



PROGRAMA CONJUNTO FAO/OMS SOBRE NORMAS ALIMENTARIAS

COMITÉ EJECUTIVO DE LA COMISIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS

Sede de la OMS, Ginebra (Suiza), 1-5 de julio de 2019

Septuagésima séptima reunión

EXAMEN PERIÓDICO DE LA GESTIÓN DEL TRABAJO DEL CODEX CORRESPONDIENTE A 2018-2019: PROCESO DE EXAMEN CRÍTICO

(Preparado por la Secretaría del Codex)

1. INTRODUCCIÓN

1.1 En respuesta a la solicitud formulada por la Comisión del Codex Alimentarius en su 39.º período de sesiones (2016), la Secretaría del Codex examina con regularidad la gestión de la labor del Codex como parte del seguimiento del Plan estratégico del Codex para 2014-2019 y comunica periódicamente las conclusiones de ese examen y las medidas recomendadas a raíz del mismo al Comité Ejecutivo y a la Comisión¹. Para el período 2016-2017, en el examen de la gestión de la labor del Codex se hizo énfasis en los *Grupos de trabajo por medios electrónicos* (GTe)², y para el período 2017-2018 en la *Colaboración entre la Comisión del Codex Alimentarius y otras organizaciones internacionales de establecimiento de normas*³.

1.2 El Comité Ejecutivo, en su 76.ª reunión⁴, tomó nota de la selección de “la función de examen crítico del Comité Ejecutivo” como tema del examen periódico de la gestión de la labor del Codex para 2018-2019, en consonancia con la actividad 1.1.2 “Fortalecer el proceso de revisión crítica para mejorar el seguimiento de las normas” del Plan estratégico del Codex para 2014-2019.

1.3 En su 76.ª reunión, el Comité Ejecutivo solicitó que la Secretaría del Codex tomara en cuenta las observaciones formuladas durante la 76.ª reunión del Comité Ejecutivo al realizar el examen. Estas observaciones se centraron en la necesidad de hacer que los documentos sean de más fácil lectura y de señalar a la atención del Comité Ejecutivo las cuestiones decisivas, como los desafíos y los obstáculos en los que era necesaria la aportación del Comité Ejecutivo.

2. HISTORIA DEL EXAMEN CRÍTICO

2.1 Finalidad y orígenes: Evaluación conjunta del Codex (2002)

2.1.1 El informe de la Evaluación conjunta del Codex de 2002⁵ reconoció que la Comisión era demasiado grande, poco manejable y de orientación demasiado general para desempeñar eficazmente la función de gestión de normas, y que el Codex podría conseguir una mayor agilidad, eficiencia e integración delegando a un organismo menor algunas funciones de la Comisión, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- asesoramiento a la Comisión sobre la planificación estratégica de la elaboración de normas;
- propuesta de prioridades en relación con la revisión y el establecimiento de normas;
- examen de las propuestas de los comités del Codex relativas a la elaboración y revisión de normas y el trabajo de apoyo necesario para llevar a cabo una evaluación de riesgos independiente;
- asesoramiento sobre el establecimiento y disolución de los comités y decisión sobre el establecimiento nacional de grupos de acción, incluidos los grupos de acción especiales relacionados con varios comités (en aquellas esferas en que la actividad está relacionada con los mandatos de varios comités);

¹ REP16/CAC, párr. 134 ii).

² CX/EXEC 17/73/3.

³ CX/CAC 18/41/13.

⁴ REP19/EXEC1, párr. 10.

⁵ <http://www.fao.org/3/y7871s/y7871s00.htm>.

- supervisión de los progresos en la elaboración de normas y asesoramiento en caso de que haya que adoptar medidas correctivas o suspender los trabajos debido a la falta de progresos;
- ayuda en la determinación de las necesidades de establecimiento de normas de los países en desarrollo;
- examen de los proyectos de normas de los comités del Codex para someterlos a la aprobación de la Comisión o devolverlos a los comités con miras a su elaboración ulterior.

