridad y lo asociaron a casi todos los demás ODS. Sin embargo, algunos eventos internacionales sumados a la ausencia de una respuesta adecuada de parte del Estado y el sector privado nos muestran la fragilidad de nuestro sistema alimentario y su desconexión de las políticas públicas.

A la pandemia de la COVID-19, le siguió la crisis de los contenedores, que encareció terriblemente el costo de transporte marítimo; y, luego, el aumento en el precio de los combustibles fósiles, a lo que se sumó la escasez de fertilizantes debido a la invasión de Rusia a Ucrania. En respuesta, el Estado peruano no logró comprar a tiempo fertilizantes ni

<sup>1</sup> Vale la pena recordar que en el artículo 11° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se establece que el Estado tiene el deber de distribuir alimentos (o los medios para adquirirlos) a su población.

implementó medidas de ayuda eficaces. Por ello, la proyección de siembra para la campaña 2022-2023 tuvo una disminución importante en algunos de los cultivos de mayor consumo interno como la papa, el arroz y la cebolla.

Los efectos del cambio climático expresados como huaicos, lluvias y sequías atípicas agravaron la disponibilidad y el acceso a alimentos, en especial, para las poblaciones más pobres y vulneradas. En general, las legislaciones nacionales parten por reconocer que todos los seres humanos son iguales y deberían disfrutar de ciertos derechos tal y como lo establece la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el principio de no discriminación (artículo 2°) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Sin embargo, hasta ahora, la humanidad no ha logrado garantizar el derecho a la alimentación, ni siquiera para quienes pueden pagar por los alimentos que consumen.

## 1.2 Seguridad y soberanía alimentaria

Para hacer operativo este derecho, los gobiernos suelen aplicar un enfoque de seguridad alimentaria que fue formulado, por primera vez, en la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO, en el año 1996.

La seguridad alimentaria busca garantizar la disponibilidad, el acceso, la estabilidad en el tiempo y el aprovechamiento nutricional óptimo de los alimentos, incluida una mejor gobernanza de los sistemas alimentarios. Para la FAO (2013), uno de los aportes más importantes de la noción de seguridad alimentaria es precisamente que, pese a su énfasis en la respuesta individual, contribuye a hacer efectivo el derecho a la alimentación en los marcos jurídicos nacionales. Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [DESC] (1999), el concepto de seguridad alimentaria permite garantizar:

La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, con alimentos inocuos, y culturalmente aceptables; la accesibilidad a esos alimentos de forma sostenible y que no interfiera con el goce de otros derechos humanos.

Se asume que un país solo puede garantizar que su población se encuentra en seguridad alimentaria cuando “todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos” (Gordillo & Méndez, 2013). Por otra parte, la soberanía alimentaria busca garantizar el derecho que tienen los pueblos a cultivar y consumir alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Surgido desde las organizaciones de la sociedad civil y los movimientos sociales internacionales, como la Vía Campesina luego de la Cumbre Mundial de la Alimentación del año 1996 (Food systems 4 people, 2023), la soberanía alimentaria enfatiza la necesidad de producir alimentos para los pueblos, apoyando la creación de medios de vida sostenibles, promoviendo cadenas cada vez más cortas centradas en un diálogo entre productores y consumidores, reconociendo los saberes tradicionales, oponiéndose a la privatización de los recursos naturales y rechazando el uso intensivo de energías no renovables y monocultivos (Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, 2007; Giunta, 2018; Gordillo y Méndez, 2013).

Luego de muchos desencuentros, en los últimos años, la FAO ha comenzado a considerar ambos conceptos como parte de la comprensión y el análisis de la alimentación en el mundo (FAO, 2011; Gordillo y Méndez, 2013). De acuerdo a Waldmueller y Rodríguez (2015), esto ha sido posible, en buena medida, gracias al reconocimiento que la soberanía alimentaria ha tenido en diversas constituciones como las de Venezuela (1999), Ecuador (2008) y Bolivia

(2009) y su incorporación en algunos marcos legales nacionales como el peruano (2021). Aunque hay que reconocer que su influencia en los sistemas alimentarios y su reconocimiento para garantizar el derecho a la alimentación aún es casi inexistente.

### 1.3 El derecho a la alimentación, la seguridad y soberanía alimentaria en el Perú

En el Perú, el artículo 18° de la Constitución Política de 1979 incluía el derecho a la alimentación, que fue eliminado por la Constitución Política de 1993. Sin embargo, pese a no ser reconocido como un derecho constitucional, se ha incorporado en distintos instrumentos de política pública<sup>2</sup>. Entre los años 2011 y 2016, el Congreso de la República discutió en comisión 24 proyectos de ley que buscaban reconocer el derecho a la alimentación que, finalmente, fue aprobado en el año 2013, en primera votación. Luego de ser exonerado de segunda votación, la congresista fujimorista Martha Chávez interpuso un pedido de reconsideración, que llevó a que el proyecto de ley nunca fuese aprobado (Santandreu, 2021). Debieron pasar casi ocho años para que, recién en julio del año 2021, el Congreso de la República aprobase la Ley N° 31315 de Seguridad Alimentaria y Nutricional que reconoce, en su artículo 1°, el derecho a la alimentación como un derecho fundamental de las personas.

Por otra parte, la seguridad alimentaria y nutricional hace parte, desde mucho antes de aprobarse la Ley, de los enfoques que orientan, al menos en teoría, las acciones del gobierno. El país aprobó una primera y segunda Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, bajo responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego [MIDAGRI] (MINAGRI, 2013). Sin embargo, la primera estrategia nunca produjo un documento conocido y la segunda no ha generado acciones claras orientadas a garantizar el derecho a la alimentación. En general, ninguna de las dos han sido un orientador ni del debate alimentario en el país, ni de las acciones de respuesta a la pandemia y pospandemia.

La soberanía alimentaria se incorporó recientemente al marco jurídico nacional junto al derecho a la alimentación con la Ley N°31315 que la define como:

El Derecho de un país a desarrollar sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando la biodiversidad cultural y de sus sistemas productivos de los espacios rurales.

Sin embargo, aún está muy lejos de ser comprendida por el gobierno como un enfoque central para orientar su acción, lo que garantizaría el derecho a la alimentación y un mejor sistema alimentario. Por el contrario, una sucesión de decisiones sectoriales inconexas ha limitado, a tal punto la efectividad de las políticas, que la anemia ha aumentado a nivel nacional por encima de los niveles del año 2019, la superficie de siembra ha disminuido y los alimentos se comercializan con niveles de agroquímicos nunca vistos. Todo indica que es tiempo de repensar todos los arreglos institucionales que orientan nuestra política alimentaria.

### 1.4 Los derechos de la Naturaleza

La forma en la que vemos al derecho a la alimentación ha cambiado a lo largo de los años, como también ha cambiado la visión de Naturaleza y, con ello, la visión sobre sus derechos. Entre los siglos XVI y XVIII, la Naturaleza era considerada una frontera, un espacio salvaje que se podía conquistar, no sin enfrentar un enorme riesgo, pero que deparaba enormes beneficios económicos. Durante el siglo XIX, el capitalismo industrial la transformó en una canasta de recursos, algunos de los cuales debían cuidarse porque les eran útiles a los seres humanos. En el siglo XX, la Naturaleza

<sup>2</sup> Hasta julio del año 2021, el derecho humano a la alimentación había sido reconocido en el artículo 10° de Ley General de Salud, Ley N°26842, el Decreto Supremo N°102-2012-PCM, la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Código de los Niños y Adolescentes, el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 y en Plan Nacional de Derechos Humanos 2014 - 2016. En el año 2019, el Tribunal Constitucional lo reconoció con una sentencia.

pasó a verse como una máquina, un engranaje aceitado capaz de producir riqueza, profundizando la visión renascentista promovida por Bacon y Descartes. La tarea principal fue describirla, catalogarla, inventariarla y seccionarla por partes, separando aquellas que son útiles para nuestra especie de las que no lo son (Gudynas, 2010). Así, a lo largo de los años, la Naturaleza nunca fue reconocida como un espacio que se debe proteger por el solo hecho de existir, es decir, un espacio con derechos (Gudynas, 2014).

Como acertadamente sostiene Eduardo Gudynas, al igual que todos los derechos, los de la Naturaleza también han evolucionado con el paso del tiempo. En el año 1972, la Declaración de Estocolmo reconoció que la protección del ambiente debe atender tanto a las actuales como a las futuras generaciones. Un poco después, en el año 1980, la Estrategia Mundial para la Conservación promovida por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) introdujo la noción de bienes comunes globales que pertenecen a toda la humanidad como un concepto diferente al de recursos, que son útiles para quienes se los apropian (UNESCO, 2024). El Informe Brundtland, popularmente conocido como Nuestro Futuro Común, postuló, en el año 1987, el concepto de desarrollo sostenible, asociándolo al cuidado de los recursos (no de los bienes comunes globales). En el año 1992, en Río de Janeiro, el informe Cuidar la Tierra reconoció, por primera vez, que toda forma de vida merece ser respetada, independientemente de su valor para el ser humano (Gudynas, 2014).

En la actualidad, coexisten varias formas de comprender la Naturaleza. Una primera corriente defiende una mirada utilitarista y antropocéntrica, conocida como ambientalismo de mercado. Esta corriente busca conservar recursos asignando propiedad pública, privada o incluso comunitaria sobre los ecosistemas. Como parte de esta mirada, algunos promueven la economía verde y la economía circular, que buscan atenuar el deterioro ambiental sin cuestionar la maximización de las ganancias a costa del ambiente, ni el concepto mismo de circularidad de la economía (Giampietro & Funtowicz, 2020). Una segunda corriente sostiene que la Naturaleza es más que un conjunto de recursos que se deben proteger por su importancia económica, incorporando la idea que, para ciertos grupos humanos, la Naturaleza tiene valores intrínsecos asociados a su cultura, historia o religiosidad, aunque sigue siendo antropocéntrica. Estas ideas trascienden la lógica de mercado como asignador del valor a los recursos que no son considerados como bienes comunes globales (Gudynas, 2008, 2014).

Finalmente, la mirada propia de la ecología profunda, inicialmente formulada por Arne Naess asociado al pensamiento de Henry David Thoreau, sostiene que la Naturaleza posee valores intrínsecos por lo que cada individuo, especie o ecosistema tiene el derecho a desarrollarse en forma independiente por el solo hecho de existir (Gudynas, 2008). Mientras que los primeros enfoques sustentan una mirada de justicia ambiental, entendida como justicia entre seres humanos (ya sea de tipo correctivo, compensatorio o distributiva), el último propugna una justicia ecológica que reconoce los derechos de la Naturaleza.

Ahora bien, reconocer los derechos de la Naturaleza es un paso clave para avanzar en la promoción de sistemas alimentarios sostenibles. El vínculo que existe entre la Naturaleza y la alimentación es muy estrecho. Desde la revolución verde, el complejo biotecnológico y la industria alimentaria global promueven formas de producción convencionales asociadas a la proliferación de monocultivos de un grupo limitado de especies y variedades como base de la alimentación global (Willett et al., 2019); a un uso excesivo de agroquímicos y medicamentos (Altieri & Toledo, 2011; Holt-Gimenez et al., 2006); y, más recientemente, al uso de transgénicos como fuente de alimentos inocuos. Recordemos que la agricultura utiliza un 40% de la tierra mundial y la producción de alimentos es responsable de hasta el 30% de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero y del 70% del agua dulce que se utiliza en el mundo (Willett et al., 2019).

En el año 2009, Johan Rockström (2009) introdujo la noción de límites planetarios mostrando su preocupación por la forma en la que la especie humana se relacionaba con la Naturaleza:

Estimamos que la humanidad ya ha transgredido tres límites planetarios: el cambio climático, la tasa de pérdida de biodiversidad y los cambios en el ciclo global del nitrógeno. Los límites planetarios son interdependientes, porque transgredir uno puede cambiar la posición de otros límites o hacer que se transgredan.

Un reciente estudio publicado en Lancet (2019) indica que hemos transgredido más límites vinculados directamente al sistema alimentario (Willett et al., 2019). Otro estudio de la revista Nature Sustainability, publicado unos meses antes de iniciada la pandemia de la COVID-19, alertaba que, para alimentar en el año 2100 a 11 mil millones de personas, se requerirá aumentar la producción de cultivos y animales, lo que demandará aumentar el consumo de agua y el uso agrícola de antibióticos, pesticidas y fertilizantes de síntesis química. Este aumento de la producción incrementaría el contacto entre humanos, animales salvajes y domésticos, con consecuencias para la aparición y propagación de nuevos agentes infecciosos (Rohr et al., 2019). Vale la pena recordar que, desde 1940, la agricultura se asoció con el 25% de todas las enfermedades infecciosas en humanos y con el 50% de las zoonosis aparecidas a nivel mundial.

### 1.5 Las dietas saludables como bisagra entre los sistemas alimentarios y las políticas públicas

Debemos comenzar a debatir más intensamente el papel que tienen las dietas saludables y conectarlo con la discusión global sobre los sistemas alimentarios saludables y las políticas públicas alimentarias. Un informe publicado por Lancet (2019) mostró que:

Las dietas poco saludables son la mayor carga mundial de enfermedades que plantean un mayor riesgo de morbilidad y mortalidad que el sexo sin protección, el consumo de alcohol, drogas y tabaco combinados. Debido a que gran parte de la población mundial está inadecuadamente alimentada (es decir, sufriendo desnutrición, sobrenutrición y desnutrición), las dietas del mundo necesitan ser transformadas con urgencia (Willett et al., 2019, p.449).

Este debate se conecta directamente con los objetivos de dos agendas globales: los ODS, que proponen metas específicas vinculadas al hambre cero, la disminución de la pobreza, el cambio climático y la salud; y, la Conferencia de París (2015), que establece un conjunto de acciones para limitar el aumento de la temperatura global a menos de 2°C. Para cumplir con ambas agendas es necesario que los sistemas alimentarios se transformen, ya que existe mucha evidencia que los identifica como los principales causantes de los cambios ambientales globales (Swinburn et al., 2019; Willett et al., 2019).

Desde hace varios años, los precios de los alimentos se encuentran al alza y nada indica que bajarán en el corto plazo. Según la FAO, en marzo del año 2022, el índice internacional de precios de los alimentos alcanzó el nivel más alto jamás registrado desde el año 1990 cuando comenzaron a realizarse mediciones periódicas. Ese año, el incremento en el precio de los alimentos fue un 68% más alto que en marzo del año 2020, previo a la pandemia de la COVID-19. Vale la pena recordar que la inflación alimentaria (es decir, el alza generalizada en el precio de los alimentos) reduce la capacidad de compra de alimentos, en especial, para la población más pobre y vulnerable.

Para la FAO, el descenso en el crecimiento económico, el aumento de la pobreza y la creciente desigualdad de ingresos afectan fuertemente el acceso de la población (en especial, pobres y pobres extremos) a dietas saludables en todos los países de la región,

incluido el Perú. En el año 2020, el costo promedio de una dieta saludable a nivel mundial fue de \$3.54 por persona y por día, mientras que en América Latina y el Caribe llegó a los \$3.89 por persona y por día. Debido a su costo, el 57% de las personas que viven en América del Sur y cerca del 20% de quienes viven en Perú no pueden acceder a una dieta saludable (FAO, FIDA, et al., 2023). De nada sirve que los sistemas alimentarios se transformen si el costo de las dietas saludables es prohibitivo para la mayor parte de la población que vive en los países de la región. Y, dentro del Perú, para una buena parte de quienes viven de las provincias, departamentos y distritos de la costa, sierra y selva.

Solo para tener una referencia, en el Perú, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) destina S/3.70 (cerca de \$1) por ración/día para cubrir la mitad del requerimiento calórico de una persona adulta al día. Las ollas comunes garantizan la única comida caliente que reciben muchas personas al día. El presupuesto público coincide con el cálculo hecho, en el año 2020 por FAO y otros para una dieta suficiente en energía, pero dista mucho de lo que se debería asignar para que sea una dieta saludable (FAO et al., 2020). Algunos estudios sugieren que una dieta saludable para las ollas comunes debería rondar en los S/9.00 (\$ 2.43) por ración/día para garantizar la preparación de tres comidas al día, incluyendo 15 alimentos frescos como carnes, huevos, frutas, verduras y tubérculos que podrían comprarse directamente a los agricultores familiares (Santandreu et al., 2023).

### 1.6 La inseguridad alimentaria: la otra cara de la moneda

La inseguridad alimentaria no es una condición de las personas o los hogares, sino una situación que expone a las personas a episodios de hambre a lo largo del tiempo. Si bien, en muchos casos, puede deberse a la no disponibilidad de alimentos, en general, es la falta de recursos económicos la que impide a las personas adquirir los alimentos que necesitan para ellos y sus familias. Esto nos lleva a pensar que la alimentación no debería tratarse de la misma forma que otros temas, en tanto pone en evidencia una situación éticamente inadmisibles: la existencia de hambrientos en un mundo que produce (y desperdicia) suficiente comida para alimentarlos. La inseguridad alimentaria se expresa con diferentes grados de severidad que se miden utilizando la escala de experiencia de inseguridad alimentaria, estructurada en tres niveles: a) la inseguridad alimentaria leve, que indica la incertidumbre o preocupación sobre la posibilidad de obtener alimentos; b) la inseguridad alimentaria moderada, que indica cambios en la calidad, variedad, cantidad de alimentos y el salto de comidas; y, c) la inseguridad alimentaria grave, que supone el pasar hambre por un día o más queriendo haber comido (FAO, 2018).

En Perú, la inseguridad alimentaria hace referencia a la disponibilidad limitada o incierta de alimentos nutricionalmente adecuados e inoocuos o la capacidad limitada e incierta para adquirir los alimentos en formas socialmente aceptables (CENEPRED y PMA, 2015). El artículo 2° de la Ley N°31315 incorpora el concepto de vulnerabilidad y riesgo en la inseguridad alimentaria, entendida como “el conjunto de factores económicos, sociales, culturales, climáticos y otros que determinan la propensión a sufrir una inadecuada nutrición o a que el acceso de suministro de alimentos se interrumpa al producirse una falla en el sistema de provisión”. Más allá de los esfuerzos realizados por el MIDIS para medir la exposición al riesgo de inseguridad alimentaria, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEI), que tiene el encargo de medir los indicadores país para reportar a los ODS, aún no ha avanzado lo suficiente (INEI, 2023).

Para Naciones Unidas existe una emergencia alimentaria cuando un país o grupos vulnerables de su población no logran cubrir por sí mismos sus requerimientos mínimos de proteínas y calorías. Muchos países en el mundo han declarado la emergencia alimentaria para enfrentar diversos eventos disruptivos severos que han afectado la distribución, el acceso y/o la permanencia en el tiempo de los alimentos, generando episodios de inseguridad alimentaria en parte de su población. En el año 2019, en Argentina, con el

gobierno del presidente Mauricio Macri, se aprobó por ley la Emergencia Alimentaria Nacional que se extendió hasta el año 2022. Esta declaración habilitó al gobierno a incrementar en 50% los fondos públicos que se destinaban a los comedores populares (Rivas, 2019), aportando nuevos fondos para diversas acciones como la promoción de la agricultura urbana a través del Programa Nacional ProHuerta.

El Índice Global del Hambre (IGH), que el actual gobierno está cerrando, publicado para Perú en el año 2021, muestra que “el IGH nacional de 2020 se situó en 17.0 puntos, lo que significó un importante retroceso de más de 6 años” (pag. 1). El aumento impactó, sobre todo, en Apurímac, Huancavelica, Ucayali, Loreto, Huánuco, Ayacucho y Cusco que se ubicaron en la escala de hambre grave (Ayuda en Acción et al., 2021). El IGH nacional del año 2022 se situó en los 17.7 puntos, mostrando que la inseguridad alimentaria continúa en aumento. Mientras que en el año 2020, las regiones más afectadas por el hambre se ubicaron en la costa; en el año 2021, fueron las regiones de la sierra central y sur las que enfrentaron una peor situación (Ayuda en Acción et al., 2022). El IGH, presentado en el año 2023, no es muy diferente en sus conclusiones a las del año anterior, sumando a la selva norte como parte de las regiones con peor situación (Ayuda en Acción et al., 2023). El resultado es que en los últimos tres años buena parte del país aumentó su exposición al hambre. Adicionalmente, la FAO (2022) ha alertado que, en el año 2021, al menos 16.6 millones de personas enfrentaban algún grado de inseguridad alimentaria (FAO et al., 2022).

El 28 de octubre del año 2021, el Perú dio un importante paso al aprobarse por unanimidad en el Congreso de la República la Ley N°31360 que declara en su artículo 1 “de interés nacional y necesidad pública la emergencia alimentaria a nivel nacional” encomendando, en su artículo 3°, a la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional “el seguimiento y la coordinación de acciones urgentes que se implementen en el contexto de la emergencia alimentaria”<sup>3</sup>. La Ley reconoce que una parte de la población se encuentra expuesta al hambre y necesita, en forma urgente, apoyo del gobierno. Esto demanda que el Ejecutivo declare la emergencia alimentaria como una forma de reconocimiento de la deuda ética alimentaria que el Estado tiene con la población más pobre y vulnerada (Santandreu & Betancourt, 2021). Sin embargo, a más dos años de aprobada la Ley, el Gobierno no ha declarado la emergencia alimentaria a nivel nacional, ni ha enfrentado seriamente dicha problemática que va camino a convertirse en una crisis humanitaria para una parte importante de la población (Santandreu, 2021).

El 30 de enero del año 2023, el Consejo Metropolitano aprobó el Acuerdo de Consejo N°015, que declara a Lima en emergencia alimentaria. Aquí, se argumentó el aumento de la pobreza y la anemia en menores de 5 años que se incrementaron como resultado de las medidas sanitarias tomadas para contener la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, combatir la anemia solo es posible a través de programas nutricionales que demandan alimentos de alto contenido proteico. En su justificación, se menciona que las ollas comunes no cuentan con suficiente apoyo alimentario, instando: “a las unidades orgánicas competentes de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), en el marco de sus competencias y atribuciones, a desarrollar las acciones necesarias de competencia Municipal Metropolitana, con la finalidad de lograr la implementación del presente acuerdo” (artículo 2°, Acuerdo de Consejo N°015).

3 El proyecto de la Ley fue elaborado por la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana, su equipo técnico y la congresista del Frente Amplio Mirtha Vásquez, entonces presidenta de Congreso, pero no llegó a ser discutido en el pleno. Con el cambio de gobierno y la instalación de las nuevas autoridades, la congresista Sigrid Bazán de Juntos por el Perú, junto a un grupo de legisladores de diferentes partidos políticos, presentaron nuevamente el proyecto de ley que, finalmente, fue aprobado.

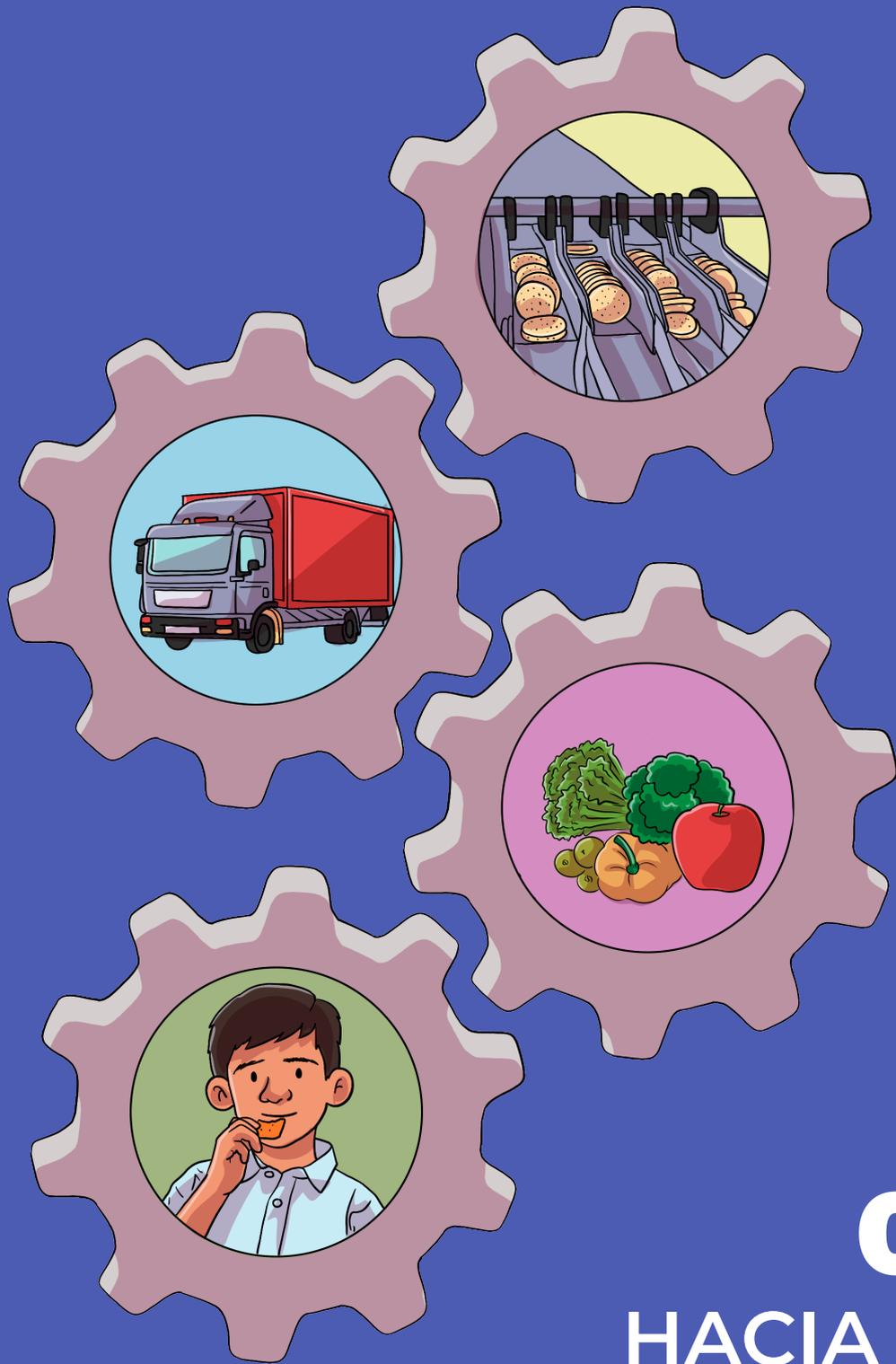
Más allá del debate sobre el alcance jurídico que tiene un Acuerdo de Consejo (hay quienes cuestionan su capacidad para facultar a las unidades administrativas)<sup>4</sup>, las acciones implementadas por el municipio metropolitano reestructuraron la recuperación de alimentos que pasaron a ser implementadas exclusivamente por la MML, dejando sin efecto el convenio que mantenía con el Banco de Alimentos del Perú y las acciones de recuperación que realizaba la Red de Ollas Comunes de Lima. En respuesta, los comedores populares que recibían desde hace años alimentos recuperados por el Banco de Alimentos se movilizaron cuestionando públicamente la decisión de la MML (La República, 2023). A la luz de los hechos, no parece lógico sustituir un sistema que venía funcionando con la colaboración de diversas organizaciones sociales y actores privados por otro que se propone realizar la misma actividad, pero en forma ineficiente.

Adicionalmente, en acuerdo con el MIDIS, la MML destinó unos S/80 millones para la compra y entrega de alimentos a las ollas comunes de Lima. Sin embargo, tanto la cantidad y calidad de los alimentos como la forma clientelar de entrega han sido cuestionadas por la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana y denunciadas por medios de prensa (Punto Final, 2023). Tanto es así, que una encuesta publicada por Datum en diciembre del año 2023 identifica el poco apoyo brindado a las ollas comunes como uno de los motivos por el que siete de cada 10 limeños desaprueban la del actual alcalde (Exitosa, 2023).

Todo esto nos muestra que necesitamos nuevos sistemas agroalimentarios y nuevas políticas públicas que garanticen el derecho a la alimentación y los derechos de la Naturaleza como sustento de un nuevo derecho alimentario.

---

4 Los Acuerdos son decisiones específicas sobre cualquier asunto de interés público, vecinal o institucional que expresan la opinión de la Municipalidad, su voluntad de practicar un determinado acto o de sujetarse a una conducta o norma institucional.



# 02 HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO DERECHO ALIMENTARIO

## 2. Hacia la construcción de un nuevo derecho alimentario

El derecho busca ajustarse y adecuarse a las nuevas situaciones, los nuevos retos, tecnologías, fenómenos y circunstancias de la vida. No es estático. Evoluciona permanentemente teniendo como premisa el cuidado de la vida que incluye dos ideas. Por una parte, la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado, siendo la vida y la salud de las personas lo máspreciado y protegido por el ordenamiento jurídico. No cabe duda de que la adecuada alimentación no solo es inherente, sino imprescindible para adecuada tutela. Por otra parte, recientemente han comenzado a reconocerse los derechos de la Naturaleza. Esta idea se sustenta en el convencimiento de que no es imposible garantizar la salud de las personas si no tenemos ecosistemas saludables. Y que solo tendremos ecosistemas saludables cuando respetemos el derecho de todos los individuos, especies y ecosistemas a desarrollarse en forma independiente a los intereses particulares de los seres humanos.

Lamentablemente, la alimentación no ha tenido dentro del derecho un contenido propio, integral, sistémico y de visión multidimensional. El tratamiento jurídico sobre la alimentación es fraccionado, desarticulado, sin principios rectores propios e, incluso, con legislaciones contradictorias entre sí. Por ejemplo, tratándose del procesamiento de alimentos, se han privilegiado aspectos de inocuidad y no de calidad nutritiva. En materia de publicidad, las empresas tienen una amplia libertad para promocionar sus productos con infinidad de argumentos y con muy pocas restricciones. Anualmente, se producen más alimentos que los que se consumen. Muchas veces, estos tienen como destino manifiesto los botaderos, aumentando las pérdidas y desperdicios.

Los alimentos son tratados como cualquier mercancía, la libre iniciativa ha sido mal entendida, considerando que cada uno es libre de producir lo que quiera, cuando quiera y como quiera, sin que exista un rol más tuitivo de parte del Estado, en favor de la protección de la salud y la seguridad alimentaria con soberanía. El resultado de esto es que hoy, un grupo de empresas transnacionales, controlan gran parte de la producción de alimentos en el mundo. Son precisamente estas industrias las que a, partir del procesamiento y ultraprocesamiento de los alimentos, vienen fomentando el consumo de altos niveles de sodio, azúcar, grasas saturadas, grasas trans, preservantes, colorantes, endulzantes y saborizantes artificiales que tanto daño vienen causando a la humanidad. Esta práctica ha impactado fuertemente en la Naturaleza que recibe, cada vez, cantidades más grandes de tóxicos, se ve expuesta a un consumo desmedido del agua y a una sobre explotación de los suelos.

