



PROGRAMA CONJUNTO FAO/OMS SOBRE NORMAS ALIMENTARIAS

COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS

Cuadragésimo sexto período de sesiones

APLICACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE PRINCIPIOS REFERENTES A LA FUNCIÓN QUE DESEMPEÑA LA CIENCIA EN EL PROCESO DECISORIO DEL CODEX Y LA MEDIDA EN QUE SE TIENEN EN CUENTA OTROS FACTORES

(Análisis de las respuestas recibidas en respuesta a la carta circular CL 2023/32/OCS-CAC)

(Preparado por el Presidente y los vicepresidentes de la Comisión)

Introducción

1. La Comisión, en su 45.º período de sesiones¹, consideró el proyecto de Orientaciones que se habían elaborado para los presidentes y miembros del Codex sobre la aplicación de las Declaraciones de principios referentes a la función que desempeña la ciencia en el proceso decisorio del Codex y la medida en que se tienen en cuenta otros factores (las "Declaraciones de principios")² y elogió los progresos realizados. La Comisión señaló que, "aunque el texto tal cual se había incluido como anexo al informe de la 83.ª reunión del Comité Ejecutivo no era final, pues seguía habiendo corchetes, el Comité Ejecutivo lo había considerado un documento útil que reflejaba razonablemente las observaciones formuladas y consideradas por el Subcomité". La Comisión también señaló que "la tarea consistía en proporcionar orientaciones prácticas para llevar a efecto las Declaraciones de principios y promover su aplicación coherente, y no en reabrir o modificar las Declaraciones de principios". En este mismo período de sesiones, la Comisión convino en:

- remitir el proyecto a los presidentes de los órganos auxiliares del Codex para facilitar las deliberaciones sobre asuntos que se enmarcaban en el ámbito de aplicación de las Declaraciones de principios, e instó a los miembros a que tuvieran en cuenta el proyecto de orientaciones, según procediese, durante el proceso de elaboración y avance de las normas;
- emitir una carta circular en la que se invitara a los miembros a formular observaciones concretas sobre el proyecto de orientaciones;
- examinar las observaciones recibidas de los presidentes y las respuestas a la carta circular acerca del proyecto de orientaciones, y considerar las próximas medidas a adoptar en su 46.º período de sesiones.

2. En virtud de lo acordado, se remitió a los miembros una carta circular³ invitándolos a responder a unas preguntas concretas hasta el 31 de agosto de 2023.

3. Se recibieron las respuestas de 22 miembros y tres organizaciones observadoras a las preguntas concretas que se formulan en el párrafo 3 de la carta circular.

Análisis de las respuestas a la carta circular

Observaciones generales

4. Las observaciones generales remitidas reflejan las distintas opiniones sobre el contenido del proyecto de orientaciones. Se constata una amplia satisfacción con el proyecto de orientaciones y su utilidad para manejar situaciones en las que los miembros estén de acuerdo en relación con los aspectos científicos, pero tengan opiniones diferentes sobre otros factores o aspectos. Se considera que el documento es útil y ofrece una guía práctica para los presidentes y miembros.

¹ REP22/CAC, párrs. 12-22.

² REP22/EXEC2, Apéndice II.

³ CL 2023/32/OCS-CAC.

5. Además de las mencionadas observaciones generales, algunos miembros y observadores hicieron hincapié en lo siguiente:

- Ya se había avanzado todo lo necesario en el documento y no hacía falta trabajarlo más.
- Habría que eliminar el texto entre corchetes del párrafo 20.
- Habría que eliminar el diagrama, ya que no contempla todas las situaciones o casos posibles.
- Falta claridad en torno al concepto de “abstenerse de aceptar”.
- Habría que reconocer y prever la aplicación de las dos opciones descritas en los párrafos 18-20, para reconocer la utilización de la Declaración 4 y proponer que se modifique en consecuencia la definición de “abstenerse de aceptar”.

