

COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Organización
Mundial de la Salud

S

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Roma, Italia - Tel: (+39) 06 57051 - Correo electrónico: codex@fao.org - www.codexalimentarius.org

Tema 7 del programa

CX/EXEC 23/85/5

Octubre de 2023

PROGRAMA CONJUNTO FAO/OMS SOBRE NORMAS ALIMENTARIAS

COMITÉ EJECUTIVO DE LA COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS

Octogésima quinta reunión

Sede de la FAO, Roma (Italia)

20-24 de noviembre de 2023

EXAMEN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES QUE GOZAN DE LA CALIDAD DE OBSERVADOR EN EL CODEX: CLÁUSULA DE DOBLE REPRESENTACIÓN

(Preparado por la Secretaría del Codex en colaboración con las oficinas jurídicas de la FAO y la OMS)

1. Antecedentes e introducción

1.1 Tras considerar el documento titulado “Examen de las organizaciones internacionales no gubernamentales que gozan de la condición de observador”¹, el Comité Ejecutivo de la Comisión del Codex Alimentarius, en su 83.^a reunión, solicitó a la Secretaría del Codex que presentara otro examen sobre las implicaciones de la interpretación actual de los *Principios relativos a la participación de las organizaciones internacionales no gubernamentales en los trabajos de la Comisión del Codex Alimentarius*, recogidos en la Sección 7 del *Manual de procedimiento* del Codex, con respecto a las ONG que eran miembros de otras ONG teniendo en cuenta los puntos planteados durante el debate.

1.2 Para un análisis detallado de la cuestión de la doble representación, con inclusión de referencias a documentos y debates anteriores de interés sobre la historia de la cuestión de la doble representación en el contexto del Codex, véase el documento CX/EXEC 22/83/6.

1.3 Durante el debate mantenido en la 83.^a reunión del Comité Ejecutivo, los miembros pidieron a la Secretaría del Codex que aportara más aclaraciones sobre si la aplicación actual de la cláusula de los Principios relativa a la doble representación planteaba problemas para la participación de las ONG, particularmente en los grupos de trabajo electrónicos (GTe). En la 84.^a reunión del Comité Ejecutivo, la Secretaría del Codex explicó que se estaba examinando y debatiendo este asunto, y que se aportaría más información para el debate en la siguiente reunión del Comité Ejecutivo. El objetivo del presente documento es ofrecer una visión general de las implicaciones de la actual aplicación.

1.4 El documento aborda los siguientes aspectos:

- Aplicación de la cláusula de los Principios relativa a la doble representación;
- Efectos de la actual aplicación y número de ONG afectadas (conocidas);
- Dificultad para controlar si una ONG es miembro de otra ONG que ya goza de la calidad de observador en el Codex;
- Problemas que se plantean respecto de la solicitud de la condición de observador por parte de una ONG en la que algunos de sus miembros ya tienen calidad de observador en el Codex;
- Función del Presidente a la hora de dirigir la participación de las ONG en el Codex;
- Participación de las ONG en los GTe;
- Resumen;
- Conclusiones;
- Recomendación.

¹ CX/EXEC 22/83/6.

2. Aplicación de la cláusula de los Principios relativa a la doble representación

2.1 Dentro del *Manual de procedimiento* del Codex, los Principios hacen referencia a la doble representación en la Sección 7, bajo el epígrafe “Organizaciones internacionales no gubernamentales que no mantienen relaciones consultivas u oficiales con la FAO ni con la OMS” (párrafos 19-24), en cuyo último párrafo se establece:

Por lo general, no se concederá la condición de observador en reuniones específicas a organizaciones que sean miembros de una organización más amplia ya autorizada que se propone representarlos en dichas reuniones.

Este párrafo no constituye una limitación para que las ONG que forman parte de una organización más amplia soliciten la condición de observador en el Codex. Por el contrario, el párrafo establece una limitación de su participación en general en reuniones en las que una organización autorizada más amplia tenga la intención de representarlas.

2.2 Desde la 61.^a reunión del Comité Ejecutivo (2008) (tras los extensos debates mantenidos en la 58.^a y 60.^a reuniones del Comité sobre las diferentes aplicaciones posibles²), toda ONG que no mantenga relaciones consultivas u oficiales con la FAO ni con la OMS y que forme parte de una ONG más amplia con la condición de observador (denominada “organización marco”) puede ser admitida como observador en el Codex, siempre que acepte las siguientes condiciones:

- en las reuniones en las que esté representada la organización marco, la organización más pequeña solo podrá participar como parte de la delegación de la organización marco y no podrá intervenir utilizando su nombre;
- la organización más pequeña podrá presentar observaciones escritas solo sobre aquellas cuestiones respecto de las cuales la organización marco no presente ninguna observación;
- la organización más pequeña solo participaría en su propio nombre en las reuniones del Codex cuando la organización marco no esté representada.

