



Compendio de Prácticas de las Organizaciones Internacionales

TRABAJANDO HACIA INSTRUMENTOS
INTERNACIONALES MÁS EFECTIVOS



Compendio de Prácticas de las Organizaciones Internacionales

TRABAJANDO HACIA INSTRUMENTOS
INTERNACIONALES MÁS EFECTIVOS

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los Países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2022), *Compendio de Prácticas de las Organizaciones Internacionales: Trabajando hacia instrumentos internacionales más efectivos*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0d1792c6-es>.

ISBN 978-92-64-82481-2 (impresa)

ISBN 978-92-64-43402-8 (pdf)

ISBN 978-92-64-67451-6 (HTML)

ISBN 978-92-64-48034-6 (epub)

Publicado originalmente en inglés por la OCDE con el título: OECD (2021), *Compendium of International Organisations' Practices: Working Towards More Effective International Instruments*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/846a5fa0-en>.

Esta traducción fue encargada por el Directorado de Gobernanza Pública de la OCDE y realizada con el apoyo de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana y la Comisión Europea. La OCDE no puede garantizar su exactitud. Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés.

Imágenes: Portada © Andrew Esson.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2022

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: <https://www.oecd.org/termsandconditions>.

Prefacio

En el mundo complejo e interconectado de hoy, los gobiernos, ciudadanos, negocios y la sociedad civil reconocen cada vez más que no pueden enfrentar los retos globales actuando solos. 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 diversos ámbitos 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 elaboración basada en evidencias tanto a nivel nacional como internacional. Son el eje central de la cooperación y la gobernanza efectiva.

Aun así, en tiempos en los que una pandemia global, el cambio climático y otras emergencias mundiales requieren de acciones urgentes y conjuntas, el sistema multilateral está mostrando sus grietas y debilidades, y las OI se encuentran cada vez más presionadas. Su búsqueda del consenso, de enfoques dirigidos por expertos y de respuestas 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 internacional basado en las reglas. A medida que los gobiernos se ven presionados para fortalecer sus sistemas democráticos, los procesos de elaboración y la gobernanza para servir mejor a sus electores, las OI también se ven obligadas a reflexionar sobre su propia eficacia e impacto de cara a los miembros y ciudadanos a los que sirven. El Foro de las Organizaciones Internacionales para la Eficacia de los Instrumentos Internacionales (Foro de OI) ha reconocido las fracturas, reales y percibidas, de 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 llevado a cabo un trabajo analítico detallado y exhaustivo, combinando sus conocimientos y experiencias para mejorar los instrumentos internacionales.

Este *Compendio de prácticas de las Organizaciones Internacionales: Trabajando hacia instrumentos internacionales más efectivos* condensa las lecciones recopiladas por dichas OI. Es el resultado del diálogo entre las secretarías de las OI, los miembros de la OCDE y líderes académicos. Teniendo en cuenta los diferentes mandatos y prácticas de elaboración de instrumentos internacionales de cada OI, este Compendio desenreda la red de normas mundiales para aportar claridad al panorama internacional, y establece los elementos clave para lograr instrumentos internacionales más eficaces, eficientes y transparentes en el futuro. Básicamente, este Compendio de OI ayuda a la comunidad internacional de varias maneras: sirve de apoyo para reconsiderar la elaboración de instrumentos internacionales, da lugar a un sistema multilateral más extenso para volverse más incluyente en cuanto a miembros y actores interesados y promueve una mayor transparencia y respuesta para abordar sus necesidades y prioridades. Debería ayudar a las OI a cumplir sus mandatos de forma más eficaz y eficiente en beneficio de sus miembros y, en última instancia, de los ciudadanos a los que sirven. Esperamos que resulte útil para aunar esfuerzos en la creación de los bienes públicos que necesitamos para un futuro resiliente.

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,
Directora General,

Organización Mundial de Sanidad 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 (CNUDMI)

Martin Milton,
Director,

Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM)

Sergio Mujica,
Secretario General,

Organización Internacional de Normalización
(ISO)

Prólogo

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 la elaboración de instrumentos internacionales, el eje central de la cooperación mundial, con el fin de lograr un mayor impacto y resultados para los países y sus ciudadanos. El documento está diseñado para servir no sólo 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 comprender, beneficiarse y quizá incluso contribuir al proceso de elaboración de instrumentos internacionales, cuyo objetivo es beneficiar a todos.

Este Compendio examina las prácticas de elaboración de instrumentos internacionales, los arreglos de gobernanza y las dinámicas organizacionales de las organizaciones internacionales a través y más allá del Foro de OI. Un primer capítulo examina la diversidad de instrumentos que componen el ecosistema internacional de la elaboración de instrumentos internacionales. En las secciones subsiguientes se describen las tendencias y los retos de la elaboración de instrumentos internacionales y se exponen los principios clave para mejorar la aplicación y la evaluación de los instrumentos internacionales, garantizar la participación eficaz de los actores interesados y aprovechar al máximo las oportunidades de coordinación entre las organizaciones internacionales.

El Compendio de OI es la contribución más reciente a una creciente investigación sobre OI realizada por el Foro de OI. Este incluye un amplio informe de inventario en 2016 sobre *International regulatory cooperation: the role of international organisations in fostering better rules of globalisation* [Cooperación regulatoria internacional: el papel de las organizaciones internacionales para fomentar mejores reglas de globalización], un folleto resumido en 2019 sobre *La contribución de las organizaciones internacionales a un sistema internacional basado en reglas*, y once casos de estudio de OI individuales. Estos hitos analíticos han surgido de los intercambios de colaboración en grupos de trabajo, reuniones anuales y técnicas, sesiones de intercambio de ideas, debates académicos, así como talleres y seminarios web temáticos. En septiembre de 2020, el Foro de OI reafirmó su compromiso de mejorar la elaboración de instrumentos internacionales a través de una *Declaración conjunta de las Secretarías de las Organizaciones Internacionales* para seguir colaborando en la mejora de la calidad de la elaboración de las reglamentaciones internacionales.

El Compendio de OI se desarrolló de forma colaborativa entre el Secretariado de la OCDE, los puntos de contacto del Foro de OI y las secretarías de las OI participantes, a través de cinco grupos de trabajo especializados (véase los agradecimientos). 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 como material base para los debates. Posteriormente se envió para comentarios al Comité de Política Regulatoria (CPR) de la OCDE, el Foro de OI y académicos amigos del Foro de OI durante los meses de octubre y noviembre de 2020. Después se revisó y se envió en una nueva iteración a los mismos participantes durante los meses de marzo y abril de 2021. El contenido se fundamenta en dos estudios de socios de OI llevados a cabo en 2015 y 2018 y análisis periódicos realizados dentro del Foro de OI y 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 la elaboración de instrumentos internacionales desde 2014. También se basa en lecciones de OI individuales reunidas a través de 47 plantillas de prácticas detalladas de OI completadas por OI participantes a lo largo de 2020. El informe final fue preparado para su publicación por la Secretaría de la OCDE.

Agradecimientos

Este informe es el resultado de un proceso colaborativo e integrado con todas las organizaciones internacionales aliadas trabajando en conjunto con el Foro de las Organizaciones Internacionales para la Eficacia de los Instrumentos Internacionales (Foro de OI), a través de discusiones regulares de grupos de trabajo y la participación activa en reuniones técnicas y anuales. En la práctica, fue desarrollado por la Dirección de Gobernanza (GOV) bajo el liderazgo de Elsa Pilichowski, Directora, y Nick Malyshev, Director de la División de Política Regulatoria, en estrecha coordinación con los centros de coordinación de los grupos de trabajo del Foro de OI, en particular Gandia Robertson (Dirección de Asuntos Legales de la OCDE); Caroline Nicholas (CNUDMI), Karen Bucher (OIE); Claudia Nannini (OMS); Belinda Cleeland (ISO); Valentina Ferraro, Annegrett Rohloff y Maka Khvedelidze (OMA); 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 están muy agradecidos con la Dirección de Asuntos Legales de la OCDE, en especial a Céline Folsché y Gita Kothari, por sus útiles aportaciones, así como con el resto de la División de Política Regulatoria. El Compendio de OI fue redactado para su publicación por Jennifer Stein. La traducción de este informe al español fue coordinada por SIECA y la OCDE con financiamiento de la Comisión Europea.

El Secretariado de la OCDE está muy agradecido con los centros de coordinación de los grupos de trabajo del Foro de OI por su hábil canalización de las contribuciones de los miembros de los grupos de trabajo, las aportaciones sustanciales y la dedicación otorgada a este proyecto colaborativo. También se agradece especialmente a las secretarías de las organizaciones internacionales participantes que participaron activamente en 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 expresan su agradecimiento a los académicos amigos del Foro de OI, una red de expertos en organizaciones internacionales, por sus comentarios prácticos y constructivos a lo largo del desarrollo de este proyecto y por mejorar su profundidad y relevancia analítica. En particular, los autores agradecen a Ayelet Berman (Universidad Nacional de Singapur); Rita Guerreiro-Teixeira (Centro de Estudios de Gobernanza Global de KU Leuven); 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 contribuciones a lo largo del desarrollo del Compendio de OI.

La ayuda proporcionada por los delegados del Comité de Política Regulatoria (CPR) de la OCDE resultó decisiva en la producción del informe para exponer las perspectivas de los Miembros de la OCDE. En particular, el Grupo Directivo en Cooperación Regulatoria Internacional constituyó un foro clave para reunir las orientaciones al respecto, ya que reunió a representantes de Canadá, Chile, Colombia, Alemania, México, Israel, Nueva Zelanda, Noruega, Reino Unido, Estados Unidos y la Comisión Europea.

Tabla de contenido

Abreviaciones y acrónimos	10
Resumen ejecutivo	12
Antecedentes del Foro de OI	15
Un marco estructurado	15
Socios de las OI	16
Cinco grupos de trabajo	16
La historia hasta ahora	16
Metodología y proceso de desarrollo del Compendio de OI	17
Notas	18
Referencia	18
Glosario de términos clave utilizados en el Compendio	19
1 Fomentar la comprensión de la variedad de instrumentos internacionales	21
Introducción	22
Justificación	22
Tipología: familias de instrumentos	24
Estado actual de la variedad de instrumentos internacionales	26
Notas	35
Referencias	36
2 Fortalecer la implementación de los instrumentos internacionales	40
Introducción	41
Justificación	41
Tipología: mecanismos y herramientas de implementación	42
Principios clave de la implementación	44
Estado actual de los mecanismos de implementación de las OI	48
Referencias	61
3 Desarrollar una mayor cultura de evaluación de instrumentos internacionales	64
Introducción	65
Justificación	65
Tipología: mecanismos de evaluación	66
Principios clave de la evaluación	67
Estado actual de la evaluación de los instrumentos internacionales	70
Notas	83
Referencias	83

4	Asegurar una participación eficiente de actores interesados	86
	Introducción	87
	Justificación	87
	Tipología: actores y modalidades de participación de los actores interesados	88
	Principios clave de la participación de actores interesados	90
	Estado actual de la participación de los actores interesados	94
	Referencias	106
5	Maximizar las oportunidades de coordinación a través de las OI	109
	Introducción	110
	Justificación	110
	Tipología: áreas y procedimientos de coordinación de las OI	112
	Principios clave de coordinación	115
	Estado actual de la coordinación entre las OI	119
	Notas	130
	Referencias	130

Tablas

Tabla 1.1. Familias de instrumentos: definición de características, beneficios y desafíos	24
Tabla 3.1. Prácticas actuales de evaluación de las organizaciones internacionales: visión general de los beneficios y desafíos	66

Figuras

Figura 1.1. Familias de instrumentos internacionales desarrollados por organizaciones internacionales	24
Figura 2.1. Mecanismos de implementación exhibidos por las organizaciones internacionales	42
Figura 2.2. Ilustración de los mecanismos de implementación seleccionados	43
Figura 2.3. Fases de implementación en el ciclo de vida de instrumentos internacionales	45
Figura 3.1. Prácticas actuales de evaluación de las organizaciones internacionales	66
Figura 3.2. Tipología y ejemplos de mecanismos de evaluación normativa	71
Figura 4.1. Actores considerados como actores interesados por las OI	89
Figura 5.1. Mecanismos de coordinación a través de las OI en las etapas de desarrollo e implementación de los instrumentos internacionales	113

Recuadros

Recuadro 1. Estructura y contenido de cada sección	18
Recuadro 1.1. Diversidad en la definición de las recomendaciones en las OI: ejemplos seleccionados	27
Recuadro 1.2. Ejemplos de la interacción entre los instrumentos internacionales primarios y secundarios	29
Recuadro 1.3. Ejemplos de bases de datos en línea de instrumentos internacionales	32
Recuadro 1.4. Procedimientos que fomentan la congruencia dentro de las OI: ejemplos	33
Recuadro 1.5. Girando hacia la toma de decisiones remota durante la crisis por COVID-19	34
Recuadro 2.1. Intersección con la sección 1: variedad de instrumentos internacionales	49
Recuadro 2.2. Mecanismos de asistencia aplicados por las OI	50
Recuadro 2.3. Mecanismos de promoción movilizados por las OI	52
Recuadro 2.4. Intersección con la sección 5: maximizar las oportunidades de coordinación	53
Recuadro 2.5. Ejemplos de mecanismos de cumplimiento	54
Recuadro 2.6. Mecanismos de monitoreo utilizados por las OI	56
Recuadro 2.7. El Observatorio de la OIE: un enfoque global a la implementación	59
Recuadro 2.8. El uso de bases de datos para destacar y respaldar los esfuerzos de implementación	59
Recuadro 2.9. Mecanismos de asistencia digital aplicados por las OI	60
Recuadro 3.1. Ejemplos de evaluación sistemática realizada por las OI	72
Recuadro 3.2. Ejemplos de modalidades de evaluación <i>ex ante</i> aplicadas por las OI	73

Recuadro 3.3. Ejemplos de modalidades de evaluación <i>ex ante</i> aplicadas por las OI (continuación)	73
Recuadro 3.4. Revisión sistemática de normas técnicas internacionales: ¿un modelo replicable?	75
Recuadro 3.5. Revisiones de los instrumentos internacionales básicos	76
Recuadro 3.6. Ejemplos de revisiones de la existencia general o de un subconjunto temático de instrumentos por las OI	77
Recuadro 3.7. Lecciones de las metodologías de evaluación aplicadas por las OI	78
Recuadro 3.8. Experiencia de evaluación entre las OI y el uso de herramientas digitales en apoyo a la evaluación	82
Recuadro 4.1. Ejemplos de acuerdos de las OI con los actores interesados	95
Recuadro 4.2. Entre los miembros y los actores interesados – enfoques integrados para la participación de los actores interesados	96
Recuadro 4.3. Modalidades formales de la participación de los actores interesados: Observadores oficiales y Comités de asesores	98
Recuadro 4.4. Acuerdos temáticos de participación de los actores interesados	100
Recuadro 4.5. Ejemplos de enfoques integrales para participar con los actores interesados	102
Recuadro 4.6. Racionalización de la participación de los actores interesados a través de los departamentos de divulgación interna y los funcionarios de enlace	103
Recuadro 4.7. Guías para la participación de los actores interesados – Hacia la consistencia y la sistematicidad	104
Recuadro 4.8. Revisión y evaluación de los esfuerzos de participación de los actores interesados	105
Recuadro 5.1. Intersección con el Capítulo 4 “Asegurar una participación de actores interesados eficiente”: Orquestación	111
Recuadro 5.2. Referencias académicas sobre la coordinación de las OI	114
Recuadro 5.3. Memorándums de entendimiento: ejemplos de una herramienta comúnmente utilizada entre las OI e intersección con el Capítulo 1 Fomentar la comprensión de la variedad de instrumentos internacionales	120
Recuadro 5.4. Ejemplos de cooperación de las OI en el desarrollo de instrumentos internacionales conjuntos/ Intersección con el Capítulo 1 “Fomentar la comprensión de la variedad de instrumentos internacionales”	122
Recuadro 5.5. Ejemplos de coordinación de las OI en la implementación de instrumentos internacionales / intersección con el Capítulo 2 “Fortalecer la implementación de los instrumentos internacionales”	123
Recuadro 5.6. Ejemplos de coordinación de las OI para proporcionar asistencia/intersección con el Capítulo 2 “Fortalecer la implementación de los instrumentos internacionales”	125
Recuadro 5.7. Ejemplos de coordinación de las OI en su actividad de monitoreo / Intersección con el Capítulo 2 “Fortalecer la implementación de los instrumentos internacionales”	126

Abreviaciones y acrónimos

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AHWP	Grupo de Trabajo Asiático de Armonización
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ASTM	ASTM International
BIPM	Oficina Internacional de Pesas y Medidas
CARICOM	Comunidad del Caribe
CDB	Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica
CE	Comisión Europea
CEPE/ONU	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CITES	Secretaría para la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
CODEX	Comisión del Codex Alimentarius
COMESA	Mercado Común de África Oriental y Austral
Convenios de BRS	Secretaría del Convenio de Basilea y Estocolmo y parte del PNUMA de la Secretaría del Convenio de Rotterdam
CRI	Cooperación Regulatoria Internacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
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 Competencia
IEA	Agencia Internacional de la Energía
IEC	Comisión Electrotécnica Internacional
IFAC	Federación Internacional de Contadores
IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
IHO	Organización Hidrográfica Internacional
ILAC	Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios

INECE	Red Internacional de Cumplimiento Ambiental
ISO	Organización Internacional de Normalización
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales
MoU	Memorándum de entendimiento
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OI	Organizaciones internacionales
OICV	Organización Internacional de Comisiones de Valores
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OIG	Organizaciones intergubernamentales
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIML	Organización Internacional de Metrología Legal
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONUUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPEC	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OTC	Obstáculos técnicos al comercio
OTIF	Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril
PIC/S	Esquema de Cooperación de Inspección Farmacéutica
PNUD	Programa De Las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SAICM	Enfoque Estratégico para la Gestión Internacional de Productos Químicos
Secretaría del OZONO	Secretaría del Ozono organiza conferencias y reuniones para la Convención de Viena y para el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SIECA	Secretaria de Integración Económica Centroamericana
SPS	Sanitario y Fitosanitario
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIDROIT	Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado
UPU	Unión Postal Universal
WADA	Agencia Mundial Antidopaje

Resumen ejecutivo

Las crisis mundiales ponen de manifiesto la interdependencia y la complejidad del mundo actual. La cooperación regulatoria internacional efectiva, reforzada por organizaciones internacionales (OI) que funcionen bien, sean transparentes y eficaces, se vuelve 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 Organizaciones Internacionales: Trabajando hacia instrumentos internacionales más efectivos (Compendio de OI)* reúne las experiencias de alrededor de 50 OI con diferentes mandatos, membresías y marcos institucionales para extraer lecciones que permitan una mejor reglamentación.

Para generar confianza, se debe comprender el panorama de la elaboración de instrumentos internacionales. En la actualidad, engloba una diversidad de instrumentos y arreglos de gobernanza. Las OI adoptan diversas formas institucionales, incluidas las organizaciones intergubernamentales (OIG) tradicionales, organizaciones privadas de fijación de normas y redes transgubernamentales de reguladores (RTR). Estas organizaciones desarrollan una amplia gama de instrumentos internacionales, adaptados a sus mandatos y escenarios institucionales. El resultado es un panorama de más de 70.000 instrumentos internacionales con distintas terminologías y efectos jurídicos, que van desde los tratados jurídicamente vinculantes hasta la gama cada vez más amplia y diversa de instrumentos internacionales no jurídicamente vinculantes. El Capítulo 1 proporciona claridad sobre el panorama de la elaboración de instrumentos internacionales a nivel mundial, categorizando la multiplicidad de instrumentos internacionales en varios grupos o “familias”. Esto allana el camino para considerar sus características definitorias, beneficios y desafíos, con el fin de que las OI, sus grupos de interés y la comunidad más amplia de responsables políticos comprendan lo que puede esperarse de un instrumento internacional específico.

Para tener un impacto directo en la vida cotidiana de las personas, estos instrumentos internacionales necesitan 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 diversos medios expuestos en el Capítulo 2: i) mecanismos de asistencia para respaldar a los miembros en la implementación de instrumentos internacionales; ii) mecanismos de cumplimiento, para verificar la implementación de los instrumentos internacionales y ayudar a su cumplimiento; iii) mecanismos de promoción para fomentar la propiedad por parte de los miembros e incrementar la visibilidad; y iv) mecanismos de monitoreo para rastrear el uso de instrumentos internacionales. El capítulo describe estos mecanismos y su uso, y resume los principios clave que pueden mejorar la implementación.

La evaluación de instrumentos internacionales puede proporcionar información valiosa sobre su implementación e impactos. Existe un creciente compromiso entre las OI para desarrollar 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. Aprovechando la experiencia con la evaluación a nivel nacional e internacional, este

capítulo presenta los lineamientos y la motivación para las OI que deseen desarrollar una mayor cultura de evaluación.

Para implementarse y ayudar 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. Por lo tanto, resulta crucial llegar más allá de la comunidad a la que sirven, a una variedad de actores interesados, incluidos aquellos involucrados y afectados por su actividad normativa, para fortalecer la propiedad de instrumentos internacionales y mejorar su implementación. En la actualidad, todas las OI participan con actores interesados, aunque en distinto grado. El Capítulo 4 resume la forma en la que la participación de los actores interesados se realiza a nivel internacional, cuáles actores interesados se involucran con frecuencia, y cuáles principios clave deben seguirse para garantizar una participación eficiente de los actores interesados.

Por último, un panorama de la elaboración de instrumentos internacionales con una operación adecuada puede beneficiarse en gran medida del nivel adecuado de coordinación entre las OI. Numerosas OI se crearon para responder a las diversas necesidades políticas de sus miembros, y hoy en día la mayoría de las OI operan en campos en los que también actúan muchas otras OI y entidades internacionales. Las OI que trabajan en silos pueden crear una duplicación analítica, regulatoria o administrativa. Para evitar tales ineficiencias, los representantes de los países y otros actores interesados relevantes (por ejemplo, organizaciones regionales) que son miembros en varias OI, tienen un papel fundamental para identificar incoherencias y fomentar la coordinación. El Capítulo 5 ayuda a comprender mejor la variedad de mecanismos que pueden apuntalar la coordinación entre las OI, con el fin de ayudarlas a cooperar de forma más sistemática para maximizar sus respectivos puntos fuertes y trabajar juntas hacia objetivos globales comunes.

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

Fortalecer la implementación de instrumentos internacionales

- Aclarar el proceso de implementación y asignar funciones entre las OI y sus miembros
- Difundir y elaborar propuestas
- Respalda la implementación a través de mecanismos de asistencia
- Promover el cumplimiento
- Monitorear la implementación
- Aprender las lecciones derivadas del seguimiento de la aplicación para mejorar las actividades normativas de las OI

Desarrollar una mayor cultura de evaluación de instrumentos internacionales

- Institucionalizar la evaluación de instrumentos
- Iniciar de manera gradual y construir prácticas de evaluación a lo largo del tiempo
- Desarrollar guías para aquellos que lleven a cabo las evaluaciones
- Establecer objetivos para la evaluación de los instrumentos internacionales
- Promover la evaluación de subconjuntos o de la totalidad de la existencia de instrumentos
- Ser transparente sobre los procesos y los resultados de la evaluación
- Utilizar los resultados de las evaluaciones

Garantizar la participación eficiente de los actores interesados

- Adoptar un enfoque integral y estratégico para la participación de los actores interesados
- Garantizar la identificación y la selección eficaz de los actores interesados

- Aplicar procedimientos de participación robustos y transparentes para los actores interesados
- Adoptar prácticas de cronologías consistentes 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 la coordinación
- Acordar en principio objetivos comunes de coordinación entre las OI
- Desarrollar guías y revisar enfoques de coordinación pasados y en curso
- Promover la coordinación en la recolección de datos y las actividades de investigación

Antecedentes del Foro de OI

Las organizaciones internacionales (OI) desempeñan un papel crucial para promover la cooperación regulatoria internacional y ayudar a lograr los objetivos de las políticas públicas. Lo realizan proporcionando a sus miembros plataformas para un diálogo multilateral continuo, el intercambio de experiencias y el desarrollo de enfoques comunes. Garantizar la calidad de los instrumentos internacionales que ayudan a desarrollar es la clave para promover bienes públicos globales, abordar problemas transfronterizos, incluidos objetivos de políticas centrales y el logro de los Objetivos de desarrollo sostenible.

El Foro de OI ofrece una plataforma voluntaria para fomentar la acción colectiva entre las secretarías de las OI y los participantes de las OI para promover una mayor calidad, efectividad e impacto de los instrumentos internacionales. Este trabajo pretende ayudar a incrementar la confianza de los reguladores y legisladores nacionales, en que los instrumentos internacionales cumplen con sus objetivos y necesidades políticas, y pueden apoyar una mayor adopción en el marco jurídico nacional.

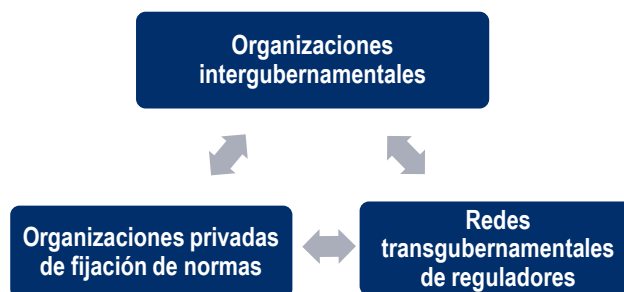
Un marco estructurado



- **Reuniones anuales** para fomentar el diálogo sobre los retos compartidos y apoyar el entendimiento común sobre las buenas prácticas en la elaboración de instrumentos internacionales;
- **Trabajo analítico** aplicando el método consolidado de la OCDE del intercambio de pares entre las OI participantes y el análisis basado en la evidencia;
- **Lugar de trabajo colaborativo** a través de una plataforma electrónica para facilitar el intercambio de prácticas y experiencias;
- **Grupos de trabajo** para clasificar mejor las áreas específicas de actividad de las OI y abordar problemas más profundos.
- **Un grupo de académicos amigos del Foro de OI** para aprovechar la experiencia y la investigación continua de académicos relevantes.

Socios de las OI

- Aproximadamente 50 secretarías de OI:
- La asociación es flexible, intersectorial y sirve a una gran variedad de organizaciones involucradas en la elaboración de instrumentos internacionales, independientemente de su naturaleza o mandato.
- También hace una invitación a la aportación de contribuciones por parte de un amplio rango de actores interesados, incluyendo gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y la Academia



Cinco grupos de trabajo

La labor del Foro de OI se divide en **cinco temas centrales** identificados como prioritarios en 2016. A través de estos grupos de trabajo específicos dirigidos por las secretarías de las OI socias designados como centros de coordinación, se unen los esfuerzos para desarrollar tipologías y construir un entendimiento común de la terminología, compartiendo el conocimiento existente, recolectando evidencia e intercambiando experiencias y prácticas de la elaboración de instrumentos internacionales en sus respectivas áreas de actividad.

<p>GT1: mejorar la comprensión de la variedad de instrumentos internacionales</p> <p><i>(Centro de coordinación: UN OLA/ CNUDMI)</i></p>	<p>GT2: fortalecer la implementación de instrumentos internacionales</p> <p><i>(Centro de coordinación: OIE)</i></p>	<p>GT3: garantizar la participación eficiente de actores interesados</p> <p><i>(Centro de coordinación: OMS)</i></p>	<p>GT4: desarrollar una mayor cultura de evaluación de las reglas y las normas de las OI</p> <p><i>(Centros de coordinación: ISO y OMA)</i></p>	<p>GT5: maximizar las oportunidades de coordinación</p> <p><i>(Centros de coordinación: BIPM, SIECA)</i></p>
--	--	--	---	--

La historia hasta ahora

Desde 2014, alrededor de 50 secretarías de las OI han trabajado juntas para fortalecer la calidad, la efectividad y el impacto de instrumentos internacionales a través de una asociación voluntaria gestionada por la OCDE:

- **Siete reuniones anuales** y sesiones de **intercambio de ideas** intermedias que fomentan el diálogo entre los representantes de las OI, los delegados de los países y los académicos.
- **Análisis de académicos y talleres** con los académicos amigos del Foro de OI, para reunir pruebas e investigaciones sobre la elaboración de instrumentos internacionales.

- **Dos estudios** sobre el panorama de OI (2015) y las prácticas de elaboración de instrumentos internacionales de las OI (2018).
- 2 de noviembre de 2016: lanzamiento de un **informe transversal** sobre cooperación regulatoria internacional: el papel de las organizaciones internacionales para fomentar mejores reglas de globalización, un balance único de las modalidades de gobernanza y de las prácticas de elaboración de instrumentos internacionales de unas 50 OI, en la sede de la OCDE.
- 10 de abril de 2019: lanzamiento de un **folleto** sobre la Contribución de las Organizaciones Internacionales a un sistema internacional basado en reglas, que arroja luz sobre las características clave del panorama de la elaboración de instrumentos internacionales y el establecimiento de las mismas, en las oficinas centrales de IFAC.
- **Estudios específicos** sobre las prácticas de gobernanza y elaboración de instrumentos internacionales de ASTM International, BIPM, FAO, OMI, ISO, OCDE, OIE, OIML, CEPE/ONU, OMS, OMC.
- **Cuatro seminarios temáticos por Internet** que proporcionan un análisis profundo e intercambio de experiencias sobre los retos y las iniciativas de la elaboración de instrumentos internacionales de las OI en respuesta a la pandemia por COVID-19. A finales de 2020 se publicó un resumen de los debates.
- Una **Declaración conjunta de las Secretarías de las Organizaciones internacionales** para seguir trabajando conjuntamente en la mejora de la calidad de la elaboración de instrumentos internacionales.

Metodología y proceso de desarrollo del Compendio de OI

Este Compendio de prácticas de las Organizaciones Internacionales: Trabajando hacia instrumentos internacionales más efectivos (Compendio de OI) se desarrolló en el contexto del Foro de OI. Se preparó con un enfoque de colaboración entre el Secretariado de la OCDE, los Centros de Coordinación del Foro de OI y las secretarías de las OI asociadas, a través de cinco grupos de trabajo específicos. 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 base para los debates. Se sometió a los comentarios del Comité de Política Regulatoria (CPR), el Foro de OI y de los académicos amigos del Foro de OI en octubre-noviembre de 2020 y en marzo-abril de 2021. El documento final es una revisión basada en los comentarios de los delegados del CPR de la OCDE, los socios de OI y los académicos amigos.

Los capítulos de este Compendio de OI incluyen una introducción, justificación, tipología, principios clave e informe de la situación en las cinco áreas del Compendio de OI (Recuadro 1) siguiendo el resumen definido en una nota del estudio conceptual analizada en noviembre de 2019 en una reunión técnica del Foro de OI y con el CPR de la OCDE [GOV/RPC/RD(2019)7]. El contenido se fundamenta en los datos recolectados a través de 2 estudios de las secretarías de OI realizados en 2015 y 2018,¹ análisis periódicos entablados 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 desde 2014.² También se basa en las lecciones de las OI individuales recolectadas a través de unas 50 plantillas de prácticas de OI detalladas presentadas por OI asociadas a lo largo de 2020. En general, el Compendio de OI está respaldado por el trabajo del CPR de la OCDE sobre el CRI analizando las prácticas para la elaboración de instrumentos internacionales de las OI.

Recuadro 1. Estructura y contenido de cada sección

Cada sección de este documento incluye los siguientes componentes:

Introducción – introduce la estructura, el contenido y los objetivos básicos de la sección, subraya su base normativa y destaca su base empírica.

Justificación – expone los argumentos para evaluar el área de interés en cuestión. En general, se destacan los beneficios esperados de la adopción generalizada de las prácticas, principios e instrumentos relevantes.

Tipología – proporciona un vistazo del panorama de los mecanismos existentes para cada área de interés como ya se señala en el Folleto sobre *La Contribución de las organizaciones internacionales a un sistema internacional basado en reglas* (OECD, 2019^[1]).

Principios clave – desarrolla los principios clave que respaldan el área de enfoque involucrada para ofrecer guías prácticas para la elaboración de instrumentos internacionales. Esta sección se basa en una serie de pruebas, incluidas las experiencias prácticas de las OI, los principios de mejores prácticas disponibles a nivel nacional y las aportaciones de los académicos afiliados.

Situación – las prácticas existentes llevadas a cabo por las OI en el área de interés aplicable identifican de qué manera se aplican los principios clave. Esto implica una amplia visión de la adopción de las prácticas relevantes en todo el Foro de OI, complementada con ejemplos ilustrativos. La sección también destaca las áreas en las que las OI tienen menos experiencia y en las que puede ser necesario adoptar nuevas medidas.

Intersecciones – a lo largo de las secciones, se establecen vínculos entre el área de interés que se analiza y las diversas dimensiones de la elaboración de instrumentos internacionales, a fin de garantizar que cada elemento no se trate de forma aislada y refleje su naturaleza mutuamente complementaria.

Lecciones aprendidas y vías a futuro – en general, la combinación de experiencias individuales de las OI, las tendencias comparativas, el trabajo analítico y los intercambios continuos dentro del Foro de OI serán de utilidad para plasmar las lecciones aprendidas y las vías a futuro para la Efectiva Generación de Normas Internacionales a lo largo del documento.

Notas

¹ Citado respectivamente a lo largo del documento como “Estudio de OI 2015” y “Estudio de OI 2018”.

² <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/a-partnership-for-effective-international-rulemaking.htm>.

Referencia

OECD (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [1]

Glosario de términos clave utilizados en el Compendio

La descripción de los términos clave que se utilizan únicamente para los fines del Compendio y sin perjuicio del significado de estos términos en organizaciones internacionales individuales del Foro de OI, incluida la OCDE, así como en sus respectivos miembros.

Cooperación regulatoria internacional (CRI) puede definirse en términos generales como “cualquier acuerdo, formal o informal, entre países para promover alguna forma de cooperación en el diseño, el monitoreo, la ejecución o la gestión *ex post* de la regulación” (OECD, 2013^[1]).

No existe una definición acordada de “**organización internacional**”. La literatura académica reconoce la diversidad de OI y ofrece varias clasificaciones basándose en las funciones, la afiliación o el propósito (OECD, 2016^[2]). Para propósitos del Foro de OI, el término se ha definido ampliamente para englobar una variedad de organizaciones, independientemente de su mandato, sector, atributos legales o naturaleza, que participan en actividades normativas; es decir, el desarrollo y la gestión de “reglas”. Estas organizaciones comparten 3 características críticas: 1) generan instrumentos internacionales, ya sean instrumentos legales, políticos o técnicos; 2) dependen de una Secretaría y 3) son internacionales en el aspecto de que incluyen “representantes” de varios países. Para el presente informe, el término de “organización internacional” se refiere a la organización compuesta de sus miembros y respaldada por una Secretaría permanente.

En línea con esta definición, el término “organización internacional” utilizado en el Foro de OI, incluso en este Compendio, cubre tres amplias categorías de entidades (OECD, 2016^[2]) (OECD, 2019^[3]):

- Organizaciones intergubernamentales (OIG) que son las clásicas OI creadas por “un tratado u otro instrumento regulado por el derecho internacional y posee(n) su propia personalidad legal internacional” (International Law Commission, 2011^[4]). Todos sus miembros son principalmente Estados y, en algunos casos, otras OIG o incluso actores no gubernamentales. Algunas pueden tener afiliación universal. Otras limitan la afiliación utilizando varios criterios, como la localización geográfica o los valores compartidos.
- Las redes transgubernamentales (RTR) difieren de las OIG en su afiliación, la base legal y la naturaleza de sus decisiones. Con frecuencia incluyen unidades especializadas de gobiernos nacionales (principalmente ministerios y agencias regulatorias), pero también actores no gubernamentales como organizaciones del sector privado o expertos técnicos. Se establecen por medio de acuerdos voluntarios entre los reguladores y se describen generalmente como “redes” debido “a sus vínculos entre pares poco estructurados” (Raustiala, 2002^[5]). Toman decisiones no jurídicamente vinculantes que dependen de agencias miembro para implementar decisiones dentro de sus respectivas jurisdicciones.
- Las organizaciones internacionales privadas de fijación de normas son generalmente organismos internacionales establecidos bajo el derecho nacional y no por medio de un tratado, lo que las diferencia de las OGI tradicionales. Su principal actividad es producir normas técnicas

internacionales. Sin embargo, vale la pena señalar que esta categoría reúne una gran variedad de OI con diferentes modelos de gobernanza, ya sea en relación con la naturaleza lucrativa o no lucrativa de la OI o la afiliación de la organización (OECD, 2016^[2]), (OECD, 2019^[6]).

Para englobar el amplio rango de documentos adoptados por las organizaciones internacionales como parte de su actividad normativa, este documento utiliza el término amplio de **instrumentos internacionales**. Estos abarcan los requisitos legales que están destinados a ser directamente vinculantes para los miembros y los requisitos jurídicamente no vinculantes que, en algunos casos, pueden tener un valor vinculante a través de la transposición en la legislación nacional o el reconocimiento en los instrumentos legales internacionales; y las declaraciones de intención o guías (OECD, 2016^[2]). Por lo tanto, esta amplia noción cubre p. ej., tratados, decisiones legalmente vinculantes, recomendaciones no legalmente vinculantes, tratados o leyes modelo, declaraciones, normas técnicas internacionales, declaraciones de intención o cualquier otra guía. En la sección 1 de este Compendio se describen con más detalle.

“Elaboración de instrumentos internacionales”: no existe una definición de “elaboración de instrumentos internacionales” acordada internacionalmente. Para los efectos del presente documento, en consonancia con el trabajo analítico dirigido por el Foro de OI en el tema desde 2014 (OECD, 2019^[6]) y en el contexto de las organizaciones internacionales, la “elaboración de instrumentos internacionales” abarca el diseño, el desarrollo, la implementación y la ejecución de los instrumentos internacionales desarrollados por las organizaciones internacionales, o por las secretarías de las organizaciones internacionales basándose en los mandatos recibidos de sus miembros, independientemente de sus efectos legales o atributos y de la naturaleza de la organización (pública o privada).

Referencias

- International Law Commission (2011), *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, Article 2(a)*. [4]
- OECD (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [6]
- OECD (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [3]
- OECD (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244047-en>. [2]
- OECD (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264200463-en>. [1]
- Raustiala, K. (2002), “The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law”, *Virginia Journal of International Law Association*, Vol. 43/1, p. 5. [5]

1

Fomentar la comprensión de la variedad de instrumentos internacionales

Este capítulo describe la variedad de instrumentos internacionales que, en conjunto, forman un ecosistema de elaboración de instrumentos internacionales. Organiza estos instrumentos en distintas “familias”, destacando las características definitorias, las ventajas y los retos de cada una. Esto proporciona una base para entender cómo se comparan e interactúan los distintos instrumentos, cómo se sitúan en la arquitectura más amplia de la gobernanza mundial y cómo se definen y adoptan en las organizaciones internacionales. La gran escala y diversidad del ecosistema de la elaboración de instrumentos internacionales puede suponer un reto para quienes pretenden utilizar los instrumentos internacionales. Este capítulo muestra los esfuerzos que las OI están realizando para aportar mayor claridad a sus instrumentos mediante definiciones y terminologías transparentes, haciéndolos accesibles en bases de datos e introduciendo procedimientos para fomentar la coherencia.

Introducción

El sistema internacional basado en reglas se caracteriza por un conjunto de instrumentos internacionales de rápido crecimiento, concebidos para ayudar a los países a afrontar sus retos políticos. Se estima que las organizaciones internacionales (OI) que han colaborado en el marco del Foro de OI (aproximadamente 50 a la fecha (véase Anexo A) han elaborado colectivamente alrededor de 70 000 instrumentos internacionales de distintas denominaciones, naturaleza y efectos legales (OECD, 2016^[1]) (OECD, 2019^[2]). Estos instrumentos son el resultado de la cooperación regulatoria internacional dentro de un escenario multilateral, siguiendo procesos de toma de decisiones específicos acordados por los miembros. Finalmente, estos instrumentos ayudan a alimentar la elaboración nacional de los países con evidencia, experiencia y enfoques coordinados internacionales. Sin embargo, en el variado panorama de las OI, las terminologías y los efectos legales de los instrumentos internacionales varían de una organización a otra. Navegar a través del ecosistema de instrumentos internacionales no es una tarea sencilla para las OI ni para sus participantes. Para los principales beneficiarios de estos instrumentos internacionales, la heterogeneidad del marco normativo internacional mantiene la imagen de una lista nebulosa de principios o reglas distantes.

Una imagen más clara de los instrumentos internacionales existentes y sus efectos legales es vital para que las OI tomen decisiones más informadas con respecto a qué instrumento desarrollar y por qué. Una tipología de las familias de instrumentos puede ayudar a las OI a coordinarse entre sí con mayor facilidad en cuanto a instrumentos conjuntos a pesar de sus diferentes contextos legales e institucionales. Esto también será de ayuda para los formuladores de políticas nacionales para navegar en el complejo panorama internacional y a utilizar diferentes instrumentos de forma más sistemática en apoyo de sus objetivos políticos nacionales.

Esta sección del Compendio de las Prácticas de las OI aporta claridad al panorama de elaboración de instrumentos internacionales a nivel mundial, sintetizando la multiplicidad de instrumentos internacionales en varios grupos o “familias” basándose en las consideraciones de anteriores trabajos analíticos realizados con OI (OECD, 2016^[1]) (OECD, 2019^[2]). Esto allana el camino hacia una consideración de sus características definitorias, beneficios y desafíos, para crear un entendimiento entre las OI, sus participantes y la comunidad más amplia de responsables políticos sobre lo que se puede esperar de un instrumento internacional específico.

Justificación

El panorama internacional está marcado por una diversidad de instrumentos y vocabulario, que reflejan un sistema de gobernanza global diverso. Una variedad de OI han emergido a través de los años para incluir a distintos participantes en la búsqueda de diferentes objetivos políticos. Cada OI se basa en su instrumento constitutivo específico y ejerce las competencias que éste le atribuye en los ámbitos de su competencia (Combacau and Sur, 2016^[3]). Un resultado de esto es que cada OI tiene sus propios procesos de toma de decisiones acordados por sus miembros y desarrolla su propio estilo de instrumentos normativos, con frecuencia diferentes tipos dentro de un amplio “ecosistema” de instrumentos normativos (OECD, 2019^[2]). En general, con excepciones limitadas, no existe un entendimiento común a través de las OI sobre las características clave y los efectos legales de diferentes instrumentos. Dado que la mayoría de los instrumentos adoptados por las OI no tienen un estatus definido de manera conjunta. El mismo término descriptivo para un instrumento puede tener diferentes características dependiendo de la organización internacional que lo desarrolle, mientras que diferentes etiquetas pueden cubrir los mismos tipos de instrumentos.

La multiplicidad de instrumentos internacionales y las diferencias de enfoque entre las OI puede generar incertidumbre y confusión en cuanto a las características clave y los efectos legales de dichos instrumentos. Los distintos tipos de instrumentos reflejan ventajas y respuestas específicas a diferentes situaciones y desafíos, y en consecuencia, varía la forma en que se desarrollan. Por ejemplo, los instrumentos internacionales legalmente vinculantes, como los acuerdos internacionales, convenios y decisiones, que pueden ser adoptados por los órganos de gobierno o de decisión de las organizaciones intergubernamentales o por grupos de negociación ad hoc (p. ej., conferencias de negociación) creados específicamente para ello. Se dirigen a los Estados, que, si se han completado los procedimientos necesarios para convertirse en parte de ellos, tendrán la obligación, en virtud del derecho internacional, de aplicarlos (OECD, 2019^[2]). Los instrumentos internacionales no vinculantes pueden utilizarse para plasmar un compromiso con los principios políticos o las mejores prácticas, pero sin crear una obligación jurídicamente vinculante de aplicarlos de manera específica. Las normas técnicas internacionales, tal y como se entienden en el presente informe,¹ suelen desarrollarse en respuesta a una necesidad específica expresada por los actores interesados a través de un enfoque ascendente y son adoptadas voluntariamente por los Estados si se perciben como necesarias (OECD, 2016^[1]).

