

comisión del codex alimentarius

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACION

ORGANIZACION MUNDIAL
DE LA SALUD

OFICINA CONJUNTA : Viale delle Terme di Caracalla 00100 ROMA Tel.: 3906.57051 Télex: 625825-625853 FAO I Email : codex@fao.org Facsimile:
3906.5705.4593

Tema 4 del programa

**CX/GP 00/5
Marzo de 2000**

PROGRAMA CONJUNTO FAO/OMS SOBRE NORMAS ALIMENTARIAS

COMITE DEL CODEX SOBRE PRINCIPIOS GENERALES

15ª reunión

París, Francia, 10-14 de abril de 2000

MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADOPCION DE LAS NORMAS DEL CODEX Y MEDIDAS DESTINADAS A FACILITAR EL CONSENSO

1. En su 14ª reunión celebrada en abril de 1999, el Comité sobre Principios Generales examinó un documento preparado por el Asesor Jurídico de la FAO en el que se analizaban los procedimientos de adopción de las normas del Codex y las medidas destinadas a facilitar el consenso. El Comité recomendó la modificación del Artículo X –Elaboración de normas– a fin de que quedase claro que las decisiones de la Comisión en materia de adopción de las normas solamente se pueden tomar mediante una votación, tras haber examinado exhaustivamente otros medios para llegar a una decisión. A tal fin, la Comisión adoptó una enmienda en su 23ª reunión de julio de 1999¹.
2. En el transcurso de la adopción de la modificación del Artículo X, algunas delegaciones estimaron que, cuando no resultaba posible tomar una decisión mediante consenso y se exigía una votación, sería menester establecer una mayoría de dos tercios, habida cuenta de la importancia de los textos del Codex como elemento de referencia en el comercio internacional. La Comisión ha señalado que esta cuestión estaba siendo examinada actualmente por el Comité sobre Principios Generales y ha acordado que el Comité debería proseguir sus trabajos sobre este tema con carácter prioritario.
3. Naturalmente, es demasiado pronto para evaluar las repercusiones de la modificación del Artículo X en el proceso de elaboración y adopción de las normas. No obstante, se puede señalar que en el transcurso de la última reunión de la Comisión hubo una propuesta de norma sobre la cual no se llegó a un consenso, y en vez de someterla a votación la Comisión la remitió al comité interesado para que se procediera a profundizar su examen. Entre las cuestiones que exigen un examen ulterior más profundo por parte del Comité sobre Principios Generales, se encuentran los procedimientos prácticos para llegar a un consenso durante la elaboración de las normas, la

¹ La enmienda del Artículo X del Reglamento del Codex, que actualmente se intitula "Elaboración y adopción de normas", consistió en la añadidura de un nuevo párrafo 2 que está redactado de la siguiente manera:

"2. La Comisión hará todo lo posible para llegar a un acuerdo sobre la adopción o modificación de las normas mediante consenso. Las decisiones para adoptar o modificar las normas podrán tomarse por votación sólo cuando hayan fracasado los intentos por lograr el consenso".

interpretación del Artículo VI del Reglamento, y la mayoría exigida para votar la adopción o la modificación de las normas en caso de que no se logre un consenso.

MEJORA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN PARA FACILITAR EL CONSENSO.

4. Cualquier examen de los procedimientos de adopción de las normas debe contemplarse en función de dos elementos que a veces son contradictorios. El primero es la necesidad de actuar rápidamente en materia de elaboración de las normas, sobre todo cuando los Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) deben disponer inmediatamente de las normas del Codex para estar en condiciones de cumplir con las obligaciones que se les impone en virtud de los distintos acuerdos de la OMC. En el transcurso del 22º periodo de sesiones de la Comisión del Codex Alimentarius, el representante de la OMC hizo especial hincapié sobre esta cuestión. El segundo elemento que asimismo conviene tomar en cuenta es la necesidad de llegar a un consenso entre los países con respecto al contenido y a la justificación de las normas propuestas, lo cual requiere a su vez se adopte un método más pausado para la elaboración de esas normas.

