

**LA CONTRIBUCIÓN DE LA COMISIÓN DEL *CODEX ALIMENTARIUS*, DE LA OFICINA INTERNACIONAL DE  
EPIZOOTIAS Y DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL DE  
PROTECCIÓN FITOSANITARIA PARA LA CREACIÓN DE UN  
DERECHO INTERNACIONAL ALIMENTARIO**

**Gabriela Alexandra Oanta**

*Doctora en Derecho. Investigadora del Área de Derecho Internacional Público y  
Relaciones Internacionales. Universidade da Coruña*

**RESUMEN:**

La Comisión del *Codex Alimentarius*, la Oficina Internacional de Epizootias y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria constituyen, hoy en día, los principales Organismos internacionales que se encargan de la elaboración de las normas relativas a la seguridad alimentaria de la persona humana, armonizadas a escala mundial. Normas que parecen estar informadas e inspiradas por unos principios que tratan de proteger la salud alimentaria. En fin, se trata de unas normas y unos principios que conforman un Derecho internacional alimentario, un Derecho que busca proteger la salud de las personas y de los animales, y la preservación de los vegetales.

**Palabras claves:** seguridad alimentaria – productos alimenticios – consumidor – normas – principios – Derecho internacional alimentario.

**ABSTRACT:**

Nowadays, the *Codex Alimentarius* Commission, the World Organisation for Animal Health, and the International Plant Protection Convention represent the main International Organisms that are taking charge of the elaboration of norms related with the food safety of the people. These norms are harmonized universally and seem to be informed and inspired in a few principles that are seeking the food health protection. It is about norms and principles that form an International Food Law. It is about a Law that looks both for the health of persons and animals and for the plants preservation.

**Keywords:** food safety – food and foodstuffs products – consumer – norms – principles – International Food Law.



***La contribución de la Comisión del Codex Alimentarius,  
de la Oficina Internacional de Epizootias y de la Convención  
Internacional de Protección Fitosanitaria para la creación de un  
Derecho internacional alimentario***

**Sumario:** Consideraciones introductorias. I. La contribución del *Codex Alimentarius* para la creación del Derecho internacional alimentario. I.1. La génesis del *Codex Alimentarius* y su papel para el logro de la protección de la salud humana. I.2. La labor del *Codex Alimentarius* en lo referido a las normas y los principios alimentarios. II. La contribución de la Oficina Internacional de Epizootias y de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria para la creación del Derecho internacional alimentario. Conclusiones.

## CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

Los Acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (en adelante, OMC) firmados en Marrakech en 1994 han abierto la posibilidad de que distintas Organizaciones y Organismos internacionales dispongan de un papel destacado en el ámbito de la protección alimentaria de la persona humana. Así es el caso, entre otros, de la Comisión del *Codex Alimentarius*, de la Oficina Internacional de Epizootias (en adelante, OIE), y de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (en adelante, CIPF) al reconocerlas expresamente como actores activos en el proceso de elaboración de normas internacionales en esta materia. Por su parte, éstas han puesto de manifiesto la necesidad, a través de las actividades desarrolladas a lo largo de varias décadas, de garantizar la seguridad alimentaria de la persona humana, seguridad que ha de ser entendida como las condiciones que deben reunir los alimentos “*desde la granja a la mesa*” de manera a asegurar un alto nivel de salud de las personas.

El Derecho internacional ha recogido estas percepciones, como veremos a lo largo de las líneas que siguen, tanto institucional como normativamente, abriéndose camino un Derecho a la seguridad alimentaria capaz de regular aquellas situaciones que pueden generar riesgos derivados de los productos alimenticios y afectar a la salud de los consumidores. Sin duda alguna, las distintas crisis alimentarias que han afectado el mercado internacional de productos alimenticios como la crisis de la Encefalopatía Espongiforme Bovina – la llamada crisis “*del mal de las vacas locas*”-, la crisis de la fiebre aftosa, la crisis de la gripe aviar producida por el virus H5N1, o la problemática de los organismos modificados genéticamente, han determinado una concienciación de los responsables políticos y de los ciudadanos de a pie de la necesidad de contar con unas normas y unos principios específicos para la materia de la seguridad alimentaria del ser humano.

Con la finalidad de examinar estas cuestiones, hemos dividido nuestro trabajo en dos partes principales. En la *primera*, intentaremos analizar cuál es la contribución del *Codex Alimentarius* para la creación de un Derecho internacional alimentario (I). Para, en la *segunda*, centrarnos en cuáles están siendo las aportaciones de la OIE y de la CIPF en este mismo ámbito (II). Sin olvidar de apuntar el carácter catalizador e impulsor de la aparición de la OMC para la armonización internacional de las normas referidas a la salud y la seguridad alimentarias.

## I. LA CONTRIBUCIÓN DEL CODEX ALIMENTARIUS PARA LA CREACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL ALIMENTARIO

Uno de los intentos más destacados de normativización internacional de las cuestiones relativas a los productos alimenticios ha sido el desarrollado por el Programa Mixto OMS/FAO sobre Normas Alimentarias – el llamado *Codex Alimentarius*. Con la intención de esclarecer cuál está siendo el papel de este Programa para la creación y posterior consolidación de un Derecho internacional alimentario, nos hemos propuesto presentar, en un primer momento, cuál ha sido la génesis de este Organismo y su papel para el logro de una protección alimentaria viable de la persona humana (I.1). Acto seguido por la presentación de su labor referida a las normas y los principios del Derecho internacional alimentario (I.2).

### I.1. La génesis del Codex Alimentarius y su papel para el logro de la protección de la salud humana

El Programa Mixto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, cuyo órgano principal es la Comisión del *Codex Alimentarius*, ha sido creado en 1962, mediante un Acuerdo firmado entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (en adelante, FAO) y la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS), y ha empezado a funcionar en junio de 1963.<sup>1</sup> Su nacimiento coincidía con la creciente importancia que empezaban a tener los estándares alimentarios aceptados en el ámbito internacional, como medida de protección del consumidor. Por otro lado, la FAO se daba cuenta de la importancia creciente que tenía el mantener una estrecha colaboración con la OMS, Organización que se estaba consolidando como el máximo interlocutor en los ámbitos relativos a la salud y la elaboración de las normas alimentarias.

Situadas en este contexto, estas dos Organizaciones internacionales (en adelante, OI) decidieron que era conveniente crear un organismo mixto, que gestionarían conjuntamente. Así, en la 11ª Conferencia de la FAO (1961)<sup>2</sup> se llamaba la atención a su Director General sobre “*the importance attached to an early endorsement by that Organization of the present proposals for a Joint FAO/WHO Programme on Food Standards*”.<sup>3</sup> En esta línea de colaboración se sitúa, también, la decisión adoptada en la

1 El Programa Mixto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias comprende tanto la Comisión del *Codex Alimentarius* como el *Codex Alimentarius*. A lo largo de nuestro trabajo utilizaremos la expresión “Comisión del *Codex Alimentarius*” cuando se trate de los aspectos institucionales del Programa Mixto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, puesto que es ésta la que goza de personalidad jurídica internacional, aunque, generalmente, emplearemos la expresión “*Codex Alimentarius*” para referirnos a las actividades desarrolladas en el marco de este Programa.

2 La 11ª Conferencia de la FAO (1961), Resolución nº 12/61 (su texto aparece reproducido en el Informe de la Conferencia Mixta FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, Ginebra, 1-5 de octubre de 1962, p. 30-31). Durante esta reunión, de conformidad con el art. VI.5 de la Constitución de la FAO, se decidió que tenga lugar, en junio de 1962, una Conferencia Mixta FAO/OMS que tenga como objetivo principal examinar una forma en concreto para coordinar la actividad entre la OMS y la FAO, y de establecer, al mismo tiempo, la Comisión del *Codex Alimentarius*. Véase: SHUBBER, S.: “The Codex Alimentarius Commission under International Law”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 21, 1972, p. 631-632. En este sentido, véase el art. VI.5 de la Constitución de la FAO que prevé que: “La Conferencia, el Consejo o el Director General, mediante autorización de la Conferencia o el Consejo, podrán convocar conferencias generales, regionales, técnicas o de otra clase, o grupos de trabajo o consultas de Estados Miembros y Miembros Asociados, fijando sus atribuciones y la manera de presentar sus informes, y podrán asimismo estipular la participación en tales conferencias, grupos de trabajo y consultas, en la forma estimen conveniente, de organismos nacionales e internacionales interesados en nutrición, alimentación y agricultura”. (las cursivas son nuestras)

3 Resolución nº 12/61, *cit.*, punto 8.a.

29ª Sesión del Consejo Ejecutivo de la OMS, de conformidad con el art. 41 de su Constitución<sup>4</sup>, relativa a la creación de un Programa Conjunto OMS/FAO sobre Normas Alimentarias y la posterior resolución. El fin perseguido por esta última era la creación, en 1962, de un Comité Mixto FAO/OMS de Expertos Gubernamentales, cuya principal misión sería la de revisar el programa propuesto por las dos Organizaciones en lo referente a las normas alimentarias y, al mismo tiempo, presentar recomendaciones sobre futuras actividades en la materia. En desarrollo de ello, durante la 16ª Sesión de la Asamblea Mundial de la Salud (mayo de 1963), se aprobó la creación del Programa Mixto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, convirtiéndose la Comisión del *Codex Alimentarius* en su órgano principal.<sup>5</sup> En la actualidad, este Organismo intergubernamental está integrado por 165 miembros.

La creación del *Codex Alimentarius* supuso la aparición de una novedosa situación en el panorama internacional. En definitiva, dos OI creaban un nuevo Ordenamiento jurídico internacional con el objetivo de alcanzar los fines perseguidos por aquellas. Desde su comienzo, el *Codex Alimentarius* ha representado un paso más allá en la cooperación y la coordinación de las actividades de los Organismos del Sistema de las Naciones Unidas. Esta coordinación se concreta en el hecho de que tanto la FAO como la OMS tienen que “facilitar información [...] a la Comisión del Codex para el establecimiento de prioridades en la elaboración de normas, códigos, directrices y recomendaciones en materia de inocuidad de los alimentos”.<sup>6</sup> De los fines perseguidos por este Programa mixto, cabe destacar, entre otros, la protección de la salud de los consumidores, inclusive la seguridad alimentaria, y la búsqueda de unas prácticas equitativas en el comercio de alimentos en el ámbito nacional y en el internacional.

