

COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Organización
Mundial de la Salud

S

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

Tema 6.1 del programa

CX/EXEC 22/83/6

Noviembre de 2022

PROGRAMA CONJUNTO FAO/OMS SOBRE NORMAS ALIMENTARIAS

COMITÉ EJECUTIVO DE LA COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS

Octogésima tercera reunión

Sede de la FAO, Roma (Italia)

14-18 de noviembre de 2022

EXAMEN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES NO GUBERNAMENTALES QUE GOZAN DE LA CONDICIÓN DE OBSERVADOR EN EL CODEX

(Documento elaborado por la Secretaría del Codex, en colaboración con la FAO y la OMS)

ANTECEDENTES

1. Tras considerar el documento titulado *Examen de las organizaciones internacionales no gubernamentales que gozan de la condición de observador*¹, el Comité Ejecutivo de la Comisión del Codex Alimentarius, en su 82.^a reunión, solicitó a la Secretaría del Codex que elaborara un análisis sobre i) las modalidades por las que las organizaciones no gubernamentales (ONG) con calidad de observador contribuyen a la labor del Codex y ii) la cláusula de la doble representación.
2. El presente documento tiene por objeto ofrecer una visión general de ambas cuestiones y proponer posibles formas de avanzar.

EL CODEX Y LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES: PARTICIPACIÓN Y NORMAS PERTINENTES

Examen y criterios actuales

3. Como se pone de relieve en el examen, las ONG con calidad de observador en el Codex siguen desempeñando una función importante en el proceso de establecimiento de normas del Codex. Las ONG que gozan de la condición de observador participan en la labor del Codex proporcionando expertos, datos y documentos, que contribuyen a que el Codex sea el punto de referencia mundial en el ámbito de las normas internacionales de calidad e inocuidad de los alimentos.
4. Tras el aumento de la participación de las ONG a lo largo de los años², la Comisión del Codex Alimentarius aprobó los *Principios sobre la participación de las organizaciones internacionales no gubernamentales en los trabajos de la Comisión del Codex Alimentarius*, incluidos actualmente en la Sección VII del Manual de procedimiento del Codex, con el fin de regular la participación, las obligaciones y los privilegios de las ONG con calidad de observador en el Codex.
5. Entre otras cuestiones, en el apartado 6 de los Principios se establecen los criterios para el examen de la condición de observador. En particular, en el segundo párrafo de dicho apartado se establece que “cuando la organización internacional no gubernamental a la que se haya concedido la calidad de observador no haya asistido a ninguna reunión o no haya remitido observaciones por escrito durante cuatro años, se podrá considerar que no tiene suficiente interés para justificar la continuación de dicha relación”.
6. Sobre la base del examen, el Comité Ejecutivo, en su 82.^a reunión, reconoció que, si bien los criterios relativos a la asistencia a las reuniones del Codex y la aportación de observaciones por escrito (incluida la presentación de observaciones, por ejemplo, mediante correo electrónico, el Sistema de comentarios en línea o documentos de sesión) seguían siendo esenciales para evaluar la eficacia de la participación de una ONG en el Codex, era necesario examinar más a fondo la cuestión para determinar si debían incluirse otros criterios.

¹ CX/EXEC 22/82/7.

² Véase, entre otras cosas, el examen.