En su defensa, algunos representantes de la industria suelen afirmar que no hay alimentos buenos ni malos, que el problema radica en la cantidad que se ingiere, señalando que esas decisiones son individuales y que nadie, ni siquiera el Estado, pueden interferir en ellas. Así, justifican la presencia de productos ultraprocesados en el mercado, que además se publicitan con imágenes de frutas, verduras u otros productos naturales y hasta con afirmaciones de atributos saludables que no tienen. El asunto es que la industria de productos ultraprocesados pretende equipararse a los alimentos de verdad y quiere hacernos creer, mediante una millonaria inversión publicitaria y, muchas veces, con gran apoyo político, que podemos ser más felices tomando bebidas altamente azucaradas en vez de agua.

Nos quieren convencer que podemos ahorrar el trabajo de partir y exprimir una naranja con un simple sobrecito con la imagen de una apetitosa naranja ya lista para diluir. Pretenden hacernos creer que el producto es de fruta, cuando son fórmulas químicas. Nos dicen que el producto es endulzado con miel de abeja cuando en realidad de miel solo tiene el 0.5% y el resto es jarabe de maíz. Nos venden algo como si fuera leche de vaca cuando es leche reconstituida o jugo de soya. Comercializan productos que dicen ser chocolate, cuando no tienen cacao sino grasas hidrogenadas. También, dicen que ciertos productos son naturales cuando se encuentran genéticamente modificados, por citar solo algunos ejemplos.

La industria de productos ultraprocesados ha introducido al mercado y ha metido en nuestros hogares y en nuestros platos, una serie de aditivos y fórmulas que no contribuyen a la buena nutrición y que, más bien, la perturban y perjudican. Cada vez que el Estado pretende hacer algo para regular esta actividad en cuanto a su publicidad, etiquetado, composición, etc., aparecen sus defensores argumentando que se atenta contra la libertad del consumidor y el libre mercado. Se olvidan que por encima de todo está la vida misma en todas sus expresiones y la salud de la población y, en especial, la de nuestras niñas y niños que están sufriendo las terribles consecuencias de la llamada comida chatarra. Los productos ultraprocesados no tienen derecho a llamarse alimentos porque muchos de los aditivos que usan han salido de los laboratorios y no tienen su origen en las plantas o en los animales. En realidad, son fórmulas químicas o resultados de procesos industriales que dan origen a ciertas presentaciones que no tienen por objeto nutrir y cuidar la salud de la población, sino hacer que el producto sea más sabroso, lindo, atractivo, adictivo, duradero y barato.

La clave es comer un poco de todo, pero de alimentos de verdad, incluyendo a todos los tipos de verduras, cereales (preferentemente integrales), frutas, legumbres, carne animal (preferentemente pescado por su alto contenido de omega), grasas de buena calidad, especialmente las vírgenes y extra vírgenes y mucha agua. Con todos estos ingredientes y la enorme creatividad de nuestra riquísima gastronomía, en América Latina, podríamos alimentarnos y nutrarnos perfectamente, como lo hemos hecho durante miles de años, sin ningún problema. ¿Por qué el Estado no tendría derecho a regular, informar y tratar de corregir estas distorsiones que tanto daño están causando, mientras la industria se irroga la exclusividad para introducir productos ultraprocesados al mercado y promocionarlos como si fueran alimentos de verdad?

Los Estados no pueden permanecer pasivos e indiferentes frente al daño que están ocasionando los productos ultraprocesados que han invadido nuestros mercados y nuestras mesas, frente a una agricultura que incorpora químicos altamente dañinos para la salud o alimentos genéticamente modificados a nuestros platos o que produce muchos más alimentos de los que se van a consumir y luego los destruye.

Para entender por qué se justifica la intervención del Estado en un tema tan sensible como son los sistemas y entornos alimentarios en el mundo, debemos partir por las siguientes premisas:

- » El Estado es la sociedad jurídicamente organizada dentro de un territorio que tiene el objetivo de garantizar el bien común y, más recientemente, en algunos marcos jurídicos, los derechos de la Naturaleza.
- » Las leyes son normas que establecen derechos, obligaciones, facultades, prerrogativas, requisitos, procedimientos, incentivos, restricciones, límites, etc. para garantizar el bien común y los derechos.
- » Cuando existe conflicto de intereses entre dos o más actores o grupos de interés, debe primar el bien común, el interés público, el interés mayoritario y los derechos.
- » El mercado es un espacio de transacción económica, que tiene como objetivo fundamental atender las necesidades de los consumidores. En tal sentido, el Estado fomenta la libre iniciativa y la libre competencia con el ánimo de incentivar la producción de bienes que satisfagan dichas necesidades.
- » Sin embargo, todo bien que se introduzca al mercado debe garantizar su idoneidad, es decir, su aptitud o capacidad de cubrir adecuadamente los requerimientos de los consumidores.
- » Tratándose de productos que van a ser ingeridos por el organismo humano, la idoneidad significa su aptitud nutricional (con base científica y de salud pública) para cubrir los requerimientos de la bioquímica y el metabolismo del organismo humano.

- » El Estado debe garantizar que los productos que se elaboran y comercializan en el mercado cumplan rigurosamente con los requerimientos del organismo humano y no lo pongan en riesgo de ninguna manera.
- » De ninguna manera, la iniciativa privada y la libertad de mercado no le dan derecho a los proveedores a producir alimentos o productos comestibles que no cumplan rigurosamente con los requerimientos nutricionales correspondientes.
- » Ningún agente económico puede promover o publicitar alimentos o productos comestibles que no sean idóneos respecto de los requerimientos del organismo humano y la preservación de la Naturaleza.
- » La responsabilidad por los daños que pueda ocasionar un producto no idóneo es de quien lo produce y promociona, así como del Estado que lo permite y hasta lo autoriza. Los daños ocasionados son indemnizables.

Estas reglas básicas rigen para todos los productos que se quieran comercializar en el mercado, desde una plancha hasta un automóvil. Entonces, con mayor razón, y, de manera más rigurosa, deberían aplicarse para los productos destinados a la alimentación humana. En este sentido, diversos países de la región vienen adoptando medidas dirigidas a enfrentar los impactos de la malnutrición en todas sus formas y, especialmente, el sobrepeso y la obesidad. Frente a esto, la industria viene ejerciendo una enorme presión contra cualquier regulación que comprometa sus intereses económicos y comerciales, retrasando y debilitando las posibilidades de enfrentar de mejor manera esta sindemia que tantos millones de vidas cobra en la región y en todo el mundo (Swinburn et al., 2019).

Desde el sector empresarial se ha constituido una estructura de poder muy grande y sofisticada, con enorme capacidad de influir a través de los medios de comunicación y redes sociales. Se invierten millones en publicidad, patrocinios, auspicios y consultorías, con lo que bloquean las posibilidades de generar conciencia pública sobre el tema. Financian campañas políticas, adquiriendo poder en los gobiernos y parlamentos; financian a colegios profesionales, sociedades médicas y de nutricionistas con lo que consiguen neutralizar o anular la independencia de dichos gremios para defender la salud; financian a científicos y profesionales destacados para decir y sostener lo que les interesa como empresas. Los conflictos de interés de la industria alimentaria son enormes por lo que debemos denunciarlos y combatirlos.

## 2.1 Características y contenido del nuevo derecho alimentario

El derecho está constituido por el conjunto de normas que regulan las relaciones entre las personas y de las personas con el Estado (más recientemente de y con la Naturaleza). Cada rama del derecho tiene sus propias características y principios, dependiendo del fin principal que se pretenda proteger. En la concepción clásica del derecho, este se dividía en privado y público, según fueran las relaciones solo entre los individuos o entre los individuos y el Estado. El derecho privado incluye al derecho civil, comercial y mercantil, mientras que en el público se encuentra el derecho penal, administrativo, constitucional y tributario, entre otros. Sin embargo, en las últimas décadas, fueron apareciendo nuevas disciplinas o ramas del derecho que abordan de manera propia y específica determinados fenómenos y relaciones con especiales particularidades, entre ellas el derecho ambiental y el derecho del consumidor.

Hoy, nos preguntamos si el derecho está atendiendo debidamente, con principios y criterios propios, el reto de contar con las políticas y regulaciones adecuadas para garantizar un sistema alimentario sostenible que tenga como eje principal la defensa de la vida, el ser humano y la Naturaleza. Es necesario atender los requerimientos nutricionales de las personas sin la interferencia de intereses comerciales que pongan en riesgo su salud y bienestar. Intereses particulares que son perjudiciales porque se basan exclusivamente en el derecho de las empresas a la libre iniciativa económica.

En el Perú y América Latina se han venido impulsando un conjunto de regulaciones para atender al derecho a una alimentación saludable. Así, por ejemplo, se ha promovido la agricultura agroecológica u orgánica, el etiquetado y publicidad de los alimentos, la prohibición de sustancias dañinas como las grasas trans, la promoción de políticas para reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos, la promoción de la alimentación saludable en las escuelas, la restricción de los entornos obesogénicos, entre otros. Todas estas iniciativas han pasado por procesos traumáticos de discusión y resistencia por parte de grupos empresariales que se oponen a las regulaciones al ver amenazados sus negocios. La interferencia de la industria ha llegado a extremos escandalosos que comprometen llegando a comprometer a los principales líderes políticos.

Esta emergente legislación tiene determinadas particularidades, reglas y principios. Sin embargo, por su dispersión aún no cuenta con una estructura orgánica, sistémica y de mirada multidimensional que pueda comprender y regular adecuadamente todas las situaciones que se encuentran alrededor de la producción, el transporte, la comercialización, el consumo y los residuos alimentarios. Tampoco, considera las consecuencias y daños que genera la mala alimentación promovida por estrategias productivas y comerciales irresponsables.

Diversos países vienen mejorando sus regulaciones en torno a la comercialización y promoción de los alimentos que incluyen:

- » Mejores normas para el etiquetado de los productos.
- » Advertencias publicitarias y etiquetado frontal para alertar sobre los altos niveles de azúcar, sodio y grasas, incluido el etiquetado de productos con transgénicos.
- » Regulación de la publicidad de alimentos y productos comestibles procesados.
- » Restricciones al expendio de comidas y bebidas no saludables en las escuelas.
- » Promoción de la educación nutricional en las escuelas.
- » Promoción de la actividad física diaria en las escuelas y de toda la población.
- » Incremento de los impuestos a productos azucarados.

Todavía falta profundizar estas medidas. Aún estamos consintiendo que se produzcan y vendan productos que todos sabemos que no contribuyen a la salud de la población y de la Naturaleza. Por el contrario, las están deteriorando. Se dificulta tomar estas medidas porque colisionamos con intereses de la industria que, bajo el pretexto de la libre empresa, el libre mercado y la libertad de los consumidores para tomar decisiones, se arrojan el derecho a introducir al mercado productos que no son idóneos en términos nutricionales y saludables, pero que distraen el paladar de los consumidores, satisfacen su adicción y, sobre todo, reportan mucho dinero.

Esta situación no sucedería con otro tipo de productos. Por ejemplo, si se descubre que la batería de un teléfono celular es defectuosa porque genera recalentamiento del equipo y posibilidad de explosión, tanto las autoridades como la propia empresa fabricante lo sacarían inmediatamente del mercado y lo sustituiría por otro teléfono. Eso ha sucedido muchísimas veces con los sistemas de recall por productos defectuosos que existen en todo el mundo. Sin embargo, a pesar de que la ciencia (médica, biológica, ecosistémica, agronómica y social) y las autoridades en salud aseguran que determinados insumos o productos hacen daño a la salud, estos se siguen fabricando y comercializando sin ninguna restricción.

A esto se suma que social y culturalmente, hay productos que se han posicionado en la mente y las costumbres de las personas de tal forma, que hasta se ha institucionalizado su consumo.

Por ejemplo, siendo que hoy, la azúcar añadida (azúcar refinada, jarabes de maíz, fructuosa, etc.) es considerada como un aditivo muy dañino y adictivo, oficialmente figura en muchos países como parte de la canasta básica de productos de primera necesidad y parte de los productos que se entregan a poblaciones vulnerables como ayuda alimentaria. Lo dulce y lo salado son atributos que, por mucho tiempo, han seducido a los consumidores. Se premia a los niños con dulces o con promesas de llevarlos a comer comida chatarra. Se agasaja a una visita con una bebida azucarada. Necesitamos remover todos estos conceptos, percepciones y prácticas, lo que implica un enorme trabajo que demanda el accionar conjunto del Estado, la academia, la sociedad civil y el sector privado.

La industria lleva la delantera y ejerce poder. Se ha metido en nuestros platos sin pedir permiso a nadie. Ha introducido todo tipo de componentes, aditivos, fórmulas, preservantes, colorantes, etc. Además, viene utilizando todo tipo de procedimientos en la producción y transformación de los alimentos. Ha llenado el mundo de agroquímicos, productos genéticamente modificados o transgénicos, nanotecnología y nanopartículas en los alimentos. Ha promovido su propio sistema de información para los consumidores, informándonos solo de algunas cosas y privándonos de mucha información clave para la toma de decisiones sobre el consumo. Las autoridades también han sido muy permisibles y lentas en su actuación. Las consecuencias las tenemos ahí a vista de todos.

Desmontar este sistema productivo que privilegia la rentabilidad antes que la salud de la población es una tarea muy difícil porque se sustenta en un tejido muy complejo de poder e influencia en todos los ámbitos. ¿En función de qué intereses se diseñan los productos alimentarios que luego consumimos a escala planetaria? Se ha introducido en la industria de los alimentos una enorme cantidad de aditivos químicos, colorantes, saborizantes, estabilizantes, preservantes y blanqueadores. Se han incluido procesos que, aunque le dan más duración al producto, deterioran su calidad nutricional. En las últimas décadas, se han introducido muchos insumos críticos que están afectando la salud de los consumidores como el azúcar, el sodio o las grasas saturadas. Se han reemplazado las grasas naturales por grasas industrializadas tan dañinas como las grasas trans. Se han reemplazado las levaduras naturales por aceleradores de masa. También, se ha reemplazado la manteca de cacao por grasas hidrogenadas.

Si leemos las etiquetas de muchos productos, podremos comprobar que casi todos sus ingredientes salieron de un laboratorio químico y fueron formulados por un ingeniero, no por un nutricionista y menos aún por la Naturaleza. Si algo salió de la Naturaleza, lo han transformado a tal nivel que no tiene ninguna de las propiedades que originalmente tenía. Sin embargo, todo se vende como natural. Refrescos de fruta que no tienen fruta, pan integral que no es integral, yogur que no es yogur, chocolate que no tiene cacao, miel que en realidad es jarabe de maíz o azúcar, leche que no es leche, hamburguesas de pollo que casi no tienen pollo, etc.

Entonces, la pregunta que nos hacemos es ¿para quién se diseña el contenido de estos productos? ¿Para los consumidores o para las empresas? Si fuese para los consumidores, quienes los van a ingerir y asimilar en el proceso metabólico de su organismo, sus diseñadores tendrían que asegurar que el producto sea absolutamente idóneo, nutritivo y saludable. Lamentablemente, vemos que esto no es así, pues muchísimos productos, mal llamados alimentos, no tienen ninguna cualidad nutritiva. Por el contrario, sus componentes colisionan con el proceso bioquímico y metabólico del organismo, alteran su funcionamiento, causan daño y generan enfermedades.

La industria trata de que los productos duren lo más posible para evitar deterioros y pérdidas. Para eso, eliminan del producto natural todo componente de vida que lo haga perecible, lo estabilizan con procesos térmicos, sustancias químicas u otros métodos para asegurarse que este permanezca en los anaqueles por mucho tiempo, aunque haya provocado el deterioro de

su calidad nutricional. Sustituyen componentes o insumos naturales por otros elaborados en laboratorios para abaratar costos y masificar su comercialización (saborizantes y colorantes), a pesar de los riesgos que estos pueden implicar para la salud de las personas. Diseñan formulaciones que aseguren una amplia aceptación del paladar de los consumidores, siendo su fórmula ideal la combinación entre azúcar, sodio y grasas saturadas o grasas trans. La industria sabe que el azúcar es adictivo, pero eso es mejor para ellos porque promueve fidelización y dependencia en su consumo y, por ende, mayores ganancias.

Entonces, ¿para quién se diseñan los productos? ¿En función de qué intereses? ¿El de los consumidores o de las empresas? Las medidas que se han de tomar para garantizar mejores condiciones en la producción, comercialización y promoción de los alimentos y productos comestibles requieren de un eficiente sistema de vigilancia, fiscalización y sanción porque, de lo contrario, todo será letra muerta. Este control y fiscalización no solo es responsabilidad de las autoridades del gobierno. También, es responsabilidad de la sociedad civil, porque ésto contribuye a dinamizar y hacer más eficiente el control social.

El nuevo derecho alimentario debe abordarse de una manera integral y multidimensional. Cómo se producen los alimentos, quiénes, dónde y en qué condiciones; cómo se transportan, almacenan, comercializan; cuáles son los requisitos, condiciones y límites para el procesamiento o ultraprocesamiento a fin de garantizar su aptitud e idoneidad como alimento que cumpla con los requerimientos bioquímicos de cuerpo humano; cómo debe permitirse o no su promoción y publicidad para evitar inducir el consumo de productos que podrían comprometer la salud de los consumidores, entre tantos otros aspectos. Alrededor de cada uno de ellos hay un hilo conductor a garantizar, que es la seguridad y soberanía alimentaria, teniendo como objetivo principal la protección del ser humano, su salud y la vida misma. Cualquier otro interés debe pasar a un segundo plano. Por eso, hay que construir un derecho alimentario con contenido jurídico propio, autónomo y que tenga ese objetivo.

Los principales contenidos de este derecho alimentario deberían:

- » Garantizar la alimentación como un derecho humano y los derechos de la Naturaleza.
- » Establecer el apoyo alimentario del Estado en favor de los sectores más vulnerables ofreciendo alimentos saludables.
- » Construir un marco jurídico en torno al interés exclusivo de las personas a fin de proteger su salud y garantizarles una alimentación saludable.
- » Considerar una concepción integral y multidimensional del ámbito alimentario en todos sus aspectos.
- » Brindar definiciones claras y coherentes para precisar cómo, quiénes, dónde y en qué condiciones se producen los alimentos.
- » Promover un sistema de producción sostenible, justo y solidario.
- » Determinar criterios para garantizar la eficiencia productiva y las condiciones mínimas para el transporte, almacenamiento, distribución y comercialización.
- » Establecer requisitos, condiciones y límites para el procesamiento o ultraprocesamiento de los alimentos a fin de garantizar su inocuidad y calidad nutricional.
- » Establecer condiciones mínimas para garantizar la aptitud e idoneidad de los alimentos que se producen, basados en evidencia científica.

- » Establecer con claridad qué alimentos deben atender a la satisfacción de auténticos requerimientos bioquímicos del cuerpo humano.
- » Establecer las condiciones y requisitos para la promoción y publicidad de los alimentos, evitando toda forma de engaño e inducir al consumo de productos no saludables.
- » Establecer condiciones para garantizar que la información de los productos alimenticios sea muy accesible y de fácil comprensión para toda la población.
- » Fortalecer la educación nutricional para toda la población, especialmente, para los niños, niñas y adolescentes.
- » Fijar un sistema claro y eficiente de evaluación, registro, trazabilidad, fiscalización y sanción para los infractores.
- » Fijar con precisión las competencias sectoriales del Estado y dotarlas de las facultades y recursos necesarios para garantizar el cabal cumplimiento de sus funciones.
- » Fortalecer la participación ciudadana a fin de contribuir a la promoción de la alimentación saludable, así como ejercer control social para vigilar que las normas se apliquen.

## 2.2 Hacia la construcción de un nuevo marco jurídico internacional que brinde contenido jurídico al derecho alimentario

A lo largo del tiempo, en las distintas instancias internacionales, se han elaborado documentos, directivas, códigos, recomendaciones y un conjunto de materiales con rico contenido que debe servir de base para la construcción de este nuevo derecho alimentario. A modo de ejemplo, enunciamos los siguientes instrumentos:

- » La Declaración Universal de Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948).
- » El Codex Alimentarius (FAO & OMS, 1963).
- » La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (Naciones Unidas, 1974).
- » El Código Internacional de Conducta para la distribución y utilización de plaguicidas (OMS & FAO, 2004).
- » El Convenio de Róterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional. Texto y Anexos (FAO et al., 2019).
- » Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor (Naciones Unidas, 2015).
- » El Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna (Naciones Unidas, 1985).
- » La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (ONU, 1986).
- » La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (FAO, 1996).

- » El Proyecto de Ley Marco El Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria (Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2012).
- » La Ley Marco de Alimentación Escolar (Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2013)
- » Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud (Organización Panamericana de la Salud, 2016).
- » Ley Modelo de Agricultura Familiar (Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2017a).
- » Ley Modelo de Etiquetado de Productos Alimenticios Procesados y Ultraprocesados para el Consumo Humano y Protección de la Salud (Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2017b).
- » La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (Naciones Unidas, 2018)
- » El Plan de Acción para eliminar los ácidos grasos trans de producción industrial 2020-2025 (Organización Panamericana de la Salud, 2020).
- » Las Directrices voluntarias del CSA sobre los sistemas alimentarios y la nutrición (FAO, 2021b).
- » El Código de Conducta Voluntario para la Reducción de las Pérdidas y el Desperdicio de Alimentos (FAO, 2021a).
- » La Ley Modelo Cambio Climático y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2021).
- » La Ley Modelo para la Prevención y Reducción de las Pérdidas y Desperdicios de Alimentos (Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 2022).

Cada uno de estos documentos tiene un conjunto de definiciones, principios y preceptos que aportan una nueva visión al tratamiento regulatorio de la alimentación, desde los modelos de agricultura hasta la regulación del comercio, publicidad y etiquetado, programas de alimentación escolar, políticas para evitar y reducir las pérdidas y desperdicios de alimentos, entre otras. Muchos países han construido su legislación nacional a partir de las propuestas normativas contenidas en dichos instrumentos internacionales. Sin embargo, hasta la fecha, no existe una propuesta integral, sistémica y armónica, que le de al derecho alimentario su propia autonomía. Y no es que no la tenga. Es que presenta características propias que no están contenidas en el resto de la legislación, existente y, por lo tanto, necesitan articularse de mejor manera.

Esperamos que, con este primer aporte y el de muchísimos otros surgidos en la región y en el mundo, podamos construir las bases nacionales e internacionales para la configuración propia y autónoma del nuevo derecho alimentario. Así, nació el Derecho del Consumidor en los años 80. Este se construyó sobre un conjunto de normas inicialmente dispersas y poco articuladas, hasta que las Naciones Unidas aprobaron las Directrices de Protección del Consumidor del 16 de abril de 1985 (revisadas en 2015), que han servido de inspiración para casi todas las legislaciones de protección del consumidor en el mundo (Naciones Unidas, 2015). La propuesta de una ley tipo sobre el nuevo derecho alimentario puede ser un camino hacia la construcción de esta propuesta. Para ello, es importante convocar y comprometer a los expertos de todas las materias vinculadas a la alimentación y plantearles el reto de repensar juntos las nuevas reglas y principios que deben orientar este nuevo enfoque jurídico del derecho alimentario.



# 03

## LA LEY N°30021, LEY DE PROMOCIÓN DE LA ALIMENTACIÓN SALUDABLE PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

### 3. La Ley N°30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes

El Perú es pionero en la promoción de la alimentación saludable con la promulgación de la Ley N°30021, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes (Congreso de la República del Perú, 2013). En sí, es el primer país en la región que lo ha hecho, seguido por Argentina con la aprobación de la Ley N°27642, Ley de Promoción de la Alimentación Saludable (Congreso de la República Argentina, 2021). Muchos otros países en la región han legislado solo aspectos puntuales como el etiquetado o la publicidad.

#### 3.1 Origen de la Ley N°30021

Cuando se aprobó el Código de Protección y Defensa del Consumidor, mediante Ley N°29571 (Congreso de la República del Perú, 2010), se incluyeron varias disposiciones referidas a la publicidad y el etiquetado de alimentos. Por ejemplo, se dispuso destacar la verdadera denominación genérica de los productos, la obligación de consignar el porcentaje de grasas trans, colocar el etiquetado de productos transgénicos, entre otros. Sin embargo, muchos aspectos quedaron sin ser debidamente regulados.

El año 2011, siendo congresista Jaime Delgado Zegarra, luego de más de 37 años litigando con las empresas por una serie de violaciones a las normas de etiquetado y publicidad de sus productos, especialmente, alimentos y tras participar como copresidente del grupo de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para la consulta de expertos sobre la promoción y publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas dirigida a los niños en la región de las Américas, formuló un proyecto de ley que acogió, de manera más integral, diversos aspectos que son causa tanto de la malnutrición como del sobrepeso, la obesidad y las enfermedades crónicas que se derivan de ella. El nuevo etiquetado debería cumplir con los siguientes requisitos:

- » Mensaje simple y claro: para que, incluso un niño de 6 años, pueda comprenderlo con facilidad. No se necesita tener formación nutricional ni hacer ningún tipo de cálculo u operación para comprender que el producto es alto en azúcar, sodio o grasas saturadas.
- » Colores y diseños que lo diferencien claramente del resto: la advertencia de “Alto en...” debe destacarse en la parte frontal, es decir, debe ser fácilmente reconocida a primera vista. Esto implica que su diseño y colores deben diferenciarse del resto de la presentación publicitaria de la etiqueta. Dado que la mayoría de las etiquetas utilizan colores encendidos para llamar la atención del público, lo recomendable es utilizar letras blancas en fondo negro con un símbolo que ayude a transmitir la idea de pare o alto. La experiencia de Chile y Perú es bastante inspiradora porque utilizaron la figura de un octágono que es usual en las señales de tránsito para comunicar la idea de “Alto, No pase, Stop”. Estas frases refuerzan el mensaje que trasmite la advertencia. Cada país podrá optar por un diseño que transmita ese mensaje. Las normas deben asegurar que todos los productos lleven la advertencia en un solo lugar de la etiqueta para todos los productos, así el público puede reconocerlas con más facilidad al momento de comprar.
- » El tamaño debe asegurar visibilidad: el tamaño no debe quedar al libre albedrío o determinación de cada empresa, sino que debe ser establecido reglamentariamente por la autoridad de salud. De esta manera, nos aseguramos que no se trate de minimizar y disimular el mensaje de advertencia.

- » No debe inducir a una calificación integral del producto: las advertencias aparecerán en las etiquetas solo cuando el producto sea “Alto en...”. De esta manera, si la empresa reformula su producto, bajando los índices de azúcar, sodio o grasas, dejarán de llevar la advertencia. No debe transmitirse al público la idea de que solo por el hecho de que un producto no lleva advertencia es considerado saludable. Aunque no tenga niveles altos de azúcar, sodio o grasas saturadas, podría ser ultraprocesado, con una serie de aditivos químicos, preservantes, estabilizantes, colorantes, saborizantes y edulcorantes artificiales que no lo convierten en un producto saludable, pese a tener todos sus registros sanitarios en regla y ser bajo en azúcar, sodio y grasas.

### 3.2 La interferencia de la industria y el poder político para impedir la aprobación de la Ley N°30021

Desde el principio se sabía que esta iniciativa legislativa sería polémica y que provocaría el rechazo de cierto sector de la industria alimentaria, muy poderosa y dedicada a la fabricación de productos ultraprocesados. Por esta razón y pensando en la mejor estrategia política para reducir los riesgos, el congresista Jaime Delgado Zegarra invitó a parlamentarios de diversas bancadas a compartir la autoría del proyecto de ley. Se convocaron a los congresistas Gustavo Rondón, médico y miembro de Solidaridad Nacional; Renán Espinoza de Perú Posible; y Segundo Tapia, también médico de Fuerza Popular. De esta manera, se trabajaría por un proyecto multipartidario, elaborado con el respaldo de diversos grupos que aseguren los votos necesarios para su aprobación. Sin embargo esto no fue así.

El proyecto fue aprobado tanto en la Comisión de Defensa del Consumidor como en la de Salud y quedó listo para el debate en el pleno. Hasta ahí no hubo gran resistencia del sector empresarial, pero cuando el proyecto fue agendado para la discusión en el pleno, el poderío de la industria alimentaria se manifestó. Fue tanta la presión que ejercieron sobre los diversos grupos parlamentarios que prácticamente dejaron solo como vocero de esta ley a Jaime Delgado Zegarra. Incluso, Fuerza Popular se convirtió en el principal grupo opositor a la iniciativa. Luego de aprobada, hizo lo posible para dejarla sin efecto hasta casi lograrlo. Finalmente, fue aprobada y promulgada en mayo del año 2013. Pero debido a las presiones de la industria y la falta de firmeza del gobierno de Ollanta Humala, debieron pasar casi 5 años para aprobar su reglamentación en junio del año 2017. Incluso, el reglamento dispuso que la entrada en vigor sería recién después de seis meses.

Pese a estar aprobada, entre los años 2013 y 2017 hubo muchísimos intentos para derogar o modificar la Ley N°30021, buscando eliminar los principales temas que le preocupaban a la industria alimentaria, especialmente, las advertencias publicitarias. Un ejemplo de esto es el Proyecto de Ley N°4343-2014-CR del congresista Juan Carlos Euguren del Partido Popular Cristiano (PPC) que buscaba modificar el sentido de dichas advertencias publicitarias debilitando el contenido de la Ley N°30021. Dicha iniciativa se pretendió aprobar en la Comisión de Salud presidida por el fujimorista Aldo Bardales, pero no tuvo respaldo de sus integrantes (Congreso de la República del Perú, 2014).

Terminado el periodo legislativo y de gobierno 2011-2016, la nueva composición de las fuerzas políticas le daba la mayoría al fujimorismo de Fuerza Popular y al oficialismo del partido Peruanos Por el Cambio (PPK). Apenas iniciado el gobierno, se presentaron dos nuevas iniciativas que buscaban modificar la ley, eliminando las advertencias que tanto fastidiaban al sector empresarial. El Proyecto de Ley N°865/2016-CR del congresista Salvador Heresi de la bancada de gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK), recogía casi todas las observaciones que venía planteando la industria, especialmente, la eliminación de las advertencias publicitarias. Este proyecto de ley llegó a tener dictamen favorable pero no prosperó (Congreso de la República, 2018). La otra iniciativa fue el Proyecto de

Ley N°1519-2016-CR presentado por el congresista Daniel Salaverry de la bancada de Fuerza Popular que proponía reemplazar las advertencias tipo octógonos por un modelo de semáforo con una serie de cifras sobre el contenido de nutrientes. Ante la ola de críticas, reconoció que él mismo no entendía el contenido de dicha información. No obstante, este proyecto de ley también llegó a tener dictamen favorable.

	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>	<b>Alto</b>	<b>Bajo</b>	<b>Medio</b>
Este producto contiene:	<b>Energía 220kcal</b>	<b>Grasas 13g</b>	<b>Grasas saturadas 5.9g</b>	<b>Azúcar 0.8g</b>	<b>Sodio 0.7g</b>
Porcentaje del valor diario Recomendado	<b>11%</b>	<b>19%</b>	<b>30%</b>	<b>&lt;1%</b>	<b>12%</b>

A principios del año 2018, luego de la renuncia del entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski, la presidencia fue asumida por el vice presidente Martín Vizcarra. En estas circunstancias la Comisión Permanente del Congreso aprobó la modificación de la Ley N°30021 eliminando el sistema de advertencias (Congreso de la República del Perú, 2018). Este proceso fue liderado por el fujimorismo y el partido de gobierno de PPK, con el apoyo del APRA, pese a la oposición del propio Ministerio de Salud (MINSA) y de la OPS, sumados a diversos colectivos de sociedad civil y colegios profesionales. Sin embargo, debido a la fuerte presión pública e innumerables críticas al confuso sistema de semáforo, el gobierno de Martín Vizcarra observó la ley y lo devolvió al Congreso. Este no insistió en su promulgación, pues era demasiado evidente que se estaba jugando en favor de la industria y no de la salud de la población.