Debemos aclarar que el *Codex Alimentarius* así creado por la FAO y la OMS no debe confundirse ni con el *Codex Alimentarius Europaeus* ni con el *Codex Alimentarius Austriacus*.<sup>7</sup> El *Codex Alimentarius Europaeus* era un Código alimentario regional, creado en 1958, que reunía un determinado número de Estados europeos, y que tenía como objetivo principal aumentar la calidad de las normas alimentarias. En la actualidad, el *Codex Alimentarius Europaeus* sirve de referencia para establecer normas de identidad para ciertos alimentos y, de hecho, la actual expresión “Codex Alimentarius” se ha inspirado en el título de éste. Mientras, el *Codex Alimentarius Austriacus*, que se aplicaba

---

4 El art. 41 de la Constitución de la OMS prevé que: “La Asamblea de la Salud o el Consejo pueden convocar conferencias locales, generales, técnicas u otras de índole especial para el estudio de cualquier asunto que esté dentro de la competencia de la Organización y pueden disponer la representación en dichas conferencias de organizaciones internacionales y, con el consentimiento del gobierno interesado, de organizaciones nacionales, gubernamentales o no gubernamentales. La Asamblea de la Salud o el Consejo determinarán la forma en que se efectúe tal representación”. Véase igualmente: Resolución EB29.R23, enero de 1962, *WHO Handbook of Resolutions and Decisions of the World Health Assembly and the Executive Board*, 11th ed., 1971, p. 101 (referencia consultada en SHUBBER, S.: “The Codex Alimentarius Commission ...”, *cit.*, p. 632, nota a pie de página nº 6). Al mismo tiempo, según el art. 18 de su Constitución, la OMS tiene una competencia general para poder adoptar todas las acciones necesarias para la consecución de sus objetivos, que es el de alcanzar el más alto grado de salud para todos los pueblos.

5 Resolución de OMS 16.42, punto 1. Para mayor desarrollo, consúltense: SHUBBER, S.: “The Codex Alimentarius Commission ...”, *cit.*, p. 632.; FAO/OMS: “Comprendre le Codex Alimentarius”, IGO 9768, 1999, p. 9-16.

6 En este sentido, HAMMER, W.C.K.: “El comercio de alimentos y la aplicación de los Acuerdos MSF y OTC: Situación actual del comercio alimentario, incluidos los problemas relacionados con la calidad e inocuidad de los alimentos”, presentado durante la Conferencia de la FAO: “Recomendaciones de la Conferencia sobre Comercio Internacional de Alimentos a Partir del Año 2000: Decisiones basadas en criterios científicos, armonización, equivalencia y reconocimiento mutuo”, Melbourne, Australia, 11-15 de octubre de 1999, ALICOM 99/4.

7 FAO/OMS: “Comprendre le Codex Alimentarius”, *cit.*, p. 6.

en el Imperio Austro-Húngaro a principios del Siglo XX, era una recopilación de normas y descripciones que abarcaban un amplio abanico de alimentos.

Durante los cuarenta años de funcionamiento, el *Codex Alimentarius* ha contribuido de una manera constante y decisiva a que se consiga una seguridad alimentaria viable en el ámbito internacional y a que las preocupaciones relativas a los productos alimenticios sean inscritas en la agenda política internacional.<sup>8</sup> Esto ha ocurrido en un escenario donde, además, la protección de los consumidores iba ganando progresivamente terreno, al exigir, éstos, a sus gobiernos la adopción de medidas legislativas que les garantizaran alimentos sanos y saludables y que se redujera al mínimo los riesgos sanitarios de origen alimentario. Perfilándose, de este modo, la protección de los intereses de los consumidores como un elemento fundamental para la consecución de los objetivos de seguridad alimentaria.<sup>9</sup>

En efecto, la protección de los consumidores se incorporó como un tema a tratar en la agenda de varias Conferencias o Cumbres internacionales, como: la *Primera Conferencia Mixta FAO/OMS sobre Aditivos Alimentarios (1950)*, seguida, en la misma década, por la adopción de toda una serie de textos internacionales referidos a normas alimentarias<sup>10</sup>. Y, durante las siguientes décadas, esta tendencia ha sido respetada, y, de hecho, se han adoptado varios textos internacionales, así: las Directivas de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la protección de los consumidores (1985)<sup>11</sup>, la Conferencia FAO/OMS sobre las normas alimentarias, las sustancias químicas en los alimentos y el comercio de los productos alimentarios (1991)<sup>12</sup>, la Conferencia Internacional FAO/OMS sobre la Nutrición (1992)<sup>13</sup>, la Cumbre Mundial de la FAO

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 2.

<sup>9</sup> En efecto, el art. 1.a) de los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius* reconoce que uno de los objetivos principales de ésta sería el de “proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas equitativas en el comercio de los alimentos”. Hoy por hoy, este organismo mixto de la FAO y la OMS ha llegado a tener una fama internacional considerable por lo que respecta a las cuestiones de protección de los consumidores y consecución de la seguridad alimentaria. Consúltase: FAO/OMS: “Comprendre le Codex Alimentarius”, *cit.*, p. 19-21. Véase igualmente: O’ROURKE, R.: *European Food Law*, 2<sup>nd</sup> ed., Palladian Law Publishing Ltd. (Bembridge, 2001), p. 192-193.

<sup>10</sup> Se trata, sobre todo, de las normas sobre frutas y legumbres. En este sentido, la FAO organizó una Conferencia regional para Europa (1960), en cuyas conclusiones se subrayó la necesidad de la existencia “de un acuerdo internacional sobre las normas alimentarias mínimas y cuestiones conexas como medio importante de proteger la salud de los consumidores, de vigilar para la calidad de los alimentos y de reducir los obstáculos al comercio, en especial para el mercado europeo en plena expansión”.

<sup>11</sup> Las *Directivas de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la protección de los consumidores (1985)* han sido adoptadas por la *Resolución 39/248 de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, el 9 de abril de 1985, y entraron en vigor el año siguiente. Con anterioridad, en los años setenta, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas había reconocido la importancia del desarrollo social y económico y se había pronunciado a favor de la necesidad de la existencia de unas líneas directrices para la protección del consumidor. En concreto, en estas Directivas se previó: “En formulant leurs politiques et plans nationaux en matière de produits alimentaires, les Gouvernements devraient tenir compte de la *nécessité d’assurer la sécurité alimentaire de tous les consommateurs*, et appuyer et, dans toute la mesure possible, adopter des normes tirées du Codex Alimentarius établi par l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture et l’Organisation mondiale de la santé [...]”. (las cursivas son nuestras)

<sup>12</sup> La *Conferencia FAO/OMS sobre las normas alimentarias, las sustancias químicas en los alimentos y el comercio de los productos alimentarios (1991)*, organizada en colaboración con el GATT, estipula: “Est convenue que: [...] Le processus d’harmonisation des réglementations alimentaires nationales pour les aligner sur les normes et recommandations internationales avait un caractère urgent, et qu’il convenait de le faire avancer aussi rapidement que possible [...] et que: Les dispositions essentielles pour la *protection des consommateurs (santé, sécurité des aliments, etc.)* devraient occuper une place prépondérante dans les normes Codex [...]”. (las cursivas son nuestras)

<sup>13</sup> La *Conferencia Internacional FAO/OMS sobre Nutrición (1992)* reconoció que: “El acceso a *los alimentos nutricionalmente adecuados y sin peligro* es un derecho universal [...] y las reglamentaciones alimentarias [...] deberían tener en cuenta plenamente las normas internacionales recomendadas por la Comisión del Codex Alimentarius”. (las cursivas son nuestras)

sobre la Alimentación (1996)<sup>14</sup>. En esta línea, cabe mencionar que, en 1993, la FAO ha celebrado una Consulta de expertos en lo relativo a la integración de los intereses de los consumidores en el control de los alimentos.<sup>15</sup>

Además, es un hecho que las Organizaciones de consumidores están interviniendo activamente a lo largo de todo el proceso de elaboración de las normas referidas a la salud y seguridad alimentaria y, en este sentido, hay que destacar que estas Organizaciones están representadas en el seno de la Comisión del *Codex Alimentarius* desde 1965. Y, de hecho, no pocas han sido las ocasiones en las que han criticado la actividad del *Codex* en la materia.

## I.2. La labor del Codex Alimentarius en lo referido a las normas y principios alimentarios

El *Codex Alimentarius* “es una colección de normas alimentarias aceptadas internacionalmente y presentadas de modo uniforme”.<sup>16</sup> Por “normas alimentarias del Codex Alimentarius” se entienden aquellas normas que tienen como objetivo “proteger la salud del consumidor y asegurar la aplicación de prácticas equitativas en el comercio de los alimentos”<sup>17</sup> y cuyos destinatarios son, tanto los Estados miembros del *Codex Alimentarius*, como aquellos miembros que aún no son Estados independientes.

El *Codex Alimentarius* cuenta, en la actualidad, con más de 200 normas relativas a los alimentos o grupos de alimentos. Éstas representan el marco general de las normas alimentarias existentes en el ámbito internacional. De entre ellas destacamos las siguientes: la Norma General para el etiquetado de los alimentos preenvasados, las Directrices Generales del Codex sobre declaraciones de propiedades, las Directrices del Codex sobre etiquetado nutricional, otras normas generales para la higiene de los alimentos, los aditivos alimentarios, los contaminantes y las toxinas presentes en los alimentos, normas para los alimentos irradiados y que, de hecho, presentan una máxima importancia para la protección de la salud de los consumidores, etc.<sup>18</sup> Hay que mencionar que el *Codex* estableció, también, unos principios generales para la utilización de aditivos alimentarios, unas directrices de amplio alcance para la protección de los consumidores, más de 41 Códigos de prácticas, como: el Código Internacional Recomendado de Prácticas - Principios Generales de Higiene de los Alimentos, el Código Internacional Recomendado de Prácticas para la Regulación del Uso de Medicamentos Veterinarios, varios Códigos de prácticas tecnológicas, etc.