Redes sociales, seminarios web y publicaciones

7. La forma en que las ONG participan en el Codex y promueven sus trabajos y normas ha cambiado a lo largo de los años con el surgimiento de nuevos medios de comunicación, por ejemplo, las redes sociales. Como se menciona en el examen, resulta ilustrativo el caso de una ONG con calidad de observador en el Codex que no participó en las reuniones oficiales de gobernanza del Codex entre 2016 y 2021 ni enviando documentos u observaciones ni asistiendo a reuniones del Codex, pero promovió la labor del Codex a través de su cuenta de Twitter o por medio de publicaciones especiales y de su participación en actos organizados por el Codex, como los previstos para el Día Mundial de la Inocuidad de los Alimentos (chats de Twitter y publicaciones, entre otras cosas).
8. Comparten esta modalidad de promoción de la labor del Codex al menos 56 ONG con calidad de observador³ que, a la vez que participan activamente en el Codex, elaboraron contenido web y de redes sociales, folletos y videos y organizaron seminarios web sobre los trabajos del Codex y su importancia. Estas formas de promover el Codex no se tienen en cuenta actualmente como factor que equilibra la falta de participación en las reuniones del Codex o la presentación de aportaciones por escrito por parte de la ONG en cuestión, si bien llegan a un público posiblemente más amplio que el que representan solamente las partes interesadas del Codex.
9. Además, estas modalidades de participación, que contribuyen a la promoción del mandato y los objetivos del Codex, están en consonancia con los Principios y la meta 3 del Plan estratégico del Codex para 2020-25: “incrementar los efectos mediante el reconocimiento y uso de las normas del Codex” y, más precisamente, con el objetivo 1 de la meta 3: “aumentar la conciencia sobre las normas del Codex”.
10. Por lo tanto, parecería apropiado y en consonancia con los Principios y el Plan estratégico tener también en cuenta los medios de participación y la promoción de la labor del Codex a la hora de evaluar si una ONG con condición de observador sigue teniendo suficiente interés en el Codex, en particular la promoción del Codex en las redes sociales, la publicación de materiales relacionados con el Codex y la organización de actos, como seminarios web relacionados con el Codex.

Conclusiones

11. Teniendo en cuenta la evolución de las modalidades por las que las ONG contribuyen a los objetivos de la Comisión del Codex, recordando que la Secretaría del Codex, la FAO y la OMS analizan cuidadosamente la información proporcionada por una ONG durante el examen de su solicitud de la concesión de la condición de observador, el Comité Ejecutivo, en su 83.^a reunión, podría recomendar que el Comité del Codex sobre Principios Generales (CCGP) considere la posibilidad de actualizar los criterios actualmente establecidos en el Manual de procedimiento a fin de incluir otros medios por los que las ONG con calidad de observador contribuyen a la labor del Codex.

PARTICIPACIÓN DE ONG COMO MIEMBROS DE ONG MÁS AMPLIAS

Introducción

12. Paralelamente a las deliberaciones sobre el examen, un miembro del Comité Ejecutivo señaló que los miembros del Codex precisaban más orientaciones sobre la aplicación de las normas que rigen la doble representación de las ONG con condición de observador, especialmente en las fases iniciales de la labor del Codex, incluidas, entre otras, la participación de estas ONG en los grupos de trabajo electrónico.

Consecuencias de la participación de una ONG en una ONG más amplia, como se menciona en los Principios

13. En los Principios se menciona esta cuestión en su apartado 4.2, titulado “Organizaciones internacionales no gubernamentales que no mantienen relaciones consultivas u oficiales con la FAO ni con la OMS”, en particular el último párrafo, que reza lo siguiente:

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

14. Este párrafo de por sí no implica ni constituye una limitación para que las ONG que ya forman parte de una organización más amplia soliciten la condición de observador en el Codex. Solo limita su derecho a participar en reuniones en las que las representaría la organización más amplia y, por consiguiente, exige que las ONG más pequeñas y más amplias se coordinen antes de la reunión para evitar la cuestión de la doble representación. Cabe señalar que incluso en esos casos, los Principios parecen permitir la participación de ONG más pequeñas en reuniones en las que la organización más amplia estaría presente con carácter especial (no habitual), pero no proporciona más detalles al respecto.

³ Resultados basados en la actividad de la ONG con calidad de observador con cuenta de Twitter.

Actual interpretación y aplicación de la norma: la cláusula de la doble representación

