



PROGRAMA CONJUNTO FAO/OMS SOBRE NORMAS ALIMENTARIAS

COMITÉ DEL CODEX SOBRE PRINCIPIOS GENERALES

31ª reunión

Bordeaux (Francia)

11-15 de marzo de 2019

DOCUMENTO DE DEBATE ACERCA DE LA ORIENTACIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA LOS COMITÉS QUE TRABAJAN POR CORRESPONDENCIA

(Preparado por las oficinas jurídicas de la FAO y la OMS)

A. INTRODUCCIÓN

1. En su 41º período de sesiones, la Comisión del Codex Alimentarius solicitó al Comité del Codex sobre Principios Generales (CCGP) que formulara una orientación de procedimiento destinada a los comités que trabajaban por correspondencia, basada en la que ya figuraba en el Manual de procedimiento y coherente con ella. La Comisión pidió que la Secretaría del Codex preparara un documento de debate.
2. Hasta la fecha, las repercusiones de procedimiento y otras cuestiones relacionadas con los comités que trabajan por correspondencia han sido principalmente debatidas en el marco del Comité Ejecutivo y la Comisión. La Comisión y el Comité Ejecutivo han considerado que este método de trabajo constituye una entre varias opciones para asignar trabajo a los comités, con el objetivo general de hacer avanzar la labor de elaboración de normas del Codex de una forma que sea eficaz al tiempo que rentable. Dichas opciones se consideran especialmente pertinentes en el caso de los trabajos esporádicos que normalmente habrían sido asignados a comités aplazados *sine die* o a comités que puedan ser aplazados en un futuro próximo.
3. La presente reunión del CCGP constituye una primera oportunidad para examinar en detalle estas cuestiones de procedimiento. Por ello, las oficinas jurídicas de la FAO y la OMS han preparado este documento de antecedentes, en el que se resaltan los desafíos de procedimiento que plantea de forma específica el trabajo por correspondencia. Además, se analiza cómo funcionan en la práctica los procedimientos por correspondencia existentes en el sistema de las Naciones Unidas, que constituye el marco de funcionamiento del Codex como órgano de la FAO/OMS.
4. Tras exponer los antecedentes sobre el trabajo por correspondencia en el Codex, el presente documento se ocupará de las reuniones por correspondencia y su comparativa con los grupos de trabajo por medios electrónicos (GTe). A continuación, abordará las prácticas existentes en el seno del sistema de las Naciones Unidas, antes de centrarse en cuestiones de procedimiento concretas que surgen en relación con las reuniones por correspondencia de comités del Codex, entre ellas las relacionadas con la participación efectiva.

B. ANTECEDENTES Y CUESTIONES PLANTEADAS EN LOS ÓRGANOS DEL CODEX

5. En los últimos años, varios comités del Codex que fueron aplazados *sine die* han sido reactivados y trabajan por correspondencia. Tanto la reactivación de estos comités como las correspondientes propuestas de nuevos trabajos han sido examinadas por el Comité Ejecutivo y aprobadas por la Comisión del Codex Alimentarius en aquellos casos en que la carga de trabajo y el costo no parecían justificar la celebración de una reunión presencial plenaria. Los comités en cuestión han trabajado por correspondencia 1) para hacer avanzar textos del Codex en el procedimiento de trámites del Codex y formular recomendaciones pertinentes a la Comisión, y 2) priorizar los trabajos a los que, a la larga, deba darse continuidad con una reunión presencial.
6. El Comité Ejecutivo, desempeñando sus funciones de examen de la gestión del trabajo del Codex, ha sometido a consideración el trabajo por correspondencia como una de las opciones disponibles para organizar con eficacia la labor del Codex. En este contexto, no obstante, las delegaciones también han planteado cuestiones y problemas relacionados con las reuniones llevadas a cabo por correspondencia.