---

14 En la *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial* los Jefes de Estado y de Gobierno presentes allá se comprometieron a aplicar políticas necesarias para: “[...] mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos”. (las cursivas son nuestras) Véase: “Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación”, FAO, Roma, 1996.

15 Roma, 14-18 de junio de 1993. En esta ocasión, se consideraron objeto de preocupación para los consumidores los siguientes aspectos: las normas de seguridad alimentaria, la calidad nutricional de los alimentos, los procesos de control de los alimentos, la información necesaria que les permita a los consumidores hacer una elección informada, la contaminación ambiental, la irradiación y la biotecnología.

16 Apéndice IV de los Principios Generales del Codex Alimentarius.

17 En este sentido, “Código de Ética para el comercio internacional de alimentos”, CAC/RCP 20-1979, Rev. 1 (1985).

18 Se trata, pues, del uso de un lenguaje complejo. En este sentido, nos parece acertado el trabajo efectuado por el *Codex Alimentarius* para la realización de las definiciones contenidas por el Manual de Procedimiento de la Comisión del Codex Alimentarius. Véase: Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias: *Comisión del Codex Alimentarius - Manual de Procedimiento*, 12ª ed. (Roma, 2001).

A nuestro entender, destaca, sobre todo, el *Código Internacional Recomendado de Prácticas - Principios Generales de Higiene de los Alimentos*, que se caracteriza por tener un alcance horizontal, puesto que se aplica a todos los alimentos.<sup>19</sup> Presenta especial importancia para la protección de los consumidores, dado que contiene numerosas referencias en materia de seguridad alimentaria, conforme a un enfoque global e integrado (“*de la granja a la mesa*”), y hace especial hincapié en los principales controles de higiene necesarios en cada etapa de la cadena alimentaria.

Una de las cuestiones que más nos ha llamado la atención a la hora de analizar el papel desarrollado por el *Codex Alimentarius* en lo referido a la seguridad alimentaria ha sido el hecho de que las competencias de este Organismo en la materia no aparecen mencionadas expresamente en su Estatuto, salvo su competencia de hacer propuestas y de aconsejar a los Directores Generales de la FAO y la OMS en todas aquellas áreas que entran en su marco de actuación, y también el poder de establecer organismos subsidiarios<sup>20</sup>, preparar y publicar normas alimentarias<sup>21</sup>, y la de coordinar el trabajo sobre normas alimentarias. Sin embargo, estas competencias se pueden deducir implícitamente del análisis del art. 1 de los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius*, corroborado con su Reglamento de Procedimiento, y con los arts. 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. A nuestro entender, esta situación se debe a la falta de una definición clara en el art. 1 de los mencionados Estatutos.

Por lo que a nosotros respecta, estimamos que la competencia del *Codex Alimentarius* de preparar normas alimentarias constituye una destacada facultad que le permite tener el protagonismo en estos campos a escala internacional. En efecto, y a pesar de que, como decíamos, esta competencia no aparece mencionada expresamente, los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius* prevén que ésta, en el marco de su actividad, formulará propuestas a los Directores Generales de la FAO y la OMS, y, por ello, deberá “*iniciar y dirigir la preparación de proyectos de normas a través de las organizaciones apropiadas y con ayuda de éstas*”.<sup>22</sup> Por otro lado, el Reglamento de la Comisión del *Codex Alimentarius* prevé que esta Comisión “*podrá establecer procedimientos para la elaboración de normas mundiales y de normas para una región o un grupo de países determinado*” y, en efecto, “*hará todo lo posible para alcanzar los acuerdos sobre la adopción o modificación de las normas por consenso*”.<sup>23</sup>

Se trata de disposiciones normativas que tienen que ser, además, interpretadas de conformidad con el Procedimiento para la elaboración de normas del *Codex* y textos afines, por un lado, y con los Códigos de práctica existentes, por otro lado. Y, puesto que el fin perseguido por todas estas disposiciones es el de proteger la salud del consumidor, las citadas disposiciones pueden ser modificadas después de su publicación, si ello resultase imprescindible para lograr tal petición. En cuanto a su valor normativo, hay que señalar que estas normas no son vinculantes *per se*, son

---

19 Su texto completo está disponible en: <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y1579S/y1579s02.htm>

20 Véanse: arts. 1 y 7 de los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius*; Regla X del Reglamento de la Comisión del *Codex Alimentarius*.

21 Véanse: art. 1.d) de los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius*; trámites 10 y 11 del Procedimiento para la elaboración de normas del *Codex Alimentarius* y textos afines. La Comisión del *Codex Alimentarius* puede publicar una norma regional como si fuese una norma de alcance universal, siempre y cuando considere que una semejante acción está justificada por la aceptación de sus miembros. Para mayor desarrollo: SHUBBER, S.: “The *Codex Alimentarius* Commission ...”, *cit.*, p. 634-645.

22 Art. 1.c) de los Estatutos de la Comisión del *Codex Alimentarius*.

23 Reglas IX y X del Reglamento de la Comisión del *Codex Alimentarius*.



meras disposiciones voluntarias que pertenecen al *soft law*<sup>24</sup>. En efecto, los Estados gozan de la libertad de transponerlas o no en su legislación interna. Así, la Comisión no tiene más que un poder de recomendación en lo referente a la seguridad alimentaria.<sup>25</sup> Además, estas normas no tienen fuerza jurídica y tampoco existen sanciones para aquellos Estados que no las cumplan. De este modo, los países miembros del *Codex Alimentarius* se verán vinculados, solamente, por aquellas normas que han sido aceptadas por ellos, pudiendo elegir entre una *aceptación completa* del régimen de la Comisión y una *aceptación con algunas reservas o determinadas calificaciones* o, incluso, pueden negarse a aceptar las normas en cuestión.<sup>26</sup> Estas normas, que tienen la ventaja de ser uniformes en todos los territorios de los miembros de la Comisión, se publican para que sirvan de guía y fomenten “*la elaboración y el establecimiento de definiciones y requisitos aplicables a los alimentos para facilitar su armonización y [...] el comercio internacional*”.<sup>27</sup>

Por lo que se refiere a las normas adoptadas por el *Codex* en materia de salud y seguridad alimentaria, éstas establecen aquellos requisitos que deben ser cumplidos, para garantizar al consumidor “*un producto sano y genuino, no adulterado y que esté debidamente etiquetado y presentado. Toda norma del Codex para un alimento o alimentos deberá redactarse de conformidad con el formato de las normas de productos del Codex, e incorporar, según proceda, los criterios enumerados en el mismo*”.<sup>28</sup> Por consiguiente, se trata de unos requisitos que representan una amplia medida de protección del consumidor frente a distintas situaciones, como: a que los aditivos alimentarios sean insanos, a que los alimentos estén contaminados, o a que la reclamación sea fraudulenta o injustificable, de manera que si la Comisión considera que, durante el procedimiento de elaboración de las normas, alguno de estos elementos es insatisfactorio o inaceptable, no se avanza más en la elaboración de esa norma en concreto, hasta que no se descubre todo lo relacionado con ello.

Desde otra perspectiva, hay que destacar también que, especialmente durante la última década, los miembros del *Codex* han tenido fuertes estímulos para acoger las normas adoptadas en el marco de este Organismo. En este sentido, cobra especial importancia la creación de la OMC, que, sin duda alguna, ha representado un momento crucial para la consolidación del papel jugado por estas normas a escala internacional, al prever, entre otras cosas, que por *normas, directrices y recomendaciones internacionales* en materia de inocuidad de los alimentos se entenderán “*las normas, directrices y recomendaciones establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius sobre aditivos alimentarios, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas, contaminantes, métodos de análisis y muestreo, y códigos y directrices sobre prácticas en mate-*

---

24 IYNEDJIAN, M.: *L'Accord de l'Organisation Mondiale du Commerce sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Une analyse juridique*, L.G.D.J. (Paris, 2002), p. 61; ROHT-ARRIAZA, N.: “Shifting the Point of Regulation: The International Organization for Standardization and Global Lawmaking on Trade and the Environment”, *Ecology Law Quarterly*, nº 3, vol. 22, 1995, p. 481.

25 Excepción hacen las competencias de decisión por lo que respecta a su trabajo interno como por ejemplo, sus decisiones relacionadas con la elaboración de las normas alimentarias y la distribución de determinadas tareas para sus órganos subsidiarios.

26 Según los *puntos 4.A y 5.A* de los Principios Generales del Codex Alimentarius, cualquier Estado miembro de la Comisión podría aceptar una norma general o no del *Codex* relativa a la distribución de un producto en concreto, nacional o importado, o al que se le aplique la norma general en el territorio de su jurisdicción, de conformidad con sus procedimientos legales y administrativos vigentes. En este sentido, el Estado miembro podrá optar para una aceptación completa, una aceptación con excepciones específicas o para una libre distribución.