Luego, se conocieron las presiones que había ejercido el fujimorismo para evitar el sistema de advertencias. Así, lo dio a conocer el propio Presidente de la República, Martín Vizcarra, quien declaró que Keiko Fujimori, lidereza de Fuerza Popular, le había pedido personalmente el cambio de la Ministra de Salud Silvia Pessah que se había opuesto al cambio en el sistema de octógonos. El presidente Vizcarra se negó a cambiar a la ministra, manifestándole que su gobierno estaba a favor de proteger la salud, promover una alimentación saludable y continuar con los octógonos (Andina, 2018). No es de extrañar el comportamiento de Fuerza Popular, sobre todo después de conocer que diversos grupos empresariales vinculados a la producción de alimentos envasados habían financiado su campaña política (Revista Gestión, 2019). Fue tan grotesca la actitud del fujimorismo en el proceso de modificación de la Ley N°30021, que Miguel Castro, presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor, llegó a expulsar de la sala de sesiones al representante de la OPS, Raúl González, así como al ex congresista Jaime Delgado Zegarra, autor de la Ley N°3021, por manifestar su posición en contra de dicha modificación (Perú 21, 2017).

Como corolario, fue tanta la resistencia y oposición a la vigencia de la Ley N°30021 ejercidas durante cinco años por los grupos industriales y los partidos políticos que los respaldaban, que la gente entendió que las advertencias eran buenas para el público porque informaban de manera clara y sencilla lo que las empresas no querían decir sobre sus productos. El respaldo de la opinión pública y de la sociedad civil organizada fue más que el poder económico y político de la industria, pues se logró la aprobación del reglamento y la puesta en vigencia de la Ley.

### 3.3 Principales contenidos y características de la Ley N°30021

La Ley N°30021 enfrenta los principales factores que inciden en la malnutrición, la publicidad engañosa de los productos, el etiquetado confuso, los entornos obesogénicos en las escuelas, la falta de educación nutricional y la promoción de la actividad física diaria.

Los principales contenidos de la Ley son los siguientes:

- » La obligación de introducir la educación del consumidor y la actividad física diaria en las escuelas
- » La regulación de la publicidad dirigida a las niñas, niños y adolescentes respecto a los productos alimenticios. Por ejemplo, la norma establece algunas prohibiciones como la de realizar promociones, concursos, sorteos o cualquier otra actividad para incentivar su consumo.
- » También, prohíbe consignar imágenes de productos naturales en las etiquetas o publicidad cuando el producto que se vende no los contiene.
- » La prohibición del expendio de comida chatarra en las escuelas, estableciendo que en los centros educativos deben expendirse exclusivamente alimentos saludables.
- » Los centros de salud deben promover la alimentación saludable.
- » Se establecen las advertencias publicitarias para los productos que contengan grasas trans o sean “Alto en azúcar, sodio o grasas saturadas”. Estas advertencias no solo deben estar en la parte frontal de las etiquetas, sino en cualquier otra forma de publicidad (radio, TV, Internet, paneles, afiches, etc.).
- » Se pone fin a las grasas trans.
- » Se crea el Observatorio de Nutrición y de Estudio del Sobrepeso y de Obesidad.

### 3.4 Advertencias publicitarias versus etiquetado frontal

El Perú es el único país que ha optado por un sistema de advertencias publicitarias, que es diferente al del etiquetado frontal de advertencia adoptado por otros países de la región. La razón es muy simple. El comportamiento y las decisiones de los consumidores (sus preferencias y deseos) se van modelando por la influencia que la industria ejerce sobre ellos, especialmente, mediante la publicidad. Entonces, si las decisiones de compra no se toman solo en el momento que se tiene a la vista el producto o la etiqueta, sino muchísimo antes, lo lógico es que, en la publicidad misma de productos con grasas trans o alto en azúcar, sodio y/o grasas saturadas, se coloquen también las advertencias que recomiendan no consumirlo o hacerlo con moderación. Colocarlas en las etiquetas es importante porque su lectura es el momento clave en la toma de decisión de los consumidores, aunque probablemente, para ese entonces, muchos ya estén seducidos por la publicidad para adquirir y consumir los productos (Delgado-Zegarra, 2022a).

Las advertencias dispuestas por la Ley son las siguientes:

- » Contiene grasas trans (evita su consumo).
- » Alto en azúcar (evita su consumo excesivo).
- » Alto en sodio (evita su consumo excesivo).
- » Alto en grasas saturadas (evitar su consumo excesivo).

Al ser obligatorio consignar las advertencias en toda forma de publicidad, el consumidor recibe mayor información para tomar decisiones más conscientes. Las advertencias deben aparecer en la publicidad de los medios audiovisuales (radio, televisión, etc.) o gráficos (diarios, revistas, paneles, afiches, etc.) y en la promoción publicitaria que realicen los influencers, youtubers, etc. Es decir, cada vez que se haga mención o promoción de un producto con contenido de grasas trans o que sean altos en azúcar, sodio o grasas saturadas deberán aparecer las advertencias (octógonos) de manera clara y destacada.

Cuando hablamos de publicidad hay que considerar todas sus formas, no solo las tradicionales, directas y manifiestas, sino las nuevas estrategias de marketing que consisten en utilizar formas más sutiles y camufladas, tales como publirreportajes, incorporación de imágenes de productos en series de televisión o cines, el uso de testimonios o recomendaciones de los influencers y youtubers para promocionar el consumo de ciertos productos.

Al respecto, la Ley N°30021 establece lo siguiente:

#### Artículo 10°. Advertencias publicitarias

En la publicidad, incluida la que se consigna en el producto, de los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, se debe consignar en forma clara, legible, destacada y comprensible las siguientes frases, según el caso: “Alto en sodio, azúcar y grasas saturadas: Evitar su consumo excesivo” y “Contiene grasas trans: Evitar su consumo”.

Por su parte, el Manual de Advertencias Publicitarias (MAP) dispuso las características de dichas advertencias, tales como tamaño, ubicación, tipo de gráfica, etc. De esta manera, se evitó que las empresas encuentren formas de disimular estas advertencias y hacerlas menos perceptibles por los consumidores.

La gráfica aprobada por este manual es similar al que se adoptó en Chile.



El MAP también dispuso las formas de consignar las advertencias en los medios de comunicación:

## 6.2. De la publicidad en medios impresos e Internet

6.2.1 En la publicidad en medios de comunicación escritos, en anuncios difundidos en la vía pública e Internet, las advertencias publicitarias deberán consignarse de manera legible en un área que cubrirá hasta el 15% del tamaño del anuncio. Dichas advertencias ocuparán 3.75%, independientemente del número de advertencias publicitarias que le correspondan al producto.

## 6.3. De la publicidad en medios radiales y audiovisuales

6.3.1. En la publicidad en medios radiales y audiovisuales (video, televisión, y cine), las advertencias publicitarias deben ser consignadas en forma clara, destacada y comprensible.

6.3.2. El audio de locución de la publicidad en medios radiales deberá reproducirse a velocidad y volumen igual al tiempo de grabación.

6.3.3. En medios audiovisuales (video, televisión y cine), la advertencia comprenderá la leyenda que deberá tener una duración proporcional al tiempo que dura la publicidad.

### 3.5 La eliminación de las grasas trans, su etiquetado y los intentos de burlarlo

El Perú fue uno de los primeros países en el mundo en eliminar totalmente las grasas trans de origen industrial (parcialmente hidrogenadas) y eso le ha permitido ubicarse en el ranking internacional más alto, en el grupo de países con “Política de mejores prácticas de AGT” de la OMS (Organización Mundial de la Salud, 2022).

Las grasas trans son causa, según la propia OMS, de más de 500 mil muertes al año. Se ha propuesto un plan de acción para eliminar los ácidos grasos trans de producción industrial para el año 2025 (Organización Mundial de la Salud, 2018). El Perú las prohibió el año 2013. Sin embargo, la reglamentación y el proceso gradual hasta su eliminación total recién culminó el 23 de julio del año 2021, fecha a partir de la cual no está permitida la elaboración, importación y comercialización de aceites y grasas parcialmente hidrogenadas, ni tampoco su uso como ingrediente en la elaboración de alimentos y bebidas industrializadas (MINSA, 2021). De esta manera, después de más de cien años de estar en nuestras mesas y de haber causado la muerte de millones de personas, la presencia de grasas trans en los alimentos procesados industrialmente llegó a su fin. Incluso, estos productos, especialmente las margarinas, se promovían como saludables, induciendo al público a consumirlas sin precaución.

La Ley N°30021 estableció que si un producto contiene grasas trans debe consignar una advertencia que diga “Contiene grasas trans: evitar su consumo”. Esta advertencia es muy fuerte porque recomienda no consumir el producto, a diferencia de las advertencias para alto en azúcar, sodio o grasas saturadas que recomiendan “Evitar su consumo excesivo”. Por esta razón, las empresas se resistieron mucho más a colocar este tipo de mensajes, a pesar del contenido de grasas trans en su elaboración. Ante la ausencia de control por parte de las autoridades respectivas, se creó un ambiente de incumplimiento manifiesto. Sin embargo, fue a partir de las denuncias públicas de organizaciones de la sociedad civil, preocupadas por el tema y algunas denuncias formales que se interpusieron, que la autoridad se pronunció. Sin embargo, no siempre se hizo respetar la ley, porque algunas autoridades le dieron la razón a las empresas en su intento por eludir la colocación de las advertencias.

Todos los productos que contengan grasas trans, cualquiera sea su porcentaje, deben colocar la advertencia dispuesta por la Ley N°30021 para que los consumidores eviten

su compra. A diferencia de los parámetros que existen respecto a los niveles de alto de azúcar, sodio o grasas saturadas, en el caso de grasas trans, no existen parámetros, ya que cualquiera sea su contenido o porcentaje, siempre deberán colocar la advertencia.

En el medio de comunicación *Salud con lupa* se publicó el siguiente análisis de lo sucedido con el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) sobre el tema de grasas trans (Delgado-Zegarra, 2021a).

La Sociedad Nacional de Industrias se ha opuesto reiteradamente a estas disposiciones por varios años. Esta fuerte resistencia a colocar las advertencias se ampara en una norma de la FDA de los Estados Unidos. Por ejemplo, la corporación Bimbo, del cálido osito cocinero, señala que si el contenido de grasas trans de un producto es menor de 0.5 gramos se puede declarar como inexistente, es decir cero.

Sin embargo, esto no es aplicable al tener normas específicas vigentes en el país más avanzadas para la advertencia publicitaria de los insumos críticos con que se hacen los alimentos procesados y ultraprocesados. En ejercicio legítimo de soberanía, la Ley peruana ha definido claramente tres cosas con relación a las grasas trans: debe declararse cualquiera sea su cantidad en un producto; debe consignarse siempre en el empaque y la publicidad; y, debe indicarse la recomendación de evitar su consumo. Es distinto lo que sucede con el azúcar, sodio y grasas saturadas. Si estos insumos en un producto están por debajo de los límites permitidos, no tendrán que colocarse octógonos.

Recientemente, el Indecopi ha emitido una resolución que beneficia a la corporación Bimbo. Esta abre la puerta para que las empresas oculten al público la presencia de sustancias que están prohibidas por la legislación peruana, como las grasas trans. En Indecopi hay varios procesos iniciados contra algunas empresas por no declarar las grasas trans, ni colocar las advertencias publicitarias correspondientes desde 2019. Esto ha generado que la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (Digesa) exprese en un informe que la legislación peruana es muy clara sobre este insumo: las grasas trans deben colocarse en las etiquetas y publicidad de todos los productos de consumo sea cual fuera su porcentaje.

La Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi ha revocado una sanción a Bimbo, que no consignó que su bolsa de pan blanco tiene 0.7% de grasas trans, amparándose en una regla de la FDA. Los vocales que beneficiaron a la empresa (Silvia Hooker, Ana Martinelli y José Perla) reprodujeron los mismos argumentos de la industria alimentaria. Pero no todos estuvieron de acuerdo con esta decisión. Cabe destacar el voto en discordia de la vocal Roxana Barrantes, quien sostuvo que sí se ha cometido una infracción y la empresa debía ser sancionada. El 2019, la versión de pan blanco Bimbo declaraba 0.7% de grasas trans en su tabla nutricional, mientras que el empaque de este año dice cero grasas trans. Nos preguntamos: ¿Ha reformulado su producto? Si es así, bien por la empresa y los consumidores. O es que ¿ahora declara cero grasas trans, a pesar de si contenerlas, porque así se los ha autorizado Indecopi en su reciente resolución? Esperamos que Bimbo aclare esto.

Lo que más indignación ha causado es la intervención y el voto a favor de Bimbo de la vocal Silvia Hooker, quien ejercía al mismo tiempo el cargo de gerente de asuntos internacionales de la Sociedad Nacional Industrias, gremio que representa el interés de sus agremiados (Bimbo, Alicorp, Nestlé, etc.) que son quienes precisamente se resisten a colocar estas advertencias. La resolución del Indecopi agota la batalla administrativa con la balanza inclinada a favor de la industria alimentaria a no ser que se declare su nulidad o se impugne ante el Poder Judicial en un proceso contencioso administrativo.

El Instituto del Derecho Ordenador del Mercado (IDOM) ha interpuesto una acción contenciosa administrativa ante el Poder Judicial en contra del Indecopi por haber emitido tal resolución incumpliendo con la Ley N°30021, que aún está pendiente de ser resuelta. Además, existen otras denuncias de incumplimiento de las advertencias sobre grasas trans, que fueron declaradas fundadas en primera instancia y han sido apeladas por las empresas denunciadas. Estas aún no han sido resueltas por la Sala compuesta por la señora Silvia Hooker, quien ante el escándalo suspendió sus actividades como Gerente de Asuntos Internacionales de la Sociedad Nacional de Industrias (Revista Gestión, 2021).

### 3.6 Las maniobras de la industria para excluir a las fórmulas lácteas de los alcances de la Ley N°30021

También en *Salud con lupa* se analizó lo sucedido con la reglamentación de la Ley N°30021 cuando se decidió excluir a las fórmulas lácteas para bebé de la obligación de colocar las respectivas advertencias de alto en azúcar, sodio o grasas saturadas o si contenían grasas trans (Delgado-Zegarra, 2021b):

La leche de fórmula para bebés es un producto utilizado para complementar la alimentación de los más pequeños o para sustituir a la leche materna en algunos casos. Sin embargo, investigaciones recientes han demostrado que la cantidad de azúcares que contienen varias de estas fórmulas son excesivamente altas. Algunas tienen el doble de azúcar por ración que un vaso de refresco.

En Perú, la fórmula para bebés no lleva octógonos a pesar de sus altas cantidades de azúcar, sodio y grasas saturadas. ¿Por qué? En junio de 2017, durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski, se aprobó el Decreto Supremo N° 017-2017-SA que reglamentó la Ley N°30021 y exoneró a los “sucedáneos de la leche materna” de la obligación de llevar octógonos (Presidencia de la República del Perú, 2017).

Ante esta irregular situación, se presentaron varias demandas judiciales, denominadas “acción popular”, fundamentadas en que, por el principio de la jerarquía de las normas, un decreto supremo no puede contradecir a una norma de rango superior como es la ley. Nuestra Constitución establece que la acción popular es un proceso que se interpone contra los reglamentos, normas administrativas, resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen, por infracción de la Constitución y de la Ley.

Así, el 26 de agosto de del año 2021, la Corte Suprema dictó una sentencia sobre la acción popular formulada por el Ministerio Público y declaró la nulidad de parte del reglamento que favorecía a las fórmulas de leche para bebés al excluirlas del alcance de los octógonos. Por eso, estos productos ahora están obligados a colocarlos.

Para cumplir con esta orden judicial, el MINSa ha publicado un proyecto de decreto supremo que corrige esta situación planteando que, en adelante, los productos a los que se refiere el Reglamento de Alimentación Infantil estarán sujetos a las normas de comercialización y las advertencias publicitarias u octógonos:

- » Los sucedáneos de la leche materna, que son los alimentos comercializados o presentados como sustituto parcial o total de la leche materna.
- » Las fórmulas infantiles, preparaciones para los lactantes, alimentos complementarios de origen lácteo y no lácteo, incluidos los alimentos complementarios cuando están comercializados y cuando se indique que pueden emplearse con o sin modificación para sustituir parcial o totalmente a la leche materna.

Estos productos deberán llevar octógonos cuando alcancen o superen los siguientes niveles de azúcar, sodio y grasas saturadas:

- » Azúcar: Mayor o igual a 0 kcal /100 kcal de producto
- » Sodio: Mayor o igual a 60 mg /100 kcal de producto
- » Grasas saturadas: Mayor o igual a 10 kcal/ 100 kcal de producto

Esta es muy buena noticia para los consumidores, ya que finalmente los padres y madres que optan por administrarles estos productos a sus niños se enterarán que muchos no son tan saludables como dicen sus fabricantes, pues ahora deberán llevar las correspondientes advertencias de “Alto en azúcar, sodio y/o grasas saturadas, evitar su consumo excesivo”.

Estas advertencias publicitarias no solo deberán figurar en la parte frontal de las etiquetas o envases, sino en cualquier forma de publicidad que hagan sobre ellas como lo establece la Ley de Alimentación Saludable.

La sentencia de la Corte Suprema (2021) es muy importante porque marca un precedente en la región. Lo que ha sucedido en Perú, mediante maniobras de la industria para excluir a las fórmulas de leche para bebés de la aplicación de los octógonos, se ha utilizado en otros países. Con similares estrategias se hizo que las normas de etiquetado frontal de advertencia no se apliquen para estas.

Estando casi todo listo para que se publique el nuevo reglamento y los padres y madres de bebés recién nacidos se informen del contenido real de azúcar y otros componentes críticos en las fórmulas tan promocionadas por la industria, el Congreso de la República aprobó una autógrafa que envió al Poder Ejecutivo para su promulgación. Esta excluye nuevamente a estos productos de su obligación para colocar las advertencias u octógonos. Una fuerte campaña ciudadana logró que el Poder Ejecutivo observe dicha autógrafa y la devuelva al Congreso. En esta observación se señala que los sucedáneos de leche materna y alimentos infantiles destinados para menores de 24 meses son considerados alimentos procesados y, por ende, les corresponde consignar las advertencias publicitarias.

La lactancia materna es el mejor alimento del mundo para los recién nacidos y por nada se la debe reemplazar por otro tipo de productos. El primer derecho de un recién nacido es alimentarse exclusivamente con leche materna, ya que es la única que le asegura recibir todos los nutrientes y defensas necesarios para una vida saludable. Lamentablemente, el marketing de las empresas que producen estas fórmulas, a las que nos negamos a llamarles leche (leche es la que segregan las glándulas mamarias) mediante millonarias campañas de publicidad, ha inducido a padres y madres a sustituir la leche materna. El resultado es que el primer producto de venta en las farmacias ahora no es ni los antibióticos, ni los jarabes, sino estas fórmulas.

De esta manera, y de no mediar ninguna otra maniobra de la industria para impedir el acatamiento a la Ley, el Perú será el primer país del mundo en colocar advertencias sobre el alto contenido de azúcar, sodio y/o grasas saturadas en las fórmulas para bebés. Así, los padres serán más conscientes de lo que dan como alimento a sus hijos recién nacidos.

### 3.7 La exclusión de las advertencias por el tamaño de las etiquetas

Gran parte de los productos que se expenden en bodegas, mercados y supermercados pese a ser altos en azúcar, sodio y/o grasas saturadas no llevan octógonos porque su etiqueta es menor a 50 cm<sup>2</sup> de área frontal. Esta se ha constituido en una salida o escape para que diversas empresas eludan el deber de informar a los consumidores. Debido a las presiones de la industria, el gobierno dispuso mediante el numeral 5.2. del referido Manual de Advertencias Publicitarias lo siguiente:

En el caso de que la etiqueta tenga un área menor de 50 cm<sup>2</sup> se exceptuarán de rotular el o los símbolos con las advertencias “Alto en”, en cuyo caso este o estos símbolos deberán rotularse en la etiqueta del envase mayor que los contenga.

Pero nos preguntamos: ¿acaso los consumidores compran por mayor una caja entera de una docena o más de galletas o productos procesados o ultraprocesados? No, por lo general, compran unidades sueltas y es ahí precisamente donde no están colocadas las advertencias. Esa norma resulta inaudita y contraria a la Ley N°30021, pues esta no estableció ninguna excepción, ni exoneró de colocar las advertencias a productos con etiquetas frontales menores de 50 cm<sup>2</sup>. Esta situación ha generado una coladera al cumplimiento de la Ley y crea una confusión, ya que los consumidores podrían pensar que al no llevar ninguna advertencia podrían tratarse de productos saludables cuando en realidad es lo contrario.

Hay que precisar que fue el propio MINSA al publicar el proyecto de Manual de Advertencias, mediante Resolución Ministerial 683-2017-MINSA del 17 de agosto de 2017 (MINSA, 2017), que planteó que la exoneración alcanzara solo aquellos productos cuya etiqueta frontal no superara los 20 cm<sup>2</sup>. Grande fue la sorpresa cuando se publicó el referido manual subiendo dicha exoneración a 50 cm<sup>2</sup>. Esta situación debe corregirse de inmediato.

### 3.8 El incumplimiento de los parámetros de OPS/OMS en el Reglamento de la Ley N°30021

La primera disposición complementaria transitoria de la Ley N°30021 estableció que los parámetros a partir de los que se debe considerar que un producto es alto en azúcar, sodio y/o grasas saturadas debían ser fijados por el MINSA en el plazo de 60 días. Incluso, para evitar que se inventaran parámetros que no estuviesen respaldados por evidencia, la Ley estableció textualmente lo siguiente:

Los parámetros técnicos sobre los alimentos y las bebidas no alcohólicas referentes al alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas son elaborados por el Ministerio de Salud vía reglamento en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contado a partir de la vigencia de la presente Ley y estarán basados en el conjunto de recomendaciones emitidas por el organismo intergubernamental en salud: Organización Mundial de la Salud-Organización Panamericana de la Salud [OMS-OPS].

Pese a ser una disposición tan clara y expresa, cuando el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski publicó el reglamento de la Ley N°30021, se incluyeron parámetros que estaban muy alejados de los que establecía la OPS/OMS. Los parámetros resultaban extremadamente tolerantes en favor de la industria, y aunque se fijó un proceso gradual para que en una segunda etapa se ajustaran un poco más, no alcanzaban a ser equivalentes a los que dispuso la Ley. Ante la protesta de las organizaciones de sociedad civil, al igual que en otras oportunidades, se presentaron acciones populares que fueron interpuestas por el Colegio de Nutricionistas del Perú, el Colegio Médico del Perú y el Ministerio Público, pero fue esta última la que dio sus resultados hasta obtener una sentencia de la Corte Suprema.

De acuerdo con la referida Sentencia del 26 de agosto del año 2021, en la Acción Popular N° 27461-2018 de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, se exhorta al Poder Ejecutivo para que adecúe, dentro de los seis meses siguientes, los parámetros técnicos señalados por OPS/OMS. En cumplimiento de este mandato, el MINSA publicó un proyecto de decreto supremo que corrige esta situación. Esperamos que próximamente se apruebe dicho reglamento y entren en vigor los nuevos parámetros. Se estima que al menos un 12% de productos altos en azúcar, sodio y/o grasas saturadas todavía no llevan advertencias, pero que lo tendrán que hacer cuando entren en vigor los parámetros de OPS/OMS, dispuestos en la Ley N°30021 (Delgado-Zegarra & Da Silva-Gómez, 2021).

### 3.9 Formas de aludir las advertencias denominando sólido a los líquidos

El reglamento de la Ley N°30021 estableció parámetros diferentes para los productos según su densidad. Para los sólidos aprobó parámetros más tolerantes que para los líquidos. Aprovechando esta situación, algunos productos que, en realidad son líquidos y hasta se promocionan como bebidas, se rotulan como sólidos e incluso se venden por kilos y no por litros, eludiendo la obligación de colocar las advertencias de alto en azúcar, sodio y/o grasas saturadas. Uno de estos productos es el yogur. Así, por ejemplo, los parámetros establecían que los productos líquidos debían llevar advertencia si contenía más de 5% de azúcares, mientras que, si se trataba de un producto sólido, el límite era el 10% de azúcares. Por esta razón, algunas empresas que producen y venden yogurs bebibles los comenzaron a presentar sin octógonos, pues en su contenido neto expresaban la cantidad por kilos y no por litros.

En realidad, la responsabilidad de esto la tienen tanto el Indecopi, responsable de supervisar el estricto cumplimiento de la Ley en cuando a las advertencias, como el propio MINSA, que no fue lo suficientemente riguroso cuando aprobó el Manual de Advertencias Publicitarias y absolvió las consultas formuladas por la industria. En la Matriz de consultas del Manual de Advertencias Publicitarias se formularon dos preguntas específicas sobre cómo saber si un producto es sólido o líquido, a efecto de determinar qué parámetros debían utilizarse (MINSA, 2019a). El MINSA, en lugar de afianzarse en el principio de primacía de la realidad, que señala que las cosas son lo que son y no lo que ficticia o arbitrariamente se les quiera denominar, dejó a la voluntad de cada empresa decidir si su producto es líquido o sólido.

Veamos las respuestas del MINSA en dicho documento:

Consulta N° 6. ¿Qué tipo de alimento aplica el mensaje “Alimentos sólidos” o “Bebidas”?, debido a que en los informes de ensayo nutricional de laboratorio externo acreditado por INACAL nos reporta los resultados en base a una “porción de 100g”.

Respuesta del MINSA: Un alimento es sólido o líquido según la unidad de medida utilizada en la declaración del contenido neto del alimento. Es decir, será sólido si su contenido neto está expresado en gramos u otra medida equivalente, o líquido si su contenido neto está expresado en mililitros u otra medida equivalente.

Consulta N°9. ¿Cómo será evaluado el producto yogur, cuyo contenido se declara en peso al tener consistencia semisólida y ser viscoso?

Respuesta del MINSA: El yogur será evaluado de acuerdo a la declaración del fabricante en la etiqueta (sólido si su contenido neto está expresado en gramos u otra medida equivalente, o líquido si su contenido neto está expresado en mililitros u otra medida equivalente) y deberán ser evaluados conforme a los parámetros técnicos establecidos en el Manual de Advertencias Publicitarias, aprobado con Decreto Supremo N° 012-2018-SA (MINSA, 2018a).

El resultado es que hay productos, especialmente yogures, que han omitido su obligación de colocar las advertencias correspondientes.



# 04

## NORMAS PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR EN LA PUBLICIDAD Y ETIQUETADO DE ALIMENTOS

## 4. Normas para la protección del consumidor en la publicidad y etiquetado de alimentos

La información del consumidor es un derecho básico para tomar decisiones de compra y consumo. Esta información tiene que ser veraz, clara, simple, fácil de comprender y sin ambigüedades o trucos. Con esta finalidad se han venido aprobando un conjunto de dispositivos legales que, aunque adolecen de deficiencias, contribuyen a poner orden el mercado y proteger a los consumidores.

### 4.1 Código de Protección y Defensa del Consumidor vinculado a los alimentos

Aparte de las normas técnicas y reglamentos para el etiquetado de productos, que en realidad han tenido muy poca utilidad para informar y alertar al público sobre su real contenido o composición, el Código de Protección y Defensa del Consumidor (CPDC) incorporó algunas disposiciones que sirvieron para poner un poco de orden.

El artículo 2° del CPDC contiene disposiciones importantes para determinar el carácter de la información relevante que necesita una persona para tomar decisiones adecuadas de compra y consumo. Comentemos brevemente las disposiciones:

2.1. El proveedor tiene la obligación de ofrecer al consumidor toda la información relevante para tomar una decisión o realizar una elección adecuada de consumo, así como para efectuar un uso o consumo adecuado de los productos o servicios.

Por información relevante debe entenderse toda aquella información que el público valora o puede valorar para decidir si compra o no un producto. Relevante significa importante, destacada y apreciada. Así, por ejemplo, el Indecopi resolvió que la información sobre el contenido de transgénicos en los alimentos es una información relevante que requiere ser revelada al público. Esto lo dijo, incluso antes que el CPDC incluyera de manera expresa la obligación de etiquetado de transgénicos.

2.2. La información debe ser veraz, suficiente, de fácil comprensión, apropiada, oportuna y fácilmente accesible, debiendo ser brindada en idioma castellano.

En esta disposición se establecen las características que debe tener la información que es relevante para los consumidores, pues no basta informar, sino que debe ser idónea para cumplir su finalidad. Todos hemos visto que algunas empresas suelen cumplir con su deber de informar, pero lo hacen de una manera tal que es muy difícil darse cuenta de lo que, finalmente, informan porque colocan letras microscópicas, en idiomas distintos al español, colores que no hacen contraste con el fondo, escritura vertical, lenguaje poco comprensible, con asteriscos que remiten el complemento de la información importante a otros sitios, y otras estrategias dirigidas a desincentivar y dificultar la lectura. Para evitar esto, el CPDC estableció reglas claras, indicando que la información debe ser de fácil comprensión, oportuna, fácilmente accesible y en idioma castellano.

2.3. Sin perjuicio de las exigencias concretas de las normas sectoriales correspondientes, para analizar la información relevante se tiene en consideración a toda aquella sin la cual no se hubiera adoptado la decisión de consumo o se hubiera efectuado en términos substancialmente distintos. Para ello, se debe examinar si la información omitida desnaturaliza las condiciones en que se realizó la oferta al consumidor.

En las ofertas, promociones, restricciones y/o alertas sobre el consumo de ciertos productos suelen establecerse ciertas condiciones que no son claras en la publicidad. Estas son colocadas en información complementaria, a veces, remitiéndose a una página web y al leerlas no condice con las afirmaciones sobre las propiedades, usos o beneficios que se anuncian o

prometen para dicho producto. Por esa razón, se estableció esta condición que, en cada caso, debe ser evaluada por la autoridad.

2.4. Al evaluarse la información, deben considerarse los problemas de confusión que generarían al consumidor el suministro de información excesiva o sumamente compleja, atendiendo a la naturaleza del producto adquirido o al servicio contratado.

Porque no solo es la falta de información, sino la información innecesariamente extensa la que, a veces, tiene por finalidad desincentivar la lectura y hacer más difícil su comprensión.

El artículo 30° está referido a la inocuidad de los alimentos:

Artículo 30°. Los consumidores tienen derecho a consumir alimentos inocuos. Los proveedores son responsables de la inocuidad de los alimentos que ofrecen en el mercado de conformidad con la legislación sanitaria.

La inocuidad tiene que ver con las condiciones y buen estado de los alimentos, aunque no necesariamente con su calidad nutricional. El artículo 31° se refiere a la calidad que deben tener los alimentos:

Artículo 31°. Los proveedores que alegan algún aspecto de calidad de sus productos, sea mediante el uso de frases, expresiones o imágenes, deben estar en condiciones de probarlo, de conformidad con lo dispuesto en el presente Código y la normativa vigente. Para los efectos de aplicación del presente artículo, se entiende por calidad al conjunto de características de un producto que le confiere la aptitud para satisfacer las necesidades establecidas y las implícitas.