6. Los comentarios generales reflejan dos grandes posturas. Los miembros que respaldan la propuesta de dar por terminado el documento claramente consideran que ofrece una guía práctica para llevar a efecto las Declaraciones de principios y no son partidarios de seguir trabajando en ellas ni ven la necesidad. Estos miembros también prefieren suprimir del párrafo 20 la posibilidad de incluir notas a pie de página en las normas.

7. Las observaciones sobre el diagrama y la necesidad de abarcar todas las situaciones y opciones posibles fueron debatidas por extenso durante la elaboración del proyecto de orientaciones. En este sentido, algunos miembros siguen reclamando que se amplíen las orientaciones para abarcar también la etapa en la que se consideran las propuestas de nuevos trabajos.

Observaciones específicas

¿Resulta adecuado utilizar una nota a pie de página en una norma? (párrafo 20 del Apéndice II del documento REP22/EXEC2)

8. Las respuestas a esta pregunta revelaron con claridad que sigue habiendo diferencias entre los miembros al respecto de la opción de poner notas a pie de página en las normas, tal como prevé el párrafo 20.

9. De los 22 miembros que respondieron a la carta circular, 13 se opusieron a esta opción. Un par de estos miembros, si bien no están a favor de las notas a pie de página, advirtieron que, en caso de que se utilicen, debería hacerse con moderación y de forma coherente. Cuatro organizaciones observadoras que respondieron a esta pregunta también manifestaron su oposición a la inclusión de notas. Algunos de los principales motivos aducidos para oponerse fueron:

- La inclusión de notas a pie de página para dejar constancia de la postura u oposición de los miembros no constituye una buena práctica y puede sentar un precedente inapropiado y potencialmente socavar la autoridad de las normas del Codex, particularmente en lo que atañe a la Organización Mundial del Comercio (OMC).
- La inclusión de notas a pie de página no es conforme a las prácticas óptimas y sería contraria a la recomendación del Codex de reducir su uso al mínimo.
- La inclusión de notas a pie de página para dejar constancia de la postura de los miembros probablemente generaría una nueva categoría o jerarquía de normas y contravendría la costumbre del Codex de tomar decisiones por consenso.
- Las notas a pie de página no deberían usarse para plasmar la postura de los miembros sobre una norma, ya que dichas posturas pueden evolucionar con el tiempo, con lo cual haría falta revisarlas y posiblemente modificarlas.
- Las notas a pie de página para dejar constancia de una postura nacional (por ejemplo, oposición a una norma y declaración de no aceptación) no son compatibles con el carácter voluntario de las normas del Codex.

10. Seis miembros y una organización miembro fueron partidarios de la opción de incluir notas a pie de página y de mantenerla en el documento de orientaciones. Estos miembros argumentaron lo siguiente:

- Las notas a pie de página ya se utilizan en determinados casos en el Codex y han sido útiles, en algunos casos, para hacer avanzar algunas normas.
- El uso de notas a pie de página es importante para promover la transparencia, en particular en relación con las pretensiones de los miembros sobre la aplicación de una norma a nivel nacional; no es incompatible con el carácter voluntario de las normas del Codex y anima a los miembros a declarar su oposición a una norma, al tiempo que declaran su intención de abstenerse de aceptarla, sin impedir que sea adoptada por la Comisión.

- El uso de notas a pie de página se considera compatible con el objetivo de que el proceso de gestión de riesgos sea transparente y esté completamente documentado, tal como establece el párrafo 31 de los Principios de aplicación práctica para el análisis de riesgos aplicables en el marco del Codex Alimentarius.
- Las notas a pie de página pueden usarse para reflejar el proceso decisorio y las intenciones de la Declaración 4, sin que ello sea incompatible con el uso de notas para dejar constancia de las posturas nacionales, por lo que deben valorarse en cada caso particular.