27 Punto 1 de los Principios Generales del Codex Alimentarius.

28 Punto 3 de los Principios Generales del Codex Alimentarius. Véanse, igualmente, los trámites nº 5 y 8 del Procedimiento para la elaboración de las normas del Codex y textos afines.

ria de higiene”<sup>29</sup>. Así, y a tenor de las disposiciones del Acuerdo sobre la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias (en adelante, Acuerdo MSF) y del Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio (en adelante, Acuerdo OTC), respectivamente, se considera que las normas alimentarias nacionales que han sido adoptadas de conformidad con las normas establecidas por el *Codex Alimentarius* son normas legales, válidas desde el punto de vista jurídico, mientras que aquellas normas que establecen un nivel de protección más elevado en el ámbito nacional que el fijado por las normas internacionales tienen que ser justificadas como necesarias.<sup>30</sup>

Sin embargo, en numerosos casos las normas del *Codex* son más estrictas que las de los países más desarrollados<sup>31</sup>, lo que ocasionó la aparición de situaciones tensas desde los puntos de vista tanto políticos como económicos, sobre todo entre los grandes polos económicos mundiales. Es por ello que, tal como ha sido apuntado por una parte de la doctrina, la Comisión del *Codex Alimentarius* parece ser una Organización satélite del sistema jurídico de la OMC, y que está trabajando de conformidad con los objetivos contenidos por los Acuerdos de esta OI mencionados anteriormente.<sup>32</sup> Lo cierto es que esta situación ha provocado, principalmente, que sea mucho más difícil alcanzar la unanimidad de los votos, necesaria para la adopción de una nueva norma alimentaria, por un lado, y a que las normas del *Codex Alimentarius* sean invocadas ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (en adelante, OSD), por otro lado.

Ahora bien, en la actualidad nos resulta difícil imaginarnos el panorama internacional sin el *Codex Alimentarius*. En nuestra opinión, a la luz de los cambios realizados especialmente durante los últimos años, la adopción de estas normas por la regla de la unanimidad<sup>33</sup> llegará a constituir la excepción.<sup>34</sup> Y, lo cierto es que, a pesar

29 Anexo A del Acuerdo MSF. Sobre un comentario acerca del reconocimiento expreso por la OMC de las normas, directrices y recomendaciones elaboradas por el *Codex Alimentarius*, véase: THOMÉ, N.: “Participation et représentation des Etats dans l’élaboration des normes en sein du Codex Alimentarius”, en BROSSET, E.; TRUILHÉ-MARENGO, E. (dir.): *Les enjeux de la normalisation technique internationale. Entre environnement, santé et commerce international*, CERIC (Paris, 2006), p. 91-104.

30 Por ejemplo, el art. 3.2 del Acuerdo MSF prevé: “Se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias que estén en conformidad con normas, directrices o recomendaciones internacionales son necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales [...]”. Por otro lado, el art. 2.4 del Acuerdo OTC dispone: “Cuando sean necesarios reglamentos técnicos y existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, los Miembros utilizarán esas normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de sus reglamentos técnicos, salvo en el caso de que esas normas internacionales o esos elementos pertinentes sean un medio ineficaz o inapropiado para el logro de los objetivos legítimos perseguidos [...]”.

Por lo que se refiere a la problemática de los requisitos que han de ser reunidos para que una norma sea considerada “necesaria”, véase, entre otros: SKOGSTAD, G.: “The WTO and Food Safety Regulatory Policy Innovation in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, n° 3, vol. 39, 2001, p. 495-496.

31 DURAND, S.; CHIARADIA-BOUSQUET, J-P.: *Nuevos principios de la legislación fitosanitaria*, FAO, Estudio Legislativo 62, IGO-P-1199 (Roma, 1998), p. 14.

32 En este sentido, POLI, S.: “The European Community and the Adoption of International Food Standards within the Codex Alimentarius Commission”, *European Law Journal*, vol. 10, n° 5, 2004, p. 615. Véase igualmente: MILLSTONE, E.; VAN ZWANENBERG, P.: “The Evolution of Food Safety Policy-making Institutions in the UK, EU and Codex Alimentarius”, *Social Policy & Administration*, vol. 36, n° 6, 2002, p. 595-596.

33 TRUILHÉ-MARENGO, E.: “Consensus comme modalité d’adoption des normes au sein du Codex Alimentarius”, en BROSSET, E.; TRUILHÉ-MARENGO, E. (dir.): *Les enjeux de la normalisation technique internationale. Entre environnement, santé et commerce international*, CERIC (Paris, 2006), p. 105-119.

34 En efecto, la inactividad de la aplicación de la regla de la unanimidad durante el proceso de adopción de normas por el *Codex Alimentarius* se ha visto claramente en el caso de los organismos modificados

de ser voluntarias, algunos autores consideran que estas normas alimentarias disfrutan ya de un carácter prelegislativo, puesto que dependen únicamente del consentimiento de los miembros de la Comisión del *Codex Alimentarius* para llegar a tener un efecto vinculante en el territorio de éstos.<sup>35</sup> Asimismo, hay que señalar que, hoy en día, las normas son adoptadas después de haber transcurrido un lento proceso de consulta entre los miembros, y después de haber existido un intercambio de puntos de vista y comentarios, lo que puede convencer a muchos a que las acepten. En el momento de la aceptación de una norma del *Codex* por parte de un país, éste queda vinculado por todos los elementos de la misma, y, a partir de entonces, éste debe asegurar la incorporación de las medidas que contiene en la legislación nacional, publicirlas y aplicarlas.<sup>36</sup>

De ahí que no sea de extrañar que la naturaleza jurídica de las normas del *Codex* haya sido comparada, a veces, con la de aquellas normas adoptadas en el seno de varias Organizaciones u Organismos internacionales técnicos<sup>37</sup>, como las normas de la OMS, de la Organización de Aviación Civil Internacional (en adelante, OACI) y de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), que tienen una dimensión eminentemente voluntaria. Aunque existen diferencias entre las mismas. Así, los Reglamentos Internacionales sobre la Salud y los Anexos Técnicos de la Convención de Chicago son normas obligatorias para los miembros de la OMS y de la OACI, respectivamente, salvo en aquellos casos en los que los miembros de estas Organizaciones hayan notificado, previamente, a los organismos competentes su incapacidad de aceptarlas o sus reservas o las diferencias existentes entre sus normas internas, por una parte, y estos documentos internacionales, por otra parte. Mientras que las normas del *Codex* no son vinculantes sin el consentimiento expreso de sus miembros. Desde otra perspectiva, también hay que destacar que existe una cierta diferencia entre las normas del *Codex Alimentarius* y las de la OIT, respectivamente. Se trata, en el caso de las normas de esta última, de normas que, aunque llegan a ser aceptadas y aplicadas por sus miembros, siguen siendo no vinculantes, mientras que en el caso de las normas del *Codex*, a partir del momento de la aceptación por parte de sus miembros, son vinculantes para aquellos que las hayan aceptado.

Existen, también, otras normas del *Codex Alimentarius* que tienen un carácter horizontal, son aquellas referidas a residuos, contaminantes y aditivos, y que ejercen una gran influencia sobre lo relacionado con las normas alimentarias.<sup>38</sup>

A través de las normas referidas a la salud y la seguridad alimentarias elaboradas y adoptadas por el *Codex Alimentarius*, éste logra tener, también, un papel destacado en relación con los principios de seguridad alimentaria existentes, hoy en día, en el

---

genéticamente. En este sentido, véanse: STEWART, T.P.; JOHANSON, D.S.: "The SPS Agreement of the World Trade Organization and International Organizations: The Roles of the Codex Alimentarius Commission, the International Plant Protection Convention, and the International Office of Epizootics", *Syracuse Journal of International Law and Commerce*, nº 26, 1998, p. 45-46; O'ROURKE, R.: *European Food ...*, cit., p. 194. Así, se ha considerado que podría ser acertada una fórmula que garantice un acuerdo amplio para evitar los bloqueos y, por consiguiente, asegurar una legitimidad suficiente para la decisión tomada (Sénat: "Rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur le Codex Alimentarius", présenté par M. JEAN BIZET, 29 juin 2000, p. 20).

35 En este sentido, véase: SHUBBER, S.: "The Codex Alimentarius Commission ...", cit., p. 649-650.

36 Sobre el procedimiento de adopción de normas por el *Codex* y su aceptación por los Estados miembros, véase: ZERHDOUD, B.: "L'OMS et la sécurité alimentaire", en MAHIOU, A.; SNYDER, F. (ed.): *La sécurité alimentaire/Food Security and Food Safety*, Académie de Droit International de La Haye/Hague Academy of International Law, Martines Nijhoff Publishers (Leiden/Boston, 2006), p. 463-465.

37 *Ibidem*, p. 649-651.

38 En este sentido: HAMMER, W.C.K.: "El comercio de ...", cit., p. 70.

Derecho internacional. Nos estamos refiriendo, sobre todo, al análisis del riesgo<sup>39</sup>, el principio de precaución<sup>40</sup>, la equivalencia<sup>41</sup>, y a la trazabilidad o la rastreabilidad<sup>42</sup>.

Por lo que respecta a las competencias del *Codex Alimentarius*, algunas se ejercitan conjuntamente con la FAO y la OMS<sup>43</sup>, otras están sujetas a la aprobación de estas dos Organizaciones<sup>44</sup>, otras, en cambio, pueden ser ejercitadas por el *Codex*, independientemente de ellas. Pero, en todo caso, en el marco constitucional de la Comisión del *Codex Alimentarius*, y siempre teniendo en cuenta las consideraciones referidas a la protección de la salud y seguridad alimentaria.<sup>45</sup>

Prosiguiendo la presentación de las competencias y actividades del *Codex* debemos señalar que ha sido adoptado un *Marco Estratégico para el periodo 2003-2007*.<sup>46</sup> Entre los objetivos y las prioridades estratégicas de la Comisión del *Codex* mencionados en esta ocasión queremos apuntar los siguientes: fomentar un marco reglamentario nacional, promover la aplicación más amplia y coherente posible de los principios científicos y del análisis del riesgo, promover vinculaciones entre el *Codex* y otros instrumentos y convenios multilaterales de reglamentación, acrecentar la capacidad para responder con efi-

---

39 Véanse, entre otros muchos más: Manual de Procedimiento de la Comisión del Codex Alimentarius, *cit.*; “Programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias. Comisión del Codex Alimentarius. 25º período de sesiones; Informe de la 17ª Reunión del Comité del Codex sobre principios generales”, Roma, 30 de junio-5 de julio de 2003 y París, Francia, 15-29 de abril de 2002, ALINORM 03/33, Apéndice II, punto 20 y las p. 43-44; “Programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias. Comisión del Codex Alimentarius”, 26º período de sesiones, Roma, 30 de junio - 7 de julio de 2003; “Informe de la 18ª Reunión del Comité del Codex sobre Principios Generales”, París, 7 - 11 de abril de 2003, ALINORM 03/33ª, Apéndice IV, p. 45-46; “Estrategia global de la OMS para la inocuidad de los alimentos: alimentos más sanos para una salud mejor” (Ginebra, 2002), enfoque V.