Esto se hizo con la finalidad de evitar que las empresas atribuyan a ciertos productos propiedades y beneficios médicos que, en realidad, no tienen. Es muy frecuente que se ofrezcan y vendan productos alimenticios con el atributo de evitar o curar una enfermedad. Muchas veces, no existe ninguna evidencia científica al respecto, pero, además, ningún alimento, registrado y autorizado como tal, debería atribuirse propiedades terapéuticas, ya que no son medicamentos, pues no han pasado por ninguna evaluación de esta naturaleza.

El artículo 32° refiere al etiquetado y la denominación de los alimentos:

Artículo 32°. El etiquetado de los alimentos se rige de conformidad con la legislación sobre la materia o en su defecto a lo establecido en el Codex Alimentarius. Los alimentos deben llevar en su etiquetado de manera destacada la denominación que refleje su verdadera naturaleza, sin generar confusión ni engaño al consumidor. Las alegaciones saludables deben sustentarse de acuerdo con la legislación sobre la materia o en su defecto a lo establecido en el Codex Alimentarius.

Esta disposición es muy importante porque algunos productos se posicionan y venden solo con su marca, sin especificar qué tipo de productos son en realidad. Así, se vendían margarinas, usando etiquetas con imágenes de una vaca y con la leyenda que decía con leche y sal, dando a entender que el producto provenía de la leche de vaca, omitiendo decir que, en realidad, eran grasas vegetales parcialmente hidrogenadas. Lo mismo sucedía con los chocolates para taza que se consumen en abundancia para las fiestas de Navidad, pues resulta que casi todos los fabricantes lo denominaban chocolate, pero en realidad no contenían las cantidades mínimas de cacao para ostentar esta denominación de acuerdo con las normas técnicas correspondientes.

Esta norma ha venido a corregir esta deficiencia. Sin embargo, hay que reconocer que, ante la falta de supervisión, son pocas las empresas que acatan la disposición porque no basta con

colocar la denominación del producto y que esta corresponda a su verdadera naturaleza, sino que la información debe ser consignada de manera destacada, lo cual no se cumple en la mayoría de los casos.

El artículo 33° se refiere a los alimentos modificados y precisa lo siguiente:

Artículo 33°. Los alimentos modificados por sustracción, sustitución o adición de ingredientes solo pueden utilizar la denominación de los productos originales cuando lo permita la legislación sobre la materia o en su defecto el Codex Alimentarius.

De esta forma, se evita vender productos como si fuesen leche cuando en realidad son una mezcla con otros productos como la soya.

El artículo 34° se refiere a la información complementaria y precisa lo siguiente:

Artículo 34°. En todos los casos en que el proveedor brinde información complementaria mediante sitios en Internet u otras formas de difusión, la misma debe ser clara, comprensible, veraz y fácilmente accesible, observando lo dispuesto en el presente Código y en la legislación de la materia. La remisión a esta fuente de información distinta debe ser clara y expresa.

La idea es evitar que aquellos datos que probablemente no pueden colocarse en la publicidad o etiquetas del producto puedan ser complementados a sitios web u otras formas de difusión. Sin embargo, esto no significa que, si hay información relevante, esta no pueda ser derivada a otras fuentes al no poder consignarse en la misma publicidad, ya que esto sería una forma de privar de información destacada y oportuna que sirva para que los consumidores tomen una decisión de compra o consumo.

El artículo 35° está referido a alimentos orgánicos indicando que:

Artículo 35°. Los proveedores que ofrezcan alimentos orgánicos deben ser debidamente certificados y deben identificarlos claramente en las etiquetas, envases y los medios de información directos o indirectos.

Esto se hace para que no se ofrezcan productos que dicen ser orgánicos cuando en realidad, no lo son. La certificación es un medio para dar confianza y credibilidad a dichas afirmaciones. No obstante, hay que considerar que esas certificaciones suelen ser muy onerosas para los pequeños productores orgánicos. Por ello, se viene impulsando un proceso de certificación participativa.

Mediante el Decreto Supremo N°002- 2020-MINAGRI (Presidencia de la República del Perú, 2020) que modifica los artículos 5°, 17° y 18° del Reglamento de la Ley N°29196, Ley de promoción de la producción orgánica o ecológica, se establece el Sistema de Garantía Participativo (SGP) para la certificación de los productos orgánicos en favor de los pequeños agricultores, siempre que los productos estén destinados al mercado nacional.

El artículo 36° dispone el etiquetado de grasas trans y precisa lo siguiente:

Artículo 36°. Cuando un alimento contenga un tipo de grasa considerada trans debe advertirlo en su etiqueta, así como su porcentaje.

Si bien se debía declarar las grasas trans, esta norma estableció la obligación de consignar el porcentaje, con lo cual se favoreció una mayor información a los consumidores.

El artículo 37° ordena el etiquetado de alimentos genéticamente modificados y precisa lo siguiente:

Artículo 37°. Los alimentos que incorporen componentes genéticamente modificados deben indicarlo en sus etiquetas.

Pese a que el Indecopi se había pronunciado desde el año 2009, señalando que la información sobre el contenido de transgénicos era una información relevante y, por lo tanto, las empresas debían incluirlo en sus etiquetas, en el CPDC esta obligación se incorporó en forma específica. Lamentablemente, esta norma no es respetada y las empresas insisten en que se requiere de un reglamento, a pesar de que el Indecopi resolvió que la disposición del artículo 37° del CPDC es autoaplicativo.

## 4.2 Normas que regulan la publicidad comercial de alimentos

Las normas que regulan la publicidad están, principalmente, contenidas en el CPDC, en la Ley N°30021 y en el Decreto Legislativo N°1044 sobre Represión de la Competencia Desleal (Presidencia de la República del Perú, 2008a). En el CPDC se establecen las siguientes disposiciones relacionadas a la publicidad:

Artículo 13°. La protección del consumidor frente a la publicidad tiene por finalidad proteger a los consumidores de la asimetría informativa en la que se encuentran y de la publicidad engañosa o falsa que de cualquier manera, incluida la presentación o en su caso por omisión de información relevante, induzcan o puedan inducirlos a error sobre el origen, la naturaleza, modo de fabricación o distribución, características, aptitud para el uso, calidad, cantidad, precio, condiciones de venta o adquisición y, en general, sobre los atributos, beneficios, limitaciones o condiciones que corresponden a los productos, servicios, establecimientos o transacciones que el agente económico que desarrolla tales actos pone a disposición en el mercado; o que los induzcan a error sobre los atributos que posee dicho agente, incluido todo aquello que representa su actividad empresarial.

Asimismo, atendiendo al impacto que la publicidad puede generar en las conductas de las personas, la protección del consumidor frente a la publicidad se preocupa porque los anuncios no afecten el principio de adecuación social, evitando que induzcan a cometer actos ilegales o antisociales o de discriminación u otros de índole similar. Esta definición sobre la finalidad que tiene la publicidad aporta los criterios necesarios para analizar y juzgar cuando nos enfrentamos a un anuncio comercial con capacidad para engañar o inducir a error.

En el artículo 16° se establece un importante criterio para la publicidad dirigida a menores de edad:

Artículo 16°. La publicidad dirigida a los menores de edad no debe inducirlos a conclusiones equívocas sobre las características reales de los productos anunciados o sobre las posibilidades de los mismos, debiendo respetar la ingenuidad, la credulidad, la inexperiencia y el sentimiento de lealtad de los menores. Asimismo, dicha publicidad no debe generar sentimientos de inferioridad al menor que no consume el producto ofrecido.

La publicidad dirigida a los niños es, en sí misma, un problema, ya que los niños no tienen la suficiente experiencia ni capacidad de análisis, por lo que hacer publicidad para persuadirlos a que consuman es un abuso. Sin embargo, el CPDC ha puesto algunos límites que pueden reducir el impacto negativo sobre los niños. En la Ley N°30021, se

han incorporado normas respecto de la publicidad, como por ejemplo el artículo 8° que establecen lo siguiente para la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas:

Artículo 8°. La publicidad que esté dirigida a niños, niñas y adolescentes menores de 16 años y que se difunda por cualquier soporte o medio de comunicación social debe estar acorde a las políticas de promoción de la salud, no debiendo:

- a. Incentivar el consumo inmoderado de alimentos y bebidas no alcohólicas, con grasas trans, alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, conforme a lo establecido en la presente Ley.
- b. Mostrar porciones no apropiadas a la situación presentada ni a la edad del público al cual está dirigida.
- c. Usar argumentos o técnicas que exploten la ingenuidad de los niños, niñas y adolescentes, de manera tal que puedan confundirlos o inducirlos a error respecto de los beneficios nutricionales del producto anunciado.
- d. Generar expectativas referidas a que su ingesta proporcione sensación de superioridad o que su falta de ingesta se perciba como una situación de inferioridad.
- e. Indicar como beneficios de su ingesta la obtención de fuerza, ganancia o pérdida de peso, adquisición de estatus o popularidad.
- f. Representar estereotipos sociales o que originen prejuicios o cualquier tipo de discriminación, vinculados con su ingesta.
- g. Crear una sensación de urgencia o dependencia por adquirir el alimento o la bebida no alcohólica, ni generar un sentimiento de inmediatez o exclusividad.
- h. Sugerir que un padre o un adulto es más inteligente o más generoso por adquirir el alimento o bebida que el que no lo hace; tampoco hacer referencia a los sentimientos de afecto de los padres hacia sus hijos por la adquisición o no del producto.
- i. Promover la entrega de regalo, premio o cualquier otro beneficio destinado a fomentar la adquisición o el consumo de alimentos o bebidas no alcohólicas.
- j. Utilizar testimonios de personajes reales o ficticios conocidos o admirados por los niños y adolescentes para inducir a su consumo.
- k. Establecer sugerencias referidas a que se puede sustituir el régimen de alimentación o nutrición diaria de comidas principales, como el desayuno, el almuerzo o la cena.
- l. Alentar ni justificar el comer o beber de forma inmoderada, excesiva o compulsiva.
- m. Mostrar imágenes de productos naturales si estos no lo son.

Las afirmaciones y terminología referidas a la salud o a la nutrición deben estar sustentadas en evidencia científica y pueden ser requeridas en cualquier momento por la autoridad de oficio o a pedido de cualquier ciudadano.

En el artículo 9° se hace referencia al principio de veracidad publicitaria:

Artículo 9°. Los mensajes publicitarios deben ser claros, objetivos y pertinentes, teniendo en cuenta que el público infantil y adolescente no tiene la capacidad ni la experiencia suficiente para valorar o interpretar debidamente la naturaleza de dichos mensajes.

Las imágenes, diálogos y sonidos que se utilicen en la publicidad de los alimentos y bebidas deben ser precisos en cuanto a las características del producto y a cualquier atributo que se pretenda destacar, así como su sabor, color, tamaño, contenido, peso, sus propiedades nutricionales, de salud u otros.

En el artículo 10° se establecen las advertencias publicitarias que deben ser colocadas en toda forma de publicidad:

Artículo 10°. En la publicidad, incluida la que se consigna en el producto, de los alimentos y bebidas no alcohólicas con grasas trans y alto contenido de azúcar, sodio y grasas saturadas, se debe consignar en forma clara, legible, destacada y comprensible las siguientes frases, según el caso:

“Alto en sodio, azúcar, grasas saturadas: evitar su consumo excesivo” “Contiene grasas trans: evitar su consumo”. Dicha advertencia publicitaria será aplicable a los alimentos y las bebidas no alcohólicas que superen los parámetros técnicos establecidos en el reglamento.

El Decreto Legislativo N°1044 sobre Represión de la Competencia Desleal regula la publicidad comercial. Así, en el artículo 8° se hace referencia a los actos de engaño:

8.1. Consisten en la realización de actos que tengan como efecto, real o potencial, inducir a error a otros agentes en el mercado sobre la naturaleza, modo de fabricación o distribución, características, aptitud para el uso, calidad, cantidad, precio, condiciones de venta o adquisición y, en general, sobre los atributos, beneficios o condiciones que corresponden a los bienes, servicios, establecimientos o transacciones que el agente económico que desarrolla tales actos pone a disposición en el mercado; o, inducir a error sobre los atributos que posee dicho agente, incluido todo aquello que representa su actividad empresarial.

8.2. Configuran actos de engaño la difusión de publicidad testimonial no sustentada en experiencias auténticas y recientes de un testigo.

8.3. La carga de acreditar la veracidad y exactitud de las afirmaciones objetivas sobre los bienes o servicios anunciados corresponde a quien las haya comunicado en su calidad de anunciante.

8.4. En particular, para la difusión de cualquier mensaje referido a características comprobables de un bien o un servicio anunciado, el anunciante debe contar previamente con las pruebas que sustenten la veracidad de dicho mensaje.

En el artículo 16° se garantiza el principio de autenticidad en la publicidad.

16.1. Consisten en la realización de actos que tengan como efecto, real o potencial, impedir que el destinatario de la publicidad la reconozca claramente como tal.

16.2. Constituye una inobservancia a este principio difundir publicidad encubierta bajo la apariencia de noticias, opiniones periodísticas o material recreativo, sin advertir de manera clara su naturaleza publicitaria, es decir, sin consignar expresa y destacadamente que se trata de un publrreportaje o un anuncio contratado.

Esta norma ha sido complementada con una Guía de Publicidad para influenciar (Indecopi, 2019a) en la que se detallan sus obligaciones para que revelen, de manera expresa, el carácter publicitario y comercial cuando estén recibiendo, de parte de los anunciantes, algún beneficio por referirse a sus productos o servicios. Así, en el artículo 17° se hace referencia a los siguientes actos contra el principio de legalidad:

17.1. Consisten en la difusión de publicidad que no respete las normas imperativas del ordenamiento jurídico que se aplican a la actividad publicitaria.

17.2. Constituye una inobservancia de este principio el incumplimiento de cualquier disposición sectorial que regule la realización de la actividad publicitaria respecto de su contenido, difusión o alcance.

17.3. En particular, en publicidad constituyen actos contra el principio de legalidad los siguientes:

- a. Omitir la advertencia a los consumidores sobre los principales riesgos que implica el uso o consumo de productos peligrosos anunciados.

Este artículo establece el conjunto de obligaciones que podrían regir para cada rubro de productos o servicios. Para el caso concreto de los alimentos, se aplicaría, por ejemplo, para las advertencias publicitarias de alto en azúcar, sodio, grasas saturadas, el etiquetado de transgénicos, las sustancias alergénicas, etc. Si bien estos son principios que deben regir para toda la actividad publicitaria, la casuística y las estrategias utilizadas en la actividad publicitaria son dinámicas y audaces, más aún con la emergencia de las redes sociales y la inteligencia artificial. Por ello, la vigilancia o supervisión de la publicidad por parte de las autoridades competentes y la propia sociedad civil organizada son fundamentales para hacer prevalecer estos principios y normas.



# 05 LA CONTAMINACIÓN DE LOS ALIMENTOS, UN SERIO PROBLEMA PENDIENTE DE SOLUCIÓN

## 5. La contaminación de los alimentos, un serio problema pendiente de solución

Cuando hablamos de inocuidad no solo nos referimos al buen estado del producto en cuanto a su apariencia, estado de conservación o a la presencia de componentes tóxicos que pueden provocar una infección aguda. También nos referimos a todos esos elementos que, si bien no van a manifestar su efecto de inmediato en la salud de los consumidores, en el largo plazo, si pueden ocasionar un terrible daño, como, por ejemplo, la presencia de agrotóxicos que superan los límites máximos permitidos a la presencia de metales pesados o de antibióticos en las carnes, por citar solo algunos.

### 5.1 Normas que regulan el uso de agroquímicos y autoridades a las que les compete la supervisión

El problema, como vamos a ver más adelante, es la inacción del Estado, de las autoridades a cargo y, además, la poca relevancia que la propia ciudadanía le atribuye a este tema. Las normas están ahí, las autoridades están claramente designadas, los resultados y evidencias de la alta contaminación en los alimentos que consumimos todos los días están ahí, pero lo que falta es hacer cumplir las normas. En el artículo “Impunidad ante la venta de alimentos contaminados con agrotóxicos” (Delgado-Zegarra, 2022b) se analizan tanto las normas que regulan las condiciones en las que se deben expender los productos respecto de los agrotóxicos como las responsabilidades que tienen las autoridades a cargo del control.

El principal responsable del uso adecuado de los agroquímicos es el Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA), a quien corresponde velar por la calidad sanitaria y contribuir a la inocuidad agroalimentaria. Pero una vez que los productos ingresan al mercado para su comercialización, son los gobiernos locales quienes deben vigilar que las condiciones sean las óptimas, es decir, que los alimentos sean aptos para el consumo humano. En primer lugar, hacemos referencia al artículo 20° de la Ley de Inocuidad de los alimentos aprobado por Decreto Legislativo N° 1062 (Presidencia de la República del Perú, 2008b) que establece lo siguiente:

El control y vigilancia del transporte de alimentos, así como la vigilancia de los establecimientos de comercialización, elaboración y expendio de alimentos, con excepción de los establecimientos dedicados a su fraccionamiento y de los servicios de alimentación de pasajeros en los medios de transporte, están a cargo de los Gobiernos Locales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (Congreso de la República del Perú, 2003).

Por otro lado, la Resolución Ministerial N°1006-2016-MINSA (MINSA, 2016), que aprueba la Norma Sanitaria N°128-MINSA/2016/DIGESA establece los Límites Máximos de Residuos (LMR) de plaguicidas de uso agrícola en alimentos de consumo humano. En particular, el numeral 6.2. dispone lo siguiente:

Todo alimento que sobrepasa los LMR establecidos en la presente norma sanitaria es considerado de riesgo y no apto para el consumo humano, debiendo la autoridad competente aplicar las medidas sanitarias de seguridad que corresponda para proteger la vida y la salud de los consumidores.

El problema es que ninguna municipalidad del país ha asumido esta función y esa responsabilidad, argumentando que no tienen capacidad para hacerlo. Como resultado, bajo estas condiciones, se ha dejado a las personas en desamparo absoluto. En este punto, también es importante considerar lo que establece el CPDC, que determina claramente el derecho que tienen los consumidores a consumir productos que no pongan en riesgo su salud. Incluso, se indica que los productos en los que se haya identificado riesgos no

previstos y detectados con posterioridad, las entidades competentes deben disponer su retiro y advertir al público que no deben consumirlos. Para esto el Indecopi, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, debería tener un rol más protagónico, pero, lamentablemente, tampoco ha hecho nada al respecto.

## 5.2 Los alarmantes resultados de los monitoreos del Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)

El SENASA tiene la obligación de realizar monitoreos anuales para comprobar el estado en el que se expenden los alimentos en nuestro país. En los últimos reportes (Atkinson et al., 2023; SENASA, 2021) se vuelve a dar cuenta de un problema que es recurrente, aunque en el último, las cifras son aún más alarmantes.

En *Salud con lupa* publicamos un informe en el que señalamos que tres de cada cuatro tomates están contaminados con agroquímicos (Delgado, 2022c):

El estudio del SENASA, publicado en abril del año 2022, analizó 3762 muestras de alimentos y de pienso (alimentos para animales como aves y porcinos) recolectadas en 24 regiones del país. Los resultados son realmente preocupantes. La investigación se llevó a cabo con la finalidad de verificar el cumplimiento de los límites máximos de plaguicidas químicos de uso agrícola, medicamentos veterinarios, metales pesados, micotoxinas y contaminantes microbiológicos, de acuerdo con las normas nacionales e internacionales. Se recogieron muestras de 28 alimentos de origen vegetal, entre hortalizas, menestras, frutas, granos y tubérculos. Los de origen animal fueron cinco: carne de res, de cerdo, de pollo, huevo de gallina y leche cruda de vaca. Asimismo, se analizaron cuatro piensos (alimentos para animales como aves y porcinos). El análisis detectó que el 26,5% de las muestras (995 en total) rebasaban los niveles permitidos de contaminantes químicos. Además, el 7,6% (284 muestras) no cumplían los estándares respecto a contaminantes microbiológicos. Afortunadamente, solo 6 muestras, equivalentes al 0,7%, presentaban parásitos.

**Contaminantes químicos:** El pimiento, el ají amarillo y el tomate son los vegetales más contaminados. En su caso, más de la mitad de las muestras superaron los límites máximos de estas sustancias. Solo uno de cada diez pimientos estaba apto para el consumo humano.

**Vegetales con más contaminantes químicos:** Los contaminantes químicos que se encontraron son plaguicidas, metales pesados (plomo y cadmio) y micotoxinas (aflotoxina B1 y aflotoxinas). Lo más preocupante es que también se hallaron tres plaguicidas prohibidos por su alta toxicidad: el methamidophos, monocrotophos y chlordecone.

**Contaminantes microbiológicos:** La quinua es el alimento en el que se detectó una proporción mayor de muestras contaminadas con microorganismos (más del 40%). También destacan el frejol y el camote: en estos productos, las muestras con un exceso de contaminantes microbiológicos bordean el 20%.

**Vegetales con más contaminantes microbiológicos:** Los microorganismos detectados con mayor frecuencia fueron mohos u hongos: en frejol, haba, lenteja, pallar, quinua y trigo. Aerobios mesófilos se encontraron en ají amarillo, arveja, banano, brócoli, camote, cebolla, haba, lechuga, limón, maíz choclo, mandarina, manzana, papa, papaya, pepinillo, pimiento, piña, tomate, uva, yuca, zanahoria y zapallo.

El reporte también ha señalado la presencia, en algunas muestras, de *Escherichia coli* –causante de diarreas y cólicos abdominales– y de *Listeria monocytogenes*, que puede producir infecciones muy graves en mujeres embarazadas.

Contaminación de las aguas de riego: Con la finalidad de verificar la calidad del agua con la que se riegan los vegetales, se analizaron 359 muestras de agua, y se detectó lo siguiente:

- » Presencia de contaminantes químicos en el 10.86% (39 muestras). Principales metales pesados: arsénico, plomo, cobre, mercurio y zinc.
- » Presencia de contaminantes microbiológicos en el 22.56% (81 muestras): Coliformes termotolerantes y *Escherichia coli*.

Los productos más contaminados fueron el pimiento, ají amarillo y tomate.

Pimiento:

- » Para contaminantes químicos: de las 87 muestras analizadas, 76 (87.36%) no cumplían las normas.
- » Para contaminantes microbiológicos, 9 muestras (10.34%) resultaron no conformes.

Ají amarillo:

- » Para contaminantes químicos, de las 85 muestras analizadas, 68 (80%) resultaron no conformes.
- » Para contaminantes microbiológicos, 4 muestras (4.71%) superaban los límites permitidos.

Tomate:

- » Para contaminantes químicos: de las 208 muestras, 161 (77.40%) contravenían las normas.
- » Para contaminantes microbiológicos, 6 muestras (2.88%) excedían los límites establecidos.

Las regiones con más productos contaminados: En 797 muestras se superaron los límites máximos de plaguicidas. Las regiones en las que esta infracción se repite más son Lima, La Libertad, Ica, Junín y Lambayeque.

Presencia de metales pesados en los vegetales: Se han detectado metales pesados en el 6.91% de las muestras analizadas (260). El tomate y el ají amarillo son los productos en los que más se encontró cadmio. En la yuca se reportó mayor presencia de plomo.

Las regiones Ica y Lima son las que registran el mayor número de muestras no conformes por la presencia de metales pesados.

Agroquímicos prohibidos: En 136 muestras de vegetales analizadas (3.56%) se han descubierto residuos de sustancias prohibidas por su alto nivel de toxicidad, tales como el methamidophos, monocrotophos y chlordecone. La uva y el pimiento son los productos con mayor número de muestras con plaguicidas prohibidos.

### 5.3 El monitoreo ciudadano a supermercados

En abril del año 2023, un grupo de organizaciones de sociedad civil preocupadas por el alto nivel de agroquímicos que venimos ingiriendo decidió realizar un monitoreo en supermercados, tomando muestras en presencia de notario público y entregándolas para su análisis a dos laboratorios acreditados y autorizados por el SENASA, Mériux NutriSciences-Perú y Normec Groen Agro Control. En el primer monitoreo, se visitaron Tottus, Metro, Wong, Plaza Vea, Vivanda y Minka y se analizaron diversos productos como tomate, pimienta, apio, pepinillo, ají amarillo y cebollita china. Los resultados demuestran que estos establecimientos no estaban haciendo procesos de selección apropiados de sus proveedores de verduras, generando un serio problema para sus propios clientes que confían en la calidad de sus productos.

Los resultados fueron muy preocupantes, ya que 51 de las 84 muestras analizadas superaron los límites máximos de agroquímicos. Hay que tener presente que un producto que sobrepasa los límites de agroquímicos establecidos por la norma sanitaria peruana no es apto para el consumo humano. Sin embargo, durante el análisis se encontraron muestras de apio tomadas en los puestos de Minka que excedieron en 24900% los límites de algunos plaguicidas como el fenpropatrin. En Wong se hallaron muestras de pimienta que superaban en 5200% los estándares de la sustancia triazofós. Una situación similar se evidenció con los productos comprados en Plaza Vea, Metro, Vivanda y Tottus. Todo lo anterior se muestra en el informe periodístico “Un veneno oculto en mi plato”, que recopila varios artículos publicados sobre este tema (Salud con lupa, 2023b).

Frente a este problema de salud pública, las organizaciones gestoras de este primer monitoreo, el Consorcio Agroecológico Peruano (CAP), la Red de Agricultura Ecológica (RAE), Salud con lupa y Ecosad propusieron adoptar un conjunto de acciones inmediatas, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- » Promover un sistema de supervisión eficiente sobre el uso de agroquímicos en la producción de alimentos a fin de garantizar su inocuidad.
- » Fortalecer los procesos de capacitación y asistencia técnica a los agricultores para revertir el uso indiscriminado de agroquímicos.
- » Lograr, en el corto plazo, que la calidad de la producción tenga los mismos estándares para la exportación que para el consumo interno.
- » Instar a todas las autoridades competentes del país, que sumen esfuerzos para corregir esta grave situación que pone en riesgo, todos los días, la salud de los peruanos. Esto incluye al SENASA, los municipios, los gobiernos regionales, el Indecopi, el MINSA, el MIDAGRI, la Comisión de Salud del Congreso, entre otros.

Los supermercados pueden cumplir un importante papel en esta tarea para proteger la salud de sus clientes al seleccionar mejor a sus proveedores; establecer estándares para el cumplimiento de las condiciones mínimas que garanticen la inocuidad de los alimentos; y contar con un sistema de trazabilidad para identificar con claridad quiénes, dónde y en qué condiciones se producen las frutas y verduras que adquieren para vender en sus locales.

### 5.4 El papel de los medios de prensa para informar y contribuir al cambio

La difusión que ha tenido este monitoreo ciudadano ha sido realmente impresionante, no solo en la prensa y redes sociales nacionales, también ha repercutido en la prensa extranjera. El público se ha mostrado muy sensibilizado a este problema y ha expresado su indignación por la ausencia de la supervisión del Estado. Salud con lupa ha jugado un

papel muy importante en la preparación de materiales sumamente ilustrativos y fáciles de entender para las personas. De hecho, muchos medios de comunicación han usado estos materiales como parte de su producción audiovisual para sus notas y reportajes.

“Campos de horror”, un documental elaborado por un equipo de periodistas belgas con el auspicio de la ONG HUMUNDI (antes SOSFAIM) denuncia la exportación de plaguicidas peligrosos producidos en Bélgica a los países del sur mostrando las evidencias del problema con registros sorprendentes en los valles de Chillón y Lurín (Coeesi, 2023). El documental hace referencia al monitoreo ciudadano que, de alguna manera, contribuyó a la decisión del gobierno Belga de declarar ilegal la exportación de pesticidas prohibidos fuera de Europa (Paris Match, 2023).

Un segundo monitoreo ciudadano presentado en noviembre del año 2023 y realizado en supermercados y mercados de abasto de Arequipa, Cusco, Huánuco y Huaraz muestra resultados similares, aunque, en general, los mercados de abasto salieron mejor evaluados que los supermercados (Salud con lupa, 2023a).

### 5.5 ¿Qué hacer para enfrentar esta situación? Algunas orientaciones para mejorar la política pública

Es muy importante tomar acciones inmediatas para revertir esta situación, no es posible que mientras los productos de exportación cumplen con todos los estándares nacionales e internacionales, la producción para el mercado interno incumpla todos y, ante la ausencia de supervisión, se exponga a diario la salud de toda la población. El problema es que no hay forma de que los consumidores puedan identificar la presencia de sustancias químicas con solo ver el producto, pues detectarlas requiere necesariamente un análisis de laboratorio. Tampoco, hay forma de eliminar los agroquímicos lavando, pelando o cocinando el producto. Los agroquímicos permanecerán en él inevitablemente.

Por esta razón, es necesario activar los mecanismos de supervisión y sanción que obligan a que los funcionarios públicos actúen acorde al mandato normativo que rige sus respectivas funciones y, de no hacerlo, tengan las sanciones correspondientes. En este caso, el mandato normativo es claro. Las competencias y responsabilidades del SENASA y de los gobiernos locales están establecidas. Las autoridades que deben ejercer control, supervisión, monitoreo y sanción ante las omisiones de sus respectivos mandatos legales son la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Autoridad Nacional de Protección al Consumidor y el Congreso de la República.

La Contraloría General de la República, según el artículo 82° de la Constitución Política del Perú, en su calidad de órgano supervisor del Sistema Nacional de Control, cuenta con una serie de atribuciones, entre las que se encuentra la supervisión de la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control. Entonces, si el SENASA o los gobiernos locales no realizan los actos que obliga la ley, como es el control del uso de plaguicidas en los alimentos, la Contraloría está en capacidad para intervenir como órgano de supervisión. Por su parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N°052 del 18 de marzo de 1981 (Presidencia de la República del Perú, 1981), establece en el artículo 1° que:

El Ministerio Público es el organismo autónomo del Estado que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil. También velará por la prevención del delito dentro de las limitaciones que resultan de la presente ley y por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración de justicia y las demás que le señalan la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico de la Nación.

Así mismo, el artículo 11°, refiere a la titularidad de la acción penal del Ministerio Público, señalando que:

El Ministerio Público es el titular de la acción penal pública, la que ejercita de oficio, a instancia de la parte agraviada o por acción popular, si se trata de delito de comisión inmediata o de aquéllos contra los cuales la ley la concede expresamente.

Las autoridades que omiten el cumplimiento de sus deberes y funciones son pasibles de sanciones de carácter penal, más aún cuando con esta omisión se está exponiendo a riesgo la salud y la vida de los consumidores. No obstante, el Ministerio Público no ha sido activo en el control de la legalidad y el correcto ejercicio de las funciones del SENASA y los gobiernos locales en el uso irracional e ilegal de los plaguicidas.

Por su parte, el artículo 1° de la Ley Orgánica Ley N°26520 de la Defensoría del Pueblo, establece que:

La Defensoría del Pueblo, cuyo titular es el Defensor del Pueblo, le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos.