Observaciones del Presidente y los vicepresidentes de la Comisión:

11. La opción de incluir notas a pie de página es una cuestión que se ha debatido muy extensamente en las deliberaciones del Subcomité. Las opiniones de los miembros no han variado: algunos son partidarios de mantener dicha opción, argumentando que ya se utiliza en el Codex, mientras que otros se oponen a ella firmemente, ya que estiman que sería contraria a las prácticas óptimas y podría minar el estatus de las normas del Codex, especialmente por lo que concierne a la OMC.

12. También es evidente que persiste un malentendido sobre el probable contenido y la aplicación de las notas a pie de página. Conviene aclarar que todo uso de notas a pie de página en las normas deberá ceñirse a las convenciones y prácticas del Codex. La propuesta no pretende servir para enumerar los países o miembros que respaldan o se oponen a una norma.

13. La opción de poner notas a pie de página se justifica y se basa simplemente en reflejar la naturaleza del documento como orientación para los presidentes y los miembros, reconociendo que su utilización será algo que deberán determinar los miembros. Su inclusión en las orientaciones no prejuzga los méritos ni deméritos de la opción de poner notas a pie de página.

Propuesta

14. La fórmula actual, tal cual está redactada, refleja fielmente el *statu quo* y el proceder de la Comisión y sus órganos auxiliares. En vista del presente estancamiento, se invita a la Comisión a que valore tres opciones posibles, a saber:

- a. aceptar mantener la opción de incluir notas a pie de página, tal cual consta en el párrafo 20 del proyecto de orientaciones, añadiendo una frase al párrafo en la que se explique que el contenido de la nota sería para reconocer la relevancia de las Declaraciones de principios, con especial mención a la Declaración 4 relativa a la consideración de la norma;
- b. valorar un texto alternativo para la opción 2 del párrafo 20;
- c. eliminar del documento la opción de incluir notas a pie de página, entendiendo que ello no conculca el derecho que tienen los miembros de proponer la inclusión de una nota a pie de página en consonancia con las intenciones y la finalidad de las Declaraciones de principios y teniendo en cuenta cada caso particular.

¿Las orientaciones deberían abarcar también las propuestas de nuevos trabajos?

15. Al igual que en la pregunta anterior, las opiniones de los miembros estuvieron divididas respecto de si las orientaciones deberían abarcar las propuestas de nuevos trabajos. Nueve miembros no fueron partidarios de que las orientaciones también abarcasen las propuestas de nuevos trabajos. Estos miembros subrayaron que las Declaraciones de principios eran aplicables exclusivamente a la etapa de gestión de riesgos. También se señaló que ya existían suficientes orientaciones sobre el establecimiento de prioridades de trabajo y el examen crítico de propuestas de nuevos trabajos.

16. Otros estimaron que sería valioso ampliar el ámbito de aplicación de las orientaciones para que abarcasen también las propuestas de nuevos trabajos, sobre la base de que ello permitiría considerar otros factores en la etapa inicial y podría ser útil para detectar problemas que pudiesen influir en el progreso del trabajo.

Observaciones del Presidente y los vicepresidentes de la Comisión:

17. Este asunto se debatió extensamente en las deliberaciones del Subcomité y se determinó que la cuestión de que las orientaciones abarcasen también las propuestas de nuevos trabajos no afectaba a las situaciones contempladas por las Declaraciones de principios, cuya motivación ha sido siempre la de abordar cuestiones relativas al adelanto de una norma en la etapa de gestión de riesgos.

18. Dicho esto, cabe señalar que la Comisión ya cuenta con criterios y procedimientos bien establecidos para valorar las preocupaciones sobre otros factores legítimos como parte del examen crítico de propuestas de nuevos trabajos. Corresponde a la Comisión y los miembros decidir si los criterios y procesos actuales son suficientes para abordar las cuestiones relativas a otros factores legítimos.

Propuesta

19. Se propone mantener el ámbito de aplicación actual de las orientaciones, señalando no obstante que los miembros pueden plantear la cuestión de otros factores legítimos durante los debates sobre gestión de riesgos en cualquier etapa del proceso (véase el párrafo 4 del proyecto de orientaciones) y reconociendo la existencia de criterios y procedimientos específicos para valorar otros factores en el examen crítico de las propuestas de nuevos trabajos.

