



PROGRAMA CONJUNTO FAO/OMS SOBRE NORMAS ALIMENTARIAS

COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS

39.º período de sesiones

Sede de la FAO, Roma (Italia)

27 de junio – 1 de julio de 2016

RELACIONES ENTRE LAS POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y DIRECTRICES DE LA FAO Y LA OMS Y LA LABOR DEL CODEX¹

(Preparado por la FAO y la OMS)

Introducción

1. La Comisión, en su 38.º período de sesiones, al considerar la aprobación en el trámite 8 de los Principios generales para la adición de nutrientes esenciales a los alimentos, tomó nota de las reservas manifestadas por las delegaciones sobre la sección 3.3.2 y de que el texto del Codex debería respaldar la aplicación de las directrices y estrategias mundiales de la OMS pertinentes para proteger la salud pública. El representante de la OMS comunicó a la Comisión que la FAO y la OMS estaban examinando cuál era la mejor manera en que el Codex podía apoyar las políticas, estrategias y directrices de la FAO y la OMS e interactuar con ellas, y que las recomendaciones resultantes se presentarían a la Comisión en su siguiente período de sesiones por conducto del Comité Ejecutivo según fuera apropiado².

2. En este documento se hace una recapitulación de las disposiciones sobre las relaciones entre la FAO y la OMS y la Comisión del Codex Alimentarius con arreglo a los Estatutos y el Reglamento (párrs. 3-5), se recuerdan algunos ejemplos de la interacción entre la FAO y la OMS y el Codex en los últimos años (párr. 6) y se ofrece un breve análisis de la experiencia adquirida a partir de esos ejemplos (párrs. 7-13) y, para concluir, se proponen las medidas futuras.

Relaciones entre la FAO y la OMS y la Comisión del Codex, tal como se definen en los Estatutos y el Reglamento del Codex

3. La Comisión del Codex Alimentarius se estableció en virtud de la Resolución 12/61 aprobada por la Conferencia de la FAO en noviembre de 1961, y de la Resolución WHA16.42 aprobada por la Asamblea Mundial de la Salud en mayo de 1963. Como instancia ejecutiva del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, la Comisión es un órgano conjunto de la FAO y la OMS. En lo que se refiere a la FAO, la Comisión es uno de los órganos establecidos en virtud del artículo VI de la Constitución de la Organización.

4. Los Estatutos de la Comisión del Codex Alimentarius entraron en vigor tras su aprobación por la Conferencia de la FAO y por la Asamblea Mundial de la Salud y, posteriormente, fueron revisados por los mismos órganos en 1966 y 2006³.

¹ Este documento también se ha incluido en el programa del CCEXEC71 como documento CX/EXEC 16/71/13.

² REP 15/CAC párrs. 25-26.

³ En los Estatutos se establece que corresponderá a la Comisión del Codex Alimentarius [...] formular propuestas a los Directores Generales de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), y ser consultada por éstos en todas las cuestiones relativas a la ejecución del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias (artículo 1) y que la Comisión presentará sus informes y formulará sus recomendaciones a la Conferencia de la FAO y a los órganos competentes de la OMS por intermedio de sus respectivos Directores Generales (artículo 5), entre otras cuestiones.

5. De conformidad con el artículo 8 de los Estatutos, la Comisión adoptó su propio Reglamento, que se ha modificado en varias ocasiones⁴.

Ejemplos sobre la interacción entre la FAO/OMS y el Codex

6. En el Anexo de este documento se ofrecen, de forma no exhaustiva, algunos ejemplos sobre la labor pasada o presente de la Comisión en que se ha observado una interacción entre el trabajo del Codex, por un lado, y las políticas, estrategias y directrices de la FAO y/o la OMS, por otro. Dichos ejemplos se describen en el Anexo de este documento. No se pretende que se examinen a fondo en el período de sesiones actual ni que se proponga ninguna interpretación, ni por parte de la FAO ni de la OMS, de las normas vigentes que rigen la FAO, la OMS o el Codex. Estos ejemplos, se ofrecen a título ilustrativo para suscitar la reflexión.