15. Este asunto se debatió inicialmente en 2006⁴, cuando una ONG, la Organización Europea de Consumidores (BEUC), solicitó la concesión de la calidad de observador. Durante el examen de su solicitud, la Secretaría del Codex señaló que la BEUC formaba parte de otra ONG que ya gozaba de calidad de observador en el Codex, Consumers International.
16. En el debate que se mantuvo a continuación, el Comité Ejecutivo, en su 58.^a reunión, aunque convino en que la participación de las organizaciones de consumidores en el Codex era importante y que la representación regional podría ser de utilidad, señaló que no podía formular una opinión definitiva sobre la solicitud de la BEUC “en tanto no se estableciese una política clara sobre la cuestión de la doble representación” y solicitó al CCGP que brindara más orientación sobre esta cuestión.
17. El CCGP, en su 24.^a reunión⁵, tras debatir si la cláusula de la doble representación debería aplicarse solo a los nuevos observadores o también a las ONG que actualmente gozan de la condición de observador en el Codex, acordó tratar a los observadores existentes y a los nuevos solicitantes por igual. Tras estos debates, el Comité Ejecutivo, en su 61.^a reunión, consideró de manera positiva la solicitud de la BEUC, en el entendimiento de que “el principio de representación alterna”, es decir, la cláusula de la doble representación, se aplicaría a la participación de la BEUC y Consumers International en las reuniones del Codex.
18. De acuerdo con la actual interpretación de la cláusula de la doble representación, la participación de las ONG que forman parte de una organización más amplia con calidad de observador (denominada “organización marco”) está permitida en virtud de los siguientes términos:
 - En las reuniones en las que esté representada la organización marco, la organización más pequeña solo podrá participar como parte de la delegación de la organización marco y no podrá intervenir utilizando su nombre.
 - La organización más pequeña podrá presentar observaciones escritas solo sobre aquellas cuestiones respecto de las cuales la organización marco no presente ninguna observación.
 - La organización más pequeña solo participaría en su propio nombre en las reuniones del Codex cuando la organización marco no esté representada.
19. Durante el proceso de presentación de solicitudes, se exige a la organización más pequeña que acepte y respete la cláusula de la doble representación para que se le conceda la calidad de observador en el Codex.
20. Tras la adopción de estas decisiones, desde 2008, el Comité Ejecutivo recomendó conceder la calidad de observador a siete ONG que formaban parte de una organización marco, sobre la base de que se ajustarían a la cláusula de la doble representación.

La cláusula de la doble representación: problemas observados

Una organización más amplia que solicita la concesión de la calidad de observador mientras que algunos de sus miembros ya son observadores del Codex

21. La Secretaría del Codex recientemente ha recibido una solicitud de calidad de observador presentada por una organización marco y la circunstancia de que dos de sus miembros ya gozan de dicha condición.
22. Cabe señalar que, si se aceptara la solicitud de concesión de la calidad de observador, la aplicación de la cláusula de doble representación antes señalada haría que se vieran afectados considerablemente los derechos de participación de los que gozan las dos ONG miembros con calidad de observador.
23. En consonancia con la cláusula de la doble representación que se aplica en la actualidad, la concesión de la calidad de observador a la organización marco limitaría en consecuencia la posibilidad de participación de las otras dos ONG, cuyo derecho a contribuir a la labor del Codex se vería limitado bruscamente.
24. Asimismo, en virtud de las normas aplicadas a las nuevas solicitudes, la participación de estas ONG con calidad de observador podría verse perjudicada si se niegan a aceptar la cláusula de la doble representación.
25. Considerando que esta es una nueva esfera sujeta a nuevas interpretaciones, tras la celebración de amplios debates con los asesores jurídicos de la FAO y la OMS, la aplicación se ha suspendido a la espera de nuevas deliberaciones sobre la cláusula de la doble representación.
26. No obstante, cabe señalar que los Principios, si se aplican según están establecidos, podrían abordar esta cuestión con facilidad, ya que solo limitarían la participación de organizaciones más pequeñas en el caso de que la más amplia desee representarlas en una reunión específica.

⁴ ALINORM 06/29/3A.

⁵ ALINORM 07/30/33.

Presentación de observaciones en las fases iniciales, como los grupos de trabajo por medios electrónicos

27. Los países hospedantes de los grupos de trabajo por medios electrónicos pueden estar confundidos respecto de si aceptar o no las observaciones de organizaciones miembros de organizaciones más amplias en caso de que ambas sean observadoras del Codex y presenten observaciones.