Supervisar los deberes de la administración pública, implica ejercer control sobre el SENASA y los gobiernos locales que no han venido cumpliendo una responsabilidad tan importante como la de cuidar que los productos alimenticios que se producen en la agricultura y se comercializan, cuenten con los respectivos estándares para garantizar su inocuidad, protegiendo la salud de las personas.

Por su parte, el CPDC establece las funciones que debe ejercer la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor. En los incisos g. y h. del artículo 136° se la faculta a coordinar la implementación de un sistema de alerta que permita la acción adecuada ante la identificación de productos comprometidos en el mercado y presentar un informe sobre la protección de los consumidores.

Si bien, estas disposiciones están directamente vinculadas con el problema, no se conocen de actuaciones de la autoridad en dicho sentido. No se sabe que se hayan aplicado alertas, pese a que la información con los reportes de monitoreo de SENASA da cuenta de los altos niveles de productos con plaguicidas. Tampoco, aparecen en los informes anuales. En otras palabras, la presencia de alimentos contaminados con agroquímicos no está presente en la agenda del gobierno, ni en los informes del Indecopi, ni la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor.

Por su parte, el Congreso de la República está llamado a ejercer un control político sobre el Poder Ejecutivo y todas las autoridades de la administración estatal, tal y como lo establece el artículo 102° de la Constitución Política del Perú. Con esta finalidad, las diversas comisiones podrían emplazar y exigir a las autoridades del SENASA y los gobiernos locales el cabal cumplimiento de sus deberes de control sobre el uso irracional de plaguicidas y la contaminación de los alimentos. Algunas de las comisiones llamadas a ejercer este control serían la de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos; la Agraria; la de Salud y Población; la de Descentralización, Regionalización, gobiernos locales y Modernización de la Gestión del Estado; y la de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

El Código Penal establece diversas disposiciones con relación al incumplimiento u omisión de parte de quien produce o pone en circulación productos contaminados, incluyendo normas referidas a las responsabilidades de los funcionarios públicos (Presidencia de la República del Perú, 1991b).

El artículo 288° refiere a la producción, comercialización o tráfico ilícito de alimentos y otros productos destinados al uso o consumo humano, disponiendo que:

El que produce, vende, pone en circulación, importa o toma en depósito alimentos, aguas, bebidas o bienes destinados al uso o consumo humano, a sabiendas de que son contaminados, falsificados o adulterados, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años. Cuando el agente actúa por culpa, la pena privativa de libertad será no mayor de dos años.

Por su parte, el artículo 304° se refiere a la contaminación del ambiente, precisando que:

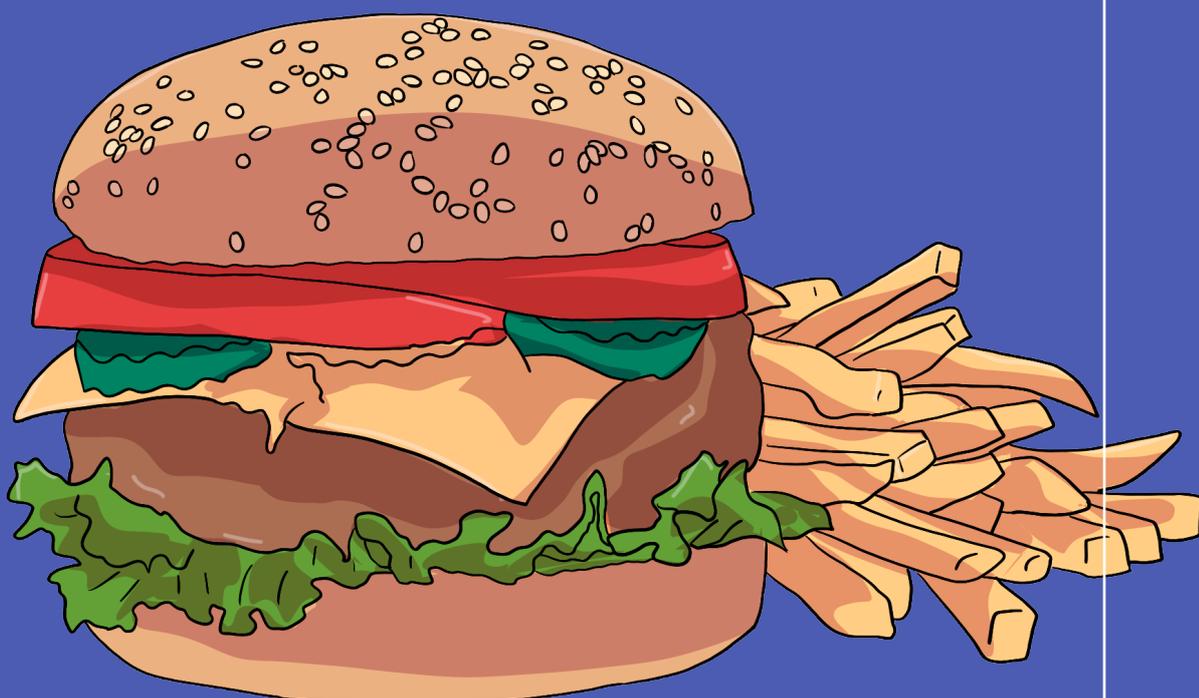
El que, infringiendo leyes, reglamentos o límites máximos permisibles, provoque o realice descargas, emisiones, emisiones de gases tóxicos, emisiones de ruido, filtraciones, vertimientos o radiaciones contaminantes en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa. Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de tres años o prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas.

Hay que tener en cuenta que, mediante el uso irracional de agroquímicos, se contaminan de manera permanente los suelos y, en especial, el agua con la que se riegan los cultivos que, cuando tienen tallos cortos como zanahorias, rabanitos, lechugas o apio, corren un mayor riesgo de contaminarse.

Respecto a las responsabilidades penales que deberían asumir las autoridades que no ejercen debidamente su función, omiten, se rehúsan o demoran en controlar o supervisar las condiciones en las que se comercializan dichos productos en el mercado, en el artículo 337° se precisa que:

El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehúsa o retarda algún acto de su cargo será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa. Cuando la omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales esté referido a una solicitud de garantías personales o caso de violencia familiar, la pena será privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cinco años.

Luego de publicados los resultados del primer monitoreo ciudadano, diversas entidades del Estado mostraron su preocupación, pero no se han tomado acciones concretas para resolver el problema. En cambio, sí se ha notado un cambio en las presentaciones de los productos vegetales que se expenden en los supermercados, pues ahora muchos de ellos están identificados con el nombre y otros datos del productor, así como su registro sanitario del SENASA. Sin embargo, hasta ahora, ningún funcionario público ha sido procesado por omitir su responsabilidad de controlar las condiciones en las que los productos agropecuarios ingresan al mercado para abastecer la demanda de los consumidores. Es hora de comenzar a hacerlo.



# 06

## LA NECESIDAD DE REGULAR LOS ENTORNOS OBESOGÉNICOS

## 6. La necesidad de regular los entornos obesogénicos

Todos aquellos factores que contribuyen a fomentar el consumo de productos no saludables que inducen al sobrepeso y obesidad de las personas contribuyen a tener entornos obesogénicos. La publicidad y la oferta misma de productos con grasas trans o altos niveles de azúcar, sodio y grasas saturadas son los principales elementos a tener en cuenta. Detrás de ellos existen grandes intereses económicos y comerciales que se traducen en el poder que tienen los medios de comunicación y en la propia política de Estado. Por esa razón, se hace tan complicado enfrentar los entornos obesogénicos.

### 6.1 Expendio exclusivo de alimentos saludables en las escuelas

Con la finalidad de restringir los entornos obesogénicos y la influencia que estos ejercen para promover o incentivar el consumo de alimentos no saludables se han aprobado diversas iniciativas. En el artículo 6° de la Ley N°30021 se establecen, bajo el título de Ambientes y la promoción de una alimentación saludable, las siguientes disposiciones:

6.1. Las instituciones de educación básica regular pública y privada en todos sus niveles y en todo el territorio nacional, promueven los “kioscos y comedores escolares saludables”, conforme a las normas que, para este efecto, dicta el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Salud, el MIDAGRI, los gobiernos locales y los gobiernos regionales.

6.2. Los kioscos y los comedores escolares brindan exclusivamente alimentos y bebidas saludables conforme a los estándares que establece el Ministerio de Salud, a través de un listado de alimentos adecuados para cada edad, basado en el reglamento.

Como observamos, hay un primer mandato para todas las autoridades del país: promover que todos los kioscos o quioscos, cafetines y comedores escolares oferten alimentos saludables. Pero esto no queda solo como una declaración porque se ha dispuesto que los productos que se ofrezcan sean exclusivamente alimentos y bebidas saludables. A eso hay que agregar que, en el artículo 3° de la Ley N°30021, la propia norma señala que la alimentación saludable es “Una alimentación variada preferentemente en estado natural o con procesamiento mínimo, que aporta energía y todos los nutrientes para mantenerse sana, permitiéndole tener una mejor calidad de vida en todas las edades”.

De acuerdo con esta disposición, los productos no saludables están prohibidos de ofertarse en los centros educativos del país. El sobrepeso y la obesidad en niñas, niños y adolescentes es una condición que los expone a una serie de enfermedades crónicas tempranas que podrían evitarse. Por ello, es una prioridad para las políticas de salud atender y enfrentar de la mejor manera estos entornos obesogénicos que tanto daño están causando. A modo de ejemplo, en Lima, el sobrepeso y la obesidad afecta al 38.4% de quienes tienen entre 6 y 13 años, siendo considerado como un problema muy grave. Por otra parte, el sobrepeso y la obesidad afecta al 24.8%, de los adolescentes de 12 a 17 años siendo considerado como un problema grave (UNICEF, 2023)

### 6.2 Ordenanza de la Municipalidad Metropolitana de Lima sobre entornos escolares saludables

En Lima, la Municipalidad Metropolitana aprobó la Ordenanza N°2366-2021 que promueve la generación de entornos saludables para las niñas, niños y adolescentes (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2021). Salud con lupa publicó el siguiente análisis sobre el contenido de esta norma (Delgado-Zegarra, 2021b).

### Se crea el programa Lima Aprende Saludable

Este se propone capacitar y sensibilizar a escolares, maestros y padres de familia sobre el cuidado integral de la salud y, en especial, la importancia de practicar hábitos de alimentación saludable y actividad física. Para ello, se implementará una estrategia educativa comunicacional. Este programa se ejecuta en coordinación con las autoridades y con la comunidad educativa correspondientes.

### Establece la vigilancia de los quioscos y comedores escolares

El objetivo es garantizar el cumplimiento de la Ley N° 30021, que establece la obligación de que, en dichos espacios, se vendan exclusivamente alimentos saludables. En el año 2019, el MINSA había establecido lineamientos para la promoción y protección de la alimentación saludable en las escuelas públicas y privadas. Aquel mismo año, el Ministerio de Educación [MINEDU] (2019) aprobó la norma técnica "Orientaciones para la promoción de la alimentación saludable y la gestión de quioscos, cafeterías y comedores escolares saludables de educación básica". Sin embargo, hasta la fecha no había claridad en cuanto al rol de los gobiernos locales para la fiscalización y la aplicación de sanciones por el expendio de comida chatarra en los colegios. Esta labor se realizaría en coordinación con las otras autoridades y con la comunidad educativa.

Pero la tarea no se limita a fiscalizar, sino que se orienta más bien a promover el expendio exclusivo de alimentos saludables, lo cual implica un trabajo de articulación y capacitación con todos los actores involucrados: docentes, alumnos, padres de familia, conductores de los quioscos, cafeterías y comedores escolares.

El reto consiste en transformar el concepto de quiosco, equivalente a una pequeña bodega, en favor de la construcción de un espacio educativo nutricional, donde se privilegie, no el negocio, sino la salud de la comunidad educativa y el fomento de los buenos hábitos de consumo.

### Se prohíbe vender comida chatarra alrededor de las escuelas

Se establece una zona rígida para el comercio ambulatorio de alimentos no saludables como golosinas, bebidas azucaradas, productos ultraprocesados y similares en el perímetro de 200 metros alrededor de los centros educativos.

Esta restricción también es importante porque no tiene sentido que, mientras la ley prohíbe el expendio de comida chatarra dentro de las escuelas, en las puertas de estas se aglomeren los vendedores de productos ultraprocesados, convirtiéndolas en espacios obesogénicos.

Al respecto, la Municipalidad Distrital de Barranco emitió anteriormente la Ordenanza N° 448-MDB (Municipalidad Distrital de Barranco, 2016), que regula la alimentación saludable y fomenta entornos saludables en instituciones educativas y alrededores. Dicha norma estableció una zona rígida para el comercio ambulatorio en un perímetro de la misma extensión. Esta restricción al comercio ambulatorio fue denunciada como barrera burocrática ante el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi). El caso se declaró infundado en ese extremo y, en consecuencia, se ratificó la validez y legalidad de la ordenanza distrital a través de la Resolución 0362-2019-SEL-INDECOPI (INDECOPI, 2019b).

Se crea el Programa Lima, Come sano cuyo objetivo es promover restaurantes que oferten una alimentación saludable de acuerdo con las Guías Alimentarias para la

Población Peruana (MINSA, 2018b), al menos en un 20% de su oferta.

Considerando la extraordinaria cultura gastronómica que tenemos en el Perú y la tendencia cada vez mayor hacia la alimentación saludable, el objetivo de esta norma es incrementar la oferta culinaria hacia los parámetros ya establecidos en estas guías, que son orientaciones oficiales, emitidas por la autoridad sanitaria, respecto de lo que se considera una alimentación saludable.

Los restaurantes informarán el contenido calórico

Se promoverá que los restaurantes incorporen de manera clara y destacada en su carta el contenido calórico de cada una de sus presentaciones a fin de favorecer una alimentación saludable.

Si bien este punto de la norma no es mandatorio, transmite un mensaje valioso: la necesidad de que los restaurantes brinden información a sus comensales respecto del contenido calórico de cada una de sus presentaciones en sus cartas. Además de posicionar mejor al establecimiento, esto permite a los consumidores tener mejores elementos de juicio antes de elegir una u otra opción.

Se prohíbe colocar saleros en las mesas

La sal y otros condimentos que contengan sodio serán ofrecidos por el restaurante exclusivamente a los comensales que lo soliciten de manera expresa y luego de su uso serán retirados de la mesa. La sal que se ofrezca será preferentemente baja en sodio. Además, se deberá colocar un letrero con el mensaje: “Menos sal, menos azúcar, mas vida”.

Esta disposición es coherente con lo establecido en una norma sanitaria de la Dirección General de Salud Ambiental, aprobada por la Resolución Ministerial 822-2018-MINSA (MINSA, 2018c).

“En el marco de minimizar los riesgos de hipertensión arterial en la población, y a fin de fomentar las decisiones libres e informadas de los consumidores, solo se servirá o dispensará sal en la mesa en saleros, o en todo lo que haga sus veces, si el consumidor lo solicita en forma expresa”.

Se promueven los Puntos Saludables

Se ha establecido un programa denominado Puntos Saludables como una manera de fomentar la producción y el expendio de alimentos saludables a favor de quienes cumplan con las especificaciones establecidas en las Guías Alimentarias para la Población Peruana.

Con esta finalidad se crea el Registro de Puntos Saludables (PS), en el cual se podrán inscribir las personas naturales y jurídicas que provean exclusivamente alimentos saludables. Estas personas podrán ostentar el distintivo correspondiente en su publicidad. Además, formarán parte de un directorio y de un aplicativo informático de fácil acceso para el público.

De esta manera, todos los emprendedores que quieran posicionarse como una opción saludable y beneficiarse de esa demanda creciente del público, podrán acceder a una certificación especial y además formar parte de una plataforma digital que permitirá al público identificar rápidamente esta oferta.

### 6.3 Promoción de la alimentación saludable en los hospitales del Seguro Social de Salud (EsSalud)

El numeral 6.3. del artículo 6° de la Ley N°30021 indica que “los establecimientos de salud públicos y privados promueven kioscos y comedores saludables”. En sintonía con la normativa, EsSalud aprobó, mediante Resolución de Gerencia General N° 503-GG-ESSALUD-2019 la “Directiva para la Promoción y Fomento de la Alimentación Saludable en todas las Instalaciones del Seguro Social de Salud (EsSalud)” (ESSALUD, 2019). Esta fue una decisión muy importante porque los establecimientos de salud son espacios en los que se debe privilegiar la alimentación saludable. Resultaba un contrasentido que, en las propias instalaciones de los hospitales, se expendan bebidas azucaradas y una serie de productos ultraprocesados, incluso, son sellos de advertencia “Alto en azúcar, sodio, grasas”. ¿Cómo un establecimiento de salud podría ofrecer en sus instalaciones productos que el propio Estado alerta sobre los riesgos de su consumo?

En esencia, lo que se busca con esta norma es garantizar que tanto las personas que acuden a los establecimientos de salud como los pacientes y aquellas personas que laboran en dichos espacios puedan tener acceso a alimentos saludables. Para hacerlo efectivo se establecieron un conjunto de disposiciones respecto a las características que deben tener los alimentos, su forma y las condiciones para su expendio, los mecanismos de supervisión, entre otros aspectos a tomar en cuenta.

Un aspecto importante fue la decisión de cambiar el aspecto y contenido de unos módulos portátiles que se solían instalar en los pasillos de los centros de salud y que estaban repletos de productos ultraprocesados, dando un aspecto absolutamente desagradable con relación a las características del entorno sanitario. Asimismo, a través de esta norma se cambiaron las condiciones y reglas para acceder a los contratos de concesión de las máquinas dispensadoras, también instaladas, incluso, en los pisos de hospitalización. Resultaba absolutamente contradictorio que pacientes que están siendo tratados muchas veces por enfermedades crónicas no transmisibles derivadas de una malnutrición, estén expuestos en los mismos centros de salud al acoso del marketing para promover el consumo de productos poco saludables.

A través de la referida resolución, EsSalud estableció que:

7.1.1. En todas las instalaciones, propias o contratadas, en donde se brinden prestaciones a cargo de EsSalud (prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, prestaciones económicas, y prestaciones sociales), o se realicen actividades administrativas, educativas o de otra índole, se deben brindar alimentos saludables.

7.1.2. Los órganos centrales y desconcentrados, a través de sus titulares, socializan y sensibilizan a todos los trabajadores sobre el contenido del presente documento.

7.2. Disposiciones específicas

7.2.1. Obligaciones del proveedor

- a. Conocer y dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en esta normativa
- b. Cumplir con las normativas legales y sanitarias en el marco de la alimentación saludable, tales como: buenas prácticas de Principios generales de higiene (PGH), Programa de buenas prácticas de manipulación (BPM) y Programa de Higiene y Saneamiento (PHS) y otras que correspondan, de acuerdo con las disposiciones emanadas por el ente competente DIGESA o quien haga sus veces

- c. Ofertar alimentos elaborados cocinados a la plancha, horneados, hervidos, salteados o al vapor, de corresponder
- d. Utilizar agua segura para la preparación de los alimentos.
- e. Promover alimentos naturales o mínimamente procesados recomendados.
- f. Contar con personal capacitado en buenas prácticas de almacenamiento, manipulación de alimentos y apto para la manipulación, preparación y expendio de alimentos, además de contar con los documentos que se requieren para tal fin
- g. Capacitar a su personal periódicamente en los temas relacionados al fin que exige la naturaleza del proveedor
- h. Asegurar que el ambiente para la manipulación, preparación y/o expendio de alimentos, debe ser de uso exclusivo para esta actividad, no compartir con áreas de otro tipo, no estar próximos a áreas que puedan representar un riesgo de contaminación cruzada, no tener conexión directa con los servicios higiénicos, tanto del personal como para el público en general.
- i. Mantener en buen estado de conservación e higiene la estructura física donde se realice la manipulación, preparación y/o expendio de alimentos
- j. Emplear los ambientes donde se almacene, manipule y prepare alimentos para uso exclusivo.
- k. Supervisar periódicamente y adoptar las medidas de seguridad u otras que correspondan de detectarse alguna irregularidad en el contenido de los alimentos que se comercializan u ofrecen
- l. No colocar publicidad que promocióne directa o indirectamente el consumo de productos que no propicien una alimentación saludable
- m. No ofertar alimentos procesados que no consigne en su etiquetado el registro sanitario según corresponda a la naturaleza del producto
- n. No utilizar como ingrediente del alimento elaborado, ni ofertar alimentos procesados, que contengan advertencias publicitarias de forma octogonal en su etiquetado, en todas las instalaciones propias o contratadas, independiente de la modalidad o naturaleza del servicio, en que se oferte servicios de alimentación para los trabajadores de la institución o público en general

#### 7.2.2. Del control y vigilancia

- a. El Gerente de las Redes Prestacionales, Gerente/Director de las Redes asistencial o máxima autoridad del espacio donde se ubican cualquiera de los servicios ofrecidos por los proveedores, garantizar el desarrollo de inspecciones sanitarias a fin de verificar y exigir el cumplimiento de la presente Directiva.
- b. La inspección sanitaria es de dos tipos: programada e inopinada, la primera se da conocer al proveedor, con una anticipación de al menos 20 días; mientras que la inopinada no se da a conocer al proveedor y puede darse las veces que se considere necesario. Ambas inspecciones se realizarán al menos una vez al mes.

- c. Los titulares de los órganos centrales o desconcentrados designan al responsable de realizar las inspecciones sanitarias.
- d. En cada supervisión se elabora un informe con los hallazgos y recomendaciones, el mismo que se remite a las áreas competentes para las acciones correspondientes.

### 7.3. Disposiciones complementarias

- a. La presente directiva entra en vigor a partir del día siguiente de su aprobación.
- b. Para los contratos vigentes con los concesionarios o proveedores relacionados al objeto de regulación de la presente Directiva, las partes de mutuo acuerdo suscribirán adendas que incorporen como obligación el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Directiva, en la medida que no modifique las condiciones económicas contractuales iniciales. De no ser factible, se aplicarán a la renovación de contrato.
- c. En los nuevos contratos a suscribirse con los concesionarios o proveedores destinados a la provisión de alimentos dentro de las instalaciones propias o contratadas por EsSalud se incluirá una cláusula de responsabilidad de cumplimiento de las presentes disposiciones, señalando que su inobservancia es causal de resolución del contrato y de las penalidades a que hubiere lugar.

Como parte de la puesta en marcha de esta disposición, EsSalud implementó una iniciativa previa que permitía a grupos organizados de personas con discapacidad instalar y ofertar, en pequeños quioscos, una serie de productos dentro de sus instalaciones hospitalarias. La mayor parte de los productos que ofertaban eran ultraprocesados y con varios octógonos. Por esta razón, se desarrolló un interesante proyecto que consistió en reformular el concepto de dichos quioscos. Para ello, se construyeron “cochecitos saludables”, diseñados especialmente para facilitar y promover el expendio de alimentos saludables, pensando en las limitaciones físicas que suelen tener las personas que los atienden.

Paralelamente, se capacitó a los concesionarios de estos nuevos puntos de expendio de alimentos saludables, para lo cual, los profesionales en nutrición de EsSalud jugaron un papel muy importante. El resultado fue muy interesante, ya que los conductores de estos nuevos puntos de venta tenían el temor de que, al dejar de vender galletas, golosinas y bebidas azucaradas, sus ventas cayeran y su actividad deje de ser rentable. Sin embargo, esto no fue así, ya que el público respondió positivamente a esta nueva oferta de productos saludables.

Lamentablemente, el entusiasmo de EsSalud duró muy poco, ya que al volver a la normalidad luego de la pandemia de la COVID-19, se volvieron a expender en los dispensadores productos ultraprocesados, sin ningún control.

## 6.4 Promoción de la alimentación saludable en los cuarteles del Ejército del Perú (EP)

El Ejército peruano también se sumó a esta política estableciendo un conjunto de disposiciones que garantizan el expendio de alimentos saludables en todas sus instalaciones, así como la restricción a la oferta de productos no saludables. Mediante la Directiva N°002 X-6.a/15.00 se aprobaron las normas y disposiciones para la ejecución de actividades sobre alimentación y nutrición saludable en el Ejército del Perú a nivel

nacional. El objetivo es “contribuir a la mejora del estado nutricional de la población militar y derechohabientes, a fin de que adopten estilos de vida saludables y una cultura de prevención de enfermedades no transmisibles (Obesidad, Diabetes, Hipertensión Arterial, etc.)”<sup>5</sup>.

Al parecer, las instalaciones militares también fueron invadidas por intereses comerciales en la venta de productos no saludables. Esta norma establece principios fundamentales y conceptos que afianzan lo que se debe entender por alimentación saludable. Precisa que no solo se trata de evitar el expendio de productos con octógonos, sino que establece que el personal militar debe ser capacitado en aspectos nutricionales para garantizar su buen estado de salud. También, incluye en su ámbito de acción a los centros educativos que están bajo su jurisdicción. A continuación, mencionamos lo más destacado de la norma en referencia.

#### Disposiciones generales:

5.11. En las dependencias militares del Ejército se DEBEN ofertar alimentos saludables, basados en una alimentación variada que aporta la energía y todos los nutrientes esenciales que cada persona necesita para mantenerse sana permitiéndole una mejor calidad de vida en todas las etapas de vida.

5.12. Para desarrollar las actividades sobre alimentación y nutrición saludable en las dependencias militares, es importante que el personal de salud responsable inicie capacitando a los directores y/o jefes de cada unidad sobre aspectos generales de alimentación y nutrición, hábitos de alimentación e higiene, componentes nutricionales, calidad de los desayunos, almuerzos y cenas, alimentos que se expenden en las cafeterías, restaurantes, máquinas expendedoras (vendomatic), etc.

5.13. Los alimentos, bebidas y preparaciones culinarias que se brindan en los espacios de las dependencias militares e instituciones educativas deben ser o estar preparados con alimentos naturales o mínimamente procesados, de acuerdo al listado de alimentos y bebidas recomendadas en los quioscos, cafeterías y comedores escolares según los anexos N° 01 y anexo N° 02 de los a Resolución Ministerial N°195-2019/MINSA, que aprueba el Documento Técnico “Lineamientos para la Promoción y Protección de la alimentación saludable en las Instituciones educativas públicas y privadas de la educación básica” (MINSA, 2019b).

5.14. Para desarrollar las actividades sobre alimentación y nutrición saludable en las instituciones educativas del Ejército, es importante iniciar capacitando a los docentes sobre aspectos generales de alimentación y nutrición, hábitos de alimentación e higiene, contenido de las loncheras, calidad de los desayunos escolares, alimentos que se expenden en los quioscos escolares, ferias alimentarias, etc.

5.15. La promoción de refrigerios o loncheras nutritivas y saludables es una actividad que se convierte en espacios muy adecuados para enseñar de forma práctica y objetiva alimentación y nutrición. El refrigerio además de proporcionar energía y otros nutrientes ayuda a promover el consumo de alimentos producidos localmente, enseñar colores, olores, texturas y sabores, así como valores, identidad, solidaridad, respeto a los orígenes, revalorización de los productos locales y respeto a las costumbres culinarias de la zona.

5 Lamentablemente esta norma no ha sido publicada para su conocimiento general.

5.17. Los productos llevarán hasta cuatro octógonos de advertencia. Sin embargo, la ausencia de estos en los empaques no significa que sean saludables, solo que los productos no llegan a los parámetros técnicos.

5.24. Un ambiente de trabajo saludable es esencial, no solo para lograr la salud de los trabajadores, sino también para hacer un aporte positivo a la productividad, la motivación laboral, el espíritu de trabajo, la satisfacción en el trabajo y la calidad de vida en general. Es importante que se desarrollen habilidades, y responsabilidades personales y colectivas relacionadas con la gestión de la salud, la seguridad, el autocuidado y el desarrollo personal de los trabajadores, sus organizaciones y las comunidades de su entorno.

Incluso, esta disposición establece un mecanismo de supervisión para garantizar el cumplimiento de la norma.

Comando de Salud del Ejército:

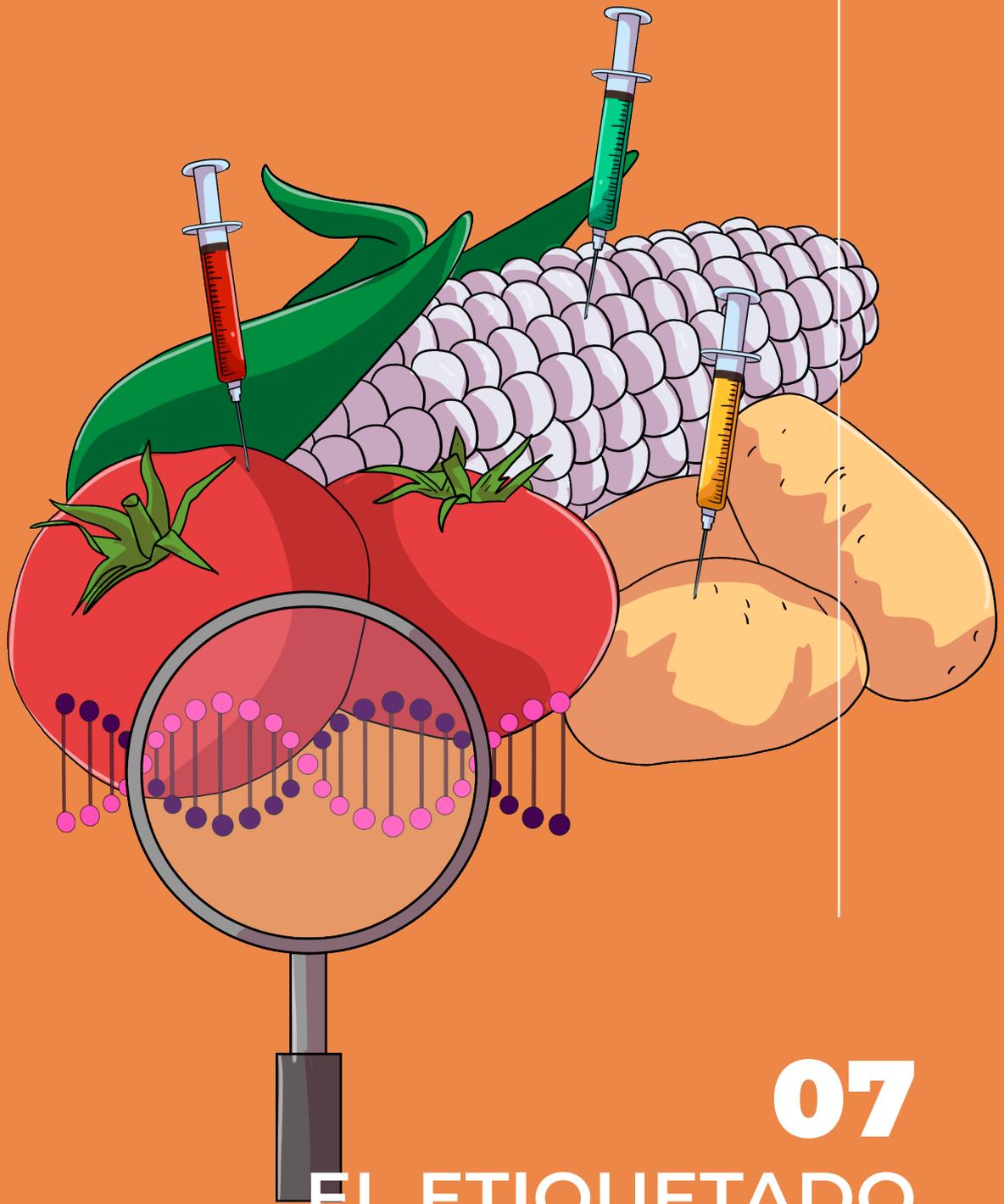
6.2. Verificar a través del Sistema de Inspectoría del Ejército, el cumplimiento de las disposiciones dadas en la presente Directiva, particularmente durante las visitas de inspección que se realizan a las diferentes dependencias del Ejército a nivel nacional.