2.3 Cabe señalar que, aunque no ha sido parte de la práctica hasta ahora, los Principios parecen incluir la posibilidad de permitir la condición de observador a una ONG más pequeña en reuniones específicas con carácter puntual, aun cuando estuviera presente una organización autorizada más amplia u organización marco que la representara (esto es, “por lo general, no”). No obstante, los Principios no proporcionan más detalles en este sentido y no se han establecido mecanismos que aborden estos detalles, en parte porque se requiere una coordinación directa entre la organización más amplia y la más pequeña.

3. Efectos de la actual aplicación y número de ONG afectadas (conocidas)

3.1 La aplicación de la cláusula de doble representación pretende evitar que haya dos entidades que aborden la misma cuestión cuando una de ellas sea miembro de la otra. La finalidad es cuidar de no favorecer el punto de vista de un grupo permitiendo que más de uno de sus miembros intervengan en torno a una cuestión. Dicho esto, los observadores no forman parte del proceso de toma de decisiones del Codex, y las decisiones que se toman no dependen del número de comentarios formulados por los observadores, sino de las posiciones adoptadas por los miembros.

3.2 Actualmente, no hay ningún mecanismo establecido, ni para el grupo marco ni para sus miembros, que permita indicar de forma indiscutible y sistemática cuándo uno representará al otro en reuniones específicas. Los datos de los que dispone la Secretaría del Codex, que incluyen la información proporcionada por las ONG en el momento de realizar su solicitud o posteriormente, por ejemplo, vía correo electrónico, revelan que actualmente la cláusula de doble representación es una cuestión que afecta al 6 % del número total de ONG que gozan de la condición de observador en el Codex (14 ONG, de las que aproximadamente solo la mitad han participado en las reuniones del Codex en los últimos siete años).

3.3 Por consiguiente, la posibilidad de que una organización marco y uno o más de sus miembros intervinieran en torno a una cuestión tendría probablemente una repercusión poco tangible en la reunión. Lo mismo sucedería con los documentos (CRD, observaciones, etc.) sobre un tema específico que enviaran las ONG sujetas a la cláusula de doble representación. Si ello ocurriese, podría ser que, en algunos casos, la ONG expresara una segunda voz redundante sobre un asunto y que, en otros, ambas organizaciones adoptaran puntos de vista diferentes.

² Véanse los informes de la 58.^a reunión del Comité Ejecutivo (2006), párrs. 99-108; 60.^a reunión del Comité Ejecutivo (2008), párrs. 72-75; y 61.^a reunión del Comité Ejecutivo (2008), párrs. 147-155.

4. Dificultad para controlar si una ONG es miembro de otra ONG que ya goza de la calidad de observador en el Codex

4.1 La Secretaría del Codex no cuenta con los recursos para vigilar activamente si una ONG es parte de otra ONG que ya goza de la condición de observador en el Codex ni en qué momento forma parte de la misma; depende de la información proporcionada directamente por cada entidad en su solicitud de reconocimiento de la condición de observador, como establecen los Principios.

4.2 No obstante, como se menciona en el Examen, el número de ONG potencialmente sujetas a la cláusula de doble representación podría ser mayor de lo que conoce la Secretaría, y la lista de la Secretaría sobre las ONG sujetas a la disposición podría ser una "instantánea" basada en la información recibida en un momento concreto y dejar de ser exacta con el paso del tiempo.

5. Problemas que plantea la solicitud de la condición de observador por parte de una ONG en la que algunos de sus miembros ya gozan de la calidad de observador en el Codex

5.1 Tal como se indica en el Examen, la Secretaría del Codex ha recibido una solicitud de reconocimiento de la condición de observador de una organización marco que cuenta con dos miembros que ya son observadores del Codex.

5.2 Tras mantener extensos debates con las oficinas jurídicas de la FAO y la OMS, la solicitud se ha suspendido en espera de nuevas deliberaciones sobre la cuestión de la doble representación.