40 Baste con mencionar, ahora, a: “Programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias. Comisión del Codex Alimentarius. 24º período de sesiones; Informe de la 16ª Reunión del Comité del Codex sobre principios generales”, Ginebra, 2-7 de julio de 2001 y París, Francia, 23-27 de abril de 2001, ALINORM 01/33ª, p. 6-9, puntos 49-55, y Apéndice V; *Principios generales para el uso de aditivos alimentarios*, Codex Alimentarius, Vol. A1.1995.

41 Consúltense: “Programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias. Comisión del Codex Alimentarius. 26º período de sesiones. Informe de la 11ª Reunión del Comité del Codex sobre sistema de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos”, Roma, Italia, 30 de junio - 5 de julio de 2003, y Adelaida, Australia, 2 - 6 de diciembre de 2002, ALINORM 03/30A, párrafos 8-16 y Apéndice II; y el Anteproyecto de estas Directrices en ALINORM 01/30A, Apéndice III. Destaca, en relación con ello, la opinión de la Delegación de la República de Corea expresada en la reunión del *Codex Alimentarius* del año 2003 que consideraba que estas Directrices no contenían suficiente información para permitir su aplicación en el control del comercio alimentario y, por lo tanto, era necesario que se siga en la elaboración de dichas Directrices (véase: “Programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias. Comisión del Codex Alimentarius. Informe. 26º período de sesiones”, Sede de la FAO, Roma, 30 de junio - 7 de julio de 2003, ALINORM 03/41, párrafos 63-65).

42 Véanse: “Programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias. Comisión del Codex Alimentarius. 24º período de sesiones ...”, *cit.*, puntos 12-14; “Programa conjunto FAO/OMS sobre normas alimentarias. Comisión del Codex Alimentarius. 26º período de sesiones ...”, *cit.*, puntos 2 y 97-98.

43 Por ejemplo: el derecho de aconsejar a los Directores Generales de la FAO y de la OMS en todas las cuestiones relativas a la ejecución del Programa Mixto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias (art. 1 de los Estatutos de la Comisión del Codex Alimentarius), la autoridad de establecer órganos subsidiarios (art. 7 de los Estatutos de la Comisión del Codex Alimentarius, art. 7).

44 Así lo es el derecho de la Comisión del *Codex* de hacer recomendaciones con ciertas implicaciones para la FAO y la OMS (Regla VIII.3 del Reglamento de la Comisión del Codex Alimentarius, y las recomendaciones que modifican las previsiones presupuestarias del Programa de trabajo de la Comisión - Regla XI.1 del Reglamento de la Comisión del Codex Alimentarius).

45 Como, por ejemplo, la preparación de las normas alimentarias, su publicación y las modificaciones realizadas después de su adopción, la coordinación de la labor de la Comisión con otras Organizaciones u Organismos internacionales en el ámbito de las normas alimentarias. Véase: SHUBBER, S.: “The Codex Alimentarius Commission ...”, *cit.*, p. 647.

46 FAO/OMS: “Comisión del Codex Alimentarius: *Marco estratégico 2003-2007*” (Roma, 2002).

caja y rapidez a nuevas cuestiones, preocupaciones y novedades en el sector alimentario, promover la incorporación y participación del mayor número posible de miembros, y, al mismo tiempo, promover la máxima aplicación de las normas del *Codex*. A nuestro entender, los mencionados objetivos y prioridades estratégicas se encuentran en sintonía tanto con la evaluación realizada conjuntamente por la FAO y la OMS en lo referente a la actividad desempeñada por el *Codex Alimentarius*<sup>47</sup> como con la posición de la Comisión del *Codex Alimentarius* sobre los resultados de la evaluación realizada por los mencionados Organismos. Y, una vez más, se hizo hincapié en el objetivo fundamental del *Codex* que es el de establecer directrices nacionales acordadas en el ámbito internacional para que los sistemas nacionales de control de los alimentos se basen en criterios de protección de la salud de los consumidores y en unas prácticas leales en el comercio.<sup>48</sup>

Pues bien, lo que hemos querido mostrar a lo largo de este epígrafe ha sido que el *Codex Alimentarius* busca el mayor nivel de protección de la salud de los consumidores, incluyendo dentro de ello a la seguridad alimentaria, al mismo tiempo que procura que el comercio internacional de alimentos se desarrolle libremente. Y, como decíamos, con esta finalidad, la Comisión del *Codex Alimentarius* elabora normas y textos afines convenidos internacionalmente, aplicables tanto en las legislaciones nacionales como en el comercio internacional de alimentos, que han ido permitiendo que se decanten ciertos principios que informan esta materia.

## II. LA CONTRIBUCIÓN DE LA OFICINA INTERNACIONAL DE EPIZOOTIAS (OIE) Y DE LA CONVENCION INTERNACIONAL DE LA PROTECCION FITOSANITARIA (CIPF) PARA LA CREACION DEL DERECHO INTERNACIONAL ALIMENTARIO

La *OIE* constituye la asociación veterinaria más antigua del mundo. Es una Organización intergubernamental, creada por el Convenio Internacional de 25 de enero de 1924<sup>49</sup>, como respuesta a la epizootia de peste bovina que se había producido en Bélgica en 1920.<sup>50</sup> En la actualidad, su destacada contribución para la consecución de

---

47 En este sentido, cabe mencionar la Resolución WHA56.23 de la Asamblea Mundial de la Salud (mayo de 2003). Distintas delegaciones presentes en esa reunión de la Asamblea Mundial de la Salud, entre las que se puede mencionar a la de la Comunidad Europea, presentaron algunas observaciones sobre esta evaluación conjunta FAO/OMS en lo referido a la labor desarrollada por el *Codex*. Véase: "Observaciones de la Comunidad Europea a la evaluación conjunta FAO/OMS del Codex Alimentarius y a otros trabajos de ambos organismos en relación con las normas alimentarias (Circular del Codex CL 2003/8-CAC), SANCO-2003-01368-00-00-ES-TRA-00 (EN)", 5.03.2003.

48 FAO/OMS: "Comisión del Codex Alimentarius ...", *cit.*, punto 6.

49 Este Convenio fue firmado por 28 países. En la actualidad, la OIE cuenta con 167 países miembros. En algunas ocasiones, después de la creación de la FAO en 1946 y de la OMS en 1948, respectivamente, cuyos objetivos corresponden en parte con los de la OIE, se ha planteado el tema de la disolución de esta Organización, sin embargo, numerosos países se han opuesto a esta solución. En la actualidad, la OIE dispone de acuerdos internacionales firmados con varias OI con las que está colaborando estrechamente para la consecución de sus objetivos. Entre sus *misiones* se encuentran las de: garantizar la transparencia de la situación zoonositaria en el mundo; recopilar, analizar y difundir la información científica veterinaria; asesorar y estimular la solidaridad internacional para el control de las enfermedades animales; y, garantizar la seguridad sanitaria del comercio mundial mediante la elaboración de reglas sanitarias aplicables a los intercambios internacionales de animales y productos de origen animal. Véase la página web de la OIE <http://www.oie.int>

50 Por *epizootia*, según el Diccionario de la Real Academia Española, se entiende "aquella enfermedad que acomete a una o varias especies de animales, por una causa general y transitoria, siendo como la epidemia en el hombre".

una seguridad alimentaria viable a escala internacional reside en sus normas, esto es en reglas sanitarias de referencia mundial, reconocidas por la OMC<sup>51</sup>, y en los principios que informan esta materia, como entre otros más, el análisis del riesgo, la equivalencia y la trazabilidad o la rastreabilidad.

Así, desde el comienzo, la OIE ha tenido como función principal la de prevenir la transmisión de las enfermedades animales tanto entre los animales como entre los seres humanos. Hoy en día, se le insta ser más activa en el ámbito de la salud pública y la protección del consumidor, y que para ello, incluya en su ámbito de actuación las zoonosis<sup>52</sup> y las enfermedades transmisibles a las personas por vía de los alimentos, independientemente si los animales están o no afectados por este tipo de enfermedades en concreto. De todos modos, la OMC reconoce que es el *Codex Alimentarius* el que mantiene el liderazgo en la adopción de las normas internacionales en estos campos. Y, lo cierto es que la OIE es la que elabora las normas destinadas a garantizar la seguridad sanitaria del comercio mundial de animales y de los productos que se deriven de ellos.

En cuanto a la labor normativa en los campos objeto de nuestro estudio, cabe apuntar que las normas internacionales a las que deben referirse los miembros cuando establecen las medidas sanitarias aplicables al comercio internacional de animales, y de sus productos, son dos Códigos y dos Manuales, a saber: el Código Sanitario para los Animales Terrestres (“Código Terrestre”), el Código Sanitario para los Animales Acuáticos (“Código Acuático”), Manual de Pruebas de Diagnóstico y Vacunas para los Animales Terrestres (Manual of Diagnostic Tests and Vaccines for Terrestrial Animals) y Manual de Pruebas de Diagnóstico para los Animales Acuáticos (Manual of Diagnostic Tests for Aquatic Animals).