2.1.2 En consecuencia, el informe de evaluación recomendó lo siguiente: “La función de gestión de la elaboración de normas debe ser objeto de una atención mucho mayor en el Codex y deberá delegarse pasando de la Comisión a un órgano más pequeño. A este respecto, debe estudiarse la creación de un Comité de Gestión de Normas para desempeñar tareas que, de no ser así, tendrían que ser realizadas en la Junta Ejecutiva” (Recomendación 11).

2.1.3 En el 25.º período de sesiones de la Comisión (2003)⁶ no se alcanzó un acuerdo sobre la creación de un “Comité de Gestión de Normas”, y la función de la gestión de normas se asignó al Comité Ejecutivo, tal como existe actualmente. La “Junta Ejecutiva” fue una propuesta de versión reducida del Comité Ejecutivo que no fue aprobada por la Comisión. En lugar de eso, la Comisión decidió ampliar el Comité Ejecutivo haciendo que los coordinadores fueran miembros de pleno derecho, y creó la posibilidad de establecer subcomités. La Comisión también decidió confiar al Comité Ejecutivo la función del examen crítico de la gestión de normas.

2.2 Contenido del examen crítico

En su 27.º período de sesiones (2004), la Comisión decidió incluir el examen crítico en el Manual de procedimiento. En su 55.ª reunión (2005), el Comité Ejecutivo llevó a cabo el examen crítico por primera vez. El examen crítico abarca las propuestas de nuevos trabajos, la labor en el procedimiento de trámites y los trabajos propuestos para su aprobación por la Comisión, como se describe en los siguientes párrafos (tomados del Manual de procedimiento).

2.2.1 Nuevos trabajos o revisión de las normas

La decisión de iniciar un nuevo trabajo o de revisar una norma la adopta la Comisión sobre la base de un examen crítico efectuado por el Comité Ejecutivo. Ese examen crítico comprende:

- el examen de las propuestas de elaboración o revisión de normas, teniendo en cuenta los Criterios para el establecimiento de las prioridades de los trabajos, las prioridades estratégicas de la Comisión y las actividades de apoyo necesarias para una evaluación de riesgos independiente;
- la identificación de las necesidades de los países en desarrollo en materia de establecimiento de normas;
- el asesoramiento sobre la necesidad de coordinar los trabajos entre los órganos auxiliares competentes del Codex;
- un dictamen sobre la creación y disolución de los comités y grupos de acción, comprendidos los grupos de acción especiales compuestos por miembros de distintos comités (en aquellos ámbitos en que los trabajos entran en la esfera del mandato de varios comités);
- la evaluación preliminar de la necesidad de un asesoramiento científico de expertos y la disponibilidad de este tipo de asesoramiento por parte de la FAO, la OMS u otros órganos de expertos pertinentes, así como la concesión de prioridad a tal asesoramiento.

2.2.2 Labor en el procedimiento de trámites

Seguir los progresos de la elaboración de las normas e indicar si se deben adoptar medidas correctivas (con el apoyo de los criterios que figuran en el punto 3.1.1).

2.2.3 Textos presentados para su aprobación

Examinar los proyectos de normas procedentes de los comités del Codex, antes de que se sometan a la Comisión para su adopción, a fin de apreciar:

- su coherencia con el mandato del Codex, las decisiones de la Comisión y los textos existentes del Codex;
- el cumplimiento de las exigencias del procedimiento de aprobación, si fuere necesario;
- su esquema de presentación;
- su coherencia lingüística.

⁶ ALINORM 03/25/5, párrs. 7-38.

3. DESARROLLO PROCEDIMENTAL ULTERIOR DEL EXAMEN CRÍTICO

3.1 Criterios para facilitar los progresos en el seguimiento de la elaboración de las normas (2006)

3.1.1 En sus reuniones 57.^a (2005)⁷ y 58.^a (2006)⁸, el Comité Ejecutivo elaboró los siguientes criterios, que fueron aprobados por la Comisión en su 29.^o período de sesiones (2006)⁹, con miras a brindar opciones al Comité Ejecutivo para el seguimiento de la elaboración de normas:

