

comisión del codex alimentarius



ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACIÓN

ORGANIZACIÓN
MUNDIAL
DE LA SALUD



OFICINA CONJUNTA: Viale delle Terme di Caracalla 00153 ROMA Tel: 39 06 57051 www.codexalimentarius.net Email: codex@fao.org Facsimile: 39 06 5705 4593

Tema 9 del programa

PROGRAMA CONJUNTO FAO/OMS SOBRE NORMAS ALIMENTARIAS

COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS

30º período de sesiones

Sede de la FAO, Roma (Italia), 2-7 de julio de 2007

CUESTIONES FINANCIERAS Y PRESUPUESTARIAS

EXAMEN DE MECANISMOS DE FINANCIACIÓN ALTERNATIVOS

Antecedentes

1. En su 29º período de sesiones, la Comisión acordó solicitar a la Secretaría que elaborase un documento de debate, en colaboración con la FAO y la OMS, sobre las posibilidades de una financiación más sostenible, en particular mediante otras fuentes de financiación y formas alternativas de alcanzar dicho fin¹. En el presente documento se resume la historia de la financiación del programa del Codex desde su establecimiento en los años 60 y se examinan los posibles mecanismos alternativos de financiación, teniendo en cuenta la reglamentación y normativa financiera de la FAO y la OMS así como la reglamentación financiera de otros convenios y acuerdos internacionales equiparables al programa del Codex. Habida cuenta del carácter novedoso y complejo de las cuestiones tratadas en el presente documento, éste mantiene su carácter de documento de trabajo provisional.

Historia sucinta

2. En su 11º período de sesiones, la Conferencia de la FAO adoptó, en 1961, la resolución n° 12/61 por la que establecía, en virtud del artículo VI de la Constitución de la FAO, la Comisión del Codex Alimentarius. Se creó asimismo un fondo fiduciario especial, solicitándose a los gobiernos que aportaran contribuciones voluntarias, de conformidad con los artículos 8 y 9 de los Estatutos de la Comisión del Codex Alimentarius. Dichos artículos² rezan lo siguiente:

8. Los gastos que ocasionen las actividades de la Comisión y de los miembros de las Secretarías de la FAO y la OMS que la sirven directamente serán sufragados con cargo a un Fondo fiduciario especial, el cual será administrado por la FAO en nombre de las dos Organizaciones, y de conformidad con las disposiciones financieras de la FAO. Las contribuciones al Fondo de los países participantes se aceptarán únicamente mediante o previa aprobación del Estado concernido. Al final de cada año las cuantías sin utilizar se podrán devolver a los contribuyentes o transferir al año siguiente;

¹ ALINORM 06/29/41, párr. 150.

² Se corresponden con los artículos 9 y 10 de los Estatutos en vigor.

9. Todos los gastos ocasionados por el trabajo preparatorio sobre proyectos de normas emprendido por los Estados participantes, ya sea independientemente o por recomendación de la Comisión, serán sufragados por el Estado interesado.

3. La Conferencia FAO/OMS sobre Normas Alimentarias tomó nota de que las primeras contribuciones habían recibido en el Fondo fiduciario y observó que el futuro del programa hasta 1963 parecía muy alentador. La Conferencia se hizo cargo de la imposibilidad de fijar una pauta exacta de gastos o una escala de cuotas en la fase inicial del programa, pero consideró conveniente que se hiciese lo antes posible, con el fin de aclarar la posición de los Estados contribuyentes. Por lo respecta al método de financiación, la Conferencia observó que parecía que algunos Estados preferían que los gastos se sufragasen con cargo a los presupuestos ordinarios de los dos organismos internacionales y no por un Fondo fiduciario especial de la FAO³.

4. En su primer período de sesiones, la Comisión del Codex Alimentarius (1963) examinó el método de financiación del Programa sobre Normas Alimentarias y recomendó que los costos correspondientes se sufragasen con cargo a los presupuestos ordinarios de la FAO y la OMS en cuanto lo permitiesen los distintos procedimientos presupuestarios de ambas organizaciones⁴.

5. En su segundo período de sesiones, la Comisión del Codex Alimentarius (1964) manifestó su preocupación por el hecho de que, a pesar de las contribuciones recibidas de los Estados y las promesas de contribuciones formuladas por una serie de otros países, quedaba claro que se podía producir un déficit de 50 000 USD sobre la base de la austeridad presupuestaria propuesta para 1965. Por consiguiente, la Comisión instó encarecidamente a los Estados Miembros a aumentar sus contribuciones. La Comisión recibió informes de representantes de la FAO y la OMS sobre los acuerdos que estaban celebrando los directores generales de ambas organizaciones para financiar el Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias después de 1965. Adoptó una resolución en la que recomendaba a los órganos rectores de la FAO y la OMS que, habida cuenta de su importancia para todos los Estados Miembros de ambas organizaciones, el Programa Conjunto sobre Normas Alimentarias se incluyese en los programas y presupuestos ordinarios de ambas organizaciones a partir del 1º de enero de 1966⁵.