Así, por lo que respecta al *Código Terrestre*, que tiene como finalidad principal velar por la seguridad sanitaria del comercio internacional de animales terrestres y productos de origen animal, se compone de normas, directrices y recomendaciones elaboradas por la Comisión Sanitaria de la OIE para los Animales Terrestres y aprobadas por el Comité Internacional de la OIE, para prevenir la introducción de agentes patógenos para los animales y las personas en el país importador con motivo del

---

51 Véase: *Acuerdo entre la Organización Mundial del Comercio y la Oficina Internacional de Epizootias*, adoptado el 4 de mayo de 1998, WT/L/272, 8 de julio de 1998; disponible en la página web de la OIE: [http://www.oie.int/esp/oie/accords/es\\_accord\\_omc.htm](http://www.oie.int/esp/oie/accords/es_accord_omc.htm). En este texto jurídico se previó, entre otras, que las dos OI en cuestión deben actuar en colaboración y consultarse recíprocamente en aquellos asuntos que sean de interés común, especialmente por lo que respecta al comercio internacional de animales y de los productos de origen animal, y las zoonosis.

52 Por *zoonosis* se entienden aquellas enfermedades e infecciones que los animales pueden transmitir de forma natural al hombre. Consúltese: el Programa de Trabajo de la OIE para el período 2001-2005 (el texto está disponible en la página web <http://www.oie.int>) La OIE cuenta con la colaboración de toda una serie de Organizaciones u Organismos internacionales para coordinar sus acciones, con la finalidad de combatir las enfermedades animales y mejorar la salud de los alimentos de origen animal y la seguridad alimentaria, como: el Acuerdo firmado en París, el 30 de mayo de 2001, con el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y la Asociación de Desarrollo Internacional (el texto de este Acuerdo está disponible en la página web <http://www.oie.int>); el intercambio de cartas entre la OIE, por un lado, y la OMC, por otro lado, que tuvo lugar en 1996 (en estas cartas se decidió que se consultasen regularmente por lo que respecta a los asuntos que resultan de común interés, que serán invitadas a tomar parte en las reuniones significativas de cada una, que intercambiarán informaciones con regularidad y que ofrecerán asistencia técnica a los países en vía de desarrollo). En este sentido, véanse: “Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures - Summary of the Meeting Held on 29-30 May 1996: Note by Secretariat”, G/SPS/R/5, 9.07.1996; “Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures - Draft Agreement Between the Trade World Organization and the Office International des Epizooties”, G/SPS/W/61, 22.05.1996; “Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures - Decisiones Relevant to the SPS Agreement Taken by the OIE International Committee at the 65th General Session”, G/SPS/GEN/24, 9.07.1997; “Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures - Report of the Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures”, G/L/197, 27.10.1997. Véase igualmente: STEWART, T.P.; JOHANSON, D.S.: “The SPS ...”, *cit.*, p. 49-52.

comercio de animales, material genético de origen animal y productos de origen animal.<sup>53</sup> Por otra parte, el *Código Acuático* busca la seguridad sanitaria del comercio internacional de animales acuáticos y productos de animales acuáticos. Y, en este sentido, cuenta con una serie de normas, directrices y recomendaciones elaboradas por la Comisión Sanitaria de la OIE para los Animales Acuáticos y aprobadas, posteriormente, por el Comité Internacional de la OIE.<sup>54</sup> En esta línea, hay que apuntar que, a pesar del gran número de publicaciones relativas al diagnóstico y el control de las enfermedades de los animales tanto terrestres como acuáticos, se han elaborado el *Manual de Pruebas de Diagnóstico para los Animales Terrestres* y el *Manual de Pruebas de Diagnóstico para los Animales Acuáticos*, respectivamente, cuya importancia reside en los métodos que contienen para poder aplicarlos a aquellas enfermedades inscritas en las listas correspondientes de la OIE y que se aplican igualmente a todos los laboratorios veterinarios del mundo.

Pues bien, tanto el Código Terrestre como el Código Acuático recomiendan sólo ocasionalmente la prohibición del comercio de animales y productos de origen animal procedentes de un país infectado. Si comparamos las medidas que la OIE está recomendando en la actualidad, como consecuencia, principalmente, “del mal de vaca loca” y de la crisis de la fiebre aftosa, que tanto han afectado el comercio internacional de productos alimenticios, por un lado, y las que esta Organización recomendaba anteriormente, por el otro, lo primero que destaca es que las actuales medidas son más severas, en función de las categorías de nivel de riesgo.<sup>55</sup> En esta línea, cabe mencionar que el Código Terrestre señala que “El Acuerdo MSF alienta a los Miembros de la OMC a basar sus medidas en normas, directrices y recomendaciones internacionales, cuando éstas existen. Los Miembros pueden decidir adoptar un nivel de protección más alto que el que ofrecen los textos internacionales si se justifica científicamente o si el nivel de protección que ofrecen los textos internacionales pertinentes se considera inapropiado. En ese caso, los Miembros tienen la obligación de proceder a una evaluación del riesgo y de tomar medidas de gestión del riesgo en consonancia con dicha evolución”.<sup>56</sup>

Ahora bien, a pesar de su importante peso político, resultado del amplio consenso del que disfrutaban por parte de las autoridades veterinarias competentes en el ámbito nacional, las normas, las directrices y las recomendaciones de la OIE carecen de carácter constringente para sus países miembros. Asimismo, estos actos jurídicos disponen de un lugar destacado entre las normas existentes en el ámbito internacional puesto que sirven de referencia para el Acuerdo de MSF de la OMC como la norma internacional en materia de sanidad animal y zoonosis. Y, ello, principalmente, ya que, a tenor de las disposiciones del Acuerdo MSF, por normas, directrices y recomendaciones internacionales a las que suele hacer referencia en repetidas ocasiones, se entienden en materia de

---

53 La versión más reciente del *Código Terrestre* data de 2006, y se encuentra disponible en la página web: [http://www.oie.int/esp/normes/mcode/E\\_summry.htm](http://www.oie.int/esp/normes/mcode/E_summry.htm) Se divide en dos Partes principales: la *Parte 1* contiene las definiciones de los términos o expresiones utilizados, los procedimientos para la declaración de enfermedades a nivel internacional, las normas éticas para el comercio internacional y la certificación, los principios del análisis del riesgo asociado a la importación, y la organización de las operaciones de importación y exportación; la *Parte 2* contiene una serie de recomendaciones aplicables a las enfermedades específicas contenidas por las Listas A y B de la OIE. En los Anexos se reúnen algunas recomendaciones relativas, entre otras, a la higiene en determinadas circunstancias.

54 La versión actual del Código Acuático ha sido adoptada durante la 74ª Sesión General del Comité Internacional de la OIE, que tuvo lugar en mayo de 2006; texto disponible en la página web: [http://www.oie.int/esp/normes/es\\_acode.htm?e1d10](http://www.oie.int/esp/normes/es_acode.htm?e1d10)

55 Véase: “Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Instrumentación de las normas de la OIE – Comunicación de OIE”, G/SPS/GEN/437, 28 de octubre de 2003, punto 27.

56 Art. 1.3.1.2 del Código Terrestre.

sanidad animal y zoonosis, aquellas “normas, directrices y recomendaciones elaboradas bajo los auspicios de la OIE”.<sup>57</sup>

Por último, nos gustaría acercarnos, brevemente, a un procedimiento interno del que dispone esta Oficina que cobra un interés especial para esta materia. Se trata, pues, de la mediación en litigios.<sup>58</sup> En relación con ello, hay que apuntar que se trata de un mecanismo de solución de los desacuerdos que puedan surgir entre dos miembros en concreto, y en virtud del cual se puede solicitar la mediación de un *panel* de expertos independientes seleccionados por el Director General de la OIE, que deberán ser aceptados por ambas partes. De las ventajas que este proceso presenta, cabe mencionar que, al no ser un recurso, como ocurre en el ámbito de la OMC, permite llegar a soluciones basadas en fundamentos técnicos. Y, en cuanto al valor jurídico de las recomendaciones del panel, hay que indicar que carecen de poder vinculante, y, quizás, su mayor importancia reside en el hecho de que, en el caso de que el asunto llegara a ser planteado ante el OSD de la OMC, cualquiera de las partes podrá hacer uso de la documentación de esta mediación.

En cambio, la *CIPF* es un Tratado internacional destinado a proteger la salud, y que desarrolla sus actividades bajo los auspicios de la FAO. Y, para ello, cuenta con una Secretaría que le ofrece la ayuda necesaria y coordina su programa anual de trabajo. Esta Convención fue creada durante la Conferencia de la FAO celebrada en 1951, aunque su versión actual data del año 1997.<sup>59</sup> Su principal objetivo es el de actuar de una manera eficaz para prevenir la difusión e introducción de enfermedades de las plantas y de los productos vegetales, y, al mismo tiempo, promover medidas apropiadas para combatir- las. Por ello, tiene, también, importantes implicaciones en seguridad alimentaria.

Teniendo en cuenta lo que implica la adopción del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC y del Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>60</sup>, se ha previsto la creación

<sup>57</sup> En este sentido, véase el Anexo A, punto 3.b) del Acuerdo MSF.

<sup>58</sup> El procedimiento interno de la OIE para la solución de diferencias aparece recogido por el art. 1.3.1.4 del Código Terrestre. Véase igualmente: “Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – Instrumentación de las normas de la OIE – Comunicación de OIE”, G/SPS/GEN/437, 28 de octubre de 2003, puntos 33-34.

<sup>59</sup> La *CIPF* entró en vigor el 3 de abril de 1952 y fue modificada en dos ocasiones: en noviembre de 1979, aunque no entró en vigor hasta el 4 de abril de 1991, y en noviembre de 1997 durante el 29º período de sesiones de la Conferencia de la FAO. En este sentido, consúltese: FAO: “Nuevo texto revisado. Convención Internacional de Protección Fitosanitaria”, Roma, 1997. De los momentos más significativos para el desarrollo de los intereses filogenéticos que tuvieron lugar en el ámbito internacional, destacamos:

- 1961 - Adopción del 1er Acuerdo de la Unión Internacional para la Protección de Nuevas Variedades de Plantas (en inglés, UPOV).
- 1978 y 1991 - Revisión del Acuerdo UPOV.
- 1992 - Firma de la Convención sobre la Diversidad Biológica en la Cumbre de Río.
- 1994 - Acuerdos de la OMC, firmados en Marrakech.
- 1996 - 4ª Conferencia Técnica de la Comisión sobre los Recursos Genéticos para la Agricultura y la Alimentación (Leipzig).
- 1996 - Declaración de Roma sobre la Cumbre Mundial de la Alimentación.
- 1999 - Inicio del proceso de revisión del Acuerdo TRIPS de la OMC.
- 2001 - Tratado Internacional sobre los Recursos Genéticos de los Vegetales para la Agricultura y la Alimentación.
- 2001 - Declaración Ministerial de la 4ª Conferencia Ministerial de la OMC, Doha (Qatar).

