

Compendio de Prácticas de las Organizaciones Internacionales

Trabajando hacia instrumentos internacionales más efectivos



Prefacio

En el mundo complejo e interconectado de hoy, los gobiernos, ciudadanos, negocios y la sociedad civil reconocen cada vez más que no se pueden superar los desafíos mundiales de hoy y de mañana actuando de manera independiente. Desde la lucha contra las pandemias, el desarrollo de vacunas y la lucha contra el cambio climático, la pérdida de biodiversidad o la acidificación de los océanos, hasta la lucha contra la corrupción y la evasión fiscal, las organizaciones internacionales (OI) desempeñan un papel fundamental para ayudar a los gobiernos en diversas áreas de política pública. Las OI proporcionan plataformas vitales para compartir evidencias, intercambiar experiencias, forjar enfoques comunes y desarrollar instrumentos conjuntos que, a su vez, enriquecen la reglamentación basada en la evidencia tanto a nivel nacional como internacional. Son la estructura fundamental de la cooperación efectiva y de la gobernanza a nivel mundial.

Sin embargo, en un momento en el que una pandemia mundial, el cambio climático y otras emergencias globales exigen una acción urgente y conjunta, el sistema multilateral está mostrando sus grietas y debilidades, y las OI están cada vez más presionadas. Su búsqueda de consenso, sus enfoques impulsados por expertos y su capacidad de respuesta a las necesidades de los miembros pueden hacer que parezcan burocráticas, lentas y distantes para muchos ciudadanos. La profunda desconfianza en las instituciones públicas ha alimentado el escepticismo sobre la efectividad del sistema basado en normas internacionales. A medida que los gobiernos se ven presionados para reforzar sus sistemas democráticos, los procesos de reglamentación y la gobernanza para servir mejor a sus comunidades, las OI también, se ven forzadas a reflexionar sobre su propia efectividad e impacto directo con los miembros y los ciudadanos a los que sirven. El Foro de Organizaciones Internacionales para la Instrumentación Internacional Efectiva (Foro de OI) ha reconocido las fracturas, reales y percibidas en la arquitectura de la gobernanza mundial. Desde 2014, alrededor de 50 OI han estado trabajando juntas para comprender y abordar mejor los principales retos y críticas a los que se enfrentan. Durante ocho años, las organizaciones de este Foro han realizado un trabajo analítico detallado y exhaustivo, combinando sus reflexiones y experiencias para mejorar los instrumentos internacionales.

Este *Compendio de Prácticas de las Organizaciones Internacionales: Trabajando hacia instrumentos internacionales más efectivos* recopila las lecciones recolectadas por dichas OI. El compendio es producto del diálogo entre las secretarías de las OI, miembros de la OCDE y líderes académicos. Conscientes de los diferentes mandatos y prácticas de reglamentación de las OI, este compendio desenmaraña la red de reglas mundiales, para llevar claridad al panorama internacional y establece los pilares clave para que se lleven a cabo instrumentos internacionales más efectivos, eficientes y transparentes en el futuro. Por último, este Compendio de OI ayuda a la comunidad internacional de varias formas: respalda el replanteamiento de la reglamentación internacional, apunta al sistema multilateral de manera más extensa para volverse más inclusivo de miembros y actores interesados y promueve una mayor transparencia y capacidad de respuesta para abordar sus necesidades y prioridades. Debe ayudar a las OI a cumplir sus mandatos de manera más efectiva y eficiente para beneficio de sus miembros, y en especial para el de los ciudadanos que sirven. Esperamos que resulte útil para unir fuerzas para crear los bienes públicos que necesitamos para un futuro con mayor resiliencia.