6. De conformidad con las enmiendas a los Estatutos de la Comisión introducidas en 1966, se informó a la Comisión, en su cuarto período de sesiones, de que los órganos rectores de la FAO y la OMS habían aprobado las siguientes dotaciones en los presupuestos ordinarios de ambas organizaciones para el bienio 1966/67: 170 000 USD (FAO) y 54 000 USD (OMS)⁶. Desde entonces y hasta la fecha, el presupuesto del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias se administra usando los fondos de los presupuestos ordinarios de la FAO y la OMS.

Métodos de financiación

7. En la presente sección se examinan los métodos de financiación de los convenios, acuerdos y otros instrumentos internacionales clasificados en los tres grupos siguientes: i) órganos establecidos en virtud del artículo VI de la Constitución de la FAO; ii) órganos establecidos de conformidad con el artículo XIV de la Constitución de la FAO; iii) convenios celebrados al margen del marco de la FAO y la OMS y encomendados a la FAO y la OMS para que los administren. En la medida en que un número considerado de documentos sobre la cuestión de la financiación de los órganos de este tipo han sido elaborados en el seno de la FAO, el presente documento se basa sustancialmente en los mismos.

Órganos establecidos en virtud del artículo VI

8. La Comisión del Codex Alimentarius se estableció como Comisión Mixta, conjuntamente con la OMS, sobre la base del artículo VI.1 de la Constitución por lo que respecta a la FAO. En lo que se refiere a la OMC, la Comisión fue establecida por la Asamblea de la Salud en virtud del artículo 18 de la Constitución. En general, los órganos establecidos al amparo del artículo VI de la Constitución de la FAO se

³ ALINORM 1962/8, párrs. (l)-(o).

⁴ ALINORM 63/12, párr. 73.

⁵ ALINORM 1964/30, párrs. 11-15.

⁶ ALINORM 66/30, párrs. 23-25.

financian con cargo al presupuesto ordinario, a contribuciones extrapresupuestarias voluntarias o por ambos medios.

9. De conformidad con las disposiciones de los artículos 9 y 10 de sus Estatutos, el presupuesto del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias (Comisión del Codex Alimentarius) se financia mediante los presupuestos ordinarios de la FAO y la OMS, complementados con contribuciones en especie voluntarias de algunos Estados Miembros en forma de cesión de oficiales profesionales a la Secretaría del Codex. Por otro lado, los Estados anfitriones de estos órganos sufragan una parte significativa de los gastos asociados con el funcionamiento de los órganos auxiliares de la Comisión.

Órganos establecidos en virtud del artículo XIV

10. El artículo XIV de la Constitución de la FAO estipula que la Conferencia de la FAO puede aprobar y someter a los Estados Miembros convenciones y acuerdos sobre cuestiones relativas a la alimentación y la agricultura. El artículo, contrariamente al artículo VI, no prevé expresamente el establecimiento de un órgano mixto conjuntamente con otras organizaciones intergubernamentales. Por otro lado, la participación de Estados que no son miembros de la FAO en dichas convenciones y acuerdos por los que se establecen comisiones y comités está sujeta a la aprobación previa de una mayoría de dos tercios como mínimo de los miembros de dichas comisiones o comités.

11. El párrafo 33 de la Parte R de los Textos Fundamentales de la FAO estipula que los organismos creados en virtud del artículo XIV de la Constitución pertenecen a una de las tres categorías que siguen:

- a) los costeados enteramente por la Organización;
- b) los que, además de ser financiados por la Organización, pueden emprender proyectos cooperativos sufragados por los miembros del organismo en cuestión;
- c) los que, además de ser financiados por la Organización, tienen presupuestos autónomos.