Teniendo en cuenta los debates sobre otros factores legítimos celebrados durante el 45.º período de sesiones de la Comisión (como el caso específico de los límites máximos de residuos de la clotianidina, el quinoxifeno y el tiametoxam⁴), ¿se necesita orientación adicional sobre este aspecto?

20. De los 21 miembros que respondieron a esta pregunta, 13 manifestaron que los actuales criterios para la consideración de otros factores legítimos eran suficientemente claros y no estimaron necesario por tanto formular otras orientaciones ni fueron partidarios de seguir debatiendo la cuestión. Además, consideraron que bastaría con incluir una definición de “otros factores legítimos” para facilitar la puesta en práctica de las Declaraciones de principios. Un miembro planteó que el examen de los límites máximos de residuos de los compuestos mencionados no guardaba relación con problemas de inocuidad alimentaria sino con el posible efecto ambiental del uso de dichos compuestos y que era una cuestión que escapaba, por tanto, al ámbito de aplicación y al mandato del Codex. También se señaló que el Codex como órgano no poseía las competencias adecuadas para valorar dichos problemas ambientales.

21. Siete miembros y una organización miembro fueron partidarios de seguir valorando la cuestión de los otros factores legítimos. Dieron a entender que, efectivamente, es necesario aclarar el significado de “otros factores que son aceptables en el plano mundial”, que debe aclararse mejor cómo consideran esta cuestión los comités y que quizá se necesiten orientaciones específicas de cómo presentar información sobre otros factores. Una observación se refirió expresamente a los párrafos 78-84 del documento REP22/CAC y apuntó a la necesidad de seguir debatiendo si los problemas ambientales aceptados en todo el mundo tienen la consideración de otros factores que son aceptables en el plano mundial y si, por tanto, deben ser tenidos en cuenta. También se comentó que la cuestión de los otros factores desbordaba la aplicación de las Declaraciones de intenciones y era extensiva a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, y que estas cuestiones deberían valorarse como parte del trabajo actual sobre el futuro del Codex.

Observaciones del Presidente y los vicepresidentes de la Comisión:

22. El proyecto de orientaciones refleja la interpretación y aplicación actual de los Criterios para tomar en cuenta los otros factores mencionados en la Segunda Declaración de Principios y los Principios de aplicación práctica para el análisis de riesgos aplicables en el marco del Codex Alimentarius. Es evidente que los miembros tienen opiniones distintas respecto de los criterios actuales para la consideración de otros factores, especialmente en cuanto a la interpretación de “otros factores que son aceptables en el plano mundial”. Así, algunos miembros estiman que se necesitan más orientaciones, mientras que otros opinan claramente que no se necesita ulterior orientación específica.

23. Las Declaraciones de principios las ha elaborado la Comisión del Codex Alimentarius y compete a la Comisión, por tanto, determinar cómo deben aplicarse con carácter general y, en todos los casos concretos en que se propongan otros factores legítimos, adoptar una postura al respecto de si dichos factores se ajustan a los criterios estipulados en las Declaraciones de principios. En la actualidad, a la hora de abordar otros factores legítimos, la Comisión procede de la forma siguiente:

- Determinar si los otros factores que se proponen se corresponden con el objeto estatutario del Codex y si pueden aceptarse en el plano mundial.
- Determinar si los otros factores legítimos son pertinentes y aplicables a la elección de las opciones de gestión de riesgos.
- Garantizar que se documente con claridad cómo han afectado los otros factores legítimos a la elección de las opciones de gestión de riesgos y garantizar que no generen obstáculos injustificados al comercio.

24. Sobre la cuestión más específica de si los problemas ambientales aceptados en todo el mundo constituyen otros factores legítimos que pueden aceptarse en el plano mundial y tomarse en consideración en el Codex, los miembros de la Comisión todavía tienen que debatirla a fondo y no es posible extraer conclusiones nítidas sobre su pertinencia y aceptabilidad en el Codex.