La variedad de instrumentos internacionales puede suponer un reto para los diferentes reguladores y responsables políticos, lo que contrarresta el propio objetivo de apoyar a los países en la mejora de la buena gobernanza y sus propios procesos de elaboración de instrumentos internacionales. Los países son miembros de más de 50 OI en promedio (OECD, 2013^[4]). Los Estados y otros miembros y usuarios potenciales tienen una multiplicidad de instrumentos internacionales que entender y utilizar en sus propios contextos regulatorios. Al mismo tiempo, esta multiplicidad se basa a menudo en la historia y el funcionamiento particulares de cada organización y también puede surgir del deseo de los países de respetar estas especificidades y evitar un enfoque de "talla única". Los tratados internacionales vinculantes de los que son parte los países suelen ser bien conocidos por los gobiernos centrales y los legisladores, y a menudo son accesibles en repositorios públicos. Sin embargo, dicha información consolidada usualmente no está disponible en todos los instrumentos internacionales aplicables en diferentes sectores desarrollados por diferentes organizaciones internacionales. Además, las OI se han desarrollado orgánicamente, lo que ha dado lugar a mandatos y reglas que pueden solaparse y que no siempre son totalmente coherentes entre sí. Comprender este panorama internacional es esencial para identificar las reglas internacionales que mejor pueden abordar los desafíos nacionales y locales y comprender cómo usarlas de manera efectiva, sobre todo debido a sus diversos efectos legales. Adquirir este conocimiento puede fortalecer las capacidades de elaboración de instrumentos locales y respaldar la alineación y coordinación de los enfoques a través de los participantes (OECD, 2018^[5]). Por lo tanto, mejorar la comprensión del ecosistema de los instrumentos internacionales es fundamental para garantizar que los participantes de las OI los utilicen correctamente.

Las diferencias en la terminología utilizada con relación a los instrumentos internacionales también pueden suponer un reto para la colaboración entre las OI. En particular, estas diferencias deben tenerse en cuenta en los acuerdos sobre el uso conjunto de instrumentos, o la referencia o el respaldo a los instrumentos de otras organizaciones. Los acuerdos, definiciones y procesos comunes pueden ayudar a las OI a trabajar juntas para alcanzar objetivos comunes y superar las diferencias en los procedimientos de elaboración sin llegar necesariamente a desarrollar instrumentos conjuntos (véase el capítulo 5). La definición de los términos clave utilizados en la Colección de Tratados de la ONU,² por ejemplo, describe algunas características y propósitos generales de los tratados, convenios y declaraciones y ayuda a aclarar la forma en la que estos términos se utilizan dentro del marco de las Naciones Unidas. De manera similar, los Seis principios de las normas internacionales de la OMC/OTC enmarcan el proceso para desarrollar "normas internacionales" (dentro del entendimiento de la OMC) en diversos organismos de fijación de normas (OECD/WTO, 2019^[6]).

Tipología: familias de instrumentos

Dentro del diverso panorama de instrumentos internacionales, pueden identificarse algunos patrones en los distintos instrumentos adoptados por las OI, lo que les permite agruparse en familias amplias con características compartidas (Figura 1.1 y Tabla 1.1).³ La figura y la tabla siguientes ofrecen una visión general de las familias de instrumentos y sus características definitorias, ventajas y desafíos. Sin embargo, las modalidades y definiciones específicas pueden variar entre las OI y la tipología presentada no tiene el propósito de ser una categorización exhaustiva de cada tipo de instrumento. Existe una fluidez significativa y superposiciones entre las familias. Los instrumentos internacionales forman un continuo más que una serie de categorías distintas. Por ejemplo, los tratados y convenios pueden complementarse con instrumentos de incentivo, instrumentos de apoyo o instrumentos de política, y las normas técnicas internacionales pueden servir de base para la elaboración de tratados y convenios.

Figura 1.1. Familias de instrumentos internacionales desarrollados por organizaciones internacionales



Tabla 1.1. Familias de instrumentos: definición de características, beneficios y desafíos

	Definición de características	Beneficios	Desafíos
Tratados y convenciones	“Un acuerdo internacional celebrado entre Estados por escrito y regido por un derecho internacional, ya consiste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su designación particular” (Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969). Sujeto a definición y entendimiento común, sus disposiciones son legalmente vinculantes, negociadas por los Estados directamente o bajo la supervisión de una OI.	Generan altos niveles de cumplimiento, siguen los procesos establecidos de participación, implementación y evaluación y garantizan una transparencia significativa, que en su totalidad aumentan la predictibilidad del ambiente regulatorio a través de las fronteras.	El proceso de creación intenso en recursos requiere un importante capital político, puede ser desproporcionado en relación con el reto abordado, encontrar el equilibrio adecuado entre la uniformidad y la flexibilidad para adaptarse a las circunstancias nacionales, garantizar la disponibilidad de mecanismos de actualización para que las reglas sigan siendo pertinentes, los procedimientos nacionales para que los países se conviertan en Partes de un tratado multilateral podrían ser largos (proceso de ratificación).

	Definición de características	Beneficios	Desafíos
Instrumentos prescriptivos (p. ej. decisiones, resoluciones, directivas)	Instrumentos con disposiciones legalmente vinculantes, que son adoptadas dentro del marco por OI (generalmente OIG), por mediación de organismos de gobernanza o tomadores de decisiones compuestos de Estados Miembros de OI (OCDE, 2019). Requiere la transposición y la ejecución para cumplir con el compromiso internacional.	Se pueden adaptar a los contextos locales siempre que se alcancen los objetivos de la regulación, atraen la legitimidad asociada al cumplimiento de la obligación internacional.	Los miembros responsables de la implementación; dificultades de monitoreo/evaluación debido a las diferencias en los procesos de transposición e implementación; posible resistencia por parte de los implementadores.
Acuerdos de reconocimiento mutuo	Reconocimiento de equivalencia de las decisiones legales, normas y estándares, los procedimientos de cumplimiento y certificación, y productos y los requisitos de productos y de otro tipo entre jurisdicciones. Dependiendo de su naturaleza, pueden ser legalmente vinculantes (con frecuencia ARM gubernamentales bilaterales) y no vinculantes (con frecuencia ARM multilaterales).	Se preservan marcos regulatorios, bajos costos de transacción iniciales, responsabilidad localizada.	Requieren una importante confianza mutua, costos de transacción a largo plazo para supervisar los cambios regulatorios
Instrumentos de política (p. ej. políticas, declaraciones, comunicados)	Expresan el compromiso político/la declaración de intenciones sobre un tema determinado, no son vinculantes.	Proporciona una dirección estratégica global, guía las acciones de miembros, establece una agenda compartida.	Falta de aplicabilidad dirigida a ciertas áreas/sectores políticos
Instrumentos de incentivo (p. ej. leyes modelo, guías legislativas, mejores prácticas, guías, códigos de práctica)	Fomentan ciertos comportamientos, publican guías detalladas, no vinculantes.	Portan peso normativo, utilizan un amplio rango de experiencias para desarrollar instrumentos, flexibilidad de ajustarse a circunstancias locales, menos intensivas en recursos.	Su naturaleza no vinculante puede limitar o alterar el cumplimiento/la adherencia/la implementación.
Normas técnicas	Los instrumentos que pertenecen a esta familia tienden a desarrollarse "en respuesta a una necesidad en un área particular expresada por los actores interesados a través de un enfoque ascendente" (OCDE, 2016). Se refieren a ciertas Organizaciones, aunque no todas, como "normas internacionales" de acuerdo con el Comité de OTC de OMC, Decisión sobre principios para el desarrollo de normas internacionales, guías y recomendaciones.	Aprovechan conocimiento especializado, producen racionalización administrativa y ganancias económicas, fomentan un sentido de propiedad a través de un enfoque ascendente.	Requieren actualización más frecuente que otros instrumentos de política, la naturaleza especializada y la terminología pueden reducir el alcance.
Instrumentos de apoyo	Facilitan la implementación de los instrumentos normativos adoptados por las OI (OCDE, 2019).	Unen instrumentos de política con modos de implementación práctica.	Pueden dejar espacio suficiente para la discreción de los miembros o ser de aplicabilidad limitada para contextos particulares.

Fuente: Elaboración propia del autor.

Estado actual de la variedad de instrumentos internacionales

El panorama normativo internacional actual

Variedad de instrumentos internacionales

Las OI adoptan un amplia variedad de instrumentos internacionales con un valor normativo externo. Aunque los enfoques para la elaboración de instrumentos internacionales varían a través de las OI y la capacidad de diseñar y desarrollar un instrumento internacional depende de sus respectivos mandatos, en el panorama normativo internacional más amplio se pueden identificar las siguientes categorías de instrumentos internacionales (OECD, 2016_[1]) (OECD, 2019_[2]):

- *Instrumentos que son jurídicamente vinculantes* que son directamente vinculantes para las partes contratantes ya sea a través de su firma o de la ratificación dependiendo de las disposiciones del instrumento (p. ej. tratados y convenios, acuerdos, decisiones y otras formas de instrumentos prescriptivos);
- *Instrumentos que no son jurídicamente vinculantes* cuya naturaleza o redacción no tienen el propósito de ser jurídicamente vinculantes.
 - Cuando los Estados transponen estos instrumentos (o algunas de sus disposiciones) a la legislación nacional o los reconocen en instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes, como los tratados, los instrumentos o las disposiciones pertinentes adquieren un valor jurídicamente vinculante (p. ej., acuerdos de reconocimiento mutuo, leyes modelo, guías legislativas).
 - Declaraciones de intención o guías cuyo objetivo está orientado específicamente en fomentar ciertas conductas y reunir experiencias, o enmarcar prioridades y expresar compromisos (p. ej. declaraciones, guías, mejores prácticas).

Cabe destacar que el uso proporcional de los instrumentos jurídicamente no vinculantes sobre los jurídicamente vinculantes ha aumentado, y sigue haciéndolo (OECD, 2016_[1]) (OECD, 2019_[2]). Esto es aún más cierto cuando todas las OI que adoptan instrumentos jurídicamente vinculantes también adoptan instrumentos no vinculantes (OECD, 2016_[1]).

La variedad de instrumentos también está presente dentro de las OI individuales. La mayoría de las OI adoptan diferentes tipos de instrumentos, que pueden ir desde uno solo (p. ej. normas internacionales ASTM) hasta 16 tipos de instrumentos (Estudio de OI 2018) (OECD, 2016_[1]). La selección y el uso de diferentes instrumentos son sistemáticos para ciertas OI, pero para otras son simplemente el resultado de la práctica diaria y de procesos ad hoc. El grado de sistematización depende frecuentemente de las características de sus miembros, los arreglos de gobernanza, las áreas de elaboración, los mandatos de financiamiento y los objetivos organizacionales de las OI. Por ejemplo, las organizaciones intergubernamentales (OIG) adoptan una gama más amplia de instrumentos que las organizaciones internacionales privadas de fijación de normas – que se enfocan principalmente a emitir normas técnicas internacionales – y las redes transgubernamentales de reguladores (TGN), que por lo general desarrollan documentos de mejores prácticas y guías (OECD, 2016_[1]) (Abbott, Kauffmann and Lee, 2018_[7]). Con excepción de los tratados, que se definen bajo el derecho internacional y en especial la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,⁴ no existe una denominación y/o definición común de los diversos instrumentos internacionales elaborados por las OI. Esta variedad se refleja en los múltiples términos utilizados por las OI para calificar el mismo tipo de instrumento, y en el hecho de que una sola etiqueta puede cubrir instrumentos con diferentes atributos (OECD, 2016_[1]).

Por ejemplo, el término "recomendación" suele entenderse de forma muy diferente entre las OI. Si bien pueden identificarse algunos puntos en común, las recomendaciones se utilizan con mayor frecuencia como instrumentos jurídicamente no vinculantes, que encarnan características de diferentes "familias" de

instrumentos por parte de las distintas OI (Figura 1.1), ya sean instrumentos de política, de incentivo o de apoyo (Recuadro 1.1).

Más allá de las definiciones proporcionadas por el derecho internacional, las propias OI no definen necesariamente sus instrumentos. Algunas veces se basan en los textos de documentos fundacionales, o siguiendo la práctica a través del tiempo para desarrollar una comprensión (Estudio sobre OI 2018). Debido a esta ausencia de definiciones a nivel internacional y a nivel de las OI individuales, no ha existido una tipología generalmente aceptada de los instrumentos internacionales de las OI a la fecha.

Recuadro 1.1. Diversidad en la definición de las recomendaciones en las OI: ejemplos seleccionados

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) hace referencia a las ‘**recomendaciones de políticas estratégicas**’ (APEC, 2020^[8]), las cuales establecen metas e iniciativas globales y son emitidas por comités y grupos de trabajo para los líderes del APEC.

El Consejo de Ministros del **Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA)** puede publicar **recomendaciones** que no son vinculantes (Artículo 10(1) y 10(5) del Tratado del COMESA (COMESA, 2000^[9]).

Las [Recomendaciones](#) de la **Organización Internacional del Trabajo (OIT)** (ILO, 2020^[10]) proporcionan guías y no están sujetas a ratificación por parte de los Estados Miembros de la OIT. Aunque algunas recomendaciones son independientes, la gran mayoría funcionan como instrumentos complementarios de uno o varios convenios adoptados simultáneamente o con anterioridad. Cumplen diversas funciones, como centrarse en un aspecto concreto del tema no cubierto por el convenio, ofrecer un nivel de protección más elevado, elaborar propuestas para apoyar a los participantes de la OIT en la aplicación del convenio al que acompañan, o proporcionar orientaciones dirigidas específicamente a los empleadores y los trabajadores (que son actores no estatales y que por lo tanto, no asumen directamente obligaciones bajo el derecho internacional, p. ej. en los auspicios del Diálogo Social). Aunque el contenido de las Recomendaciones es no vinculante, pueden generar obligaciones de notificación para los Estados Miembros (Artículo 19, párrafo 6(d) de la Constitución de la OIT). Esto tiene el propósito de incrementar el cumplimiento al recordar a los Miembros los convenios y las recomendaciones no implementadas. A la fecha, la OIT ha adoptado un total de 206 recomendaciones.

La **Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV)** elabora y difunde **recomendaciones** que funcionan esencialmente como documentos de mejores prácticas, tal como es el caso de las *Recommendations for Liquidity Risk Management for Collective Investment Schemes* [Recomendaciones para la gestión del riesgo de liquidez para los esquemas de inversión colectiva] (IOSCO, 2018^[11]).

La **Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN)** define las [recomendaciones recommendations](#) (IUCN, 2020^[12]) como solicitudes y llamamientos a la acción y al cambio, basados en decisiones formales de los Miembros, y dirigidos a otros organismos, a terceros o al mundo en general. Sin embargo, es importante señalar que no parece haber una definición oficial, a nivel de organización, explícita a este respecto.

La **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)** (OECD, 2020^[13]) define las **recomendaciones** como “instrumentos legales de la OCDE que no son jurídicamente vinculantes pero cuya práctica les otorga una gran fuerza moral dado que representan la voluntad política de los Adherentes. Existe la expectativa de que los Adherentes harán todo lo posible para implementar plenamente una recomendación. Por consiguiente, los miembros que con frecuencia no buscan hacerlo se abstienen cuando se adopta una recomendación, aunque esto no se requiere en términos

legales”. Hoy en día están en vigor 170 Recomendaciones de la OCDE y la autoridad para llevar a cabo esta acción se fundamenta en el Artículo 5(b) de la Convención de la OCDE.

Las [Recomendaciones](#) de la **Organización Internacional de Metrología Legal (OIML)** (OIML, 2020^[14]) se designan como reglamentos modelo que establecen las características metrológicas exigidas a determinados instrumentos de medición y que especifican los métodos y el equipo para verificar su conformidad. Los Estados Miembros de la OIML están moralmente obligados a implementar estas recomendaciones en la mayor medida posible. Como instrumento principal de la OIML, hasta la fecha se han publicado 147 Recomendaciones.

La **Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)** se refiere a las **recomendaciones** como instrumentos legales que contienen principios que guían la adopción de futuros “actos administrativos” vinculantes; es decir, resoluciones, regulaciones y acuerdos ([Art. 55.4 del Protocolo de Guatemala](#) (SIECA, 1993^[15]). Las Recomendaciones son no vinculantes y no generan deberes u obligaciones específicos, pero se espera que sus principios sean observados.

La **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)** aborda las **recomendaciones** como documentos que proporcionan asesoría, información técnica y experiencia para fomentar la implementación de la Convención, el Protocolo de Kioto y el Tratado de París. Estas son elaboradas por órganos subsidiarios y, en algunos casos, por órganos constituidos, que informan a su respectivo órgano rector y permanecen bajo su autoridad y orientación. Las [Recomendaciones del Comité Permanente de Finanzas](#) (UNFCCC, 2016^[16]) proporcionan un ejemplo ilustrativo de esto.

Las [normas](#) de la **Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)** se presentan como recomendaciones (WIPO, 2020^[17]) y se dirigen a los Estados y las OI, en particular a sus oficinas de propiedad industrial nacionales o regionales, a la Oficina Internacional de la OMPI, y a cualquier otra institución nacional o internacional interesada en la documentación de propiedad industrial. Bajo la [Agenda de Desarrollo](#) de la Organización, la OMPI adoptó 45 Recomendaciones en 2007 (WIPO, 2007^[18]). Estas cubrieron asistencia técnica y generación de capacidades; establecieron normas, flexibilidades, políticas públicas y dominio público; transferencia de tecnología, TCI y acceso al conocimiento; evaluación, valoración y estudios de impacto; temas institucionales, incluyendo mandato y gobernanza; y otros tópicos.

Fuente: Estudio sobre OI 2018, elaboración del autor basándose en los datos de las OI.

Sin embargo, considerando los instrumentos internacionales de manera holística, existe una complementariedad entre los diferentes tipos de instrumentos, formando un “ecosistema de instrumentos”. En este sentido, algunos instrumentos pueden considerarse como “primarios”, en el sentido de que proporcionan un amplio marco de operación (con frecuencia tratados y convenios), mientras que otros instrumentos pueden considerarse “secundarios” o “accesorios de un instrumento primario”. Estos últimos preparan el terreno *ex ante* (por ejemplo creando un impulso político a través de declaraciones) o apoyan la implementación *ex post* (es decir, a través de “instrumentos de apoyo”) (Recuadro 1.2).

Aunque todas las familias de instrumentos se utilizan de forma generalizada, las que no son jurídicamente vinculantes (p. ej. instrumentos de política, instrumentos de incentivo, normas técnicas internacionales e instrumentos de apoyo) tienden a utilizarse con mucha más frecuencia que los jurídicamente vinculantes. Esto puede explicarse por el hecho de que las familias de instrumentos no jurídicamente vinculantes suelen ser emanaciones de tratados o instrumentos prescriptivos que establecen el núcleo fundacional de las obligaciones jurídicamente vinculantes (OECD, 2016^[1]).

Recuadro 1.2. Ejemplos de la interacción entre los instrumentos internacionales primarios y secundarios

El Artículo 6 de la [Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal](#) (OECD, 2011^[19]), desarrollado conjuntamente por la **OCDE** y el **Consejo de Europa**, exige que las autoridades competentes de las Partes del Convenio acuerden de manera mutua el alcance del intercambio automático de información y el procedimiento que debe cumplirse. Para apoyar la implementación de la disposición, la OCDE ha desarrollado dos acuerdos de autoridades competentes multilaterales: el [Acuerdo entre Autoridades Competentes Multilateral sobre intercambio de Informes por países](#) (OECD, 2020^[20]) para el intercambio de informes por países y el [Acuerdo entre Autoridades Competentes Multilateral sobre intercambio de información automático sobre cuentas financieras](#) (CRS, 2020^[21]) para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras.

Adoptado en 1979, el [Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia \(CLRTAP\)](#) de la **Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU)** (OECD, 2019^[22]) (OECD; UNECE, 2016^[22]) (UNECE, 1979^[23]) fue precedido por las declaraciones políticas de dos eventos internacionales clave que ayudaron a crear un impulso político para las soluciones multilaterales de los problemas ambientales: la Declaración de Estocolmo de 1972 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente humano y el Acta Final de 1975 de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa llevada a cabo en Helsinki. Desde su adopción, el Convenio ha pasado por diferentes etapas incluyendo la adopción de siete protocolos firmados entre 1985 y 1999 en los que se abordan los principales contaminantes atmosféricos. Una serie de documentos de orientación adoptados junto con los protocolos proporcionan vías para garantizar la aplicación y el cumplimiento del CLRTAP.

Las Partes de la [Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE](#) (OECD, 1997^[24]) han acordado implementar nuevas medidas que reforzarán sus esfuerzos para prevenir, detectar e investigar el cohecho extranjero con la adopción de la [Recomendación para combatir el cohecho de servidores públicos en transacciones comerciales internacionales](#) por el Consejo de la OCDE (OECD, 2009^[25]).

La **SIECA** clasifica sus instrumentos en tres grandes grupos. Estos incluyen [Leyes principales u originarias](#) (SIECA, 2020^[26]), que incluyen tratados constitutivos de la comunidad económica-política centroamericana, operando dentro del marco institucional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Estos se ven respaldados por el [Derecho complementario](#) (SIECA, 2020^[26]), que significa tratados internacionales que desarrollan las disposiciones del Derecho principal, así como [Derecho derivado o Actos administrativos](#) (SIECA, 2020^[27]), que son decisiones que emanan de los órganos regionales que son directamente aplicables y vinculantes para los estados miembros.

El [Reglamento de Radiocomunicaciones \(RR\)](#) de la **Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)** (ITU, 1995^[28]) es adoptado por las Conferencias Mundiales de Radiocomunicaciones y se complementa con las Reglas de procedimiento (RoP) que son adoptadas por el Consejo del Reglamento de Radiocomunicaciones. Las Recomendaciones del UTI-R pueden incorporarse por referencia en el RR, según corresponda.

La [Convención de las Naciones Unidas sobre Acuerdos de Transacciones Internacionales resultantes de la mediación](#), (la “Convención de Singapur sobre Mediación”, adoptada en 2018) es un ejemplo de un instrumento primordial de la **Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI)**. Su uso en la práctica se ve respaldado a través de la promulgación nacional de la [Ley modelo de la CNUDMI sobre mediación comercial internacional y acuerdos de transacción internacionales resultantes de la mediación](#), 2018 (que enmienda la Ley modelo sobre la Conciliación

Comercial Internacional, 2002). La Convención de las Naciones Unidas sobre la utilización de las Comunicaciones Electrónicas en Contratos Internacionales (Nueva York, 2005), que prosiguió a la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Firmas Electrónicas (2001) y la Ley Modelo de la CNUDMI sobre Comercio Electrónico (1996), convirtieron las disposiciones de instrumentos de incentivo no vinculantes en un acuerdo internacional (y vinculante).

Fuente: elaboración del autor basándose en las plantillas de práctica de las OI y los datos de las OI.

Variedad de procesos de elaboración

El proceso para desarrollar y adoptar instrumentos suele variar de una organización a otra (OECD, 2016_[1]) (OECD, 2019_[2]). La heterogeneidad de los instrumentos internacionales y de los procesos de elaboración se explica en parte por la diversidad de los tipos de OI y de sus actividades, por la evolución del entorno de las organizaciones internacionales y por la evolución de las circunstancias mundiales (OECD, 2019_[2]).

Tratados, instrumentos prescriptivos e instrumentos de política, como recomendaciones y declaraciones políticas, así como instrumentos de incentivo tales como leyes modelo, son adoptados principalmente por las OIG y las secretarías de convenios (OECD, 2016_[1]). Las normas técnicas internacionales suelen ser elaboradas por organizaciones internacionales privadas de fijación de normas que tienden a enfocarse en dichos instrumentos. Sin embargo, varias OIG de composición abierta también elaboran este tipo de normas (p. ej. IAEA, OMM) (OECD, 2016_[1]).

Estos procesos de elaboración también muestran variaciones sustanciales dentro de las propias organizaciones (OECD, 2019_[2]) (Estudio sobre OI 2018). Por una parte, las OIG y las secretarías de los convenios adoptan una gran variedad de instrumentos. Por otro lado, las RTR y las organizaciones privadas e internacionales de fijación de normas tienden a adoptar menos familias de instrumentos (OECD, 2016_[1]). Esto puede atribuirse generalmente a los diversos mandatos de los diferentes tipos de OI. Mientras que los temas que abarcan las OIG son de naturaleza amplia, las actividades de las RTR se centran en el intercambio de información, la publicación de mejores prácticas y la elaboración de guías, los organismos internacionales privados de fijación de normas (como es lógico) elaboran normas técnicas internacionales.

Desafíos que plantea la variedad de instrumentos internacionales

La variedad de instrumentos internacionales, junto con el enorme volumen de dichos instrumentos en la actualidad (que supera los 70 000) (OECD, 2016_[1]), puede suponer un reto para quienes deseen navegar por el del panorama normativo internacional. Las autoridades que regulan a nivel nacional pueden tener dificultades para identificar los instrumentos internacionales existentes en su ámbito de trabajo y, por tanto, para hacer uso de ellos. Los países tienden a contar con repositorios de los tratados de los que son parte, pero rara vez -si es que alguna vez- poseen repositorios más amplios de todos los instrumentos internacionales que existen en los diferentes sectores y que podrían aplicarse a ellos (OECD, 2018_[29]) (OECD, 2020_[30]) (OECD, 2016_[1]).

Según la encuesta de OI 2018, 19 OI cuentan con procesos para desarrollar, adoptar o revisar instrumentos que surgen de la práctica real,⁵ y tres OI⁶ no siguen ningún proceso específico (OECD, 2019_[2]). La falta de procesos claros preestablecidos para desarrollar y adoptar instrumentos internacionales puede generar incertidumbres adicionales, incluso para las propias OI, debido a la menor visibilidad y previsibilidad de los pasos sucesivos del proceso.

La variedad de terminología utilizada y los enfoques seguidos también da lugar a diferencias en los efectos legales y la correspondiente incertidumbre para los miembros en cuanto a qué proceso se aplica a su uso, adopción y posible transposición en las jurisdicciones nacionales. Los tratados y convenios suelen seguir

un procedimiento bien establecido de firma, ratificación y entrada en vigor, previsto en particular en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (UN, 1969^[31]). Por otro lado, el hecho de que un tratado pase automáticamente a ser vinculante a nivel nacional una vez que ha entrado en vigor a nivel internacional, o de que se requiera una legislación nacional de transposición, es una cuestión que varía según las legislaciones nacionales. El proceso es mucho menos claro en el caso de otros instrumentos internacionales, sobre todo los de carácter voluntario, como los instrumentos de política, los de incentivo, normas técnicas internacionales e instrumentos de apoyo. Los resultados de una encuesta entre los miembros de la OCDE confirmaron recientemente que la mayoría no tiene un enfoque estandarizado para incorporar los instrumentos internacionales, que no sean tratados o convenios, en la legislación nacional (OECD, 2018^[32]).

Esfuerzos de las OI para aportar más claridad al panorama normativo internacional

Las OI han incrementado sus esfuerzos para ofrecer una mayor claridad sobre los tipos de instrumentos que emiten y sus correspondientes procesos de elaboración a sus miembros, así como al público en general. Estos incluyen bases de datos generales sobre todos sus instrumentos disponibles en una sola fuente para facilitar el acceso a su marco normativo (Recuadro 1.3). Algunas OI también proporcionan información sobre la situación de los instrumentos legales, lo que contribuye a la previsibilidad general del marco normativo internacional (Recuadro 1.3).

Las OI también han puesto en marcha diferentes procedimientos para ayudar a fomentar la coherencia dentro de su marco normativo general. Algunas OI han desarrollado procedimientos que se aplican a todo el corpus de instrumentos (p. ej. IEC), mientras que otras cuentan con mecanismos específicos de coherencia (p. ej. IFAC, UICN). Algunas OI prescriben una duración específica para el desarrollo y la adopción de instrumentos internacionales, más allá de la cual debe presentarse una solicitud formal (p. ej. OIT, Recuadro 1.3). Esto fomenta el desarrollo eficiente de los instrumentos de las OI.

La variedad de procesos de elaboración y lo que durante mucho tiempo han parecido marcos normativos estrictos han demostrado su flexibilidad en el contexto de COVID-19. El intercambio de experiencias entre las OI, en particular en el marco de una serie de seminarios en línea sobre COVID-19 y la elaboración de instrumentos internacionales, ha destacado los desafíos compartidos confrontados a pesar de las diferentes estructuras y procedimientos de gobernanza y ha destacado los beneficios del aprendizaje mutuo para mejorar la flexibilidad y la resiliencia de la elaboración de instrumentos internacionales (OECD, 2019^[2]). Las OI suelen operar bajo estrictos marcos normativos que establecen mandatos a largo plazo y están habilitados por modalidades de gobernanza y prácticas de toma de decisiones que dependen en gran medida de las interacciones directas entre diferentes actores. Estas interacciones y procedimientos se vieron fuertemente impactados durante la pandemia de COVID-19, con medidas de confinamiento y restricciones de viaje.

Garantizar la continuidad de las actividades normativas se convirtió en uno de los principales retos a los que se enfrentaron las OI durante la crisis del COVID-19 (OECD, 2020^[33]). Si bien pocas organizaciones tenían experiencia en la toma de decisiones de manera remota, la mayoría de las OI lograron confiar en sus marcos normativos existentes para cambiar a las operaciones remotas y adaptar sus procedimientos de elaboración (Recuadro 1.5). Es probable que la digitalización de las actividades de elaboración de algunas OI siga vigente después de la pandemia. En el futuro, las OI se beneficiarían de intensificar los esfuerzos para garantizar que sus marcos y reglas de procedimiento sean adecuados para las operaciones remotas, incluidas las actividades normativas, y aprovechar el potencial de estos cambios para mejorar sus prácticas de reglamentaciones.

Recuadro 1.3. Ejemplos de bases de datos en línea de instrumentos internacionales

El [sitio web](#) de la **Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM)**¹ (BIPM, 2021_[34]) incluye textos oficiales (p. ej. Convención del Metro, Convención sobre la Concesión, y Acuerdo de Sede) y explicativos (p. ej. Compendio y Notas), disponibles en inglés y francés. Las resoluciones de la Conferencia General de Pesas y Medidas (CGPM), Decisiones y Recomendaciones del Comité Internacional de Pesas y Medidas (CIPM), “normas técnicas internacionales” (el Sistema Internacional de Unidades, SI y el Tiempo universal coordinado, UTC), ARM de CIPM (Acuerdo de Reconocimiento Mutuo), los documentos relacionados y la base de datos de comparación clave de la BIPM (KCDB), guías de Metrología (Vocabulario Internacional de Metrología, VIM y Guía para la Expresión de la Incertidumbre de Medida, GUM) mantenidos y promovidos por el Comité Conjunto para las Guías en Metrología (JCGM), un listado reconocido de materiales de referencia de mayor orden disponibles, procedimientos de medición y laboratorios de medición mantenidos por el Comité Conjunto para Trazabilidad en Medicina Laboratorial (JCTLM), y Declaraciones conjuntas, MoU y acuerdos con socios miembros.

El [Manual de Pronunciamientos Internacionales de Contabilidad del Sector Público](#) de la **Federación Internacional de Contadores (IFAC)** (IFAC, 2021_[35]) constituye un informe anual, disponible de forma gratuita y pública en el sitio web de la organización, que contiene el conjunto de normas elaboradas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB). La edición más reciente se proporciona en inglés y español y contiene un Marco Conceptual para la Información Financiera con Propósito General de las Entidades del Sector Público.

La **Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios (ILAC)** publica en su [sitio web](#) (ILAC, 2020_[36]) los requisitos para sus miembros, guías y materiales promocionales para los actores interesados y comunicados y MoU con los socios miembros.

La [Base de datos de resoluciones y recomendaciones de la UICN](#) (IUCN, 2020_[12]) ofrece una plataforma para que cualquier constituyente de la UICN informe sobre las actividades que ha emprendido para la aplicación de una resolución o recomendación adoptada por la Afiliación. A cada resolución y recomendación derivada del más reciente Congreso Mundial de la Naturaleza se le asigna un centro de contacto de la secretaría para sintetizar todas las actividades que se llevan a cabo en la Unión. Los usuarios pueden buscar los instrumentos de la UICN por código, título, tipo, el Congreso y la Asamblea General en que se adoptó, el ámbito geográfico y la situación de cada país.

El [Compendio de Instrumentos Legales de la OCDE](#) (OECD, 2020_[37]) ofrece los textos de todos los instrumentos legales desarrollados dentro del marco de la OCDE desde 1961, incluyendo los instrumentos derogados, junto con la información sobre el proceso para su desarrollo e implementación, así como la adhesión por parte de los no miembros. También está disponible un folleto descargable que recopila esta información para cada instrumento. El Compendio está disponible al público general y lo mantiene la Dirección de Asuntos Legales de la OCDE.

La totalidad de las **publicaciones de la OIML**, incluidos los **Documentos de Recomendaciones Internacionales, Vocabularios** y otras publicaciones relevantes, [están disponibles sin costo alguno en el sitio web de la OIML](#) (OIML, 2020_[14]). Las versiones actuales y reemplazadas se encuentran disponibles en inglés y, en la mayoría de los casos, en francés. La interfaz en línea también proporciona una breve definición del tipo y el propósito de cada instrumento internacional desarrollado por la organización. También se pusieron disponibles [traducciones a otros idiomas](#) (OIML, 2020_[38]) enviadas por los Estados Miembros de la OIML o los Miembros correspondientes; a la fecha esto incluye árabe, chino, alemán, persa, polaco, portugués, ruso, serbio, español y ucraniano. Antes de convertirse en una publicación oficial de la OIML, también se pueden consultar en línea varios borradores.

El [sitio web de la SIECA](#) (SIECA, 2020^[39]) incluye todos los instrumentos legales del Proceso de Integración Económica Centroamericana. Estos se distinguen por el tipo de instrumento (Tratados, Actos administrativos, Resoluciones), así como los que se encuentran en proceso de desarrollo. Cada sección contiene una breve descripción del tipo de instrumento, su función y su procedimiento de adopción. Existen interfaces tanto en inglés como en español, pero los textos legales se encuentran disponibles únicamente en español.

La [página web de Colección de Tratados](#) de las **Naciones Unidas (ONU)** (UN, 2020^[40]) proporciona acceso a todos los tratados internacionales consignados en la Secretaría General de las Naciones Unidas, cuya búsqueda se puede realizar por tema y con información sobre el estatus de la firma y ratificación de los tratados. También ofrece orientación e instrumentos modelo para ayudar a los países en su proceso de ratificación, aceptación, aprobación o presentación de reservas o declaraciones a dichos tratados.

La **CNUDMI** [promulga y publica textos](#) para su descarga gratuita, proporciona una visión general consolidada y actualizada de su uso a nivel nacional, y ofrece orientación general y específica sobre su adopción, uso e interpretación (UNCITRAL, 2020^[41]). Las publicaciones se encuentran disponibles en los 6 idiomas oficiales de la ONU (árabe, chino, inglés, francés, ruso, y español). A través de la [Base de datos de textos de Jurisprudencia de la CNUDMI \(CLOUT\)](#) (UNCITRAL, 2020^[42]), la Secretaría también ha establecido un sistema para recolectar y difundir información, por lo general, abstractos de jurisprudencia y textos completos de juicios, sobre decisiones de los tribunales y adjudicaciones arbitrales que interpretan los textos legales de la CNUDMI, incluidos Convenios y Leyes modelo.

La publicación del [Estatus de los Instrumentos Legales de la OMC](#) (WTO, 2020^[43]) ofrece una visión general periódica, consolidada y accesible en formato digital de las principales novedades en relación con los instrumentos de los tratados de la organización. La edición actual incluye información sobre las adhesiones a la OMC, las enmiendas de tratados, las certificaciones y las actas con relación a los bienes y servicios de los Miembros de la OMC y programas de GPA dado que la edición previa se publicó en 2015.

1. Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM).

Fuente: elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI y el Estudio sobre OI 2018.

Recuadro 1.4. Procedimientos que fomentan la congruencia dentro de las OI: ejemplos

De conformidad con el **Artículo 10.6.1 – Coordinación con otros Comités** dentro de las [Regulaciones](#) de la **Sociedad Americana para Pruebas y Materiales (ASTM Internacional)** (ASTM International, 2020^[44]), los comités tienen instrucciones de mantener una representación de enlace y cooperación con otros comités cuando existan intereses mutuos o conflictos potenciales. Cuando se les solicite, los comités también proporcionarán revisiones de sus normas a los comités relacionados o interesados o a aquellos que tengan una experiencia particular en ciertas secciones de las normas.

La **Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)** tiene el mandato de actualizar las referencias cruzadas entre los textos existentes después de cada Conferencia de las Partes (COP) (CITES, 2012^[45]). Si se requieren cambios sustanciales, existen procedimientos a través de los cuales la Secretaría puede dirigirlos a la atención de las Partes, ya sea al comité permanente o la COP, dependiendo del contenido.

El [Consejo de Gestión de Normalización \(SMB\)](#) (IEC, 2020^[46]) de la **Comisión Electrotécnica Internacional (IEC)** emite [normas horizontales](#) para garantizar la coherencia en todo el corpus de documentos de estandarización y evitar la duplicación o la contradicción de requisitos.

La **IFAC** ha desarrollado requisitos tanto de estructura como de contenido que deben seguirse al desarrollar los acuerdos y las normas. Además, se realiza una revisión periódica posterior a la implementación de las normas (IFAC, 2013^[47]) y una revisión estructural por parte de los Consejos de fijación de normas (SSB) para fomentar la coherencia.

La **UICN** ha instaurado mecanismos para garantizar la coherencia entre los mismos tipos de instrumentos a lo largo del tiempo. En el caso de las resoluciones y recomendaciones, cuando se presentan mociones para desarrollar dichos instrumentos, los Miembros deben determinar si ya existen recomendaciones o resoluciones que cubran el tema propuesto para no duplicar el trabajo. A lo largo de los años, los Miembros han adoptado una serie de importantes resoluciones que contribuyen a garantizar la coherencia, incluida una que estipula que en casos de incoherencia, prevalece el último instrumento adoptado. Además, en 2016 los Miembros de la UICN adoptaron la [Resolución WCC/2016/Res/001](#) (IUCN, 2016^[48]) que puso en marcha un mecanismo según el cual el Consejo de la UICN tiene que revisar todas las resoluciones y recomendaciones existentes adoptadas desde 1948 y retirar los instrumentos que ya se han aplicado, han quedado obsoletos, han caducado o han sido sustituidos. Esto garantiza la coherencia de todas las resoluciones/recomendaciones existentes adoptadas a lo largo del tiempo.

Dentro del **marco de la OIT**, se ha establecido una duración determinada para la elaboración y adopción de los instrumentos de la organización. Esta duración debe respetarse, pero se prevé cierta flexibilidad. Al desarrollar un proyecto, los comités tienen que informar a la secretaría central sobre si el proyecto durará 18, 24, 36 o 48 meses. Con la excepción de la vía de 48 meses, si algún proyecto supera el periodo establecido, pasará a la siguiente vía. Si un proyecto necesita más de 48 meses para desarrollarse, el comité presentará una solicitud formal de prórroga. El Consejo de Gestión Técnica puede decidir aprobar o denegar la solicitud de prórroga. Se anima a los comités a ceñirse a los plazos que establezcan.

Fuente: elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI, Estudio sobre OI 2018 y datos de las OI.

Recuadro 1.5. Girando hacia la toma de decisiones remota durante la crisis por COVID-19

Antes de la crisis por COVID-19, solo unas cuantas OI contaban con una experiencia avanzada en la toma de decisiones vía remota. Con frecuencia, estas eran OI con una afiliación grande que mostraba una toma de decisiones virtual para facilitar la participación. Por ejemplo, **ASTM International** depende de un conjunto de herramientas en línea para permitir la participación de más de 30,000 miembros en las actividades de fijación de normas de 148 comités técnicos, incluyendo mecanismos para votaciones virtuales. De manera similar, las actividades de fijación de normas realizadas por la **Organización Internacional de Normalización (ISO)** ofrecen la posibilidad de emitir votos por correspondencia utilizando un sistema de votación en línea y formar parte de las reuniones por medio de WebEx. El sistema de votación en línea es un recurso clave para facilitar la toma de decisiones en la ISO y fomentar la mayor participación generalizada posible.

De frente a la crisis por COVID-19, las OI tuvieron un gran éxito al cambiar a operaciones virtuales. En ocasiones, el cambio requirió que las OI dependieran de instrumentos nuevos para complementar su texto constitutivo y/o las reglas de procedimiento. Por ejemplo, la **OCDE** desarrolló una guía para

aclarar los aspectos procesales en torno a la elaboración virtual y la **Organización Intergubernamental para los Transportes Internacionales por Ferrocarril (OTIF)** consultó con sus grupos de interés y se apoyó en un procedimiento por escrito para elaborar los ajustes necesarios, incluida en la modificación de los anexos a su convenio. En general, el trabajo de la elaboración de instrumentos internacionales de los comités técnicos demostró que es más fácil ajustarse a un ambiente virtual que al de los organismos reguladores. Cabe destacar que, se pospuso solo una pequeña fracción de las actividades normativas de los comités técnicos y los organismos reguladores.

Las OI también se las arreglaron para llevar a cabo grandes eventos clave para la respuesta global a la pandemia. En mayo y noviembre de 2020, la **Organización Mundial de la Salud (OMS)** tuvo sesiones virtuales de la 73a Asamblea Mundial de la Salud (WHA) y la 147 sesión del Consejo Ejecutivo, así como una sesión especial del Consejo Ejecutivo, los organismos reguladores de la OMS a nivel mundial. Se celebraron a lo largo de dos días para organizar la participación mundial, la sesión de mayo de la WHA se enfocó en la respuesta a la pandemia por COVID-19 así como a temas que requirieron garantizar la continuidad de gobernanza. La sesión permitió, entre otras, la adopción de una Resolución sobre la respuesta al COVID-19.

Fuente: (OECD, 2020^[33]), (OECD/ISO, 2016^[49]) y https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/W/.

Notas

¹ A lo que este informe se refiere como “normas técnicas internacionales” por propósitos descriptivos, algunas OI a veces denominan “normas internacionales”, aunque no todas. Por ejemplo, en el contexto de la Organización Mundial del Comercio, para proporcionar orientación sobre el término, el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio ha adoptado una Decisión que establece seis principios para el desarrollo de normas internacionales, incluyendo: i) transparencia; ii) apertura; iii) imparcialidad y consenso; iv) efectividad y relevancia; v) coherencia; y vi) la dimensión de desarrollo. Además, la jurisprudencia de la OMC proporciona guías. De acuerdo con tal jurisprudencia, para que un instrumento se considere una “norma internacional” bajo el Acuerdo de OTC debe: constituir una “norma” (es decir, un documento aprobado por un organismo reconocido, que proporciona, para uso común y repetido, reglas, guías o características para productos o procesos relacionados y métodos de producción, con los cuales no es obligatorio el cumplimiento) y la palabra “internacional” en carácter, es decir, adoptado por un organismo de normalización internacional. (OECD/WTO, 2019^[6]).

² https://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml.

³ Las figuras se proporcionan por propósitos analíticos y no con el objetivo de crear definiciones.

⁴ El artículo 2 (a) de la Convención de Viena sobre la Ley de Tratados proporciona la siguiente definición: “tratado” significa un acuerdo internacional concluido entre los Estados por escrito y regulado por la ley internacional, ya sea incorporado en un instrumento único o en dos o más instrumentos relacionados y cualquiera que sea su designación particular.”

⁵ APEC, BIPM, CITES, CICR, IEA (para comunicados, recomendaciones, declaraciones conjuntas), IFAC, ILAC, ILO, OICV, IUCN (para norma, mejor práctica, guías, lineamientos), OCDE, OIE, OTIF, PIC/S, CEPE/ONU, CMNUCC, ONUDI, OMA, OMM.

⁶ IEA (para principios, guías de mejores prácticas o mejores prácticas), IFRC (en especial para el Código de Conducta para la Cruz Roja y de la Media Luna Roja), IUCN (para los tratados modelo, declaraciones y principios).