Análisis

7. La FAO y la OMS, como organismos especializados de las Naciones Unidas, tienen el mandato de establecer políticas, estrategias y directrices en las esferas de la alimentación y la agricultura, y de la salud pública, respectivamente. La Comisión tiene el mandato de establecer normas alimentarias acordadas internacionalmente que sirven para proteger la salud de los consumidores y garantizar prácticas equitativas en el comercio alimentario. Todos los miembros de la Comisión son Estados Miembros, u Organización Miembro, de la FAO y/o de la OMS y, por lo tanto, son los “responsables” de la adopción tanto de las normas, directrices y recomendaciones del Codex como de las políticas, estrategias y directrices de la FAO y la OMS. Parte de la labor normativa de la FAO y la OMS está interrelacionada con la función de establecimiento de normas de la Comisión del Codex y, por tanto, mantener una comunicación efectiva y eficiente redundante en interés de los Estados Miembros de la FAO y de la OMS, para garantizar la toma de decisiones fundamentadas respecto a la labor de establecimiento de normas. Ello incluiría proporcionar a la Comisión información sobre las políticas de la FAO y de la OMS.

8. En los ejemplos señalados, se utilizan diferentes vías y medios de comunicación entre el sistema del Codex y la FAO/OMS. Idealmente, la Comisión espera mantener una comunicación bidireccional con los órganos rectores de la FAO y la OMS a través de las secretarías de la FAO, la OMS y el Codex, a fin de garantizar las sinergias y la complementariedad entre el trabajo de cada uno. Una comunicación insuficiente o la falta de un enfoque sistemático de comunicación entre estos órganos pueden producir demoras en el Codex al examinar las prioridades en materia de políticas indicadas por la FAO y la OMS o pueden resultar en el establecimiento de normas no fundamentadas debidamente en las políticas, estrategias o directrices de la FAO y la OMS.

9. En algunas ocasiones, no se ha informado a la Comisión de manera oportuna sobre las políticas, estrategias o directrices en proceso de elaboración o finalización en la FAO o la OMS. Las lagunas de información también pueden deberse a la falta de comunicación entre el punto de contacto nacional del Codex y las unidades encargadas de los asuntos internacionales de la labor de la FAO y la OMS en un país. La consulta insuficiente con las partes interesadas a nivel nacional en la elaboración de posiciones sobre cuestiones relativas al Codex también podría menoscabar la coherencia de las decisiones adoptadas en el plano nacional. Estas dificultades podrían superarse mediante la mejora de la comunicación tanto a nivel nacional como internacional. El modo en que se ha abordado recientemente la resistencia a los antimicrobianos (que se describe en el Ejemplo F del Anexo) pone de manifiesto que las interacciones oportunas para un determinado fin entre la FAO/OMS y la Comisión pueden facilitar un procedimiento acelerado de examen de las políticas prioritarias de la FAO y la OMS en el sistema del Codex.

10. La Comisión del Codex Alimentarius puede apoyar o contribuir de forma significativa a la aplicación de las políticas, estrategias y directrices de la FAO y la OMS mediante la elaboración de normas alimentarias internacionales. De hecho, la Asamblea Mundial de la Salud y otras conferencias de la FAO y la OMS⁵ han pedido a la Comisión que aborde varias esferas específicas para contribuir a aquellas prioritarias establecidas en estas conferencias intergubernamentales mundiales convocadas por la FAO y la OMS.

⁴ En el Reglamento de la Comisión se establece que los Directores Generales de la FAO y de la OMS convocarán los períodos de sesiones de la Comisión y fijarán el lugar en que hayan de celebrarse (artículo VI.2), que los Directores Generales de la FAO y de la OMS, [...] prepararán el programa provisional de cada período de sesiones de la Comisión (artículo VII.1), que no podrá eliminarse del programa ningún tema que haya sido incluido en el mismo por los órganos rectores o los Directores Generales de la FAO (artículo VII.6), que los Directores Generales someterán a la atención de los órganos rectores de la FAO y/o de la OMS, para que se tomen las medidas que correspondan, las recomendaciones que afecten a la política, los programas o las finanzas de la FAO y/o de la OMS (artículo X.3) y que los Directores Generales de la FAO y de la OMS podrán pedir a los Miembros de la Comisión que informen a ésta sobre las medidas tomadas a raíz de las recomendaciones formuladas por ella (artículo X.4). Además, el presente Reglamento y las enmiendas al mismo entrarán en vigor una vez que hayan sido aprobados por los Directores Generales de la FAO y de la OMS, a reserva de la confirmación que puedan prescribir los procedimientos de las dos Organizaciones.