7. El **CCGP30** (2016) tomó nota del CRD2¹, en el que se planteó una serie de cuestiones de procedimiento que debían ser abordadas en relación con los comités que trabajan por correspondencia. Tomó nota de cuestiones relacionadas con “*la representatividad de los participantes, el consenso y la función del presidente.*” El CCGP30 reconoció la importancia de examinar este asunto y la necesidad de proporcionar orientación que pueda ayudar al Codex a trabajar con mayor eficacia y eficiencia².
8. El **CCEXEC72** (2016) examinó el asunto de los comités que trabajan por correspondencia en cierto detalle³. Señaló sus posibles ventajas. También puso de relieve la necesidad de orientación sobre una serie de cuestiones de procedimiento que se identificaron, incluso sobre la base de la experiencia limitada adquirida hasta ese momento. Entre ellas se incluía la calidad de la labor en términos de participación, el importante papel del “*país anfitrión (Presidente)*” en la finalización de documentos y la adopción de decisiones, y si la calidad del consenso sería suficiente para el establecimiento de normas mundiales. Señaló asimismo cuestiones tales como la transparencia y la forma en que se llegaría a conclusiones. Se expresaron preocupaciones en el sentido de que el avance de las normas podría ser objeto de crítica.
9. En este contexto, la asesora jurídica observó que en el Manual de procedimiento no se preveían explícitamente normas para los comités que trabajaban por correspondencia, y recordó las diferencias que existen entre los grupos de trabajo que actúan de forma electrónica y rinden cuentas al comité del que dependen y los comités que trabajan por correspondencia y rinden cuentas directamente a la CAC. Se observó asimismo que era necesario no solamente considerar cuestiones normativas, sino también de orden práctico.
10. El CCEXEC72 estableció un subcomité para determinar las opciones disponibles para la Comisión a la hora de tomar decisiones sobre nuevos trabajos en diferentes supuestos, y para determinar las posibles deficiencias de procedimiento y/o la orientación que resulte necesaria.
11. El **CCEXEC73** (2017) examinó los resultados del subcomité⁴, incluida la opción de reactivar comités pertinentes que han aplazado sus actividades *sine die* para trabajar por correspondencia. En lo que respecta a la gestión del trabajo, el subcomité planteó diferentes opciones a tener en cuenta, como por ejemplo la reactivación de comités aplazados y la creación de grupos de acción que trabajen por correspondencia, señalando que se requeriría orientación adicional sobre el procedimiento en relación con dichas opciones concretas⁵. Además, puso de relieve las preocupaciones existentes en cuanto a la carga de trabajo que suponía para los presidentes responder a observaciones recibidas por correspondencia, y planteó que tan solo podrían abordarse por correspondencia asuntos de complejidad limitada, dejando los más complejos a las reuniones presenciales, que constituyen una plataforma que favorece la creación de consenso.
12. Más adelante, el CCEXEC73 pidió a la Secretaría preparar un documento para que el CCEXEC75 analizase las ventajas e inconvenientes de las opciones presentadas por el subcomité en el documento CX/EXEC 17/73/7. Consideró que dichas opciones podían servir como herramientas de procedimiento para aumentar la eficacia y agilizar el proceso de establecimiento de normas del Codex al trabajar por correspondencia, al tiempo que se garantizan la transparencia y la integración.
13. **La Comisión** (CAC40; 2017)⁶ se avino a solicitar que la Secretaría del Codex preparara un documento en el que se resuman todas las opciones para la adopción de decisiones sobre nuevos trabajos respecto de los cuales ningún comité estuviera celebrando actualmente reuniones presenciales, de acuerdo con lo examinado en el CCEXEC73. Dicho documento examinaría las ventajas e inconvenientes de cada una de las opciones, y podría ser ulteriormente revisado para dar cuenta de los debates de la CAC41, y luego debatido adicionalmente en la próxima reunión del CCGP.^{7, 8}

¹ CCGP30/CRD2.

² REP 16/GP, párrs. 59-60.

³ REP 17/EXEC1, párrs. 18–33.

⁴ REP17/EXEC2, párrs. 114-126.

⁵ CX/EXEC 17/73/7.

⁶ REP17/CAC, párrs. 143-152.

⁷ En la Comisión no se alcanzó consenso para poner en marcha un proyecto piloto relativo a la creación de un Comité del Codex sobre el Avance de las Normas (CCSA) diseñado para asumir trabajos en el marco de reuniones presenciales con vistas a adoptar decisiones sobre cuestiones examinadas por correspondencia.

⁸ En relación con el Comité del Codex sobre Frutas y Hortalizas Elaboradas (CCPFV), la Comisión (CAC40) convino: “*en que el CCPFV trabajaría por correspondencia hasta el 41.º período de sesiones de la Comisión (2018) a los siguientes efectos: i) establecer prioridades para su labor en relación con las propuestas de nuevos trabajos y los trabajos pendientes sobre el examen de las normas vigentes; ii) preparar un plan de trabajo para abordar su labor general; y iii) preparar recomendaciones para el 41.º período de sesiones de la Comisión sobre la creación de GTE con el fin de llevar a cabo la labor de establecimiento de normas, según las prioridades determinadas en el plan de trabajo, con el objetivo de que fueran examinadas por una reunión presencial del CCPFV que se celebraría en 2019.*”

14. En su siguiente período de sesiones, **la Comisión** (CAC41; 2018)⁹ volvió a examinar opciones para agilizar los trabajos sobre asuntos respecto de los cuales ningún comité estuviera celebrando reuniones presenciales. La Comisión consideró que, con carácter general, se apoyaba la necesidad de una orientación sobre el procedimiento para aquellos comités que trabajaran por correspondencia sobre la base de la orientación existente incluida en el Manual de procedimiento con el fin de abordar las cuestiones que se planteasen en cuanto a procedimientos y gestión. Se acordó asimismo que resultaba importante mantener una variedad amplia de opciones y flexibilidad a la hora de decidir sobre métodos de trabajo, y que las decisiones correspondientes deberían tomarse caso por caso en función de la naturaleza del trabajo. La Comisión también solicitó al CCGP que formulara una orientación de procedimiento destinada a los comités que trabajaban por correspondencia basada en la existente en el Manual de procedimiento y coherente con ella, partiendo del documento de debate elaborado por la Secretaría.