- i) cuando se demoren los progresos respecto de una norma debido a la necesidad de asesoramiento científico, el Comité Ejecutivo podrá alentar a la FAO y la OMS a programar una consulta de expertos que presten dicho asesoramiento en tiempo oportuno y recomendar la suspensión de los trabajos hasta que se disponga del asesoramiento científico;
- ii) cuando se haya proporcionado asesoramiento científico y una norma lleve en examen más de cinco años, el Comité Ejecutivo debería instar al comité pertinente a adoptar medidas en un plazo especificado;
- iii) cuando un tema haya sido examinado durante varias reuniones sin que se hayan realizado progresos ni existan perspectivas de alcanzar un consenso, el Comité Ejecutivo podrá proponer la suspensión de los trabajos en un trámite determinado del Procedimiento de elaboración durante un período de tiempo especificado, el abandono de los trabajos o la adopción de medidas correctivas a fin de hacer progresos, tomando plenamente en consideración la información proporcionada por el órgano auxiliar interesado.

3.2 Documentos de debate (2009)

3.2.1 Dado que los documentos de debate se suman a la carga de trabajo de un comité y son importantes herramientas para los comités antes de que estos soliciten nuevos trabajos, el Comité Ejecutivo, en su 63.^a reunión (2009)¹⁰, acordó que en el documento relativo al seguimiento se incluyera una lista de documentos de debate con objeto de presentar una visión completa de la carga de trabajo de cada comité, pero que la lista en sí no se examinase.

3.3 Directrices sobre la aplicación de los criterios para el establecimiento de las prioridades de los trabajos aplicables a los productos (2010)

3.3.1 El Comité Ejecutivo, en su 62.^a reunión (2009)¹¹, creó un GTe dirigido por el Presidente y los vicepresidentes de la Comisión que se encargaría de revisar los Criterios para el establecimiento de las prioridades de los trabajos y las directrices para la aplicación de dichos criterios, y que informaría de sus conclusiones a la siguiente reunión del Comité. El Comité Ejecutivo, en su 63.^a reunión (2009)¹², finalizó las directrices que fueron aprobadas por la Comisión en su 33.^o período de sesiones (2010).

4. DESARROLLO ULTERIOR DE LA ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO DE LA SECRETARÍA QUE RESPALDA EL EXAMEN CRÍTICO

4.1 El Comité Ejecutivo, en su 63.^a reunión (2009), tomó nota de la necesidad de mejorar la claridad y coherencia del documento para el examen crítico¹³ por medio de la inclusión de: una descripción más detallada de las referencias; información más completa de los presidentes de los comités y la Secretaría; la fecha de la última reunión y la siguiente reunión de cada comité; el año en que se hubiera celebrado toda reunión de un comité; y el plazo previsto para la finalización del trabajo.

4.2 En la 71.^a reunión del Comité Ejecutivo (2016) se aplicó una nueva estructura para el examen crítico con miras a mejorar la legibilidad y proporcionar una visión general de la labor de cada comité¹⁴: Todas las partes del examen crítico se combinaron en un único documento que incluía información sobre los textos para aprobación, el seguimiento de la elaboración de normas y las propuestas de nuevos trabajos.

⁷ ALINORM 06/29/3 (2005), párrs. 52-63.

⁸ ALINORM 06/29/3A (2006), párrs. 40-47.

⁹ ALINORM 06/29/41 (2006), párr. 13.

¹⁰ ALINORM 10/33/3 (2009), párr. 24.

¹¹ ALINORM 09/32/3, párr. 80.

¹² ALINORM 10/33/3, párrs. 5-9 y Apéndice II.

¹³ ALINORM 10/33/3 (2009), párr. 25.

¹⁴ CX/EXEC 16/71/2.

4.3 En su 72.^a reunión (2016)¹⁵, los miembros del Comité Ejecutivo se mostraron en general de acuerdo con la nueva estructura del documento y las notas informativas y las observaciones de los presidentes de los comités del Codex. En su 72.^a reunión, el Comité Ejecutivo convino además en que la información se entregara por partes para asegurar su disponibilidad de forma oportuna antes de una reunión del Comité Ejecutivo.