Referencias

- Abbott, K., C. Kauffmann and J. Lee (2018), “The contribution of trans-governmental networks of regulators to international regulatory co-operation”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 10, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/538ff99b-en>. [7]
- APEC (2020), *About Us*, <https://www.apec.org/About-Us/About-APEC>. [8]
- ASTM International (2020), *ASTM Regulations Governing Technical Committees | Green Book*, <https://www.astm.org/Regulations.html#s10>. [44]
- BIPM (2021), *About the BIPM*, <https://www.bipm.org/en/about-us/> (accessed on 4 December 2020). [34]
- CITES (2012), *Submission of Draft Resolutions, Draft Decisions and other Documents for Meetings of the Conference of the Parties*, <https://www.cites.org/sites/default/files/document/E-Res-04-06-R18.pdf>. [45]
- Combacau, J. and S. Sur (2016), *Droit international public*, LGDJ-Lextenso, <https://www.lgdj.fr/droit-international-public-9782275045092.html> (accessed on 12 September 2018). [3]
- COMESA (2000), *Treaty Establishing the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)*, <https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2020/07/Comesa-Treaty.pdf>. [9]
- CRS, I. (2020), *OECD*, <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/>. [21]
- IEC (2020), *Standardization Management Board (SMB)*, https://www.iec.ch/dyn/www/f?p=103:59:0:::FSP_ORG_ID,FSP_LANG_ID:3228,25. [46]
- IFAC (2021), *Handbook of International Public Sector Accounting Announcements*, <https://www.ipsasb.org/publications/2021-handbook-international-public-sector-accounting-pronouncements>. [35]
- IFAC (2013), *The Clarified ISAs - Findings from the Post-Implementation Review*, <https://www.iaasb.org/publications/clarified-isas-findings-post-implementation-review>. [47]
- ILAC (2020), *Publications and Resources*, <https://ilac.org/publications-and-resources/>. [36]
- ILO (2020), *Recommendations*, <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12010:::NO:::>. [10]

- IOSCO (2018), *Recommendations for Liquidity Risk Management for Collective Investment Schemes Final Report*, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD590.pdf>. [11]
- ITU (1995), *Radio Regulations*, <https://www.itu.int/pub/R-REG-RR>. [28]
- IUCN (2020), *IUCN Resolutions and Recommendations Database*, https://portals.iucn.org/library/resrec/search?field_resrec_all_codes_value=&field_resrec_all_titles_value=&field_resrec_type_value=rec&field_resrec_status_value=1&sort_by=title&sort_order=ASC. [12]
- IUCN (2016), *Identifying and Archiving Resolutions and Recommendations to Strengthen IUCN Policy and to Enhance Implementation of IUCN Resolutions*, https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2016_RES_001_EN.pdf. [48]
- OECD (2020), *Action 13 - OECD BEPS*, <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/country-by-country-reporting.htm>. [20]
- OECD (2020), *Compendium of OECD Legal Instruments*, OECD Publishing, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/>. [37]
- OECD (2020), *International organisations in the context of COVID-19: adapting rulemaking for timely, evidence-based and effective international solutions in a global crisis*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Summary-Regulatory-management-Covid-19.pdf> (accessed on 19 October 2020). [33]
- OECD (2020), *OECD Legal Instruments*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/general-information>. [13]
- OECD (2020), *Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/09be52f0-en>. [30]
- OECD (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [2]
- OECD (2018), “Fostering better rules through international regulatory co-operation”, in *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-9-en>. [5]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>. [32]
- OECD (2018), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305748-en>. [29]
- OECD (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244047-en>. [1]
- OECD (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264200463-en>. [4]

- OECD (2011), *The Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters*, [19]
https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/the-multilateral-convention-on-mutual-administrative-assistance-in-tax-matters_9789264115606-en#page1.
- OECD (2009), *Recommendation for Further Combating Bribery of Public Officials in International Business Transactions*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/OECD-Anti-Bribery-Recommendation-ENG.pdf>. [25]
- OECD (1997), *Convention on Combatting Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf. [24]
- OECD/ISO (2016), *The Case of the International Organization for Standardization (ISO)*, [49]
http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ISO_Full-Report.pdf (accessed on 5 June 2019).
- OECD/WTO (2019), *Facilitating Trade through Regulatory Cooperation: The Case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees*, OECD Publishing, Paris/World Trade Organization, Geneva, <https://doi.org/10.1787/ad3c655f-en>. [6]
- OECD; UNECE (2016), *International regulatory Co-operation and International Organisations: The Case of the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE)*, [22]
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc.htm> (accessed on 28 April 2020).
- OIML (2020), *Introduction to OIML Publications — English*, [14]
<https://www.oiml.org/en/publications/introduction>.
- OIML (2020), *Other Language Translations — English*, [38]
<https://www.oiml.org/en/publications/other-language-translations>.
- SIECA (2020), *Actos Administrativos*, <https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/instrumentos-juridicos/actos-administrativos/>. [27]
- SIECA (2020), *Legal Instruments*, <https://www.sieca.int/index.php/economic-integration/legal-instruments/?lang=en>. [39]
- SIECA (2020), *Tratados Internacionales*, <https://www.sieca.int/index.php/integracion-economica/instrumentos-juridicos/tratados-internacionales/>. [26]
- SIECA (1993), *Guatemala Protocol*, <http://www.sice.oas.org/trade/sica/pdf/prot.guatemala93.pdf>. [15]
- UN (2020), *United Nations Treaty Collection*, [40]
https://treaties.un.org/Pages/Content.aspx?path=Publication/ModelInstruments/Page1_en.xml.
- UN (1969), *Vienna Convention on the Law of Treaties (1969)*, [31]
https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf (accessed on 24 March 2021).
- UNCITRAL (2020), *Case Law on UNCITRAL Texts (CLOUT) Database*, [42]
<https://www.uncitral.org/clout/>.
- UNCITRAL (2020), *Texts and Status*, <https://uncitral.un.org/en/texts>. [41]
- UNECE (1979), *Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution (CLRTAP)*, [23]
http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/lrtap/lrtap_h1.htm.

- UNFCCC (2016), *Summary and Recommendations by the Standing Committee on Finance on the 2016 Biennial Assessment and Overview of Climate Finance Flows 1*, [16]
https://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/standing_committee/application/pdf/2016_ba_summary_and_recommendations.pdf.
- WIPO (2020), *List of WIPO Standards, Recommendations and Guidelines*, [17]
https://www.wipo.int/standards/en/part_03_standards.html.
- WIPO (2007), *The 45 Adopted Recommendations under the WIPO Development Agenda*, [18]
<https://www.wipo.int/ip-development/en/agenda/recommendations.html>.
- WTO (2020), *Status of WTO Legal Instruments*, [43]
https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wto_legal_instruments_e.htm.

2 Fortalecer la implementación de los instrumentos internacionales

Este capítulo describe el papel que las organizaciones internacionales juegan para respaldar la implementación de sus instrumentos. Describe los diversos mecanismos a través de los cuales las organizaciones internacionales pueden hacerlo, principalmente mediante la prestación de asistencia, iniciativas de promoción, procedimientos de cumplimiento y herramientas de monitoreo. Un conjunto de principios clave establece la forma en la que se puede mejorar la implementación a través de estas actividades. La selección y composición precisas de los mecanismos de implementación dependerán del nivel de ambición y fortaleza normativa que caracterice al instrumento utilizado, así como de la capacidad de la Secretaría de la OI en cuestión. Por último, el capítulo proporciona un panorama general de las tendencias en las prácticas de implementación existentes. Los principales retos a los que se enfrentan las OI son la descentralización de las responsabilidades y los cuellos de botella informativos que pueden derivarse de ello. Las OI están afrontando estos problemas, especialmente en el contexto de COVID-19, aprovechando las tecnologías emergentes, los métodos innovadores y los enfoques integrales de aplicación.

Introducción

Las organizaciones internacionales deben asegurar la implementación adecuada de los instrumentos internacionales, para lograr efectos tangibles entre sus miembros y para los y para los ciudadanos en general. Los instrumentos no implementados no tienen un uso eficiente de recursos; también afectan la reputación de la OI a nivel individual y la credibilidad del sistema internacional en su totalidad. Sin embargo, conceptualizar la implementación de los instrumentos internacionales resulta particularmente difícil. En términos generales, los instrumentos internacionales desarrollados por las organizaciones internacionales tienen el propósito de estimular el desarrollo económico y social en el sentido más amplio del término y a lo largo de un período extenso. Aunque algunos tienen una dimensión aspiracional, necesitan seguirse aplicando a nivel nacional para contar con un efecto legal o práctico. En la práctica, la forma de conseguirlo depende de los sistemas constitucionales y legales de cada país. Además, el carácter mayoritariamente voluntario de los instrumentos internacionales concede a las autoridades reguladoras nacionales un cierto margen de maniobra para interpretar y adaptar el texto internacional al contexto nacional.

Más allá de las particularidades de las jurisdicciones que implementan los instrumentos internacionales, una noción amplia de “implementación” de los instrumentos internacionales cuenta con dos componentes principales: i) su incorporación y aplicación *de jure* en la legislación nacional, y ii) su uso *de facto*, tal como es en las prácticas de inspección y ejecución o por compañías privadas en su proceso de producción (Combacau and Sur, 2016^[1]). La responsabilidad de implementar instrumentos suele recaer en gran medida o exclusivamente en aquellos miembros y no miembros que se han adherido o comprometido con el instrumento (OECD, 2019^[2]). En algunos casos, los usuarios finales, ya sean negocios, organizaciones no gubernamentales o socios de la OI, aplican los instrumentos de manera directa. Sin embargo, hay una serie de mecanismos a través de los cuales las OI pueden apoyar la aplicación más amplia y eficaz de sus instrumentos, ayudando así a sus miembros y grupos de interés a aprovechar mejor el panorama de los instrumentos normativos internacionales.

El objetivo principal de esta sección del Compendio es presentar los mecanismos y las prácticas a través de las cuales las OI pueden aprovechar la implementación de sus instrumentos y compartir experiencias sobre su uso. La sección está diseñada para proporcionar un kit de herramientas sistemático para las OI, así como una guía para los miembros sobre los modos de apoyo disponibles.

Justificación

En términos generales, los instrumentos internacionales buscan mejorar el bienestar de las personas en todo el mundo ofreciendo soluciones políticas en una serie de ámbitos diferentes. Sin embargo, para tener un verdadero impacto sobre la vida diaria de las personas, necesitan utilizarse, aplicarse e implementarse. La implementación de los instrumentos internacionales debería, en principio, generar los beneficios clave de la cooperación regulatoria internacional (CRI), como son, entre otros 1) una mayor eficacia a nivel mundial en los casos en los que se necesita una acción colectiva para lograr los objetivos políticos y sociales, 2) eficiencia administrativa a nivel nacional a través de la recopilación del conocimiento y la experiencia de los afiliados de las OI, y 3) eficiencia económica al reducir los costos para los negocios y los ciudadanos a través de la estandarización de los enfoques y la provisión de previsibilidad legal y una mayor certeza.

La aplicación es, por tanto, un primer paso en la larga cadena causal que lleva de los instrumentos de las OI a la solución de los problemas con éxito. Sin una aplicación efectiva, el problema que los instrumentos internacionales pretendían abordar en primer lugar queda sin resolver. Su aplicación fallida o desigual corre el riesgo de poner en duda la capacidad de la organización internacional para cumplir su mandato y ofrecer instrumentos de alta calidad. En términos más generales, por asociación, se corre el riesgo de socavar la credibilidad del sistema internacional y de la acción colectiva.

Aunque la elaboración de los instrumentos internacionales corresponde a las OI, la responsabilidad de su aplicación suele ser compartida entre las secretarías de las OI y sus miembros y grupos de interés (OECD, 2019^[2]). Aunque las OI no conservan las principales palancas de aplicación nacionales y locales, tienen una importante responsabilidad en el impulso de la aplicación facilitando indirectamente la coordinación entre actores como los reguladores nacionales, las empresas o las ONG, en lugar de gobernar directamente a estos actores. Esta responsabilidad doble. Por un lado, al desarrollar los instrumentos internacionales, las OI deben asegurarse de que estén suficientemente basados en pruebas y sean pertinentes para cumplir su objetivo y ganarse la confianza de sus miembros. Por otro lado, las OI también tienen un papel clave a la hora de proporcionar la "infraestructura de acompañamiento" pertinente para fomentar la implementación, en términos de intercambio de conocimientos, orientación, promoción, desarrollo de capacidades y apoyo. Rastrear el uso de sus instrumentos es también una condición esencial para evaluar los desafíos en la implementación y mejorar su acción a lo largo del tiempo.

Con una mayor información sobre la implementación, las OI pueden brindar información sobre su elaboración y luchar por instrumentos incluso más relevantes. De hecho, con información precisa sobre el uso de los instrumentos internacionales, las OI pueden identificar las mejoras necesarias para instrumentos específicos e incluir estas lecciones al revisarlos o al elaborar instrumentos nuevos (OECD, 2020^[3]). Esta información también puede contribuir a una comprensión más precisa de la adopción de los instrumentos en diferentes jurisdicciones, sectores o comunidades políticas. La información que emerge del rastreo de la implementación también proporciona conocimiento esencial para diseñar programas de apoyo para aquellos participantes que presenten dificultades para implementar el instrumento. Por último, esto debe promocionar una adopción más amplia de instrumentos normativos de las OI.

Tipología: mecanismos y herramientas de implementación

Las OI han desarrollado una serie de mecanismos para facilitar la implementación de instrumentos internacionales. Estos mecanismos se pueden agrupar en cuatro categorías (Figura 2.1): i) mecanismos de asistencia, para proporcionar apoyo a los miembros en la implementación de instrumentos internacionales; ii) mecanismos de cumplimiento, para verificar la implementación de los instrumentos internacionales y servir de apoyo para la conformidad; iii) mecanismos de promoción, para fomentar la propiedad de los miembros e incrementar la visibilidad; y iv) mecanismos de monitoreo para rastrear el uso de los instrumentos internacionales. Las OI pueden desarrollar varias de estas opciones complementarias para incrementar la adopción de sus instrumentos.

Figura 2.1. Mecanismos de implementación exhibidos por las organizaciones internacionales



Figura 2.2. Ilustración de los mecanismos de implementación seleccionados

Mecanismos de promoción

- **Comunicación activa de las OI:** incluye campañas de información, documentos guía dirigidos y programas de capacitación; se lleva a cabo a través de una serie de plataformas de medios de comunicación y sociales.
- **Comunicación activa de los miembros:** permite a las OI estimar la aceptación de sus instrumentos, proporcionar un panorama general del desempeño de la implementación, incrementar la concientización respecto a la existencia, justificación y valor de los instrumentos internacionales.
- **Aprendizaje entre pares e intercambio de conocimiento:** destaca historias de éxito y ejemplos de mejores prácticas, y facilita el intercambio de experiencias respecto a los retos comunes enfrentados y a los resultados logrados respecto a su implementación.
- **Alianzas con otras OI:** la cooperación entre las OI les permite expandir el alcance de sus actividades de promoción apelando a múltiples participantes.

Mecanismos de asistencia

- **Caja de herramientas:** materiales informativos para estructurar la implementación, incluyendo guías, herramientas de autoayuda y modelos de legislaciones.
- **Generación de capacidades:** rango de acciones diseñadas para fortalecer las habilidades y el conocimiento entre los participantes de las OI, como programas de capacitación, asistencia operativa, asistencia para la recopilación de datos, evaluación de cumplimiento y asistencia y asesoría legal.
- **Bases de datos:** sirven de apoyo para la implementación como repositorios de información y guías, catálogos de jurisprudencias y decisiones arbitrales relevantes, plataformas de intercambio de conocimiento y fuentes de monitoreo.
- **Mediación informal:** ofrecen un centro de coordinación único que proporciona un mecanismo de retroalimentación para las OI.
- **Asistencia financiera:** diseñada para dirigirse a las brechas en las capacidades, proporcional a la asistencia requerida para la implementación, distribuida en conjunto con mecanismos de cumplimiento y fuentes informativas.
- **Aplicaciones de programas informáticos:** diseñadas y actualizadas para facilitar la notificación, la examinación y el registro de acciones para implementar instrumentos internacionales.

Mecanismos de cumplimiento

Evaluación de conformidad

- **Evaluaciones de adhesión:** una única y exhaustiva examinación de la adherencia a los instrumentos y Marcos de las OI con miras a proporcionar afiliación.
- **Reconocimiento multilateral de conformidad:** una revisión periódica del progreso en la implementación de uno o varios instrumentos internacionales, sujeto a la retroalimentación de los pares y que incluye un mecanismo de notificación.
- **Sistema de acreditación de los organismos de evaluación de conformidad:** una evaluación sistemática o auditoría de la alineación de los miembros con un instrumento en particular, de acuerdo con un rango de criterios con el objetivo de otorgar la acreditación y una declaración de competencia..

Acciones correctivas

- **Incentivar acciones en caso de incumplimiento:** una serie de acciones que promuevan el cumplimiento, incluyendo "alentando" a través de la exposición, destacando los beneficios de la implementación a través de historias de éxito y movilizandomecanismos de asistencia.
- **Sanciones legales o económicas en casos de incumplimiento:** un rango de mecanismos para castigar la falta de cumplimiento, precedido por advertencias anticipadas, acompañadas por cronogramas por medio de los cuales garantizar el cumplimiento, y que incluyan pasos por medio de los cuales se pueden imponer o levantar las sanciones.

Mecanismos de monitoreo

Entrada: recopilación de datos

- **Recopilación de datos activa por las secretarías:** aplicación de métodos cualitativos y cuantitativos para recopilar información de implementación por parte de los miembros, generalmente a través de un organismo diseñado y procesos formalizados.
- **Sistemas de advertencias y alertas:** configuraciones interconectadas que permiten el suministro de información a los organismos que elaboran reglamentaciones internacionales, que proporciona la base para gestionar y responder a los riesgos.
- **Mecanismos de quejas que están abiertos a terceros:** disposición de canales de comunicación para las partes afectadas por instrumentos internacionales (tanto al interior como al exterior de la afiliación a las OI), que permiten retroalimentación ad hoc respecto a los problemas encontrados.
- **Notificación voluntaria:** dependencia en los miembros para transmitir información relativa a sus actividades de implementación, por lo general de acuerdo con un marco o plantilla estructurada.
- **Notificación obligatoria:** mecanismos de retroalimentación periódicos formalizados por medio de los cuales los miembros informan y actualizan a las OI con respecto a la implementación de sus instrumentos.
- **Notificación de terceros:** la recopilación de información a través de un equipo de expertos u otros intermediarios (con o sin La recopilación de datos en el sitio).

Salida: revisión y análisis

- **Revisión por secretarías:** síntesis y análisis de información realizada por lo general por la misma división de la Secretaría asignada a la recopilación de datos.
- **Revisión por expertos:** examinación de datos de monitoreo por especialistas técnicos, seleccionados basándose en el conocimiento demostrado del tema en cuestión relevante y con la información de su relación con los objetivos organizacionales.
- **Revisión por pares:** evaluación del progreso de un miembro en específico en la implementación de instrumentos por parte de otros miembros, que incluye la notificación, la retroalimentación y el intercambio de experiencias.
- **Revisión por un organismo tercero:** análisis de la implementación de uno o varios instrumentos internacionales por una parte externa.

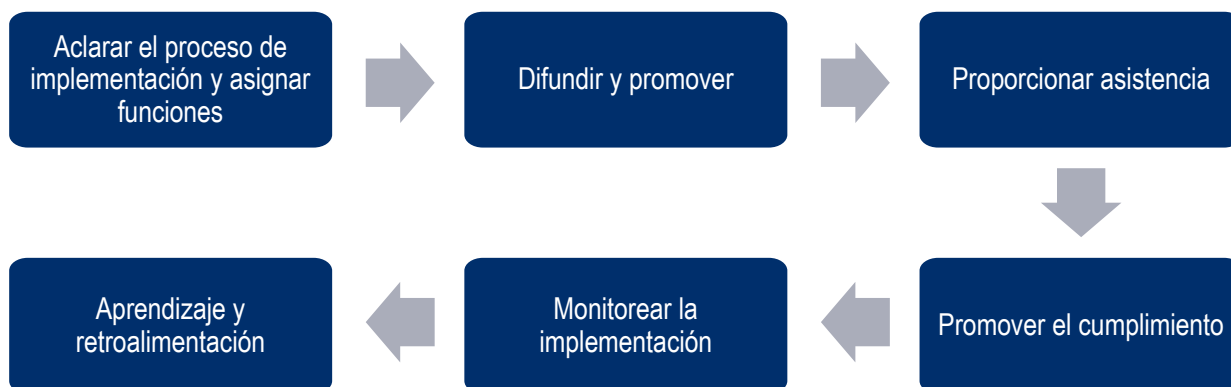
Principios clave de la implementación

Las fases de implementación en el ciclo de vida de un instrumento internacional pueden caracterizarse de la siguiente manera (Figure 2.3):

1. Aclarar el proceso de implementación y asignación de las funciones entre las OI y los miembros. La distribución de las competencias de implementación entre las OI y sus miembros destaca la importancia de la acción coordinada en esta área.
2. Difundir los instrumentos de las OI entre miembros y los usuarios finales y promover su uso.
3. Proporcionar apoyo a los miembros y a los usuarios finales para fomentar la implementación.
4. Promover el cumplimiento de instrumentos vinculantes y no vinculantes.
5. Monitorear la implementación para hacer un seguimiento del uso de los instrumentos de las OI.
6. Aprender las lecciones que se derivan del monitoreo de la implementación para mejorar las actividades normativas de las OI en general.

La selección de los mecanismos de implementación debe ajustarse a la naturaleza del instrumento, el tema bajo consideración y el problema colectivo que busca abordar. Un enfoque exhaustivo que se base en una combinación de mecanismos resulta fundamental para promover la implementación. Las lecciones que surjan de la implementación de los instrumentos deben servir para retroalimentar el proceso de elaboración.

Figure 2.3. Fases de implementación en el ciclo de vida de instrumentos internacionales



Los siguientes factores se consideran importantes para seleccionar los mecanismos de implementación adecuados:

- **Nivel de ambición** – o alcance esperado del cambio. Los instrumentos internacionales diseñados para promover la prosperidad, la justicia social, el bienestar de las personas o la protección del medio ambiente requieren un alto nivel de ambición, pertenencia política y concientización por parte de los diversos actores interesados. En este caso, la elección del mecanismo de implementación dependerá de la capacidad de involucrar a todos los actores interesados hasta el más alto nivel político con el fin de producir un cambio “significativo” y complejo de las políticas mundiales. En otro caso, los instrumentos de las OI requieren reformas técnicas “simples” y mecanismos de implementación que involucren a los actores interesados con la experiencia adecuada.
- **Fuerza normativa** – el nivel de características vinculantes y no vinculantes de los instrumentos internacionales. Los instrumentos jurídicamente vinculantes requieren el uso de mecanismos de implementación formales para supervisar la implementación y suelen prever recursos y procedimientos de solución de controversias. Por otra parte, la implementación de instrumentos no jurídicamente vinculantes suele ir acompañada de instrumentos flexibles con incentivos positivos.
- **Capacidad de la secretaría de la OI** – los recursos humanos, la experiencia, la infraestructura de TI y el financiamiento disponible para apoyar la implementación. Para algunas OI, el desarrollo de mecanismos de implementación puede requerir la búsqueda de financiación extrapresupuestaria de donantes institucionales o privados.

Basándose en los procesos descritos anteriormente, los siguientes principios clave pueden contribuir a mejorar la implementación a través de los mecanismos identificados en la tipología.

Aclarar el proceso de implementación y asignar las funciones entre las OI y sus miembros

Las OI no suelen encargarse directamente de la implementación de los instrumentos que ayudan a desarrollar, esto recae en los propios miembros. Sin embargo, las OI pueden desarrollar los mecanismos necesarios para apoyar la implementación. Por lo tanto, la implementación es una responsabilidad compartida entre las OI y sus miembros. Una aclaración explícita de las respectivas funciones resulta esencial para fomentar enfoques similares a través de la afiliación, y puede integrarse ya sea en los propios instrumentos, el documento fundacional de la OI o en un plan de acción de implementación. Para ser claras y explícitas respecto a los procesos de implementación, las OI pueden en particular:

- Proporcionar una descripción del proceso que se seguirá para la implementación del instrumento (reconociendo las respectivas funciones de las OI, miembros y usuarios finales).
- Mapear el proceso de implementación y los mecanismos relacionados identificados en la tipología que existe en la organización.
- Desarrollar un plan de implementación exhaustivo que puede basarse en una teoría de cambio, que explique los vínculos entre el proceso de implementación del instrumento internacional, los mecanismos que respaldan la implementación y los productos y resultados esperados.
- Proporcionar medios técnicos para que los miembros y cualquier otro actor relevante informen de las acciones relacionadas con la implementación de los instrumentos internacionales.

Difundir y apoyar

Promocionar y abogar por los instrumentos internacionales es diferente a desarrollarlos, pero sigue siendo una parte importante de un proceso normativo. Al convencer a los miembros y los usuarios finales sobre el valor y el mérito de las soluciones propuestas por los instrumentos internacionales, las secretarías de las OI pueden desempeñar un papel importante para promover la implementación, en específico de la siguiente manera:

- Definir un plan de difusión para los instrumentos internacionales: describiendo cómo (p. ej. en línea, copias impresas) y para quién (grupos objetivos) se llevará a cabo.
- Planear actividades de promoción y realizar un seguimiento para medir la eficiencia y el impacto.
- Definir los roles relevantes en la difusión y la promoción de las oficinas centrales de las OI, las oficinas regionales, los puntos de contacto nacionales y los socios de las OI.
- Desarrollar estrategias de comunicación que se dirijan directamente a los actores interesados y el público general y movilizar a los adherentes a los instrumentos internacionales en su difusión/promoción, (p. ej. proporcionando traducciones, promoviendo los instrumentos en los sitios web de las OI, etc.).

Apoyar la implementación a través de mecanismos de asistencia

Las secretarías de las OI desempeñan un papel importante en el apoyo a sus miembros en la implementación de instrumentos internacionales a través de diversos mecanismos de asistencia. Esto puede adoptar diferentes formas e involucrar el suministro de asistencia técnica o financiera. Para proporcionar apoyo valioso a sus miembros, las secretarías de OI pueden:

- Mapear los instrumentos y mecanismos de asistencia relacionados disponibles a nivel organizacional.
- Identificar los mecanismos de asistencia más apropiados para fomentar una implementación más amplia de cada categoría de instrumentos.
- Facilitar la coordinación y el intercambio de información entre los organismos nacionales encargados del desarrollo de instrumentos y el apoyo en la implementación en el mismo ámbito.
- Promover la coordinación y el intercambio de información entre diferentes OI cuando operen en los mismos ámbitos, elaboren instrumentos similares y compartan (una parte de) su afiliación (ver Capítulo 5).

Promover el cumplimiento, cuando sea pertinente

El cumplimiento de los instrumentos internacionales puede producirse en tres distintas fases: en primer lugar, mediante la adopción de medidas legales nacionales; en segundo lugar, haciéndolas cumplir; y en

tercer lugar, informando sobre las medidas de implementación. Para promover el cumplimiento, las secretarías de las OI pueden considerar varios factores, en particular:

- El cumplimiento puede promoverse y respaldarse a través del uso de las herramientas apropiadas como guías, kits de herramientas y listas de verificación.
- El “análisis de deficiencias” puede ayudar a los miembros a comprender lo lejos que están de la plena implementación y el cumplimiento.
- La frecuencia de las acciones de cumplimiento y los recursos empleados deben ser proporcionales al nivel de riesgo y las acciones deben tener como objetivo reducir los riesgos reales que plantea el incumplimiento.

Monitorear la implementación

El monitoreo de la implementación es un proceso regular y continuo para obtener información sobre el uso de los instrumentos internacionales a partir de una variedad de recursos y puede tener diferentes objetivos, en especial propósitos de asistencia, evaluación del cumplimiento, promoción o evaluación. Los mecanismos de monitoreo dependen de la disponibilidad de los datos y de la información sobre los resultados de la implementación (por ejemplo, sobre adaptación, incorporación y cambios en la práctica) para evaluar el progreso y la falta de cumplimiento. Estos datos pueden recopilarse ya sea de manera directa por la Secretaría de la OI, a través de la notificación regular de miembros (es decir, intercambio de información entre miembros y las OI), basándose en procesos judiciales penales (es decir uno o varios miembros alegando el incumplimiento de una norma por parte de otro miembro de la OI) o a través de procedimientos externos a la OI pero con información sobre el uso de instrumentos internacionales. Para favorecer la disponibilidad de datos y monitorear la implementación de forma efectiva, las OI pueden en particular:

- Fomentar el intercambio regular de datos entre las entidades pertinentes dentro de las OI y garantizar que la información sobre la aplicación sea fácil de buscar.
- En la medida de lo posible, hacer un seguimiento de las fuentes de información nacionales sobre el uso de los instrumentos internacionales que puedan complementar los esfuerzos de la secretaría.
- Cuando resulte relevante, utilizar la información recopilada por fuentes externas (otras OI, sociedad civil y académicos), a través de una estrategia de participación de actores interesados (ver capítulos 4 y 5). En particular, es muy común que otras OI puedan conservar información crítica sobre la implementación de los instrumentos de otra.
- Aprovechar los ejercicios de desarrollo de capacidades para realizar un seguimiento y abordar los desafíos de la implementación.
- Desarrollar un enfoque de gestión de datos y una estrategia de datos, incluyendo el uso de tecnologías emergentes.

Aprender de las lecciones que surjan del monitoreo de la implementación para mejorar las actividades normativas de las OI

El análisis de los datos recogidos a través de los mecanismos de seguimiento contribuye a comprender cómo se implementan los instrumentos de las OI, en qué medida y para qué resultados e impactos. Hacer uso de los resultados del monitoreo puede ayudar a las OI a avanzar en la comprensión de los retos de la implementación y a evaluar la relevancia y eficiencia de los instrumentos internacionales (ver Capítulo 3). Además, esto contribuye al desarrollo de un ciclo virtuoso: proporcionar información sobre el uso de los instrumentos internacionales constituye un incentivo positivo para fomentar el uso por parte de los miembros que aún no los han implementado.

- Utilizar los resultados del monitoreo para adaptar los mecanismos de asistencia a las necesidades identificadas.
- Utilizar los resultados del monitoreo para la evaluación de instrumentos para sostener la relevancia de las normas existentes e incrementar las actividades normativas de las OI en general (ver Capítulo 3).
- Fomentar el diálogo frecuente y efectivo y el intercambio de datos entre diferentes entidades dentro de las OI, aquellos con información sobre la implementación y aquellos responsables de la elaboración, para garantizar que se estén aprovechando las lecciones para mejorar la relevancia y la calidad de instrumentos.
- Fomentar el diálogo entre las OI y sus miembros sobre los resultados de la implementación para identificar problemas estructurales en la redacción de los instrumentos internacionales que podrían mejorarse (ver Capítulo 1).

Estado actual de los mecanismos de implementación de las OI

Cómo se organiza la implementación entre las OI y sus miembros

Los instrumentos internacionales necesitan transponerse o utilizarse a nivel nacional para tener un efecto práctico. La forma de hacerlo depende del tipo de instrumento internacional, de los usuarios a los que va dirigido (reguladores nacionales, empresas, organizaciones no gubernamentales o socios de las OI) y del tema tratado.

El proceso de implementación suele llevarse a cabo sin la participación de las OI. Sin embargo, las OI pueden proporcionar una guía o asistencia útil para brindar apoyo a sus miembros en la implementación de sus instrumentos. Desde esta perspectiva, la mayoría de las OI consideran la implementación como **una responsabilidad compartida de la secretaría y sus miembros** (23 OI que respondieron al Estudio sobre OI 2018) (OECD, 2019^[2]).

Algunas OI proporcionan **lineamientos para describir los pasos que deben seguir sus miembros al implementar sus instrumentos**, facilitando así el proceso para sus miembros y garantizando un enfoque coherente para la implementación en toda su circunscripción. En la mayoría de los casos, esto se integra en los propios instrumentos (22 OI que respondieron a la Encuesta sobre OI 2018) (ver Capítulo 1). Algunas organizaciones también permiten la implementación en sus documentos fundacionales (15 OI que respondieron a la Encuesta sobre OI 2018) (OECD, 2019^[2]).

Para ciertas organizaciones, en particular organizaciones intergubernamentales, la implementación de los instrumentos internacionales incluye la **adopción o modificación de los marcos legales nacionales** (18 OI que respondieron a la Encuesta sobre OI 2018) (OECD, 2019^[2]). Dependiendo de los sistemas constitucionales de cada país, esto puede requerir cambiar la legislación nacional en línea con el instrumento de las OI (en el caso de los instrumentos jurídicamente vinculantes), o proporcionar cambios en los marcos legislativos para facilitar la implementación de instrumentos internacionales (en el caso de instrumentos voluntarios).

Para otro tipo de organizaciones, en particular organizaciones internacionales privadas de fijación de normas, la implementación significa la **adopción de normas técnicas internacionales directamente por usuarios finales** como los negocios.

Recuadro 2.1. Intersección con la sección 1: variedad de instrumentos internacionales

Ejemplo de la implementación de instrumentos jurídicamente vinculantes

Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Una vez ratificados, los Convenios de la OIT deben entrar en vigor. La mayoría de los Convenios de la OIT van acompañados de recomendaciones que proporcionan orientación detallada sobre su implementación. En ocasiones, el Convenio establecerá una serie de instrumentos de implementación aceptados, normalmente leyes, acuerdos colectivos, decisiones judiciales o adjudicaciones arbitrales (p. ej. C158 sobre la Terminación del Empleo). Algunas veces, un Convenio requerirá que se adopte una ley nacional a través del sistema interno del Estado Miembro, ya sea mediante la publicación de la ley relevante en el Boletín Oficial (p. ej. C. 29 exige específicamente sanciones penales adecuadas para el trabajo forzoso). Alternativamente, un Convenio exigirá específicamente la derogación de la ley que no se ajuste a las normas, mientras que, de forma más general, exija el desarrollo de una política nacional y deje al Estado miembro la decisión sobre el papel y la idoneidad de cualquier nueva legislación (p. ej., el C. 111 sobre la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación).

Ejemplo de implementación de normas técnicas

ASTM International

Las normas de ASTM son utilizadas por individuos, compañías y otras instituciones de todo el mundo. Compradores y vendedores incorporan normas a sus contratos; científicos e ingenieros los utilizan en sus laboratorios y oficinas; arquitectos y diseñadores las utilizan en sus planos; las agencias gubernamentales de todo el mundo hacen referencia a ellas en los códigos, regulaciones y leyes; y muchos otros se remiten a ellas a manera de guía.

Qué mecanismos utilizan con más frecuencia las OI para mejorar la implementación

Las OI siguen de cerca la implementación de sus instrumentos normativos e invierten en los mecanismos de apoyo correspondientes. Esto se **realiza con mayor frecuencia a través de instrumentos flexibles**, incluidos los mecanismos de asistencia y los mecanismos de promoción que proporcionan incentivos positivos para la implementación.

Las OI son muy activas al proporcionar apoyo a sus miembros en la implementación de instrumentos internacionales, a través de mecanismos de asistencia (36 OI que respondieron a la Encuesta de 2018) (OECD, 2019^[21]). Este apoyo es una continuación natural de su función de elaborar reglamentaciones y de su experiencia técnica. Las formas de asistencia son múltiples y requieren recursos humanos y financieros más o menos importantes, que pueden ir desde el suministro de una caja de herramientas, una base de datos pública o actividades de desarrollo de capacidades en los países involucrados (Recuadro 2.2).

Los mecanismos de asistencia bien adaptados pueden ayudar a los miembros a evaluar su propia capacidad para dirigir las mejoras (p. ej. IFRC OCAC), o a aprovechar eficazmente las herramientas de la OI en situaciones de crisis (p. ej. IEA ERE). Algunas organizaciones tienen una visión de las actividades de asistencia por tema y país, lo que garantiza que la asistencia técnica esté bien distribuida entre los miembros y los instrumentos de la OI (p. ej. OMPI).

La mayoría de las OI cuentan con mecanismos de promoción específicos para difundir y comunicar activamente sus instrumentos, fomentando la implementación a través de actividades de sensibilización y promoción (27 encuestados en 2018) (OECD, 2019^[21]). La estrategia de comunicación es una parte importante de estos mecanismos de promoción. Algunas OI invierten importantes esfuerzos en su sitio

web, boletines y medios sociales para aumentar la visibilidad de sus instrumentos. Ciertas OI tienen departamentos específicos para apoyar estas actividades (p. ej. ASTM; ICN; ISO) (Recuadro 2.3).

Los eventos anuales también se utilizan para aumentar la visibilidad sobre áreas menos conocidas para el público en general (OECD, 2019^[2]). Varias organizaciones celebran días específicos en su principal área de trabajo, incluyendo el Día Mundial de la Metrología, el Día de la Acreditación Mundial, o el Día Mundial de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (Recuadro 2.3).

Debido a la naturaleza flexible y abierta de los mecanismos de promoción, se pueden organizar en torno a un enfoque temático en lugar de los límites estrictos del mandato de una sola organización. Por lo tanto, pueden ser una oportunidad para que varias OI se coordinen en sus esfuerzos de promoción y promuevan conjuntamente el conocimiento y el uso de sus respectivos instrumentos (Recuadro 2.5).

Recuadro 2.2. Mecanismos de asistencia aplicados por las OI

El [Programa de Creación de Capacidad y Transferencia de Conocimientos \(CBKT, por sus siglas en inglés\)](#) de la **Oficina Internacional de Pesas y Medidas (BIPM)** (BIPM, 2016^[4]) abarca una serie de actividades diseñadas para ayudar a la comunidad metrológica mundial a obtener, fortalecer y mantener las capacidades necesarias para cumplir sus misiones y objetivos. El objetivo principal es aumentar la eficacia con la que los Estados miembros y los asociados participan en el sistema metrológico mundial coordinado. La participación está abierta a todos los Institutos Nacionales de Metrología (INM) y a los Institutos Designados (ID) de los Estados Miembros y Asociados, que pueden participar como beneficiarios para aprender de las iniciativas del CBKT o contribuir directamente a su implementación. El programa CBKT comprende tres conjuntos de actividades principales, que incluyen iniciativas de desarrollo de capacidades (que cubren áreas de vital importancia para los Estados miembros), iniciativas temáticas (que dependen del patrocinio externo y se centran en áreas específicas) e iniciativas de transferencia de conocimientos (llevadas a cabo por el personal de la BIPM, científicos visitantes de los INM/ID, así como grupos reunidos de todo el mundo y centrados en proyectos de laboratorio). Estas iniciativas se llevan a cabo a través de talleres especializados, prácticas de laboratorio y ejercicios de formación en línea a distancia.

El [Ejercicio de Respuesta de Emergencia \(ERE\)](#) de la **Agencia Internacional de la Energía (IEA)** (IEA, 1976^[5]) tiene lugar cada dos años y está diseñado para formar a los delegados en el sistema coordinado de respuesta de emergencia de la IEA, con el fin de garantizar que los participantes sean capaces de aplicar el sistema de forma rápida y eficaz en caso de que se produzca una gran interrupción del suministro de petróleo a nivel mundial. El objetivo principal del ERE es familiarizar a los participantes con el sistema de respuesta de emergencia de la IEA, así como con las tendencias clave y los factores de riesgo que repercuten en el mercado mundial del petróleo, recurriendo a escenarios hipotéticos de interrupción. La formulación moderna del ERE consiste en dos ejercicios cada uno de los cuales está diseñado para poner a prueba un aspecto específico del sistema de respuesta a emergencias. El ejercicio en capitales (EXCAP) se lleva a cabo íntegramente por correo electrónico y analiza las comunicaciones y las capacidades de recopilación de datos de emergencia de los países participantes. El Ejercicio Principal (EXMAIN) se realiza en París y está diseñado para capacitar a los delegados en aspectos clave del funcionamiento del mercado petrolero mundial y del proceso de implementación de un Plan de Respuesta de Contingencia Inicial.

El [Proceso de evaluación para alcanzar la Certificación de las Capacidades Organizacionales \(OCAC\)](#) de la **Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC)** (IFRC, 2011^[6]) para Sociedades Nacionales permite que los miembros evalúen su propia capacidad organizacional, desempeño y relevancia en su país para determinar las oportunidades para el desarrollo propio. Esto funciona para asegurar que todas las Sociedades Nacionales se comprometan

y cumplan con un conjunto integral de normas mínimas de organización, y para proteger y mejorar el desempeño de la red general de la Federación.

A través de su [Enfoque para avanzar en la educación contable a nivel mundial](#) (IFAC, 2019^[7]), la **IFAC** brinda asistencia a las organizaciones contables profesionales y a otros actores interesados clave para crear contadores profesionales listos para el futuro. Esto aprovecha las ventajas comparativas de la organización como facilitadora, intermediaria, y como plataforma de intercambio de conocimiento (lo que ilustra el valor añadido de las actividades de elaboración de instrumentos internacionales de las organizaciones internacionales en general), para preparar a los contadores a responder a los desafíos y a las oportunidades emergentes. Esto se reúne y es informado por un Panel Internacional de Educación en Contabilidad, representando a los actores interesados clave y a las principales regiones del mundo y contribuyendo con asesoría, acceso y promoción. Este mecanismo de asistencia está diseñado principalmente para respaldar la implementación de las Normas Internacionales de Educación (IES, por sus siglas en inglés), a través de la generación de capacidades, proporcionando liderazgo consciente, comisionando investigación y promoción de una educación contable de calidad. Estas actividades culminaron en la Conferencia Mundial de 2020, [El contador previsor: tendencias globales que transforman el aprendizaje y el desarrollo](#) – una conferencia virtual organizada en torno a tres pilares centrales: tecnología, medio ambiente y sociedad.

La **CMNUCC** (UNFCCC, 2019^[8]) ha encabezado [una serie de iniciativas](#) para generar capacidades entre los actores interesados, partidarios y no partidarios, de los enfoques de ley y gobernanza hacia la implementación de las disposiciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto y el Tratado de París. Esto implica una serie de esfuerzos de divulgación que incluyen eventos paralelos, talleres, módulos de aprendizaje en línea, seminarios por internet y publicaciones. Esto ha resultado en un compromiso constante y actual, en la identificación de brechas y espacios sectoriales en los que las intervenciones se pueden movilizar de manera efectiva para apoyar la implementación de los instrumentos. Disposiciones que sirven de apoyo para estas actividades se integran en el Artículo 6 de la [CMNUCC](#), Artículo 10(e)(b) del [Protocolo de Kioto](#), y el Artículo 12 del [Tratado de París](#).

Con el [Programa Mercator](#) de la **OMA** (WCO, 2014^[9]) la OMA ofrece asistencia técnica y desarrollo de capacidades a sus miembros para ayudarles a implementar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC de forma rápida y armonizada mediante el uso de los principales instrumentos y herramientas de la OMA. Está diseñado para apoyar a sus miembros en la implementación del [Acuerdo sobre Facilitación del Comercio \(AFC\)](#) de la **OMC**. Este programa se desarrolla a través de dos vías: en primer lugar, la vía general se centra en los requisitos generales de los miembros en la implementación del AFC (incluido el desarrollo de herramientas de orientación). Esto incluye el desarrollo de herramientas para respaldar la implementación del AFC bajo el Grupo de Trabajo de la OMA en el Grupo de Trabajo del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio (GTAFC) de la OMC, el Comité Técnico Permanente y otros organismos de trabajo de la OMA en colaboración con organizaciones internacionales relevantes; la participación en el Comité de Facilitación de Comercio (TFC) de la OMC que monitorea la implementación del TFA a nivel internacional; la organización de los talleres regionales y otras iniciativas; y reuniones regulares con otras organizaciones internacionales para actualizarse mutuamente sobre el trabajo realizado en los miembros, con el propósito de evitar la duplicación e identificar áreas de sinergia y colaboración. En segundo lugar, una vía personalizada se enfoca en los requisitos individuales de los miembros o las subregiones donde los miembros colaboran en la implementación del AFC (principalmente asistencia técnica y desarrollo de capacidades). Dentro de esta vía, la OMA proporciona expertos para misiones de asistencia técnica y desarrollo de capacidades, contribuye al programa de Subsidios del AFC de la OMC, colabora con el desarrollo de socios y donadores en el diseño de proyectos para la implementación del AFC y emprende proyectos conjuntos con otras OI para respaldar la implementación del AFC.

La [Asistencia Técnica para Estados Miembros](#) de la **OMPI** (WIPO, 2020^[10]) engloba todo el espectro de derechos de PI e incluye el desarrollo de estrategias de PI nacionales, proporcionando asesoría política y legislativa, y ofreciendo soluciones de negocio para oficinas de PI nacionales para permitirles participar en el sistema mundial de PI. El marco de la Agenda de Desarrollo de la OMPI facilita y fomenta la implementación en un sentido más amplio, como las Academias Nacionales de PI que permiten a los Estados Miembros crear su propia infraestructura de capacitación en PI autosustentable. La página web de asistencia técnica de la organización ofrece una visión general de la gama de actividades de asistencia técnica por tema y país, con una lista de los consultores que dirigen dicha asistencia y acceso a los estudios relevantes. La base formal para el desempeño de esta función se estipula en el Artículo 4(v) de la Convención de la OMPI, Que otorga a la organización la responsabilidad de realizar “asistencia legal y técnica en el ámbito de la propiedad intelectual”.

Fuente: Elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI y Estudio sobre OI 2018.

Recuadro 2.3. Mecanismos de promoción movilizados por las OI

El [Departamento de Comunicación Corporativa \(CCD, por sus siglas en inglés\)](#) de **ASTM International** (ASTM International, 2005^[11]) desarrolla e implementa políticas de información, herramientas y campañas para ayudar e incrementar la concientización de las normas de ASTM en el mercado. Estas incluyen boletines y campañas de medios sociales. Cada Comité Técnico es responsable de desarrollar su propia campaña de comunicación con el objetivo de atraer actores interesados e incrementar la concientización sobre su portafolio de normas, que puede decidir llevar a cabo con el apoyo del CCD.