C. COMPARATIVA ENTRE LAS REUNIONES POR CORRESPONDENCIA DE COMITÉS DEL CODEX Y LOS GRUPOS DE TRABAJO POR MEDIOS ELECTRÓNICOS

(1) Comparativa entre las reuniones por correspondencia de comités y los grupos de trabajo por medios electrónicos

15. Es importante aclarar, de entrada, la diferencia entre el mecanismo existente del GTe y un comité del Codex que trabaja por correspondencia. Las Directrices para GTe¹⁰ han sido específicamente diseñadas para los *“trabajos que se efectúen en el intervalo entre dos reuniones de los Comités”*. Los GTe poseen un mandato específico, normalmente consistente en debatir un tema predefinido, que deriva en *“conclusiones finales”*, *“en forma de documento de debate o de trabajo”*. Las conclusiones se incluyen en los documentos de trabajo destinados a la siguiente reunión del correspondiente comité del Codex.
16. En las Directrices se dispone de forma expresa que *“las reglas de procedimiento y directrices para el funcionamiento de un Comité del Codex se aplican, mutatis mutandis, a los grupos de trabajo por medios electrónicos creados por ese Comité, a no ser que las presentes Directrices dispongan lo contrario.”* También se deja claro que *“en un grupo de trabajo por medios electrónicos no se podrá tomar ninguna decisión en nombre del Comité, ni proceder a ninguna votación sobre cuestiones de fondo o procedimiento.”*
17. En consecuencia, los GTe proporcionan una plataforma para el intercambio libre de perspectivas y para el debate, pero sin consecuencias para los miembros en cuanto a la adopción de decisiones, que queda expresamente excluida del ámbito de los GTe. El resultado de la labor del GTe no tiene por qué expresar un consenso ni alcanzar conclusiones que se asemejen a una *“decisión”*.
18. Esto difiere de las funciones de diversos comités del Codex, que adoptan decisiones formales y constituyen un foro esencial para facilitar la búsqueda de consenso en el seno del Codex¹¹. Además, los comités abordan un abanico de temas mucho más amplio que los GTe, que se centran en cuestiones específicas y de alcance más limitado. De forma adicional, los comités formulan recomendaciones sobre cuestiones complejas e intrincadas como, entre otras, la elaboración de normas o el establecimiento de LMR. Este resultado de los comités implica que, normalmente, todos los miembros habrán examinado en profundidad todos los aspectos pertinentes de las cuestiones examinadas, y que se ha alcanzado un consenso adecuado en el seno de los comités. Es cierto que la Comisión supervisa y dirige el trabajo de los comités del Codex y se implica específicamente en la labor de elaboración de normas de los comités. Sin embargo, en la práctica, la Comisión suele basarse en las conclusiones de los debates técnicos y en el consenso alcanzado a nivel de comité a la hora de adoptar normas.
19. A la vista de lo anterior, está claro que los comités están sujetos a normas de procedimiento significativamente más exigentes en comparación con los GTe. A nivel de los comités del Codex son de aplicación normas exigentes de integración y transparencia, que serían asimismo aplicables a los comités que trabajan por correspondencia.

D. PRÁCTICAS Y EJEMPLOS EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

(1) Prácticas en el sistema de las Naciones Unidas

20. Una primera observación importante es que la celebración de reuniones por correspondencia debería examinarse a la luz del contexto más amplio del funcionamiento de la Comisión del Codex en el seno

⁹ REP18/CAC, párrs. 96-101.

¹⁰ Directrices para los grupos de trabajo por medios electrónicos, Manual de procedimiento del Codex, 26ª edición, pp. 119-122

¹¹ En la práctica de la organización, las votaciones no suelen tener lugar en el seno de los comités del Codex (aunque, en determinadas ocasiones, algunos comités han estado cerca de aplicar procedimientos de votación). No obstante, a nivel de comité no se excluye la posibilidad de celebrar votaciones.

del sistema de las Naciones Unidas. Dicho contexto es pertinente porque la mayor parte de los órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas, por no decir todos, prevén marcos multilaterales para la adopción de decisiones similares al del Codex.

21. En el sistema de las Naciones Unidas, todos los marcos de procedimiento expresan que las reuniones constituyen encuentros de delegaciones que están presentes físicamente. Ello se desprende con total claridad del requisito de que tanto las deliberaciones como la adopción de decisiones se produzcan por mayorías de miembros *presentes y votantes*. El Reglamento de la Asamblea General lo expresa de forma totalmente inequívoca al declarar que “*el Presidente podrá declarar abierta la sesión y permitir el desarrollo del debate cuando esté presente un tercio por lo menos de los miembros de la Asamblea General. Se requerirá la presencia de la mayoría de los miembros para tomar cualquier decisión.*”¹²
22. Los Textos fundamentales de la FAO y los Documentos básicos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) prevén en términos similares la presencia física de los miembros¹³ y no recogen la posibilidad de que los órganos rectores o estatutarios adopten decisiones o voten por correspondencia. En el contexto de la FAO existe una excepción limitada referida al Consejo de la FAO, de la que nos ocuparemos más adelante.
23. Lo mismo puede decirse en el caso de las deliberaciones, que tampoco se prevén en formato virtual mediante correspondencia, con la excepción destacable de los GTE del Codex y de algunos procedimientos de establecimiento de normas de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF).
24. No obstante, en el seno del sistema de las Naciones Unidas sí hay ejemplos de mecanismos basados en la correspondencia para la adopción de decisiones o la realización de consultas.
25. El **artículo 4 del Reglamento de la Asamblea General**¹⁴ prevé la posibilidad de celebrar períodos de sesiones de la Asamblea fuera de la sede de las Naciones Unidas, para lo cual se requiere la conformidad de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Aunque en el artículo no se estipula de forma específica, en la práctica dicha conformidad se comunica por correo, ya que, en ese momento, la Asamblea no ha abierto aún el período de sesiones. Sin embargo, esto se limita estrictamente a la cuestión de la ubicación de un período de sesiones; no se amplía a los trabajos que deban llevarse a cabo en el mismo.
26. El **artículo XXV-13 de la FAO**¹⁵ autoriza al Director General a “*solicitar las opiniones de los Miembros del Consejo [de la FAO] por “cualquier medio rápido de comunicación” (incluidos medios electrónicos). Sin embargo, este procedimiento es excepcional y tan solo puede invocarse en circunstancias en que “se planteen [...] problemas de excepcional urgencia”.* El artículo no contempla una votación, sino más bien una decisión por correspondencia sobre un asunto específico que en otras circunstancias habría sido abordado en un período de sesiones del Consejo de la FAO. Este artículo ha sido aplicado en dos ocasiones, una vez para determinar si podía posponerse una conferencia concreta convocada por la FAO, lo que constituía una cuestión inequívoca y binaria. La segunda ocasión estuvo relacionada con la decisión del Consejo de someter una enmienda al Reglamento General del Programa Mundial de