5. Con arreglo a los procedimientos actuales, la Secretaría toma las disposiciones necesarias para preparar un texto de “anteproyecto de norma”, que se difunde entre los Gobiernos a fin de que formulen observaciones; y en función de éstas, el texto es examinado por el Comité técnico interesado o cualquier otro Comité apropiado. A continuación, este órgano auxiliar puede presentar el texto a la Comisión como “proyecto de norma”. Si la Comisión adopta este “proyecto de norma”, se remite a los Gobiernos para que formulen observaciones complementarias; y en función de éstas y tras un ulterior examen del Comité interesado, la Comisión vuelve a examinar el proyecto y puede adoptarlo como “norma del Codex”. Este procedimiento comprende 8 trámites. Para abreviarlo, se ha establecido un procedimiento “acelerado” que comprende solamente 5 trámites. En virtud de este procedimiento, el “proyecto de norma” es examinado por el órgano auxiliar interesado y transmitido a la Comisión para su adopción, sin que se consulte una vez más a los Gobiernos. Este procedimiento acelerado es el que se usa para las cuestiones que no son objeto de controversias y en las que se ha llegado a un consenso claro, sobre todo cuando se ha admitido generalmente que existe una necesidad urgente de modificar la norma.

6. Las Directrices para los Comités del Codex, que forman parte integrante del Manual de Procedimiento, estipulan actualmente que "los presidentes deberán intentar siempre llegar a un acuerdo y no deberán pedir al Comité que se proceda a una votación, si puede llegarse a un acuerdo sobre la decisión del Comité sin necesidad de votar". Esta disposición ha sido reforzada y tomada en cuenta en el Reglamento de la Comisión por lo que respecta a la adopción y modificación de las normas por parte de la Comisión. Se propone recordar una vez más a los Presidentes de los Comités del Codex que es importante lograr un consenso en todos los trámites de elaboración de las normas, y que los proyectos de normas no deberían en principio someterse a la Comisión para ser adoptados, salvo si se ha logrado llegar a un consenso considerable. Aun cuando no siempre sea posible llegar a un acuerdo total, sería menester esforzarse por encontrar compromisos aceptables para ultimar la elaboración de los textos del Codex en un plazo razonable y evitar que se interrumpa el adelantamiento de los trabajos del Codex.

7. Aunque a los Presidentes y miembros del Comité del Codex les incumbe una gran parte de la responsabilidad en la tarea de facilitar el logro del consenso, se pueden determinar medidas complementarias que podrían facilitar el logro de ese consenso cuando las normas se hallen en curso de elaboración en los Comités.

8. Esas posibles medidas complementarias podrían comprender una parte o la totalidad de las enumeradas a continuación:

- asegurarse de que los fundamentos científicos se basan efectivamente en datos actuales y, cuando sea menester, llevar a cabo más estudios para clarificar las cuestiones que sean objeto de controversia;
- asegurarse de que esas cuestiones se debaten a fondo en las reuniones de los Comités interesados;
- organizar reuniones informales de las partes interesadas cuando surjan desacuerdos, a condición de que los objetivos de esas reuniones sean definidos claramente por el Comité correspondiente y que la participación en ellas esté abierta a todas las delegaciones y observadores interesados a fin de garantizar la transparencia;
- definir de nuevo el alcance del asunto examinado para la elaboración de normas, a fin de eliminar todos aquellos temas en los que no se puede llegar a un consenso;
- asegurarse de que los asuntos no pasarán al trámite siguiente, hasta que se tomen en cuenta todas las preocupaciones pertinentes y se llegue a compromisos adecuados;
- insistir ante los Comités y sus Presidentes para que los asuntos no se remitan a la Comisión hasta que no se haya logrado un consenso en el plano técnico.