La **BIPM** y la **OIML** organizan conjuntamente el [Día Mundial de la Metrología](#) (BIPM/OIML, 2021^[12]), una celebración anual de la firma de la Convención del Metro el 20 de mayo de 1875 por los representantes de diecisiete países. Cada año, el Día Mundial de la Metrología invita a participar a los institutos nacionales de metrología y a las organizaciones regionales de metrología, y se utiliza para promover el valor del trabajo realizado por la comunidad metrológica en todo el mundo. El tema “Medición para la Salud” del Día Mundial de la Metrología 2021 se eligió para atraer la atención sobre la importancia de la medición para respaldar la protección de la salud. Llega en un momento en el que la experiencia y las capacidades invertidas en las organizaciones de metrología de todo el mundo se han volcado a corto plazo para hacer frente a los nuevos retos sanitarios nacionales.

El [Grupo de Trabajo de Promoción](#) de la **Red Internacional de Competencia (ICN)** (ICN, 2018^[13]) tiene como objetivo emprender proyectos, desarrollar herramientas prácticas y guías, y facilitar el intercambio de experiencias entre las agencias miembros de la ICN para apoyar a los miembros en la promoción de la difusión de los principios de competencia y promover el desarrollo de una cultura de competencia. Esto se promueve mediante el cultivo de un entorno competitivo por medio de mecanismos de no aplicación, la creación de relaciones entre las entidades gubernamentales involucradas en la formación de las políticas de competencia y la sensibilización del público con respecto a los beneficios de la competencia.

La **ILAC** desarrolla y mantiene [un conjunto de manuales promocionales](#) (ILAC, 2020^[14]) para promover la concientización y forjar la comprensión de la acreditación, y para apoyar la implementación de sus instrumentos. Estos materiales de divulgación abarcan el papel de la acreditación en el apoyo a la seguridad alimentaria y el agua potable, el suministro de energía, el apoyo a la atención sanitaria y social, la facilitación del comercio y la adición de valor a las cadenas de suministro. La organización también publica documentos que destacan los beneficios de su instrumento central, el Acuerdo de

Reconocimiento Mutuo de la ILAC (ARM de ILAC), así como un informe anual que resume sus principales actividades realizadas.

La Secretaría Central de **ISO** cuenta con un Departamento de Comunicaciones que realiza con frecuencia campañas para promover el uso de normas sobre temas específicos y en sectores específicos. A menudo se trata de promover la publicación de una norma de gran importancia. Las campañas incluyen artículos en la revista de la ISO ([ISO Focus](#)), sitios web ([ejemplo de servicios](#)), videos y medios sociales (Facebook, Instagram, Twitter). Los materiales se comparten con los miembros de la ISO para que puedan llevar a cabo una promoción similar a nivel nacional. En apoyo de sus actividades de fijación de normas, la organización también ha desarrollado un [Kit de medios](#) (ISO, 2020^[15]), que incluye informes anuales, logros clave en cifras, una breve introducción al ecosistema ISO y una serie de publicaciones sobre los beneficios que las normas ISO pueden proporcionar a las PyME, las SDG de la ONU, al comercio, la salud, la energía y la innovación. El Kit también contiene el [Código de ética ISO](#) (ISO, 2004^[16]), un marco de principios específicos para guiar las actividades de la organización.

Fuente: evaluación del autor basándose en Estudio sobre OI 2018 y en los datos posteriores de las OI.

Recuadro 2.4. Intersección con la sección 5: maximizar las oportunidades de coordinación

Diferentes mecanismos de promoción, incluyendo eventos de difusión y visibilidad, pero también alianzas entre las OI pueden incrementar la implementación y llevarse a cabo entre varias OI con actividades en áreas similares.

Por ejemplo, el [Día Mundial de la Metrología](#) se organiza de manera conjunta entre la **BIPM** y la **OIML**, el [Día Mundial de la Acreditación](#) se estableció conjuntamente por iniciativa de la **ILAC** y el **IAF**, y cada año los miembros de la **IEC**, **ISO** y **ITU** celebran el [Día Mundial de la Normalización](#).

La **Alianza de Cambio Climático de las Naciones Unidas** (**FAO**, **OIT**, **PNUD**, **UNDPI**, **PNUMA**, **UNESCO**, **CMNUCC**, **UNICEF**, **UNITAR**, **ONU Mujeres**, **ONU-IAS**, **OMS**, **OMM**) tiene como objetivo promover una cooperación internacional significativa, orientada a los resultados y eficaz en apoyo de la acción en materia de educación sobre el cambio climático, la formación, la sensibilización del público, la participación pública y el acceso a la información. Desde 2013, la secretaria de CMNUCC ha estado organizando una examinación de las opciones y oportunidades para incrementar la ambición en el cambio climático y la Agenda del Cambio Climático a través de la participación con los actores interesados partidarios y no partidarios. Estas actividades tienen como objetivo identificar las mejores prácticas en la acción de las políticas climáticas, y replicar y ampliar estas prácticas.

Fuente: (UNFCCC, 2012^[17]), Estudio sobre OI 2018.

Aproximadamente la mitad de las OI desarrollan **mecanismos de cumplimiento** para promover la conformidad con sus instrumentos y la adhesión a los mismos (19 encuestados en el Estudio sobre OI 2018) (OECD, 2019^[2]). Dichas evaluaciones pueden ser parte del propio instrumento internacional (p. ej. Código de la Agencia Mundial Antidopaje) (ver Capítulo 1). Las OI evalúan la conformidad con los instrumentos internacionales con distintos fines: adhesión a las OI, reconocimiento multilateral de la conformidad y procedimiento de certificación/acreditación (Recuadro 2.5).

Los mecanismos más formales, como las sanciones, la solución de controversias o las revisiones obligatorias por parte de los pares, se utilizan con menos frecuencia y, en su mayoría, están vinculados a instrumentos jurídicamente vinculantes. Estos mecanismos de cumplimiento implican un marco jurídico más vinculante y probablemente un marco institucional más desarrollado. En los casos de incumplimiento, las OI suelen formular recomendaciones al miembro incumplidor, y algunas exigen planes de acción nacionales para garantizar su aplicación. El incumplimiento también puede ser un indicador para prestar asistencia en la implementación.

Recuadro 2.5. Ejemplos de mecanismos de cumplimiento

El **Esquema de Cooperación de Inspección Farmacéutica (PIC/s)** imparte un [Programa de cumplimiento](#) (PIC/S, 2020^[18]) que abarca tanto la evaluación de los candidatos a la adhesión como la revisión periódica de los miembros actuales. Esto implica un análisis de las deficiencias, así como una revisión del sistema de inspección de la BPF (Buenas Prácticas de Fabricación) con respecto a los requisitos del PIC/S, llevada a cabo por un equipo de evaluación especializado bajo el monitoreo del Subcomité de Cumplimiento (SCC) del PIC/S. El análisis y la revisión de las deficiencias se realizan de acuerdo con procedimientos y herramientas estandarizados, que incluyen una revisión cualitativa de la documentación y una visita de evaluación in situ del país para garantizar que las políticas y los procedimientos, según lo prescrito por el PIC/S, se aplican efectivamente. El cumplimiento se verifica en función de 78 indicadores (crítico, muy importante e importante). Para ser considerados equivalentes, los Miembros y Solicitantes deben cumplir con todos los indicadores. El objetivo principal es garantizar el cumplimiento inicial y continuado de los requisitos del PIC/s por parte de los miembros potenciales y actuales. Esto refuerza la confianza mutua, maximiza los recursos de inspección y mejora la salud pública al garantizar la calidad y seguridad de los productos farmacéuticos.

Una de las actividades centrales de la **Agencia Mundial Antidopaje (WADA)** es operar un [Programa de cumplimiento](#) (WADA, 2020^[19]), que monitorea y tiene como objetivo garantizar la adhesión de los signatarios al Código Mundial Antidopaje (el principal instrumento de la organización) y sus normas internacionales de apoyo. Los signatarios del WADA incluyen Federaciones Internacionales (FI), Organizaciones Nacionales Antidopaje (ONA), Organizaciones de Eventos Mayores (MEO, por sus siglas en inglés) y Comités Olímpicos Nacionales (CON), entre otros. Si se identifica un incumplimiento con el Código y no se corrige a lo largo del proceso establecido por el Estándar Internacional para el Cumplimiento del Código por los Signatarios (ISCCS, por sus siglas en inglés), la WADA puede determinar el incumplimiento de la Organización Antidopaje (ADO) relevante e imponer sanciones. La ADO puede disputar la determinación frente al Tribunal de Arbitraje Deportivo (CAS, por sus siglas en inglés). Desde 2017, la WADA ha identificado más de 10,000 acciones correctivas a través de su programa de cumplimiento y más de 6,000 de ellas han sido implementadas por las ADO a la fecha. En 2019, se abrieron 44 procedimientos de ejecución de cumplimiento. 15 signatarios se refirieron al Comité de Revisión de Cumplimiento (CRC) independiente; sin embargo, en 13 casos, los problemas se resolvieron antes de la reunión del CRC.

El [Comité sobre la Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo \(CAS\)](#) de la **OIT** (ILO, 1926^[20]) es un organismo tripartita (gobiernos, trabajadores y empleadores) de la Conferencia Internacional del Trabajo y un componente esencial del sistema supervisor de la OIT. Tras la examinación técnica e independiente de los informes del gobierno realizados por un organismo legal, el Comité de Expertos sobre la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, el procedimiento del CAS ofrece a los representantes de los gobiernos, empleadores y trabajadores la oportunidad de llevar a cabo una examinación conjunta de la manera en la cual los Estados Miembros de la OIT cumplen con sus obligaciones derivadas de los convenios de la OIT que han ratificado. Por consiguiente, el CAS es responsable de determinar el grado en el cual las normas internacionales del trabajo reciben validez

a nivel nacional y notifican a la Conferencia del Trabajo Internacional anual de la OIT. El CAS es un órgano institucional con una larga trayectoria, ya que fue creado en 1926 a raíz de una resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo.

De conformidad con la Resolución Legal No. 170-2006 (COMIECO-XLIX), la **SIECA** gestiona el [Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica \(MSC\)](#) (SIECA, 2006^[21]), para apoyar un enfoque basado en reglas a través de un mecanismo de solución de controversias basado en el de la OMC y varias FTA. La función de la Secretaría es principalmente administrativa, brindando asistencia en las fases diplomáticas y de arbitraje del proceso. El proceso tiene una fase diplomática opcional, además de las consultas y el arbitraje, en la que la controversia se somete al Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). Este promueve una evaluación general de la implementación y el cumplimiento con disposiciones específicas de la ley de la comunidad económica. La SIECA también proporciona asistencia técnica en apoyo del MSC y coordina la participación de los actores interesados.

El [Comité de implementación bajo el procedimiento de no cumplimiento para el Protocolo de Montreal](#) de la Secretaría de **OZONO** (OZONE, 1990^[22]) representa un ejemplo de un organismo que revisa los incumplimientos con el instrumento central de la organización. Esto se produce, en particular, mediante la recepción, el examen y la presentación de informes de las partes en relación con la preparación de informes sobre la producción y el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono, y la adopción de medidas sobre cualquier otra información recibida y remitida por la Secretaría en relación con el cumplimiento de las disposiciones del Protocolo.

El proceso de la **CMNUCC** comprende un [Comité de Cumplimiento](#) bajo el Protocolo de Kioto así como el [comité del Tratado de París](#) para facilitar la implementación y promover el cumplimiento. El Comité de Cumplimiento del Protocolo de Kioto se compone de dos ramas: una rama facilitadora y una rama de ejecución. La rama facilitadora tiene el propósito de proporcionar asesoría y asistencia a las partes para promover el cumplimiento, mientras que la rama de ejecución posee la responsabilidad de determinar las consecuencias para las partes que no cumplan sus compromisos. El Comité de Aplicación y Cumplimiento del Tratado de París (PAICC) se estableció bajo el Artículo 15, párrafos 1 y 2, del Tratado de París. Más detalles se incluyen en la decisión 1/CP.21 párrafos 102 y 103. Sus modalidades y procedimientos se adoptaron en la decisión 20/CMA.1 en Katowice. Su función es facilitar la implementación y promover el cumplimiento con las disposiciones del Tratado de París. Se rige por los principios del Artículo 15 y los párrafos 1 a 4 del anexo a la decisión 20/CMA.1, entre los que se incluye que funcionará de forma transparente, no contenciosa y no punitiva y prestando atención a las respectivas capacidades y circunstancias nacionales de las Partes. El Comité está redactando actualmente recomendaciones sobre su reglamento para su adopción por el CMA 3 en Glasgow en 2021 (UNFCCC, 2020^[23]).

Fuente: elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI.

Una gran parte de las OI también realiza **monitoreo de la implementación** (31 encuestados en 2018) (Recuadro 2.6) (OECD, 2019^[21]). Gracias a las plataformas que ofrecen las OI para compartir información, la relación directa con todos sus miembros y la experiencia técnica del personal de la secretaría, están bien situadas para recopilar datos, revisar y analizar la implementación de sus instrumentos.

Las OI recogen una mezcla de información cualitativa y cuantitativa sobre la implementación de sus instrumentos normativos, a través de una serie de mecanismos de información diferentes. Las secretarías de las OI desempeñan un papel importante en la recopilación y el análisis de datos. Las OI recopilan con mayor frecuencia información cualitativa sobre leyes y políticas, así como sobre proyectos y actividades relevantes. 23 de los encuestados en la Encuesta de OI de 2018 también recopilan información

cuantitativa, tanto sobre datos científicos y técnicos como sobre indicadores de rendimiento (OECD, 2019^[21]). En la mayoría de los casos, la información recopilada es revisada por las Secretarías de las OI. Una gran parte de las OI también recurre a expertos externos (20 encuestados) o la revisión por pares de otros miembros (15 encuestados).

Recuadro 2.6. Mecanismos de monitoreo utilizados por las OI

La **CITES** tiene [mecanismos de notificación obligatorios](#) (CITES, 2020^[24]) sobre el comercio de especies en peligro de extinción, que contienen un resumen de información sobre, entre otras cosas, el número y tipo de permisos y certificados otorgados, los Estados con los cuales se ha realizado dicho comercio, las cantidades y los tipos de ejemplares, y los nombres de las especies. Un comité permanente verifica los países que no han proporcionado informes durante tres años consecutivos. Basándose en esta notificación la CITES desarrolla [Informes de implementación](#), que proporcionan lineamientos sobre las medidas legislativas, regulatorias y administrativas que los miembros pueden abordar para asegurar la implementación efectiva del convenio. También describe la distribución de responsabilidades entre los miembros (enviar información estructurada sobre el progreso en la implementación del Convenio) y la Secretaría de la CITES (cotejando y sintetizando la información recibida).

La **IEA** realiza revisiones periódicas por pares, conocidas como [Revisiones de respuesta de emergencia \(ERR, por sus siglas en inglés\)](#) (IEA, 1979^[25]) – de todos los países miembros para evaluar la preparación de cada país para responder a una emergencia. Las ERR evalúan los marcos de respuesta de emergencia de cada país para petróleo, gas natural y electricidad, así como también sus capacidades de notificación de datos de emergencia. Las ERR ahora se realizan en conjunto con las Revisiones Exhaustivas (IDR, por sus siglas en inglés) de la IEA, que son revisiones por pares que se enfocan más ampliamente a evaluar las políticas de energía de cada miembro de la IEA. Los equipos de revisión para las ERR incluyen no sólo personal de la Secretaría de la IEA sino también representantes de otros países miembros de la IEA. Tras las revisiones, la Secretaría de la IEA elabora los informes que contienen la evaluación y recomendaciones basándose en las revisiones y presenta el informe al Grupo Permanente sobre las Cuestiones Urgentes (SEQ, por sus siglas en inglés) de la IEA. El SEQ pide al país examinado que acepte las recomendaciones de la revisión, y cada revisión incluye una evaluación de las medidas adoptadas por el país para abordar las recomendaciones de la revisión anterior. A diferencia de los informes de la IDR, un informe de ERR no se vuelve público.

El [Mecanismo de supervisión](#) de la **OIT** facilita el monitoreo de la implementación de sus instrumentos en los estados miembros e identifica las áreas en las que podrían aplicarse mejor. Estas ofrecen un ejemplo de práctica de OI donde la información de un tercero se utiliza para propósitos del monitoreo de la implementación. Los comentarios de organizaciones nacionales e internacionales de empleadores y trabajadores sobre la aplicación de los convenios ratificados deben ser considerados por los organismos supervisores regulares de la OIT. El proceso de supervisión comprende la evaluación legal, el escrutinio tripartita (miembros, empleadores, trabajadores) y, según corresponda, el contacto directo con soporte técnico para los Estados Miembros basándose en el hecho de que la implementación óptima se alcanzará a través de una combinación del diálogo, motivación, asesoría y asistencia.

La **OICV** realiza revisiones del monitoreo de la implementación, en forma de [Revisiones temáticas](#) (IOSCO, 2019^[26]), cuyo propósito principal es proporcionar un estímulo a los miembros que no han aplicado lineamientos para abordar pasos hacia este fin. Esto se logra mejorando la comprensión de la importancia de cualquier diferencia identificada en el enfoque y las medidas que pueden desarrollarse para trabajar con esas diferencias, identificando ejemplos de mejores (o buenas)

prácticas en la implementación de los Principios y normas de la OICV para brindar asistencia a otros miembros de la OICV en la implementación y dirigiéndose a áreas en las cuales los Principios y normas de la OICV pueden justificar la revisión o donde sería necesario un trabajo adicional de la OICV.

El [proceso de revisión por pares](#) de la **OCDE** (OECD, 2020^[27]) con relación a la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de la OCDE (Convención para combatir el Cohecho), funciona para supervisar y promover la plena aplicación de esta Convención. Este mandato se lleva a cabo dentro del marco de un grupo de trabajo sobre cohecho especializado e integrado en el Artículo 12 de la Convención. Las revisiones por pares proceden en cuatro distintas fases. En la primera, se evalúa la idoneidad del marco jurídico de un país para combatir el cohecho e implementar la Convención. La segunda base evalúa si el país está aplicando la legislación en la práctica. En la tercera, la evaluación se enfoca en la ejecución, problemas interrelacionados y recomendaciones no implementadas de la Fase 2. Por último, la Fase 4 se centra en la aplicación de la ley y en las cuestiones transversales adaptadas a las necesidades específicas del país, así como en las recomendaciones no aplicadas de la Fase 3. Cada evaluación da lugar a un informe publicado con recomendaciones de mejora para el país evaluado. Un proceso de seguimiento después de cada evaluación evalúa la aplicación de las recomendaciones del Grupo de Trabajo por parte del país. El proceso de evaluación por pares ha llevado a las Partes a promulgar legislación para la aplicación de la Convención y a aumentar la aplicación de dicha legislación.

Fuente: Elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI y Estudio sobre OI 2018.

Desafíos de implementación que enfrentan las OI

Las OI por lo general tienen **metas de gobernanza ambiciosas, pero una capacidad de gobernanza moderada**, lo que influye en su papel para fomentar la implementación. En concreto, las OIG tienen objetivos amplios y ambiciosos, como contener el uso de la violencia, apoyar la salud humana y animal, facilitar el libre comercio, impulsar el desarrollo económico, luchar contra la delincuencia organizada, promover los derechos humanos, mejorar las normas laborales, defender la biodiversidad y prestar ayuda tras catástrofes naturales y conflictos armados. Sin embargo, su capacidad para perseguir estos objetivos está sujeta a los restrictivos mandatos de los tratados, a la estrecha supervisión de los Estados miembros y a los limitados recursos financieros y administrativos. En resumen, las OIG suelen carecer de las capacidades necesarias para desempeñar las funciones que se les han asignado nominalmente (Abbott et al., 2015^[28]).

La **capacidad de la secretaría de las OI**, en términos de recursos humanos, conocimiento, infraestructura de TI y financiamiento tiene un impacto sobre la elección y el desarrollo de los mecanismos de implementación. Para algunas OI, desarrollar mecanismos de implementación puede requerir buscar un financiamiento extrapresupuestario de donadores institucionales o privados. Las OI deben ser ingeniosas al perseguir acciones efectivas que minimicen el riesgo (ver Capítulo 4).

Las OI también enfrentan **dificultades para recopilar información sobre la implementación**, en especial para los instrumentos no vinculantes. Cuando las OI se las ingenian para recopilar dicha información, requiere que las Secretarías de las OI inviertan recursos para “limpiar”, estandarizar y recopilar la información en conjuntos de datos comparables.

Además, **no es fácil utilizar la información sobre la implementación** definiendo una metodología apropiada. Usar esta información sobre la implementación de manera efectiva para mejorar la relevancia de los instrumentos internacionales e identificar áreas de mejoría requiere una visión holística y una planeación estratégica significativa, lo que a su vez requiere recursos humanos, de TI y financieros. Como resultado, una desconexión común permanece entre la información recopilada y el propio proceso de elaboración de los instrumentos internacionales (ver Capítulo 1).

La riqueza de la información sobre la implementación no se pone sistemáticamente a disposición del público, lo que no da plena visibilidad al uso que se hace de los instrumentos internacionales. La mitad de los encuestados afirman que la información sobre la información está disponible en línea (Estudio sobre OI 2018) (OECD, 2019^[2]).

Cómo las prácticas innovadoras y las nuevas tecnologías pueden respaldar la implementación

Las grandes cantidades de datos cualitativos que recogen las organizaciones internacionales suelen estar infrutilizadas, y a menudo se consideran meramente textos e informes cualitativos individuales en lugar de herramientas que contribuyan a objetivos estratégicos más amplios. Sin embargo, estos textos sobre la implementación y otras actividades de las OI suelen contener una gran cantidad de información y detalles que podrían ser accesibles con métodos de texto y aprendizaje automático. Por lo tanto, las OI podrían explorar más el **uso de análisis de big data y aprendizaje automático**.

Algunas OI han adoptado **un enfoque exhaustivo para mejorar la implementación**. Esto implica la definición de pasos sucesivos y elementos constitutivos para recopilar información sobre la aplicación, hacer que esta información esté disponible, analizar esta información y utilizarla para retroalimentar el proceso de elaboración de los instrumentos internacionales (OECD, 2020^[3]).

Las bases de datos virtuales integrales sobre la implementación pueden ayudar a que la información sobre la implementación sea más efectiva y utilizable. Esto puede ayudar a los miembros a identificar los niveles de implementación de otros miembros y a compartir experiencias a través de los miembros de las OI, o las Secretarías de las OI para observar las tendencias generales sobre la implementación y producir lecciones importantes a partir de esto para sus actividades de elaboración.

En respuesta a la crisis por COVID-19, varias OI reaccionaron adaptando o entregando instrumentos especializados para facilitar su implementación por parte de los miembros (OECD, 2020^[29]). Por ejemplo, la Agencia Mundial Antidopaje (WADA) tomó acciones normativas para ajustar la implementación del Código de la Agencia Mundial Antidopaje a requisitos sanitarios actuales, mientras que la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) desarrollaron materiales de orientación específicos para respaldar el flujo continuo de medicinas prioritarias y otros productos esenciales a través de las fronteras. De manera similar, el i Internacional de Acreditación (IAF) estableció una Fuerza de trabajo para COVID-19 para el desarrollo y la publicación de Preguntas frecuentes para ayudar a los organismos de acreditación a operar de manera continua en el contexto de la COVID-19 y evitar contradicciones con instrumentos internacionales relevantes. La OCDE ha trabajado para destacar la relevancia de sus instrumentos jurídicos para la Respuesta y recuperación por COVID-19 proporcionando referencias específicas sobre su Compendio de instrumentos legales de la OCDE públicamente disponible (OECD, 2020^[30]), así como desarrollar notas temáticas continuas sobre respuestas políticas para combatir la pandemia por COVID-19 (OECD, 2021^[31]). La Secretaria de Integración Económica Centroamericana (SIECA) desarrolló un conjunto de [Lineamientos de Bioseguridad](#) (SIECA, 2020^[32]) para el Sector de transporte terrestre en América Central. Los Lineamientos contienen un protocolo de bioseguridad y establecen procedimientos coordinados entre los países participantes para evitar la difusión de COVID-19 y garantizar la fluidez del comercio en puestos fronterizos terrestres (SIECA, 2020^[32]).

A futuro, resultará clave evaluar la efectividad de las respuestas de las OI a la crisis, identificar los cambios y las innovaciones que pueden permanecer implementados después de la crisis, revisar los instrumentos según sea necesario y producir lecciones para las futuras crisis. Como ejemplo, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), ya está planeando una “revisión posterior a las acciones” del sistema de registro de incidentes.

Recuadro 2.7. El Observatorio de la OIE: un enfoque global a la implementación

El [Observatorio](#) de la **Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE)** actualmente en proceso de elaboración, está previsto para proporcionar un mecanismo continuo y sistemático de observación y análisis de las prácticas de los Miembros en la implementación de las normas internacionales de la OIE, mediante el desarrollo de un enfoque basado en datos en toda la organización. Su intención es basarse, unir, y beneficiarse de las fortalezas combinadas de diversos mecanismos de recopilación de información que ya existen dentro y fuera de la OIE. La información recopilada y analizada por el Observatorio de la OIE tendrá como objetivo contribuir a una mejor comprensión de la implementación de las normas de la OIE, de las principales tendencias mundiales y de los retos comunes a los que se enfrentan los Miembros de la OIE. Para ello, se prevé que el Observatorio de la OIE produzca informes analíticos que se espera permitan a la OIE:

- Adaptar las actividades de desarrollo de capacidades a las necesidades identificadas y compartir prácticas (aprendizaje entre pares);
- Mejorar el proceso de fijación de normas de la OIE mediante la evaluación basada en pruebas del uso de las normas de la OIE;
- Mejorar la accesibilidad y visibilidad de los datos para su uso por parte de los Miembros de la OIE y por otros actores interesados.

En conjunto, el Observatorio de la OIE pretende poner de manifiesto la naturaleza interrelacionada, mutuamente complementaria e internamente variada de los mecanismos movilizados por las OI para apoyar la aplicación. El énfasis principal del proyecto está en el monitoreo. El aprovechamiento de varios enfoques de monitoreo a través de este Observatorio, y su despliegue para varios propósitos interrelacionados, capitaliza sus respectivos beneficios, al tiempo que minimiza los desafíos asociados con un enfoque más unidimensional.

Fuente: (OECD, 2020_[3]), elaboración del autor a partir de las plantillas de las prácticas de las OI.

Recuadro 2.8. El uso de bases de datos para destacar y respaldar los esfuerzos de implementación

La [Base de datos de Resoluciones y Recomendaciones de la UICN](#) (IUCN, 2020_[33]) acompaña el catálogo de instrumentos con una serie de informes de progreso, que describen a los miembros y no miembros que han adoptado cada instrumento, una breve descripción de las acciones emprendidas para facilitar su implementación, sus resultados y logros concretos, los desafíos y obstáculos pendientes en la implementación del instrumento y las reformas propuestas para abordarlos. Esto es paralelo a los Informes de actividad, mediante los cuales los adherentes individuales brindan un informe de sus esfuerzos de implementación.

La [Base de datos CLOUT de la Secretaría de la CNUDMI](#) (UNCITRAL, 2020_[34]) tiene el objetivo central de facilitar la interpretación y la aplicación de los textos de la CNUDMI, al permitir a los jueces y árbitros considerar el origen internacional de la ley y la necesidad de promover la uniformidad en su aplicación y acceder a precedentes judiciales de las diversas jurisdicciones que se han adherido a o que han implementado un texto de la CNUDMI, resulta ser una herramienta útil. Hasta la fecha, esto abarca 1857 casos de 71 jurisdicciones. Una red de Corresponsales Nacionales tiene la tarea de investigar la

jurisprudencia nacional y de elaborar resúmenes para su publicación en CLOUT. Además, un Comité Directivo de CLOUT establece y mantiene asociaciones con actores interesados relevantes para promover la difusión y el uso de los textos de la CNUDMI. Una [Guía del usuario](#) facilita la implementación efectiva de la propia Base de datos CLOUT, al establecer el alcance y el propósito del sistema de información, determinar la estructura de los resúmenes y presentaciones, delinear una terminología común que sustenta la base de datos y proporcionar una lista de verificación para la redacción de documentos que se incluirán en ella.

Los [Exámenes de Políticas Comerciales \(EPC\)](#) de la **OMC** (WTO, 2020^[35]) incluyen un informe detallado redactado independientemente por la División de Exámenes de Políticas Comerciales, un organismo técnico dentro de la Secretaría de la OMC. Una base de datos en línea coteja éstas en una lista cronológica y se puede realizar su búsqueda por país, número de código, texto completo o fecha del documento. La selección de publicaciones dentro de la base de datos incluye los EPC publicados por la Secretaría de la OMC, declaraciones políticas del gobierno del miembro bajo revisión, las minutas de la reunión en la cual se ha presentado el EPC, las preguntas y respuestas de otros miembros de la OMC presentes y comunicados de prensa para cada EPC.

Fuente: elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI, Estudio sobre OI 2018.

Recuadro 2.9. Mecanismos de asistencia digital aplicados por las OI

La [Plataforma e-Learning de metrología legal de la OIML](#) proporciona una forma accesible, integral e interactiva de comprender la implementación de muchas actividades comunes de metrología legal. A través de cursos en línea, materiales de capacitación e información de antecedentes sobre talleres y eventos previos, la organización busca promover la comprensión con respecto a los conceptos y la terminología de metrología; su papel para el comercio, la salud, la medicina y la protección ambiental; la infraestructura regulatoria en torno a la metrología legal en Europa y otras regiones; y el sistema de certificación de la OIML. La Plataforma fue desarrollada por el Sistema de Metrología Intraafricana (AFRIMETS), la Organización Regional de Normas y Calidad de la CARICOM (CROSQ) y la Organización Internacional de Metrología Legal (OIML) y facilitada por el Programa en OTC del ACP-EU. Fue fundada por la Unión Europea a solicitud del Grupo de Estados de África, el Caribe y Pacífico (Grupo ACP). Esta unión de recursos y experiencia proporciona una ilustración práctica de la manera en la que las OI pueden trabajar junto con sus miembros para transferir conocimientos, avanzar en la implementación y fortalecer la colaboración.

Fuente: (OIML, 2020^[36]).

Referencias

- Abbott, K. et al. (2015), *International organizations as orchestrators*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/cbo9781139979696>. [28]
- ASTM International (2005), *Corporate Communications Department*, https://www.astm.org/SNEWS/AUGUST_2005/schindler_aug05.html. [11]
- BIPM (2016), *Capacity Building and Knowledge Transfer (CBKT) Programme*, <https://www.bipm.org/en/cbkt/>. [4]
- BIPM/OIML (2021), *World Metrology Day*, <http://www.worldmetrologyday.org/>. [12]
- CITES (2020), *Reporting Requirements - Annual Report*, https://cites.org/eng/imp/reporting_requirements/annual_report. [24]
- Combacau, J. and S. Sur (2016), *Droit international public*, LGDJ-Lextenso, <https://www.lgdj.fr/droit-international-public-9782275045092.html> (accessed on 12 September 2018). [1]
- ICN (2018), *Advocacy Working Group*, <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/advocacy/>. [13]
- IEA (1979), *Emergency Response Reviews (ERRs)*, <https://www.iea.org/reports/energy-supply-security-the-emergency-response-of-iea-countries-2014>. [25]
- IEA (1976), *Emergency Response Exercises*, <https://www.iea.org/areas-of-work/ensuring-energy-security/emergency-response-exercises>. [5]
- IFAC (2019), *Approach to Advancing Accountancy Education at the Global Level*, https://www.youtube.com/watch?v=2vfOIORv6hQ&ab_channel=InternationalFederationofAccountants%28IFAC%29. [7]
- IFRC (2011), *Organisational Capacity Assessment and Certification (OCAC)*, <https://media.ifrc.org/ifrc/wp-content/uploads/sites/5/2019/05/Overview-of-Key-Assessment-Tools.pdf>. [6]
- ILAC (2020), *ILAC Promotional Brochures*, <https://ilac.org/publications-and-resources/ilac-promotional-brochures/>. [14]
- ILO (1926), *Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference*, <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/conference-committee-on-the-application-of-standards/lang--en/index.htm>. [20]
- IOSCO (2019), *Thematic Review on Suitability Requirements with respect to the Distribution of Complex Financial Products*, <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD638.pdf>. [26]
- ISO (2020), *ISO Media Kit*, <https://www.iso.org/media-kit.html>. [15]
- ISO (2004), *ISO Code of Ethics*, https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/codeethics_2004-en.pdf. [16]

- IUCN (2020), *IUCN Resolutions and Recommendations Database*, [33]
[https://portals.iucn.org/library/resrec/search?field resrec all codes value=&field resrec all titles value=&field resrec type value=rec&field resrec status value=1&sort by=title&sort order=ASC](https://portals.iucn.org/library/resrec/search?field%20resrec%20all%20codes%20value=&field%20resrec%20all%20titles%20value=&field%20resrec%20type%20value=rec&field%20resrec%20status%20value=1&sort%20by=title&sort%20order=ASC).
- OECD (2021), *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, [31]
<https://www.oecd.org/coronavirus/en/policy-responses> (accessed on 25 March 2021).
- OECD (2020), *Country Monitoring of the OECD Anti-Bribery Convention*, [27]
<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countrymonitoringoftheoecdanti-briberyconvention.htm>.
- OECD (2020), *International organisations in the context of COVID-19: adapting rulemaking for timely, evidence-based and effective international solutions in a global crisis*, [29]
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Summary-Regulatory-management-Covid-19.pdf>
 (accessed on 19 October 2020).
- OECD (2020), *OECD Compendium of Legal Instruments*, [30]
<https://legalinstruments.oecd.org/en/>
 (accessed on 21 October 2020).
- OECD (2020), *OECD Study on the World Organisation for Animal Health (OIE) Observatory: Strengthening the Implementation of International Standards*, OECD Publishing, Paris, [3]
<https://doi.org/10.1787/c88edbcd-en>.
- OECD (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>.
- OIML (2020), *Legal Metrology e-Learning Platform*, [36]
<https://www.oiml.org/en/structure/ceems/e-learning-platform>.
- OZONE (1990), *Montreal Protocol Annex III: Non-Compliance Procedure*, [22]
<https://ozone.unep.org/meetings/second-meeting-parties-montreal-protocol/decisions/annex-iii-non-compliance-procedure>.
- PIC/S (2020), *PIC/S Compliance Programme*, [18]
<https://picscheme.org/en/activites-compliance>.
- SIECA (2020), *Biosafety Guidelines*, [32]
<https://www.sieca.int/index.php/lineamientos-bioseguridad-sector-transporte-terrestre-ca/>.
- SIECA (2006), *Central American Trade Dispute Settlement Mechanism*, [21]
<https://www.sieca.int/index.php/economic-integration/economic-integration/dispute-settlement/?lang=en>.
- UNCITRAL (2020), *Case Law on UNCITRAL Texts (CLOUT) Database*, [34]
<https://www.uncitral.org/clout/>.
- UNFCCC (2020), *Compliance Committee*, [23]
<https://unfccc.int/Compliance-Committee-CC>.
- UNFCCC (2019), *Capacity Building on Climate Law and Governance*, [8]
<http://www.climatelawgovernance.org/>.

- UNFCCC (2012), *UN Alliance on Climate Change*, <https://unfccc.int/topics/education-and-outreach/focal-points-and-partnerships/un-alliance-on-climate-change-education--training-and-public-awareness>. [17]
- WADA (2020), *Code Compliance*, <https://www.wada-ama.org/en/code-compliance>. [19]
- WCO (2014), *WCO Mercator Programme: A Strategic Initiative to Support Trade Facilitation*, <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/mercator-programme/councilwco-mercator-programme.pdf?la=en>. [9]
- WIPO (2020), *Technical Assistance for Member States*, https://www.wipo.int/cooperation/en/technical_assistance/. [10]
- WTO (2020), *Trade Policy Reviews - List of Reviews*, https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp_rep_e.htm. [35]

3

Desarrollar una mayor cultura de evaluación de instrumentos internacionales

Este capítulo ilustra la variedad de prácticas de evaluación aplicadas por organizaciones internacionales. Las OI revisan principalmente los instrumentos individuales en lugar de los subconjuntos o el inventario general, realizan una evaluación *ex post* en lugar de una *ex ante*, y evalúan la implementación más que el impacto. Existe un compromiso cada vez más generalizado para mejorar la evaluación entre las organizaciones internacionales. Esto se refleja en una serie de principios clave, cuyo propósito es institucionalizar, escalar, y guiar las actividades de evaluación, mientras se amplía su alcance y se publica y actúa de manera transparente sobre sus resultados. Llevar a cabo una evaluación puede requerir muchos recursos, puede ser metodológicamente difícil y políticamente sensible. Las OI están adoptando medidas innovadoras para superar estos obstáculos, en particular reforzando la interfaz con sus miembros y desplegando tecnologías y fuentes de información digitales.

Introducción

La evaluación de los instrumentos internacionales puede proporcionar información valiosa sobre su implementación e impacto. Adicionalmente, la evaluación mejora el proceso de elaboración de instrumentos internacionales en varios niveles. Por un lado, incrementa la calidad de los instrumentos internacionales y es una herramienta clave para garantizar que los instrumentos internacionales permanezcan aptos para su propósito; es decir, que continúen cumpliendo sus objetivos y abordando las necesidades de su circunscripción. La evaluación también puede contribuir a promover una mayor adopción de los instrumentos internacionales y a fomentar la confianza en las OI y sus prácticas.

En este contexto, "evaluación" no se refiere a la evaluación de la calidad de las disposiciones de los propios instrumentos internacionales, que considerarían si establecen reglas claras y amplias. Más bien, se refiere a la evaluación de la efectividad, el uso, la implementación o los impactos de estos instrumentos. Dicha evaluación a menudo implica la recopilación y el análisis de datos relacionados con las políticas que abordan los instrumentos; quién los está usando, por qué y cómo; los costos y beneficios del uso de los instrumentos (intencionados o no intencionados); y la medida en que logran sus objetivos en la práctica. Las OI recopilan una serie de datos en relación con sus instrumentos, y la información generada refleja la naturaleza del instrumento o instrumentos de que se trate (ver Capítulo 1).

Existe un compromiso cada vez mayor entre las OI para desarrollar una mayor cultura de evaluación de los instrumentos internacionales, a pesar del hecho de que generalmente consideran que la evaluación es una actividad desafiante y que requiere muchos recursos. Por ejemplo, aunque las OI pueden tener la experiencia técnica y los recursos para realizar la evaluación de sus instrumentos, sus miembros generalmente poseen la información detallada sobre su implementación e impactos, así como el conocimiento de su coherencia con los marcos regulatorios nacionales (OECD, 2016^[1]). Las OI también pueden enfrentarse a retos metodológicos, como las dificultades asociadas a la medición y el aislamiento de los impactos.

En este contexto, esta sección del Compendio de OI tiene como objetivo informar las prácticas de evaluación de las OI estableciendo la variedad de enfoques disponibles, así como sus beneficios y desafíos asociados. Las prácticas de evaluación consideradas en esta sección son llevadas a cabo por las propias OI (es decir, no se consideran las evaluaciones de instrumentos internacionales por otras organizaciones).¹ El análisis está fundamentado en las prácticas existentes de las OI, recopiladas a través del marco del Foro de OI.

Justificación

Las OI llevan a cabo evaluaciones de sus instrumentos con diversos fines. Estos incluyen fomentar la implementación y el uso de sus instrumentos, respaldar las iniciativas de promoción, medir las necesidades de asistencia de los miembros, evaluar los niveles de cumplimiento y alimentar los resultados de la evaluación en procedimientos de monitoreo (ver Capítulo 2).

La evaluación también puede contribuir a mejorar el diseño de los instrumentos internacionales destacando áreas para su actualización. En general, la evaluación puede ayudar a los responsables de las reglamentaciones internacionales a evaluar los costos y beneficios asociados con sus instrumentos (Parker and Kirkpatrick, 2012^[2]). Esto puede facilitar la consideración de cómo estos impactos y beneficios se distribuyen, si existen impactos diferenciales a través de los miembros, y si los beneficios superan los costos.

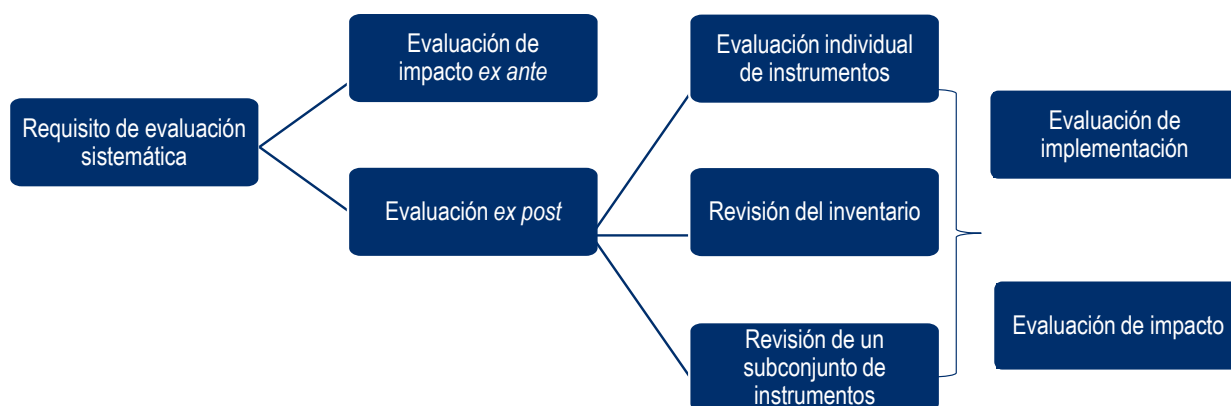
Los beneficios de la evaluación se pueden magnificar cuando se aplica al stock o a un subconjunto de instrumentos, y la cooperación con otras OI activas en campos relevantes puede mejorar los resultados donde los instrumentos pueden complementarse entre sí (ver Capítulo 5).

Las evaluaciones de impacto *ex ante* pueden servir para aclarar los objetivos y el propósito de los instrumentos internacionales antes de que comience el proceso de elaboración, respaldando la eficiencia y la efectividad. También exhorta a los responsables de las reglamentaciones a examinar la variedad de posibles vías de acción, incluyendo la posibilidad de no realizar acciones, de forma anticipada a la adopción de los instrumentos (OECD, 2020^[3]). La evaluación de impacto *ex ante* también facilita la consideración sistemática de los posibles efectos negativos y costos anticipados de la adopción, lo que puede respaldar su mitigación (OECD, 2020^[3]).

Tipología: mecanismos de evaluación

La Figura 3.1 y la Tabla 3.1 enumeran los mecanismos existentes para evaluar los instrumentos internacionales, basándose en la tipología que se describe en el Manual (OECD, 2019^[4]) y en las respuestas al Estudio de 2018. La tipología se desarrolló para representar las prácticas de evaluación adoptadas por las OI que son parte del Foro de OI. Por lo tanto, su propósito es solo ilustrativo y no necesariamente proporciona una imagen completa de todas las posibles clases de prácticas de evaluación que las OI podrían utilizar.

Figura 3.1. Prácticas actuales de evaluación de las organizaciones internacionales



Fuente: La contribución de las organizaciones internacionales a un sistema internacional basado en reglas, (OECD, 2019^[4]).

Tabla 3.1. Prácticas actuales de evaluación de las organizaciones internacionales: visión general de los beneficios y desafíos

	Descripción	Beneficios	Desafíos
Evaluación de impacto <i>ex ante</i>	Examinar los impactos sociales, económicos y ambientales esperados de los instrumentos de manera anticipada a su adopción.	Enfoque y planeación estratégica, mejor asignación de recursos, ayuda a anticipar las necesidades de datos y establecer los parámetros para el monitoreo <i>ex post</i> .	Dependencia en la estimación y proyección, vulnerabilidad a impactos no anticipados
Evaluación <i>ex post</i>	Medir los impactos identificados de los instrumentos internacionales de manera retrospectiva.	Bucles de retroalimentación entre la implementación y el desarrollo del instrumento, la identificación de los problemas inesperados de la implementación	Puede carecer de datos basales, depender de agencias externas para notificar información, encontrar una resistencia más fuerte que en la evaluación prospectiva e involucrar intensidad de recursos
Evaluación del uso / la implementación de un instrumento único	Revisión que se enfoca en el uso y la administración	Simplicidad metodológica, rastrea las necesidades de asistencia, promueve el cumplimiento, fomenta la promoción, menos intensiva en	Aplicabilidad limitada a procesos de aprendizaje organizacionales

	Descripción	Beneficios	Desafíos
		recursos que la evaluación del impacto.	
Evaluación del impacto de un instrumento único	Análisis de los resultados con respecto a un conjunto de criterios, énfasis en la atribución, los resultados, el desempeño	Rigor metodológico y credibilidad en la evidencia, procesos de aprendizaje más fuertes.	Intensidad de los recursos, pueden faltar mecanismos de información/control para llevar a cabo esta forma de evaluación a nivel internacional, complejidad metodológica
Revisión de inventario	Evaluar los productos regulatorios en general	Explicación holística de instrumentos, dirección estratégica general, identificación de deficiencias en el alcance	Intensidad de recursos, falta de profundidad de análisis específica
Revisión de un subconjunto de instrumentos	Evaluación de una serie de instrumentos dentro de un determinado sector, ámbito de elaboración o iniciativa	Tener en cuenta la interacción entre varios instrumentos y los efectos acumulativos, reducir la duplicación	Puede encontrar dificultades de atribución

Fuente: Elaboración propia del autor a través de intercambios en el Foro de OI.