Comando de Salud del Ejército:

Al Comando de Salud del Ejército se le ha encargado un conjunto de responsabilidades, entre las que podemos destacar las siguientes:

6.5.5. En las cafeterías y comedores revisar los contratos con los concesionarios, en donde considere un profesional nutricionista colegiado y habilitado, quien se hará cargo de la confección, programación, planificación y supervisión de los menús y de las dietas balanceadas tomando en cuenta la composición de los alimentos y adecuadas para el personal militar y civil, priorizando el grupo poblacional con sobrepeso y obesidad.

6.5.6. Revisar los contratos de arrendamiento que se suscriban con los proveedores de las máquinas expendedoras de alimentos y bebidas considerando el expendio de alimentos saludables sujetas a los criterios establecidos en la Resolución Ministerial N° 195-2019/MINSA, que aprueba el Documento Técnico Lineamientos para la Promoción y Protección de la alimentación saludable en las Instituciones educativas públicas y privadas de la educación básica.



# 07 EL ETIQUETADO DE PRODUCTOS TRANSGÉNICOS

## 7. La necesidad de regular los entornos obesogénicos

El Perú, junto a otros países de la región como Ecuador, Brasil y Bolivia, ha venido impulsando el etiquetado de los productos con contenido transgénico. Como vimos antes, la revelación de este dato se considera importante para que los consumidores adopten decisiones de compra y consumo debidamente informado.

El etiquetado de los productos con contenido transgénicos busca garantizar la soberanía del consumidor para tomar decisiones basadas en información. Ocultar un hecho tan relevante como el que un alimento es producto de una transformación genética, colisiona el derecho a estar informados al momento de tomar decisiones. Los motivos por los que las personas podrían preferir no consumir alimentos con contenido transgénicos son variados e incluyen argumentos científicos, posiciones éticas, políticas, de tipo ambiental o por considerarlos con un alto riesgo para su salud.

Basado en ese derecho a la información contenido en el artículo 65° de la Constitución Política del Perú, en el año 2009, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC) presentó una denuncia contra Supermercados Peruanos S.A. y Distribuidora Gumi S.A.C. por no consignar en los envases que el aceite BUNGE importado de Brasil era elaborado con soya transgénica. Esto quedó demostrado con los propios envases de la misma marca brasilera cuando se vendían en el mercado de origen en los que sí se indicaba que tenían ingredientes transgénicos. Para entonces, regía la Norma de Protección del Consumidor, aprobada por Decreto Legislativo N°716. Aunque no tenía disposición expresa sobre el etiquetado de transgénicos, sí reconocía el derecho de los consumidores a la información (Presidencia de la República del Perú, 1991a).

El Indecopi declaró fundada esta denuncia y estableció con carácter general la obligación de consignar en las etiquetas el contenido de transgénicos u organismos genéticamente modificados, ya que esta es una información relevante para los consumidores.

La condición transgénica de los insumos empleados en la elaboración de alimentos procesados constituye información relevante para adoptar una decisión de consumo informada en el marco de los artículos 5°, literal b) y 15° del Decreto Legislativo N° 716. La relevancia en el caso de los alimentos transgénicos se sustenta en el principio precautorio, en mérito al cual son los consumidores quienes deben decidir si asumen los eventuales riesgos de su consumo. En consecuencia, los proveedores están obligados a brindar dicha información al consumidor al margen de si esta información forma parte o no de la regulación técnica de rotulado de alimentos.

A través de una resolución complementaria, Indecopi (2010) aclaró lo siguiente:

- (i) El deber de informar la condición transgénica de los componentes de un alimento envasado será exigible a los proveedores a partir del día siguiente de la publicación de la resolución 936-2010/SC2-INDECOPI. No es aplicable a aquellos productos fabricados o importados previamente, que se encuentran en stock o en tránsito- debidamente acreditados – ni a su comercialización posterior.
- (ii) La aplicación señalada en el punto precedente es extensiva a Supermercados Peruanos S.A. y a Distribuidora Gumi S.A.C. al igual que a la generalidad de los proveedores de alimentos envasados.
- (iii) En caso se presente una demanda de información sobre productos en stock o en tránsito los proveedores podrán oponer la fecha de ingreso al país de las unidades materia de consulta, identificando el lote de producción respectivo.

Con esta finalidad, la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia de Indecopi solicitó al Consejo Directivo del Indecopi la publicación de la resolución de conformidad con el artículo 43° del Decreto Legislativo N°807.

Lamentablemente, el Consejo Directivo del Indecopi nunca publicó esta resolución. Con ello no solo desató un pedido de la máxima instancia resolutoria de su institución, sino que bloqueó la posibilidad de poner en vigencia el etiquetado de transgénicos desde el año 2010. Con esto, se dio pie a una campaña de bloqueo sistemático de un sector de la industria para ocultar esta información relevante a los consumidores.

Ante esta falta de firmeza del Consejo Directivo del Indecopi presidido por el señor Jaime Thorne, el Congreso de la República, al aprobar el Código de Protección y Defensa del Consumidor CPDC, incorporó el artículo 37°, Etiquetado de alimentos genéticamente modificados, estableciendo que “Los alimentos que incorporen componentes genéticamente modificados deben indicarlos en sus etiquetas”. En realidad, esta disposición no hubiese sido necesaria si el Indecopi hubiera cumplido con publicar la resolución que establecía el carácter general de etiquetar los productos genéticamente modificados al considerar que esta es una información relevante para los consumidores.

En la cuarta disposición del CPDC, se señala el plazo a partir del cual todos los proveedores tenían que informar el contenido de transgénicos de sus productos. Se indica textualmente que “el presente Código entra en vigor a los treinta (30) días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano, con excepción de los señalados en los párrafos siguientes. Los artículos 36° y 37° entran en vigor al ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la entrada en vigor del presente Código”. Esto significa que el etiquetado de transgénicos es obligatorio desde el día 30 de marzo de 2011 y así se ha establecido en diversas resoluciones de Indecopi. En consecuencia, todos los productos que contienen elementos o insumos transgénicos están obligados a informarlo a los consumidores en sus etiquetas.

### 7.1 El intento de la industria de boicotear el etiquetado de transgénicos

La industria siempre ha sido renuente a mostrar el contenido de transgénicos en sus etiquetas.

Un fenómeno comercial curioso es que algunas de estas empresas instaladas en Perú, con plantas productivas en Lima, fabrican y venden los mismos productos con las mismas marcas a países vecinos como Ecuador donde cumplen con la leyenda “Contiene transgénicos” en sus etiquetas (Delgado et al., 2022).

El primer argumento que esgrimió un sector de la industria para no cumplir con el etiquetado de transgénicos fue que se requería de un reglamento. De hecho, el gobierno creó una comisión encargada de elaborar el reglamento del CPDC (Presidencia del Consejo de Ministros, 2010). Sin embargo, el artículo 37° del CPDC establece claramente que cualquier producto que contenga elementos genéticamente modificados debe consignarlo en sus etiquetas. Pese a esto, algunos sectores del gobierno, ante la presión de la industria, pretendieron aprobar un reglamento que violaría abiertamente el Código al establecer que solo sería obligatorio el etiquetado de transgénicos si este supera el 3% de su contenido. Curiosamente, esta propuesta fue respaldada por el MINSA (DIGESA, 2022) y diversos ministerios del sector de la producción, pese a que contraviene un principio elemental de la jerarquía de las normas, que impide a un reglamento modificar una ley. Además, una disposición como esa privaría del derecho que tienen los consumidores de conocer lo que están comiendo.

Lo mismo hizo la industria en Brasil y lograron que el Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento emitiera el Decreto Federal N°4.680/2003, mediante el cual se estableció un límite o umbral de 1%, solo a partir del cual las empresas estarían obligadas a etiquetar los productos transgénicos (Gobierno Federal de Brasil, 2003). Sin embargo, esta norma

fue declarada contraria a la ley, luego de una acción legal (Ag. Reg. Reclamación 14.859 Distrito Federal) iniciada por el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor IDEC. Frente a esto, el Supremo Tribunal Federal (2016) emitió una sentencia (07/03/2017) disponiendo la “obligación de etiquetado de alimentos que contienen productos genéticamente modificados en cualquier porcentaje” haciendo prevalecer el derecho a la información previsto en el Código de Protección al Consumidor (Congreso Nacional, 1990).

Ahora, la industria en el Perú no solo pretende quedar exonerada a partir de un umbral de 1% de contenido de transgénicos, sino que ha subido esa valla a 3% de transgénicos, con lo cual ningún producto transgénico sería etiquetado. Sin embargo, insistimos que fijar un límite o umbral contraviene al Código de Protección y Defensa del Consumidor. Esto implicaría violar el derecho de información de los consumidores y garantizaría el derecho de las empresas de ocultar la información, obligando a las personas a comer a ciegas.

## **7.2 Las resoluciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi)**

Todos los pronunciamientos del Indecopi hasta la fecha han sido el resultado de denuncias de parte, pero nunca por intervención de oficio de la autoridad. Al parecer, este tema aún le resulta sensible o de poco interés. Sin embargo, es destacable que recientemente haya publicado en el diario oficial las resoluciones N°2051-2019/SPC-INDECOPI (INDECOPI, 2022a) y N°2304-2019/SPC-INDECOPI (INDECOPI, 2022b) de la Sala Especializada en Protección del Consumidor sobre etiquetado de alimentos genéticamente modificados, marcando una posición pública al respecto. Todos los procesos se iniciaron a partir de la evidencia de que los mismos productos, cuando se venden en otros países (Brasil y/o Ecuador), eran etiquetados como transgénicos, pero cuando se comercializan en el Perú dicha información se ocultaba. Incluso, como ya mencionamos, hay productos transgénicos que se producen en el Perú y solo son etiquetados como tales cuando se exportan a países en los que se exige dicho etiquetado, pese a que la legislación peruana obliga a consignar dicha información.

Más recientemente Indecopi emitió tres resoluciones por denuncias presentadas por Jaime Delgado Zegarra respecto a los productos Pringles Original (bocadito a base de papa sabor original), Bubbalo Sparkies (caramelos masticables sabores a frutas surtidas maranja, limón, fresa, banana, cereza, uva) y palomitas de maíz para microonda sabor natural marca ACT II por contener componentes transgénicos y no señalarlo en sus etiquetas. Mediante resoluciones N°1040-2022/PS3, N°1385-2022/PS3 y N°1384-2022/PS3, el Órgano Resolutivo de Procedimientos Sumarísimos de Protección del Consumidor N° 3 Sede Lima Sur del Indecopi, que actúa como primera instancia, ordenó a las empresas que comercializan dichos productos a que, en un plazo de treinta (30) días hábiles, deban:

- (i) consignar dentro de la cara de visualización principal del empaque del producto, que este contiene insumos transgénicos utilizados para su fabricación y
- (ii) precisar en la parte de “ingredientes” qué insumo se configura como transgénico.

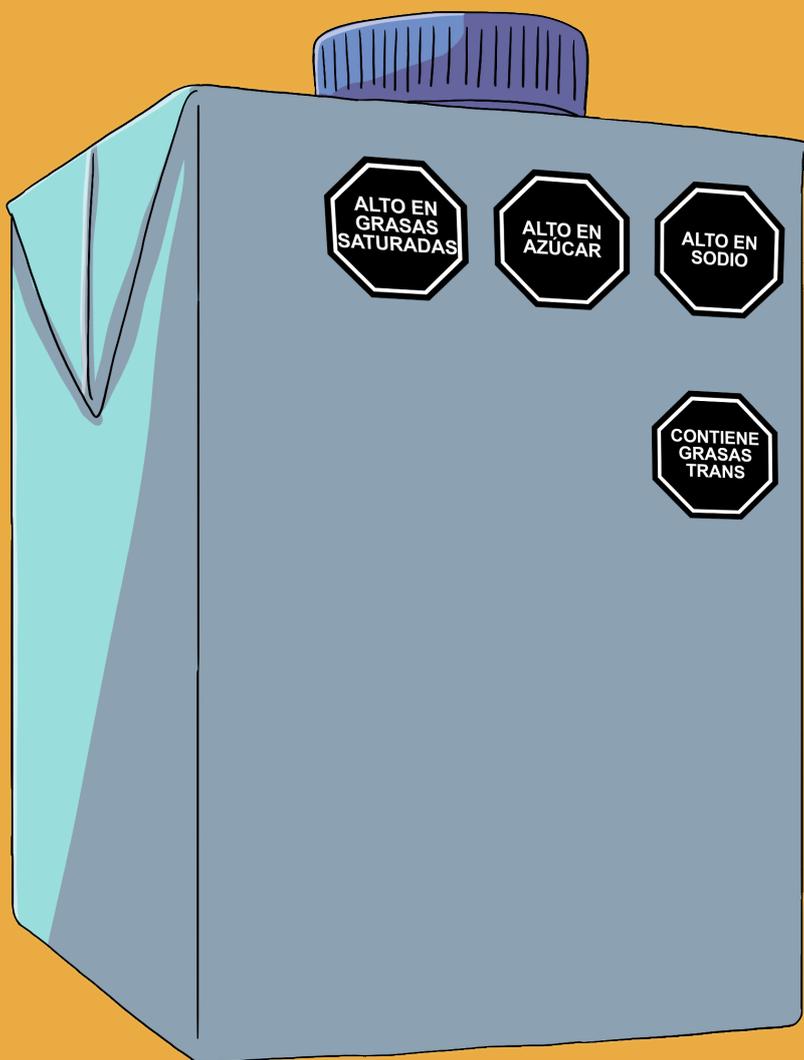
En este y anteriores procesos, el Indecopi ha establecido la forma idónea de consignar la información del contenido de transgénico de los productos en cuestión, señalando que:

- (i) El tamaño de la letra de la indicación debe consignarse en la cara de visualización principal. Debe ser similar a la utilizada para informar sobre el contenido neto del producto, así como su ubicación debe ser tal que permita al consumidor identificar claramente dicha característica en el empaque.

- (ii) El color que se utiliza para consignar dicha indicación deberá ser notoriamente distinto al color empleado para rotular la mayor parte del empaque; ello con a la finalidad que el mensaje no sea vea opacado dentro de la etiqueta.
- (iii) La frase por consignar en la cara de visualización principal deberá permitir dar a conocer claramente a los consumidores la utilización de un insumo transgénico para la elaboración de un producto, estando prohibido el empleo de iniciales o cualquier tipo de abreviatura que impida u obstaculice el entendimiento de esta característica. Para la precisión referida a la parte de “ingredientes”, el proveedor deberá consignar la palabra “TRANSGÉNICO” al costado del componente que tiene dicha característica, tal como lo indicó para su producto comercializado en Ecuador.

De esta manera, el Indecopi ha zanjado una discusión a partir del argumento de la industria que sostenía que el artículo 37° del CPDC no estaba en vigencia porque aún no se ha reglamentado, cuando se estableció con claridad que la norma es autoaplicativa y no está condicionada a reglamento alguno. En la Cuarta Disposición Complementaria Final del CPDC, el Indecopi fue muy preciso al señalar que dicho artículo entraría en vigor en un plazo de 180 días calendario contabilizados a partir de la entrada de vigencia del Código. Por otra parte, la Tercera Disposición Complementaria Final recalcó que el Poder Ejecutivo precisará las disposiciones reglamentarias del referido artículo. No obstante, ello no condiciona la vigencia de la mencionada norma legal a la emisión de un reglamento.

Lamentablemente, hasta la fecha, el Indecopi no ha ejercido una labor de supervisión de oficio para exigir el cumplimiento de esta disposición. Por ello, existe un evidente incumplimiento de la norma en muchos productos que se comercializan en nuestro país.



# 08

## LA NECESIDAD DE MEJORAR EL SISTEMA DE ETIQUETADO EN LOS ALIMENTOS

## 8. La necesidad de mejorar el sistema de etiquetado en los alimentos

Uno de los problemas más destacados es que en el Perú no es obligatorio el etiquetado nutricional, salvo cuando se le atribuye una condición especial al producto. En cambio, sí es obligatorio colocar una relación de cada uno de los ingredientes o componentes del producto, en orden decreciente. Así está señalado en los artículos 32° al 36° del Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas (Presidencia de la República del Perú, 1998), donde se establece que:

- » Los alimentos deben llevar en su etiquetado de manera destacada la denominación que refleje su verdadera naturaleza, sin generar confusión ni engaño al consumidor.
- » Las alegaciones saludables deben sustentarse de acuerdo con la legislación sobre la materia o en su defecto a lo establecido en el Codex Alimentarius.
- » Los alimentos modificados por sustracción, sustitución o adición de ingredientes solo pueden utilizar la denominación de los productos originales cuando lo permita la legislación sobre la materia o en su defecto el Codex Alimentarius.
- » Los proveedores que ofrezcan alimentos orgánicos deben ser debidamente certificados y deben identificarlos claramente en las etiquetas, envases y los medios de información directos o indirectos.
- » Cuando un alimento contenga un tipo de grasa considerada trans debe advertirlo en su etiqueta, así como su porcentaje.
- » Los alimentos que incorporen componentes genéticamente modificados deben indicarlo en sus etiquetas.

El etiquetado de los alimentos es una herramienta que permite a las personas informarse de qué están hechos los productos envasados. Como vimos, es obligación declarar la lista de ingredientes guardando un orden decreciente, de mayor a menor, es decir, comenzando por aquel componente que tiene mayor porcentaje hasta el que tiene el menor porcentaje o cantidad.

Sin embargo, no siempre es obligatoria la consignación del porcentaje o cantidad de cada uno de los componentes. Esta situación trae consigo el frecuente uso de estrategias que inducen a error a los consumidores, pues hay productos que destacan alguna denominación alusiva a un componente específico como miel, fruta, chocolate, natural, etc., ampliamente valorados por la población como si fuera uno de los ingredientes principales, cuando en realidad, al revisar el orden en el que se ubican los ingredientes en la lista, aparecen al final casi como un saborizante.

En algo ayudó el artículo 32° del CPDC al indicar que “los alimentos deben llevar en su etiquetado de manera destacada la denominación que refleje su verdadera naturaleza, sin generar confusión ni engaño al consumidor”. Pero esto no es suficiente, primero porque no hay una buena fiscalización respecto a la correspondencia entre la denominación y la verdadera naturaleza del producto. Segundo, porque, aunque la haya, esta no suele estar destacada como dispone la norma; y, tercero, porque se anteponen a la denominación frases e imágenes que evocan otro concepto del producto e inducen a error. Así, por ejemplo, colocan una enorme abeja rociando de miel a un cereal, como si este fuera el principal componente para endulzarlo, pero resulta que apenas tiene 1% o menos, pero sí tiene 40% de azúcar. Entonces, aunque la denominación señale “cereal con sabor a miel”, las imágenes transmiten otra cosa.

Por esta razón, debe mejorarse la norma. Esta debe establecer que no pueden destacarse imágenes, frases o denominaciones que no sean los que contengan los productos en mayor proporción. Otro problema grave de la legislación peruana es la falta de obligatoriedad del etiquetado nutricional, es decir, aquel que señala los principales nutrientes, su cantidad y porcentaje en el producto, tales como azúcar, grasas, etc. Esto trae como consecuencia que no tenemos forma de saber si le corresponde o no incluir en algunos productos que no las tienen, las advertencias u octógonos de alto en azúcar, sodio, grasas. El problema es que no hay posibilidad de sancionar esta omisión, ya que la ley no los obliga, en forma expresa, a colocar una tabla nutricional, salvo cuando se hacen alegaciones saludables.

Al no ser obligatorio el uso de la información nutricional estandarizada, se presenta otro problema. Las empresas colocan la información siguiendo sus propios criterios y gustos. Así, por ejemplo, al referirse al azúcar, mientras que unas empresas hablan de azúcares totales otras indican azúcares añadidas; mientras que unas hablan de calorías o kilocalorías otras se refieren a las grasas como grasas totales y algunas pocos precisan que tipo de grasas tienen sus productos. Sobre la referencia a una cantidad determinada, unas empresas se refieren al tamaño de sus propias porciones; otras hacen la referencia a 100 gramos o mililitros. Como resultado de ésto, no existe forma para un consumidor que no tenga formación nutricional, ni experiencia en el análisis de información nutricional, saber con certeza si está frente a un producto alto en azúcar, sodio, grasas, etc. Por ello, es el etiquetado frontal de advertencia una importante necesidad de información.

El Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas establece en su artículo 117° que el contenido del rotulado debe ceñirse a las disposiciones de la Norma Metrológica Peruana de Rotulado de Productos Envasados y contener la siguiente información mínima:

- a. Nombre del producto
- b. Declaración de los ingredientes y aditivos empleados en la elaboración del producto
- c. Nombre y dirección del fabricante
- d. Nombre, razón social y dirección del importador, lo que podrá figurar en etiqueta adicional
- e. Número de Registro Sanitario
- f. Fecha de vencimiento, cuando el producto lo requiera con arreglo a lo que establece el Codex Alimentarius o la norma sanitaria peruana que le es aplicable
- g. Código o clave del lote
- h. Condiciones especiales de conservación, cuando el producto lo requiera

Por su parte, la Norma Técnica Peruana (NTP 209.038 de Alimentos Envasados), que es de carácter referencial como cualquier otra norma técnica (INDECOPI, 2009) dispone respecto a la lista de ingredientes lo siguiente:

- 6.1.2.1. Deberá figurar en la etiqueta una lista de ingredientes a excepción de alimentos de un único ingrediente.
- 6.1.2.2. La lista de ingredientes deberá ir encabezada o precedida por un título apropiado que consista en el término “ingredientes” o lo incluya.
- 6.1.2.3. Deberá enumerarse todos los ingredientes por orden decreciente de peso inicial (m/m) en el momento de la fabricación del alimento.

### 6.2.1. Declaración cuantitativa de los ingredientes:

6.2.1.1. En todo alimento que se venda como mezcla o combinación, se declarará el porcentaje de insumo, con respecto al peso o al volumen de cada ingrediente al momento de la elaboración del alimento (incluyendo los ingredientes compuestos o categorías de ingredientes) y:

(a) Se enfatiza en la etiqueta por medio de palabras, imágenes o gráficos.

(b) Sino figura el nombre del alimento, es esencial caracterizar al alimento y así los consumidores sabrán su presencia en el alimento. De esta manera, no se omite de la declaración cuantitativa de ingredientes ni se engaña o lleva al error a los consumidores.

Tales revelaciones no se requieren cuando:

(c) El ingrediente es utilizado en pequeñas cantidades para propósitos aromatizantes.

(d) En normas específicas aplicables a los productos que estén en conflicto con los requisitos aquí descritos.

Respecto al apartado 6.2.1.1. (a):

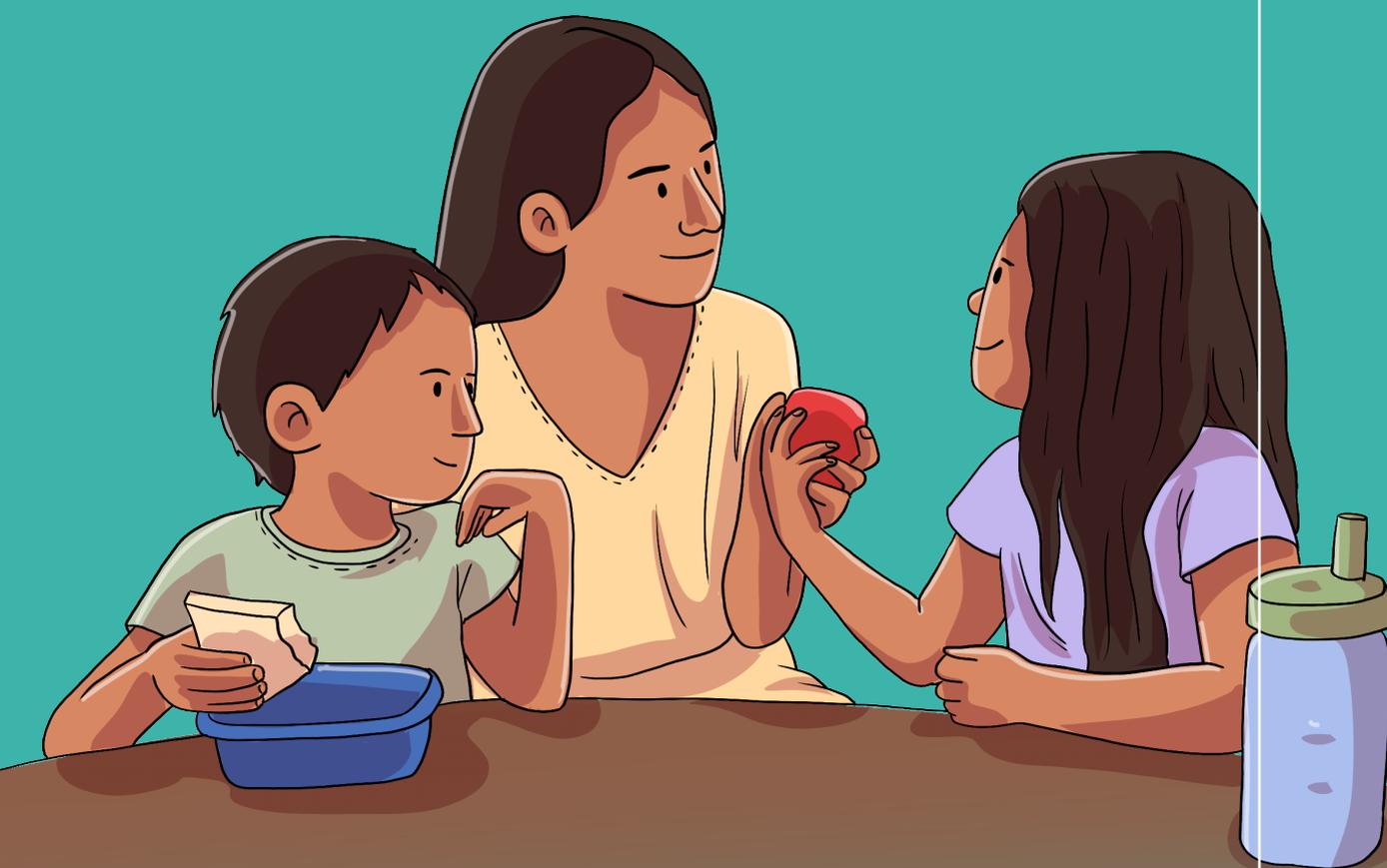
(e) La referencia en el nombre del alimento a un determinado ingrediente o categoría de ingredientes no implicará de por sí el requerir una declaración cuantitativa de ingredientes si es que:

La referencia no conducirá a error o engañará, o no es probable que cree una impresión errónea en el consumidor respecto a la naturaleza del alimento, porque la variación entre productos de la cantidad del ingrediente o ingredientes no es necesaria para caracterizar al alimento o distinguirlo de alimentos similares.

6.2.1.2. La información requerida en el apartado 6.2.1.1. será declarada en la etiqueta del producto como un porcentaje numérico.

El porcentaje de insumo por peso o volumen, como fuera apropiado, de cada ingrediente tal, se dará en la etiqueta muy cerca de las palabras o imágenes o gráficos que destacan el ingrediente particular, o al lado del nombre común del alimento, o adyacente a cada ingrediente apropiado enumerado en la lista de ingredientes como un porcentaje mínimo cuando el énfasis es sobre la presencia del ingrediente, y como un porcentaje máximo cuando el énfasis es sobre el bajo nivel del ingrediente.

Por tales consideraciones es muy importante establecer un etiquetado nutricional obligatorio y estandarizado en el Perú. El no contar con un etiquetado nutricional obligatorio y estandarizado dificulta la supervisión del cumplimiento de la Ley N°30021. Sin ello no puede determinarse fácilmente, si al producto le corresponde o no colocar alguna advertencia u octógono respecto al azúcar, sodio, grasas saturadas y grasas trans. Es lamentable que el MINSA no le haya prestado atención a esta deficiencia regulatoria y no haya aprobado aún este etiquetado nutricional obligatorio. Esperamos que lo haga pronto.



# 09

## LA NECESIDAD DE FORTALECER LA EDUCACIÓN ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

## 9. La necesidad de fortalecer la educación alimentaria y nutricional

La malnutrición es un problema que afecta a casi todos los países, ocasionando una serie de problemas de salud, no solo por la desnutrición y anemia, sino también por el sobrepeso y obesidad asociados al consumo de productos ultraprocesados y la enorme influencia publicitaria de las empresas que los producen y promueven. Seguramente todos estemos de acuerdo en la necesidad de educar a los consumidores, especialmente a las niñas, niños y adolescentes sobre la adecuada forma de alimentarse. El problema es cómo lo hacemos de manera exitosa y en el plazo más corto posible para enfrentar este problema de salud pública. Se supone que los contenidos educativos incluyen, desde hace varias décadas, conceptos fundamentales de la alimentación y nutrición, pero al parecer esto no ha dado ningún resultado en la mayoría de los países, ya sea porque ni los métodos ni las estrategias de enseñanza han sido correctos o porque la influencia de la industria es muchísimo más grande.

Si por los resultados tuvieran que medirse las cosas, podemos decir que los intentos por educar nutricionalmente a los alumnos no han funcionado, pues el consumo de productos ultraprocesados es cada vez mayor. Los índices de sobrepeso y obesidad han crecido como nunca y las enfermedades crónicas derivadas de la malnutrición se han potenciado como jamás en la historia de la humanidad. La Ley N°30021 ha establecido disposiciones respecto de la educación nutricional y el expendio de alimentos en los centros educativos. El artículo 4° referido a la promoción de la educación nutricional, precisa lo siguiente:

- 4.1. El Ministerio de Educación promueve la enseñanza de la alimentación saludable. Incorpora en el diseño curricular nacional de la educación básica regular y de la educación no escolarizada, programas de promoción de hábitos alimentarios que contribuyan a mejorar los niveles de nutrición.
- 4.2. El Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio de Educación, realiza campañas y charlas informativas para promover la alimentación saludable y mejorar los hábitos alimentarios de la población, dirigidas especialmente a los alumnos y padres de familia.
- 4.3. El Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud difunden y promocionan a nivel nacional, en los medios de comunicación masiva, las ventajas de la alimentación saludable y el consumo de alimentos naturales con alto contenido nutricional.

Por otra parte, el artículo 6°, ya mencionado, establece disposiciones sobre los ambientes y la promoción de una alimentación saludable, destacando el numeral 6.2 que establece que los quioscos y comedores escolares deben brindar, exclusivamente, alimentos saludables. Por su parte, el artículo 3° contiene un glosario de definiciones que, cuando se refiere al significado de alimentación saludable, señala que “es una alimentación variada preferentemente en estado natural o con procesamiento mínimo, que aporta energía y todos los nutrientes para mantenerse sana, permitiéndole tener una mejor calidad de vida en todas las edades”. Estas disposiciones, por lo menos en el papel, brindan el marco suficiente para garantizar una alimentación saludable y educación nutricional en las escuelas de todo el país. Sin embargo, no siempre lo colocado en las normas se refleja en acciones y estrategias de intervención apropiadas para darle plena vigencia a la norma.