⁴ REP 22/CAC, párrs. 78-84.

25. El planteamiento de la versión actual de las orientaciones es que, cuando los miembros tengan preocupaciones específicas sobre otros factores legítimos u otros aspectos, el Presidente invitará a los miembros que tengan preocupaciones u objeciones a exponer su postura y señalar los otros factores o aspectos que motivan sus preocupaciones u objeciones (véase el párrafo 12 del proyecto de orientaciones).

Propuesta

26. A tenor de lo anterior, la Comisión tal vez desee debatir la conveniencia de elaborar más orientaciones, con carácter más específico, sobre cómo interpretar y aplicar los criterios relativos a factores que son aplicables en el plano mundial.

¿Existen otras cuestiones específicas que se deberían abordar en las orientaciones? ¿Cuál es el motivo para hacerlo?

27. Las respuestas a esta pregunta se encuadran en dos grandes categorías. Algunos miembros quedaron satisfechos con el documento de orientaciones tal cual está redactado y no vieron la necesidad de abordar otras cuestiones. Indicaron que el resultado del trabajo ya satisface el alcance y el mandato fijados, que eran facilitar la puesta en práctica de las Declaraciones de principios. Un miembro desaconsejó introducir nuevas cuestiones, ya que se corría el riesgo de malograr el progreso y el consenso sobre el documento.

28. Otros miembros estimaron que debe aclararse mejor la diferencia entre “abstenerse de aceptar” y “reserva”; en particular, que debe aclararse el significado del primer término en el contexto del Acuerdo de la OMC sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Un miembro pidió que las orientaciones abordasen las probables implicaciones para el comercio cuando se avance una norma con reservas. Por su parte, una organización observadora consideró que debería mantenerse la integridad del asesoramiento científico en el que se fundamentan las normas del Codex y que deberían evitarse los asesoramientos contradictorios.

Observaciones del Presidente y los vicepresidentes de la Comisión:

29. En las respuestas a esta pregunta no figuran cuestiones nuevas. En relación con la petición de aclarar la diferencia entre “abstenerse de aceptar” y “reserva”, se señaló que el proyecto de orientaciones contiene una definición informal del término “abstenerse de aceptar” para facilitar su interpretación común en el contexto de las Declaraciones de principios. En el proyecto de orientaciones no se pretende incluir una definición de “reserva”, ya que el término tiene un uso asentado de larga data en el Codex, durante el proceso de adopción de normas.

30. En relación con la propuesta de aclarar el significado del término “abstenerse de aceptar” en el contexto del Acuerdo de la OMC sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, es discutible que competa al Codex interpretar su terminología en el contexto de los acuerdos de la OMC o de cualesquiera otros instrumentos multilaterales. Las definiciones y los términos empleados en el Codex se basan en el mandato y los procedimientos del Codex y no sería práctico que el Codex procurase interpretar su significado y relevancia en el contexto de otros acuerdos.

Propuesta

31. Al no haber definiciones formales de términos como “abstenerse de aceptar”, el proyecto de orientaciones contiene una definición oficiosa para facilitar la interpretación común de términos clave incluidos en las Declaraciones de principios. En debates anteriores no se propuso expresamente incluir una definición de “reserva”, puesto que ya tiene un uso asentado en el Codex desde hace mucho tiempo.

32. En aras de su aplicación práctica, se propone a los miembros que consideren que las orientaciones reflejan el uso habitual del término “reserva”, asentado en el reglamento del Codex. El Manual de procedimiento del Codex reconoce que los miembros “que deseen hacer constar su oposición a una decisión del comité tienen derecho a hacerlo, independientemente de que la decisión se haya tomado o no por votación, solicitando que conste su opinión en el informe del comité”. Esta declaración no deberá limitarse al empleo de una simple frase como: “La delegación de X se reservó su posición”, sino que habrá de aclarar el alcance de la oposición de la delegación a una decisión particular del comité y declarar si se opone simplemente a la decisión o si se desea disponer de una nueva oportunidad para examinar la cuestión⁵. Dichas declaraciones normalmente se denominan “reservas” en el Codex y pueden formularse en relación con parte de una norma, una norma entera o un texto conexo, y en general se plantean en la etapa de adopción y se hacen constar en el acta de la reunión.