Principios clave de la evaluación

Esta sección contiene principios clave que pueden ser de apoyo para que las OI mejoren sus prácticas de evaluación. Estos principios se derivan de las experiencias de una amplia gama de OI. También se basan en *Best Practice Principles for Regulatory Impact Assessment* [Principios de mejores prácticas para la evaluación del impacto regulatorio] de la OCDE (OECD, 2020^[3]) y la *Revisión del Inventario de Regulaciones* (OECD, 2020^[5]), que sintetizan las experiencias nacionales en la evaluación de leyes y regulaciones. Dada la diversidad de las OI y los tipos de instrumentos normativos que desarrollan, no todos los principios que se exponen a continuación serán pertinentes o prácticos para todas las OI. No obstante, pueden proporcionar una orientación e inspiración útiles para las OI que deseen desarrollar una mayor cultura de evaluación.

1. Institucionalizar la evaluación de instrumentos

La institucionalización de la evaluación sistemática de los instrumentos normativos elaborados por las OI es un paso importante para garantizar su relevancia permanente. El nivel de formalidad de dicha institucionalización puede variar; por ejemplo, "institucionalizar" un compromiso de evaluación podría significar incluir las prácticas de evaluación en el reglamento interno de las OI, o mediante la creación de una unidad cuya tarea sea realizar evaluaciones. En cualquier caso, es una demostración del compromiso de las organizaciones internacionales con la mejora continua de sus instrumentos y con la garantía de que siguen siendo adecuados para su propósito.

Cuando los procesos de evaluación están claramente priorizados, definidos y son accesibles (incluyendo quién tiene la responsabilidad de supervisar y llevar a cabo estos procesos), esto puede ayudar a integrar la evaluación en la cultura y la práctica organizativa diaria.

2. Iniciar poco a poco e ir construyendo prácticas de evaluación con el tiempo

A las OI les resulta difícil evaluar sus instrumentos por varias razones diferentes (ver Sección 5). De hecho, es posible que ni siquiera sea posible evaluar de manera efectiva todos los tipos de instrumentos de OI. Para un tipo de instrumento que no ha sido evaluado antes y para el cual no se puede identificar fácilmente ninguna mejor práctica de evaluación, tiene sentido **analizar primero la factibilidad de la evaluación** del instrumento, observando sus objetivos y considerando cómo se implementa y por quién y

si la evaluación será posible y/o útil. En la mayoría de los casos, la respuesta será “sí”, pero el alcance y la amplitud de la evaluación pueden diferir.

El primer nivel de evaluación para los instrumentos internacionales es **evaluar su uso o implementación** – quién está implementando el instrumento, por qué, dónde, cuándo y cómo (ver Capítulo 2). Esto es particularmente relevante para los instrumentos no vinculantes.

Dado que las OI no suelen supervisar la implementación de sus instrumentos, especialmente en el caso de los instrumentos no vinculantes, la evaluación de su uso no siempre es sencilla y puede resultar difícil recopilar datos completos. Sin embargo, incluso los datos incompletos pueden proporcionar información extremadamente útil que puede conducir a que se revisen instrumentos internacionales (o se retiren) y ayudar a que las OI se dirijan y diseñen mejor el apoyo que proporcionan para fomentar la implementación de sus instrumentos (ver Capítulo 2). La evaluación del uso también es posible en el caso de los instrumentos internacionales que no se desarrollaron con objetivos claramente mensurables.

El siguiente nivel de evaluación para los instrumentos internacionales es **evaluar sus impactos**. Esta es una tarea mucho más compleja que la evaluación del uso y las OI enfrentan desafíos mayores con relación a la disponibilidad de datos; la dificultad de establecer la causalidad (p. ej. qué tanto de los resultados observados puede atribuirse al instrumento en cuestión de la OI vs. otros factores como el ambiente facilitador y las acciones complementarias por parte de otros actores); y el hecho de que el trabajo normativo puede demorar bastante tiempo para tener un impacto.² Debido a estos y otros retos, las OI suelen tener menos experiencia realizando evaluaciones de impacto. No obstante, muchas OI son conscientes de este hecho y están estudiando activamente cómo pueden pasar con éxito de evaluar el uso a evaluar también el impacto. Existe una amplia gama de prácticas y metodologías efectivas para evaluar el impacto, y algunas OI han elaborado documentos guía para ayudar a otras a realizar una evaluación de impacto efectiva.³ Las OI también podrían estudiar la posibilidad de colaborar con otros actores interesados como académicos o las ONG, si no disponen de los conocimientos técnicos necesarios para la evaluación del impacto (ver Capítulo 4).

Una cultura de evaluación no puede crearse de la noche a la mañana. Definir la escala y los objetivos de las evaluaciones de manera menos ambiciosa al principio podría permitir tomar resultados intermedios y utilizarlos para generar confianza en los procesos de evaluación dentro de las OI, lo que eventualmente conduciría a una mayor voluntad de ir más allá en términos de evaluación. Incluso pequeñas cantidades de datos y resultados limitados de evaluaciones a menor escala pueden demostrar un impacto valioso y ser importantes para influir en más actores en la implementación de instrumentos internacionales (ver Capítulo 2).

3. Desarrollar guías para quienes realizan la evaluación

Desarrollar documentos guía dirigidos a aquellos responsables de la planeación o la realización de evaluaciones ayudará a armonizar las prácticas y a establecer las expectativas de las OI y los actores interesados. Un enfoque común es especialmente importante si se van a llevar a cabo las evaluaciones de manera descentralizada (por ejemplo, no dirigidas por la Secretaría de la OI, sino realizadas por los miembros o consultores externos).

Las guías podrían considerar elementos tales como la forma de abordar:

- Fijación de objetivos: cómo fijar objetivos que sean prácticos y viables y establecer criterios de evaluación claros y medibles.
- Selección de personas para realizar la evaluación: detallar los criterios/calificaciones necesarias para realizar la evaluación en cuestión.
- Costos de evaluación: asegurarse de que los costos involucrados en el proceso de evaluación son proporcionales a los impactos esperados del instrumento internacional.

- **Análisis comparativo:** cuando sea posible, considerar un análisis comparativo entre jurisdicciones.
- **Participación de los actores interesados:** garantizar la consulta incluyente y efectiva con actores interesados relevantes/aquellos afectados o que puedan verse afectados.
- **Uso de tecnología:** pensar la forma en la que las tecnologías digitales pueden utilizarse para aumentar la eficiencia de los procesos de evaluación, analizar o recolectar datos.
- **Uso de datos:** hacer uso de todas las fuentes de información disponibles, y considerar la posibilidad de incluir otras menos tradicionales, como datos de fuentes abiertas, datos satelitales, datos de teléfonos móviles, medios sociales, etc.
- **Confidencialidad, imparcialidad e independencia:** considerar cómo reflejar estas cualidades en cada etapa del proceso de evaluación.

4. Establecer objetivos de instrumentos internacionales contra los cuales realizar la comparación

Cuando los instrumentos internacionales tienen objetivos claramente cuantificables, éstos sirven como criterios útiles para la evaluación. Sin embargo, cuando esto no es factible o conduce a una comprensión incompleta del instrumento, es importante proporcionar descripciones cualitativas de aquellos impactos que son difíciles o imposibles de cuantificar, como la equidad o la justicia. Dependiendo de la naturaleza del instrumento y del nivel de evaluación previsto, los objetivos pueden ser específicos de un instrumento o aplicarse a un conjunto de instrumentos o a un tipo/clase de instrumentos. Alternativamente, los objetivos del instrumento pueden ser fijados o modificados por el Estado o la organización que lo aplica, según las circunstancias locales.

Utilizar y documentar un proceso riguroso para establecer objetivos para instrumentos internacionales, incluyendo, por ejemplo, la recopilación de datos, la investigación y la consulta con actores interesados que se verían probablemente afectados por la implementación del resultado, puede ayudar a garantizar que los objetivos sean coherentes a través de diferentes instrumentos de la misma OI. También puede contribuir a que el proceso de fijación de objetivos sea más transparente, lo que puede aumentar la aceptación y la confianza tanto en los propios instrumentos como en las prácticas de evaluación que posteriormente se basan en estos objetivos.

El establecimiento de objetivos debe formar parte del proceso de desarrollo de los instrumentos normativos de las OI (ver Capítulo 1). En la medida de lo posible, el proceso de establecimiento de objetivos debe integrarse en la práctica más amplia de fijación de objetivos ex ante y evaluación de impacto (OECD, 2020^[31]).⁴

Antes de desarrollar un instrumento, normalmente las OI pueden considerar el uso de opciones alternativas para abordar los objetivos establecidos, incluyendo los efectos de la inacción. Deben recopilar las pruebas disponibles y solicitar retroalimentación de expertos científicos y actores interesados para evaluar todos los costos y beneficios potenciales (tanto directos como indirectos) de la implementación del instrumento propuesto. Los resultados de esta evaluación pueden ayudar a mejorar el diseño del instrumento propuesto, y comunicar estos resultados abiertamente (cuando sea posible) para aumentar la confianza y la aceptación de los actores interesados en los instrumentos internacionales o en la cultura de evaluación de las OI en general.⁵

5. Promover la evaluación de subconjuntos o del inventario general de instrumentos

Las OI deberían considerar la posibilidad de evaluar sus instrumentos de forma más que individual. La evaluación de un subconjunto de instrumentos o de todo el conjunto de instrumentos internacionales puede introducir una mayor orientación estratégica en las prácticas de las OI al proporcionar una visión

detallada de la gama de instrumentos aplicados y lecciones sobre qué instrumentos funcionan mejor que otros (OECD, 2020^[5]).

Las OI pueden comenzar analizando conjuntos de instrumentos dentro de un sector determinado, área política o iniciativa y expandirse gradualmente para incluir gamas más amplias de instrumentos. Esto permitirá la identificación de deficiencias en los portafolios donde pueden ser necesarios nuevos instrumentos internacionales y donde pueden abordarse las superposiciones o duplicaciones entre los instrumentos existentes.

6. Ser transparente sobre los procesos y resultados de la evaluación

La disponibilidad abierta de información sobre los procesos de evaluación y la difusión transparente de los resultados de la evaluación son importantes para generar confianza y demostrar que una OI tiene una sólida cultura de evaluación y de rendición de cuentas sobre sus instrumentos.

La consulta de actores interesados clave en cada etapa del proceso de evaluación contribuye en gran medida a la transparencia y también puede aumentar la credibilidad de los resultados de la evaluación (ver Capítulo 4). Compartir el borrador de las conclusiones de los ejercicios de evaluación puede ayudar al organismo evaluador a fortalecer su base de evidencias.

Los informes de evaluación deben estar disponibles de la forma más amplia posible, incluso dentro de la OI, para los miembros de la OI y posiblemente incluso para el público en general (a menos que, por ejemplo, haya cuestiones relacionadas con la protección o la confidencialidad de los actores interesados). La creación de un depósito de resultados de evaluaciones anteriores (por ejemplo, en el sitio web de la OI) es un medio para conseguirlo. Proporcionar copias de los informes de evaluación directamente a los actores interesados que contribuyeron al proceso de evaluación también es una buena práctica (UNEG, 2014^[6]).

7. Utilizar los resultados de las evaluaciones

No sólo se deben utilizar los resultados de las evaluaciones, sino que las OI debe ser capaces de mostrar la forma en la que han sido utilizados por la OI, sus respectivos órganos de gobierno, sus miembros u otros actores interesados para:

- Mejorar los instrumentos internacionales y/o su implementación, incluida la eliminación de deficiencias regulatorias en el stock de instrumentos (ver Capítulo 1).
- Identificar las acciones de seguimiento relacionadas con otras prácticas de las OI y los puntos que deben introducirse en el siguiente ciclo de toma de decisiones de las OI.
- identificar las lecciones aprendidas durante el proceso de evaluación que puedan mejorar el propio proceso de evaluación (p. ej. mejorar los documentos guía, procesos de determinación de objetivos o comunicación de resultados).
- Promover el valor de los instrumentos internacionales (ver Capítulo 2).

Estado actual de la evaluación de los instrumentos internacionales

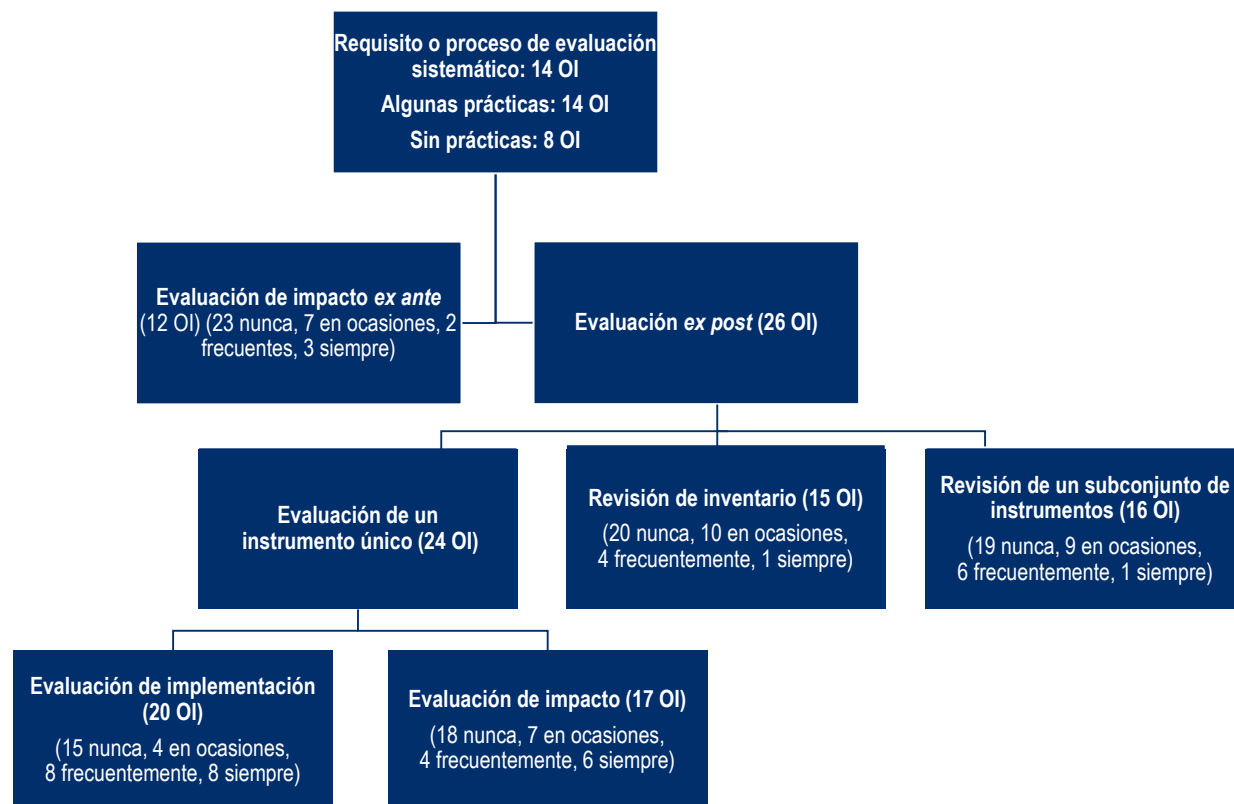
Tendencias en las prácticas de evaluación de las OI

Adopción de prácticas de evaluación

En comparación con las demás prácticas descritas en este Compendio, la evaluación no es tan utilizada por las OI. No obstante, cada vez son más las OI que adoptan prácticas de evaluación. En el Estudio de las OI 2018 realizado por la OCDE, la gran mayoría de OI (28 de 36) informaron haber adoptado algún

tipo de mecanismo de evaluación. De estas 28, 14 OI notificaron tener un requisito sistemático para realizar la evaluación. Solo 8 OI informaron no contar con prácticas de evaluación en absoluto (Figura 3.2).

Figura 3.2. Tipología y ejemplos de mecanismos de evaluación normativa



Nota: número de OI que notifican dichos mecanismos de 36 OI encuestadas.

Fuente: Estudio sobre OI 2018.

Cuando se examinan las diferentes categorías de OI,⁶ resulta claro que la evaluación la llevan a cabo con mayor frecuencia las **OIG con afiliaciones más pequeñas y cerradas o Secretarías de Convenios**. Es probable que esto se deba a la formalidad de los instrumentos utilizados (secretarías de convenios) y a la practicidad de realizar evaluaciones con afiliaciones más pequeñas (OIG “cerradas”).

Al participar en la evaluación, las OI se centran con mayor frecuencia **en evaluar el uso, o la implementación de los instrumentos internacionales, en lugar de sus impactos** (OECD, 2019^[4]) (OECD, 2016^[1]). Por ejemplo, varias OI, incluidas la OIML e ISO, notifican alguna especie de revisión periódica del uso o implementación de sus instrumentos para decidir si estas deben confirmarse, revisarse, o retirarse. Un ejemplo de una OI que sí evalúa los impactos es la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), que notificó realizar revisiones obligatorias de la efectividad de sus instrumentos (los protocolos). Sin embargo, a pesar de la relativamente baja adopción de la práctica, las OI y sus afiliados reconocen la necesidad de revisar los impactos de los instrumentos con el fin de evaluar su relevancia continua y/o la necesidad de su revisión. Esta fue una clara conclusión de la segunda reunión de organizaciones internacionales⁷ y se refleja en los resultados del Estudio de 2018.

Aunque se evalúan todas las **categorías de instrumentos**, los resultados del Estudio de 2018 muestran que los instrumentos calificados como “normas” por la OI son el tipo de instrumento que se revisa con más frecuencia. Las *normas técnicas* internacionales más específicamente (p. ej. ASTM International, IEC, ISO) se someten a una evaluación periódica con el objetivo de garantizar la calidad, la relevancia del

mercado y que reflejen el estado actual de la técnica. A menudo, las evaluaciones de las normas técnicas internacionales se realizan de forma sistemática y con una frecuencia determinada (p. ej. al menos cada 5 años). Aunque no son tan frecuentes, hay varios ejemplos de otros tipos de instrumentos que se evalúan, incluidos los convenios (p. ej. la evaluación de las seis Convenciones Culturales de la UNESCO), e incluso los instrumentos voluntarios (p. ej. MOU etc.).

Institucionalización, gobernanza de la evaluación

De acuerdo con el Estudio de 2018, de las que informaron haber adoptado alguna forma de mecanismo de evaluación, la mitad informó haber hecho de la **evaluación un requisito sistemático** para sus instrumentos. La otra mitad no tiene un requisito tan general, es decir, solo un subconjunto de sus instrumentos está sujeto a evaluación o las evaluaciones se realizan solo de forma ad hoc. Existen diferentes maneras de incluir los requisitos de evaluación, como cláusulas de los propios instrumentos específicos, o en reglas de procedimiento más amplias, guías, o términos de referencia (ver Capítulo 1).

El hecho de que exista o no la **obligación de adoptar medidas en respuesta a la evaluación** de instrumentos internacionales depende del resultado de la propia evaluación. Por ejemplo, si un instrumento es "confirmado", es posible que no sea necesario actuar. En cambio, si la evaluación da lugar a una propuesta de "revisión" o "retirada" del instrumento, será necesario adoptar nuevas medidas. En algunos casos, las OI pueden limitarse a recomendar acciones en lugar de imponerlas a sus miembros.

En cuanto a la **gobernanza de los procesos de evaluación**, se trata generalmente de una responsabilidad compartida entre la Secretaría de la OI y los miembros. Las respuestas a la encuesta indican que esta responsabilidad compartida es sistemática para algunos, pero para otros se decide para cada instrumento de forma ad hoc.

En cuanto a la **entidad a cargo de la evaluación**, en algunas OI los comités técnicos responsables del desarrollo del instrumento también se encargan de la evaluación. Este es el caso, principalmente, de las organizaciones de normalización. Otras OI cuentan con un órgano permanente o una unidad dedicada a la evaluación de los instrumentos, incluida una unidad de gobernanza o de políticas globales, o el departamento que ha desarrollado el instrumento. Otras formas menos frecuentes de gobernanza de la evaluación son los grupos de trabajo ad hoc y los consejos de administración o presidenciales que asumen responsabilidades de evaluación. Sólo en muy pocos casos se contrata a un organismo externo para realizar la evaluación.

Recuadro 3.1. Ejemplos de evaluación sistemática realizada por las OI

La **OCDE** incorpora sistemáticamente cláusulas en sus instrumentos jurídicos en las que se solicita al órgano u órganos responsables que apoyen la implementación, difusión y pertinencia continua del instrumento, incluido un informe de cinco años a la junta directiva ("Consejo de la OCDE"). Estas frecuentemente instruyen al organismo responsable que consulte con otros organismos relevantes (dentro y fuera de la OCDE) y operan como un foro para intercambiar información y evaluar el progreso contra indicadores de parámetros. La notificación al Consejo Regulador tiene el propósito de evaluar la utilidad del instrumento en lugar del cumplimiento por parte de los adherentes individuales (OECD, 2014^[7]).

El [Mecanismo de examen de las normas \(MEN\)](#) de la **OIT** (ILO, 2011^[8]) se creó para garantizar que la organización disponga de un cuerpo de normas laborales internacionales claro, sólido y actualizado. El Grupo de Trabajo tripartito sobre el mecanismo de examen de las normas (GTT del MEN) evalúa y publica recomendaciones sobre a) el estatus de las normas examinadas, incluyendo normas actualizadas, normas que necesitan revisarse, normas obsoletas y otras posibles clasificaciones; b) la

identificación de deficiencias en el alcance, incluyendo aquellas que requieren nuevas normas; c) acciones de seguimiento prácticas y limitadas en el tiempo.

Fuente: evaluación del autor a partir de las respuestas del Estudio sobre OI 2018.

Tipo de evaluación (evaluación ex ante y ex post; revisión de instrumentos únicos/subconjunto/existencia) y herramientas (manuales/encuestas en línea, herramientas analíticas)

Existe una notable tendencia a que las OI evalúen sus instrumentos **ex post, en lugar de ex ante** (Figura 3.2). En la Encuesta de 2018, solo 12 OI indicaron que llevaron a cabo una evaluación de impactos *ex ante* y, de ellas, la mayoría no lo hace con regularidad (solo tres OI notificaron que siempre realizan una evaluación *ex ante*, y dos notificaron que lo hacen con frecuencia). Cuando se lleva a cabo una evaluación *ex post*, generalmente es para un solo instrumento en lugar de para el stock global (OECD, 2019^[4]). Muchos procesos de revisión *ex post* de OI son de tiempo limitado, con disposiciones que a menudo estipulan un proceso de revisión 5 años después de la implementación.

Recuadro 3.2 Ejemplos de modalidades de evaluación *ex ante* aplicadas por las OI

La **Estructura del Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de ILAC y el Procedimiento para la expansión del alcance del acuerdo de ILAC (ILAC – R6:05/2019)** (ILAC, 2019^[9]) establece un marco para la inclusión de actividades de evaluación de conformidad, documentos normativos y publicaciones sectoriales dentro del alcance del instrumento principal de las organizaciones, el ARM de ILAC. Esto incluye varios pasos clave, comenzando con una propuesta de expansión, su revisión y aprobación, su desarrollo práctico, y su lanzamiento final. La propuesta de expansión puede provenir de asociaciones de organismos de evaluación de conformidad (OEC), la industria y asociaciones profesionales; reguladores; regiones reconocidas; y organismos de acreditación individuales. La revisión implica un interrogatorio de la evidencia de antecedentes sobre la necesidad de una nueva área, una evaluación de las implicaciones de la falta de inclusión y la recopilación de puntos de vista y la realización de consultas con las partes afectadas. Esto supone un enfoque integral de la elaboración de instrumentos internacionales, que combina y capitaliza las fortalezas sobrepuestas del desarrollo del instrumento (GT1), la participación de los actores interesados (GT3), y la evaluación (W4), mientras que se fortalece la interfaz entre ILAC y sus miembros.

Recuadro 3.3. Ejemplos de modalidades de evaluación *ex ante* aplicadas por las OI (continuación)

Bajo el [Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación en la Unión Europea](#) (European Commission, 2016^[10]), la **Comisión Europea (CE)** exige que se realice una EIR para las propuestas de reglamentación que tengan repercusiones económicas, ambientales o sociales significativas en la UE. La Comisión publica una evaluación del impacto inicial (EII) que describe el problema político y una evaluación preliminar de los impactos previstos. Tras la consulta pública sobre la EII, la Comisión realiza una EIR completa que incluye la recopilación de datos y evidencia, así como consultas públicas. Las evaluaciones de impacto regulatorio (EIR) están sujetas al escrutinio del Comité de Control

Reglamentario, donde puede ser necesario revisar las propuestas regulatorias. En lo que respecta a las leyes elaboradas por la UE, es mucho más probable que la EIR se exija cuando se transponen las directivas de la UE que cuando constituye la base de la posición negociadora de los distintos Estados miembros de la UE. Cuando los Estados miembros no tienen requisitos formales para llevar a cabo la EIR en la fase de negociación, se basan en las evaluaciones de impacto de la Comisión Europea, aunque no de forma sistemática.

La **Organización Marítima Internacional (OMI)** ocasionalmente realiza un [Análisis de impacto ex ante](#) (OECD, 2014^[7]) de sus regulaciones, particularmente en casos de temas controvertidos o complejos sobre los cuales existen visiones divergentes. El análisis de los efectos probables y potenciales de las regulaciones, así como su alcance, sirve para potenciar la legitimidad de las propuestas y forjar acuerdos en áreas difíciles. Por ejemplo, la organización ha publicado diversos estudios de viabilidad y evaluaciones de impacto relacionados con los mecanismos de mercado para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte marítimo. Las examinaciones de los índices de eficiencia energética de diseño (EEDI) y el Plan de gestión de la eficiencia energética del buque (SEEMP) antes de su adopción estimaron que, en escenarios de alta aceptación, estos instrumentos reducirían las emisiones globales por debajo del status quo en una media de 330 millones de toneladas (40%) anuales para 2030, y aumentarían el ahorro en el sector del transporte marítimo en USD\$310 miles de millones anuales. Esto pone de manifiesto una intersección entre diversas áreas elaboración de instrumentos internacionales, dado que la evaluación de impacto *ex ante* puede funcionar de manera simultánea como un elemento central en el desarrollo de instrumentos, un mecanismo de promoción y cumplimiento y una forma de evaluación (ver Capítulos 1 y 2).

De conformidad con el [Convenio que establece una Organización Internacional de Metrología Legal](#) (OIML, 1955^[11]), la **OIML** investiga una serie de factores críticos antes de que se envíe cualquier proyecto nuevo para su aprobación, incluyendo el desarrollo de nuevas normas internacionales. Entre los factores que se someten a examen se encuentran la justificación de una publicación de la OIML en el área propuesta, el alcance previsto de la publicación propuesta, las razones para regular esta categoría de instrumentos, una selección de detalles sobre los países que ya regulan esta categoría de instrumentos o que han expresado su intención de regularla, una descripción de los trabajos similares que se están llevando a cabo en otras organizaciones (si procede) y detalles sobre las posibles organizaciones de enlace. En los dos últimos casos, la OIML demuestra un enfoque integrado de la evaluación y coordinación (ver Capítulos 3 y 5). Estas actividades de exploración del horizonte pueden ampliar el campo de la evidencia y la experiencia contribuyendo al desarrollo de nuevos instrumentos, respaldar la asignación efectiva de recursos y minimizar la duplicación innecesaria. Estos factores y otros se revisan antes de someter el proyecto para la aprobación de Estados Miembros.

Fuente: (OECD, 2019^[12]); (OECD, 2014^[7]); elaboración del autor de las respuestas del Estudio sobre OI 2018 y de los datos recibidos de las OI.

Entre las organizaciones internacionales que realizan una evaluación de manera rutinaria, el análisis de instrumentos individuales representa el tipo más común. Según los resultados del Estudio de 2018, dos de tres OI evalúan el uso, la implementación o el impacto de instrumentos únicos. Dentro de este grupo, las organizaciones internacionales privadas de fijación de normas destacan por la coherencia con la que se aplica la evaluación, su alcance y formato, y su integración en el desarrollo de los instrumentos (Recuadro 3.4, ver Capítulo 1). La uniformidad de esta práctica ilustra un proceso de aprendizaje mutuo entre las OI, y abre nuevos espacios para la coordinación (ver Capítulo 5). Más allá de la OCDE, estas formas de evaluación no son replicadas por las OIG. Sin embargo, no existe una razón institucional necesaria para esto, y las OIG podrían considerar la posibilidad de integrar requisitos mínimos de revisión similares en sus instrumentos.

Recuadro 3.4. Revisión sistemática de normas técnicas internacionales: ¿un modelo replicable?

Bajo el [Review of Standards Procedure \[procedimiento de revisión de normas\]](#) de la **ASTM** (ASTM International, 2020^[13]), todas las normas son revisadas en su totalidad por el subcomité responsable y sometidas a votación para su reaprobación, revisión o retirada en los cinco años siguientes a su última fecha de aprobación. Si una norma no recibe una nueva fecha de aprobación para el 31 de diciembre del octavo año desde la última fecha de aprobación, se retira la norma.

Todas las Normas Internacionales **IEC** están sujetas a un proceso de revisión bajo los procedimientos de Mantenimiento de entregables establecidos en las [Directivas ISO/IEC Parte 1 + Suplemento IEC](#) (ISO/IEC, 2018^[14]). Estos respaldan y enmarcan la revisión de todas las publicaciones IEC para su uso aceptable, y determinan si se requieren revisiones o enmiendas. Las revisiones del Mantenimiento de entregables están reguladas por un conjunto de indicadores, que establecen la relevancia y la cobertura de la norma bajo análisis. Estos incluyen el grado de adopción o la futura adopción de la publicación como una norma nacional, su uso por los Comités Nacionales (CN) sin la adopción nacional o para los productos fabricados o utilizadas basándose en la publicación, la referencia a la publicación o su adopción nacional en la regulación y la estadísticas de ventas de IEC.

A través del proceso de [Revisión sistemática \(RS\)](#) (ISO, 2019^[15]), **ISO** determina si sus normas son actuales y se utilizan a nivel internacional. Cada norma se revisa por lo menos cada 5 años; el comité responsable de la norma puede lanzar una revisión antes de 5 años, si lo considera necesario. Si el comité no toma ninguna medida, se lanza automáticamente una votación de la RS al cumplirse los 5 años. La votación se envía a todos los miembros de ISO y contiene una serie de preguntas relacionadas con el uso de la norma en su país, su adopción nacional o su uso en regulaciones y su solidez técnica. Esto requiere que organismos de normas nacionales revisen el documento para decidir si sigue siendo válido, necesita actualización o debe retirarse. La ISO ha publicado guías dedicadas para respaldar este proceso de Revisión sistemática.¹ Más allá de la función básica de garantizar que el cuerpo de las normas ISO permanece relevante y apropiado para su propósito, la RS cumple una función de recopilación de datos. Parte de la información recibida de la RS se integra dentro de la “base de datos de adopciones nacionales ISO/IEC”, que proporciona información sobre cuáles normas se han adoptado a nivel nacional, si se hicieron en forma idéntica o modificada y los números de referencia nacionales. Se trata de un recurso vital para monitorear la adopción mundial de normas.

En el marco del proceso de [Revisión de las recomendaciones](#) (OECD; OIML, 2016^[16]), las recomendaciones y los documentos de la **OIML** se revisan cada cinco años después de su publicación, para decidir si se debe confirmar, revisar o retirar. La prioridad de la revisión periódica de las publicaciones de la OIML se define por el Consejo Presidencial y la secretaría de la OIML en consulta con el Comité de Gestión con OIML-CS, y es aprobada por el Comité Internacional de Metrología Legal (CIML). Las publicaciones de alta prioridad estarán sujetas a una revisión periódica cada dos años.

1. www.iso.org/publication/PUB100413.html.

Fuente: (OECD, 2021^[17]); elaboración del autor de las plantillas de prácticas de las OI y en los datos posteriores de las OI.

La evaluación de los instrumentos individuales también se extiende, en ocasiones, a los instrumentos básicos y/o fundacionales de una organización internacional. La razón para llevar a cabo esta evaluación es clara. Dado que estos instrumentos enmarcan, establecen la base y abarcan una amplia gama de actividades de elaboración abordadas por la OI en cuestión, el conocimiento de que estos instrumentos sean apropiados para el propósito es vital para aumentar la credibilidad y legitimidad a la organización, demostrando la efectividad de sus esfuerzos y argumentando la adopción más amplia de sus instrumentos. Además de las prácticas incluidas en el Recuadro 3.5, esta forma de evaluación aplicaría de igual forma a la MEN de la OIT (Recuadro 3.1); la RRS de la OCDE (Recuadro 3.6), la revisión de Resoluciones de la UICN y la Evaluación de la UNESCO de sus Convenciones de Cultura (Recuadro 3.2); y los procedimientos de Revisión de normas que se señalan en el Recuadro 3.3.

Recuadro 3.5. Revisiones de los instrumentos internacionales básicos

Tras más de 15 años de operación, una [Revisión del ARM del CIPM](#) (BIPM, 2016^[18]), uno de los instrumentos clave de la BIPM, estableció opiniones sobre lo que funcionaba bien y lo que debía mejorarse en relación con su implementación. El objetivo principal de la evaluación fue garantizar que el “*Acuerdo de Reconocimiento Mutuo (ARM) del Comité Internacional de Pesas y Medidas (CIPM) de las normas de medición nacionales y de calibración y certificados de medición emitidos por Institutos de Metrología Nacionales (ARM de CIPM)*” siguiera siendo adecuado para su propósito y garantizar su sustentabilidad en el futuro. Esto generó una serie de Recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre la Implementación y la Operación del ARM de CIPM incluso con respecto a la gestión del nivel de participación en las comparaciones clave (KC, por sus siglas en inglés), la mejora de la visibilidad de los servicios proporcionados por las Capacidades de Calibración y Medición (CMC) en la base de datos de comparaciones clave (KCDB) de la BIPM, limitar la proliferación de CMC, mejorar la eficacia de los procesos de revisión, alentar y permitir a los Estados con sistemas de metrología en desarrollo que se conviertan en signatarios y participen plenamente en el ARM, mejorar la gobernanza de este instrumento y garantizar la implementación efectiva y oportuna de las propias Recomendaciones.

El [Acuerdo de reconocimiento mutuo de la ILAC \(ARM de la ILAC\)](#) (ILAC, 2015^[19]) es un acuerdo multilateral que ofrece coherencia a través de acuerdos y arreglos de reconocimiento regionales, y puede percibirse como una evaluación habilitadora de decisiones sobre acreditación de la ILAC. El ARM de la ILAC relaciona los ARM/MLA regionales de los Organismos de Cooperación Regionales Reconocidos. Para los propósitos del ARM de la ILAC, y basándose en la evaluación y el reconocimiento de la ILAC de los ARM/MLA regionales, la ILAC delega autoridad a sus Organismos de Cooperación Regionales Reconocidos, para la evaluación, la vigilancia, la reevaluación y la toma de decisiones asociada a la toma de decisiones relacionada al estatus de signatarios de los organismos de acreditación que son Miembros plenos de la ILAC. Los organismos de acreditación que son signatarios del ARM de la ILAC han sido evaluados por pares de acuerdo con los requisitos de ISO/IEC 17011 – Requisitos de evaluación de conformidad para demostrar su competencia. Los signatarios del ARM de la ILAC entonces evalúan y acreditan organismos de evaluación de conformidad de acuerdo con las normas internacionales relevantes incluyendo laboratorios de calibración (usando ISO/IEC 17025), laboratorios de pruebas (usando ISO/IEC 17025), laboratorios de pruebas médicas (usando ISO 15189), organismos de inspección (usando ISO/IEC 17020), proveedores de pruebas de competencia (usando ISO/IEC 17043) y productores de materiales de referencia (usando ISO 17034). La integración de ISO/IEC 17011 en los procesos de revisión por pares de la ILAC representa una intersección entre los aspectos de evaluación (GT4) y coordinación (GT5) de elaboración de instrumentos internacionales. Se puede esperar que esto traiga mayor congruencia a los procedimientos de revisión por pares. La evaluación y la acreditación de organismos de evaluación de conformidad a través del prisma de normas internacionales especializadas en varios sectores (ISO/IEC 17025, ISO/IEC 17025, ISO 15189, ISO/IEC 17020, ISO/IEC 17043, ISO 17034) demuestran más ejemplos de este fenómeno e ilustra la complementariedad entre ISO, ILAC e IEC más ampliamente.

Fuente: elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI, datos subsiguientes de las OI.

Algunas OI han demostrado una ambición en toda la organización para evaluar los efectos y la relevancia de sus instrumentos y embarcarse en esfuerzos de evaluación más amplios. El Estudio sobre OI de 2015 y el Estudio sobre OI de 2018 mostraron que las revisiones de la existencia no fueron tan frecuentes como las evaluaciones *ex post* de instrumentos individuales. Sin embargo, en años recientes, han surgido algunas iniciativas con varias organizaciones recientemente realizando amplias revisiones de sus conjuntos de instrumentos (Recuadro 3.6).

Recuadro 3.6. Ejemplos de revisiones de la existencia general o de un subconjunto temático de instrumentos por las OI

El [Grupo Directivo Ad Hoc para la Reducción de los Requisitos Administrativos \(SG-RAR, por sus siglas en inglés\)](#) de la **OMI** (OECD, 2014^[7]) se estableció en 2011 para realizar una revisión exhaustiva de los requisitos administrativos contenidos en los instrumentos obligatorios de la organización con miras a emitir recomendaciones sobre la forma en que se podrían reducir las cargas que imponen estos requisitos. Esto involucró la creación de un Inventario de requisitos administrativos que identificó 560 requisitos administrativos y la realización de un proceso de consulta pública extenso.

Desde 2013 al 2019, la **Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)** realizó una serie de evaluaciones de las seis Convenciones de Cultura, dentro de una [Evaluación de la labor de fijación de normas del Sector de Cultura de la UNESCO](#) (UNESCO, 2019^[20]) El objetivo primordial de las evaluaciones fue generar hallazgos y recomendaciones con respecto a la relevancia y la efectividad del trabajo de fijación de normas con un enfoque sobre su impacto sobre la legislación, las políticas y las estrategias de las partes de las convenciones. Las evaluaciones de las convenciones de Cultura valoraron en específico la contribución del trabajo de fijación de normas de la UNESCO, que está diseñado para respaldar a los Estados miembros con: i) la ratificación (o adhesión/ aceptación / aprobación) de las Convenciones; ii) la integración de las disposiciones de las Convenciones en legislación nacional / regional, políticas y estrategias (nivel de desarrollo político), y iii) la implementación de la legislación, políticas y estrategias a nivel nacional (nivel de implementación de políticas). Todas las evaluaciones del trabajo de fijación de normas de la UNESCO fueron solicitadas por la Administración y se incluyeron en los planes de evaluación de la Oficina de Evaluación que se publica anualmente en los Informes anuales del Servicio de Supervisión Interna. En términos de resultados, las evaluaciones han conducido al desarrollo de marcos de resultados para las Convenciones de 2003 y 2005, sistemas de notificación periódicos revisados (Convenciones de 1970, 2003, 2005) así como estrategias de movilización de recursos para los instrumentos, mejoras en los programas de desarrollo de capacidades e iniciativas de comunicación de las respectivas Convenciones, así como cambios a los métodos de trabajo de las Secretarías de las Convenciones.

En 2018, la **UICN** publicó una revisión del [Impacto de las resoluciones de la UICN en los esfuerzos internacionales de conservación](#) (IUCN, 2018^[21]). El objetivo central de este documento fue destacar algunos de los principales impactos e influencias que un subconjunto particular de instrumentos de la UICN (sus 1305 resoluciones adoptadas) han tenido sobre la conservación. De acuerdo con el informe, estos se presentaron a través de cuatro áreas clave. Primero, las Resoluciones han servido para establecer la agenda de conservación mundial. Bajo los auspicios de la Estrategia Mundial para la Conservación, desarrollada en Christchurch, Nueva Zelanda en 1980, estos instrumentos han enmarcado los esfuerzos nacionales de conservación, promovido la cooperación entre sectores público, privado y rural y sostenido una gama de programas internacionales. Segundo, las Resoluciones han respaldado el desarrollo de la ley internacional para la conservación, en particular a través del establecimiento de instrumentos sin precedentes (y organizaciones internacionales por mérito propio) como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Tercero, estos instrumentos han facilitado la identificación de problemas emergentes en la conservación, detectando especies individuales y promoviendo la gestión del ecosistema, abordando las intersecciones entre energía y conservación y entre comercio y medio ambiente, convocando a la conservación de recursos marinos, reconociendo la creciente importancia del sector privado en la contribución y el manejo de problemas ambientales y fomentando la protección de los manglares. Cuarto, las Resoluciones han apoyado acciones específicas sobre especies y áreas protegidas. De manera primordial entre estas se

encuentra la introducción de cuotas en especies afectadas por el comercio, promoviendo el uso sustentable de recursos de vida salvaje e impulsando el establecimiento de una Lista de parques nacionales y reservas equivalentes de las Naciones Unidas.

En 2016, el Secretariado General de la **OCDE** lanzó una Revisión de fijación de normas (SSR) a nivel organizacional C/MIN(2019)13 (OECD, 2019^[22]). Durante esta primera fase, la SSR incluyó una evaluación exhaustiva por parte de los comités sustanciales de la OCDE de la existencia general de instrumentos legales de la OCDE lo que llevó a la abrogación de un primer conjunto de 32 instrumentos legales obsoletos. Ahora, en la segunda fase de la SSR, los comités sustanciales están implementando sus respectivos Planes de acción de fijación de normas (es decir la revisión, examinación o monitoreo de la implementación de 134 instrumentos legales), y considerando propuestas para abrogaciones adicionales o el desarrollo de nuevos instrumentos en algunas áreas.

Actualmente bajo el desarrollo de un grupo de trabajo especializado, el [Mecanismo de medición de desempeño \(PMM\)](#) de la **Organización Mundial de Aduanas** (WCO, 2020^[23]) tiene el objetivo de proporcionar una herramienta de evaluación, que aplicará un conjunto de indicadores de desempeño clave (KPI) cuantitativos y cualitativos para examinar todas las competencias de las Aduanas (cobro de impuestos, facilitación comercial y competitividad económica, ejecución, seguridad y protección de la sociedad, etc.) para evaluar y mejorar la eficiencia y efectividad organizacional, pero también para reflejar el grado en el cual se aplican las herramientas y las Convenciones relevantes de la OMA en apoyo de la movilización de impuestos y el movimiento de personas y bienes de manera continua. El PMM también se establecerá para medir el desempeño de las administraciones aduanales, con el objetivo de fortalecer una cultura de medición a través de su afiliación y de respaldar el desarrollo de métricas para la planeación estratégica y la toma de decisiones basada en evidencias. Para facilitar el desarrollo efectivo del mecanismo, se anticiparon consultas relevantes con otros actores interesados incluyendo al Grupo Consultor del Sector Privado (PSCG, por sus siglas en inglés), académicos y organizaciones internacionales aliadas. Sacando ventaja de la participación de la OMA en el trabajo del Foro de OI, el diseño del prospecto del PPM de la OMA adopta los principios de evaluación del progreso y la proporción presentada en este Compendio y prospectivamente se dirige a construir un marco de evaluación que conecte la implementación, la concientización y el uso por parte de los miembros de las principales herramientas de la OMA para las dimensiones de desempeño organizacional relevantes de los participantes de la OMA.

Fuente: elaboración del autor de las plantillas de prácticas de las OI.

Crterios e indicadores que se utilizarán para la evaluación (cualitativa/cuantitativa)

No existe **ninguna metodología común o de uso frecuente** utilizada por las OI para realizar evaluaciones. Las metodologías para evaluar los impactos permanecen incipientes y específicas a cada OI, a menudo varían según los diferentes tipos de instrumentos dentro del OI (Recuadro 3.7) (OECD, 2016^[1]).

Recuadro 3.7. Lecciones de las metodologías de evaluación aplicadas por las OI

CITES: la [Resolución Conf. 14.8 – Examen periódico de especies](#) (CITES, 2011^[24]) establece un marco metodológico detallado para la realización de las evaluaciones periódicas. El proceso incluye el establecimiento de un programa de operación específico, la selección de un subconjunto práctico de especies de flora o fauna de la CITES para análisis, y el nombramiento de consultores calificados para ejecutar el examen. Los resultados deben incluir un resumen de los datos de Comercio, los estatus de

conservación actuales del tema en cuestión – incluyendo la categoría de las especies de la UICN, el listado actual en los Apéndices de la CITES, y la distribución de especies a través de los estados. Los resultados del examen pueden servir de apoyo para la producción de Recomendaciones para cambios en el estatus de las especies.