Análisis

28. En un mundo en constante evolución y creciente interconectividad, el seguimiento de las ONG con calidad de observador sujetas —o que podrían estar sujetas— a la cláusula de la doble representación es cada vez más difícil, ya que estas organizaciones se unen a diferentes asociados o dejan de formar parte de ellos por objetivos que suelen no estar comprendidos en el mandato del Codex.
29. Si bien una de las obligaciones de los Principios es que las ONG deben “informar con premura al Secretario de la Comisión acerca de las modificaciones en cuanto a su estructura y a sus miembros, así como de los cambios importantes que se produzcan en su Secretaría y de cualquier otra modificación importante de la información suministrada”, la Secretaría del Codex no suele recibir este tipo de notificaciones ni puede hacer un seguimiento de los cambios que se producen en las estructuras internas de las ONG, ya sea antes o después de la concesión de la calidad de observador.
30. Las normas relativas a la cuestión de la doble representación incluidas en el Manual de procedimiento se han aplicado de forma más estricta que la que regía originalmente, que preveía que “por lo general, no se concederá la calidad de observador en reuniones específicas a organizaciones que sean miembros de una organización más amplia ya autorizada y que se propone representarlas en dichas reuniones”, ya que se ha extendido dicha disposición a todos los comités del Codex directamente, es decir, sin siquiera consultar si alguna de las organizaciones en cuestión tenía la intención o la posibilidad de representar a la otra en la Comisión del Codex o en reuniones de los órganos auxiliares, ya que la organización más amplia podría no tener el interés o el conocimiento para hacerlo. Las razones de la participación de una ONG como miembro en otra podrían no estar relacionadas con la labor de establecimiento de normas del Codex.
31. Además, las restricciones impuestas a las ONG que son miembros de otras parecen desproporcionadas. Los Principios del Codex permiten a una ONG con actividades en solo tres países convertirse en observadora de pleno derecho. Esta organización queda excluida de las restricciones previstas en la norma de la doble representación si se abstiene de participar como miembro en otra organización. No obstante, una ONG más amplia que trabaja en más de 20 países enfrentará restricciones si esa organización más amplia ha decidido integrar una organización aún más amplia y es transparente al respecto.
32. En la actualidad, la cláusula de la doble representación abarca solo alrededor del 5 % de la lista total de ONG con calidad de observador; sin embargo, el número tal vez ya haya aumentado y es probable que siga haciéndolo en el futuro a medida que se registren las solicitudes actuales y conforme aumente el interés en el Codex. Esto puede complicar la labor de la Secretaría del Codex y los gobiernos hospedantes a la hora de recibir observaciones de los observadores.

Conclusiones

33. La amplia participación de las ONG beneficia la labor del Codex: dado que las solicitudes de datos, expertos y documentos aumentan debido a la cantidad de nuevos textos que redacta la Comisión y sus órganos auxiliares, en muchos casos la información facilitada por las ONG es esencial para completar a tiempo los trabajos.
34. Podría decirse que el proceso de admisión de las ONG ha funcionado de manera satisfactoria, ya que los Directores Generales de la FAO y la OMS examinan cada solicitud de concesión de la calidad de observador, sobre la base de un proceso largo y bastante riguroso finalizado por el Comité Ejecutivo.
35. Los Principios, según están establecidos, limitan la participación de una ONG que es miembro de una ONG más amplia solo en situaciones específicas. La cláusula de doble representación, tal como se interpreta en la actualidad, limita estrictamente la participación de estas ONG, lo que permite su participación directa en el Codex solo en situaciones específicas.
36. La Secretaría del Codex opina que la aplicación de la cláusula de doble representación crea más complicaciones de las que resuelve y que, en un mundo cada vez más interconectado, surgen complejas interrelaciones entre diferentes ONG, con organizaciones independientes que deciden ser miembros de la otra, pero que siguen deseando contribuir de manera positiva a las reuniones del Codex con su experiencia única.

37. Recordando que los privilegios y obligaciones de las ONG con calidad de observador se mencionan específicamente en los Principios y se basan en los párrafos anteriores, el Comité Ejecutivo, en su 83.^a reunión, podría considerar si las complicaciones derivadas de la doble representación podrían evitarse aplicando los Principios según están establecidos y podría solicitar a la Secretaría del Codex y las oficinas jurídicas de la FAO y de la OMS que presenten la propuesta de actualizar la orientación sobre la interpretación pertinente en consecuencia. Esto no requeriría ningún cambio en los Principios incluidos actualmente en el Manual de procedimiento.

RECOMENDACIONES

38. Se invita al Comité Ejecutivo, en su 83.^a reunión, a examinar el presente documento y a brindar la orientación que considere apropiada. Más concretamente se invita al Comité Ejecutivo, en su 83.^a reunión, a ofrecer sus opiniones sobre las opciones propuestas en los párrafos 11 y 37, por lo que la Secretaría del Codex y las oficinas jurídicas de la FAO y de la OMS estarían en condiciones de presentar una propuesta detallada de las enmiendas de los Principios, de ser necesario, en la próxima reunión del CCGP.