¹² Reglamento de la Asamblea General de las Naciones Unidas, artículo 67. (https://www.undocs.org/es/A/520/rev.18*, descargado el 23 de enero de 2019). Véase asimismo el artículo 52 del Reglamento Interior de la Asamblea Mundial de la Salud: “*Para dirección de los debates en las sesiones plenarias de la Asamblea de la Salud el quórum estará constituido por la mayoría de los Miembros representados en la reunión.*” (<http://apps.who.int/gb/bd/pdf/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf#page=155>, descargado el 23 de enero de 2019).

¹³ FAO GRO XII-2; Constitución de la OMS, artículo 60 (<http://www.fao.org/docrep/meeting/022/K8024S.pdf> y <http://apps.who.int/gb/bd/pdf/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf#page=155>, ambos descargados el 23 de enero de 2019).

¹⁴ “*Cualquier Miembro de las Naciones Unidas podrá pedir, por lo menos ciento veinte días antes de la fecha fijada para la apertura de un período ordinario de sesiones, que se celebre dicho período de sesiones en un lugar distinto del de la Sede de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará inmediatamente dicha petición, junto con sus recomendaciones, a los demás Miembros de las Naciones Unidas. Si dentro de los treinta días siguientes a la fecha de esta comunicación la mayoría de los Miembros manifiesta su conformidad con la petición, el período de sesiones se celebrará en el lugar propuesto.*”

¹⁵ GRO XXV-13: “*En el caso de que se planteen entre dos períodos de sesiones del Consejo problemas de excepcional urgencia que requieran una decisión de este, el Director General, después de consultar al Presidente del Consejo, o de notificarlo al respecto, en el caso de que no haya sido posible evacuar dicha consulta, podrá solicitar las opiniones de los miembros del Consejo por cualquier medio rápido de comunicación, informando al mismo tiempo a todos los demás Estados Miembros, así como a los Miembros Asociados y al Presidente del Consejo. El Director General, a reserva de lo dispuesto en el párrafo 1 de este artículo, podrá proceder a tomar las medidas previstas tan pronto como haya recibido por telegrama o carta la conformidad, bien de la mayoría de los miembros del Consejo, en los casos en que las decisiones de este hayan de tomarse normalmente por mayoría de los votos emitidos, o bien de los dos tercios de dichos miembros, en el caso de que se requiera una mayoría calificada. El Director General comunicará inmediatamente cualquier medida de este tipo a todos los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Organización y al Presidente del Consejo.*”

Alimentos ONU/FAO a la aprobación de la Conferencia de la FAO. Se trataba de un asunto en esencia consensuado. La urgencia se había planteado como consecuencia de los diferentes calendarios de reuniones de la Conferencia de la FAO y la Asamblea General, que debían aprobar la enmienda propuesta. Sin embargo, a pesar del carácter consensuado y en apariencia urgente del asunto, se expresó cierta intranquilidad y reticencia sobre el uso del procedimiento por correspondencia.

(2) Ejemplos de trabajo por correspondencia en el sistema de las Naciones Unidas

27. La **Comisión de Estupefacientes** ha adoptado un procedimiento de votación “*por correo o telegrama*”¹⁶ para el caso específico de que la Asamblea Mundial de la Salud recomiende controlar una sustancia estupefaciente determinada. La Comisión puede responder, con una decisión por correspondencia, sometiendo dicha sustancia a control internacional mediante los mecanismos de la Convención única de 1961 sobre estupefacientes. Esta decisión por correspondencia tan solo podría adoptarse en el supuesto de que la Comisión no vaya a celebrar un período de sesiones en un plazo de tres meses tras la recomendación correspondiente de la Asamblea Mundial de la Salud. Además, se la incluirá automáticamente en el programa del siguiente período de sesiones de la Comisión.
28. La **Organización Meteorológica Mundial (OMM)** es la única entidad del sistema de las Naciones Unidas que ha previsto de forma explícita en su Convenio y Reglamento General un uso más sofisticado y sistemático de la adopción de decisiones por correspondencia. El Convenio de la OMM establece que “*los Miembros podrán también tomar decisiones por correspondencia cuando sea necesario adoptar medidas urgentes entre reuniones del Congreso.*”¹⁷ Esta disposición se limita a asuntos que no conlleven repercusiones financieras ni modificaciones del Convenio. Para entender el procedimiento de correspondencia, debe tenerse en cuenta que el Congreso de la OMM se reúne de forma cuatrienal¹⁸. En la práctica, el procedimiento se aplica sobre todo en el caso de las elecciones, al quedar puestos vacantes, así como para introducir enmiendas urgentes a reglamentos de la OMM y para adoptar otras decisiones consideradas urgentes en el período entre reuniones, que es relativamente prolongado. En el contexto del Comité Ejecutivo y las comisiones técnicas de la OMM se utilizan procedimientos de correspondencia con relativa libertad, a pesar de que han sido diseñados expresamente para abordar cuestiones durante el período entre reuniones: “*En el período entre reuniones, cualquier cuestión [...] que, en opinión de su presidente, pudiera ser resuelta por correspondencia, podrá ser sometida a votación por este sistema*”¹⁹. Al elaborar el presente documento de debate, se ha consultado a la OMM en torno a sus experiencias con los procedimientos de correspondencia. En este contexto, la OMM ha hecho hincapié en dos aspectos: los procedimientos de correspondencia requieren una fuerte inversión de tiempo, y no son idóneos como único procedimiento para todo el ciclo de adopción de decisiones, que en condiciones de normalidad debería incluir deliberaciones tanto presenciales como virtuales.
29. El Manual de procedimiento de la **Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)**, una de las instituciones “hermanas” del Codex en cuanto al establecimiento de normas, prevé la deliberación y la adopción de decisiones por medios electrónicos en el Comité de Normas, un órgano auxiliar de la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF).²⁰ El Comité de Normas es un órgano con un número de miembros limitado (25 miembros procedentes de las regiones de la FAO) que celebra reuniones