<sup>60</sup> Para un comentario acerca de la relación existente entre el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la emergencia de las cuestiones fitogenéticas en el ámbito internacional, véase: THOMAS, U.P.: “The CBD, the WTO, and the FAO: The Emergence of Phylogenetic Governance”, en LE PRESTRE, P.G. (ed.): *Governing Global Biodiversity. The Evolution and Implementation of the Convention on Biological Diversity*, Ashgate (Hampshire, 2002), p. 177-205.



de una Comisión de Medidas Fitosanitarias<sup>61</sup>, lo que le permitió a la CIPF ser mucho más activa en el ámbito del comercio internacional y de la seguridad alimentaria, de la protección ambiental y la biotecnología entre otros. Aunque, durante varias décadas, ha sido conocida especialmente a través de su Certificado fitosanitario que, en realidad, representa un mero instrumento comercial<sup>62</sup>.

Por otro lado, aunque la CIPF y el Acuerdo MSF comparten el mismo interés en la aplicación de las medidas fitosanitarias en el comercio internacional, no se deben confundir. Después de su última modificación en 1997, las disposiciones de la CIPF son conformes con las del Acuerdo MSF, y se han podido utilizar las medidas fitosanitarias para proteger los vegetales, tengan o no interés comercial.<sup>63</sup> En relación con ello, también hay que apuntar que el Acuerdo MSF establece que sus Estados parte pueden fundamentar sus medidas para la evaluación de riesgos en las normas internacionales, lo que implica mayor importancia para el papel desempeñado por la CIPF en los campos referidos a la protección fitosanitaria que, de hecho, representa el Organismo designado a crear las normas internacionales en esta materia<sup>64</sup>. Normas que son elaboradas por la *Secretaría de la CIPF* como parte del Programa mundial de políticas y asistencia técnica en materia de cuarentena, desarrollado en el marco de la FAO.

En efecto, se reconoce el esfuerzo realizado por ésta de que sus medidas, a pesar de tener como principal objetivo proteger los vegetales mediante la armonización a escala internacional e, indirectamente, la seguridad alimentaria, no constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificada o una restricción encubierta, especialmente del comercio internacional.<sup>65</sup> De los textos internacionales referidos a las medidas fitosanitarias adoptados en el marco de la CIPF podrían mencionarse, entre otros, a los siguientes: Principios de cuarentena fitosanitaria en relación con el comercio internacional, Directrices para el análisis del riesgo de plagas, Código de conducta para la importación y liberación de agentes exóticos de control biológico, Requisitos para el establecimiento de áreas libres de plagas, Determinación de una plaga en un área, Directrices para los programas de erradicación de plagas, Directrices para los certificados fitosanitarios, etc.

En noviembre de 1993, han sido adoptados unos *Principios de cuarentena fitosanitaria en relación con el comercio internacional*.<sup>66</sup> En esta ocasión, se ha hecho una distinción entre *los principios generales* como la soberanía del Estado, la transparencia de las actividades realizadas en estos campos, la equivalencia de las

---

61 Art. XI de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

62 Véanse: art. V y Anexo de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

63 DURAND, S.; CHIARADIA-BOUSQUET, J-P.: *Nuevos principios de la ...*, cit., p. 9. En este sentido, TERENCE P. STEWART y DAVID S. JOHANSON consideran que se espera que las normas adoptadas por la CIPF lleguen a ser tan conflictivas como las del *Codex Alimentarius*. De hecho, la Secretaría de la CIPF se mostró preocupada a lo largo del proceso de revisión de la Convención dado que las cuestiones relacionadas con el comercio pueden llegar a ser consideradas más importantes que la salud vegetal (STEWART, T.P.; JOHANSON, D.S.: "The SPS ...", cit., p. 16-48). Véase igualmente: "Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures - Summary of the Meeting Held on 8-9 October 1996: Note by the Secretariat", G/SPS/R/6, 14 de noviembre de 1996, punto 10.

64 El punto 3.c) del Anexo A del Acuerdo MSF prevé que, en materia de la preservación de los vegetales, las normas, directrices y recomendaciones internacionales a ser tenidas en cuenta por los miembros de la OMC son aquellas elaboradas bajo los auspicios de la Secretaría de la CIPF en colaboración con las organizaciones regionales que operan en el marco de dicha Convención internacional.

65 El considerando nº 2 de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria.

66 Estos Principios fueron adoptados durante la 27ª Sesión de la Conferencia de la FAO, en noviembre de 1993, y entraron en vigor en 1995. En este sentido, FAO: "Principios de cuarentena fitosanitaria en relación con el comercio internacional", Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (Roma, 1995).

medidas fitosanitarias en distintos países, la armonización de este tipo de medidas a nivel internacional, por una parte, y los *principios específicos de cuarentena fitosanitaria en relación con el comercio internacional* como la cooperación entre los países en la materia, la actuación ante los riesgos, la no discriminación entre los países con la misma condición fitosanitaria, por otra parte. En cuanto a los principios específicos, quisieramos destacar que la CIPF ha sido de las primeras en reconocer la importancia de algunos principios de salud y seguridad alimentaria, bastante conflictivos. Así es el caso del principio de precaución, y ello a pesar de no mencionarlo explícitamente. A nuestro entender, se está refiriendo a este principio cuando, en el Principio n° 14, se hace mención a las medidas de emergencia como un principio específico de protección fitosanitaria en el marco del comercio internacional. Por ejemplo, se estima que en el contexto de situaciones fitosanitarias nuevas y/o inesperadas, los países “*podrán tomar medidas inmediatas de urgencia, basadas en un análisis preliminar del riesgo de plagas*”, medidas que, en realidad, tienen un carácter temporal y que “*se someterán a un análisis detallado de los riesgos lo antes posible para determinar su validez*”.

De lo dicho se extrae que la actividad tanto de la OIE como de la CIPF tienen grandes repercusiones para la seguridad de los alimentos, bien se trate de productos de origen animal bien sean vegetales, en el contexto en el que la seguridad alimentaria representa una de las exigencias prioritarias de los consumidores que, cada vez más, exigen alimentos sanos y sin correr riesgos. Y, las dos son claves a la hora de proporcionar normas eficaces, con un fundamento científico e internacionalmente aceptadas en lo referido a la seguridad alimentaria, la sanidad animal y vegetal, así como para facilitar el comercio agrícola y alimentario internacional, destacando, de este modo, su calidad de órganos normativos reconocidos por el Acuerdo MSF.

Sin lugar a dudas, la entrada en vigor de los Acuerdos de la OMC ha representado un momento destacado para la actividad desarrollada por la OIE y la CIPF.<sup>67</sup> Como decíamos, la CIPF ha sido revisada en 1997 de manera que sus disposiciones puedan ser compatibles con las de dichos Acuerdos. En cambio, la OIE ya tenía la competencia de establecer nuevas normas alimentarias, y, por consiguiente, no necesitó ser revisada. De hecho, desde su creación, esta Oficina no ha conocido ningún cambio por lo que respecta a su estructura o al proceso de adopción de normas, pero tampoco ha conocido controversias significativas a la hora de crear normas que entren dentro de su marco competencial.<sup>68</sup>

Ahora bien, y partiendo de la idea básica de que el *Codex Alimentarius*, la OIE y la CIPF son las tres Organizaciones más importantes, encargadas de la creación, a nivel internacional, de normas y principios referidos a la salud humana, animal o la protección vegetal, tal y como lo han dejado patente los Acuerdos de la OMC, se debe destacar, también, la existencia de una serie de parecidos entre éstas, en especial, dos grandes similitudes:

---

67 A lo largo de su existencia, el GATT de 1947 tuvo una posición intermedia, situada entre los intereses comerciales que querían imponer la idea de un comercio totalmente libre, por un lado, y las opiniones de los científicos que consideraban que estas cuestiones debían ser encuadradas de forma legal y administrativa, por otro lado, aunque sí que reconocía el derecho a “regular los productos susceptibles de poner en peligro la salud de los animales, de los vegetales así como también la seguridad y la salud de las personas”. Véase: DURAND, S.; CHIARADIA-BOUSQUET, J-P.: *Nuevos principios de la ...*, cit., p. 6-7.

68 Esta situación podría ser explicada gracias a la naturaleza de los riesgos relacionados con las actividades desarrolladas por la OIE, con el establecimiento de los estándares para los animales y los productos de origen animal y que no presentan el mismo grado de peligrosidad como sí que ocurre en el caso de las que son de competencia de otros Organismos, competentes en la materia, como el *Codex Alimentarius*, por ejemplo. Para mayor desarrollo, véase: STEWART, T.P.; JOHANSON, D.S.: “The SPS ...”, cit., p. 50.

En primer lugar, y por lo que respecta a su relación con la OMC y la importancia de su labor para la consecución de la seguridad alimentaria en el ámbito internacional, hay que señalar que el Codex Alimentarius, la OIE y la CIPF han sido creados antes de la adopción de los Acuerdos de la OMC. Destaca, en relación con ello, la labor de estas Organizaciones para la consecución de unas normas y unos principios propios de seguridad alimentaria. Así, en el art. 5.1 del Acuerdo MSF se prevé que durante todo el proceso de la evaluación del riesgo se tienen que tener en cuenta “*las técnicas de evaluación del riesgo elaboradas por las organizaciones internacionales competentes*”. También el párrafo 7º del mismo artículo estipula la posibilidad de que, en aquellas situaciones en las que no existe certeza científica por lo que respecta a las medidas sanitarias y fitosanitarias, los miembros puedan adoptar medidas provisionales sobre la base de la información disponible, como la de las “*organizaciones internacionales competentes*”<sup>69</sup>, y, el art. 5.8 permite tener una determinada posición respecto de algunas medidas sanitarias o fitosanitarias establecidas o mantenidas por otro miembro si esa medida no esté basada en las “*normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes*”.