4.4 En su 72.^a reunión¹⁵, el Comité Ejecutivo formuló las siguientes propuestas adicionales:

- 1) disponer de más información y de las impresiones de los presidentes sobre la labor de los comités, y que la Secretaría brindara más orientación a aquellos sobre las aportaciones necesarias para que el Comité Ejecutivo pudiera ser más eficaz en el examen crítico;
- 2) mantener una visión horizontal de la labor de los comités y de las posibles interacciones entre ellos;
- 3) usar un código de colores (por ejemplo: los de los semáforos) para identificar y separar los trabajos que avanzaran según lo programado de los que debían ser objeto de mayor atención y recomendaciones específicas del Comité Ejecutivo;
- 4) incluir indicadores de objetivos sobre los cuales el Comité Ejecutivo podría fundamentar su decisión, por ejemplo, incluir criterios claros para el examen de las nuevas propuestas de trabajo;
- 5) incluir la opinión de la Secretaría sobre la labor de los comités;
- 6) considerar de qué manera podría el Comité Ejecutivo prestar asistencia a la presidencia de la Comisión e influir en la Comisión al tratar cuestiones complejas y difíciles;
- 7) mejorar el modo en que se comunicaban a la Comisión las recomendaciones del Comité Ejecutivo, por ejemplo, explicando las recomendaciones del Comité Ejecutivo al Pleno de la Comisión de forma más clara mediante su proyección en una pantalla (en lugar de limitarse a leerlas);
- 8) definir mejor la distinción entre las cuestiones técnicas y de procedimiento en la aplicación del examen crítico y organizar talleres para que los miembros del Comité Ejecutivo comprendieran mejor el proceso de examen crítico y, de ese modo, mejorara su eficacia.

5. ENFOQUE PARA EL EXAMEN DE 2018-2019

5.1 La función de examen crítico del Comité Ejecutivo se estableció para prestar asistencia a la Comisión en la toma de decisiones sobre la elaboración de normas. A la hora de llevar a cabo el examen crítico, el Comité Ejecutivo utiliza la información proporcionada por los presidentes de los comités y la Secretaría en el documento para el examen crítico.

5.2 La Secretaría considera que han de examinarse dos aspectos de la función: 1) ¿Se facilita adecuadamente la labor del Comité Ejecutivo mediante el documento para el examen crítico?; 2) ¿Qué efectos tiene el examen crítico en las decisiones de la Comisión? ¿En qué aspectos ha ayudado a la Comisión y en cuáles no, y cómo podría mejorarse?

5.3 Por motivos de carga de trabajo, el presente documento se concentra en la Fase 1 que aborda las cuestiones prácticas y las recomendaciones relacionadas con el documento para el examen crítico. Se prevé que la Fase 2 se lleve a cabo entre las reuniones 77.^a y 78.^a del Comité Ejecutivo, e implicará una importante investigación documental. En la Sección 7 se presentan las perspectivas para la Fase 2.

5.4 Como puede verse en las secciones 3 y 4 anteriores, el Comité Ejecutivo ha revisado en determinadas ocasiones la forma en que lleva a cabo el examen crítico tanto completando el procedimiento como cambiando el formato del documento para el examen crítico. Las sugerencias más recientes formuladas en las reuniones 76.^a y 72.^a del Comité Ejecutivo también se debatieron en el taller para presidentes y el Comité Ejecutivo de 2019 (Burdeos, Francia). Esta información se utilizó en la Fase 1.

¹⁵ REP 17/EXEC1.

6. FASE 1 DEL EXAMEN DE 2018-2019

6.1 Procedimiento

Se señaló que, si bien el Comité Ejecutivo elaboró las *Directrices sobre la aplicación de los criterios para el establecimiento de las prioridades de los trabajos aplicables a los productos*, no había hecho lo mismo para asuntos generales.