⁵ Entre otros ejemplos, cabe citar la Conferencia FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, Sustancias Químicas en los Alimentos y Comercio Alimentario (1991), la Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992) y la segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición (2014).

11. Dicho esto, los órganos rectores de la FAO y la OMS no deberían sobrecargar a la Comisión. A la hora de invitar a la Comisión a iniciar un nuevo trabajo para apoyar las políticas, estrategias o directrices de la FAO y la OMS, debería definirse claramente su alcance y debería brindarse orientación al respecto. Cualquier nuevo trabajo propuesto debería ser coherente con la estrategia de seis años de la Comisión y ser viable en un plazo razonable con los recursos disponibles.

12. Las disposiciones actuales de los Estatutos y el Reglamento del Codex sientan las bases para que la FAO y la OMS mantengan informada a la Comisión de varias maneras. Por ejemplo, la FAO y la OMS pueden proponer temas con vistas a su inclusión en el programa provisional de cada reunión del Codex. Los temas propuestos por la FAO y la OMS son temas permanentes en el programa de la Comisión y de varios comités de asuntos generales⁶. La FAO y la OMS pueden preparar documentos de debate o de sesión para llamar la atención sobre cuestiones concretas, formular propuestas e informar los debates de cualquier reunión. Algunas de estas disposiciones no se han utilizado y podrían mejorar la comunicación sobre cuestiones normativas importantes.

13. Además, cabría considerar el papel fundamental que el Comité Ejecutivo de la Comisión del Codex Alimentarius podría desempeñar, mediante la realización de un examen crítico, para garantizar que se tienen en cuenta las políticas pertinentes de la FAO y la OMS.

Conclusión

14. Bajo la orientación de sus órganos rectores, la FAO y la OMS establecen políticas, estrategias y directrices en sus respectivas esferas de competencia. Dado que la composición del Codex es casi idéntica a la de la FAO y la OMS, se invita a la Comisión a que tenga en cuenta la importancia de garantizar que las políticas, estrategias y directrices de la FAO y la OMS reciben la debida consideración en la labor del Codex.

15. Si la Comisión así lo desea, la FAO y la OMS prepararán las posibles opciones de cara al futuro, con vistas a su examen en la siguiente reunión del Comité Ejecutivo. Estas pueden incluir la formulación de "mejores prácticas" para promover el diálogo entre la Comisión del Codex Alimentarius y los órganos rectores y/o los Directores Generales de la FAO y la OMS, así como posibles enmiendas al Manual de Procedimiento que permitan a la Comisión adoptar decisiones fundamentadas a la luz de las políticas, estrategias y directrices vigentes de la FAO y la OMS, en particular en el proceso de examen crítico.

⁶ Comités del Codex sobre higiene de los alimentos, contaminantes de los alimentos, aditivos alimentarios, residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos, residuos de plaguicidas y nutrición y alimentos para regímenes especiales.

Annex. Examples of interaction between FAO/WHO and Codex

Example A: WHO Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health (DPAS)

A1. The World Health Assembly (WHA) adopted the Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health in May 2004 (WHA57.17). The Resolution requested Codex to consider action it could take to improve health standards of foods to support the implementation of DPAS.

A2. WHO informed the 55th Session of the Executive Committee (CCEXEC) held in February 2005 of the adoption of DPAS which underlined the importance of Codex standards for member countries, especially as regards nutrition and labelling, in order to provide better information to consumers. The 55th CCEXEC then requested WHO, in cooperation with FAO, to prepare a document highlighting the action that could be taken by Codex for consideration at the 28th Session of the Commission in July 2005.