Mathias Cormann,
Secretario general,

Organización para la Cooperación y el Desarrollo
Económicos (OCDE)

Francisco Lima Mena,
Secretario general,

Secretaría de Integración Económica
Centroamericana (SIECA)

Monique Eloit,
Director general,

Organización para Salud Animal
(OIE)

Kunio Mikuriya,
Secretario general,

Organización Mundial de Aduanas
(OMA)

Anna Joubin-Bret,
Secretaria,

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho
Mercantil Internacional (UNCITRAL)

Martin Milton,
Director,

Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM)

Sergio Mujica,
Secretario general,

Organización Internacional de Normalización
(ISO)

Prefacio

El *Compendio de Prácticas de las Organizaciones Internacionales: Trabajando hacia instrumentos internacionales más efectivos* representa un esfuerzo colectivo para reforzar y mejorar el proceso de reglamentación internacional, la estructura central de la cooperación mundial, con el fin de obtener un mayor impacto y resultados para los países y sus ciudadanos. El documento está diseñado para servir no únicamente a todos los funcionarios públicos nacionales e internacionales, sino también a los actores de la sociedad civil, expertos académicos, actores privados y ciudadanos que buscan entender, beneficiarse y tal vez incluso contribuir al proceso de reglamentación internacional, que tiene el objetivo de beneficiar a todos.

Este Compendio examina las prácticas de reglamentación, los acuerdos de gobernanza y las dinámicas organizacionales de las organizaciones internacionales a través y más allá de la Foro de OI. Un primer capítulo examina la diversidad de los instrumentos que forman el ecosistema de reglamentación internacional. Las secciones siguientes describen las tendencias y los desafíos en la reglamentación internacional y establecen los principios clave para mejorar la implementación y evaluación de los instrumentos internacionales, garantizando una participación eficiente de los actores interesados y maximizando las oportunidades de coordinación a través de las OI.

El Compendio de OI es la contribución más reciente a un creciente cuerpo de trabajo sobre las OI realizado por el Foro de OI. Esto incluye un amplio informe de balance en 2016 sobre *Cooperación regulatoria internacional: el papel de las organizaciones internacionales para fomentar mejores reglas de globalización*, un Folleto abreviado en 2019 sobre *La contribución de las organizaciones internacionales a un sistema internacional basado en reglas*, y once estudios de caso de OI individuales. Estos hitos analíticos han surgido de los intercambios colaborativos en grupos de trabajo, reuniones anuales y técnicas, sesiones de intercambio de ideas, discusiones académicas, talleres y *webinars* temáticos. En septiembre de 2020, el Foro de OI reafirmó su compromiso de mejorar la reglamentación internacional a través de una *Declaración conjunta de los Secretariados de las Organizaciones Internacionales* para seguir trabajando en conjunto para mejorar la calidad de la reglamentación internacional.

El Compendio de OI se desarrolló en colaboración entre el Secretariado de la OCDE, los Centros de Contacto de las OI y los secretariados de las OI participantes, a través de cinco grupos de trabajo específicos (consultar los reconocimientos). Se distribuyó un primer borrador al Foro de OI y a otros participantes en la 7ª Reunión Anual del Foro de OI para que sirviera de material de apoyo en los debates. Posteriormente se sometió a los comentarios del Comité de Política Regulatoria (RPC) de la OCDE, del Foro de OI y de los Amigos Académicos del Foro de OI en octubre-noviembre de 2020, posteriormente se revisó y se envió en una nueva iteración a los mismos grupos en marzo-abril de 2021. El contenido se basa en dos encuestas a los socios de las OI realizadas en 2015 y 2018 y en los debates periódicos celebrados dentro del Foro de OI y los grupos de trabajo entre noviembre de 2019 y julio de 2020, así como el trabajo analítico realizado en el contexto del Foro de OI sobre reglamentación internacional desde 2014. También se basa en las lecciones de las OI individuales a través de 47 plantillas prácticas de OI detalladas que completaron las OI participantes durante el año 2020. La preparación del informe final para su publicación corrió a cargo del Secretariado de la OCDE.