12. Los siguientes órganos establecidos en virtud del artículo XIV disponen de presupuestos autónomos: la **Comisión Europea para la Lucha contra la Fiebre Aftosa**, la **Comisión del Atún para el Océano Índico**, la **Comisión Regional de Pesca**, la **Comisión Regional de Producción y Sanidad Pecuarias para Asia y el Pacífico**, el **Acuerdo para el Establecimiento de la Comisión General de Pesca para el Mediterráneo**, el **Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura** y las cuatro **Comisiones de Lucha contra la Langosta del Desierto** para el África Nordoccidental, el Asia Sudoccidental, la Región Central y la Región Occidental, respectivamente. Sin embargo, los presupuestos autónomos de todos estos órganos, financiados por contribuciones obligatorias, se añaden a las contribuciones con cargo al Programa Ordinario, excepto por lo que respecta a la Comisión del Atún para el Océano Índico, cuyo presupuesto autónomo abarca todas las actividades de la Comisión. En general, los presupuestos autónomos se corresponden con un porcentaje limitado del nivel total de financiación de los órganos en cuestión y se deben considerar como un complemento de la financiación proporcionada por la Organización. El presupuesto autónomo de la Comisión General de Pesca del Mediterráneo abarca una parte sustancial de las actividades realizadas por la Comisión.

13. Los presupuestos autónomos de los órganos anteriormente mencionados se financian con cargo a contribuciones obligatorias de conformidad con los acuerdos constitutivos, a excepción del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura. En la primera reunión del órgano rector de dicho Tratado (junio de 2006) se adoptó el Reglamento financiero con arreglo al cual el presupuesto administrativo básico comprende los recursos del Programa Ordinario de la FAO así como las contribuciones voluntarias de las partes contratantes y no contratantes⁷.

14. Otros acuerdos, tales como la **Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)** y el **Acuerdo para promover el cumplimiento de las medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar**, no establecen ningún tipo de disposiciones sobre presupuestos o proyectos de cooperación y sus gastos son sufragados íntegramente por la FAO. Cabe destacar que en la CIPF se llevan analizando desde 2001 los posibles mecanismos de financiación. Las opciones examinadas, que no se excluyen entre sí necesariamente, incluyen i) contribuciones obligatorias, ii) contribuciones voluntarias, iii) un fondo fiduciario multilateral, iv) fondos fiduciarios bilaterales y contribuciones en especie, y v) contraprestaciones pecuniarias o cobros por servicios. En su segunda reunión, la Comisión de Medidas Fitosanitarias (marzo de 2007) decidió que la cuestión de las contribuciones

⁷ IT/GB-1/06/Report, párrafo 10 y apéndice E.

obligatorias no se debería seguir examinando como mecanismo para complementar el presupuesto de la CIPF, salvo en el marco de una posible revisión futura general de la CIPF; y que el asunto de las contribuciones voluntarias no se debería seguir examinando como mecanismo para complementar el presupuesto de la CIPF, salvo que así lo recomendase la evaluación independiente de la CIPF o lo justificase una posible revisión futura general de la CIPF⁸. Ello implica que el presupuesto básico de la CIPF se seguirá financiando con el presupuesto ordinario de la FAO, complementado con contribuciones en especie de países y fondos fiduciarios.

Otras convenciones y acuerdos

15. A continuación se exponen dos ejemplos: i) Convenio sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, y ii) Convenio Marco de la OMC para el Control del Tabaco.

16. El Convenio sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional (Convenio de Rotterdam) se adoptó en 1998 y entró en vigor en 2004. La FAO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) desempeñan conjuntamente las funciones de Secretaría del Convenio de Rotterdam. De conformidad con el Reglamento Financiero adoptado por la Conferencia de las Partes en su primera reunión, los recursos de dicha Conferencia constarán de: a) contribuciones aportadas cada año por las Partes sobre la base de una escala indicativa aprobada por consenso por la Conferencia de las Partes y basada en la escala de cuotas de las Naciones Unidas que cada cierto tiempo apruebe la Asamblea General, ajustada de forma que no haya ninguna Parte cuya contribución sea inferior al 0,01% del total o superior al 22% del total y que la contribución de ninguna Parte que sea un país menos adelantado sobrepase el 0,01% del total; b) contribuciones de las Partes además de las aportadas con arreglo a lo dispuesto en el apartado a), incluidas las aportadas por el (los) Gobierno(s) anfitrión(anfitriones) de la Secretaría del Convenio; c) contribuciones de Estados que no sean Partes en el Convenio, así como de organizaciones gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales y otras fuentes; d) el saldo disponible de las consignaciones correspondientes a ejercicios financieros anteriores; e) ingresos varios⁹.

17. El Convenio Marco para el Control del Tabaco de la OMS (FCTC) se adoptó en 2003 y entró en vigor en 2005. La función de Secretaría de la Conferencia de las Partes del FCTC corre a cargo de la OMC. La Conferencia de las Partes decidió utilizar el Reglamento Financiero y las normas de gestión financiera de la OMS como las normas de gestión financiera a las que se refiere el artículo 23.4 del Convenio¹⁰. Su presupuesto básico se financia con contribuciones de carácter voluntario basadas en la escala de contribuciones en vigor de la OMS y adaptadas a las diferencias de composición existentes entre la OMS y la Conferencia de las Partes. Ninguna contribución excede del 22 % del total¹¹.