IAF: al realizar sus evaluaciones, el **Foro Internacional de Acreditación (IAF)** aplica [ISO/IEC 17011 – Requisitos de evaluación de conformidad](#) (ISO/IEC, 2017^[25]) e [ISO 19011 – Directrices para los sistemas de gestión de auditoría](#) (ISO, 2018^[26]). Estas proporcionan una orientación especializada para abordar y acreditar organismos de evaluación de conformidad en primera instancia, y basándose en los principios, la gestión y la evaluación de competencia de sistemas de gestión de auditoría en segunda instancia.

ISO: cada junio, el [Consejo de gestión técnica \(TMB, por sus siglas en inglés\)](#) (ISO, 1986^[27]) revisa todas las estadísticas relacionadas al proceso de desarrollo de normas, lo que incluye aquellas relacionadas a las revisiones de normas (por ejemplo, evaluar la tasa de respuesta y el porcentaje de respuestas enviadas a tiempo). Si se identifica algún problema, entonces todo el proceso o partes de él, pueden ser revisadas por el TMB o el Grupo de Mantenimiento de Directivas (DMT, por sus siglas en inglés); el DMT es el grupo que es responsable de las directivas ISO y suplementos (las reglas para el proceso de desarrollo de normas). El DMT puede proponer cambios a las reglas, los que después pueden ser aprobados por el TMB.

OTIF: el [Draft Decision on the Monitoring and Assessment of Legal Instruments \[Proyecto de decisión sobre el monitoreo y la evaluación de instrumentos legales\]](#) (OTIF, 2019^[28]), el próximo procedimiento de evaluación de la OTIF, establece un periodo de 3 años más allá del cual los resultados y los impactos de sus instrumentos puede monitorearse y evaluarse de manera significativa, instruye a sus miembros a garantizar la integridad y actualidad de la información requerida para realizar evaluaciones efectivas, y establece las fuentes de datos que podrían incluirse dentro del alcance de una evaluación (informes, literatura académica, jurisprudencia, encuestas de Estados Miembros, organizaciones y/o actores interesados regionales). Las diversas categorías de “actores interesados relevantes” también se describe de manera explícita y se alienta a los evaluadores a buscar su experiencia, pericia y perspectivas como principal fuente de información sobre la aplicación práctica de sus regulaciones.

OMA: el futuro [mecanismo de medición de desempeño \(PMM\) de la OMA](#) (WCO, 2020^[23]) se destacará por la aplicación de un conjunto de indicadores de desempeño clave (KPI) cuantitativos y cualitativos para examinar cuatro dimensiones de desempeño que cubren toda la gama de competencias aduanales (cobro de impuestos, facilitación del comercio y competitividad económica, ejecución, seguridad y protección de la sociedad, desarrollo organizacional) y la aplicación de los principales instrumentos y herramientas relevantes de la OMA. El PMM también se posicionará con respecto al impacto mundial, mapeando la lista de sus resultados esperados contra los Objetivos de desarrollo sostenible (SDG), con el fin de garantizar una mayor claridad respecto al papel de las aduanas para contribuir con un futuro sustentable a través de su desempeño.

De las OI que respondieron al Estudio de 2018, 13 notificaron contar con **guías escritas** en materia de evaluación. Algunas OI han desarrollado sus propias guías internas o políticas de evaluación, mientras que otras notificaron que utilizan el Manual del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) - un grupo interinstitucional que recopiló las unidades de evaluación del sistema de las Naciones Unidas (UNEG, 2014^[6]). Otras fuentes de guías escritas sobre evaluación incluyen la librería de documentos del UNEG (que ahora incluye guías para la evaluación bajo COVID-19) y el Manual de inspección y evaluación de la Oficina de Servicios de Vigilancia Interna de las Naciones Unidas y la División de Evaluación (OIOS-IED) (UNEG, 2021^[29]) (UNEG, 2020^[30]) (OIOS-IED, 2014^[31]).

En los casos excepcionales en los que las OI llevan a cabo una evaluación ex ante antes de elaborar un instrumento internacional, ésta se lleva a cabo, por ejemplo, con una lista de preguntas y factores que se plantean sistemáticamente al organismo responsable de las reglamentaciones. Los resultados pueden someterse a la aprobación de los miembros antes de iniciar el proceso de elaboración.

Principales retos para la evaluación efectiva de los instrumentos internacionales

La evaluación de los instrumentos internacionales dista mucho de ser sistemática en todas las organizaciones internacionales, en gran medida porque se enfrentan a una serie de retos comunes a la evaluación. Por un lado, se reconoce que el tema de estudio, la evaluación de la actividad normativa en sí misma, es extremadamente difícil. Además, existen desafíos relacionados a los recursos, la cooperación con los participantes, la cultura organizacional y la capacidad de utilizar los resultados de la evaluación, así como desafíos específicos relativos a la evaluación del impacto y el tipo y la antigüedad del instrumento en cuestión.

Uno de los desafíos más frecuentes es el uso intensivo de recursos de las evaluaciones. Este desafío de recursos se aplica a todas las OI, pero puede ser particularmente desafiante para las OI con secretarías más pequeñas y recursos limitados. La proporcionalidad de recursos es un desafío en términos tanto de recursos cuantitativos (tiempo y dinero) como de recursos cualitativos (especialización). La experiencia puede ser muy costosa de obtener si no está disponible internamente y puede ser necesario un análisis de costo-beneficio para determinar si la evaluación está justificada (OECD, 2016^[11]).

Otra serie de dificultades para evaluar instrumentos se deriva del papel respectivo de la OI y sus participantes. Por lo general, las OI necesitan un mandato de sus miembros para participar en actividades de evaluación, pero esto no es necesariamente sencillo. Esto se debe tanto a la dinámica entre los órganos de gobierno y los miembros, como a la heterogeneidad de los intereses de éstos. En primer lugar, los órganos de gobierno del instrumento deben tener un papel clave en la evaluación, sobre todo para garantizar el seguimiento de las recomendaciones. Sin embargo, puede ser difícil lograr un consenso entre los órganos de gobierno y los miembros de la OI sobre lo que debe evaluarse, la profundidad de la evaluación y la elaboración de recomendaciones específicas. En segundo lugar, la heterogeneidad de los miembros de las OI puede significar que tengan necesidades y capacidades muy diferentes y, en consecuencia, objetivos muy distintos. Por ejemplo, el compromiso de los distintos Estados miembros y asociados en el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo del CIPM (Recuadro 3.5) varía significativamente debido a las diferentes necesidades de sus economías y a las capacidades científicas y técnicas altamente divergentes. Los países con sistemas de metrología avanzados prefieren centrarse en las capacidades de más alto nivel, mientras que las economías con sistemas de metrología emergentes se centran en la prestación de servicios más básicos. En ocasiones, estos retos pueden superarse llevando a cabo amplias consultas y utilizando un proceso iterativo, que conduzca a un consenso construido en torno a objetivos amplios y comunes.

La creciente evaluación de instrumentos internacionales también encara algunos desafíos de cultura organizacional. Las OI pueden mostrarse renuentes a “destapar” instrumentos, en caso de que los resultados de la evaluación no sean positivos y la subsecuente necesidad de publicar hallazgos negativos. Esto es un problema sensible pero que podría convertirse en un mensaje positivo respecto al valor de la evaluación si existe una mejor percepción de los beneficios que la evaluación puede conllevar para la OI y sus miembros, y particularmente si la OI demuestra mejoras en la calidad y efectividad de sus instrumentos tras una evaluación inicialmente decepcionante o negativa. Para ayudar a minimizar estos retos, las OI tienen mucho que ganar si se aseguran de que los mensajes en torno a la evaluación son correctos. Esto implica promover la evaluación como una valoración de la eficacia de los instrumentos, en lugar de una revisión y comparación del rendimiento de sus miembros en relación con dichos instrumentos.

Las OI también pueden enfrentarse a desafíos cuando se trata de utilizar los resultados de las evaluaciones. Incluso si la evaluación en sí misma puede llevarse a cabo, esto no significa necesariamente que sus beneficios se vayan a materializar plenamente. Por ejemplo, si se necesitan nuevas tecnologías para aplicar las recomendaciones tras una evaluación, es posible que no se disponga de la infraestructura adecuada o de los recursos necesarios.

Respecto a la evaluación del impacto, existen dificultades metodológicas significativas asociadas con la medición y la evaluación de los efectos de la actividad normativa internacional debido al alcance potencialmente difuso de la aplicación y al problema de establecer la causalidad (atribuyendo efectos específicos a los instrumentos internacionales). Los instrumentos internacionales con frecuencia carecen de medidas de evaluación que permitan la medición tanto de datos cuantitativos como cualitativos, con lo que limita la comprensión de toda la extensión y complejidad de sus logros (o las razones de su ausencia). Recopilar los datos requeridos para evaluar el impacto puede ser particularmente difícil para las Secretarías de las OI debido a que esta información la retienen principalmente sus miembros. Incluso en casos donde existe la disponibilidad de compartir esta información, pueden existir impedimentos prácticos.

Considerando los diferentes tipos de instrumentos, la evaluación puede ser más desafiante para los instrumentos voluntarios que para aquellos que son obligatorios (ver Capítulo 1). Los instrumentos voluntarios tienden a ser más flexibles y puede existir poca homogeneidad en términos de la forma en la que se implementan.

Dependiendo de la antigüedad del instrumento, también puede ser un reto para una evaluación tener en cuenta tanto la aplicación como el impacto. Esto es especialmente relevante en el caso de los instrumentos recientes, que simplemente intentan alcanzar niveles adecuados de ratificación. Para ello, las evaluaciones deben tener en cuenta la madurez del instrumento o instrumentos en cuestión y establecer objetivos realistas desde el principio.

Prácticas orientadas al futuro que pueden ayudar a superar los retos de la evaluación de los OI

Aunque la evaluación de los instrumentos internacionales sigue siendo relativamente escasa, el incremento en los esfuerzos de evaluación está contribuyendo progresivamente a mejorar el conocimiento y a comprender la implementación y los impactos de los instrumentos internacionales. Con esta creciente experiencia y la emergencia de nuevas herramientas de tecnología de información, las OI pueden abrir nuevas oportunidades para recopilar y procesar enormes cantidades de datos e información sobre los instrumentos internacionales y compartirla con más fluidez entre las partes interesadas, países y Secretarías de las OI o entre las propias OI, para aprovechar fuentes de información comunes (ver Capítulo 5).

Recuadro 3.8. Experiencia de evaluación entre las OI y el uso de herramientas digitales en apoyo a la evaluación

De acuerdo con la **UNESCO**, la primera de sus [Evaluaciones de la labor de fijación de normas del Sector de Cultura de la UNESCO](#) (UNESCO, 2013^[32]) funcionó como una fase piloto de facto con respecto a la evaluación de instrumentos normativos. Estas evaluaciones se generaron en paralelo con, y las informó el [Manual del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas \(UNEG\) para las evaluaciones del grupo normativo en el Sistema de las Naciones Unidas](#) (UNEG, 2013^[33]). Esto proporciona un marco exhaustivo para la evaluación basada en las experiencias acumuladas de los evaluadores a través de la red de agencias de las Naciones Unidas, y contiene lineamientos detallados sobre la determinación de la capacidad de evaluación del trabajo normativo, preparando la evaluación (incluyendo la identificación de actores interesados, el propósito general y los criterios e indicadores), la recopilación y el análisis de datos, la notificación y actividades de seguimiento. Más ampliamente, las lecciones que surgen de la evaluación inicial se alimentan en evaluaciones subsiguientes a través del vivo compromiso así como de la implementación de reformas a los Términos de referencia que rigen la práctica de la evaluación de la UNESCO.

La **Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO)** ha desarrollado y mantiene de manera activa la [Base de datos FAOLEX](#) (FAO, 2020^[34]) que incluye la legislación nacional, las políticas y los acuerdos bilaterales sobre la gestión de alimentos, agricultura y recursos naturales. Esto proporciona la base para un inventario temático bajo el alcance del mandato de la FAO y está prácticamente administrada por Servicios Jurídicos para el Desarrollo (LEGN) del Departamento Jurídico de la FAO. Los resultados clave de la FAOLEX incluyen una base de datos exhaustiva de documentos legales y políticos extraídos de más de 200 países, territorios y organizaciones de integración económica (con 8,000 nuevas entradas por año), los conjuntos de datos temáticos organizados por tema y perfiles de país contienen un panorama general de las políticas nacionales, la legislación y los acuerdos internacionales en vigor. Esto ilustra de forma práctica la relación entre el seguimiento (GT2) y la evaluación (GT4), ya que la capacidad de llevar a cabo la segunda depende de la calidad y la amplitud de la primera. Además, demuestra el potencial de las tecnologías emergentes, cuyo uso reduce las barreras administrativas, económicas y de información para llevar a cabo evaluaciones eficaces.

Fuente: (OECD, 2020^[35]), elaboración del autor de plantillas de prácticas de las OI.

Los reguladores nacionales recopilan información importante a través de la evaluación nacional *ex ante* y *ex post*, lo que puede llenar las deficiencias informativas que enfrentan las Secretarías de las OI sobre los impactos de sus instrumentos. Un estudio de 2017 del Comité de Política Regulatoria (CPR) de la OCDE indica que un tercio de los países miembros revisa la implementación de los instrumentos internacionales a los que se adhieren. De ellos, seis comparten los resultados de estas evaluaciones con las OI relevantes (OECD, 2018^[36]). En el Estudio sobre OI 2018, 12 OI indicaron que ocasionalmente toman en consideración los resultados de la evaluación nacional de los instrumentos internacionales transpuestos a la legislación nacional.

Notas

¹ Algunas OI pueden distinguir entre “evaluaciones internas” (donde la evaluación se realiza a través de una unidad de evaluación especializada e independiente que es parte de la OI) y las “autoevaluaciones” (donde la evaluación la realiza directamente la unidad responsable del instrumento para sus propios propósitos). En ambos casos, se pueden contratar consultores/especialistas para brindar asistencia, pero la evaluación sigue siendo dirigida internamente por la OI. Este capítulo no realiza esta distinción entre “interna” y “autoevaluación”; ambas son relevantes aquí.

² Manual del UNEG para realizar evaluaciones del trabajo normativo en el sistema de las Naciones Unidas (2014) www.uneval.org/document/detail/1484.

³ Por ejemplo, Mejores criterios para una mejor evaluación de la OCDE-CAD (2019) www.oecd.org/dac/evaluation/revise-evaluation-criteria-dec-2019.pdf, el Manual del UNEG para realizar evaluaciones del trabajo normativo en el sistema de las Naciones Unidas (2014) y las Guía para la evaluación de la Comisión Europea, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-evaluation-fitness-checks.pdf>.

⁴ De acuerdo con la *Política de reglamentación: Perspectivas de la OCDE* (2018), la evaluación de impacto regulatorio *ex ante* se refiere al “proceso sistemático de identificación y cuantificación de los beneficios y costos que probablemente fluirán de las opciones regulatorias y no regulatorias para una política bajo consideración”.

⁵ Para más información sobre mejores prácticas en evaluación de impactos ver: la publicación de la OCDE de Evaluación de Impacto Regulatorio (2020) www.oecd.org/gov/regulatory-policy/regulatory-impact-assessment-7a9638cb-en.htm y las Guías sobre impacto regulatorio de la Comisión Europea <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines-impact-assessment.pdf>.

⁶ Ver sección del glosario.

⁷ <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/IO-Meeting-Agenda-17-april-2015.pdf>.

Referencias

ASTM International (2020), *ASTM Regulations Governing Technical Committees | Green Book*, [13]
<https://www.astm.org/Regulations.html#s10>.

BIPM (2016), *Recommendations from the Working Group on the Implementation and Operation of the CIPM MRA*, [18]
<https://www.bipm.org/utis/common/documents/CIPM-MRA-review/Recommendations-from-the-WG.pdf>.

CITES (2011), *Resolution Conf. 14.8 - Periodic Review of Species included in Appendices I and II*, [24]
https://cites.org/sites/default/files/document/E-Res-14-08-R17_0.pdf.

European Commission (2016), *Inter-Institutional Agreement on Better Law-Making in the European Union*, [10]
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016Q0512%2801%29>.

- FAO (2020), *FAOLEX Database*, <http://www.fao.org/faolex/en/>. [34]
- ILAC (2019), *Structure of the ILAC Mutual Recognition Arrangement and Procedure for Expansion of the Scope of the ILAC Arrangement (ILAC - R6:05/2019)*, <https://ilac.org/?download=122555>. [9]
- ILAC (2015), *ILAC Mutual Recognition Agreement (ILAC MRA)*, <https://ilac.org/ilac-mra-and-signatories/>. [19]
- ILO (2011), *Standards Review Mechanism (SRM)*, https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_712639/lang--en/index.htm. [8]
- ISO (2019), *Guidance on the Systematic Review Process*, <https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/store/en/PUB100413.pdf>. [15]
- ISO (2018), *ISO 19011:2018 Guidelines for Auditing Management Systems*, <https://www.iso.org/standard/70017.html>. [26]
- ISO (1986), *ISO Technical Management Board (ISO/TMB)*, <https://www.iso.org/committee/4882545.html/>. [27]
- ISO/IEC (2018), *ISO/IEC Directives Part I + IECD Supplement*, https://www.iec.ch/members_experts/refdocs/iec/isoiecdir1-consolidatedIECsup%7Bed14.0%7Den.pdf. [14]
- ISO/IEC (2017), *ISO/IEC 17011:2017 Conformity Assessment — Requirements for Accreditation Bodies Accrediting Conformity Assessment Bodies*, <https://www.iso.org/standard/67198.html>. [25]
- IUCN (2018), *Impact of IUCN Resolutions on International Conservation Efforts*, <https://portals.iucn.org/library/node/47226>. [21]
- OECD (2021), *International Regulatory Cooperation and International Organisations: The Case of ASTM International*, OECD Publishing. [17]
- OECD (2020), *OECD Best Practice Principles for Reviewing the Stock of Regulation*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/reviewing-the-stock-of-regulation-1a8f33bc-en.htm> (accessed on 25 March 2021). [5]
- OECD (2020), *OECD Study on the World Organisation for Animal Health (OIE) Observatory: Strengthening the Implementation of International Standards*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c88edbcd-en>. [35]
- OECD (2020), *Regulatory Impact Assessment*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>. [3]
- OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>. [12]
- OECD (2019), *OECD Standard-Setting Review (SSR)*, OECD Publishing, Paris, [https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2019\)13/en](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2019)13/en). [22]
- OECD (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [4]

- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [36]
<https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- OECD (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, OECD Publishing, Paris, [1]
<https://doi.org/10.1787/9789264244047-en>.
- OECD (2014), *International Regulatory Co-operation and International Organisations: the Cases of the OECD and the IMO*, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://doi.org/10.1787/9789264225756-en>.
- OECD; OIML (2016), *International Regulatory Co-operation and International Organisations: The Case of the International Organization of Legal Metrology (OIML)*. [16]
- OIML (1955), *Convention Establishing an International Organisation in Legal Metrology*, [11]
https://www.oiml.org/en/files/pdf_b/b001-e68.pdf.
- OIOS-IED (2014), *OIOS-IED Inspection and Evaluation Manual Inspection and Evaluation Manual*, https://oios.un.org/sites/oios.un.org/files/images/oios-ied_manual.pdf (accessed on 26 March 2021). [31]
- OTIF (2019), *Explanatory Note on the Draft Decision on the Monitoring and Assessment of Legal Instruments*, http://otif.org/fileadmin/new/2-Activities/2G-WGLE/2Ga_WorkingDocWGLE/2020/LAW-19054-GTEJ2-fde-Explanatory-Notes-on-the-Draft-Decision-text-as-endorsed.pdf. [28]
- Parker, D. and C. Kirkpatrick (2012), *The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence*, OECD Publishing, Paris, [2]
<http://www.oecd.org/regreform/measuringperformance> (accessed on 21 October 2020).
- UNEG (2021), *UNEG Document Library*, <http://uneval.org/document/library> (accessed on 26 March 2021). [29]
- UNEG (2020), *Detail of Synthesis of Guidelines for UN Evaluation under COVID-19*, [30]
<http://uneval.org/document/detail/2863> (accessed on 26 March 2021).
- UNEG (2014), *UNEG Handbook for Conducting Evaluations of Normative Work in the UN System*, <http://www.uneval.org/document/detail/1484> (accessed on 4 December 2020). [6]
- UNEG (2013), *UNEG Handbook for Conducting Evaluations of Normative Work in the UN System*, <http://www.uneval.org/document/detail/1484>. [33]
- UNESCO (2019), *Evaluation of UNESCO's Standard-Setting Work in the Culture Sector*, [20]
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000223095>.
- UNESCO (2013), *Evaluation of UNESCO's Standard-setting Work of the Culture Sector, Part I: 2003 Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage*, [32]
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000223095>.
- WCO (2020), *WCO Performance Measurement Mechanism (PMM)*, http://www.wcoomd.org/zh-cn/wco-working-bodies/capacity_building/working-group-on-performance-measurement.aspx. [23]

4

Asegurar una participación eficiente de actores interesados

Actualmente, todas las organizaciones internacionales están comprometidas con la participación de los actores interesados, aunque en diferentes grados. Este capítulo presenta las prácticas de participación de los actores interesados disponibles y adoptadas por las organizaciones internacionales. Las OI participan con una amplia gama de actores interesados, a través de diversas etapas en el ciclo de elaboración, y a través de diversas modalidades de participación. La recopilación de principios clave de este capítulo pretende aprovechar estos esfuerzos fomentando los enfoques de las OI para la participación de los actores interesados, sistematizando el mapeo y la selección, incrementando la eficiencia en las comunicaciones y mejorando los procedimientos para la participación de los actores interesados.

Introducción

Para ser efectivos, los instrumentos internacionales deben aprovechar una amplia gama de evidencia y experiencia. Para generar confianza, implementarse y cumplirse, los instrumentos internacionales necesitan apelar a una gama más amplia de miembros que la afiliación tradicional de las OI. Llegar más allá de los miembros de las OI a aquellos que afecta su actividad normativa es crucial para fortalecer la pertenencia de los instrumentos internacionales y mejorar la implementación. La participación de los actores interesados constituye un vehículo práctico para progresar hacia estos objetivos y mejorar la calidad de los instrumentos internacionales y, por lo tanto, se reconoce como una creciente prioridad para las organizaciones internacionales. De hecho, todas las OI tienen un compromiso con la participación de los actores interesados, aunque en diferentes grados (OECD, 2019^[1]).

Sin embargo, en la práctica, muchas OI siguen enfrentando desafíos significativos para comprometerse con los actores interesados relevantes de manera significativa e inclusiva, y para conciliar la transparencia y la eficacia de los debates en el desarrollo de los instrumentos internacionales. La participación de los actores interesados puede requerir muchos recursos, y el personal de las OI puede enfrentar dificultades para invertir el tiempo y el capital humano necesario. La participación de los actores interesados de una amplia audiencia requiere alfabetización y conocimiento de ciertos temas y procesos entre los interesados. Debido a su participación indirecta con los ciudadanos, puede ser particularmente difícil para las OI involucrarse con los actores interesados menos experimentadas o marginadas. Al igual que en la elaboración de instrumentos internacionales, existe el riesgo de que aquellos que tienen suficientes recursos para ejercer influencia se apoderen del proceso de participación.

Esta sección del Compendio pretende ayudar a las organizaciones internacionales a superar estos retos y a hacer de la participación de los actores interesados una parte integral del proceso de elaboración de instrumentos internacionales. Para ello, ofrece una amplia descripción de la variedad de actores implicados y de los mecanismos utilizados para facilitar la participación de los actores interesados. Se describen los riesgos y desafíos comunes a los que se enfrentan las organizaciones internacionales, para ayudar a su gestión eficaz y permitir que las OI aprovechen plenamente los beneficios de la participación. Si bien los principales aportes para esta sección son las experiencias prácticas del Foro de OI, la sección también se basa en el trabajo y los principios de la OCDE sobre la participación de los actores interesados tras la *Recomendación sobre Política y Gobernanza Regulatoria 2012 de la OCDE* [[OCDE/LEGAL/0390](https://www.oecd.org/legal/0390)].

Justificación

Frente a las distintas percepciones sobre la globalización y el sistema internacional basado en reglas, se reconoce que la elaboración de instrumentos internacionales transparente, basada en evidencia e inclusiva es cada vez más crítica. Al comprometerse con los actores interesados, las OI pueden generar confianza en el proceso de elaboración y mejorar la calidad de sus instrumentos.

La participación de los actores interesados es importante tanto desde una perspectiva de principios como práctica (OECD, 2017^[2]). La dimensión de *principios* considera la participación de los actores interesados como un elemento central de la buena gobernanza y un determinante fundamental de la confianza pública, la legitimidad de los procesos y la credibilidad de las reglas. La dimensión *práctica* se enfoca en el papel que desempeña la participación de los actores interesados mejorando la calidad de la elaboración, permitiendo a las OI aprovechar una gama más extensa y más diversa de datos, extendiendo la base de evidencia que apuntala los instrumentos internacionales, incrementando la capacidad de respuesta de las OI hacia las necesidades de aquellos afectados por sus actividades. A través de sus contribuciones, los actores interesados pueden proporcionar apoyo vital a la implementación del mandato y un programa de trabajo de las OI. El grado en el que se obtienen estos beneficios depende de la gestión práctica del proceso de participación de los actores interesados de las OI.

La participación de los actores interesados constituye un pilar central de la transparencia y la gobernanza inclusiva. Una mayor apertura a las aportaciones de los actores interesados puede fomentar un sentimiento de propiedad, confianza y seguridad en los procesos y resultados de la elaboración de normas entre las partes afectadas (OECD, 2018^[3]). Sin embargo, la mera apertura a los actores interesados es insuficiente para alcanzar estos objetivos. Una serie de requisitos previos de procedimiento son importantes para garantizar un diálogo eficaz. En particular, la adopción de una política de participación de los actores interesados de toda la organización, el suministro de información clara y oportuna sobre la oportunidad de participar, el establecimiento de expectativas y procedimientos apropiados con respecto a la naturaleza de la participación (p. ej. Marco Operativo de la ICN), y la justificación de las decisiones de incorporar o apartarse de las aportaciones recibidas (p. ej. Política y Procedimiento de Consulta de OICV) ofrece elementos esenciales para una participación dinámica entre las OI y los actores interesados. La aplicación más sistemática de estas garantías de procedimiento en todas las organizaciones internacionales puede crear mayores incentivos para que los actores interesados participen más activamente en los procesos internacionales de elaboración y eviten la fatiga de las consultas, sabiendo que su voz será escuchada. En última instancia, esto es clave para ampliar la base empírica que sustenta los procesos de elaboración de instrumentos internacionales y cultivar una mayor cultura de transparencia e inclusión.

La participación de los actores interesados puede ampliar la base empírica que sustenta los procesos de elaboración de instrumentos internacionales. En la práctica, esto se facilita mediante la creación de grupos consultivos y comités de expertos, que permiten a las OI aprovechar los conocimientos especializados y la experiencia técnica. Las OI también conceden carácter oficial a otras OI (ver Capítulo 5) y a organizaciones no gubernamentales, para que puedan participar en reuniones y compartir experiencias relevantes. El compromiso con los encargados de aplicar los instrumentos internacionales puede sensibilizar sobre los aspectos prácticos de la aplicación y alertar a las OI sobre los retos imprevistos durante la elaboración de las reglas (ver Capítulo 2). En algunos casos, la apertura de los procesos de participación de los actores interesados a un público más amplio puede ayudar a las organizaciones internacionales a captar una amplia gama de opiniones, algunas de las cuales pueden ser imprevistas. Además de ampliar la base empírica, la participación de diversos actores interesados nacionales y de otras organizaciones internacionales puede fomentar la transferencia de conocimientos, lo que a su vez debería promover una mayor coherencia entre los procesos de elaboración de instrumentos nacionales e internacionales.

Tipología: actores y modalidades de participación de los actores interesados

Esta sección examina la composición de los actores que participan en la participación de los actores interesados por parte de las OI, así como los diversos mecanismos a través de los cuales se produce este proceso. Esta visión general sistemática se basa en las categorías desarrolladas en el Manual (OECD, 2019^[1]), y proporciona la base para un enfoque estratégico hacia la participación de los actores interesados basándose en los principios clave que se describen en la siguiente sección.

Destaca los principales desafíos y los riesgos de la participación de los actores interesados, que deben gestionarse de manera efectiva para garantizar la realización de sus beneficios. Estos implican, entre otros, la posibilidad de captura; la distribución desigual de los conocimientos sobre la participación, el acceso y la capacidad para participar de forma significativa en los procesos de participación; la dificultad de garantizar la aplicabilidad de las contribuciones de los actores interesados; la aplicación de normas mínimas adecuadas para las pruebas presentadas; y la identificación y gestión adecuadas de los posibles conflictos de intereses y otros riesgos relacionados con la participación.

1. Actores: ¿qué grupos de actores interesados están participando?

Los resultados del Estudio de 2018 muestran que el concepto de “actores interesados” es amplio y muy específico de las OI (OECD, 2019^[1]). Para tener en cuenta esta diversidad, se requiere una clasificación de varios niveles (Figura 4.1), al considerar los principales rasgos de las organizaciones incluidas en una clasificación tan diversa, los actores interesados pueden agruparse en tres grandes categorías: ii) actores comerciales; y iii) actores no comerciales, mientras que al mismo tiempo se puede observar que estas grandes categorías pueden enredarse y presentar elementos híbridos.

Figura 4.1. Actores considerados como actores interesados por las OI



Fuente: La contribución de las organizaciones internacionales a un sistema internacional basado en reglas, 2019.

2. Modalidades: ¿cómo involucrar a los actores interesados?

La participación de los actores interesados abarca una amplia gama de prácticas, desde la difusión de información y la solicitud de consulta hasta la colaboración participativa, la coproducción, la codecisión y la asociación. Esta sección destaca los diversos procedimientos y modalidades que se utilizan para

obtener datos de los actores interesados e identifica la etapa del proceso de elaboración de instrumentos internacionales en la cual participan los actores interesados.

- **Oportunidad de ser consultado sobre los instrumentos propuestos** – incluye una serie de modos formales e informales de facilitar las contribuciones de los actores interesados a instrumentos específicos, que generalmente se desarrollan según un calendario designado, acompañado de la provisión de información sobre el instrumento internacional pertinente, que describe la naturaleza de la participación y proporciona información sobre la recepción/contenido de los comentarios recibidos.
- **Invitaciones a participar en el desarrollo de instrumentos** – involucrar a diferentes tipos de actores interesados de forma activa en consultas formales e informales para respetar la diversidad de actores interesados y los diferentes puntos de vista y directamente en el diseño de instrumentos internacionales, generalmente en los casos en que se comparten las competencias relevantes (ver Capítulo 1).
- **Invitaciones a participar en la difusión e implementación de instrumentos** – incorporación de los actores interesados en la implementación de instrumentos internacionales, lo cual puede facilitarse a través de mecanismos formales o de una base ad hoc (ver Capítulo 2).
- **Invitaciones a participar en el monitoreo del uso y la evaluación de instrumentos** – involucrar a actores interesados en el monitoreo y la evaluación de instrumentos internacionales, para aprovechar su conocimiento técnico y/o experiencias prácticas respecto a estos instrumentos (ver Capítulo 3). Fomentar el diálogo entre las OI y los actores interesados sobre los resultados de la implementación puede ayudar a identificar problemas estructurales en el desarrollo de instrumentos internacionales que podrían mejorarse.
- **Estatus oficial que permite las aportaciones regulares de grupos de actores interesados** – procesos formalizados de participación con una variedad de actores interesados designados, seleccionados en función de sus intereses particulares, su experiencia y/o sus conocimientos sobre el tema tratado.
- **Invitaciones a participar en reuniones de los organismos reguladores** – posibilidad de que los actores interesados participen en el trabajo de las OI a un nivel más estratégico mediante invitaciones permanentes u ocasionales a las reuniones de los organismos reguladores de las OI.
- **Procesos de expertos que facilitan las aportaciones técnicas de los actores interesados, como los grupos consultivos o los comités de expertos** – incluye la participación a través del desarrollo y la implementación de instrumentos internacionales con un grupo seleccionado de expertos, practicantes, implementadores y/o aquellos afectados por los instrumentos internacionales, particularmente para proporcionar evidencia técnica.
- **Procesos específicos que permiten la participación de audiencias más amplias, ofreciendo en particular la oportunidad para que el público en general realice comentarios sobre los instrumentos propuestos** – participación del mayor número posible de actores interesados, generalmente de acuerdo con un modelo estructurado de participación.

Principios clave de la participación de actores interesados

Esta sección destaca los principios clave y los pasos que las OI pueden considerar al involucrar a los actores interesados. Se basa en las mejores prácticas y los principios de participación del Foro de OI así como en los Principios de mejores prácticas de la OCDE para la participación de actores interesados (OECD, 2017^[41]), aunque también se tienen en cuenta las diferencias en cuanto a la naturaleza, el propósito y el mandato de las OI y las implicaciones que esto puede tener para la participación de los actores interesados. Por lo tanto, la lista de principios clave que se sugiere a continuación no pretende ser exhaustiva.

Algunos de estos principios se refieren a la necesidad de un enfoque sistémico de toda la organización y otros se aplican a nivel de los instrumentos. A nivel de la organización, la adopción de un marco global para la participación de los actores interesados y la aplicación sistemática de una serie de procedimientos básicos para los actores interesados mejoraría la eficacia de los instrumentos internacionales y garantizaría la alineación entre los procesos de participación y los objetivos de la organización. A nivel del instrumento, la adopción de prácticas coherentes en materia de plazos, la facilitación de una comunicación clara y detallada con los actores interesados y la identificación y selección sistemática de las mismas maximizarían la calidad y la aplicabilidad de las contribuciones de los actores interesados.

1. Adoptar un enfoque estratégico e integral de la participación de los actores interesados

Para que se lleve a cabo una participación exitosa de los actores interesados, las OI necesitan planificar y actuar de manera estratégica. Un enfoque claro y exhaustivo que identifique cuándo, cómo y a qué grado las consultas con los actores interesados relevantes sobre el desarrollo de instrumentos internacionales se llevará a cabo es una base importante para garantizar la participación efectiva de los actores interesados de las OI. Un enfoque organizacional integral hacia la participación de actores interesados servirá para incrementar la inclusividad y la adopción de los instrumentos internacionales. El formato, el contenido y el proceso de desarrollo de esta estrategia dependerán de la naturaleza, el mandato y los procesos de gobernanza de cada OI.

Un enfoque estratégico ofrece la oportunidad de establecer objetivos claros para la participación de los actores interesados y de proporcionar a los actores interesados la suficiente información para que participen en un proceso transparente, uniformemente aplicado, y responsable. Más ampliamente, los objetivos del enfoque estratégico podrían reflejar, entre otras, cosas el valor instrumental de la participación de los actores interesados para promover el mandato de la organización, y el apoyo que tal participación puede proporcionar para facilitar la implementación de los instrumentos fomentando la pertenencia a través de una amplia gama de actores interesados. Estos objetivos también pueden apoyar valores intrínsecos, como garantizar la rendición de cuentas y generar capacidades y confianza en el sistema basado en reglas internacionales. Por último, este enfoque también puede tratar de alinear los puntos de vista entre los actores interesados que tienen intereses y prioridades divergentes, con el fin de crear un consenso sobre los resultados comunes. Toda actividad de participación de los actores interesados debe ser coherente con el mandato de la organización, tal como se define en su(s) documento(s) constitutivo(s), sus prioridades y su programa de trabajo. También debe ser respetuosa con la naturaleza de la organización en cuestión, incluidos sus procesos de toma de decisiones y sus autoridades.

Además, un enfoque integral implica la adopción de procesos y mecanismos transparentes para establecer la comprensión de la participación de los actores interesados en toda la organización y permitir la uniformidad del proceso y la armonización con otras prácticas relevantes para el tema. Estos son útiles para todo el personal y los miembros de la OI que participan en el proceso de elaboración, y proporcionan puntos de referencia claros a todas las partes implicadas en relación con el valor añadido de las consultas realizadas.

Al mismo tiempo, es importante que el enfoque de participación de los actores interesados y los principios rectores incluyan las consultas y mantengan cierta flexibilidad para utilizarse en diferentes circunstancias. Es posible que se necesiten herramientas e instrumentos adicionales adaptados a los distintos tipos de participación de los actores interesados. En general, para utilizar los recursos de manera efectiva, las actividades de participación de los actores interesados realizadas por las OI necesitan ser proporcionales a la importancia y el impacto de los instrumentos internacionales en discusión.

Para apoyar al personal de las OI en la implementación de la estrategia de participación de los actores interesados y garantizar la calidad de las prácticas de participación y su relevancia continua, el enfoque

adoptado puede brindar oportunidades para establecer un mecanismo para monitorear y supervisar las prácticas de participación de los actores interesados de la organización. Las opciones a este respecto pueden incluir la asignación de esta función a unidades y organismos específicos dentro de la propia OI.

2. Asegurar la identificación y la selección efectiva de los actores interesados

Debido al alcance global de los actores interesados que están potencialmente interesados en contribuir con los instrumentos internacionales y la amplia gama de actores públicos y privados que pueden proporcionar comentarios valiosos, se alienta a las OI a identificar, rastrear y llegar a los actores interesados relevantes dependiendo de su naturaleza, propósito y mandato, así como el tipo relevante de participación.

Un importante elemento para llegar a los actores interesados es identificar a los actores interesados relevantes y realizar un seguimiento de sus áreas de trabajo y experiencia. En la práctica, las OI pueden **mapear a los actores interesados de acuerdo con el tipo, mandato, función, conocimiento, intereses y responsabilidades**, y mantener una base de datos con esta información fácilmente disponible para facilitar la participación. Dicho ejercicio de mapeo también será útil para que las OI garanticen la inclusividad y alcancen a los actores interesados menos representados en el proceso de elaboración de instrumentos internacionales.

El establecimiento de criterios claros y objetivos para la selección de los actores interesados garantizaría aún más que todos los actores interesados participen de manera transparente y sin perjuicios. Estos criterios pueden incluir, por ejemplo, la demostración de una experiencia documentada en el área técnica en cuestión y el valor añadido que los actores interesados pueden aportar para apoyar de forma significativa el trabajo del OI en su ámbito de competencia. La protección de la integridad, la reputación y el mandato del OI son consideraciones clave que deben tenerse en cuenta a la hora de seleccionar a los actores interesados con los que se va a colaborar. Esto implica gestionar adecuadamente los posibles riesgos, incluidos, entre otros, los conflictos de intereses, y evitar cualquier influencia indebida en sus procesos de elaboración de instrumentos internacionales.

3. Aplicar procedimientos sólidos y transparentes para la participación de los actores interesados

La participación de los actores interesados es un elemento fundamental para la transparencia y la responsabilidad del proceso de elaboración de instrumentos internacionales y, como tal, los detalles de los procedimientos de participación requerirán de transparencia, responsabilidad y uniformidad.

Para garantizar una participación bien establecida y coherente de los actores interesados, las OI pueden **definir los métodos, las herramientas y la estructura del proceso de participación**. Estos pueden alinearse con los objetivos, los principios y las normas generales que se incluyen en la estrategia de toda la organización. Esto permitirá que aquellos que realizan la participación preparen y apliquen los procesos establecidos para la participación y que los actores interesados comprendan el proceso en el que participarán. Dentro de este marco general, las OI pueden recurrir a una variedad de prácticas para involucrar a los actores interesados, desde la difusión de información, y la solicitud de consulta hasta la colaboración participativa, el desarrollo de documentos y la asociación. Éstas intervienen en diferentes etapas del proceso de elaboración de instrumentos internacionales y pueden ser complementarias. Una visión general centralizada de las prácticas disponibles y aplicables en el seno de la OI puede orientar la decisión del personal sobre las mejores prácticas a tener en cuenta al emprender la participación de los actores interesados para instrumentos específicos.

Las herramientas digitales pueden ser útiles para que las OI faciliten la participación de los actores interesados a nivel global, garantizando una participación más amplia al tiempo que requieren recursos limitados logísticamente y para aquellos que participan. Por ejemplo, portales web de consulta central,

que hacen referencia a procesos de participación en curso y futuros dentro de una OI, pueden ayudar a los actores interesados a mantenerse al día con las consultas que les conciernen. Estos portales son más útiles cuando se hacen lo más fáciles de usar posible, y permiten, por ejemplo, clasificar los proyectos en curso según el área temática y establecer alertas personalizadas para nuevas consultas. Además, las OI pueden encontrar útil que el portal permita un intercambio interactivo de opiniones informadas entre los actores interesados y las OI (por ejemplo, a través de “espacios de discusión”). No obstante, las tecnologías de información y comunicación (TIC) deben considerarse junto con otras formas de participación para fomentar enfoques más inclusivos para la comunicación con el público.

Para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de los resultados de la participación de los actores interesados, las OI también pueden **proporcionar retroalimentación respecto a la recepción y al manejo de las contribuciones recibidas**. Esto debería incluir el papel que dichas contribuciones han desempeñado con respecto al desarrollo del instrumento en cuestión, ya sea individualmente o en un informe sintetizado, dependiendo de las modalidades establecidas para el compromiso. Este tipo de información contribuiría a fomentar la confianza del público en el valor del proceso de consulta y reforzaría la justificación del instrumento final adoptado.

4. Adoptar prácticas de calendarización consistentes en la participación de los actores interesados

Junto con la adopción de una visión estratégica, la identificación de los actores interesados apropiados para un tema concreto y la definición de las herramientas de participación relevantes, la decisión sobre el momento de las consultas es esencial para garantizar la efectividad de la participación de los actores interesados. Debe tenerse en cuenta el proceso de elaboración de instrumentos de las OI y la flexibilidad para las modificaciones, así como el tiempo necesario para que los actores interesados puedan necesitar para reaccionar. Las OI pueden optar por emitir notificaciones tempranas de las próximas consultas e iniciar la consulta teniendo en cuenta los pasos subsiguientes del proceso de elaboración y el periodo adicional necesario para considerar las aportaciones de los actores interesados y avanzar hacia la finalización de los instrumentos internacionales.

5. Facilitar una comunicación clara, efectiva y detallada con los actores interesados

En última instancia, sea cual sea el objetivo del compromiso, las modalidades seguidas y los actores interesados consultados, **las comunicaciones claras, efectivas y detalladas sobre cada consulta individual con los actores interesados resultan clave** para un proceso bidireccional eficaz.

El diálogo claro, efectivo y detallado empieza por informar a los actores interesados involucrados sobre la posibilidad y la elegibilidad de participar en el diálogo. Las OI pueden empezar por **notificar a los actores interesados relevantes la oportunidad de participar**, a través de los medios apropiados incluyendo el uso de tecnologías de comunicación digital, o cualquier herramienta de comunicación utilizada por cada OI para participar con sus miembros y más allá.

Una comunicación clara, eficaz y detallada implica entonces proporcionar información pertinente sobre el proceso, las condiciones de participación y el objeto del compromiso. En este sentido, cada consulta sigue unos objetivos y modalidades específicos. Por lo tanto, se alienta a las unidades que realizan la consulta a **describir los objetivos centrales de su proceso de participación de los actores interesados** y la forma en que pretende contribuir a mejorar la calidad y el impacto del instrumento internacional que se está elaborando.

La naturaleza de la participación debe, en principio, adaptarse a estos objetivos y ajustarse a la amplia gama de prácticas de participación de los actores interesados disponibles en de la organización. Las unidades responsables de llevar a cabo la participación pueden **aclarar la naturaleza del proceso** y las

funciones concretas, las responsabilidades y las expectativas que el proceso específico involucra para los actores interesados participantes.

Para maximizar la calidad de la retroalimentación recibida por parte de los actores interesados, se alienta a las unidades consultoras de las OI, a que, en la medida de lo posible, **proporcionen a los actores interesados relevantes la información más pertinente y oportuna disponible sobre el propio instrumento propuesto**. En caso de una propuesta o un proyecto de instrumento en consideración, esto puede incluir un análisis de los antecedentes, documentos de expertos y descripciones de los desafíos que el instrumento pretende abordar. Si es pertinente y está disponible, también se puede compartir información sobre posibles soluciones y enfoques alternativos seguidos en otros foros internacionales, regionales o nacionales. Las OI pueden considerar útil esbozar preguntas específicas para las partes interesadas involucradas, a fin de orientar el proceso de consulta.

Estado actual de la participación de los actores interesados

Tendencias en la participación de los actores interesados entre las OI

En un contexto de creciente incertidumbre con respecto a la globalización, la gobernanza internacional incluyente se percibe cada vez más como crucial para fomentar la implementación de reglas e incrementar la confianza en el sistema internacional basado en reglas. La participación de los actores interesados es de importancia central para promover la confianza y la transparencia en la elaboración de instrumentos internacionales, siguiendo una tendencia similar a nivel nacional en los últimos años (Alemanno, 2015^[5]) (OECD, 2017^[4]).