6.2 Estructura del documento para el examen crítico

6.2.1 En los debates con los contribuyentes fundamentales al examen crítico (oficiales técnicos de la Secretaría del Codex, presidentes de los comités del Codex y el Presidente y los vicepresidentes de la Comisión) se hizo énfasis en las siguientes cuestiones:

- El documento para el examen crítico debe proporcionar al Comité Ejecutivo la información suficiente necesaria para desempeñar su función y facilitar asesoramiento pertinente a la Comisión.
- No es necesario incluir largas secciones de informes de reuniones. Se pueden hacer referencias.
- El documento para el examen crítico debería proporcionar análisis, interpretaciones y orientaciones de los presidentes.
- Es importante presentar los logros generales y poner de relieve los desafíos y los obstáculos, al tiempo que se consideran factores como:
 - Los progresos realizados.
 - ¿Avanza el trabajo al ritmo acordado? ¿Puede finalizarse a tiempo?
 - Los problemas con la carga de trabajo en el Comité.
 - Los problemas relacionados con el consenso en el Comité.
 - Las enseñanzas adquiridas.
- Es importante separar claramente las observaciones generales (sobre la labor general del comité) y las observaciones específicas sobre temas concretos del programa. En este contexto, algunos presidentes de comités y oficiales técnicos de la Secretaría del Codex consideraron problemática la idea del Comité Ejecutivo, presentada en su 72.^a reunión, de utilizar un código de colores para destacar las esferas que planteaban problemas, ya que posiblemente simplificaría excesivamente la estructura, las definiciones serían muy difíciles de adoptar, ese enfoque sería siempre subjetivo y no estaba claro quién debería emitir ese juicio.

6.2.2 La nueva estructura del documento figura en el Apéndice I, mientras que en el Apéndice II se presentan las orientaciones dirigidas a los presidentes como fueron redactadas por la Secretaría y utilizadas en el examen crítico para la 77.^a reunión del Comité Ejecutivo.

6.3 Comunicación entre los contribuyentes fundamentales

Durante los debates se mencionó que podría mejorarse la interacción entre los presidentes de los comités del Codex como contribuyentes fundamentales al examen crítico y el Comité Ejecutivo, ya que en la actualidad se trata únicamente de una interacción unidireccional (los presidentes formulan observaciones y el Comité Ejecutivo debate). Podrían estudiarse nuevas formas de interacción.

7. PERSPECTIVAS PARA LA FASE 2 DEL EXAMEN DE 2018-19

Tras 14 años de existencia, se han acumulado muchos datos sobre los efectos de las recomendaciones formuladas por el Comité Ejecutivo en el examen crítico. La Secretaría propone revisar en una segunda fase cuáles han sido los efectos mensurables del examen crítico. ¿Con qué frecuencia siguió la Comisión las recomendaciones del Comité Ejecutivo y con qué frecuencia no las siguió? ¿Cómo se presenta el resultado del examen crítico a la Comisión? ¿Cómo repercute esto en las decisiones de la Comisión? ¿Qué podría mejorarse? Esta fase también podría considerar si el examen crítico contiene todos los elementos necesarios para desempeñar su función o si debería ampliarse o cambiarse.

8. TEMAS PARA DEBATE

Se recomienda que el Comité Ejecutivo, en su 77.^a reunión, debata sobre las siguientes cuestiones:

- La nueva estructura y énfasis para el examen crítico (véase CX/EXEC 19/77/2), incluidas las orientaciones dirigidas a los presidentes; y proporcione aportaciones para un perfeccionamiento ulterior y considere si es necesario reestructurar y actualizar la Parte 2 (“Examen crítico”) de los Procedimientos para la elaboración de las normas y textos afines del Codex con vistas a reflejar la importancia de disponer de aportaciones de los presidentes de los comités sobre la labor de los mismos en su conjunto y sobre temas concretos.
- Posibles formas de mejorar la interacción entre los presidentes y el Comité Ejecutivo.
- Si existe la necesidad de elaborar directrices de procedimiento como se menciona en el punto 6.1 más arriba.
- El esquema de la Fase 2 del examen con arreglo al contenido de la Sección 7 anterior.
- Otras cuestiones adicionales que deberían considerarse en el contexto de este examen.