¹⁶ Resolución de la Comisión de Estupefacientes 1 (XX) sobre el control de nuevas sustancias estupefacientes, noviembre/diciembre de 1965 (https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/1960-1969/1965/CND_Resolution-1_XX.pdf). Véase asimismo el dictamen jurídico de la Secretaría de las Naciones Unidas dirigido al Secretario General Adjunto de la Organización Meteorológica Mundial sobre la cuestión del voto por correspondencia, Anuario jurídico de la ONU, 1970, p. 171.

¹⁷ Convenio de la OMM, Artículo 5 (b) (https://library.wmo.int/pmb_ged/wmo_15-2015_es.pdf descargado el 23 de enero de 2019).

¹⁸ Artículo 10 (a), Convenio de la OMM.

¹⁹ Reglamento General de la OMM, Regla 66 (*ibid*).

²⁰ “Decisiones electrónicas: procedimientos del Comité de Normas de la CIPF para debatir y adoptar decisiones por medios electrónicos”. Manual de procedimiento de la CIPF para el establecimiento de normas, octubre de 2018, página 61 (https://www.ippc.int/static/media/files/publication/en/2018/10/IPPCProcedureManual_StSet_2018_2018-10-15.pdf). Este marco identifica las siguientes decisiones susceptibles de adoptarse utilizando medios de comunicación electrónicos: i) la aprobación de determinadas candidaturas presentadas para grupos de redactores expertos; ii) la formulación de observaciones sobre documentos explicativos en el proceso de revisión; iii) la autorización de proyectos de normas internacionales de medidas fitosanitarias (NIMF) para la primera consulta (trámite 4 en el proceso de elaboración de normas de la CIPF); iv) el examen de los comentarios (trámite 5); v) la determinación de cómo proceder con los proyectos de NIMF que hayan sido modificados como resultado de las observaciones (trámite 6); vi) la elaboración y aprobación de proyectos de especificaciones para su consulta; vii) la aplicación de ajustes a normas (de especificaciones, proyectos de NIMF y cuadros técnicos); viii) cualquier otra actividad acordada por la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) o el Comité de Normas en el marco de una reunión cara a cara, y (ix) supuestos excepcionales determinados en consulta con la Secretaría y el Presidente del Comité de Normas.

presenciales dos veces al año. El procedimiento adoptado por el Comité de Normas prevé orientación específica sobre cómo pueden adoptarse las decisiones, incluida orientación sobre la creación de consenso, las objeciones y algunas directrices limitadas dirigidas al Presidente del Comité de Normas en caso de no alcanzarse consenso. El procedimiento define asimismo las decisiones concretas que el Comité de Normas puede abordar mediante un intercambio electrónico, incluidas partes específicas del procedimiento de trámites de la CIPF incluidas en el ámbito de trabajo del Comité de Normas.²¹ Por último, cabe señalar que el Comité de Normas funciona únicamente en inglés, tanto en sus reuniones presenciales como en las reuniones electrónicas.

(3) Examen de las prácticas en el seno del sistema de las Naciones Unidas y repercusiones para el Codex

30. Tras examinar las prácticas existentes en el seno del sistema de las Naciones Unidas, puede concluirse que el uso de procedimientos de adopción de decisiones por correspondencia es limitado. En las Naciones Unidas existen procedimientos de adopción de decisiones por correspondencia para los períodos entre sesiones formales de carácter presencial, y en la mayor parte de los casos debe concurrir urgencia. Además, en casi todos los casos, los procedimientos de correspondencia se reservan para decisiones específicas de carácter limitado, o bien para órganos con un número de miembros limitado. Por último, cabe señalar que varios de los procedimientos de correspondencia descritos en la presente fueron adoptados en los decenios de 1960 y 1970, sin que hayan proliferado adicionalmente de forma significativa, a pesar de los avances técnicos y de la mayor conectividad.
31. Cabe asimismo observar que los procedimientos de correspondencia quedan plasmados de forma expresa en los correspondientes reglamentos. No sería posible introducir modalidades de procedimiento específicas para la adopción de decisiones por correspondencia mediante la mera aplicación, *mutatis mutandis*, del Reglamento ya existente del Codex, y más concretamente de su artículo XI-11. Para adoptar procedimientos de correspondencia en el Codex sería necesario modificar el Reglamento con vistas a aclarar las condiciones pertinentes aplicables a dicha modalidad.