A3. Documents highlighting the work and activities that could be undertaken by Codex, in particular by the Committees on Food Labelling (CCFL) and on Nutrition and Foods for Special Dietary Uses (CCNFSDU), to facilitate the implementation of DPAS were prepared and discussed at the 28th and 29th Sessions of the Commission. The 29th Session of the Commission then requested CCFL and CCNFSDU to review the proposed actions at their sessions in 2007 (35th CCFL) and in 2006 (28th CCNFSDU) respectively.

A4. The 30th Session of the Commission reviewed the outcomes of the discussions at the 35th CCFL and 28th CCNFSDU. In 2008, the 31st Session of the Commission approved initiation of new work to revise the Guidelines on Nutrition Labelling (CAC/GL 2-1985) by CCFL (N16-2008) to implement DPAS and in 2010, the 33rd Session of the Commission approved initiation of new work to establish Nutrient Reference values (NRVs) for Nutrients Associated with Risk of Diet-related Non-communicable Diseases for the General Population by CCNFSDU (N04-2010) and by CCFL (N12-2010) to implement the DPAS.

A5. CCFL completed work directly triggered by DPAS by its 36th Session in May 2013 while the work of CCNFSDU continues. In fact, the work related to support the implementation of DPAS has become one of CCNFSDU's routine areas of work.

Example B: WHO Guidelines for Drinking-Water Quality

B1. WHO produces international norms on water quality and human health in the form of guidelines that are used as the basis for regulation and standard setting, in developing and developed countries world-wide. The second edition of Guidelines for Drinking-Water Quality was published in 1993. The Codex Standard for Natural Mineral Waters was revised subsequently in order to align with the WHO guidelines.

B2. The third edition of Guidelines for Drinking-Water Quality was published in 2004 and triggered the revision of the Codex standard. The 8th Session of the Codex Committee on Natural Mineral Waters (February 2008) adopted the levels of many chemicals at the same level as those in the WHO guidelines (arsenic, barium, cadmium, chromium, cyanide, lead, manganese, nickel, selenium) but adopted for other chemicals the levels that were lower (antimony, copper, mercury, nitrite) or higher than in the WHO guidelines (boron). The Committee did not set any level for fluoride while the WHO guidelines had one.

B3. The fourth edition of Guidelines for Drinking-Water Quality was published in 2011, with a revised guideline values for boron, and some guideline values withdrawn and in some cases, changed to health-based values⁷. No action has however been taken so far in Codex to amend the Codex standard for natural mineral waters. Further the first addendum of the fourth edition is anticipated to be published later in 2016, with one likely amendment to change the guideline value for barium.

Example C: WHO's infant and young child feeding recommendations including the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes (1981) and subsequent World Health Assembly resolutions, and the Global Strategy for Infant and Young Child Feeding (2003)

C1. WHO recommends that infants be exclusively breastfed for the first six months of life to achieve optimal growth, development and health, and that mothers should continue to breastfeed their children beyond the age of six months, until they are two years of age or older, at the same time providing them with safe and appropriate complementary foods to meet their evolving nutritional requirements.⁸

C2. In 1986, WHA adopted a resolution (WHA 39.28), which stated that "the practice being introduced in some countries of providing infants with specially formulated milks (so-called 'follow-up milks') is not necessary".

⁷ For some chemicals, a health-based value rather than a formal guideline value is proposed. Reasons include when occurrence is only at concentrations well below those that would be of concern for health. For manganese, the guideline value was changed to a health-based value since aesthetic as well as health aspects should be considered in the setting of national standards and regulations and confirming the acceptability of drinking-water.

⁸ WHO/UNICEF. Global Strategy for Infant and Young Child Feeding, Geneva, World Health Organization, 2003.