Apéndice I**MODIFICACIONES AL DOCUMENTO PARA EL EXAMEN CRÍTICO DE 2019**

La estructura general se basa en la introducida por el Comité Ejecutivo en su 71.^a reunión, según la cual se dispondrá de un documento que presente una visión general de la labor de los distintos comités, con una entrega del documento por partes para asegurar su disponibilidad de forma oportuna antes de una reunión del Comité Ejecutivo, y se proporcionará espacio para las observaciones de los presidentes.

Tras los debates celebrados en las reuniones 72.^a y 76.^a del Comité Ejecutivo y en el taller para presidentes de 2019, se profundizó en los siguientes aspectos:

- Se da más importancia y énfasis a las observaciones del Presidente y la Secretaría del Codex, y se proporcionan orientaciones al Presidente sobre los aspectos en qué habría que centrarse (véase el Apéndice II). Se reducen los detalles relativos a los temas de trabajo para evitar la repetición con informes y documentos de trabajo y para hacer que el examen sea más sucinto.
- El presidente y la Secretaría del Codex formulan observaciones generales sobre la labor del Comité en su conjunto.
- Se incluye al inicio una página general en la que se presenta la situación de la labor del Comité, el número de trabajo, el año de finalización, el trámite para los temas específicos y recomendaciones dirigidas a la Comisión centradas en cuestiones que merezcan la atención del Comité Ejecutivo y la Comisión.
- Se formularán observaciones específicas en relación con las propuestas de iniciar nuevos trabajos, revisar normas o adoptar normas en el trámite 5 u 8, sobre la base de los criterios para el examen crítico que figuran en el Manual de procedimiento, según las necesidades de la Secretaría y los presidentes.
- El presidente y la Secretaría del Codex proporcionan observaciones específicas sobre los temas concretos en el procedimiento de trámites según se considere necesario.
- El presidente y la Secretaría del Codex formulan observaciones específicas sobre otros temas según se considere necesario.

APÉNDICE II

ORIENTACIONES DIRIGIDAS A LOS PRESIDENTES PARA EL PROCESO DE EXAMEN CRÍTICO DE 2019**Observaciones generales sobre la labor del comité en su conjunto**

- *Se solicita al presidente que proporcione un análisis, interpretaciones y orientaciones sobre la labor general del comité, al tiempo que considera como pertinentes los siguientes elementos:*
 - *Destacar los desafíos y los obstáculos*
 - *¿Se están realizando progresos?*
 - *¿Avanza el trabajo al ritmo acordado? ¿Puede finalizarse a tiempo?*
 - *¿Hay problemas con la carga de trabajo?*
 - *¿Impedimentos?*
 - *¿Problemas relacionados con el consenso?*
 - *¿Cuestiones sensibles?*
 - *¿Existen otras preocupaciones?*
 - *Logros generales o historias de éxito, lecciones aprendidas, capacidad del comité para resolver problemas o alcanzar compromisos*
 - *Han de ser pertinentes*
 - *Cuestiones relacionadas con el asesoramiento científico o los órganos de expertos*
 - *¿Hay vínculos posibles con el trabajo en otros comités?*
 - *¿Cuestiones transversales?*
 - *Eficacia y nivel de participación en los grupos de trabajo electrónicos y presenciales*

Observaciones específicas sobre los temas concretos en el procedimiento de trámites

- *Se solicita al presidente que formule observaciones sobre la labor en los temas concretos según se considere necesario, teniendo en cuenta los siguientes elementos, en función de su pertinencia:*
 - *¿Cuál es el plazo? ¿Puede finalizarse el trabajo a tiempo?*
 - *¿Impedimentos?*
 - *¿Problemas relacionados con el consenso?*
 - *¿Cuestiones sensibles?*
 - *Eficacia y nivel de participación en los grupos de trabajo por medios electrónicos y presenciales*
 - *¿Existen otras preocupaciones?*

Observaciones sobre otros temas como los documentos de debate

- *Se solicita al presidente que formule observaciones sobre otros temas según se considere necesario, teniendo en cuenta los siguientes aspectos, en función de su pertinencia:*
 - *¿Hay vínculos posibles con el trabajo en otros comités?*
 - *¿Cuestiones transversales?*
 - *¿Otras preocupaciones o reflexiones?*