(4) Naturaleza de las decisiones adoptadas por correspondencia en el sistema de las Naciones Unidas

32. Como ya se ha visto, los marcos de procedimiento en el seno del sistema de las Naciones Unidas se ocupan únicamente de las reuniones presenciales, con algunos ejemplos limitados de disposiciones explícitas en materia de deliberación o adopción de decisiones por medios electrónicos o por correspondencia. Normalmente, los supuestos en que pueden aplicarse dichas modalidades se corresponden con i) cuestiones urgentes entre períodos de sesiones; ii) deliberaciones y decisiones por parte de órganos con un número de miembros limitado, y iii) decisiones con un alcance limitado y especificado, o de carácter inequívoco. En casi todos los casos, las decisiones por correspondencia se remiten a reuniones presenciales, en cuyo marco tiene lugar alguna forma de validación o ratificación de las mismas.
33. Por ejemplo, las decisiones electrónicas adoptadas por el Comité de Normas de la CIPF responden a un objeto de trabajo delimitado y a medidas específicas que se consideran adecuadas para ser examinadas y decididas por correspondencia.²² No es casual que el Comité de Normas de la CIPF sea un órgano con un número de miembros limitado, que se reúne presencialmente, de media, dos veces al año. Además, la circunstancia de que se celebren reuniones presenciales con frecuencia podría implicar una identificación más fácil de las actividades objeto de deliberación por medios electrónicos, al disponerse en cualquier caso de reuniones presenciales para los asuntos más controvertidos o complejos.
34. Según la experiencia de la OMM, la adopción de decisiones por correspondencia no se aplica a un proceso de adopción de decisiones exhaustivo y autosuficiente, sino más bien a elementos aislados del mismo, y forma parte de un procedimiento más global que incluye reuniones presenciales.

E. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO RELACIONADAS CON LOS COMITÉS DEL CODEX QUE TRABAJAN POR CORRESPONDENCIA

(1) Introducción

35. A la vista de las diferentes circunstancias que rodean a las reuniones presenciales y a los comités que trabajan por correspondencia, se plantea una serie de cuestiones de procedimiento. Los miembros del Codex ya han señalado muchas de estas cuestiones en el marco de debates previos sobre las diferentes opciones disponibles para gestionar el trabajo. El análisis de las prácticas de los GTE

²¹ Véanse asimismo el Informe del Comité de Normas de noviembre de 2008, documento 2008-11, incluido su Apéndice 4, y el Informe del Comité de Normas de noviembre de 2010, documento SC 2010-11, Apéndice 5 (https://www.ipcc.int/static/media/files/publications/en/1290606367_2010_SC_Nov_Report_20101124.pdf).

elaborado por la Secretaría²³ y examinado por el CCEXEC73 también identificó diversas cuestiones que serían pertinentes para un debate sobre los comités que trabajan por correspondencia.

36. Como ya se ha señalado, los diversos conjuntos de reglamentos existentes en el seno del sistema de las Naciones Unidas tienen como objetivo fundamental garantizar que todos y cada uno de los miembros vean protegidos sus derechos de participación en condiciones de igualdad en las deliberaciones y la adopción de decisiones de los correspondientes órganos. Otro aspecto a señalar es la perspectiva singular de las organizaciones patrocinadoras del Codex, ya que la FAO y la OMS comparten el deber de garantizar la celebración adecuada de las reuniones del Codex.
37. Dado que debe tenerse en cuenta toda una serie de cuestiones de principio, este documento no aborda cuestiones relacionadas con los procedimientos de quórum y votación. En caso de que los miembros decidan seguir explorando esta forma de trabajo, este tipo de cuestiones podrá abordarse en un estadio ulterior, con un mayor nivel de detalle técnico. No obstante, sí se hace constar que sería necesario abordar la cuestión del quórum, incluido el supuesto concreto de que estén presentes Organizaciones Miembros. Ahora bien, estos asuntos deberían asimismo examinarse a la luz de la práctica de los comités del Codex de no votar, a pesar de tener la posibilidad de hacerlo.

(2) Credenciales de las delegaciones

38. Las credenciales sirven para determinar que los miembros de la delegación representan legítimamente al miembro que corresponda. En las reuniones presenciales, las credenciales se verifican en el momento del registro, y la aceptación se confirma mediante la expedición de pases de reunión. Antes de votar, los escrutadores vuelven a comprobar la identidad de cada delegado, tras lo cual le hacen entrega de una papeleta de votación. De forma más general, la identidad y la autoridad de los delegados quedan establecidas de forma inequívoca en el contexto de una reunión presencial.
39. En las reuniones de comités celebradas por correspondencia sería problemático verificar que las observaciones recibidas en un sistema de presentación de observaciones en línea desde una dirección de correo electrónico o un inicio de sesión específicos proceden efectivamente del delegado autorizado para intervenir en nombre de un miembro y registrado en relación con la reunión celebrada por correspondencia. Según la experiencia de los GTE, algunas delegaciones están representadas por varias personas, todas las cuales aportan su contribución a un debate específico. En ocasiones, esto ha generado confusión en cuanto a la postura exacta de un determinado miembro u observador, además de suscitar dudas sobre cómo, en estas circunstancias, el presidente pudo concluir en consenso. Estas cuestiones adquieren una relevancia mucho mayor si, en un comité por correspondencia, debe alcanzarse un auténtico consenso, por ejemplo, sobre la elaboración de normas, en oposición a los GTE, cuyo ámbito de trabajo es más limitado.
40. El Reglamento de la OMM regula de forma detallada las credenciales de los delegados, imponiendo requisitos explícitos relativos a la identidad de las personas que participan en reuniones por correspondencia. En muchos casos, los votos deben ser depositados por el representante permanente. Cabe señalar que este procedimiento se aplica con mayor facilidad en Ginebra, sede de la OMM y ubicación de la mayor parte de los representantes permanentes de los miembros.