Todas las OI hacen partícipe a los actores interesados para garantizar la calidad de sus instrumentos, aunque en diferentes grados (OECD, 2016^[6]) (OECD, 2019^[1]). Cada vez abren más sus procesos de elaboración más allá de su circunscripción habitual, incrementando y diversificando su afiliación o a través de prácticas de consulta más sistemáticas con los miembros y otras entidades no miembros. La mayor participación de los actores interesados coincide con el cambio de las estructuras de la afiliación de las OI y la tendencia a ampliar la circunscripción más allá de lo habitual (OECD, 2016^[6]).

¿Con quiénes participan las OI?

No existe un acuerdo internacional sobre el concepto de “actores interesados” el cual se concibe ampliamente y es altamente específico para las OI. De las OI encuestadas en 2018, solo 12 notificaron establecer una especie de comprensión de los actores interesados para los propósitos de sus actividades de elaboración, por ejemplo enumerando sus características y su relación y relevancia para su organización (Recuadro 4.1) (OECD, 2019^[1]).

Sin embargo, tres enfoques principales y no mutuamente excluyentes hacia los actores interesados surgen a partir de este ejercicio, lo que refleja su relación con las actividades normativas o de elaboración (cuando corresponda) de las OI (OECD, 2019^[1]):

- Aquellos que no cuentan con un poder de toma de decisiones, es decir los observadores
- Las partes interesadas / los miembros / las OIG o asociaciones con intereses específicos en el trabajo de la OI
- Entidades que asisten actuando como asesores

Recuadro 4.1. Ejemplos de acuerdos de las OI con los actores interesados

La **ILAC** mantiene una [lista transparente y en línea de los actores interesados](#) (ILAC, 2020^[7]). Esta incluye a los representantes de organizaciones internacionales, regionales y nacionales que tienen interés en el trabajo de la ILAC, incluidos organismos como asociaciones de laboratorios, asociaciones de practicantes de laboratorios, asociaciones de organismos de inspección, organizaciones de compradores, autoridades regulatorias, asociaciones de consumidores y organizaciones comerciales que pueden participar en la ILAC como miembros de los actores interesados. La ILAC también ha designado funcionarios de enlace con organizaciones de socios internacionales, incluyendo la OMC, la OMS, la OCDE, la Comisión Europea, el APEC y la Cooperación sobre Trazabilidad Internacional en Química Analítica (CITAC).

Bajo el [Marco para la colaboración con agentes no estatales \(FENSA, por sus siglas en inglés\)](#) (WHO, 2016^[8]) la **OMS** establece una categorización detallada de los actores no estatales que incluye organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado, fundaciones filantrópicas e instituciones académicas. Cada uno de estos grupos está sujeto a una definición explícita, así como a unas políticas específicas de participación bajo un marco global. Por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales se describen como entidades sin fines de lucro que operan con independencia del gobierno. Las entidades del sector privado se denominan empresas comerciales o negocios que pretenden obtener beneficios para sus propietarios, mientras que una subcategoría de “organizaciones comerciales internacionales” se definen como entidades del sector privado sin ánimo de lucro que representan los intereses de sus miembros (empresas comerciales y/u otras asociaciones comerciales). Las fundaciones filantrópicas son entidades administradas por donadores cuyo ingreso se gasta en propósitos socialmente útiles, que son claramente independientes del sector privado en su gobernanza y toma de decisiones. Por último, las instituciones académicas se designan como entidades que participan en la búsqueda y la difusión del conocimiento a través de la investigación, la educación y la capacitación.

Fuente: elaboración del autor de las plantillas de prácticas de las OI y las respuestas del Estudio sobre OI 2018.

La naturaleza y los arreglos de gobernanza de las OI influyen en su comprensión de los actores interesados y en la composición de los participantes en el proceso de elaboración de instrumentos internacionales. Los organismos privados de fijación de normas implican a los representantes comerciales y a la sociedad civil más que el resto de las OI. Las organizaciones intergubernamentales (OIG) tienen un enfoque más homogéneo de los actores interesados, ya que van más allá de la representación gubernamental. Desde este punto de vista, la participación de los actores interesados implica involucrar a aquellos que no participan en los procesos formales de gobernanza y toma de decisiones de la OIG. En algunos casos, esto significa también buscar el asesoramiento de expertos internacionales independientes sobre cuestiones científicas y técnicas, de modo que se puedan tener en cuenta los mejores conocimientos y experiencias disponibles durante el proceso de toma de decisiones. Incluso esto requiere modalidades y condiciones específicas, ya que varias OIG tratan de complementar los procesos de toma de decisiones que se consideran difíciles de involucrar plenamente a sus miembros (OECD, 2016^[6]).

De hecho, una amplia gama de actores públicos y privados se reportan como actores interesados, que van desde los representantes gubernamentales, los actores del sector privado y las ONG, entre otros. Los representantes de otras organizaciones intergubernamentales (OIG) representan el actor más importante con el que participan las OI en sus actividades de elaboración (35 OI encuestadas) (ver Capítulo 5), seguidos de cerca por las organizaciones no gubernamentales internacionales (33 OI encuestadas). Las

asociaciones comerciales internacionales son los actores del sector privado con los que más se relacionan las OI (31 OI encuestadas). Algo más de la mitad de las OI encuestadas se dirigen a los consumidores individuales y a las organizaciones de consumidores (19 OI encuestadas) (OECD, 2016^[6]) (OECD, 2019^[11]).

Diversificación de la afiliación de las OI y participación “decisiva” de los actores interesados en la elaboración de instrumentos internacionales

En la gobernanza mundial han surgido una serie de nuevos actores, lo que ha provocado un cambio de la gobernanza multilateral a la “gobernanza de múltiples actores interesados”. Tanto el reciente auge como la estructura flexible y descentralizada de las redes transgubernamentales de reguladores (RTR) son un testimonio de esta tendencia (Abbott, Kauffmann and Lee, 2018^[9]). Muchas OI han consagrado la participación de los actores interesados en su afiliación habilitando una participación “decisiva” de los diversos miembros de la sociedad que se ven afectados por sus actividades (OECD, 2016^[6]) (Recuadro 4.2).

En respuesta a los cambios en la gobernanza mundial, las OIG han buscado expandir su afiliación (geográficamente y/o en su naturaleza) a través de otras formas de participación, como la afiliación parcial (que generalmente permanece con calidad estatal); la observancia o la participación de los actores interesados. Esto ha permitido a los actores no estatales contribuir al proceso de elaboración de instrumentos internacionales. Estas diferentes formas de participación ofrecen canales adicionales para participar de forma más activa con los países en desarrollo, en línea con las tendencias observadas en los ámbitos específicos de instituciones de gobernanza financiera y sanitaria mundiales (Pauwelyn et al., 2018^[10]). A medida que el mundo está cada vez más interconectado y que los centros de gravedad económicos y políticos han evolucionado, las OI han considerado que su relevancia continua y la calidad de su elaboración es una función de su capacidad para incluir a una gama más amplia de actores en sus actividades. Esto ilustra una transición más amplia que va más allá de la perspectiva estrictamente legal respecto a los derechos de los miembros y no miembros (OECD, 2016^[6]).

Recuadro 4.2. Entre los miembros y los actores interesados – enfoques integrados para la participación de los actores interesados

La [afiliación](#) de **ASTM International** (ASTM International, 2020^[11]) comprende más de 30,000 actores de más de 150 países, representando a productores, usuarios, consumidores, gobiernos, universidades y otros actores interesados. La extensión de su afiliación, en combinación con el tamaño compacto de la Secretaría de la ASTM, resulta en una fuerte dependencia en los miembros para realizar un proceso de desarrollo de normas dirigido por el comité. El objetivo primordial que apuntala esta estructura es garantizar una participación abierta en el proceso de toma de decisiones, promoviendo la representación del mayor número de actores interesados y afectados. Esto se ejemplifica, por ejemplo, con la posibilidad de que determinados expertos técnicos participen en el proceso de desarrollo de normas con derecho a voto completo y sin costo alguno. La organización distingue cuatro tipos de afiliación, con diferentes niveles de acceso a actividades de desarrollo de normas de la ASTM. Estos incluyen miembros participantes y organizacionales que pueden participar y votar en comités, y miembros informativos y estudiantiles que constituyen los “observadores” *de facto* del proceso de desarrollo de normas. La afiliación se encuentra abierta a individuos u organizaciones y a diversos individuos representando sus propios intereses.

La [Estructura tripartita](#) (ILO, 2020^[12]) de la **OIT** se caracteriza por la incorporación de representantes de empleadores y empleados a través de los gobiernos. Además de sus 187 Estados miembros, los sindicatos participan gracias a la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV, por sus siglas

en inglés), una unidad especializada dentro de la Secretaría de la OIT que coordina todas las actividades de la Oficina con relación a trabajadores y organizaciones, tanto en las oficinas centrales como en el campo. Su mandato es fortalecer sindicatos representativos, independientes y democráticos en todos los países, para permitirles desempeñar su función de manera efectiva en la protección de los derechos e intereses de los trabajadores, ayudándoles a proporcionar servicios efectivos a sus miembros en niveles nacionales e internacionales y respaldando la ratificación e implementación de los convenios de la OIT. De manera paralela, la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACTEMP) de la OIT es responsable de cultivar y desarrollar la relación entre la Secretaría de la OIT y las organizaciones de empleadores. Para ello, se mantienen relaciones estrechas y directas con las organizaciones de empleadores de todos los Estados miembros, con el fin de poner a su disposición los recursos de la OIT y mantener a la OIT constantemente al corriente de sus opiniones, preocupaciones y prioridades.

La **UICN** aplica un [modelo de afiliación diversificado](#) (IUCN, 2020^[13]) que incluye más de 1400 organizaciones e instituciones de más de 170 países. Esta engloba estados y agencias gubernamentales, organizaciones no gubernamentales grandes y pequeñas, organizaciones indígenas, instituciones científicas y académicas y asociaciones comerciales. El objetivo central es movilizar el conocimiento, los recursos y el alcance de estos actores en apoyo de los esfuerzos de conservación de la UICN. En el sitio web de la UICN se ofrece un catálogo de estos miembros, en el que se puede buscar por nombre, categoría, región o estado, que ilustra cómo la integración de las tecnologías emergentes puede hacer avanzar los procesos de elaboración de instrumentos internacionales. Esto está respaldado por un Portal de la Unión dedicado, que proporciona un sistema basado en la web y protegido con contraseña que permite el establecimiento de contactos, la interacción y el intercambio de información en toda la Unión. Esto representa tanto un área de trabajo como una herramienta de comunicación para los miembros de la UICN, como fuente de conocimiento, un concentrador para la creación de nuevas sociedades institucionales y un espacio para explorar nuevas oportunidades para la participación. Los beneficios de la afiliación incluyen la influencia sobre la trayectoria de la conservación y los futuros sustentables, la participación en una voz colectiva y global en estas áreas, el desarrollo de sociedades y redes y un mayor conocimiento y capacidad.

Fuente: Elaboración del autor basándose en las plantillas de práctica de las OI y los datos de las OI.

Participación con los actores interesados más allá de los miembros de las OI: participación “no decisiva” de los actores interesados en el proceso de elaboración

La gran mayoría de las OI han establecido mecanismos para recopilar las aportaciones y la retroalimentación de los actores interesados sobre sus actividades de elaboración y cooperación regulatoria internacional (CRI) (OECD, 2016^[6]). Este tipo de participación de actores interesados puede ser tanto general como específica, pero sigue siendo no decisiva.

La mayoría de las OI han creado organismos o procesos permanentes específicos para involucrar a los actores interesados en puntos clave en el desarrollo de sus instrumentos. Las prácticas de participación de los actores interesados principalmente se llevan a cabo en comités y grupos de trabajo sustantivos, y en mucho menor grado en organismos reguladores. En la inmensa mayoría de los casos (47 OI encuestadas a la Encuesta de OI de 2015), las OI reciben comentarios de grupos específicos de actores interesados (OECD, 2016^[6]). Esta tendencia refleja lo que puede observarse en los contextos nacionales (OECD, 2015^[14]). Las OI suelen gestionar quiénes son los grupos de actores interesados a los que se les permite realizar comentarios, publicando invitaciones dirigidas a grupos específicos (44 OI) (OECD, 2016^[6]).

Para garantizar que los actores interesados relevantes participen y apoyen la recepción de aportaciones efectivas, las OI suelen conceder a determinados actores interesados un estatus oficial en la organización o permitirles formar parte de comités consultivos específicos (dos tercios de las OI encuestadas del Estudio de OI de 2015) (Recuadro 4.2). El otorgamiento de este estatus permite a los actores interesados participar sistemáticamente en las reuniones de los organismos de las OI y obtener información detallada del proceso de toma de decisiones y de las reglas desarrolladas. Como resultado, los actores interesados tienen la oportunidad de participar activamente en problemas específicos. Sin embargo, no concede a los actores interesados el derecho a voto en sus reuniones y por lo tanto mantiene una distinción respecto a los derechos de los miembros.

Recuadro 4.3. Modalidades formales de la participación de los actores interesados: Observadores oficiales y Comités de asesores

La **Comisión del Codex Alimentarius (Codex)** otorga a las naciones que no son miembros de la FAO y la OMS, pero que son miembros de las Naciones Unidas, la facultad para participar en sus reuniones bajo el [estatus de observador](#) bajo solicitud. De manera similar, la organización facilita la participación de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales como observadores a través de la [Regla IX específica en el Manual de Procedimiento del Codex](#) (Codex, 2005^[15]). En conjunto, actualmente hay un total de 237 Observadores del Codex, de los cuales 58 son OIG, 163 son ONG, y 16 son miembros de las Naciones Unidas.

El [Programa Embajadores](#) (IEC, 2020^[16]) de la **IEC** tiene como objetivo permitir y mejorar la participación activa en las actividades de la IEC, ayudar a identificar nuevas áreas de trabajo y respaldar los esfuerzos de promoción. Los embajadores seleccionados, como actores interesados, también actúan como intermediarios entre la IEC y los actores interesados clave de la industria, el gobierno y la academia. Los Embajadores IEC son nombrados por el Comité Ejecutivo por un periodo de dos años, el cual puede renovarse dos veces. Actúan como voluntarios independientes sin pago alguno.

El [Comité de Gestión de IAF MLA](#) del **IAF** (IAF, 2020^[17]) incluye representantes de Usuarios y Asociaciones de organismos de evaluación de conformidad (OEC) como observadores, donde pueden proporcionar comentarios sobre la gestión de las evaluaciones por pares del IAF. Además, la organización opera un [esquema de membresía para asociados](#) paralelamente a su programa de Membresía de Organismos de Acreditación, que permite a las organizaciones y a las asociaciones participar en la toma de decisiones del IAF y les otorga derechos de voto diluido (es decir el total acumulado de estos votos no puede exceder 3/7 del recuento global).

En línea con el [Artículo 4 de las Regulaciones Generales de la OHI](#) (IHO, 2017^[18]) y la [Resolución de la OHI 5/1957 – Relaciones de la OHI con otras organizaciones](#) (IHO, 2018^[19]) los observadores que cumplan los criterios enumerados pueden ser invitados a las reuniones de la Asamblea y a todos los organismos subsidiarios de la **Organización Hidrográfica Internacional (OHI)** en los que tengan interés y a los que puedan aportar una contribución. Entre ellos se encuentran los gobiernos que no son partes del convenio, las organizaciones intergubernamentales con las que se ha establecido un acuerdo o arreglo especial y las organizaciones internacionales no gubernamentales con las que la OHI ha establecido relaciones de acuerdo con la Guía para la Acreditación Organizaciones internacionales no gubernamentales.

Las [Regulaciones para paneles de asesores expertos y comités](#) de la **OMS** (WHO, 2020^[20]) regulan el establecimiento de grupos de expertos, de los que las organizaciones pueden obtener orientación y apoyo técnico dentro de un tema determinado, ya sea por correspondencia o en reuniones. La pertenencia a estos grupos y comités está abierta a cualquier persona que posea cualificaciones o

experiencia pertinente y útil para la organización en el ámbito cubierto. Al seleccionar a los expertos, el Director General tiene en cuenta la capacidad técnica y la experiencia, pero también intenta garantizar una representación internacional lo más amplia posible en cuanto a la diversidad de conocimientos, experiencias y enfoques en los campos para los que se han creado los paneles. En cada reunión, un comité de expertos debe elaborar un informe con sus conclusiones, observaciones y recomendaciones. Hasta la fecha, más de 550 expertos de más de 100 países han sido reclutados para apoyar los programas de la OMS.

Fuente: elaboración del autor a partir del Estudio sobre OI 2018.

En general, las partes interesadas externas participan principalmente en las fases técnicas previas del trabajo. A menudo se les pide que contribuyan a la recopilación de datos, que ofrezcan asesoramiento o conocimientos técnicos, que participen en actividades de investigación y análisis de políticas, y que apoyen la adopción de instrumentos internacionales. Además, a menudo se invita a los actores interesados para proporcionar contribuciones financieras o en especie a las actividades de las OI (OECD, 2016^[6]) (OECD, 2019^[11]). Los mecanismos específicos utilizados para involucrar a los actores interesados y la intensidad con la que se persigue el compromiso varían en función del tipo de actividad emprendida por las OI (OECD, 2016^[6]).

Desafíos para la participación de los actores interesados a nivel internacional

A pesar de los crecientes esfuerzos para ofrecer a los actores interesados una oportunidad de participar, las OI siguen enfrentándose a las *restricciones* para establecer reformas para la “buena participación” que implique la eliminación de barreras a la participación y la gestión de riesgos como los conflictos de interés y la influencia indebida.

Los desafíos de la participación de los actores interesados en torno a la elaboración de instrumentos nacionales pueden amplificarse a nivel internacional. A nivel nacional, la participación de los actores interesados se percibe como algo que requiere muchos recursos, tiempo y capital humano (Alemanno, 2015^[5]). En ausencia de un mandato específico para llevar a cabo la participación de los actores interesados, las Secretarías de las OI pueden enfrentar dificultades para invertir los suficientes recursos en la consulta. En este sentido, las OI pueden seguir siendo más limitadas en su capacidad para llegar a los actores interesados menos experimentados o marginalizados, aunque todavía queda por verse si las OI con una fuerte presencia a nivel nacional se enfrentan a los mismos desafíos.

El Estudio sobre OI 2018 ilustra que los principales desafíos que las OI perciben al participar con los actores interesados incluyen gestionar conflictos de interés existentes o potenciales, evitar la influencia indebida o inapropiada sobre el trabajo de la organización, llegar a actores interesados desconocidos o subrepresentados y participar de manera efectiva con los actores interesados marginalizados (OECD, 2019^[11]).

A pesar de los innegables esfuerzos de una gran mayoría de OI por comprometerse de forma más sistemática con los actores interesados, sus prácticas en cuanto a mecanismos, apertura y frecuencia de consulta varían mucho de una organización a otra y, en ocasiones, entre departamentos, programas y organismos dentro de cada OI. Por ello, es difícil ofrecer una visión global. Se pueden identificar muchos esfuerzos en las OI para establecer prácticas de participación de los actores interesados, pero la mayoría de las veces se centran en grupos específicos de actores interesados, la mayoría de las veces del sector privado, o se refieren a partes seleccionadas de sus respectivos flujos de trabajo (Recuadro 4.4).

La adopción de políticas claras de participación de los actores interesados para toda la organización sigue siendo la excepción entre las OI. A excepción de un par de OI que respondieron al Estudio de OI en 2018, no existe un conjunto de normas mínimas que determinen una visión congruente del propósito, los medios

y el tiempo de la participación de los actores interesados (OECD, 2019^[11]). En consecuencia, la participación de los actores interesados rara vez se lleva a cabo de forma estratégica y sistemática con plazos, fases y mecanismos claros, así como con una retroalimentación sistemática.

Recuadro 4.4. Acuerdos temáticos de participación de los actores interesados

Los [Principios sobre la participación de las organizaciones internacionales no gubernamentales en los trabajos de la Comisión del Codex Alimentarius](#) (Codex, 2005^[15]) regulan la concesión de la condición de observador a las organizaciones internacionales no gubernamentales, lo que permite a las que tienen esa condición participar en las reuniones, sin derecho a voto, presentar declaraciones escritas y recibir toda la documentación de trabajo y los documentos del análisis. Estas organizaciones también deben cumplir una serie de obligaciones, entre ellas el compromiso de promover los objetivos del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, cooperar con la Secretaría del Codex para evitar la duplicación y el solapamiento de actividades, promover un mejor conocimiento y comprensión del Codex, compartir informes y publicaciones con la Secretaría de la Comisión e informar con prontitud de cualquier cambio en su estructura y composición. Desde la perspectiva del Codex, esta colaboración apoya la adquisición de información experta, el asesoramiento y la asistencia de las organizaciones internacionales no gubernamentales, la recepción de las opiniones de sus miembros y la armonización de los intereses intersectoriales.

En línea con su **Enfoque para avanzar en la educación contable**, la IFAC está desarrollando actualmente un [Marco de participación de múltiples actores interesados](#) (IFAC, 2019^[21]). Entre los actores relevantes que se prevé incluir en el marco se encuentran las autoridades de adopción, los que participan en la preparación inicial y el desarrollo continuo de los contables profesionales, y los que utilizan los servicios de los contables profesionales. La naturaleza de la participación de los actores interesados prevista se compone de tres pilares fundamentales. En primer lugar, se utilizará una encuesta en línea para identificar las novedades, proponer posibles mejoras del programa de formación y establecer los temas pertinentes que deben abordarse. En segundo lugar, cada dos años se celebrará un Foro Internacional de Actores Interesados en la Formación Contable, compuesto por representantes de las organizaciones interesadas y vinculado a la aplicación de los resultados de la encuesta. En tercer lugar, un Foro Internacional para Directores de Educación en Contaduría proporcionará asesoría sobre la idoneidad continua del programa y las revisiones necesarias, brindará información sobre el apoyo de la implementación e identificará oportunidades de colaboración e intercambio de conocimiento.

Las [Directrices operativas para intervenciones con el sector privado](#) de la UICN (IUCN, 2009^[22]) cubren todos los aspectos del desarrollo, la implementación, la gestión y la conclusión de la participación con el sector privado. Estas describen los procesos para definir la naturaleza de la participación, seleccionar a los socios, negociar y formalizar la participación, e implementar, gestionar y concluir la colaboración. Las Directrices surgieron del tercer Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN, celebrado en Bangkok en 2004, y se basan en los doce Principios de la Naturaleza de la UICN, el compromiso entre la UICN y el sector privado debe ser relevante para la visión y la misión de la UICN, coherente con las políticas generales de la organización, sensible a las aspiraciones de sus miembros, capacitar a la UICN para implementar su programa, generar resultados concretos, promover el uso eficiente de los recursos, ser transparente al asegurar el acceso a la información necesaria, participativa al crear oportunidades para la participación de los interesados directos afectados (con especial énfasis en los grupos vulnerables), aumentar la credibilidad y la autonomía de la UICN, promover un mayor desarrollo e inclusión del principio del consentimiento libre, previo e informado, basarse en los compromisos de apoyo al desarrollo sostenible, y asegurar la independencia de la UICN de la empresa o grupo industrial con el que se coopera. Cada iniciativa de compromiso está informada por un [marco de ética](#)

[especializado](#), y sujeta a la evaluación y retroalimentación en virtud de las [Políticas de Monitoreo y Evaluación de la UICN](#).

Introducidas en 2013, las **Guías de Organizaciones Profesionales del PIC/S** describen la forma de cooperar con estas organizaciones, en específico cuando organizan eventos de capacitación conjuntos (para reguladores y la industria). El objetivo central de las Guías es facilitar la cooperación con otras organizaciones en el campo de la fabricación farmacéutica, que son importantes para el PIC/S y que pueden contribuir de manera importante con las metas del PIC/S. Los resultados principales de esta iniciativa consisten en evitar la duplicación de actividades dentro del mismo ámbito, facilitando las sinergias a través de los actores interesados, uniendo recursos e incrementando la visibilidad y el alcance del PIC/S. La impartición de eventos conjuntos es evaluada internamente por el Subcomité de capacitación del PIC/S.

El [Grupo Consultor del Sector Privado \(PSCG\)](#) de la **OMA** (WCO, 2005^[23]) es un organismo de la OMA, que está compuesto por 27 representantes del sector privado de asociaciones que cubren diferentes sectores industriales, negocios de diferente tamaño y las seis regiones de la OMA. En circunstancias normales, se reúne de dos a tres veces por año en las Oficinas centrales de la OMA. Además, sus miembros forman una parte activa como observadores para los organismos de trabajo de la OMA y contribuyen al desarrollo de sus instrumentos y herramientas. Los principales objetivos del PSCG consisten en informar y asesorar al Secretario General de la OMA, a la Comisión de Política y a los miembros de la OMA sobre asuntos aduaneros y de comercio internacional desde la perspectiva del sector privado; apoyar la adopción y la aplicación efectiva de los instrumentos acordados por la OMA y otros instrumentos internacionales pertinentes; y aprovechar los recursos empresariales y las relaciones con los gobiernos para defender y aplicar los programas desarrollados y adoptados por la OMA. El PSCG se creó con la aprobación del Consejo de la OMA, y sus actividades se enmarcan en [Términos de referencia](#) especializados. Durante los primeros cuatro meses o más de la pandemia por COVID-19, el PSCG estaba llevando a cabo reuniones en línea virtuales semanales/ 2 veces a la semana con el Secretario General, el Secretario General Adjunto y el Presidente del Consejo de la OMA para proporcionar actualizaciones del estatus relevantes para sus respectivas industrias, discutir el impacto de la pandemia por COVID-19 sobre el comercio internacional y la economía mundial y explorar las propuestas para los cursos de acción de la comunidad aduanera mundial.

Fuente: Elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI.

Esfuerzos de las OI para superar los desafíos para la participación efectiva de los actores interesados

Las OI están llevando a cabo una serie de iniciativas para garantizar que su participación con los actores interesados sea efectiva y que ofrezca datos importantes para sus actividades de elaboración de instrumentos. Por ejemplo, la mayoría de las OI que respondieron al Estudio del 2018 ofrecen un periodo mínimo para la retroalimentación. Además, se están adoptando esfuerzos específicos para llegar a más grupos de interés y garantizar que también se consulte a los actores interesados sin perjuicio de su estatus o recursos. Para este propósito, una gran parte de las OI pone a disposición información relevante y oportuna sobre el tema de las consultas, creando proactivamente una relación con los actores interesados a lo largo del tiempo o proporcionar información en un lenguaje claro y sencillo de comprender (OECD, 2019^[1]).

A pesar de su reconocida importancia, hasta la fecha son pocas las OI que han desarrollado unas políticas o estrategias organizacionales para la participación de los actores interesados, que mapeen a sus actores interesados y definan objetivos y pasos clave para involucrarlos y gestionar los riesgos. En su mayoría se basan en las disposiciones de los documentos fundacionales o de procedimiento que destacan su

importancia, en lugar de un marco de prácticas y herramientas sistemáticas. Hay excepciones a esta característica general. Ciertas OI, como la OMS, tienen un enfoque más sistemático respecto a la participación de los actores interesados (OECD, 2016^[24]). Sin ir tan lejos, muchas OI han tomado medidas pragmáticas para estructurar su participación con otras OI y establecen los principios que aplican para los observadores o grupos específicos, como los del sector privado (Recuadro 4.5) (ver Capítulo 5).

Más allá de unas políticas globales, algunas OI han desarrollado guías concretas para respaldar al personal de las secretarías de las OI y a los organismos responsables de la reglamentación en la participación efectiva con los actores interesados.

Las políticas y los documentos guía son en ciertos casos complementados, o sustituidos con un organismo especializado encargado de vigilar la participación de actores interesados a través de la Organización (Recuadro 4.6). Seis encuestados del Estudio sobre OI 2018 indican tener una especie de mecanismo de vigilancia de sus actividades de participación con los actores interesados de la organización. Más allá de la vigilancia formal, 19 indican tener algún mecanismo de coordinación informal o práctica instaurada que reúne a los miembros del personal que trabaja sobre la participación de los actores interesados (OECD, 2019^[11]).

Algunas organizaciones solicitan a entidades asociadas y actores interesados designar funcionarios de enlace para tener puntos de contacto únicos para participar en el trabajo de sus organizaciones, canalizar los datos recibidos y potencialmente ayudar a reducir la necesidad de recursos para procesar los comentarios y las contribuciones (Recuadro 4.7).

Sigue existiendo el riesgo de que el progreso en la participación de los actores interesados permanezca limitado hasta que se logre una mayor comprensión de los impactos de las prácticas de participación de los actores interesados. Solo unas pocas OI evalúan sus esfuerzos de participación de actores interesados, tal como se recomienda a nivel nacional, con solo ocho OI que respondieron al Estudio de OI 2018 que cuentan con un mecanismo formal instaurado para rastrear y medir el impacto de la participación de los actores interesados en el trabajo de la organización (Recuadro 4.8).

En términos más generales, el reparto de funciones y responsabilidades entre las OI y sus respectivos miembros es de vital importancia, y la creación de una mayor conexión entre ambos niveles es un área que debe seguirse explorando. Los miembros están más cerca del ámbito donde las reglas internacionales se aplican y por consiguiente, más cerca de la evidencia y de las lecciones aprendidas que son necesarias para la buena elaboración de instrumentos así como los actores interesados afectados por estas reglas. Tienen un papel fundamental a la hora de compartir información e identificar a los actores interesados relevantes. A través de sus propias prácticas de gobierno transparente y de participación de los actores interesados, también cuentan con procesos instaurados para proporcionar información e involucrar a los actores interesados en la elaboración que podrían formar un canal relevante para sus normas internacionales. Sin embargo, hasta ahora la participación de actores interesados en la elaboración de instrumentos internacionales está fuertemente desconectada de su participación a nivel nacional (OECD, 2018^[3]).

Recuadro 4.5. Ejemplos de enfoques integrales para participar con los actores interesados

La [Política y el Procedimiento de Consulta](#) de la OICV (IOSCO, 2005^[25]) se adoptó en 2005. En ella se estipula que la organización debe establecer los motivos para solicitar las aportaciones de los actores interesados en sus informes de consulta; ofrecer un período de tres meses para la recepción de estas aportaciones; publicar las contribuciones en una interfaz en línea dedicada a los '[Documentos públicos](#)' interface; y proporcionar una explicación para la forma en la cual se han abordado los comentarios. Los objetivos primordiales que la OICV busca promover a través de sus actividades de consulta incluyen obtener datos sustanciales para el trabajo de la organización; beneficiarse de la experiencia

de la comunidad financiera internacional al evaluar y analizar problemas regulatorios; obtener información y puntos de vista sobre los potenciales impactos, beneficios y costos de cualquier norma y principio propuesto; promover la comprensión de la misión de la OICV como la “creadora de normas internacionales” para el mercado de valores; incrementar la transparencia de las actividades y el programa de trabajo de la organización; fomentar e incrementar la consistencia a través del diálogo temprano con el sector privado y forjar enfoques para lidiar con inquietudes comunes; y contribuir a la convergencia de normas regulatorias de valores. También existe una lista de factores que enmarcan la decisión de solicitar comentarios del público, así como la forma de cada proceso de consulta.

Las actividades de participación que ocurren entre la **OIML** y sus actores interesados se ve enmarcada por una [Policy on Liaisons between the OIML and other Bodies \[política sobre los enlaces entre la OIML y otros organismos\]](#) (OIML, 2004^[26]) que se adoptó en 2004 y se publicó en el sitio web de la organización. La política distingue entre seis categorías de actores incluyendo organismos intergubernamentales y organizaciones de desarrollo; organizaciones de metrología regionales y organizaciones de metrología legal regionales; organizaciones de fijación de normas internacionales y organizaciones de acreditación internacional; creadores de normas regionales y nacionales; y federaciones industriales y otros organismos. En relación con cada una de estas organizaciones, la OIML describe las distintas modalidades a través de las cuales se persigue la participación de los actores interesados. Por ejemplo, los organismos intergubernamentales y las organizaciones de desarrollo reciben el Boletín de la OIML y toda la información relevante relativa a sus actividades de elaboración; reciben la invitación de informar anualmente a la OIML sobre sus actividades de metrología; pueden asistir a la Conferencia y a las Reuniones de CIML en calidad de observadores; y pueden establecer acuerdos cooperativos así como grupos de trabajo conjuntos para desarrollar documentación técnica o conducir estudios, iniciativas de promoción o en iniciativas de desarrollo de capacidades en los países en desarrollo.

Introducido en 2016, el [Marco para la colaboración con agentes no estatales \(FENSA\)](#) de la OMS (WHO, 2016^[8]) establece un enfoque de participación global de los actores interesados aplicable a en todos los niveles de la organización. El FENSA se esfuerza en fortalecer la participación con los actores no estatales (ONG, entidades del sector privado, fundaciones filantrópicas e instituciones académicas) a la vez que protege su trabajo relacionado con la salud de potenciales riesgos como conflictos de interés, riesgos de reputación e influencia indebida. A través de cada una de las cuatro categorías de actores no estatales, la organización ha desarrollado una política personalizada y una serie de procedimientos operativos diferenciados. El Marco también establece una serie de modalidades de participación de los actores interesados, como la participación en consultas, audiencias y otras reuniones de la provisión de contribuciones financieras o en especie de la OMS; presentaciones de evidencias; cooperación en las actividades de promoción; y colaboración técnica en el desarrollo de productos, desarrollo de capacidades, respuestas a emergencias y contribuciones a la implementación de las políticas de la OMS. El FENSA también establece mecanismos detallados para gestionar y mediar los conflictos de interés, así como otros riesgos de la participación.

Fuente: Elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI y datos recibidos de las OI; (OECD, 2019^[11]).

Recuadro 4.6. Racionalización de la participación de los actores interesados a través de los departamentos de divulgación interna y los funcionarios de enlace

La **BIPM** opera un [Departamento de Enlace y comunicación internacional](#) (BIPM, 2021^[27]), que vigila las actividades de participación de sus actores interesados y de coordinación internacional. En

particular, este departamento gestiona el enlace con otros organismos intergubernamentales e internacionales, apoya la promoción de la Convención del Metro y el Sistema Internacional de Unidades (SI) y sostiene el Acuerdo de Reconocimiento Mutuo de CIPM – el instrumento central de la organización.

El equipo de [Participación Global de Partes Interesadas \(GSE, por sus siglas en inglés\)](#) (ICANN, 2020_[28]) en la **ICANN** es responsable de dirigir la participación y el alcance de los actores interesados en la ICANN y su misión en todo el mundo. El equipo proporciona un punto de contacto en las regiones para la Organización de la ICANN y la Comunidad ICANN generando consciencia, proporcionando alcance y comprensión del papel y la responsabilidad de la ICANN, dirigiendo la participación en el desarrollo de políticas y actividades técnicas. El equipo se encuentra al frente para implementar los Compromisos y los valores centrales de la ICANN para garantizar una participación amplia e informada que refleje la diversidad funcional, geográfica y cultural de la internet. El equipo del GSE está compuesto de 34 equipos de personal a través de 21 países y está a cargo de la gestión y vigilancia de la función de participación de la ICANN en ocho regiones del mundo.

La **ICN** cuenta con un [Enlace de Asesores no gubernamentales \(NGA, por sus siglas en inglés\)](#) (ICN, 2020_[29]), cuyo mandato es mejorar el involucramiento de los NGA para que participen en la ICN. Más ampliamente, el objetivo central de esta práctica es expandir el espectro de experiencias e intereses informando el desarrollo de productos de la ICN.

La **ILAC** cuenta con funcionarios de enlace especializados que establecen, desarrollan y gestionan relaciones con todas las organizaciones internacionales aliadas clave.

Cada organización de enlace con la que trabaja la **OIML** designa un funcionario de enlace. Estas incluyen organizaciones comerciales internacionales, organizaciones intergubernamentales y otras OI. el funcionario de enlace actúa como representante de su organización (sin comprometer su organización) con la OIML.

Fuente: Estudio sobre OI 2018, y evaluación del autor basándose en los comentarios recibidos de las OI.

Recuadro 4.7. Guías para la participación de los actores interesados – Hacia la consistencia y la sistematicidad

La **ICN** ha desarrollado un [Kit de herramientas para asesores no gubernamentales \(NGA\)](#) (ICN, 2020_[29]), cuyo propósito es respaldar la participación tanto desde la perspectiva de las agencias miembros como de los NGA existentes y potenciales. Estos actores incluyen expertos en competencia en la forma de abogados y economistas de la práctica privada, consejeros internos, representantes de OI no gubernamentales, miembros de la industria y grupos de consumidores, académicos y jueces. El documento también establece los diversos canales a través de los cuales los NGA pueden participar en los grupos de trabajo de la ICN, incluyendo su consulta en la creación de planes de trabajo, elaborando comentarios o contribuyendo con trabajos escritos, y participando en reuniones y eventos (convocatorias a conferencias, seminarios web, talleres y la Conferencia anual de la ICN). El kit de herramientas describe la forma en la que los NGA pueden beneficiar a la ICN, a través de su inclusividad, difusión de comunicaciones y obras e intercambio de recursos; así como la forma en la que la ICN puede ayudar a los NGA en el desarrollo de la red, la capacidad de contribuir a la formación de la política de competencias y promoción del conocimiento.

La **OMS** ha elaborado un [Manual para los agentes no estatales sobre la colaboración con la Organización Mundial de la Salud](#) (WHO, 2018_[30]). En primer lugar, el manual comienza

proporcionando una descripción básica del Marco para la colaboración con agentes no estatales (FENSA), la estrategia global de la organización para la participación de los actores interesados, así como estableciendo una definición de “agente no estatal”. En segundo lugar, el documento establece subsiguientemente los diversos grupos de agentes no estatales y los mecanismos que sustentan la decisión para categorizar a estos agentes. En tercer lugar, el Manual describe los diversos tipos de participación que se han llevado a cabo a través del FENSA, incluyendo datos técnicos y científicos para transmitir información y conocimiento, actividades de promoción y concientización con respecto a problemas de salud y colaboración técnica en el desarrollo de productos, colaboración en el desarrollo de capacidades en emergencias y contribuciones a la implementación de las políticas de la OMS. En cuarto lugar, se enumeran los principios globales que aplican a la participación, incluyendo que cualquier iniciativa de participación de los actores interesados que se persiga debe demostrar un claro beneficio a la salud pública; cumplimiento con la Constitución, mandato y programa de trabajo de la OMS; respeto por la naturaleza intergubernamental de la OMS y la autoridad tomadora de decisiones de los Estados miembros; apoyo y mejora, sin comprometer, el enfoque científico y basado en la evidencia que sostiene el trabajo de la OMS; proteger a la OMS de cualquier influencia indebida; no comprometer la integridad, independencia, credibilidad y reputación de la OMS; contar con una gestión efectiva que evite conflictos de interés y otros riesgos; y conducirse basándose en la transparencia, apertura, inclusividad, responsabilidad, integridad y respeto mutuo.

La Política y el Procedimiento de Consulta de la **OICV**, las Directrices operativas para intervenciones con el sector privado de la **UICN**, la Política sobre los enlaces de la **OIML**, los Términos de referencia del PSCG de la **OMA**, Principios sobre la participación de ONG del **Codex**, y la Guías de organizaciones profesionales del **PIC/S**, así como el propio FENSA de la **OMS**, descritas en recuadros previos también muestran por lo menos algunas características y aspectos de las guías en la participación de los actores interesados.

Fuente: elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI, Estudio sobre OI 2018.

Recuadro 4.8. Revisión y evaluación de los esfuerzos de participación de los actores interesados

De acuerdo con sus [términos de referencia](#), el Comité Asesor de Organismos de Evaluación (CABAC, por sus siglas en inglés) y el Comité Asesor de Usuarios (UAC, por sus siglas en inglés) del **IAF** monitorea las respuestas a sus recomendaciones. En términos más generales, el Consejo del IAF revisa anualmente la actuación de todos los Comités Principales y Consultivos.

La **ILAC** ha incorporado cláusulas de revisión integradas dentro de su [Suplemento al Plan Estratégico de la ILAC 2015-20](#). En el marco de la Acción 2.4 de este documento, la organización está revisando actualmente las relaciones clave para aprovechar los recursos limitados y ajustar las prioridades en respuesta a las circunstancias emergentes. Esto formará la base para una estrategia específica para la participación de los actores interesados, que presuntamente se introducirá dentro del alcance del siguiente plan estratégico.

La **OIT** ofrece un [Tablero de cooperación para el desarrollo](#) integral que hace un seguimiento de todas las iniciativas de la organización en este ámbito, así como de la financiación y la colaboración de los actores interesados en estos proyectos. Esto incluye sus actividades de elaboración de instrumentos, incluyendo mejorar las normas laborales, promover las protecciones sociales y, con una referencia

particular a sus actividades de participación de actores interesados, fortalecer la circunscripción tripartita con miras a facilitar el diálogo social influyente e incluyente.

De conformidad con el [Artículo 3\(6\) del Marco para la colaboración con agentes no estatales](#) (WHO, 2016^[8]), la **OMS** está realizando actualmente una evaluación inicial de su implementación y su impacto sobre el trabajo de la organización. Los resultados de esta evaluación, en conjunto con cualquier propuesta de revisiones del marco, se someterá al Consejo Ejecutivo a través de su Comité de Administración, Presupuesto y Finanzas. Esto proporciona una ilustración práctica de cómo los resultados de los procesos de evaluación pueden sustentar y contribuir a las mejoras del programa.

Fuente: Estudio sobre OI 2018, Evaluación del autor basándose en los datos de las OI.

Referencias

- Abbott, K., C. Kauffmann and J. Lee (2018), "The contribution of trans-governmental networks of regulators to international regulatory co-operation", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 10, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/538ff99b-en>. [9]
- Alemanno, A. (2015), "Stakeholder engagement and regulatory policy", in *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Organisation for Economic Co-operation and Development, <http://www.oecd-ilibrary.org/content/chapter/9789264238770-8-en>. [5]
- ASTM International (2020), *ASTM International - Membership - Member Types & Benefits*, <https://www.astm.org/MEMBERSHIP/MemTypes.htm> (accessed on 30 September 2020). [11]
- BIPM (2021), *International Liaison and Communication Department*, <https://www.bipm.org/en/bipm/int/members.html>. [27]
- Codex (2005), *Principles Concerning the Participation of International Non-Governmental Organizations in the Work of the Codex Alimentarius Commission*, <http://www.fao.org/3/a0247e/a0247e02.htm>. [15]
- IAF (2020), *IAF Multilateral Recognition Agreement (MLA) Management Committee*, https://www.iaf.nu/articles/IAF_MLA/14. [17]
- ICANN (2020), *Global Stakeholder Engagement (GSE)*, <https://www.icann.org/resources/pages/gse-2012-02-25-en>. [28]
- ICN (2020), *Non-Governmental Advisors (NGA)*, <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/05/NGAToolkit.pdf>. [29]
- IEC (2020), *IEC Ambassadors Programme*, <https://www.iec.ch/about/profile/ambassadors.htm>. [16]
- IFAC (2019), *Call for Information: Multi-Stakeholder Engagement Framework*, <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/IFAC-Call-for-Information.pdf>. [21]
- IHO (2018), *Resolutions of the International Hydrographic Organization*, https://iho.int/iho_pubs/misc/M3-E-AUGUST18.pdf. [19]

- IHO (2017), *Basic Documents of the International Hydrographic Organization (IHO)*, [18]
<https://iho.int/uploads/user/About%20IHO/Assembly/basicDocs/General%20Regulations%20of%20the%20IHO.pdf>.
- ILAC (2020), *List of Members by Category*, <https://ilac.org/ilac-membership/members-by-category/>. [7]
- ILO (2020), *Who We Are - Tripartite Constituents*, <https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/who-we-are/tripartite-constituents/lang--en/index.htm>. [12]
- IOSCO (2005), *IOSCO Consultation Policy and Procedure*, [25]
<https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD197.pdf>.
- IUCN (2020), *IUCN Members*, <https://www.iucn.org/about/members/iucn-members>. [13]
- IUCN (2009), *Operational Guidelines for Private Sector Engagement*, [22]
https://www.iucn.org/sites/dev/files/import/downloads/ps_20guidelines.pdf.
- OECD (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [1]
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [3]
<https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- OECD (2017), “Improving regulatory governance through stakeholder engagement”, in *Improving Regulatory Governance: Trends, Practices and the Way Forward*, OECD Publishing, Paris, [2]
<https://doi.org/10.1787/9789264280366-8-en>.
- OECD (2017), *Public consultation on the draft OECD Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy - OECD*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/public-consultation-best-practice-principles-on-stakeholder-engagement.htm> (accessed on 26 March 2021). [4]
- OECD (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, OECD Publishing, Paris, [6]
<https://doi.org/10.1787/9789264244047-en>.
- OECD (2016), *The Case of the World Health Organization (WHO)*, OECD Publishing, Paris, [24]
https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/WHO_Full-Report.pdf.
- OECD (2015), *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en. [14]
- OIML (2004), *Policy on Liaisons between the OIML and other Bodies*, [26]
https://www.oiml.org/en/files/pdf_b/b012-e04.pdf.
- Pauwelyn, J. et al. (2018), “Rethinking Stakeholder Participation in Global Governance, Framing Paper”, *SNIS Project, Graduate Institute, Geneva*. [10]
- WCO (2005), *Private Sector Consultative Group (PSCG)*, <http://www.wcoomd.org/en/topics/key-issues/private-sector-consultative-group.aspx>. [23]

- WHO (2020), *WHO Regulations for Expert Advisory Panels and Committees*, [20]
https://www.who.int/about/collaborations/expert_panels/en/.
- WHO (2018), *Handbook for Non-State Actors for Engagement with the World Health Organization*, [30]
<https://www.who.int/about/collaborations/non-state-actors/Handbook-for-non-State-actors-on-engagement-with-WHO.pdf?ua=1>.
- WHO (2016), *Framework for Engagement with Non-State Actors (FENSA)*, [8]
https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69-REC1/A69_2016_REC1-en.pdf#page=9.