C3. In 1987, the Commission defined follow-up formula – or follow-on milk – as “a food intended for use as a liquid part of the weaning diet for the infant from the 6th month on and for young children.”⁹ However, WHO maintains that breast milk remains the most appropriate liquid part of a progressively diversified diet for the vast majority of children between 6 and 24 months of age, once complementary feeding has begun. Moreover, for those children who, for various reasons, are not breastfed, or for whom breastfeeding will stop before the recommended duration of two years or beyond, acceptable milk sources exist. WHO further maintains that as well as being unnecessary, follow-up formula is unsuitable when used as a breast-milk replacement from six months of age onwards.

C4. The Codex Standard for Follow-Up Formula (CODEX STAN 156-1987) was adopted by the Commission at its 17th Session in 1987. An amendment to the Labelling Section was adopted in 1989 by the 18th Session. In July 2013, the 36th Session of the Commission agreed to initiate a further review of the existing Standard for Follow-up Formula.

C5. When the further amendment to the existing Codex Standard for Follow-up Formula was proposed, WHO stated that WHA resolutions should guide and inform the work undertaken by Codex, so as to ensure policy coherence across various intergovernmental bodies of FAO and WHO. In this context, for the revision of the existing Standard, WHO had request the Codex Committee to include some language in the revised standard which adequately reflects the resolution WHA39.28.

C6. In 2010, WHA adopted Resolution WHA63.23 which stated that the promotion of breast-milk substitutes and some commercial foods for infants and young children undermines progress in optimal infant and young child feeding, and called upon the infant food manufacturers and distributors to comply fully with their responsibilities under the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes and subsequent relevant WHA resolutions.

C7. The continuing, inappropriate marketing practices for follow-up formula are undermining both exclusive and continued breastfeeding in many industrialized and developing countries. In 2012, as part of the efforts in putting into practice the comprehensive implementation plan on maternal, infant and young child nutrition, the 65th WHA, through Resolution WHA65.6, requested the Director-General of WHO to provide clarification and guidance on the inappropriate promotion of foods for infants and young children cited in Resolution WHA63.23. Accordingly the work was carried out by WHO and the Guidance on ending the inappropriate promotion of foods for infants and young children has been submitted to the 69th WHA in May 2016 for consideration as requested by WHA decision WHA67(9).

C8. In the planned revision of the current Codex Standard for Follow-up Formula, WHO would request CCNFSDU to include provisions on necessary regulatory measures to avoid inappropriate marketing of follow-up formula, not only through necessary labelling requirements, but in line with the marketing restrictions on breast-milk substitutes, as reflected in the International Code and also to reflect the recommendations delineated in the Guidance document submitted to the 69th WHA.

Example D: WHO Global Strategy to Reduce the Harmful Use of Alcohol

D1. The global strategy to reduce the harmful use of alcohol¹⁰, endorsed by the 63rd World Health Assembly in 2010, recognizes the close links between the harmful use of alcohol and socioeconomic development. The strategy identified a number of policy options and interventions in the areas of marketing of alcoholic beverages and reducing the negative consequences of drinking and alcohol intoxication, including marketing restrictions, labelling, quality control, warning about contaminants.

D2. The 19th Session of the FAO/WHO coordinating Committee for Asia had before it a proposal to develop a regional standard for makgeolli, a fermented beverage containing a small amount of alcohol, but could not reach a conclusion on the proposal (REP15/ASIA paras 104-111). If the Commission decides to develop this standard, it would be the first commodity standard for an alcoholic beverage. A proposal will be discussed at the next session of CCASIA.

Example E: Assessment of the risk of hepatotoxicity with kava products

E1. In 2006, the 9th Session of CCNASWP considered proposals regarding the development of standards for kava beverages and for dried kava products.

⁹ Codex Standard for Follow-Up Formula, CODEX STAN 156-1987. The Codex Standard for Follow-Up Formula was adopted by the Codex Alimentarius Commission at its 17th Session in 1987. An amendment to the Labelling Section was adopted in 1989 by the 18th Session. In July 2013, the 36th Session of the Codex Alimentarius Commission agreed to initiate a further review of the existing Standard for Follow-up Formula (CODEX STAN 156-1987).