Implicaciones de los posibles métodos de financiación

18. Cada uno de los posibles métodos de financiación, aplicados al contexto de la Comisión del Codex Alimentarius, tendría ventajas, desventajas y otras implicaciones, que se presentan a continuación.

a) Contribuciones obligatorias

19. Unas contribuciones obligatorias darían lugar a obligaciones adicionales para los miembros de la Comisión del Codex Alimentarius respecto de sus obligaciones como miembros de la FAO y/o la OMS. Dado que dichas obligaciones adicionales no se pueden establecer en un órgano creado en virtud del artículo VI de la Constitución de la FAO, sería necesario transformar la Comisión del Codex Alimentarius en un órgano creado de conformidad con el artículo XIV de la Constitución de la FAO o en un órgano establecido por un convenio o tratado internacional celebrado al margen del marco de la Constitución de la FAO. Cabe destacar asimismo que la Constitución de la OMS establece, en virtud del artículo 19, la facultad de adoptar convenios o acuerdos con respecto a cualquier asunto que se inscriba en el marco de competencias de la Organización.

⁸ El informe de la segunda reunión de la Comisión de Medidas Fitosanitarias está en curso de preparación.

⁹ UNEP/FAO/RC/COP.1/33, párrs. 38-40 y anexo I.

¹⁰ FCTC/COP1(9), Adopción del Reglamento Financiero de la Conferencia de las Partes (Decisiones de la primera reunión de la Conferencia de las Partes, A/FCTC/COP/1/DIV/8).

¹¹ FCTC/COP1(11), Presupuesto y plan de trabajo 2006-2007 (Decisiones de la primera reunión de la Conferencia de las Partes, A/FCTC/COP/1/DIV/8).

20. Si se eligiera esta opción, podría ser necesario examinar las siguientes cuestiones:
- el marco jurídico en el se basaría una futura Comisión del Codex Alimentarius;
 - el calendario y las modalidades de negociación de un convenio o tratado internacional en el marco del cual se deba (r) establecer la Comisión del Codex Alimentarius;
 - las disposiciones transitorias (legales, financieras y procedimentales) que se deberían seguir hasta la entrada en vigor del convenio o tratado;
 - la determinación del (de los) organismo(s) internacional(es) que ejercería la función de Secretaría.

21. Si se establece un presupuesto autónomo mediante un tratado internacional financiado con contribuciones obligatorias, dicho presupuesto podría tener que incluir dotaciones para los gastos que no se incluyen actualmente en el presupuesto en sí del Codex pero se sufragan con cargo al presupuesto ordinario de la FAO y la OMS, tales como los gastos de apoyo al programa en concepto de servicios jurídicos, de protocolo, personal, contabilidad y de otro tipo.

22. Debe subrayarse, no obstante, que la cuestión de la conveniencia de transformar la Comisión del Codex Alimentarius en un órgano establecido mediante acuerdo en virtud del artículo XIV de la Constitución de la FAO o al margen del marco de dicha Organización se examinó de forma oficiosa y provisional con cierto detenimiento hace varios años. Se consideró que esta solución entrañaba una serie de problemas jurídicos y prácticos insolubles, por lo que se abandonó. A continuación se presentan algunas de dichas razones:

- es sumamente difícil conciliar la actual naturaleza mixta FAO/OMS de la Comisión con el restablecimiento de una Comisión del Codex mediante un acuerdo internacional;
- el actual proceso de modificación del régimen de la Comisión del Codex sería complejo y engorroso, requeriría ratificaciones por las partes a lo largo de un período considerable de tiempo y podría perturbar en gran medida las actividades de la Comisión;
- actualmente la Comisión del Codex Alimentarius goza de un alto grado de autonomía funcional, en interés de la Comisión y sus miembros, y dispone al mismo tiempo de una serie de ventajas derivadas de sus actuales vínculos con la FAO y la OMS, por lo que tal vez no se ganaría mucho modificando su régimen.