### 9.1 Factores que no contribuyen a la educación nutricional

Existen varios factores adversos que se contraponen y hasta compiten con los intentos de hacer educación nutricional. Estos se pueden clasificarse entre aquellos que suceden fuera y dentro de la escuela.

### 9.1.1 Fuera de la escuela

Los principales son los siguientes:

- » La disponibilidad de productos procesados y ultraprocesados que han llenado todos los espacios de la ciudad, los paneles publicitarios en la calle, los productos exhibiéndose y promocionándose en tiendas, bodegas, supermercados, quioscos, etc.
- » La promoción millonaria de estos productos en todos los medios de comunicación, radio, televisión, redes sociales, cine, etc.
- » El posicionamiento que han logrado en la mente y el paladar de los consumidores, convirtiéndose en parte de sus hábitos y su propia cultura.
- » La presencia y abundancia de estos productos en los propios hogares, promovidos por los mismos padres, constituyendo un ejemplo a imitar por sus niños y niñas.
- » Muchos productos dañinos están posicionados en el marco institucional como si fueran básicos y saludables. Un ejemplo es el azúcar que aparece de la canasta de productos básicos de primera necesidad o en las ayudas alimentarias a población vulnerable.
- » Casi nadie le hace promoción a la alimentación saludable, al consumo de frutas y verduras, agua, menestras, etc. Y si se hace, no se utilizan técnicas de comunicación adecuadas. Mientras la industria busca llegar a las sensaciones, emociones y experiencias de las niñas, niños o adolescentes, las pocas autoridades que ocasionalmente se animan a promocionar alimentos saludables, buscan llegar a su raciocinio y su lógica.
- » La industria de bebidas azucaradas e incluso bebidas alcohólicas, es la principal patrocinadora de actividades deportivas de gran aceptación pública como el fútbol. Hacen exhibir y ostentar sus marcas a los propios jugadores, muchas veces, ídolos de la niñez y juventud. Con ello, se transmite un mensaje nefasto, puesto que si ese jugador tan exitoso, de tan buen estado físico y de salud, promociona una marca de bebida azucarada, debe ser porque es buena y no afecta la salud.

### 9.1.2 Dentro de la escuela

Los más importantes son los siguientes:

- » Los productos procesados y ultraprocesados se exhiben, promocionan y venden en las propias escuelas y, muchas veces, hasta son promocionados por los propios docentes. Esto constituye una pésima señal para los alumnos que entienden que eso está validado y respaldado por su centro educativo y sus maestros. En consecuencia, es normal y correcto que así sea.
- » La industria alimentaria desarrolla estrategias para ingresar a las escuelas de diferentes y efectivas formas, auspiciando eventos deportivos, promoviendo visitas de los alumnos a sus plantas procesadoras o embotelladoras, etc. Entonces, ¿cómo el niño podría pensar que sus productos son dañinos si son aceptados y apoyados por sus educadores?

- » Muchas veces, la propia industria introduce materiales educativos, promocionando supuestamente la buena nutrición o la actividad física, pero al mismo tiempo hacen publicidad a sus propias marcas.
- » Los alumnos vienen con una idea preconcebida desde sus hogares, en las que se les enseña que lo normal es consumir bebidas azucaradas y todos los productos ultraprocesados que conocemos.
- » Los pocos intentos que se hacen en los centros educativos por educar a las niñas, niños y adolescentes en alimentación saludable suelen partir de conocimientos teóricos y dirigidos, principalmente, a su sentido racional, teniendo un efecto muy limitado en el cambio de sus hábitos alimenticios. Como resultado, la población sabe que es comida chatarra, pero la sigue consumiendo.

## 9.2 Consideraciones previas para tener en cuenta y errores que se suelen cometer

Antes de iniciar cualquier análisis o formular propuestas pedagógicas, ya sea de contenido o metodológicas, es importante comprender cómo funciona el sistema educativo. Para ello, se debe considerar que:

- » Los docentes son los dueños del aula. Ellos deciden qué se hace y cómo se hacen las cosas en el aula. Si bien tienen un programa curricular y unos lineamientos metodológicos, deciden, en gran medida, todo lo que va a suceder en el aula.
- » Muchos docentes tienen resistencia a aceptar que alguien venga a enseñarles o imponerles temas que no estén previa y claramente establecidos en sus programas.
- » Los docentes no tienen formación nutricional especializada, más que algunos aspectos generales y bastante teóricos porque la educación magisterial en el Perú no la incluye como parte de la curricula de formación docente.
- » Muchos docentes tienen sobrepeso u obesidad porque no practican hábitos saludables. Entonces, no son tan buen ejemplo para sus propios alumnos cuando abordan el tema de la alimentación saludable y/o la promoción de la actividad física.
- » Los sistemas educativos aún no cuentan con contenidos ni programas metodológicos de educación nutricional y promoción de la alimentación saludable.

Cuando se pretende introducir una nueva temática en la curricular escolar, ya sean temas de género, medio ambiente, alimentación saludable, derechos del consumidor, violencia familiar, tránsito y transporte, etc. suelen proponerse como un nuevo curso colisionando con la forma en la que planifican los docentes. No se pueden crear nuevos cursos o materias cada vez que emerge un tema, por más importante que sea. Lo que corresponde es insertar el nuevo tema como parte de un eje transversal en las materias que corresponda o en las más afines para alcanzar las competencias previamente establecidas en el plan educativo, por ejemplo, aquellas que aluden a una vida saludable. Y si no las hay, habrá que incorporarlas. También, suele cometerse el error de hacerles puente a los profesores, pasar por encima de ellos y organizar charlas con personal ajeno a la institución educativa. Eso es un grave error porque no garantiza continuidad y empoderamiento de parte de los docentes. Las charlas se pueden hacer una vez y ¿después qué?

Lo que corresponde es capacitar y formar a los docentes en el tema que se trate, dotarlos de los contenidos, metodologías y materiales necesarios para que puedan aplicarlos directamente en el aula y fortalecer sus capacidades. Esa es la única garantía que el programa educativo sea sostenible en el tiempo. Hay que empoderar al docente, convertirlo en artífice y actor clave del proceso de cambio.

### 9.3 Descubrir y disfrutar de la buena comida

Las generaciones que hemos tenido el privilegio de tener una buena y variada cocina en casa hemos visto a nuestras madres o padres cocinar delante de nosotros sintiendo los aromas, sabores y texturas, que no solo nos dan satisfacción al paladar, sino que nos transportan a experiencias agradables de comer en buena compañía. Es como nuestra lengua materna, la aprendimos casi sin estudiarla. Nunca necesitamos de una clase de alimentación saludable en la escuela porque lo aprendíamos en casa. Hoy, las nuevas generaciones han sido bombardeadas por la publicidad y el marketing de la comida chatarra. Actualmente, mucha gente no tiene tiempo para cocinar o simplemente no sabe cocinar y solo tiene a su disposición comidas rápidas o nuggets para su almuerzo o cena. Hoy que tanta gente ha reemplazado el agua por bebidas azucaradas es cuando necesitamos hablar de nutrición en las escuelas para cambiar esos hábitos de consumo y salvar millones de vidas.

Por eso, el reto en las aulas no solo es brindar conocimientos e información sobre alimentación saludable. El verdadero reto es hacer que las niñas, niños y adolescentes compartan experiencias de alimentación que sean placenteras, memorables para que aprendan a disfrutar de la enorme biodiversidad que nos ofrece la verdadera comida. El reto es reeducar el paladar y los gustos, lo que implica, introducir la cocina y la comida en el aula.

### 9.4 Los huertos escolares son el complemento perfecto de la educación nutricional

Los huertos escolares son un instrumento muy importante para la educación nutricional, porque solo cuando los alumnos conocen y participan del origen de los alimentos de verdad, pueden valorarlos y disfrutarlos en el paladar.

A través de los huertos escolares, se busca:

Que el escolar tenga una actitud positiva hacia la práctica de la agricultura, desarrolle su capacidad de entender las relaciones de causa y efecto; analice la producción, los sistemas alimentarios, conozca la biodiversidad y las múltiples funciones del alimento; las prácticas culturales y la importancia de los recursos naturales (Mendiola & Delgado, 2020).

Para la FAO (2010) los huertos escolares representan una nueva forma de aprendizaje, porque promueven procesos de enseñanza multidimensionales y multisectoriales, en los que es posible aprender desde la experimentación y la práctica (FAO, 2010). Además de matemática, biología, ecología, ciencias, sociales y comunicación, los huertos escolares ofrecen la oportunidad de aprender de alimentación saludable y nutrición, y ofrecen productos frescos para los almuerzos y quioscos escolares.

Sembrar una semilla, cuidarla, regarla, verla florecer y dar sus frutos es una experiencia fabulosa para cualquier persona y, en especial, para las niñas, niños y adolescentes que mayoritariamente están desconectados del campo. Cocinar y comer los alimentos sembrados y cosechados por ellos mismos les permite educar su paladar y apropiarse de cada sabor. Un paladar exigente que ha disfrutado desde la niñez y adolescencia de la infinidad de aromas y sabores de los productos de la Naturaleza, difícilmente se entregará a las manos de la comida chatarra.

### 9.5 Particularidades de la educación nutricional

La educación nutricional es una tarea complicada, especialmente, cuando se trata de niños, niñas y adolescentes que han incorporado la comida chatarra en sus vidas desde que tienen uso de razón. La comida chatarra no solo satisface su paladar y aplaca su hambre, les da status, prestigio, reconocimiento y satisfacciones. Sus precios son accesibles, lo que permite que estén disponibles todos los días y a todas las horas (OPS, 2015).

¿Cómo desmontar esta cultura de la comida chatarra? No basta un discurso, una clase teórica o la explicación de una tabla nutricional. No basta darle razones técnicas, científicas o médicas para disuadirlos de que no la coman. La educación nutricional implica un conjunto de acciones estratégicas que deben conectar con esa otra parte del individuo en la que se alojan los sentimientos, gustos, sensaciones, emociones, experiencias, satisfacciones, etc. No son solo datos, ni información lo que hay que darles a los alumnos para convencerlos y persuadirlos en el cambio de sus hábitos alimenticios. Lamentablemente, los maestros aún no cuentan con los contenidos, materiales y estrategias metodológicas para llevar adelante una educación nutricional efectiva. Por esto, los programas que se creen deben apuntar a proporcionar estas herramientas a los docentes y brindarles las facilidades e incentivos necesarios para que se desarrollen con éxito en las aulas.

### 9.5.1 Como es la inserción transversal del tema nutricional

Como vimos, para incorporar un nuevo tema en la programación curricular, lo aceptado en el sistema educativo es insertarlo de manera transversal en una o varias de las asignaturas o cursos existentes. Esta metodología facilita el trabajo de los docentes y evita la complejidad de cambiar toda la estructura curricular. Pero para que esto funcione, es necesario empapar al cuerpo docente con nuevos contenidos, nuevos ejemplos, nuevos ejercicios y nuevas reflexiones y, en la medida que sea posible, introducir nuevos elementos, conceptos y enfoques.

Así, por ejemplo, si en el primer grado, el profesor pregunta a sus alumnos: Si Pepito tiene hambre, pero solo tiene un sol, un peso o un dólar, ¿qué puede comprar? Las respuestas de las y los alumnos le darán un amplio panorama de posibilidades para hablar del tema nutricional. Si en la clase de química la profesora habla sobre las vitaminas y minerales, puede dejar como tarea a las y los alumnos determinar los productos ultraprocesados que dicen contener vitaminas y minerales comparándolos con los que tienen las frutas y verduras de verdad. También, pueden hacerse experimentos en el aula para demostrar los daños que pueden ocasionar las bebidas azucaradas que, por ejemplo, aumentan el riesgo de tener caries, impiden la absorción de calcio, etc.

### 9.5.2 Necesitamos contar con equipos docentes multidisciplinarios

Para construir un programa de educación nutricional exitoso se requiere de la participación de un conjunto de actores clave. Esto implica involucrar, además de los docentes que manejan las técnicas y metodologías educativas, a los nutricionistas que saben qué y cómo se debe comer, a los cocineros que saben preparar platos sabrosos, a los publicistas que saben cómo conectar un mensaje para que sea comprendido por las personas. Se requiere de todos ellos en un equipo multidisciplinario, trabajando bajo una misma orientación.

No se puede competir con la comida chatarra (barata, con marcas de prestigio, sabrosa y apetitosa) con un brócoli en la mano, por más nutritivo que este sea. Para competir con la comida chatarra es necesario aplicar herramientas de persuasión. Tenemos que ganar a los nuevos comensales por el estómago, por el paladar, por las sensaciones y el gozo de comer rico y sabroso. Pero, además, por la experiencia que este tipo de alimentación brinda cuando conocemos su proceso de producción en la Naturaleza, sus bondades, sus atributos y todos los beneficios que este nos otorga.

Al tratarse de niñas y niños, e incluso adolescentes, el reto aún es más grande porque los cautiva el juego y la diversión. Por ello, la promoción y publicidad de la comida chatarra está tan llena de súper héroes, personajes famosos, regalos, juguetes, etc. Entonces,

el éxito de la alimentación saludable y la educación nutricional en las escuelas radica en que las y los alumnos, especialmente los más pequeños, compartan, experiencias potentes, que transmitan como concepto de fondo: “La comida de verdad es divertida, rica y saludable”.

Es importante que ese sea el orden, en especial, cuando nos dirigimos al público infantil, porque si la comida no es rica ni agradable al paladar será rechazada. Debemos preparar platos que sean divertidos, atractivos, interesantes, bien presentados y que provoquen experiencias agradables. Ese mensaje se grabará muy profundamente en quienes vivan una experiencia culinaria memorable. Para hacer atractivo un alimento es posible realizar juegos durante su preparación involucrando a toda la familia. También es necesario que la presentación de los platos sea atractiva. Pero, sobre todo, la comida saludable debe ser sabrosa, rica, debe invitarnos a comerla con ganas. Este es un reto muy grande porque el paladar está mal acostumbrado al dulce y al salado intenso, aunque con un poco de ingenio, es posible conseguir presentaciones lindas y platos ricos. Que, además, deben ser saludables porque eso es lo que corresponde a la educación nutricional. Por lo que es imprescindible contar con el soporte profesional de los nutricionistas y de las guías nutricionales que cada país debe tener.

### 9.5.3 Los quioscos, cafetines y comedores son espacios educativos

Todo lo que sucede dentro del centro educativo es responsabilidad de este. Los quioscos, cafetines y comedores son como un aula más de clases, un espacio educativo que debe guardar coherencia con la estrategia de educación del centro escolar. En las orientaciones para la promoción de la alimentación saludable y la gestión de los quioscos, cafeterías y comedores escolares aprobadas por el MINEDU en el año 2019 se ha establecido que “los quioscos, cafeterías y comedores escolares, son espacios educativos...”, lo que implica un cambio radical en el enfoque y tratamiento que deben tener estos espacios (MINEDU, 2019).

Antes, estos espacios eran considerados como una bodega o tienda y se elegía al concesionario que ofrecía la mejor rentabilidad económica, la mejor comisión para el colegio, sin importar lo que vendiera a las y los alumnos. Obviamente la chatarra se vende fácil, da buenas ganancias y no se requiere de ninguna formación profesional, ni técnica para ofrecerla. Por ese motivo, el tema nutricional quedaba en un segundo plano, pues el criterio de selección era esencialmente económico. En cambio, si los consideramos como espacios educativos, debemos garantizar que exista una estrecha comunicación entre lo que sucede en el aula (con educación nutricional) y lo que se ofrece en los quioscos, cafetines y comedores. En consecuencia, los criterios para la selección de los concesionarios deberían cambiar, dando prioridad a las mejores propuestas nutricionales y no económicas. No es descabellado pensar que estos espacios se podrían subsidiar para garantizar su sostenibilidad con una oferta saludable.

Un aspecto muy importante es que no pueden coexistir, en un centro educativo, una oferta de comida chatarra y otra de alimentación saludable. Porque esto denota una inconsistencia y un mensaje muy confuso para las y los estudiantes puesto que, si el mensaje educativo que se les imparte les explica los perjuicios del consumo de comida chatarra o ultraprocesada, ¿cómo es posible que, el mismo colegio, lo permita dentro de sus propias instalaciones? Esto es como si los padres le pidieran a sus hijos que no fumen mientras ellos fuman, o que no mientan mientras ellos mientan o que no roben mientras ellos roban.

#### 9.5.4 Coherencia en el discurso y en las acciones

Hay que educar con el ejemplo y eso implica coherencia entre el discurso y la práctica. Si el profesor enseña en el aula las propiedades de las verduras y de las frutas, el beneficio de beber agua y no bebidas azucaradas, pero cuando sale al recreo consume gaseosas delante de sus alumnos, todo su discurso se derrumbará y el mismo perderá credibilidad. Si el colegio establece un programa de educación nutricional, pero en la celebración del “Día del maestro” o del “Día de la Madre” abunda en las mesas comida chatarra y bebidas azucaradas, los alumnos se preguntarán ¿y qué pasó aquí? Sin coherencia no hay educación posible.

Para hacer educación nutricional, los profesores deben estar convencidos. Por eso, lo primero que se debe hacer es formar, seducir, convencer, empoderar a los docentes mostrándoles lo importante que es tener una ley de alimentación saludable. El primer reto es lograr que los propios docentes incorporen en su vida diaria prácticas correctas de nutrición. Si logramos esto, la tarea será muchísimo más fácil.

# 10 CONCLUSIONES

Los sistemas alimentarios y las políticas públicas nos han fallado. No han logrado garantizar el derecho humano a la alimentación ni los derechos de la Naturaleza. Necesitamos comprender mejor como se expresan los sistemas alimentarios a diferentes escalas y con diferentes actores. Una estrategia que busque garantizar disponibilidad de alimentos a nivel nacional puede resultar poco efectiva si en los vecindarios una parte de la población no tiene acceso, todos los días, a los alimentos que necesita para enfrentar una emergencia. Adicionalmente, es necesario revisar si los marcos conceptuales, los enfoques que orientan la implementación de las políticas alimentarias y los procedimientos de distribución son los más adecuados para garantizar los derechos de las personas y la Naturaleza. Debatir sobre estos temas debería ser una prioridad tanto para el Estado como para los distintos actores que se articulan en torno a los sistemas alimentarios que coexisten en el país.

Si la alimentación es, además de un acto nutricional básico, un acto político y cultural, deberíamos pasar de una mirada de seguridad alimentaria centrada en los individuos a una de soberanía alimentaria que vaya más allá de la disponibilidad y el acceso, conectando con otras dimensiones de la alimentación. Las dietas son claves para comprender la relación que existe entre los sistemas alimentarios y las políticas públicas porque determinan qué, dónde y cómo se produce, comercializa y consume a nivel global. La irrupción de una dieta neoliberal basada en la producción y circulación de mercancías en lugar de alimentos saludables y sabrosos, muestra la fragilidad que tienen las políticas públicas alimentarias frente a la industria alimentaria global que promueve la producción barata de productos alimenticios con octógonos, con transgénicos y comida chatarra. La dieta neoliberal es responsable de buena parte de los problemas que impactan en la salud de las personas y de los ecosistemas, en especial, a partir de la degradación del contenido nutricional de los alimentos asociado a los métodos de producción y procesamiento.

La pandemia de la COVID-19 expuso cruelmente un conjunto de problemas preexistentes asociados, por una parte, a la forma en la que operan los sistemas alimentarios, los gobiernos, la industria alimentaria y el complejo biotecnológico. Pero, por otra, mostró la poca capacidad de respuesta que tienen los gobiernos para garantizar la disponibilidad y el acceso a alimentos, en especial, para la población más pobre y vulnerada. La inseguridad alimentaria y el hambre son dos de los principales problemas a los que se enfrenta tanto el Perú como el mundo. No resolverlos implica hipotecar la vida de millones de personas.

La fragmentación legislativa, los diferentes enfoques y prioridades que le asignan las autoridades ejecutivas y legislativas a la legislación alimentaria, denotan la ausencia de una visión que coloque, como eje principal, la protección de la salud de las personas y Naturaleza. Necesitamos mejorar la forma jurídica con la que abordamos la alimentación porque la población se encuentra indefensa frente al enorme peso y poder de la industria alimentaria y la biotecnología asociada a la producción de insumos para la industria. La afirmación de que no hay alimentos buenos ni malos y que el problema radica en la cantidad que las personas deciden ingerir no es correcta. Existe mucha evidencia que alerta sobre los riesgos de consumir productos alimenticios no saludables.

Sin embargo, nuestro marco legal aborda estos problemas en forma parcial y fragmentada. Necesitamos iniciar un proceso de discusión que vaya más allá de las disciplinas académicas o los sectores de gobierno, introduciendo la perspectiva de las comunidades afectadas por la mala alimentación para dar nacimiento a un nuevo derecho alimentario como disciplina jurídica propia. El nuevo derecho alimentario debe ser abordado de una manera integral y multidimensional, considerando cómo, quiénes, dónde y en qué condiciones se producen los alimentos, cómo se transportan, almacenan y comercializan, identificando los requisitos, condiciones y límites para el procesamiento o ultraprocesamiento. También, se debe regular su promoción y publicidad para evitar inducir al consumo de productos que podrían comprometer la salud, entre otros aspectos. Por estas razones, se requiere iniciar un proceso de discusión muy amplio y multidisciplinario que de origen a un nuevo derecho alimentario como disciplina jurídica propia.

En Perú, la Ley N°30021 debió superar un conjunto absurdo de obstáculos para su aprobación y reglamentación, en donde los conflictos de interés jugaron un papel clave. Los permanentes intentos de la industria alimentaria por burlar la Ley muestran su interés en privilegiar los ingresos a costa de la salud. La Ley peruana es una de las más avanzadas en la región porque incluye tanto el etiquetado como las advertencias publicitarias, dos aspectos clave para mejorar la alimentación, que han inspirado a otros marcos legales de la región. Son más que elocuentes los intentos de derogar las leyes y postergar la entrada en vigor de determinados artículos, o reducir el tamaño de los envases para evitar que lleven octógonos o etiquetar a un líquido como si fuese un sólido. Por ejemplo, la oposición a las grasas trans, uno de los principales causantes de enfermedades de origen alimentario, la exclusión de los octógonos en las fórmulas lácteas o la negativa al etiquetado de alimentos que contengan transgénicos son buenos ejemplos que muestran como la industria alimentaria trata de entorpecer la aplicación de la Ley.

El etiquetado frontal y de transgénicos es otro de los temas en los que no hemos avanzado como deberíamos pese a que la normativa es clara. Las autoridades deben ser más activas en la fiscalización porque, hasta la fecha, las únicas denuncias han provenido de organizaciones de consumidores y colectivos de la sociedad civil. No es posible que productos que en sus países de origen indican la presencia de transgénicos se vendan en el Perú sin consignar esa información en su etiqueta.

La contaminación de los alimentos por plaguicidas muestra una nueva omisión de las autoridades en la vigilancia, el control y la sanción, aun cuando se dispone de una evidencia más que suficiente. No olvidemos que todo alimento que sobrepase los límites máximos establecidos es considerado de riesgo y no apto para el consumo humano. Sin considerar que el uso indiscriminado de plaguicidas impacta negativamente en los ecosistemas (agua, suelo, otras especies). El SENASA cuenta con información nacional que evidencia la presencia de contaminantes químicos, microbiológicos, contaminación de agua de riego y metales pesados, a lo que se suman los monitoreos ciudadanos en supermercados y mercados de abasto. El principal problema al que se enfrenta la población es que no hay manera de identificar la presencia de sustancias químicas con solo ver un producto porque detectarlas requiere, necesariamente, de un análisis de laboratorio. Tampoco, hay forma de eliminar los agroquímicos lavando, pelando o cocinando los alimentos. Los agroquímicos permanecerán en ellos, inevitablemente. Por todo esto, el papel de las autoridades es clave.

El sobrepeso y la obesidad son dos de los principales problemas en menores de edad y adolescentes. Los entornos obesogénicos incluyen a todos aquellos factores que contribuyen a fomentar el consumo de productos no saludables que inducen al sobrepeso y la obesidad de las personas. Contar con marcos legales y acciones concretas que limiten los entornos obesogénicos debería ser una prioridad de las autoridades. El expendio de alimentos saludables en las escuelas y la restricción para comercializar alimentos obesogénicos en el entorno de las instituciones educativas son medidas de la más alta prioridad si se quiere reducir los altos índices de sobrepeso y obesidad que afectan a toda la población, y, en especial, a las niñas, niños y adolescentes. Asociado a esto se encuentran los hospitales, los colegios, los cuarteles y otras dependencias del Estado que deberían aplicar, con más ímpetu, medidas concretas que muestren su preocupación por estos temas como, por ejemplo, sustituir los expendios de alimentos ultraprocesados por alimentos saludables.

Gran parte de la legislación que se viene promoviendo y aprobando en el Perú y otros países vecinos rompe el viejo paradigma que consagra al libre mercado por encima de la protección de la vida de las personas y la salud de los ecosistemas. La dieta neoliberal se sustenta en regulaciones incompletas, corporaciones poderosas que operan casi sin restricciones y un complejo biotecnológico que soporta la producción de productos ultraprocesados. Los costos ocultos asociados a las emisiones de gases de efecto invernadero, al uso del agua y al cambio en el uso de los suelos agrícolas, los costos en la salud de las personas que se expresan en las pérdidas en horas de trabajo, los costos que agravan la pobreza y los que se asocian a la doble carga de malnutrición son, realmente, enormes, injustos y totalmente evitables.

La falta de evidencia o una limitada comprensión de los sistemas alimentarios no debería inmovilizarlos. Necesitamos generar un debate que nos ayude a garantizar el derecho a la alimentación y los derechos de la Naturaleza, promoviendo, a la vez, un nuevo derecho alimentario que responda a los enormes desafíos que tenemos planteados.

## **SOBRE LOS AUTORES**

### **Jaime Delgado Zegarra**

Es un abogado y administrador de empresas peruano, con segunda especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno y Maestría en Políticas de Salud. Promotor y pionero de la Defensa del Consumidor en el Perú y América Latina desde hace 38 años. El 12 de agosto de 1985 fundó, en Arequipa, la primera Asociación de Protección del Consumidor en el Perú y una de las primeras de América Latina. En 1994 fundó la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios ASPEC. Líder de dos redes internacionales de emprendedores sociales, AVINA y ASHOKA. Consultor de la Alianza de Ciudades Saludables, que trabaja con más de 70 ciudades del mundo.

Ex congresista de la República (2011-2016) elegido con una de las mayores votaciones del país. Ex presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Servicios Públicos del Parlamento Latinoamericano, PARLATINO. Ex Coordinador del Frente Parlamentario contra el Hambre (FAO). Fue coordinador del grupo parlamentario de la Alianza del Pacífico. Ex presidente del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Organizaciones de Consumidores OCLAC. Ex presidente del Grupo Andino de Consumidores.

Autor de diversos libros como Consumo al Desnudo, Fondos de Pensiones, ¿que futuro nos espera?, Competidores o Monopolistas, Publicidad, Régimen Jurídico y práctica comercial, Víctima o Soberano, Libro de reclamaciones, Promoviendo el Consumo Sustentable en el Perú, Educación y Consumo: Pautas para la Programación Curricular, Manual de Educación del Consumidor, Reglas para la propaganda política, etc.

Como promotor y autor de la Ley N°30021 ha apoyado diversas iniciativas en América Latina, inspiradas en la ley. Miembro del Grupo de expertos que convocó OPS para definir los temas de promoción y publicidad de alimentos. Miembro del Consejo Internacional de Implementación del Etiquetado Frontal en México.

Ha impulsado las siguientes leyes desde el sector público y privado:

- » Primera Ley de defensa del consumidor (Presidencia de la República del Perú, 1991a)
- » Prohibición de los métodos abusivos de cobranza
- » Prohibición del uso del bromato de potasio en la industria panadera
- » Prohibición de sustancias tóxicas en juguetes y útiles escolares
- » Ley que elimina el cobro de impuestos para la obtención del pasaporte
- » Código de Protección y Defensa del Consumidor.
- » Diversas Iniciativas para la reforma del Sistema Pensionario AFP, entre ellas el derecho a retirar el 95.5% de los fondos
- » Ley N°29811 que declara la Moratoria del ingreso de semillas transgénicas
- » Ley N°30021 de Promoción de la Alimentación Saludable
- » Ley de creación del Sistema Nacional de Calidad y creación del INACAL
- » Ley de Promoción de la Donación Renal Cruzada
- » Prohibición de entrega de Dádivas o regalos en campañas electorales
- » Norma que establece los Principios de la Propaganda Política

## Alain Santandreu

Es sociólogo, uruguayo/peruano, con estudios de Maestría en Políticas Sociales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Inspirador y facilitador de procesos de gestión del conocimiento con el enfoque de Trayectorias de Cambio. Activista e investigador por el derecho a la alimentación, el derecho a la ciudad y los derechos de la Naturaleza. Trabaja en varios países de América Latina y El Caribe (ALC) junto a movimientos sociales, ONG, universidades y algunos gobiernos que creen que otro mundo es posible.

Es presidente ejecutivo de Ecosad, Consorcio por la Salud, Ambiente y Desarrollo (Perú). Trabajó como Asesor Regional en Gestión del Conocimiento en el Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-ALC) de UN-Hábitat con sede en Quito. Ha sido consultor del Banco Mundial e investigador para el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo - IDRC de Canadá. Es investigador asociado en RUAF (Países Bajos) y miembro de la Comunidad de Práctica con Enfoque Ecosalud (CoPEH-LAC) y del Grupo de Trabajo de CLACSO de Procesos y Metodologías Participativas. En Perú es miembro del Consejo del Sistema Alimentario de Lima, CONSIAL y del Equipo Técnico de la Red de Ollas Comunes de Lima Metropolitana. En Ecuador es miembro del Pacto Agroalimentario de Quito (PAQ).

Sus trabajos se han publicado en Bolivia, Brasil, Canadá, Costa Rica, Cuba, Chile, China, Ecuador, España, Holanda, Inglaterra, Líbano, México, Perú, Senegal, Uruguay, Estados Unidos y Venezuela.

Entre sus publicaciones destacan: Ciudadanía en movimiento: participación y conflictos ambientales, junto a Eduardo Gudynas, publicado por Trilce, CLAES y FESUR (1998); Agricultura Urbana e sua integração em Programas e Políticas públicas: a experiência do Brasil, publicado por el Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome en el libro Fome Zero uma história brasileira, Volumen 3 (2010); Urban agriculture in Lima Metropolitan area: One (short) step forward, two steps backwards. The limits of urban food planning, publicado por UCL Press y FAO Rome en el libro Integrating Food into Urban Planning (2018); Trayectorias de Cambio. La gestión del conocimiento para el aprendizaje y el cambio en la práctica, junto a Oscar Betancourt publicado por Abya Yala, CoPEH-LAC, IDRC y ECOSAD (2019); La escuela que investiga. Una herramienta para implementar procesos de investigación-acción participativa en educación, publicado por el FONDEP y MINEDU (2021) y La deuda ética alimentaria del Estado. Nuevas políticas públicas para garantizar el derecho humano a la alimentación en Perú y Ecuador, junto a Sebastián Betancourt, publicado por la Fundación Friedrich Ebert-Perú (2021).