¹⁰ http://www.who.int/substance_abuse/msbalcstrategie.pdf

E2. In 2010, at the 10th Session of CCNASWP, WHO reported on an assessment of risk of hepatotoxicity associated with several substances in kava products¹¹, and drew the attention to the need to apply appropriate measures to prevent adverse health effects. WHO also considered that it was premature to treat kava as a food due to the effects attributed to its pharmacological properties.

E3. In 2012, the 11th Session of CCNASWP agreed to focus on the development of a regional standard for kava as a dried product that can be used as a beverage when mixed with water, and agreed to work with FAO and WHO to review existing scientific information and identify data gaps.

E4. In 2014, WHO and FAO prepared a scientific report on Kava when used as recreational beverage which reviews potential toxicity and provides recommendations. The report was presented at the 12th CCNASWP and will be used as a basis for further discussions on a regional standard. A proposal will be discussed at the next session of CCNASWP.

Example F: WHO Global Plan of Action on Antimicrobial Resistance and FAO Resolution on Antimicrobial Resistance

F1. The WHO Global Action Plan (GAP) on Antimicrobial Resistance was developed between May and December 2014 in consultation with Member States and in collaboration with FAO and OIE, before its final adoption at the 68th WHA in May 2015 (WHA68.7)¹².

F2. In June 2015, the 39th Session of the FAO Conference adopted Resolution 4/2015 which was a call to action to both FAO members and the Organization itself to address the multifaceted aspects of mitigating both the impact on, and contribution of the food and agriculture sector to the threat posed by AMR to public health and food safety. The Resolution also called for FAO to support the implementation of the WHO GAP.

F3. To expedite consideration of AMR by Codex, FAO/WHO presented the issue to CCEXEC70 (2015) which provided guidance on follow-up action that could be taken before CAC39 on some relevant items. Based on the recommendation of CCEXEC, the Codex Secretariat, in collaboration with FAO and WHO, issued a circular letter, seeking, among other things, the views of Members on the need to review existing Codex texts dealing with AMR. An analysis of the responses of Codex members and proposals as appropriate will be presented to the Commission in June 2016 for a decision on the need for new work. FAO and WHO have invested much effort in advocacy at global and country levels on the importance of combatting the problem of antimicrobial resistance.

Example G: Reducing Food Loss and Waste

G1. FAO is spearheading a global Programme on Food Loss and Waste as a key element supporting sustainable food systems, efficiency of markets and food security which are strategic objectives of the Organization. The 2015 FAO Conference endorsed the recommendations of the 41st Session of the Committee on World Food Security which underlined the importance of reducing food loss and food waste and called on FAO and CFS members to implement actions aimed at achieving this. Date marking has been identified as an issue contributing significantly to the phenomenon of food waste.

G2. FAO has been participating in Codex discussions on this issue. In consultation with the Codex Secretariat and with the Chair of CCFL, FAO has designed a survey to gather information that would clarify the situation regarding date-marking policies at national level, their implementation and impact which should inform ongoing discussions at international level and decisions at national level. FAO is in the process of implementing assessments of food loss and waste at country level. The Organizations' participation in the discussions of CCFL will enable sharing insights from these assessments as appropriate. The country level work also facilitates informed engagement of Codex member countries in the CCFL work.

Example H: Sustainable Fisheries and "blue growth"

H1. Sustainable Fisheries and the successful engagement of developing countries in international trade in fish and fisheries products are critical aspects of FAO's work. The FAO Committee on Fisheries (COFI) is the Governing Body advising FAO Council and Conference on issues related to the Fisheries Sector. Given the importance of fish trade, FAO has created a COFI Sub-Committee on fish trade, which meets every 2 years and discusses, among other things, seafood safety issues for consumer protection and for market access to ensure that seafood safety requirements provide the level of protection deemed necessary by Codex and do not constitute disguised technical barriers to trade.

H2. FAO routinely reports to COFI on relevant issues under consideration in Codex and FAO has participated consistently in the work of CCFFP and other Committees working on issues relevant to the sector. This has facilitated good three-way communication among Codex, FAO and FAO Member countries and consistency between FAO policies and Codex work.

¹¹ http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43630/1/9789241595261_eng.pdf

¹² http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA68-REC1/A68_R1_REC1-en.pdf#page=27