En conjunto parece que, las desventajas y resultados inciertos del proceso superarían con creces cualquier posible ventaja de tal proceso. No parece imposible abordar ninguna de las deficiencias que afectan al funcionamiento de la Comisión del Codex dentro de su régimen actual. Por consiguiente, parece preferible tratar de abordar los problemas financieros en el contexto del actual régimen de la Comisión

b) Contribuciones voluntarias

23. Sería necesario examinar atentamente los aspectos jurídicos y de otro tipo para determinar si las contribuciones voluntarias son posibles y viables para un órgano contemplado en el artículo VI y si se adecúan como mecanismo de financiación al objetivo de la Comisión del Codex Alimentarius de la FAO/OMS. Aunque esta cuestión pueda requerir un mayor examen, la determinación de las contribuciones voluntarias no parece incompatible con el actual régimen de la Comisión. Sin perjuicio de lo que precede, se considera que las contribuciones voluntarias tienen las siguientes ventajas y desventajas.

24. Las ventajas de las contribuciones voluntarias son, entre otras, las siguientes:
- un objetivo presupuestario claro que facilita en mayor medida la planificación de las actividades, mediante un vínculo directo entre las decisiones del órgano rector (esto es, la Comisión) y la ejecución de las decisiones;
 - permite a los miembros del Codex planificar sus contribuciones con carácter anual;
 - mayor independencia financiera respecto de la financiación de la FAO y la OMS.

25. Entre las desventajas cabe destacar las siguientes:
- algunos miembros del Codex pueden optar por no pagar contribuciones voluntarias, lo que reduce la seguridad de los ingresos (el impago no acarrearía ningún tipo de sanción y podría traducirse en importantes atrasos);
 - la FAO y la OMS podrían reducir su financiación del presupuesto básico del Codex.

26. Normalmente tanto las contribuciones obligatorias como voluntarias se establecen a prorrata, de conformidad con la escala de contribuciones acordada. Ésta puede basarse en las que se aplican en la FAO y la OMS, las cuales, a su vez, se basan en la escala de cuotas de las Naciones Unidas. La escala tendrá que adaptarse para tener en cuenta las diferencias de composición existentes entre la FAO/OMS y la Comisión y para eximir a las pequeñas economías del pago de contribuciones, dado que sería antieconómico tramitar el pago de contribuciones de pequeñas sumas.

c) *Presupuestos ordinarios de la FAO y la OMS (statu quo)*

27. Las ventajas de las disposiciones actuales son, entre otras, las siguientes:

- cualquier Miembro de la FAO y la OMS puede adquirir o mantener la condición de Miembro de la Comisión del Codex Alimentarius sin pagar otras cuotas más allá de la contribución fijada pagadera como miembro de la FAO y/o la OMS;
- la administración de la financiación sigue siendo relativamente simple, incluida la recepción y el gasto de fondos;
- una vez que se han determinado las contribuciones de la FAO y la OMS para un determinado bienio, se puede considerar que los ingresos totales para ese período presupuestario tienen carácter definitivo.

28. Los inconvenientes son, entre otros, los siguientes:

- La Comisión del Codex Alimentarius Comisión no tiene un control pleno de su programa de trabajo, dado que el nivel presupuestario final depende y está determinada por los fondos asignados por los miembros de la FAO y la OMS.

29. Con el fin de inscribir lo que precede en una perspectiva correcta, es importante subrayar que los miembros de la FAO y la OMS son, con algunas pequeñas diferencias, los mismos que componen la Comisión del Codex Alimentarius, por lo que no son la FAO y la OMS quienes asignan los fondos sino los miembros de las organizaciones. Dicho esto, las delegaciones que están representadas en la Comisión del Codex y los órganos rectores de las organizaciones patrocinadoras pueden ser diferentes y expresar distintos puntos de vista y prioridades. Ello requiere por ende una mejor alineación de las posturas de las delegaciones en la FAO, la OMS y el Codex.

30. Aparte de lo que se ha expuesto anteriormente, deberían tomarse en consideración los actuales mecanismos de financiación de las actividades de la FAO/OMS estrechamente relacionadas con el Codex. Por ejemplo, la prestación de asesoramiento científico al Codex por medio del Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA), la Reunión Conjunta FAO/OMS sobre Residuos de Plaguicidas (JMPR), las consultas mixtas FAO/OMS de expertos sobre evaluación de riesgos microbiológicos (JEMRA) y las consultas de expertos, que no forman parte del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, se financia mediante una combinación de presupuestos ordinarios y contribuciones extrapresupuestarias de la FAO y la OMS; los programas de la FAO se financian principalmente con cargo al presupuesto ordinario, mientras que la OMS depende más de recursos extrapresupuestarios. Los factores que puedan conducir a proponer un cambio en el método de financiación de la Comisión del Codex Alimentarius se podrían que ser examinar en el contexto general.

Conclusión

31. Se invita a la Comisión a tomar nota de la información facilitada en el presente documento y a informar sobre la posible necesidad de profundizar en el estudio de la cuestión.