# BIBLIOGRAFÍA

- Altieri, M., & Toledo, V. (2011). La revolución agroecológica de América Latina. CLACSO, 163.
- Andina. (2018). Keiko Fujimori pidió coordinar con ella decisiones del Gobierno. [https://www.andina.pe/agencia/noticia-alerta-parasitos-la-fresa-y-hortalizas-no-mueren-ni-lejia-726671.aspx/bit.ly/Procuraduria\\_pide\\_S/ncia/noticia-keiko-fujimori-pidio-coordinar-ella-decisiones-del-gobierno-723280.aspx](https://www.andina.pe/agencia/noticia-alerta-parasitos-la-fresa-y-hortalizas-no-mueren-ni-lejia-726671.aspx/bit.ly/Procuraduria_pide_S/ncia/noticia-keiko-fujimori-pidio-coordinar-ella-decisiones-del-gobierno-723280.aspx)
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Atkinson, R., Horna, D., Barrenechea, J., Flores-Flores, M., Ramírez, M., Sánchez, R., Arbizu, C., & Maurer, A. (2023). Del campo a la mesa. Análisis y recomendaciones sobre el hallazgo de excesivos residuos de plaguicidas en productos agrícolas en el Perú. In Consejo Nacional de Ciencias, Tecnología e Innovación (Issue 134). <http://www.revista.unam.mx/vol.7/num7/art55/int55.htm>
- Ayuda en Acción, CESVI, Helvetas Perú, & Welt Hunger Hilfe. (2023). 2023 Informe Perú. Global Hunger Index. El poder de la juventud en la creación de sistemas alimentarios. Ayuda en Acción CESVI Helvetas Perú Welt Hunger Hilfe. <https://www.globalhungerindex.org/pdf/es/2023/peru.pdf>
- Ayuda en Acción, CESVI, Helvetas Perú, & Welt Hunger Hilfe. (2021). 2021 Informe Perú. Global Hunger Index. El desafío del hambre en un clima cambiante. Ayuda en Acción CESVI Helvetas Perú Welt Hunger Hilfe. <https://www.globalhungerindex.org/timor-leste.html>
- Ayuda en Acción, CESVI, Helvetas Perú, & Welthungerhilfe. (2022). Informe Perú. Global Hunger Index. La transformación de los sistemas alimentarios y su gobernanza local. Ayuda en Acción CESVI Helvetas Perú Welthungerhilfe. [https://www.welthungerhilfe.org/fileadmin/pictures/publications/en/studies\\_analysis/2022-ghi-informe-peru\\_ES.pdf](https://www.welthungerhilfe.org/fileadmin/pictures/publications/en/studies_analysis/2022-ghi-informe-peru_ES.pdf)
- Barlow, P., Loopstra, R., Tarasuk, V., & Reeves, A. (2020). Liberal trade policy and food insecurity across the income distribution: an observational analysis in 132 countries, 2014–17. *The Lancet Global Health*, 8(8), e1090–e1097. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(20\)30263-1](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(20)30263-1)
- CENEPRED y PMA. (2015). Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria ante la ocurrencia de fenómenos de origen natural 2015. CENEPRED y Programa Mundial de Alimentos. <https://reliefweb.int/report/peru/mapa-de-vulnerabilidad-la-inseguridad-alimentaria-ante-la-recurrencia-de-fen-menos-de>
- CEPAL PMA y MINSA. (2022). El costo de la doble carga de malnutrición. Impacto social y económico Perú. CEPAL, PMA, MINSA, INS. <https://reliefweb.int/report/peru/peru-el-coste-de-la-doble-carga-de-la-malnutricion-impacto-social-y-economico>
- Coecsi. (2023). Bélgica prohíbe la exportación de pesticidas prohibidos. <https://coecsi.org.pe/belgica-prohibe-la-exportacion-de-pesticidas-prohibidos/>
- Congreso de la República Argentina. (2021). Ley 27.642. Ley de Promoción de la Alimentación Saludable de Argentina. Congreso de la República Argentina. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/252728/20211112>
- Congreso de la República del Perú. (2003). Ley No 27972 Ley Orgánica de Municipalidades. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0015/3-ley-organica-de-municipalidades-1.pdf>
- Congreso de la República del Perú. (2010). Ley 29571 Código de Protección y Defensa del Consumidor. [https://www.indecopi.gob.pe/documents/127561/210787/Código\\_Consumo\\_Ley29571.pdf/0528ba9f-61ca-03d9-8bfb-f434357aeb48](https://www.indecopi.gob.pe/documents/127561/210787/Código_Consumo_Ley29571.pdf/0528ba9f-61ca-03d9-8bfb-f434357aeb48)

- Congreso de la República del Perú. (2013). Ley 30021 Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2182647/PDF de la Ley de promoción de la alimentación saludable para niños%2C niñas y adolescentes..pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2182647/PDF%20de%20la%20Ley%20de%20promoci%C3%B3n%20de%20la%20alimentaci%C3%B3n%20saludable%20para%20ni%C3%B1os%20y%20adolescentes..pdf)
- Congreso de la República del Perú. (2014). Proyecto No 4343-2014-CR. Proyecto de dictamen de Comisión de Salud. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2015/com2015salud.nsf/0/f7a4f90cd815b65305257f140062554f/\\$FILE/Predictamen-PL4343y4808.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2015/com2015salud.nsf/0/f7a4f90cd815b65305257f140062554f/$FILE/Predictamen-PL4343y4808.pdf)
- Congreso de la República del Perú. (2018). Comisión Permanente aprueba modificación de la Ley 30021. Congreso de la República. <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/39c5efbc7d9ba08c05257ba3007a0fd3/b5349d90df7b94c4052582420077281e?OpenDocument>
- de Castro, J. (2019). Geopolítica del hambre. Ensayo sobre los problemas de la alimentación y la población del mundo. EDUN La Cooperativa.
- Delgado-Zegarra, J. (2021a). Grasas trans: consumidores a ciegas. Salud Con Lupa. <https://saludconlupa.com/opinion/grasas-trans-comiendo-a-ciegas/#:~:text=El caso Bimbo&text=La Sala de Defensa de,una regla de la FDA.>
- Delgado-Zegarra, J. (2021b). Una norma para alejar la comida chatarra de los niños. Salud Con Lupa. <https://saludconlupa.com/opinion/una-norma-para-alejar-la-comida-chatarra-de-los-nios/>
- Delgado-Zegarra, J. (2022a). Diferencia entre advertencia publicitaria y etiquetado frontal de advertencia: análisis de la legislación peruana. In D., Guarnizo Peralta, R., Ureña Hernandez (Ed.), Derecho, comercio y etiquetado nutricional: reflexiones y experiencias desde América Latina. Colección De Justicia. <https://www.dejusticia.org/publication/derecho-comercio-y-etiquetado-nutricional-reflexiones-y-experiencias-desde-america-latina/>
- Delgado-Zegarra, J. (2022b). Impunidad ante la venta de alimentos contaminados con agro tóxicos. Revista Ideele N° 304. <https://www.revistaideele.com/2022/07/31/impunidad-ante-la-venta-de-alimentos-contaminados-con-agrotoxicos/>
- Delgado-Zegarra, J. (2022c). Tres de cada cuatro tomates están contaminados con agroquímicos. Salud Con Lupa. <https://saludconlupa.com/opinion/tres-de-cada-cuatro-tomates-estan-contaminados-con-agroquimicos/>
- Delgado-Zegarra, J., Cárdenas, A., Álvarez-Risco, C., Donoso, M., Moscoso, S., Román, B. R., Del-Aguila, S., Neal, M., & Yáñez, J. (2022). Labeling of Genetically Modified (GM) Foods in Peru: Current Dogma and Insights of the Regulatory and Legal Statutes. *International Journal of Food Science*. <https://doi.org/https://doi.org/10.1155/2022/3489785>
- Delgado-Zegarra, J., & Da Silva-Cómez, F. (2021). Perfil de nutrientes de productos alimentarios eximidos de la aplicación de advertencias en el frente del envase durante la primera etapa de la Ley de alimentación saludable en Perú: estudio de caso. *Rev Panam Salud Publica*. <https://doi.org/https://doi.org/10.26633/RPSP.2021.153>
- DIGESA. (2022). Proyecto de Reglamento Etiquetado de alimentos genéticamente modificado. Dirección General de Salud Ambiental, Ministerio de Salud. [http://www.digesa.minsa.gob.pe/compial/archivos/PRESENTACION\\_ETIQUETADOS\\_DE\\_ALIMENTOS.pdf](http://www.digesa.minsa.gob.pe/compial/archivos/PRESENTACION_ETIQUETADOS_DE_ALIMENTOS.pdf)

- ESSALUD. (2019). Resolución de Gerencia General N° 503-GG-ESSALUD-2019, Directiva para la Promoción y Fomento de la Alimentación Saludable en todas las Instalaciones del Seguro Social de Salud - ESSALUD. ESSALUD. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-para-la-promocion-y-fomento-de-la-ali-resolucion-n-503-gg-essalud-2019-1752605-1/>
- Exitosa. (2023). El 65% de la población desapueba gestión del alcalde Rafael López Aliaga. Exitosa. <https://www.exitosanoticias.pe/actualidad/el-65-poblacion-desaprueba-gestion-alcalde-rafael-lopez-aliaga-n115602>
- FAO. (1996). Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria. FAO. <https://www.fao.org/3/w3613s/w3613s00.htm#:~:text=La Declaración de Roma sobre,%2C nacional%2C regional y mundial>
- FAO. (2010). Nueva política de huertos escolares. FAO. <http://www.fao.org/docrep/013/i1689s/i1689s00.pdf>
- FAO. (2011). Seguridad alimentaria y nutricional: conceptos básicos (Vol. 3, Issue 4, pp. 2–8). iPrograma PESA-Centroamérica, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>
- FAO. (2018). Escala de experiencia de inseguridad alimentaria (pp. 1–17). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <http://www.fao.org/3/bl354s/bl354s.pdf>
- FAO. (2021a). Código de conducta voluntario para la reducción de las pérdidas y el desperdicio de alimentos. FAO. <https://www.fao.org/publications/card/es/c/CB9433ES/>
- FAO. (2021b). Las Directrices voluntarias del CSA sobre los sistemas alimentarios y la nutrición. FAO. <https://www.fao.org/publications/card/en/c/NE982ES/>
- FAO. (2023). The state of agriculture food and revealing the true cost of food to transform agrifood systems. Food and Agriculture Organization of the United Nations. <https://www.fao.org/3/cc7724en/cc7724en.pdf>
- FAO, FIDA, OMS, PMA, & UNICEF. (2022). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. In *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022*. FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. <https://doi.org/10.4060/cc0639es>
- FAO, FIDA, OPS, PMA, & UNICEF. (2023). América latina y el Caribe - Panorama regional de la seguridad alimentaria y nutrición 2023: estadísticas y tendencias. FAO, FIDA, OPS, PMA y UNICEF. <https://doi.org/https://doi.org/10.4060/cc8514es>
- FAO, FIDA, OPS, WFP, & UNICEF. (2020). Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y El Caribe. FAO, FIDA, OPS, WFP y UNICEF. <https://doi.org/https://doi.org/10.4060/cb2242es>
- FAO, IFAD, UNICEF, & WFP and WHO. (2023). Food security and nutrition in the world. Urbanization, agrifood systems across the rural–urban continuum. FAO. <https://www.fao.org/3/cc3017en/cc3017en.pdf>
- FAO, & OMS. (1963). Codex Alimentarius. FAO-OMS. <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/es/>

- FAO, PNUMA, & SCR. (2019). Convenio de Róterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional. Texto y Anexos. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, ONU Programa para el Medio Ambiente y Convenio de Rotterdam. <http://www.pic.int/ElConvenio/Generalidades/TextodelConvenio/tabid/1980/language/es-CO/Default.aspx>
- Food systems 4 people. (2023). ¡No a los sistemas alimentarios corporativos! ¡Sí a la soberanía alimentaria! Food systems 4 people. <https://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaration-ES-1.pdf>
- Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria. (2007). Declaración de Nyéléni. Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria Nyéléni, Selingue, Malí. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osalz1/Nyeleni.pdf>
- Giampietro, M., & Funtowicz, S. O. (2020). From elite folk science to the policy legend of the circular economy. *Environmental Science and Policy*, 109(February), 64–72. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.04.012>
- Giunta, I. (2018). Soberanía alimentaria entre derechos del buen vivir y políticas agrarias en Ecuador. *THEOMAI / THEOMAI Journal*, 38(38), 109–122. <http://www.revista-theomai.unq.edu.ar/numero38>
- Gobierno Federal de Brasil. (2003). Decreto N° 4.680 Regula el derecho a la información, garantizado por la Ley No 8078 sobre alimentos e ingredientes alimentarios destinados al consumo humano o animal que contengan o sean producidos a partir de organismos genéticamente modificados, sin per. Gobierno Federal de Brasil. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4680.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4680.htm)
- Gordillo, G., & Méndez, O. (2013). Seguridad y Soberanía Alimentaria. In FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Gudynas, E. (2008). La riqueza de la naturaleza. In E. Hoffman (Ed.), *Uruguay, tierra de encuentros* (Primera, pp. 16–51). SNAP/DINAMA/MVOTMA, PNUD, GEF, AECID.
- Gudynas, E. (2010). Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía. *Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria*, IV(6).
- Gudynas, E. (2014). *Derechos de la Naturaleza* (Primera). PTDG, RedGE, Cooper Acción y CLAES.
- Holt-Gimenez, E., Altieri, M. A., & Rosset, P. (2006). Diez razones contra la nueva “Revolución Verde” de Rockefeller y Gates. *Viento Sur*. <https://vientosur.info/spip.php?article360>
- INDECOPI. (2009). NTP 209.038 Alimentos Envasados. Etiquetado. 2009-12-30 7a Edición. R.035-2009/INDECOPI-CNB. El Peruano.
- INDECOPI. (2010). Resolución No 0936-2010 / SC2-INDECOPI, del 6 de mayo de 2010 por denuncia de la Asociación Peruana de Consumidores en contra de Supermercados Peruanos S.A. INDECOPI. <http://servicio.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/getDoc?docID=workspace://SpacesStore/0525d5e7-8ae6-48f4-9754-719e77ecd842>
- INDECOPI. (2019a). Guía de publicidad para influencers. INDECOPI. Resolución No 1721-2010/SC2-INDECOPI

- INDECOPI. (2019b). Resolución No 0362-2019-SEL-INDECOPI Declaran barrera burocrática ilegal la prohibición de exhibir fuera de las instalaciones educativas, en un perímetro de cien metros, avisos que promuevan el consumo de alimentos altos en azúcares, grasas y sal, conteni. INDECOPI. [https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3897051/No\\_0362-2019-SEL-INDECOPI](https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3897051/No_0362-2019-SEL-INDECOPI)
- INDECOPI. (2022a). Resolución de la Sala Especializada en Protección del Consumidor No 2051-2019/SPC-INDECOPI sobre Etiquetado de alimentos genéticamente modificados. INDECOPI. [https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3897051/Resolución N° 2051-2019-SPC-INDECOPI](https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3897051/Resolución_Nº_2051-2019-SPC-INDECOPI)
- INDECOPI. (2022b). Resolución de la Sala Especializada en Protección del Consumidor No 2304-2019/SPC-INDECOPI sobre Etiquetado de alimentos genéticamente modificados. INDECOPI. [https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3897051/Resolución+N°+2304-2019-SPC-INDECOPI/2223b880-1bab-e2cd-3dbf-33194f7c73cb?version=1.0](https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3897051/Resolución+Nº+2304-2019-SPC-INDECOPI/2223b880-1bab-e2cd-3dbf-33194f7c73cb?version=1.0)
- INEI. (2023). Perú: Sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. INEI. <https://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible>
- La República. (2023). Más de 60.000 familias se quedarían sin comida por cierre de banco de alimentos por parte de la MML. La República. <https://larepublica.pe/sociedad/2023/02/03/santa-anita-60000-familias-se-quedarían-comida-cierre-de-banco-de-alimentos-parte-de-la-mml-236061>
- Mendiola, C., & Delgado-Zegarra, J. (2020). Guía Práctica “Entornos Saludables y Espacios Verdes Sostenibles” Cultivando Nutrición en la Ciudad. Red de Agricultura Ecológica RAE y Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO.
- MINAGRI. (2013). Estrategia nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2013-2021. Ministerio de Agricultura y Riego. <https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/seguridad-alimentaria/estrategia-nacional-2013-2021.pdf>
- MINEDU. (2019). Resolución Viceministerial No 076-2019-MINEDU, Orientaciones para la promoción de la alimentación saludable y la gestión de los kioscos, cafeterías y comedores escolares. MINEDU.
- MINSAs. (2016). Resolución Ministerial No 1006-2016-MINSAs Aprobar la NTS No 128-MINSAs/2016/DIGESA Norma Sanitaria que establece los Límites Máximo de Residuos (LMR) de plaguicidas de uso agrícola en alimentos de consumo humano. MINSAs. <https://www.gob.pe/institucion/MINSAs/normas-legales/191407-1006-2016-MINSAs>
- MINSAs. (2017). Proyecto de Manual de Advertencias, publicado mediante Resolución Ministerial 683-2017-MINSAs. MINSAs. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/189342/188830\\_RM\\_N\\_C2\\_Bo\\_683-2017-MINSAs.pdf20180823-24725-11dhyod.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/189342/188830_RM_N_C2_Bo_683-2017-MINSAs.pdf20180823-24725-11dhyod.pdf)
- MINSAs. (2018a). Decreto Supremo No 012-2018-SA Manual de advertencias publicitarias. MINSAs. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/185531/93706\\_1.pdf?v=1591889535](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/185531/93706_1.pdf?v=1591889535)
- MINSAs. (2018b). Resolución Ministerial 1353/2018-MINSAs Guías Alimentarias para la Población Peruana. MINSAs. <https://web.ins.gob.pe/es/prensa/guias-alimentarias>
- MINSAs. (2018c). Resolución Ministerial 822-2018-MINSAs Aprobar la NTS N° 142-MINSAs/2018/DIGESA Norma Sanitaria para Restaurantes y Servicios Afines. MINSAs. <https://www.gob.pe/institucion/MINSAs/normas-legales/195873-822-2018-MINSAs>

- MINSA. (2019a). Matriz de consultas recibidas al Manual de Advertencias Publicitarias. MINSA. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/314419/matriz-de-consultas-recibidas-17mayo2019.pdf>
- MINSA. (2019b). Resolución Ministerial N° 195-2019/MINSA Documento Técnico: Lineamientos para la promoción y protección de la alimentación saludable en las instituciones Educativas Públicas y Privadas de la educación básica. MINSA. <https://www.gob.pe/institucion/MINSA/normas-legales/265442-195-2019-MINSA>
- MINSA. (2021). Comunicado N°20-2021-DIGESA/MINSA. MINSA.
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2021). Ordenanza No 2366-2021. Ordenanza que promueve la generación de entornos saludables para los niños, niñas y adolescentes en Lima Metropolitana. MML. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ordenanza-que-promueve-la-generacion-de-entornos-saludables-ordenanza-no-2366-2021-1967586-1/>
- Municipalidad Distrital de Barranco. (2016). Ordenanza No 448-2016-MDB. Ordenanza que regula la alimentación saludable y fomento de entornos saludables en instituciones educativas y alrededores. MDB. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ordenanza-que-regula-la-alimentacion-saludable-y-fomento-de-ordenanza-n-448-mdb-1491301-1/>
- Naciones Unidas. (1974). Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición. ONU. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/universal-declaration-eradication-hunger-and-malnutrition>
- Naciones Unidas. (1985). Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna. ONU. <https://apps.who.int/nutrition/publications/infantfeeding/9241541601/es/index.html>
- Naciones Unidas. (2015). Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor. ONU. [https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf)
- Naciones Unidas. (2018). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. ONU. <https://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1197484/>
- OMS, & FAO. (2004). Código Internacional de Conducta para la distribución y utilización de plaguicidas. (Segunda). Organización Mundial de la Salud, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://www.fao.org/3/I3604S/I3604s.pdf>
- OPS. (2015). Alimentos y bebidas ultraprocesados en América Latina: tendencias, efecto sobre la obesidad e implicaciones para las políticas públicas. Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud. [http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7698/9789275318645\\_esp.pdf?sequence=5](http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/7698/9789275318645_esp.pdf?sequence=5)
- OMS. (2018). La OMS planea eliminar los ácidos grasos trans de producción industrial del suministro mundial de alimentos. <https://www.who.int/es/news-room/detail/14-05-2018-who-plan-to-eliminate-industrially-produced-trans-fatty-acids-from-global-food-supply>
- OMS. (2022). Base de datos mundial sobre la Implementación de la Acción Nutricional (GINA). OMS. <https://extranet.who.int/nutrition/gina/en/scorecard/TFA>
- OPS. (2016). Modelo de perfil de nutrientes de la Organización Panamericana de la Salud. OPS. [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737\\_spa.pdf](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/18622/9789275318737_spa.pdf)

- OPS. (2020). Plan de acción para eliminar los ácidos grasos trans de producción industrial 2020-2025. Organización Panamericana de la Salud. <https://www.paho.org/es/documentos/plan-accion-para-eliminar-acidos-grasos-trans-produccion-industrial-2020-2025>
- Otero, G. (2012). Dieta neoliberal y «comida» chatarra. *Observatorio Del Desarrollo*, 11(6), 4–7. <https://estudiosdeldesarrollo.mx/observatoriodeldesarrollo/wp-content/uploads/2019/05/OD6-2.pdf>
- Otero, G. (2013). El régimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, agroempresas multinacionales y biotecnología. *Antípoda. Revista de Antropoligpia y Arqueología*, 17, 49–78. [file:///C:/Users/usuario/Downloads/El régimen alimentario neoliberal y su crisis - Gerardo Otero 2013.pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/El%20regimen%20alimentario%20neoliberal%20y%20su%20crisis%20-%20Gerardo%20Otero%202013.pdf)
- Paris Match. (2023). Campos de horror. Paris Match. <https://www.youtube.com/watch?v=xnMsnuSX57M>
- Parlamento Latinoamericano y Caribeño. (2012). Proyecto de Ley Marco El Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria. [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/proyecto-derecho-alimentacion-soberania-pma-30-nov-2012.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-derecho-alimentacion-soberania-pma-30-nov-2012.pdf)
- Parlamento Latinoamericano y Caribeño. (2013). Ley Marco de Alimentación Escolar. [https://www.parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-alimentacion-escolar-pma-19-oct-2013.pdf](https://www.parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-alimentacion-escolar-pma-19-oct-2013.pdf)
- Parlamento Latinoamericano y Caribeño. (2017a). Ley Modelo de Agricultura Familiar. Parlatino. [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-agricultura-familiar-esp.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-agricultura-familiar-esp.pdf)
- Parlamento Latinoamericano y Caribeño. (2017b). Ley modelo de etiquetado de productos alimenticios procesados y ultraprocesados para el consumo humano y protección de la salud. Parlatino. [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-modelo-etiquetado.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-modelo-etiquetado.pdf)
- Parlamento Latinoamericano y Caribeño. (2021). Ley modelo cambio climático y seguridad alimentaria y nutricional. Parlatino. <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2021/02/ley-m-cambioclimatico-segalimentaria-nutricional.pdf>
- Parlamento Latinoamericano y Caribeño. (2022). Ley Modelo para la prevención y reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos. PARLATINO. <https://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/proyecto-perdida-desperdicio-alimentos.pdf>
- Perú 21. (2017). Miembros de Aspec y OPS fueron retirados de sesión sobre etiquetado de alimentos del Congreso. <https://peru21.pe/economia/miembros-aspec-ops-retirados-sesion-etiquetado-alimentos-congreso-383576-noticia/>
- Presidencia de la República del Perú. (1981). Decreto Legislativo No 052 Ley Orgánica del Ministerio Público (052). Decreto Legislativo. [https://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/publicaciones/26\\_ley\\_organica\\_mp.pdf](https://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/publicaciones/26_ley_organica_mp.pdf)
- Presidencia de la República del Perú. (1991a). Decreto Legislativo N° 716 Norma de Protección al consumidor. Presidencia de la República del Perú. <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1997/turismo/d716.htm>
- Presidencia de la República del Perú. (1991b). Decreto Legislativo No 635 Código Penal. Presidencia de la República del Perú. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/001CD7E618605745052583280052F800/\\$FILE/COD-PENAL\\_actualizado\\_16-09-2018.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/001CD7E618605745052583280052F800/$FILE/COD-PENAL_actualizado_16-09-2018.pdf)
- Presidencia de la República del Perú. (1998). Decreto Supremo No 007-98-SA Aprueban el

- Reglamento sobre Vigilancia y Control Sanitario de Alimentos y Bebidas. Presidencia de la República del Perú. [http://www.digesa.minsa.gob.pe/Codex/D.S.007\\_98\\_SA.pdf](http://www.digesa.minsa.gob.pe/Codex/D.S.007_98_SA.pdf)
- Presidencia de la República del Perú. (2008a). Decreto Legislativo 1044 Represión de la Competencia Desleal. Presidencia. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2325241/Decreto Legislativo 1044.pdf.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2325241/Decreto%20Legislativo%201044.pdf.pdf)
- Presidencia de la República del Perú. (2008b). Decreto Legislativo 1062. Ley de Inocuidad de los alimentos. Presidencia de la República del Perú. <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01062.pdf>
- Presidencia de la República del Perú. (2017). Decreto Supremo No 017-2017-SA que reglamenta la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable. Presidencia de la República del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/minsa/normas-legales/189343-017-2017-sa>
- Presidencia de la República del Perú. (2020). Decreto Supremo 002-2020-MINAGRI Sistema de Garantía Participativo – SGP para la certificación de los productos orgánicos. Presidencia de la República del Perú. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/520541/D.S.\\_N\\_\\_002-2020-MINAGRI.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/520541/D.S._N__002-2020-MINAGRI.pdf)
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2010). Se crea Grupo de Trabajo mediante Resolución Ministerial No 328-2010-PCM (PCM 2010) modificada por la R.M. N° 397-2010-PCM con la finalidad de reglamentar el Código de Protección y Defensa del Consumidor. PCM. <https://repositorio.indecopi.gob.pe/bitstream/handle/11724/4273/RM.328-2010-PCM.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Punto Final. (2023). Ollas comunes de Lima reciben menos insumos desde agosto de 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=wM3AuWBKzIQ>
- Revista Gestión. (2019, November 20). Vito Rodríguez, del grupo Gloria aportó US\$ 400 mil a Keiko y PPK. Revista Gestión. <https://gestion.pe/peru/politica/vito-rodriguez-del-grupo-gloria-aporto-us-400-mil-a-keiko-y-ppk-noticia/>
- Revista Gestión. (2021, October 10). Caso Bimbo: Silvia Hooker suspendió sus actividades en la SNI tras aparente conflicto de intereses. Revista Gestión. <https://gestion.pe/economia/caso-bimbo-silvia-hooker-suspendio-sus-actividades-en-la-sni-tras-aparente-conflicto-de-intereses-nndc-noticia/>
- Rivas, F. (2019). El Congreso argentino declara la emergencia alimentaria hasta 2022. El País. [https://elpais.com/internacional/2019/09/18/argentina/1568836225\\_827815.html](https://elpais.com/internacional/2019/09/18/argentina/1568836225_827815.html)
- Rohr, J. R., Barrett, C. B., Civitello, D. J., Craft, M. E., Delius, B., DeLeo, G. A., Hudson, P. J., Jouanard, N., Nguyen, K. H., Ostfeld, R. S., Remais, J. V., Riveau, G., Sokolow, S. H., & Tilman, D. (2019). Emerging human infectious diseases and the links to global food production. *Nature Sustainability*, 2(6), 445–456. <https://doi.org/10.1038/s41893-019-0293-3>
- Salud con lupa. (2023a). Ensalada de pesticidas en cuatro ciudades. Salud Con Lupa. <https://saludconlupa.com/series/ensalada-de-pesticidas/>
- Salud con lupa. (2023b). Un veneno oculto en mi plato. Salud Con Lupa. <https://saludconlupa.com/series/un-veneno-oculto-en-mi-plato/>
- Santandreu, A. (2021). Ayuda humanitaria para la emergencia alimentaria. Fundación Friedrich-Ebert Perú y ECOSAD. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/17427.pdf>
- Santandreu, A., & Betancourt, S. (2021). La deuda ética alimentaria del Estado. Nuevas políticas

públicas para garantizar el derecho humano a la alimentación en Perú y Ecuador. Fundación Friedrich Ebert-Perú.

Santandreu, A., Cadillo-Benalcázar, Juan, Pradel, W., Ruíz, H., & Fonseca, C. (2023). Compras de cadenas cortas y compras públicas a la agricultura familiar en Lima Metropolitana. <https://doi.org/10.4160/cip.2023.09.002>

SENASA. (2021). Informe del monitoreo de residuos químicos y otros contaminantes en alimentos agropecuarios primarios y piensos, año 2021.

Swinburn, B. A., Kraak, V. I., Allender, S., Atkins, V. J., Baker, P. I., Bogard, J. R., Brinsden, H., Calvillo, A., De Schutter, O., Devarajan, R., Ezzati, M., Friel, S., Goenka, S., Hammond, R. A., Hastings, G., Hawkes, C., Herrero, M., Hovmand, P. S., Howden, M., ... Dietz, W. H. (2019). The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition, and Climate Change: The Lancet Commission report. *The Lancet*, 393(10173), 791–846. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)32822-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)32822-8)

Thomas, D. (2007). The mineral depletion of foods available to us as a nation (1940-2002). A review of the 6th Edition of McCance and Widdowson \*. *Nutrition and Health*, 19(0), 21–55.

Touvier, M., da Costa Louzada, M. L., Mozaffarian, D., Baker, P., Juul, F., & Srour, B. (2023). Ultra-processed foods and cardiometabolic health: public health policies to reduce consumption cannot wait. *BMJ (Clinical Research Ed.)*, 383, e075294. <https://doi.org/10.1136/bmj-2023-075294>

UNESCO. (2024). Future building: towards a sustainable habitat. *The UNESCO Courier*. <https://courier.unesco.org/en/latest>

Waldmueller, J., & Rodríguez, L. (2015). La soberanía alimentaria más allá de la técnica: Una aproximación global hacia su monitoreo intercultural. *Revista Del Centro Andino De Estudios Internacionales*, 15(January 2015), 254–286. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6299/1/12-OT-Waldmueller-Rodriguez.pdf>

Willett, W., Rockström, J., Loken, B., Springmann, M., Lang, T., Vermeulen, S., & Jonell, M. (2019). Food in the Anthropocene: the EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems. *The Lancet*, 393(10170), 447–492. [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(18\)31788-4/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(18)31788-4/fulltext)

**rikolto**

**Ecosad**  
Consortio por la Salud, Ambiente y Desarrollo