INTERPRETACION DEL ARTICULO VI DEL REGLAMENTO

9. Como se ha señalado anteriormente, en las Directrices para los Comités del Codex que forman parte integrante del Manual de Procedimiento, se señala la necesidad de que las decisiones del Codex se adopten por consenso. Esta necesidad se ha tomado en consideración posteriormente en el nuevo Artículo X.2 del Reglamento del Codex adoptado por la Comisión en su último periodo de sesiones. No obstante, en su 14ª reunión celebrada en abril de 1999, el Comité expresó su preocupación por el hecho de que el Artículo VI.2² y el Artículo VI.4³ pudieran interpretarse en el entendimiento de que las decisiones deben ser objeto de una votación y de que cualquier Miembro de la Comisión tiene derecho a pedir en todo momento que se someta a votación cualquier cuestión. El Comité convino en que se debían presentar enmiendas al respecto para examinarlas en su actual periodo de sesiones.

10. Habida cuenta de la modificación del Artículo X que la Comisión aprobó en julio de 1999, no parece que sea necesario proponer una nueva enmienda del Artículo VI.2. Ya está claramente estipulado que la referencia, en ese mismo Artículo VI.2, a las decisiones adoptadas por mayoría de los votos emitidos está subordinada a las restantes disposiciones del Reglamento, lo cual comprende evidentemente las disposiciones especiales relativas al procedimiento para la adopción y modificación de las normas.

11. Además, las disposiciones del Artículo VI.4 pueden también dar lugar a malentendidos, que se podrían disipar introduciendo las palabras "y en el párrafo 2 del Artículo X" después de la frase "en el párrafo 5 de este Artículo". Con esa modificación, el Artículo VI.4 quedaría redactado como sigue:

A reserva de lo dispuesto en el párrafo 5 de este Artículo y en el párrafo 2 del Artículo X, todo Miembro de la Comisión podrá solicitar una votación nominal, en cuyo caso se hará constar en el acta el voto de cada Miembro.

MAYORIA NECESARIA PARA VOTAR LA ADOPCION O LA MODIFICACION DE LAS NORMAS A FALTA DE CONSENSO

² En el Artículo VI.2 se estipula que "Las decisiones de la Comisión se tomarán por mayoría de los votos emitidos, excepto cuando se disponga otra cosa en este Reglamento."

³ En el Artículo VI.4 se estipula que "A reserva de lo dispuesto en el párrafo 5 de este Artículo, todo Miembro de la Comisión podrá solicitar una votación nominal, en cuyo caso se hará constar en el acta el voto de cada Miembro."

12. Con la entrada en vigor de los Acuerdos SPS y OTC, las normas, directrices y recomendaciones del Codex han cobrado un valor jurídico suplementario como puntos de referencia, una vez que son adoptados por la Comisión. Con arreglo al actual Reglamento de la Comisión, todas sus decisiones se toman por mayoría simple de los votos emitidos. También se ha señalado anteriormente que, en algunos periodos de sesiones recientes de la Comisión, se había celebrado un cierto número de votaciones dedicadas a la adopción de normas, en las que se producía casi uniformemente un empate entre el número de votos emitidos y una considerable cantidad de abstenciones. El resultado de ello ha sido que las normas del Codex se han adoptado o rechazado por una mayoría relativamente escasa, sin el voto a favor de una amplia proporción de Miembros de la Comisión. Dos hechos recientes ilustran esta situación: en el 21º periodo de sesiones de la Comisión del Codex Alimentarius, la norma relativa a los LMR para las hormonas de crecimiento (bóvidos) fue aprobada por 33 votos a favor, 29 en contra, y 7 abstenciones⁴; y en el 22º periodo de sesiones, la adopción de la norma revisada para las aguas minerales naturales fue aprobada por 33 votos a favor, 31 en contra, y 10 abstenciones.