Reconocimientos

Este informe es el resultado de un proceso de colaboración e integración con todas las organizaciones internacionales asociadas que trabajan conjuntamente dentro del Foro de Organizaciones Internacionales para la Instrumentación Internacional (Foro de OI), a través de discusiones de grupos de trabajo regulares y de la participación activa en reuniones técnicas y anuales. En la práctica, fue desarrollado por el Directorado de Gobernanza Pública (GOV) de la OCDE bajo la dirección de Elsa Pilichowski, Directora, y Nick Malyshev, Director de la División de Política Regulatoria en coordinación con los centros de contacto de los grupos de trabajo del Foro de OI, en particular Gandia Robertson (Dirección de Asuntos Legales de la OCDE); Caroline Nicholas (UNCITRAL), Karen Bucher (OIE); Claudia Nannini (OMS); Belinda Cleeland (ISO); Valentina Ferraro, Annegrett Rohloff y Maka Khvedelidze (WCO); Rahima Guliyeva y Andy Henson (BIPM); y Desiree Garcia (SIECA). Fue coordinado y redactado por Céline Kauffmann y Marianna Karttunen, con importantes contribuciones de James Correia, valiosas aportaciones de Camila Saffirio y el liderazgo estratégico de Nicola Bonucci, Facilitador del Foro de OI. Los autores desean expresar su agradecimiento al Directorado de Asuntos Legales de la OCDE, en especial a Céline Folsché y Gita Kothari, por sus consejos útiles, así como al resto de la División de Política Regulatoria. El Compendio de OI fue preparado para su publicación por Jennifer Stein.

El Secretariado de la OCDE agradece a los centros de contacto de los grupos de trabajo del Foro de OI por su ágil canalización de las contribuciones de los miembros de los grupos de trabajo, sus aportaciones sustantivas y su dedicación a este proyecto colaborativo. También agradecemos especialmente a los secretariados de las organizaciones internacionales participantes que formaron parte de la redacción y revisión del Compendio de OI, que presentaron plantillas de prácticas de OI a lo largo de 2020, así como respuestas detalladas a una encuesta a gran escala de OI realizada en 2018, que en conjunto representan las pruebas básicas que sustentan el Compendio de OI.

Los autores extienden su gratitud a los Amigos Académicos del Foro de OI, una red dedicada de expertos en organizaciones internacionales, por proporcionar retroalimentación práctica y constructiva a lo largo del desarrollo de este proyecto e incrementar su profundidad y relevancia analítica. En particular, los autores agradecen a Ayelet Berman (Universidad Nacional de Singapur); Rita Guerreiro-Teixeira (Centro de Estudios sobre la Gobernanza Mundial de la Universidad Católica de Lovaina); Oliver Westerwinter (Universidad de San Galo); Jeffrey Wool (Universidad de Oxford); Robert Wolfe (Universidad de Queen, Canadá); Angel Saz-Carranza (Escuela de Negocios ESADE) por sus comentarios durante el desarrollo del Compendio de OI.

Los delegados del Comité de Política Regulatoria (RPC) de la OCDE también fueron fundamentales en la elaboración del informe para comunicar las perspectivas de los miembros de la OCDE. En especial, el Comité Directivo en Cooperación Regulatoria Internacional constituyó un foro clave para reunir las orientaciones al respecto, ya que reunió a representantes de Alemania, Canadá, Chile, Colombia, Estados Unidos, México, Israel, Nueva Zelanda, Noruega, el Reino Unido y la Comisión Europea.

Abreviaciones y acrónimos

AHWP	Grupo de Trabajo para la Armonización en Asia
APEC	Cooperación Asia Pacífico
ASTM	ASTM Internacional
BIPM	Oficina Internacional de Pesas y Medidas
Convenciones de BRS	Secretaría del Convenio de Basilea y Estocolmo y la parte UNEP de la Secretaría del Convenio de Róterdam
CARICOM	Comunidad del Caribe
CBD	Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica
CITES	Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres
CODEX	Comisión del <i>Codex Alimentarius</i>
COMESA	Mercado Común de África Oriental y Austral
CE	Comisión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IAEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
IAF	Foro Internacional de Acreditación
IATA	Asociación de Transporte Aéreo Internacional
ICANN	Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números
ICN	Red internacional de autoridades de competencia
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
AIE	Agencia Internacional de Energía
CEI	Comisión Electrotécnica Internacional
IFAC	Federación Internacional de Contadores
IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
OIG	Organizaciones intergubernamentales
OHI	Organización Hidrográfica Internacional
ILAC	Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
OMI	Organización Marítima Internacional
INECE	Red Internacional para la Aplicación y Cumplimiento Ambiental

OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OI	Organizaciones Internacionales
IOSCO	Organización Internacional de Comisiones de Valores
CRI	Cooperación regulatoria internacional
ISO	Organización Internacional de Normalización
ITU	Unión Internacional de Telecomunicaciones
IUCN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales
MoU	Memorándum de entendimiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OIML	Organización Internacional de Metrología Legal
OPEC	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTIF	Organización Intergubernamental para el Transporte Internacional por Ferrocarril
Secretaría de OZONO	Secretaría para el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y para el Protocolo de Montreal sobre sustancias agotadoras de la capa de ozono
PIC/S	Esquema de Cooperación de Inspección Farmacéutica
SAICM	Enfoque Estratégico para la Gestión Internacional de Productos Químicos
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SPS	Sanitario y Fitosanitario
OTC	obstáculos técnicos al comercio
UNCITRAL	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNECE	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
ACNUR	oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
UNIDROIT	Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado
UPU	Unión Postal Universal
AMA	Agencia Mundial Antidopaje
OMA	Organización Mundial de Aduanas

OMS	Organización Mundial de la Salud
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMC	Organización Mundial del Comercio

Draft translation

Resumen ejecutivo

Las crisis mundiales ponen de manifiesto la interdependencia y la complejidad del mundo actual. La cooperación reguladora internacional efectiva, reforzada por organizaciones internacionales (OI) que funcionen bien, sean transparentes y eficaces, parece cada vez más crucial para superar los retos globales, contener y gestionar los riesgos de las crisis actuales y futuras, y garantizar el bienestar económico, social y ambiental para todos. Este *Compendio de Prácticas de las Organizaciones Internacionales: Trabajando hacia instrumentos internacionales más efectivos (Compendio de OI)* recopila las experiencias de alrededor de 50 OI con diferentes mandatos, afiliaciones y marcos institucionales para arrojar lecciones para una mejor reglamentación internacional.

Es necesario comprender el proceso de desarrollo de instrumentación internacional, para que genere la confianza necesaria. En la actualidad, engloba una diversidad de instrumentos y acuerdos de gobernanza. Las OI adoptan diversas formas institucionales, incluyendo organizaciones intergubernamentales tradicionales (OIG), organizaciones determinadoras de estándares y redes transgubernamentales de reguladores (RTR). Estas organizaciones desarrollan una amplia gama de instrumentos internacionales, adaptados a sus mandatos y entornos institucionales. El resultado es un panorama de más de 70.000 instrumentos internacionales con distintas terminologías y efectos legales, que van desde los tratados legalmente vinculantes hasta la gama cada vez más amplia y diversa de instrumentos internacionales no legalmente vinculantes. El Capítulo 1 proporciona claridad sobre el panorama de reglamentación mundial, ordenando la multiplicidad de instrumentos internacionales en varios grupos o “familias”. Esto abre el camino hacia la consideración de sus características definitorias, beneficios y desafíos, con el fin de que las organizaciones internacionales, sus grupos de interés y la comunidad más amplia de funcionarios públicos comprendan lo que puede esperarse de un instrumento internacional específico.

Para tener un impacto directo sobre la vida cotidiana de las personas, estos instrumentos internacionales tienen que aplicarse e implementarse. Aunque las OI rara vez son responsables de la aplicación real de los instrumentos internacionales, pueden apoyar y facilitar su adopción a través de varios medios expuestos en el Capítulo 2: i) mecanismos de asistencia, para ayudar a los miembros en la implementación de instrumentos internacionales; ii) mecanismos de cumplimiento, para verificar la implementación de instrumentos internacionales y respaldar la conformidad; iii) mecanismos de promoción, para fomentar la adopción por parte de los miembros e incrementar la visibilidad; y iv) monitorear los mecanismos para rastrear el uso de instrumentos internacionales. El capítulo describe estos mecanismos y su uso, y esboza los principios clave que pueden mejorar su implementación.