5.3 Una situación similar se planteó en el pasado con respecto a la solicitud del Consejo Internacional de Asociaciones de Agua Embotellada (ICBWA). Este caso fue particularmente complejo porque uno de los miembros del ICBWA, concretamente el Groupement international des Sources d'Eaux Naturelles et d'Eaux Conditionnées (GISENEC), ya había obtenido la condición de observador en el Codex. Además, GISENEC se encontraba en medio de un proceso de transición para convertirse en la Federación Europea de Agua Embotellada (EFBW). Como resultado, y tras las conversaciones mantenidas con las organizaciones afectadas, la EFBW acordó renunciar a la condición de observador en el momento en que la organización marco (ICBWA) la obtuviera³.

5.4 Además, la EFBW declaró en su solicitud (durante la transición desde el grupo GISENEC, que ya tenía condición de observador) que era un miembro activo de la Confederación de Industrias Agroalimentarias (CIAA), que también era observador en el Codex. Para abordar esta situación, la EFBW presentó una carta redactada conjuntamente con la CIAA en la que aclaraba las responsabilidades de cada organización con respecto a su participación en las reuniones del Codex, garantizando así que no hubiera problema de doble representación⁴.

5.5 La conclusión que podría extraerse de este precedente es que deberían encontrarse soluciones para evitar una doble representación de la organización miembro más pequeña y la organización marco. Por ejemplo, la organización más pequeña podría renunciar a la condición de observador, o podría emitirse una carta conjunta explicando la relación y las responsabilidades de la organización miembro y la organización marco con respecto a su participación en las reuniones del Codex.

6. Función del Presidente a la hora de dirigir la participación de las ONG en el Codex

6.1 Aunque no existe un protocolo obligatorio con respecto al orden de intervención de los oradores en las reuniones del Codex, es una práctica bien establecida dar la palabra primero a los miembros y después a los observadores, y permitir una segunda ronda de intervenciones solo después de que todos los oradores que deseen tomar la palabra hayan tenido la oportunidad de hacerlo⁵. Esta práctica se aplica independientemente de cualquier reglamentación sobre una doble representación de la participación de las ONG en las reuniones del Codex.

6.2 En este sentido, dependerá del Presidente del Comité regular la participación de una ONG, lo que incluye evitar observaciones repetitivas de las ONG y los miembros. Como hemos mencionado anteriormente (párrafo 3.1), el número de intervenciones de los observadores sobre una misma cuestión no les confiere más peso, y es el Presidente el que tiene el privilegio de dirigir el debate para evitar que ninguna parte predomine en el uso de la palabra.

³ Véanse los informes de la 60.^a reunión del Comité Ejecutivo (2007), párrs. 72-75, así como la 62.^a reunión del Comité Ejecutivo (2009), párrs. 163-164.

⁴ Véase el informe de la 60.^a reunión del Comité Ejecutivo (2007), párr. 73.

⁵ Manual para los Presidentes de los comités del Codex, sección relativa a la presidencia de una reunión.

7. Participación de las ONG en los GTe

7.1 Como señaló, en la 83.^a reunión del Comité Ejecutivo, un miembro que también dirigía un GTe, las ONG que pertenecen a un mismo grupo, es decir, la organización marco y la organización más pequeña, pueden tener opiniones divergentes, lo que genera una difícil tarea para el Presidente a la hora de regular su participación en los GTe.

7.2 De acuerdo con la actual interpretación de la disposición relativa a la doble representación, solo la organización marco tiene derecho a enviar expertos y observaciones a los GTe. Sin embargo, la Secretaría del Codex carece de la capacidad para garantizar que la participación de las ONG cumpla el principio de la doble representación. Esto se debe principalmente a que las ONG no comparten suficiente información sobre su estructura interna y no necesariamente se coordinan con la organización marco o las organizaciones miembros, como corresponde.

7.3 Como consecuencia, el Presidente y los Copresidentes de un GTe deben verificar, pues, el origen de las observaciones enviadas por las organizaciones para asegurarse de que la organización marco: i) esté participando en el GTe; ii) tenga conocimiento de la participación de la organización más pequeña en el GTe, y iii) esté coordinando las posiciones con la organización más pequeña y viceversa.

7.4 Cabe mencionar que los GTe no adoptan decisiones y que corresponde al Estado miembro que lo dirige moderar las respuestas a las preguntas. Al igual que en las reuniones de los comités, los observadores pueden aportar información valiosa y conocimientos. Esto es con independencia de si la opinión de la organización más pequeña está en sintonía con la de la organización más amplia.