13. Como se ha señalado anteriormente, lo más deseable sería tratar de evitar el recurso a la votación para adoptar las normas. En los casos en que no se pueda llegar a un consenso y resulte inevitable la votación, una solución posible sería aumentar la mayoría exigida para la adopción de normas y cambiar la actual mayoría simple por una mayoría calificada. En este contexto, conviene señalar lo siguiente: la práctica internacional establecida exige una mayoría de dos tercios para la adopción de instrumentos internacionales vinculantes en el plano legal; y esta práctica es la que se suele seguir predominantemente en organizaciones similares dedicadas al establecimiento de normas. A este respecto, se debe señalar que la Conferencia de la FAO y la Asamblea Mundial de la Salud de la OMS exigen una mayoría de dos tercios para la adopción de convenciones y acuerdos. Además, los órganos establecidos bajo los auspicios de la FAO y habilitados para adoptar medidas reglamentarias internacionales suelen tomar sus decisiones por mayoría de dos tercios. Entre ellos, figuran por ejemplo la Comisión Atunera del Océano Indico (IOTC), la Comisión General de Pesquerías para el Mediterráneo, la Comisión sobre Medidas Fitosanitarias que ha de ser establecida en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), y la Comisión Provisional sobre Medidas Fitosanitarias creada por la FAO en 1997, en espera de la entrada en vigor de la Convención revisada. El ejemplo de esta última Comisión resulta particularmente significativo, habida cuenta que en virtud del Acuerdo MSF sus normas fitosanitarias gozan del mismo rango jurídico que las normas para la inocuidad de los alimentos elaboradas por la Comisión del Codex Alimentarius. Por otra parte, cabe señalar que en la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), es decir en la tercera organización cuyas normas son reconocidas explícitamente por el Acuerdo MSF, las decisiones en materia de adopción de normas se toman por mayoría simple de los votos emitidos. En otras instituciones encargadas de desempeñar funciones en el establecimiento de normas, se exige un requisito similar de mayoría calificada; por ejemplo, en la Organización Internacional de Normalización (ISO) y en la Comisión Electroquímica Internacional (IEC) se exige una mayoría calificada para la adopción de normas. En el caso de la ISO y la IEC, las normas no se elaboran de preferencia en sesión plenaria, sino en el seno de grupos compuestos por un número restringido de miembros. Se debe señalar que, en la práctica, el hecho de exigir una mayoría de dos tercios como mínimo para la adopción de normas puede también tener el resultado de estimular una verdadera búsqueda del consenso.

14. Si la Comisión estima que la exigencia de una mayoría de dos tercios en las votaciones para la adopción de normas puede constituir un elemento de obstrucción excesiva en el proceso de adopción de normas, quizás desee examinar una opción alternativa que consistiría en lo siguiente: exigir una mayoría de dos tercios para la adopción de las normas en las dos primeras sesiones en las

⁴ A esta norma se hizo amplia referencia en el contexto de la polémica sobre las medidas de la Comunidad Europea relativas a la carne y los productos cárnicos (hormonas). Véase el informe del Organismo de Apelación del 16 de enero de 1998, que se puede consultar en el sitio Internet <http://www.wto.org/wto/dispute/distab.htm>.

que se proponga la adopción de una norma; y en caso de que esa norma vuelva a ser objeto de examen en una sesión posterior, exigir solamente una adopción por mayoría simple.

15. Cuando se examinaron estas opciones durante la 14ª reunión del Comité, muchas delegaciones apoyaron la modificación en virtud de la cual se exigiría una mayoría de dos tercios para adoptar y enmendar las normas. Un país formuló objeciones a esta propuesta, argumentando que la adopción y revisión de normas resultaría más difícil con esa reglas. Varias delegaciones apoyaron la propuesta de exigir una mayoría de dos tercios de los votos emitidos en las dos primeras sesiones de examen de un texto presentado para su adopción, y una mayoría simple en la tercera sesión si es que no se había logrado anteriormente una mayoría de dos tercios, a fin de evitar retrasos en la adopción de las normas. Algunas delegaciones, aun cuando no se opusieron a la modificación, propusieron que en una primera etapa se centrara el debate en las medidas destinadas a llegar a un consenso y en una clarificación del Artículo VI.4, antes de examinar especialmente la enmienda de la mayoría. El Comité pidió que en el documento revisado se presentaran propuestas pertinentes de modificaciones de los Artículos. En el Anexo 1 del presente documento se presentan propuestas sobre la posible redacción de esas enmiendas.