(3) La función de los presidentes

41. Según la experiencia del Codex con los GTE, en un contexto de correspondencia el presidente adquiere una función mucho más importante. El presidente debe resumir y agrupar las observaciones, además de articular las propuestas enmendadas. Este fenómeno ha sido señalado por los miembros, que han observado que la finalización de un documento y la adopción de decisiones parecían ser responsabilidad plena del presidente del correspondiente comité del Codex²⁴. De hecho, la práctica de las reuniones presenciales parecería confirmar que la tarea de articular las conclusiones, compleja al tiempo que sensible, suele ser asumida en interacción directa con los miembros y en condiciones de transparencia, lo que no sería posible en un contexto de reuniones por correspondencia.
42. Otro efecto de los procedimientos de correspondencia es que los miembros poseen una capacidad mucho menor de ejercer su autoridad sobre la celebración de una reunión. En el caso de las reuniones presenciales, el presidente funciona expresamente bajo la autoridad de los miembros en todo momento²⁵. Los miembros pueden ejercer dicha autoridad en una reunión presencial planteando cuestiones de orden, lo que incluye la posibilidad de forzar una votación sobre una decisión del presidente como respuesta a una cuestión de orden planteada por los miembros. De forma más general, la presencia de los miembros en una reunión presencial permite realizar consultas directas entre estos y el presidente, formal o informalmente. Las reuniones por correspondencia podrían llevar

²³ CX/EXEC 17/73/3.

²⁴ REP 17 EXEC1, párrs. 18-33.

²⁵ Artículo IX-4 de la FAO.

asociada una transferencia de la autoridad al presidente, que se producirá necesariamente a costa de los miembros.²⁶

(4) Participación efectiva

43. Uno de los principales aspectos a tener en cuenta debería ser la participación efectiva en los debates que deriven en decisiones del comité. La capacidad de todas las delegaciones de articular perspectivas y contribuciones a las deliberaciones es un requisito fundamental antes de poder alcanzar un consenso válido sobre cualquier cuestión. En una reunión presencial, las deliberaciones tienen lugar en un formato en el que las delegaciones pueden tomar la palabra, es posible obtener aclaraciones con facilidad y la interacción directa entre miembros y presidentes contribuye a garantizar que las conclusiones reflejan plenamente las posturas de los miembros y el intercambio de perspectivas que tiene lugar en el marco de un debate. Además, resulta más sencillo mantener conversaciones informales al margen para resolver problemas más sensibles o difíciles. También es posible coordinar con mayor facilidad a los miembros de las diferentes regiones.
44. En un formato por correspondencia, los debates tienen lugar necesariamente de forma más rígida y aislada, y existen menos oportunidades de colaboración para generar resultados consensuados. Además, una diferencia muy básica es que, normalmente, los delegados aportan sus contribuciones en un entorno electrónico, mientras llevan a cabo otras tareas cotidianas.
45. La ventaja de convocar una reunión presencial reside en que los delegados pueden centrarse realmente en el tema abordado. No cabe duda de que, en una reunión presencial, la interacción posee una mayor calidad que en un formato por correspondencia, lo que proporciona garantías en cuanto a la participación efectiva y la calidad de las deliberaciones, las conclusiones y el consenso.
46. En relación con los GTe ya se han planteado diversos problemas y preocupaciones relacionados, todos los cuales son asimismo pertinentes para la reflexión en torno a los comités que trabajan por correspondencia. El Comité Ejecutivo destacó que, debido al número de GTe tanto en el Codex como en otras organizaciones de establecimiento de normas, era necesario que los miembros dieran prioridad a las esferas de interés. Para ello se debía establecer una coordinación en el nivel nacional de acuerdo con la capacidad de los sistemas nacionales de control de inocuidad de los alimentos²⁷. Esto quiere decir que la carga de trabajo que implica la participación en un GTe es notable, y podría rebasar por sí sola los límites de capacidad para que los países participen de forma efectiva, incluso en términos de recursos humanos y de otro tipo. El análisis de las experiencias con GTe presentado al Comité Ejecutivo señalaba asimismo que el índice de registro de países en desarrollo era bajo y no era representativo de los miembros de la Comisión²⁸. También se informó de que muchos GTe eran dependientes de un reducido número de participantes activos, normalmente muchos menos de los que se habían inscrito para participar en el GTe en cuestión²⁹.
47. Por último, se informó de problemas relacionados con las lenguas y las traducciones. También se experimentaron algunos problemas de acceso de carácter técnico. Aunque este tipo de situaciones se dio con una frecuencia relativamente baja, cabe señalar que estos problemas afectan directamente a la participación efectiva de algunos miembros. Estos problemas específicos no se presentan en el contexto de una reunión presencial, ya que se proporcionan servicios de interpretación y se garantiza el acceso a las deliberaciones.
48. Dado que las reuniones de comités del Codex adoptan decisiones sobre temas de mayor complejidad, los problemas de participación efectiva son graves, pues afectarían en cierta medida a la premisa básica de la igualdad y la integración en un órgano intergubernamental de las Naciones Unidas. La elaboración de normas en el proceso del Codex se basa en la integración, la transparencia y el consenso, tres pilares que se verían afectados en un formato sin restricciones en el que los comités del Codex funcionasen por correspondencia.