Asimismo, se hace remisión a “*las organizaciones internacionales competentes*” también en otras disposiciones del Acuerdo MSF, tal como es el caso del Preámbulo del Acuerdo MSF que menciona las medidas sanitarias y fitosanitarias “*elaboradas por las organizaciones internacionales competentes, entre ellas la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias y las organizaciones internacionales y regionales competentes que operan en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria [...]*”, en el art. 6.1 para la identificación de las áreas libres de plagas o enfermedades, en el art. 9 relativo a la asistencia técnica, y en el art. 12 sobre el Comité de MSF. Una vez más, quisiéramos mencionar que, a nuestro entender, por “*Organizaciones internacionales pertinentes*” en esta materia tienen que entenderse el Codex Alimentarius, la OIE y la CIPF.

Situados en este contexto, hay que recordar que también el OSD de la OMC se ha pronunciado en esta línea en distintas ocasiones, haciendo una mención constante al contenido del Acuerdo MSF, ya que el art. 3.1 del Acuerdo MSF obliga a sus miembros a que basen “*sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan*”. Es por ello que los miembros tienen un gran interés a la hora de participar en los trabajos de varias OI y los de sus órganos auxiliares, competentes en la materia, especialmente en la Comisión del Codex Alimentarius, la OIE y la CIPF.<sup>70</sup> Además, el Anexo A.3 del mismo Acuerdo menciona que por “*normas, directrices y recomendaciones internacionales*” se entienden aquellas normas, directrices y recomendaciones establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius, la OIE y la CIPF, según el ámbito de competencia de que se trate.

En segundo lugar, la similitud se refiere a la naturaleza de las normas adoptadas por las Organizaciones en cuestión. Se tratan de tres Organismos científicos que normalmente adoptan normas consultivas y que, en efecto, no son vinculantes, a pesar de disponer de un peso político importante en dichos campos.<sup>71</sup> A nuestro entender, en el

---

69 En este sentido, NEUGEBAUER, R.: “Fine-Tuning WTO Jurisprudence and the SPS Agreement: Lessons from the Beef Hormone Case”, *Law and Policy in International Business*, nº 31, 2000, p. 1261-1262; VERGANO, P.: “The Sanitary and Phytosanitary Agreement”, *Era-Forum: Scripta Iuris Europaei*, nº 4, 2001, p. 127-128.

70 Art. 3.4 del Acuerdo MSF.

71 “Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas) - Reclamación de Canadá - Informe del Grupo Especial”, WT/DS48/R/CAN, 18 de agosto de 1997, punto 8.62; “Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas) - Reclamación de los Estados Unidos - Informe del Grupo Especial”, WT/DS26/R/USA, 18 de agosto de 1997, punto 8.59.

futuro asistiremos a un incremento del papel que puedan desempeñar estas OI para el arreglo de las diferencias comerciales existentes en el ámbito internacional. En la actualidad, contamos con tres diferencias en las que el OSD tuvo la posibilidad de pronunciarse ya sobre la contribución del *Codex Alimentarius*, la OIE<sup>72</sup> y la CIPF en lo relativo a la seguridad alimentaria, a saber: “Comunidades Europeas - Hormonas”, “Australia - Salmón” y “Japón - Productos agrícolas”. Así, el Órgano de Apelación constituido en el asunto de las “Hormonas”, resaltó que las normas voluntarias de algunas OI, como el *Codex Alimentarius* por ejemplo, no se traducen en normas vinculantes para los miembros de la OMC. En esta ocasión, el Órgano de Apelación consideró que, de conformidad con el art. 3.1 del Acuerdo MSF, se tiene que comparar el nivel de protección que presentan las medidas impugnadas, pertenecientes a las Comunidades Europeas, y el que representan las normas del *Codex* para cada una de las cinco hormonas que constituían objeto de diferencia.<sup>73</sup>

En nuestra opinión, ya hemos asistido a una cierta politización de las decisiones del *Codex* puesto que en este asunto, en un primer momento, no se había pronunciado en contra de la prohibición del uso de las cinco hormonas de crecimiento en la carne de vacuno, impuesta por la Unión Europea, sin embargo, en una reunión posterior, fijó los límites máximos de los residuos para dichas hormonas, tal y como se lo habían pedido varios de sus Estados miembros, encabezados por los Estados Unidos de América y Canadá.

Por lo tanto, la actuación de los mecanismos de solución de controversias de la OMC y el uso que están haciendo de las normas de la Comisión del *Codex Alimentarius*, de la OIE y de la CIPF determinan que en estos terrenos comiencen a tener destacadas consecuencias, llegando a ser, hoy en día, una de las principales referencias jurídicas internacionales en el ámbito de la seguridad alimentaria.

## CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo, nuestra intención ha sido demostrar que el *Codex Alimentarius*, la OIE y la CIPF son los principales Organismos reconocidos para la elaboración de un Derecho internacional alimentario, cuyas disposiciones buscan proteger la salud de las personas, de los animales y la preservación de los vegetales. Mientras que la OMC, que no dictamina normas en el ámbito de la seguridad alimentaria, se encarga solamente de los aspectos jurisdiccionales de todo ello.

La complejidad de los riesgos a los que se ve enfrentada, hoy en día, la salud humana, animal o la preservación de los vegetales hace necesaria una coordinación de

---

<sup>72</sup> El papel solamente desarrollado por la OIE ha sido subrayado, sobre todo, en el asunto “Australia - Salmón”, WT/DS18. En esta ocasión, la parte demandada se había defendido al invocar la falta de suficientes líneas directrices relativas a las importaciones de salmón y que, por consiguiente, no pudo fundamentar la adopción de la medida en causa sobre una recomendación de la OIE. Véase: “Australia - Medidas que afectan a la importación de salmón - Informe del Grupo Especial”, WT/DS18/R, 12 de junio de 1998, puntos 3.2, 8.45 y 8.46.

<sup>73</sup> Véanse: “Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas) - Reclamación de Canadá - Informe del Grupo Especial”, *cit.*, puntos 8.75 y 8.76; “Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas) - Reclamación de los Estados Unidos - Informe del Grupo Especial”, *cit.*, puntos 8.72 y 8.73; “Comunidades Europeas - Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto - Informe del Órgano de Apelación”, WT/DS135/AB/R, 12 de marzo de 2001, puntos 161, 165 y 177. En relación con ello, cabría mencionar que el art. 3.3 del Acuerdo MSF permite a que sus miembros mantengan incluso un nivel de protección más alto que el previsto por las normas internacionales.

todos los esfuerzos realizados por aquellas Organizaciones y Organismos internacionales que tienen competencias en materia de seguridad alimentaria. Y de esta coordinación descienden, también, aquellos esfuerzos destinados a reducir los riesgos para la salud humana, animal o vegetal, que podrían ser transmitidos al hombre por medio de los productos alimenticios, pero también por contagio animal y vegetal. En este sentido, todas las acciones emprendidas por estas Organizaciones deberían ser realizadas de conformidad con un enfoque armonizador e integrador, que englobe todas las etapas de la cadena alimentaria. De ahí que una de sus preocupaciones más importantes esté relacionada con la prevención, el control y la erradicación de varias enfermedades de origen animal como “*el mal de las vacas locas*”, la fiebre aftosa, la gripe aviar altamente patógena que, como es bien sabido, han generado importantes problemas sanitarios y/o alimentarios, produciendo verdaderas crisis de confianza del consumidor en los productos que consumen y en las propias autoridades encargadas de gestionar tales situaciones.

Por un lado, los resultados de las actividades diseñadas por el *Codex Alimentarius*, la OIE y la CIPF, que han quedado patente en una serie de actos y resoluciones, han de ser valorados desde la óptica de su naturaleza jurídica. Nos encontramos, sobre todo, con actos que no establecen obligaciones jurídicamente constringentes y que tampoco prevén sanción alguna para aquellos de sus miembros que no ajusten su comportamiento a tales actos. Como advertíamos en diversas ocasiones a lo largo de nuestro trabajo, se trata de unas resoluciones que, en la mayor parte de los casos, precisan, para producir efectos jurídicos, de su transposición por parte de los países miembros a sus respectivos Ordenamientos jurídicos internos, ya que no son vinculantes *per se*, sino que son meras disposiciones programáticas que pertenecen al *soft law*.

Y, por otro lado, las aportaciones del *Codex Alimentarius*, de la OIE y de la CIPF a la construcción de una normatividad internacional en seguridad alimentaria han sido muy destacadas, no sólo por el alcance de dichas normas, sino, también, por los principios que se han ido progresivamente decantando de esta construcción jurídica y que, hoy en día, ocupan un lugar fundamental en la seguridad alimentaria, como son el análisis del riesgo, el principio de precaución y la trazabilidad. El contexto en el que ello se ha producido es el de un mundo en cambio donde, debido a los flujos comerciales de los productos alimenticios tanto de origen animal como vegetal, las enfermedades animales que pueden padecer éstos llegan a constituir un peligro grave para la seguridad de los consumidores. En esta sociedad mundializada, los mencionados principios aparecen como elementos indispensables para proteger la salud alimentaria, y, en este sentido, para informar e inspirar las normas destinadas a tal protección. Estos principios están en la base de un nuevo marco institucional y normativo, que se intenta desarrollar, a escala internacional, que sea, a la vez, capaz de asegurar, por una parte, una protección alimentaria viable al consumidor, y, por otra parte, unos intercambios comerciales internacionales que no se vean obstaculizados por barreras desproporcionadas que se justificarían por razón de protección de la salud humana o animal, o de preservación de los vegetales.