⁵ *Manual de procedimiento de la Comisión del Codex Alimentarius*, 28.^a edición, Sección 3, “Directrices para los órganos auxiliares”, párr. 34.

Ubicación de las orientaciones

33. En las observaciones recibidas se constata un amplio respaldo a la inclusión de las orientaciones para los presidentes y los miembros, dada su pertinencia tanto para los presidentes como para los delegados. El parecer general es favorable a incluir las orientaciones en el *Manual de procedimiento*, posiblemente en el apéndice que recoge las decisiones generales de la Comisión, junto a los textos relativos a las declaraciones de principios.

34. Un miembro pidió que se suprimiera el diagrama de las orientaciones, por considerarlo un obstáculo para la búsqueda de soluciones conciliadoras.

35. Globalmente, las respuestas a esta pregunta indicaron que se consideraba adecuado utilizar las diversas opciones para dar a conocer las orientaciones y facilitar su aplicación práctica.

Propuesta

36. Se propone que el proyecto de orientaciones, una vez terminado y aprobado, sea incluido en la versión actual del Manual del Presidente del Codex⁶ y en todos los sucesivos manuales para los delegados.

Conclusiones

37. Tal como se indica en el informe del 45.º período de sesiones de la Comisión del Codex, el proyecto de orientaciones adjunto al informe de la 83.ª reunión del Comité Ejecutivo no es ni una versión definitiva ni está consensuado, pero sí es un documento útil, y las respuestas a la carta circular CL 2023/32/OCS-CAC ponen de manifiesto con claridad que persisten las divergencias entre los miembros sobre las siguientes cuestiones fundamentales:

- la conservación o supresión de la posibilidad de incluir notas a pie de página en las normas, prevista en el párrafo 20 del proyecto de orientaciones;
- la ampliación del ámbito de aplicación de las orientaciones para que también abarquen la consideración de nuevos trabajos;
- la necesidad de mayor claridad en torno a los otros factores legítimos, especialmente en relación con los otros factores que sean aceptables “en el plano mundial”;
- la necesidad de aclarar el significado y la interpretación de términos como “abstenerse de aceptar” y “reserva”.

38. Además de las cuestiones citadas, también se han planteado cuestiones en torno al diagrama: algunos miembros piden que se suprima.

39. Tal como se ha indicado en el análisis que antecede, todas las cuestiones señaladas se han debatido ya ampliamente en las deliberaciones del Subcomité, así como en la 83.ª reunión del Comité Ejecutivo. En el presente documento se examinan las respuestas a la carta circular y, en la medida de lo posible, se formulan propuestas para solventar las cuestiones pendientes.

Recomendación

40. Se invita a la Comisión a:

- a) examinar el análisis y las observaciones sobre las respuestas recibidas a la carta circular CL 2023/32/OCS-CAC relativa al proyecto de orientaciones sobre la aplicación de las Declaraciones de principios referentes a la función que desempeña la ciencia en el proceso decisorio del Codex y la medida en que se tienen en cuenta otros factores;
- b) considerar las propuestas para solventar las cuestiones pendientes, formuladas en la sección relativa a cada pregunta;
- c) acordar las próximas medidas a adoptar para elaborar y terminar el proyecto de orientaciones, valorando la posibilidad de dar por finalizado el trabajo sobre el proyecto de orientaciones, a la espera de recibir los comentarios de los presidentes de los comités y de los miembros sobre sus experiencias con la aplicación de las orientaciones, o bien de continuar debatiendo las cuestiones pendientes.

⁶ *Codex Chairperson's Handbook: How to chair a subsidiary body of the Codex Alimentarius Commission*. Disponible en inglés en: <https://www.fao.org/publications/card/en/c/CA0150EN/>