16. Cuando la Comisión adoptó la modificación del Artículo X del Reglamento en el mes de julio de 1999, algunas delegaciones volvieron a opinar una vez más que, si no era posible adoptar una decisión por consenso y se requería someterla a votación, se debería establecer una mayoría de dos tercios, habida cuenta de la importancia que revestían los textos del Codex en su calidad de elementos de referencia en materia de comercio internacional.

NECESIDADES ESPECIALES DE LOS PAISES EN DESARROLLO

17. Cuando se examinó esta cuestión en la 14ª reunión del Comité sobre Principios Generales, se mencionó la posibilidad de intensificar el uso de las tecnologías de vanguardia en materia de información (por ejemplo, Internet), así como la posibilidad de establecer un sistema de votación por correspondencia. No se logró llegar a un consenso sobre esta cuestión porque muchas delegaciones hicieron hincapié en que los actuales procedimientos permiten debatir plenamente e intercambiar puntos de vista sobre los temas sometidos a examen, con miras a garantizar la transparencia del proceso y llegar a compromisos que permitan facilitar el consenso. No obstante, el Comité ha admitido que se debería facilitar e incrementar la participación de los países en desarrollo, y que esto podría efectuarse gracias a algunas medidas, en especial una asistencia técnica para mejorar la infraestructura de esos países y su capacidad para participar en el proceso del Codex.

18. En el transcurso de los cinco o seis años anteriores, la asistencia técnica a los Países Miembros en desarrollo ha sido una característica constante de los Programas Ordinarios del Codex, de la FAO y de la OMS. En el marco del programa del Codex, y en cooperación con la OMC, se han celebrado talleres y seminarios nacionales y subregionales sobre el establecimiento y administración de los Comités Nacionales y de los Puntos de Contacto del Codex. El Programa de Cooperación Técnica de la FAO proporciona una asistencia más exhaustiva a los distintos Países Miembros. Por su parte, la OMS ofrece una cooperación técnica por medio de su red de Oficinas Regionales.

PROPUESTAS AL COMITÉ

19. Se invita al Comité a examinar el presente documento, y más concretamente las tres cuestiones importantes señaladas *supra*, así como a someter sus propuestas a la Comisión con miras a su adopción, y también cualquier otro punto de vista y recomendación que desee formular.

ANEXO

PROPUESTA DE MODIFICACION DEL ARTICULO X.2 DEL REGLAMENTO DE LA COMISION DEL CODEX ALIMENTARIUS⁵

Artículo X - Elaboración y adopción de normas

1. La Comisión, a reserva de las disposiciones del presente Reglamento, podrá establecer procedimientos para la elaboración de normas mundiales y de normas para una región o un grupo de países determinados y, cuando lo considere necesario, la enmienda de tales procedimientos.

Opción I

2. La Comisión hará todo lo posible para llegar a un acuerdo sobre la adopción o modificación de las normas mediante consenso. Las decisiones para adoptar o modificar las normas podrán tomarse por votación sólo cuando hayan fracasado los intentos por lograr el consenso. **En caso de votación para la adopción o modificación de una norma, se exigirá una mayoría de dos tercios de los votos emitidos.**

Opción II

2. La Comisión hará todo lo posible para llegar a un acuerdo sobre la adopción o modificación de las normas mediante consenso. Las decisiones para adoptar o modificar las normas podrán tomarse por votación sólo cuando hayan fracasado los intentos por lograr el consenso. **En caso de votación para la adopción o modificación de una norma, se exigirá una mayoría de dos tercios de los votos emitidos en los dos primeros periodos de sesiones de la Comisión en los que se examine la adopción o la modificación, y una mayoría de votos en los periodos de sesiones siguientes.**

⁵ En el presente Anexo, se han subrayado las palabras que habría que añadir.