8. Resumen

8.1 Las ONG con condición de observador en el Codex contribuyen a la labor del Codex de manera importante a través de sus conocimientos y experiencias en sus ámbitos específicos de especialización.

8.2 La pertenencia de una organización a otra como miembro puede basarse en diversas razones, y hay casos en los que el punto de contacto designado del Codex en una organización puede no ser conocedor de la situación de su organización en este sentido. Asimismo, en muchos casos, la organización más pequeña y la más amplia pueden no tener establecido un mecanismo para coordinar sus posiciones.

8.3 La Secretaría carece a menudo de información sobre la composición de las ONG y no dispone de los recursos para vigilar el cumplimiento de las tres condiciones establecidas por el Comité Ejecutivo en su 61.^a reunión (2008) con respecto a la participación de las ONG que son miembros de organizaciones marco. En consecuencia, es posible que en una reunión determinada se permita intervenir tanto a la organización marco como a su organización miembro. No obstante, según el conocimiento actual de la Secretaría, se cree que existe solo un pequeño porcentaje de ONG con condición de observador que está sujeta al principio de doble representación.

8.4 Como se describe en el párrafo 5, la adhesión a las tres condiciones limitaría la participación de una organización más pequeña que tuviera reconocida la condición de observador si la organización marco solicitara y recibiera esa misma condición. De hecho, los párrafos 19-24 de los Principios referentes a la doble representación parecen permitir cierto grado de flexibilidad. Al determinar que, "por lo general", no se concederá la condición de observador a organizaciones que sean miembros de una organización más amplia ya autorizada que se proponga representarlos, los Principios admiten la posibilidad de que dicha condición pueda concederse, no obstante, en reuniones específicas.

8.5 Podría haber circunstancias, en el caso de las reuniones específicas, en que la participación y las aportaciones directas de una ONG más pequeña que estuviera sujeta a acuerdos internos con una organización marco podrían contribuir directamente a la labor del Codex. Estas contribuciones podrían ser especialmente valiosas en aquellos casos en los que las ONG más pequeñas tuvieran puntos de vista diferentes de los de su organización marco.

9. Conclusiones

9.1 La situación de las ONG que son miembros de otras ONG es compleja y podría verse beneficiada por una mayor flexibilidad para servir de forma óptima al Codex, así como por una mayor transparencia para permitir a los Presidentes de los comités del Codex o de los GTe gestionar los debates adecuadamente.

9.2 Podría considerarse la solicitud de información adicional en relación con la participación en reuniones específicas del Codex. Esto ayudaría a resolver la falta de información sobre las relaciones entre ONG que tienen reconocida la condición de observador, tanto en lo que respecta a la pertenencia a organizaciones marco como en lo que concierne a cuándo las ONG más amplias tienen la intención de representar a sus miembros, lo que podría desfavorecer a las ONG más pequeñas que gozan de la condición de observador y significaría que el Codex no se beneficiaría de todo el abanico de puntos de vista de los observadores.

Por ejemplo, en el contexto de reuniones específicas del Codex, la Secretaría podría pedir a una ONG con condición de observador que aclarase su relación con cualquier organización más amplia o más pequeña.

9.3 La recopilación de esta información en relación con reuniones específicas del Codex ayudaría a los Presidentes a gestionar sus reuniones. En particular, les ayudaría a saber cuándo convendría dar la palabra a las ONG que forman parte de organizaciones marco. Esto podría llevarse a cabo durante un período de prueba con el fin de evaluar el alcance del problema y de inspirar la elaboración de cualquier recomendación para cambiar el modo de aplicar el principio de doble representación.

9.4 Con respecto a las organizaciones marco que soliciten el reconocimiento de la condición de observador cuando uno o más de sus miembros ya sean observadores del Codex, en la sección 5 se sienta precedente para explorar formas de abordar la participación adecuada, en consonancia con la cláusula de doble representación y teniendo en cuenta las particularidades de las relaciones entre las ONG. La información sobre la naturaleza de las relaciones se solicitaría en forma de carta conjunta firmada por ambas partes. Esto sería revisado por la Secretaría del Codex y las oficinas jurídicas de la FAO y la OMS, en su caso.

10. Recomendación

10. Se invita al Comité Ejecutivo, en su 85.^a reunión, a examinar el presente documento y a proporcionar la orientación que considere apropiada, y tal vez desee invitar a la Secretaría del Codex y a las oficinas jurídicas a proceder en consecuencia.