La evaluación de los instrumentos internacionales puede proporcionar información valiosa sobre su implementación y sus impactos. Las organizaciones internacionales están cada vez más comprometidas con el desarrollo de una mayor cultura de evaluación de los instrumentos internacionales, a pesar de que la evaluación puede ser un reto y requerir muchos recursos. El capítulo 3 identifica la variedad de enfoques a través de los cuales las OI pueden evaluar, ex ante o ex post, instrumentos individuales, un subconjunto de instrumentos o la totalidad de las regulaciones. Basándose en la experiencia de la evaluación a nivel nacional e internacional, este capítulo ofrece orientación e inspiración para las OI que deseen desarrollar una mayor cultura de la evaluación.

Para que se apliquen y contribuyan a fomentar la confianza en las instituciones, los instrumentos internacionales deben apelar a una gama más amplia de grupos de interés que los miembros tradicionales de las OI. Llegar más allá de su circunscripción a una variedad de los actores interesados, incluidos los interesados y afectados por su actividad normativa, es por tanto crucial para reforzar la apropiación de los instrumentos internacionales y mejorar su aplicación. En la actualidad, todas las OI se comprometen con los actores interesados aunque en distinto grado. El capítulo 4 describe cómo se lleva a cabo la participación de los actores interesados a nivel internacional, qué actores interesados suelen participar y qué principios clave deben seguirse para garantizar una participación eficaz de los actores interesados.

Por último, un panorama de reglamentación internacional podría beneficiarse enormemente del nivel adecuado de coordinación entre las OI. Muchas OI se crearon para responder a las diversas necesidades de política pública de sus miembros y el día de hoy la mayoría operan en campos donde muchas otras OI y entidades internacionales también son activas. Las OI que trabajan en silos pueden crear duplicación analítica, regulatoria o administrativa. Para evitar dichas ineficiencias, los representantes de los países y otros actores interesados relevantes (por ejemplo, organizaciones regionales) que son miembros en varias OI poseen un papel clave para resaltar las inconsistencias y fomentar la coordinación. El Capítulo 5 ayuda a mejorar el entendimiento de la variedad de mecanismos que pueden cimentar la coordinación entre las OI, con el propósito de ayudarles en una cooperación más sistemática para maximizar sus respectivas fortalezas y trabajar en conjunto hacia objetivos mundiales comunes.

Este Compendio de OI describe la manera en la que las OI trabajan para lograr una reglamentación internacional más efectiva y establece los elementos de reflexión para que las OI avancen hacia instrumentos internacionales más efectivos, los cuales se resumen a continuación:

Fortalecer la implementación de los instrumentos internacionales

- Aclarar el proceso de implementación y asignar las funciones entre las OI y sus miembros
- Difundir y promover
- Respaldar la implementación a través de mecanismos de asistencia
- Promover el cumplimiento
- Monitorear la implementación
- Aprender las lecciones derivadas del monitoreo y la implementación para mejorar las actividades normativas de las OI

Desarrollar una mayor cultura de evaluación de instrumentos internacionales

- Institucionalizar la evaluación de los instrumentos
- Empezar con poco y construir prácticas de evaluación a lo largo del tiempo
- Desarrollar guías para aquellos que realicen la evaluación
- Establecer objetivos para la evaluación de los instrumentos internacionales
- Promover la evaluación de subconjuntos o de la totalidad de los instrumentos
- Ser transparente sobre los procesos de evaluación y sus resultados
- Utilizar los resultados de las evaluaciones

Garantizar una participación eficiente de los actores interesados

- Adoptar un enfoque exhaustivo y estratégico de la participación de los actores interesados
- Garantizar la identificación y la selección efectivas de los actores interesados
- Aplicar procedimientos de participación robustos y transparentes para los actores interesados
- Adoptar prácticas de sincronización coherentes en la participación de los actores interesados
- Facilitar una comunicación clara, efectiva y detallada con los actores interesados

Maximizar las oportunidades de coordinación a través de las OI

- Identificar a los posibles socios para llevar a cabo la coordinación
- Acordar en principio objetivos comunes de coordinación entre las OI
- Desarrollar guía y revisar enfoques de coordinación pasados o en curso
- Mejorar la coordinación en la recolección de datos y en las actividades de investigación

Draft translation