F. CONCLUSIONES Y RESUMEN DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS

49. Este documento pone de manifiesto una serie de problemas asociados a la deliberación por correspondencia, sobre todo cuando se trata de reuniones plenarias en las que deben adoptarse decisiones y participan todos los miembros, en varias lenguas, para abordar asuntos potencialmente complejos.

²⁶ En este contexto, y en lo que respecta a las decisiones por correspondencia, el Reglamento General de la OMM implica también una función más destacada de la presidencia a la hora de tomar decisiones sobre la gestión de las deliberaciones y votaciones por correspondencia, y ello en condiciones en que las cuestiones de orden y otras herramientas de procedimiento utilizadas para ejercer autoridad sobre la presidencia no gozan de efecto.

²⁷ REP17/EXEC2, párr. 89.

²⁸ CX/EXEC 17/73/3, párr. 20.

²⁹ CX/EXEC 17/73/3, párr. 24.

50. En general, las deliberaciones relativas a la elaboración de normas requieren que sea posible prestar la máxima atención a los matices y sutilezas con vistas a alcanzar un consenso. La importancia de los procedimientos de adopción de decisiones en los comités del Codex reside en que el consenso, que es fundamental para el Codex, se fragua en buena medida en los comités, durante el proceso de elaboración de la normas. La adopción de decisiones a nivel de comité incluye la identificación de problemas, la investigación factual, el examen de análisis científicos, la deliberación y el intercambio de perspectivas, todo lo cual culmina en última instancia en una decisión de un comité del Codex.
51. Teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a los formatos de reunión por correspondencia, entre los debates que podrían abordarse por correspondencia podrían incluirse los trabajos de planificación y definición de prioridades, los trabajos de carácter preparatorio, la identificación de problemas, los documentos de debate o los trabajos de carácter procedimental. Posteriormente, dichos debates podrían profundizarse y validarse en el marco de una reunión formal y presencial de un comité. Parece que la Comisión ya se ha pronunciado en este sentido, por ejemplo al definir trabajos para el Comité del Codex sobre Frutas y Hortalizas Elaboradas, que en esencia consistieron en actividades de planificación del trabajo antes del siguiente período de sesiones de la Comisión.³⁰

RECOMENDACIÓN

52. Al debatir la solicitud de la CAC41 (véase párr. 1), se recomienda que el Comité examine los problemas identificados anteriormente, teniendo en cuenta las prácticas en el seno del sistema de las Naciones Unidas y los requisitos específicos para la elaboración de normas por el Codex.
53. El Comité podría someter a consideración lo siguiente:
- 1) Recomendar la interrupción de la práctica de utilizar comités que trabajen por correspondencia para trabajos de establecimiento de normas, e interrumpir el proyecto piloto del CCS en la CAC42.
 - 2) Examinar si vale la pena tener procedimientos para la realización de trabajos limitados por correspondencia a nivel de comité (similares a la CIPF) y criterios para identificar dichos trabajos.
 - 3) En lo que respecta a los comités del Codex que actualmente no celebran reuniones presenciales:
 - (a) identificar temas delimitados que los comités puedan trabajar por correspondencia;
 - (b) determinar qué ventajas presenta esta modalidad de trabajo en comparación con un grupo de trabajo por medios electrónicos que rinde cuentas a la Comisión.
 - 4) En lo que respecta a los comités del Codex que actualmente celebran reuniones presenciales regulares:

Examinar si podría recurrirse al trabajo por correspondencia sobre determinados temas para reducir la frecuencia de las reuniones presenciales y las ventajas que aportaría respecto de los GTe. Por ejemplo, los comités que actualmente no tengan trabajos asignados podrían, en vez de quedar aplazados, suspender las reuniones presenciales y trabajar por correspondencia en la realización de análisis prospectivos, la identificación de temas, la actualización y corrección de normas, etc. El Comité podría plantearse crear grupos de trabajo por medios electrónicos para elaborar borradores que posteriormente, una vez estén suficientemente desarrollados, sean debatidos de forma presencial.
 - 5) Debatir qué cambios de procedimiento habría que introducir en el Reglamento para que los comités puedan realizar trabajos limitados por correspondencia.
 - 6) Priorizar la revisión de las Directrices para los grupos de trabajo por medios electrónicos vigentes sobre la elaboración de nuevos procedimientos en materia de correspondencia. Dicha revisión desarrollaría las conclusiones del examen periódico (recomendaciones sobre GTe incluidas en REP17/EXEC2, párr. 91).
 - 7) Cualquier otro asunto que el Comité considere pertinente en relación con el objeto del presente documento.

³⁰ *Supra*, párr. 9; REP17 CAC 40 (2017), párrs. 95-96.