5

Maximizar las oportunidades de coordinación a través de las OI

En la actualidad, aunque el panorama de la elaboración de instrumentos internacionales es cada vez más diverso y dinámico, también se caracteriza por los fuertes vínculos en diferentes áreas temáticas e intersecciones de política pública. Los esfuerzos de coordinación son reconocidos ampliamente por las OI, y se han acelerado por la pandemia de la COVID-19. Este capítulo analiza la forma en la que las organizaciones internacionales trabajan en conjunto y coordinan sus actividades. Un marco de principios clave está diseñado para ayudar a identificar y mapear a los socios, establecer objetivos comunes y seleccionar los instrumentos, etapas y procedimientos adecuados para la coordinación. La existencia de mandatos específicos entre las OI, la expansión y la intersección de los ámbitos de elaboración, los enfoques dependientes y aislados, y las limitaciones de recursos presentan tanto los principales obstáculos como una fuerte justificación para una mejor coordinación. Las OI están realizando esfuerzos para afrontar estos retos, creando vías comunes de coordinación, facilitando los canales de comunicación y adoptando herramientas de colaboración virtual.

Introducción

Las OI proporcionan un marco permanente para la CRI a nivel internacional. Extienden el alcance de los gobiernos nacionales hacia otras plataformas para compartir datos y experiencias; así como la creación de un consenso y la adopción de enfoques comunes (OECD, 2020^[1]). En las últimas décadas, la aparición de nuevos modelos de negocio, la escala del cambio tecnológico y el ritmo de la globalización han difuminado los límites de sus carteras tradicionales y han generado una creciente interacción entre las actividades de las OI.

Se han creado numerosas OI para responder a las diversas necesidades políticas de sus miembros. El gran número de OI refleja la necesidad cada vez mayor de realizar actividades a nivel internacional. Los representantes de los países, al ser miembros de varias OI, tienen una visión global de las complementariedades existentes, las fortalezas específicas de cada OI, y de las posibles áreas de solapamiento. Con la creciente concientización de que los “orquestadores” necesitan “orquestación”, la coordinación¹ entre las OI se ha vuelto un fuerte centro de interés en la búsqueda de una mayor coherencia y eficacia de la acción colectiva.

Como mínimo, la coordinación puede servir para garantizar que las operaciones y los instrumentos de las OI no se encuentren en conflicto directo. En el mejor de los casos, la actividad internacional coordinada tiene el potencial de desbloquear las fortalezas combinadas de las OI, al maximizar la experiencia, las capacidades administrativas, los recursos económicos y las capacidades de elaboración. En última instancia, la coordinación entre las OI es esencial para abordar de manera efectiva las necesidades y las prioridades de los miembros, y los representantes de los países que participan en varias OI poseen un papel importante para fortalecer dicha coordinación.

A pesar de estas oportunidades, las actuales prácticas de coordinación de las OI siguen siendo bastante informales y concentradas en las fases iniciales del ciclo de elaboración (OECD, 2019^[2]). Sigue habiendo un margen importante para acelerar y profundizar la coordinación en la elaboración de instrumentos internacionales.

Para apoyar este proceso, este capítulo del Compendio de OI tiene como objetivo mejorar la comprensión de la variedad de mecanismos que pueden apuntalar la coordinación entre las OI, y ayudarlas a coordinarse más sistemáticamente, maximizar sus respectivas fortalezas y trabajar juntas hacia objetivos globales comunes. A falta de un conjunto estructurado de conocimientos sobre cómo las OI pueden coordinarse eficazmente, esta sección se basa en las prácticas de las OI recogidas en el marco del Foro de OI y en la investigación académica existente.

Justificación

Las OI se crearon con diferentes mandatos y propósitos, con diferentes estructuras de afiliación y una cobertura geográfica variable. La riqueza del sistema internacional radica en su diversidad, ya que las OI, con sus respectivos conocimientos técnicos, redes y métodos de trabajo, aportan su propio valor añadido. Sin embargo, con el paso del tiempo es inevitable que crezca la interacción entre ellas. En la actualidad, si bien el panorama de la elaboración de instrumentos internacionales a nivel mundial es cada vez más diverso y dinámico, se caracteriza al mismo tiempo por los fuertes vínculos que existen entre las áreas temáticas y las intersecciones entre los distintos ámbitos de actividad (OECD, 2013^[3]).

La mayoría de las OI operan en campos donde muchas otras OI y entidades internacionales también se encuentran activas (OECD, 2016^[4]). En un orden legal internacional fragmentado, es frecuente que dos o más OI o regímenes legales pretendan regir a las mismas personas, actividades o ámbitos políticos. Por ejemplo, al menos media docena de organismos internacionales se ocupan actualmente de cuestiones financieras internacionales, no menos de diez organismos internacionales reclaman la autoridad

reguladora sobre la infraestructura de Internet, y aproximadamente dos docenas de organismos internacionales se ocupan del cambio climático (Cerf, Ryan and Senges, 2014^[5]); (Keohane and Victor, 2010^[6]).

La acción colectiva entre las OI es fundamental para gestionar los retos políticos compartidos y garantizar la consecución efectiva de los objetivos conjuntos. La acción colectiva para lograr objetivos comunes fue la razón misma por la que se crearon las OI: para apoyar a los países a unir sus esfuerzos hacia enfoques compartidos para avanzar en las metas y abordar los desafíos. Por ello, las OI se crearon como plataformas de diálogo y negociación entre un amplio abanico de actores con posiciones muy diferentes. Por tanto, están predispuestas a la colaboración entre múltiples partes interesadas, a la creación de consenso y a la "orquestación", en contraposición a los modos de funcionamiento más centralizados y descendentes (Hale and Roger, 2014^[7]) (Abbott et al., 2015^[8]) (Recuadro 5.1). Esta experiencia para fomentar el diálogo, motivar al aprendizaje de pares y desarrollar un campo de actuación entre los actores interesados con diferentes intereses y prioridades puede y debe ser utilizada por las propias OI para aprender entre sí, intercambiar información y compartir mejores prácticas. En última instancia, la coordinación entre las OI es beneficiosa para la consecución efectiva de los objetivos comunes, tanto colectiva como individualmente: cuando dos organismos internacionales colaboran en cuestiones de interés mutuo, sus interacciones reafirman eficazmente la estatura y la legitimidad de cada organismo para operar en el ámbito considerado (Dunoff, 2015^[9]).

Recuadro 5.1. Intersección con el Capítulo 4 “Asegurar una participación de actores interesados eficiente”: Orquestación

La orquestación es un modo de gobernanza que se utiliza ampliamente por las organizaciones intergubernamentales (OIG). Las OIG participan en la orquestación cuando reclutan a actores intermediarios de forma voluntaria, proporcionándoles apoyo ideológico y material, para dirigirse a los actores objetivo en pos de los objetivos de gobernanza de las OIG. La orquestación es, pues, indirecta (porque la OIG actúa a través de intermediarios) y blanda (porque la OIG carece de control sobre los intermediarios). Estas características distinguen la orquestación de la gobernanza jerárquica tradicional, que se dirige a los objetivos directamente a través de instrumentos duros; de la gobernanza a través de la colaboración con los objetivos, que es directa pero blanda; y de la delegación, que es indirecta pero dura.

Los intermediarios en la orquestación de las OIG suelen ser ONG, pero también pueden ser organizaciones empresariales, asociaciones público-privadas, redes transgubernamentales y otras OIG. Los intermediarios son cruciales para la orquestación porque poseen capacidades de gobernanza -como información local, conocimientos técnicos, capacidad de ejecución, recursos materiales, legitimidad y acceso directo a los objetivos- de las que carece las OIG.

Fuente: (Abbott et al., 2015^[8]).

El aprendizaje entre pares y el diálogo entre las OI es un elemento fundamental para la elaboración de instrumentos internacionales efectiva. Cada OI cuenta con un conjunto de conocimientos especializados, una comunidad política y un proceso bien adaptado para desarrollar una respuesta política a las necesidades y desafíos internacionales específicos. Sin embargo, en algunos casos, la experiencia de una organización no es suficiente para abordar un reto político complejo. Puede ser necesario confrontarlo con la evidencia científica de otra OI, o puede beneficiarse de los intercambios entre comunidades políticas que son circunscripciones de varias OI diferentes. A través de una coordinación más sistemática

y deliberada desde las primeras fases de la elaboración de instrumentos internacionales, incluso cuando se intercambia información y se realizan análisis de políticas antes de la elaboración y negociación de los textos internacionales, las OI pueden aunar esfuerzos para desarrollar mejores instrumentos internacionales con una amplia relevancia y alcance.

Los enfoques conjuntos de las OI también resultan cruciales para ayudar a mejorar la claridad general y la coherencia del panorama de elaboración de instrumentos internacionales. Esto permite a las OI acordar un “lenguaje” común, una base importante tanto para alinear los enfoques entre las OI como para que sus respectivas circunscripciones accedan a instrumentos internacionales coherentes. El desarrollo de enfoques, terminologías y clasificaciones comunes entre las OI ayuda a minimizar la confusión y las interpretaciones erróneas de las reglas aplicables entre sus miembros y a maximizar el uso de los instrumentos internacionales (OECD, 2016^[4]) (ver Capítulo 1).

Pero la coordinación entre diversos actores en un panorama descentralizado no es fácil. Cada OI debe actuar de acuerdo con su mandato y procesos de gobernanza específicos. A pesar de la complementariedad de las organizaciones internacionales, de los propósitos compartidos y de los mandatos cruzados, las diferentes circunscripciones y los procesos específicos de elaboración de cada OI los llevan a desarrollar instrumentos internacionales principalmente en silos, con una tendencia a la coordinación entre pares principalmente *ad hoc*. Esto puede dar lugar a instrumentos que a veces se solapan y, en el peor de los casos, se duplican. También puede producir ineficiencias en el uso de los recursos de los miembros, especialmente cuando son miembros de varias OI que trabajan en paralelo. Y, lo que es más importante, puede no conseguir los objetivos previstos de los instrumentos internacionales.

Las OI que trabajan en silos pueden crear una *duplicación analítica*, con investigaciones, recopilación de datos o análisis realizados en paralelo en lugar de en común; *la duplicación regulatoria*, en la que se adoptan varios instrumentos internacionales con objetivos superpuestos sin vínculos cruzados; o *duplicación administrativa*, con representantes de países y OI que necesitan participar en varias reuniones en diferentes países, por ejemplo. Cabe señalar que en un país determinado, dos OI con mandatos superpuestos o fuertemente relacionados pueden tener diferentes componentes dentro del gobierno (por ejemplo, carteras de energía y medio ambiente). Para prevenir tales ineficiencias, los representantes de los países y otros actores interesados relevantes (por ejemplo, las organizaciones regionales) con membresía en varias OI tienen un papel clave en resaltar las inconsistencias y fomentar la coordinación entre las OI.

La afiliación y el mandato de las OI se solapan con frecuencia, y la cobertura de sus instrumentos suele coincidir (Hofmann, 2011^[10]) (Urpelainen and Van De Graaf, 2014^[11]). Las OI se han enfrentado con frecuencia a la preocupación por el riesgo de solapamiento y por las deficiencias, con el fin de mejorar la efectividad. En algunos casos, esto les ha inducido a incluir un desglose de sus actividades en el marco de los acuerdos de cooperación, que enumera las responsabilidades de cada organización, así como las actividades que son objeto de una acción conjunta (Boisson de Chazournes, 2016^[12]). La cooperación entre las OI tiene el objetivo de mejorar la resolución de problemas en un área temática específica, incluyendo el valor añadido logrado a través de la fusión de las competencias complementarias y de evitar la duplicación costosa con el fin de liberar recursos para otras actividades. En términos prácticos, la coordinación entre las OI también ayuda a los miembros que financian y dictan sus actividades, racionalizando los recursos y alcanzando resultados más efectivos.

Tipología: áreas y procedimientos de coordinación de las OI

Las relaciones entre las OI pueden variar desde *diádicas*, que involucran solo a dos organizaciones, hasta *múltiples*, que involucran redes de muchas organizaciones. Las relaciones entre dos o más OI pueden desarrollarse a lo largo de un continuo de canales de interacción *formales* o *informales*. Las relaciones formales se basan en por lo menos un nivel mínimo de institucionalización (Cerf, Ryan and Senge,

2014^[5]) (OECD, 2016^[4]) and (Biermann, 2017^[13]) (Recuadro 5.2). En concreto, las respuestas al Estudio sobre OI 2018 muestran que la coordinación puede ponerse en marcha a través de diferentes herramientas prácticas. Estas oscilan desde mecanismos sencillos como intercambio de información, observación en los organismos respectivos, reuniones conjuntas, plataformas técnicas para grupos de cooperación y tareas conjuntas; a mecanismos de cooperación más complicados como Memorándum de entendimiento (MoU), intercambios de cartas u otros acuerdos, programas de trabajos conjuntos, participación mutua en una institución coordinadora o el desarrollo de instrumentos conjuntos (OECD, 2016^[4]) (OECD, 2019^[2]).

Para ayudar a las OI a orientar sus esfuerzos de coordinación, este Compendio distinguió entre los mecanismos de coordinación en función de sus objetivos y resultados, y sobre la base de la fase de elaboración de instrumentos internacionales en la cual intervienen. Esto engloba la coordinación en el trabajo de preparación; la coordinación en el desarrollo de instrumentos; la coordinación en la provisión de asistencia; la cooperación en la actividad de monitoreo; y la coordinación para garantizar el cumplimiento de los instrumentos internacionales (Figura 5.1).

Figura 5.1. Mecanismos de coordinación a través de las OI en las etapas de desarrollo e implementación de los instrumentos internacionales

Trabajo de coordinación preparatorio en el desarrollo de instrumentos internacionales

- Acuerdos de intercambio de información formal y experiencia que contribuyen al cumplimiento de objetivos comunes “identificados y acordados”.
- Plataformas compartidas para la participación que son periódicas, generan contenido analítico y fomentan el entendimiento compartido de desafíos comunes.
- Actividades que buscan promover tecnologías, clasificaciones y enfoques comunes, facilitar la comparación entre varios enfoques y fomentar el aprendizaje entre pares
- Investigación colaborativa para recopilar un dato, gestionar información y expandir la base de evidencias que apuntala los instrumentos internacionales.
- Otorgar la calidad de observador a OI relevantes para intercambiar información, identificar áreas de interés común y coordinar políticas respectivas.
- Visitas y adscripción de enlace u otro personal experto en las secretarías respectivas e in situ con el fin de estimular el intercambio de información, la comprensión institucional, la coordinación y al aprendizaje.
- Trabajo preparatorio por parte de las secretarías con sus respectivos organismos de gobernanza para instrumentos de cooperación de un mayor nivel, incluyendo mas no limitándose a, MoU para garantizar que los mandatos y los objetivos se vean respaldados.
- Participación de OI cruzada en una capacidad de asesor para proporcionar experiencia técnica y en la materia para actividades preparatorias que conducen al desarrollo o a la siguiente revisión de instrumentos o políticas.
- Interacción en debates en línea, conversaciones y consultas formales.

Coordinación en el desarrollo de instrumentos internacionales

- Armonización a través de la identificación de oportunidades potenciales de colaboración donde se superponen los mandatos.
- Participación dirigida hacia el desarrollo de estándares comunes, guías, procedimientos de evaluación de conformidad u otros instrumentos
- Participación mutua en el establecimiento de indicadores de desempeño y otras actividades generadoras de metas.
- Integración de referencias a marcos internacionales relevantes en el desarrollo de instrumentos

Coordinación en la implementación de instrumentos internacionales

- Adopción de plantillas / formatos de notificación armonizados con respecto a la implementación de instrumentos.
- Programas conjuntos con varias fases de conexión.
- Compartir responsabilidades de implementación basándose en las fortalezas mutuas.

Coordinación en la provisión de asistencia

- Administración de programas de capacitación conjuntos.
- Coordinación de la implementación de orientación legal y técnica.
- Unión de recursos para proporcionar asistencia financiera.

Coordinación en las actividades de monitoreo

- Bases de datos compartidas y portales en línea que maximizan los recursos analíticos disponibles.
- Programas conjuntos que permiten la gestión de riesgos externos, involucran notificación periódica y facilitan la planeación.

Respuestas coordinadas para la evaluación del cumplimiento e incumplimiento

- Adopción de plantillas / formatos de notificación armonizados con respecto a la evaluación de cumplimiento.
- Reconocimiento de equivalencia de estándares y categorías a través de las organizaciones internacionales.
- Aplicación conjunta de acciones para incentivar.
- Sanciones colectivas en respuesta al incumplimiento.

Recuadro 5.2. Referencias académicas sobre la coordinación de las OI

(Dunoff, 2015^[9]) desarrolla una tipología de las diversas formas en las que los actores de diferentes OI participan en la cooperación. Identifica dos ejes diferentes para categorizar estas interacciones:

- Un eje se enfoca en las diversas *formas* que pueden adoptar las interacciones, el cual se centra en la actividad o la función que se está coordinando:
 - regulatoria: actores de diferentes OI interactúan con la intención expresa de generar nuevos instrumentos,
 - operacional: actores de múltiples organismos interactúan en temas operacionales, con nuevas normas regulatorias como un producto derivado incidental,
 - conceptual: los actores de diferentes organismos participan para establecer los fundamentos analíticos y conceptuales para futuros esfuerzos regulatorios;
- el segundo eje se enfoca en la *naturaleza* de la interacción, que abarca un continuo desde la racionalización de esfuerzos paralelos o superpuestos, a la expansión de las facultades o jurisdicción, a las interacciones competitivas y conflictivas.

Existen dos dimensiones relacionadas a través de las cuales las organizaciones pueden participar en la coordinación. Pueden tener:

- *Relaciones interactivas*, por ejemplo en el intercambio de información o recursos; o
- *Relaciones no interactivas* cuando comparten atributos particulares (como estatus, identidad, estructuras cognitivas, posicionamiento estratégico o tecnología central) que inducen los mismos estímulos conductuales en los miembros relacionados y/o exponen a las organizaciones a las mismas fuerzas evolutivas.

La mayoría de las investigaciones se enfocan en las interacciones directas entre las organizaciones (Cropper, 2008^[14]).

(Biermann, 2015^[15]) identifica los siguientes tipos de cooperación:

La cooperación es *fuerte* cuando los socios participan en toma de decisiones conjuntas sobre temas importantes, que a menudo involucran proyectos ambiciosos con responsabilidad compartida y divisiones del trabajo. La cooperación es *moderada* cuando los socios participan en toma de decisiones conjuntas pero excluyen temas esenciales. La cooperación es *mínima* cuando las decisiones conjuntas son raras o no existentes y la cooperación se confina principalmente a la representación ocasional en reuniones conjuntas y existe un intercambio inconsistente de información básica. La cooperación es *ausente* cuando los socios que se beneficiarían de la cooperación renuncian a la cooperación a favor del unilateralismo.

(Agranoff, 2003^[16]) describe la siguiente tipología de redes:

- *Redes informativas*: los socios se reúnen exclusivamente para intercambiar políticas y programas de agencia, tecnologías y posibles soluciones.
- *Redes de desarrollo*: la información de los socios y el intercambio técnico se combinan con educación y servicios de los miembros.
- *Redes de divulgación*: los socios se reúnen para intercambiar información y tecnologías, programación de secuencias, intercambiar oportunidades de recursos, reunir contactos de clientes y mejorar las oportunidades de acceso que conducen a nuevas vías de programación.
- *Redes de acción*: los socios se reúnen para realizar ajustes interagencia, adoptar formalmente cursos colaborativos de acción y/o proporcionar servicios junto con intercambios de información y tecnologías.

Otra tipología prevaleciente en la investigación académica es la de (Provan and Kenis, 2008^[17]), que distinguen la cooperación organizacional o las redes en términos de su compensación o gobernanza:

- *Autogobierno*: donde todos los miembros realizan tareas de coordinación de acciones conjuntas e intercambio de información.
- *Organización líder*: donde una de las organizaciones participantes asume la responsabilidad de coordinar a todas las otras organizaciones.
- *Organización administrativa en red*: donde una secretaría específica se establece para coordinar a todas las organizaciones participantes.

Otros describen las relaciones cooperativas en forma de reglas, normas y actividades complementarias, coordinación política, toma de decisiones conjuntas y la creación de sociedades interinstitucionales formales o participación conjunta en relaciones institucionalizadas con otros actores (Betts, 2009^[18]), (Andonova, 2017^[19]) (Sommerer and Tallberg, 2019^[20]).

Las relaciones entre dos o más OI se pueden desarrollar a lo largo de un continuo de canales de interacción *formales* o *informales*. Las relaciones formales se basan en por lo menos un nivel mínimo de institucionalización. Las relaciones únicas o *ad hoc* suelen ocurrir al inicio del ciclo de vida interorganizacional o son buscadas deliberadamente cuando se bloquean los canales formales o la búsqueda abierta de la cooperación es políticamente sensible (Biermann and Koops, 2017^[21]).

Principios clave de coordinación

Esta sección destaca un conjunto de principios clave para guiar las actividades de coordinación de las OI. Se basa en las respuestas al Estudio de OI 2018. Estos principios no son exhaustivos. Sin embargo, ponen de manifiesto algunos de los pasos más importantes que las OI deben abordar al buscar actividades de coordinación.

1. Mapear a los socios potenciales para la coordinación

Para saber con quién cooperar, las OI necesitan identificar quién se encuentra activo en el área donde están trabajando. Con el creciente número de actores internacionales de distinta naturaleza y con mandatos que a menudo se solapan, esto no siempre es evidente. Por lo tanto, para ayudar a identificar a los jugadores adecuados con quienes realizar la coordinación, las OI pueden beneficiarse enormemente del mapeo sistemático de la OI adoptando actividades normativas en áreas de relevancia para ellas. Los socios para la coordinación se pueden diferenciar basándose en el tipo de organizaciones (como regionales, privadas, sectoriales, etc.) y las formas anticipadas de coordinación:

- **Coordinación interinstitucional:** se refiere a estructuras institucionalizadas establecidas de manera conjunta (usualmente a nivel intersecretarial) y procesos entre dos o más organizaciones internacionales autónomas, creadas con el objetivo explícito de facilitar las relaciones interorganizacionales. En tal disposición de coordinación, las OI asociadas desarrollan y formulan instrumentos internacionales y vigilan su implementación a través de mecanismos interagencia como los comités conjuntos y/o los grupos de trabajo, incluyendo garantizar la comunicación efectiva. Las OI también pueden designar a un miembro del personal para que actúe como enlace interorganizacional para facilitar la coordinación, intercambiar información y crear confianza.
- **Coordinación multinivel:** se presenta a través del ciclo político con las organizacionales regionales, facilita la implementación y mejora el impacto de los instrumentos internacionales.
- **Coordinación pública/privada/académica:** capitaliza las fortalezas combinadas de las entidades públicas, privadas y académicas, implica la designación clara de funciones y responsabilidades y está sujeta a un mecanismo de supervisión. Las ventajas de la coordinación en red, tanto en el sector público como en el privado, son considerables, incluyendo un mejor aprendizaje, un uso más eficiente de los recursos, una mayor capacidad para planear y abordar problemas complejos, mayor competitividad y mejores servicios para clientes (Provan and Kenis, 2008^[17]). La coordinación de la red con académicos, a pesar de que ser menos común, también puede ser ventajosa donde la Academia desempeña un papel importante en el desarrollo de los instrumentos internacionales y de mejores prácticas en entornos políticos-regulatorios. La Academia también puede compartir algunos objetivos con las OI y contribuir a la difusión de la información a un público más amplio.
- **Coordinación temática o sectorial:** se presenta dentro de un área específica de actividad, minimiza la duplicación, promueve los enfoques comunes, desarrolla canales inclusivos de intercambio de conocimiento y experiencia específica del contexto, mejora la credibilidad de las reglas y procede basándose en los objetivos compartidos y los mandatos organizacionales. Dicho tipo de relación materializa el principio de la división del trabajo (considerando la experiencia de cada institución y las ventajas comparativas resultantes), pero en un marco ascendente coordinado basándose en propósitos específicos e identificados. Por lo tanto, la cooperación se realiza principalmente a través de la identificación de metas específicas. Las actividades reconocidas como esenciales para el logro de estas metas se distribuyen posteriormente entre las diversas agencias con el fin de que su coordinación sea realmente efectiva (Boisson de Chazournes, 2016^[12]).
- **Coordinación horizontal (o heterárquica):** aprovecha los vínculos entre actividades similares o relacionadas que existen entre las organizaciones autónomas y cultiva un enfoque integral para abordar un determinado desafío.
- **Coordinación logística:** permite a las OI coordinar y supervisar las operaciones de la cadena de suministro compartiendo recursos y compartiendo los costos de determinadas actividades (p. ej. organización de eventos, participación en reuniones).

2. Acordar en principio objetivos comunes de coordinación entre las OI

Las OI suelen perseguir objetivos diferentes que están directamente relacionados con su mandato y circunscripción. Sin embargo, para coordinar eficazmente la acción normativa, las OI necesitan encontrar los objetivos compartidos que ayuden a estructurar su colaboración. De hecho, **los objetivos colectivos de coordinación** son esenciales para abordar adecuadamente los complejos problemas mundiales. Acordar objetivos comunes es, por tanto, un requisito previo para iniciar los pasos detallados de la cooperación. El diálogo sobre los objetivos mutuos en una fase temprana del proceso de elaboración de instrumentos internacionales, y como primer paso para la coordinación, proporciona una forma importante de definir objetivos comunes para el ejercicio de colaboración. Estos objetivos comunes pueden utilizarse a lo largo de la colaboración, y ofrecer un punto de referencia para evaluar su efectividad a futuro. Una vez identificados los objetivos comunes, las OI pueden tener en cuenta los siguientes puntos para aprovechar los objetivos comunes y sacar lo mejor de ellos:

- Identificar inquietudes colectivas y necesidades prácticas para abordarlas; que pueden inducir a nuevas formas de cooperación;
- Reconocer las múltiples formas en las cuales un objetivo común puede perseguirse y los diferentes instrumentos de política disponibles para las OI con respecto a sus mandatos, competencias y capacidades. Se puede prestar especial atención a las organizaciones que operan a diferentes escalas regionales, por ejemplo, las que tienen un alcance mundial, intrarregionales (OI que operan en regiones específicas o con una serie de países compartidos) e interregionales (OI que operan entre serie de países diferentes o parcialmente solapados);
- En algunos casos, las OI pueden identificar necesidades e intereses compartidos más amplios dentro de los ámbitos mundiales, interregionales o intrarregionales, aunque la búsqueda de objetivos en común podría presentarse en diferentes niveles y a través de diferentes mecanismos políticos, como lo permitan los mandatos y las competencias de las OI.

Aun así, las **metas organizacionales individuales** son también fundamentales en la supervivencia y el éxito de cualquier cooperación. Aunque las metas colectivas son condiciones necesarias para la coordinación, los colaboradores deben reconocer que cada una de las organizaciones participantes se beneficia y cumple con objetivos individuales. Para que todos los miembros participen y asignen recursos a la cooperación, deben ver en el esfuerzo conjunto una contribución a sus mandatos individuales.

Cada OI tiene su mandato establecido a través de sus documentos constitutivos (y las decisiones plenarias subsiguientes). Las OI deben esforzarse para respetar no solo su propio mandato, sino el de los socios existentes o potenciales. Este respeto es un requisito previo para el éxito de la colaboración. Los retos surgen cuando los propios mandatos dejan margen para el solapamiento o la duplicación de responsabilidades y actividades. Está claro que, en tales circunstancias, las interfaces y los límites deben establecerse y acordarse desde el principio, y a un nivel superior.

3. Desarrollar guías y revisar los enfoques de coordinación pasados y en curso

Elaborar un documento guía para toda la organización sobre las posibilidades de coordinación puede ayudar al personal de las OI a identificar el enfoque adecuado. Contar con dicho documento guía puede contribuir a garantizar una estrecha cooperación entre las OI mediante el uso de las plataformas de coordinación existentes, lo que les ayudaría a minimizar la duplicación y el solapamiento del trabajo, y a crear una mayor claridad para sus miembros y los actores interesados sobre el uso de sus instrumentos. En particular, el documento guía sobre la coordinación podría incluir principios específicos para ayudar al personal a seleccionar los instrumentos, las etapas y los procedimientos de colaboración y facilitar el desarrollo conjunto de instrumentos internacionales al permitir una mejor cooperación entre las OI:

- **Seleccionar instrumentos de coordinación** – una visión general de los instrumentos existentes disponibles para las OI y las respectivas fortalezas y debilidades de estos instrumentos proporcionará al personal una comprensión útil sobre *cómo* participar en la coordinación y adaptar su colaboración con sus pares hacia los resultados deseados;
- **Identificar las etapas adecuadas para la coordinación** – destacar las fases del ciclo político en las que actualmente ocurren iniciativas de coordinación, así como aquellas en las que es posible dentro del mandato de la organización internacional en cuestión, puede ayudar al personal de la OI a decidir *cuándo* coordinarse;
- **Seguir procedimientos específicos** – describir los procesos y las modalidades de coordinación con otras OI ayudará al personal de las OI a coordinarse de forma coherente con sus pares según sus necesidades y objetivos y a predecir mejor los resultados de la colaboración que contribuirán más eficazmente al cumplimiento de los objetivos estratégicos.

El documento guía sobre la coordinación puede proporcionar apoyo práctico a las OI para garantizar tanto la estabilidad como la flexibilidad de la coordinación con otras organizaciones. La estabilidad es crítica para mantener la legitimidad, tanto dentro como fuera de la red. Las redes estables significan que los participantes pueden desarrollar relaciones a largo plazo con otros miembros, de tal forma que cada uno comprenda las fortalezas y debilidades de los otros y actúe de manera correspondiente para maximizar los resultados de la red. Al mismo tiempo, la flexibilidad permite que las organizaciones en red respondan rápidamente a la competencia y a otras amenazas ambientales, así como a las oportunidades. Esencialmente, la flexibilidad es importante para garantizar respuestas rápidas de la red que satisfagan las necesidades y demandas cambiantes de los actores interesados.

Por último, la revisión de las actividades de coordinación pasadas y en curso puede ayudar a identificar vías para su mejora y adaptación a nuevas circunstancias, a medida que el contexto o el entorno externo evoluciona. Una reevaluación frecuente de los mecanismos y procedimientos estructurales a la luz de los nuevos acontecimientos, junto con la voluntad de realizar los cambios necesarios aunque sean perturbadores, son fundamentales para garantizar continuamente que la coordinación entre las OI sea estable y flexible. Las mismas organizaciones pueden reducir o incluso rescindir sus relaciones actuales y desarrollar vínculos con otras, a medida que cambian las necesidades y las tareas (Provan and Kenis, 2008^[17]).

4. Mejorar la coordinación en la recolección de datos y en las actividades de investigación

En su trabajo cotidiano, muchas OI actúan primordialmente como centros de información. Proporcionan el marco para “orquestrar” el intercambio de evidencia entre sus circunscripciones dentro de sus respectivas áreas, de diversas formas (sin procesar, compilados en bases de datos, analizados en informes temáticos o de países). Para mutualizar los beneficios de este intercambio de información y poner a disposición del público en general pruebas aún más amplias, las OI pueden considerar útil coordinar sus actividades de recopilación de datos e investigación. Esto puede ayudar a ampliar la base de pruebas que sustenta los instrumentos internacionales, garantizar la eficiencia de los servicios, evitar o reducir la duplicación y maximizar las sinergias en las actividades de las OI. Por lo tanto, las OI pueden establecer y participar activamente en acuerdos de intercambio de información que faciliten el acceso a los datos recopilados, por ejemplo al:

- Elaborar referencias cruzadas a sus respectivos trabajos, que son información disponible al público en sus sitios web específicos;
- Participar en iniciativas de investigación que buscan promover objetivos comunes en temas interrelacionados para garantizar la comparabilidad de la información obtenida y, en última instancia, adoptando procesos compartidos de clasificación, evaluación comparativa y evaluación de resultados;

- Poner en común los recursos para apoyar iniciativas de investigación mutuamente ventajosas en la medida de lo posible y reunir los datos y la información disponibles en un portal compartido (incluyendo portales de acceso abierto) entre las OI que participan en un enfoque coordinado, para facilitar la producción de informes colaborativos en áreas políticas intersectoriales.

Estado actual de la coordinación entre las OI

Esta sección describe el estado actual y las prácticas comúnmente utilizadas por las OI para ejercer la coordinación. Abarca las principales tendencias en las prácticas de coordinación, los desafíos que las OI enfrentan al participar en dichas prácticas y los esfuerzos adoptados para coordinarse de manera más estrecha utilizando medios integrados e innovadores. También refleja algunos ejemplos ilustrativos de las prácticas de coordinación existentes utilizadas por las OI y las intersecciones entre este capítulo y otros del Compendio.

Tendencias en las prácticas de coordinación de las OI

Creciente intersección en los mandatos de las OI, una necesidad de coordinación

Muchas de las interacciones descritas anteriormente están diseñadas para permitir que las OI logren sus objetivos de manera más efectiva o en algunos casos de manera más eficiente. Ante la fuerte intersección de los ámbitos y los miembros, la coordinación es más que nunca fundamental para apoyar la elaboración de instrumentos internacionales que funcionen como un sistema. La mayoría de las OI operan en ámbitos en los que también actúan muchas otras OI y entidades internacionales, o en los que las actividades de una OI pueden repercutir en los objetivos de otra OI (u otras OI). En ámbitos tan dispares como mantener la paz, combatir el VIH/SIDA, monitorear el comercio de químicos peligrosos, el alivio de la deuda, proteger especies en peligro de extinción, coordinar las sanciones penales y proporcionar asistencia humanitaria, los actores de diferentes OI y regímenes colaboran habitualmente para abordar conjuntamente cuestiones de interés común (OECD, 2016^[4]) (Dunoff, 2015^[9]).

Algunas OI con mandatos amplios pueden encontrarse trabajando en paralelo con una serie de actores internacionales y regionales cuyo mandato puede ser diferente o más específico, pero que sigue coincidiendo. Por ejemplo, aunque la OMS es la agencia especializada en salud mundial dentro del sistema de las Naciones Unidas, el panorama institucional en el cual la cooperación sanitaria internacional se lleva a cabo se ha vuelto cada vez más complejo. Por ello, los asuntos específicos relacionados con la salud también entran dentro de los mandatos de otros organismos internacionales o regionales como la FAO, la OMC, la OIE o la OMPI. Por lo tanto, la OMS mantiene diversas prácticas de colaboración implementadas con estas organizaciones y con otras agencias especializadas de las UN, así como con las organizaciones regionales e intergubernamentales. Las modalidades de interacción abarcan una amplia gama de instrumentos, como programas copatrocinados, MoU, reuniones conjuntas e intercambio de información (OECD/WHO, 2016^[22]). Del mismo modo, aunque la OMC cuenta con un mandato integral para regular la conducta de las relaciones comerciales internacionales a través de acuerdos multilaterales, los países también negocian acuerdos comerciales bilaterales y regionales y adoptan normas técnicas internacionales para facilitar el comercio en los contextos bilaterales o regionales. Esto crea un panorama diverso que complementa y se interseca con el trabajo de la OMC. Desde este punto de vista, la OMC coopera con una serie de organizaciones e instituciones internacionales. Esto implica incluirlas como observadoras en el Consejo General y en los Comités de la OMC, participando en diversas asociaciones con otras OI para respaldar el desarrollo de capacidades en los países en desarrollo (p. ej. Ayuda para el Comercio con la OCDE, el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio, y el Marco Integrado Mejorado), y desarrollar instrumentos conjuntos (p. ej. con la OMPI) (OECD/WTO, 2019^[23]).

Otros ejemplos incluyen el [Grupo Temático Mundial de Protección \(GPC\)](#) y el [Equipo País de las Naciones Unidas \(UNCT\)](#). La misión del GPC es garantizar una preparación y respuestas bien coordinadas, efectivas y basadas en principios y que la protección sea el centro de toda acción humanitaria y reconocida como esencial en cualquier nexo con el desarrollo y la paz. El ACNUR es la agencia líder mundial para la protección y en vista de su experiencia temática, otras agencias (UNICEF, FPNU, NRC, UNMAS) se han designado como agencias de centro de contacto para áreas de responsabilidades (AdR) específicas dentro del GPC. La UNCT existe en 131 países abarcando los 162 países en los que hay programas de las Naciones Unidas. La UNCT engloba a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas que realizan actividades operacionales para el desarrollo, la emergencia, la recuperación y la transición en países del programa. La UNCT garantiza una coordinación interagencias y toma de decisiones a nivel países. El objetivo principal del Equipo País es que las agencias individuales planifiquen y trabajen juntos, como parte del Sistema del Coordinador Residente, para garantizar la obtención de resultados tangibles en apoyo de la agenda de desarrollo de los países participantes.

Alta dependencia en instrumentos flexibles para la coordinación

Las OI recurren en su mayoría a instrumentos informales y/o flexibles de coordinación para superar las dificultades de coordinación derivadas del compromiso con los diferentes grupos, las normas de procedimiento y las burocracias, y para evitar largas negociaciones. En su mayor parte, la coordinación relacionada con los instrumentos internacionales consiste en acuerdos para cooperar o reuniones de coordinación específicas. Más de una cuarta parte de las OI que respondieron al Estudio sobre OI 2018 informan que se coordinan con otras OI a través de memorandos de entendimiento (MoU) (OECD, 2019^[21]), que establecen una estructura formal para el trabajo conjunto o la observación de la acción de los respectivos organismos. Dichos acuerdos enumeran las responsabilidades de cada organización, establecen la naturaleza y las disposiciones que lo enmarcarán, muestran los objetivos acordados que informan las iniciativas de cooperación y describen las actividades que están sujetas a la acción conjunta. Por ejemplo, la OIML cuenta con una serie de MoU instaurados con las OI, para evitar requisitos contradictorios o duplicados y establecer interpretaciones y entendimientos en el campo de la metrología legal. En algunos casos, los MoU pueden constituir la base necesaria para establecer formas más sólidas de colaboración en el futuro, como lo ilustran las relaciones entre el IAF y la ILAC y el acuerdo tripartita entre OIE-FAO-OMS. Si bien es cierto que sirven de base importante para la coordinación y abren posibilidades de acción conjunta, estos instrumentos no dan lugar por sí mismos a la integración de la acción normativa internacional. Lo más frecuente es que sirvan como referencia para coordinar las actividades. Un número similar de OI se coordina a través de reuniones conjuntas con sus pares (26% de las OI encuestadas en el Estudio sobre OI 2018), con frecuencia observando la acción de los organismos relevantes o celebrando eventos de coordinación conjuntos (OECD, 2016^[41]). Por ejemplo, la OTIF y la CEPE/ONU celebran reuniones conjuntas dos veces al año, mientras que el IAF y la ILAC organizan reuniones anuales conjuntas y de mitad de periodo.

Recuadro 5.3. Memorándums de entendimiento: ejemplos de una herramienta comúnmente utilizada entre las OI e intersección con el Capítulo 1 Fomentar la comprensión de la variedad de instrumentos internacionales

La OIML cuenta con una serie de [Memorándums de entendimiento \(MoU\)](#) (OIML, 2020^[24]) implementados con otras organizaciones internacionales para coordinar actividades, reducir la posibilidad de duplicación y mejorar la comunicación y colaboración. En la práctica, esto incluye coordinar un enfoque conjunto en áreas de entendimiento común y, donde sea relevante, desarrollar documentos técnicos conjuntos. El objetivo es evitar requisitos contradictorios o duplicados y establecer interpretaciones comunes y entendimiento en el campo de la metrología legal; por consiguiente, los fabricantes y usuarios de instrumentos de medición, organismos certificadores,

laboratorios de análisis, etc. pueden aplicar de manera simultánea las Publicaciones de la OIML y aquellas para otras instituciones. La organización ha establecido MoU con **ISO** (1966), **ILAC** y el **IAF** (2006), la **ONU** y la **BIPM** (2008), y la **IEC** (2011). El reciente incremento en la adopción de estos instrumentos es ilustrativo de una tendencia más amplia hacia la colaboración entre las OI, debido a los mandatos que se solapan, así como a un reconocimiento más amplio de los beneficios de la coordinación en términos de asignación de recursos y cobertura de instrumentos.

En mayo de 2018 los Directores Generales de la **FAO**, la **OIE** y la **OMS** firmaron un [Memorándum de entendimiento](#) (OIE/FAO/WHO, 2018^[25]) respecto a la cooperación para combatir los riesgos sanitarios en la interfaz de los ecosistemas hombre-animal en el contexto del enfoque “Una sola salud”. Este cubrió varias modalidades de cooperación, incluyendo apoyar el establecimiento de una Secretaría conjunta del Grupo de Coordinación Interagencial sobre Resistencia antimicrobiana; reforzando los servicios nacionales y regionales en la interfaz de los ecosistemas hombre-animal a través de su evaluación; mejorando la colaboración en la visión al futuro, la evaluación de riesgos, la preparación y la respuesta a enfermedades infecciosas emergentes, reemergentes y desatendidas, abordando desafíos de seguridad alimentaria y seguridad, adoptando una estrategia de comunicación común para incrementar la consciencia, ir preparando un código de conducta voluntario para reforzar la implementación de instrumentos internacionales en antimicrobianos. Este Memorándum también solicitó el desarrollo de un plan de trabajo tripartita que se adoptaría en la Reunión Anual del Comité Ejecutivo de la Alianza Tripartita. Las áreas iniciales de cooperación previstas por el MoU incluyen resistencia antimicrobiana, enfermedades zoonóticas emergentes y endémicas e intercambio de información, y fortalecimiento de los sistemas sanitarios. Las partes se comprometieron a seguir reuniéndose al menos un vez al año para analizar temas estratégicos relacionados a los objetivos del MoU, revisar el progreso del trabajo realizado, establecer grupos de trabajo especializados en áreas de interés conjunto e identificar centros de contacto en cada organización para promover la cooperación.

Fuente: Elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI.

Aunque con menor frecuencia, varias OI también participan en actividades de coordinación que implican un compromiso más estrecho en sus respectivos trabajos y una mayor regularidad en el seguimiento del trabajo que realizan otras OI activas en áreas similares. Casi una cuarta parte de las OI que respondieron al Estudio sobre OI 2018 crearon plataformas técnicas de cooperación o alguna forma de grupos de trabajo o comités conjuntos con otras OI que tienen intereses comunes (OECD, 2019^[2]). Dichos organismos permiten que las OI persigan acciones más concretas hacia objetivos comunes. Por ejemplo, el objetivo del Comité Conjunto de Trazabilidad en Medicina de Laboratorio (JCTLM) creado por la BIPM, la IFCC y la ILAC es proporcionar una plataforma mundial para promover y orientar sobre la equivalencia internacionalmente reconocida y aceptada de las mediciones en medicina de laboratorio y la trazabilidad a las normas de medición adecuadas. El Comité de Contacto de OMA/UPU se ocupa de cuestiones de interés común y, en particular, busca acelerar y simplificar los trámites aduaneros en el servicio postal. El Comité de Contacto OMA/IATA/ICAO sobre Datos de Información de Pasajeros por Adelantado (API) y Datos del Registro de Nombres de Pasajeros (PNR) en particular, trata de mantener actualizadas las Guías de API y los demás instrumentos y herramientas que reflejan las necesidades de los Miembros y de la industria del transporte aéreo. La colaboración tripartita FAO-OIE-OMS tiene el objetivo de desarrollar estrategias y herramientas globales de manera conjunta para garantizar un enfoque congruente y armonizado a lo largo del mundo y poner la visión de “una sola salud” en práctica.

Pese a la existencia de diversas formas de coordinación entre las OI para fomentar la coherencia en el panorama normativo internacional, el acuerdo en los programas de trabajo conjuntos o el desarrollo real de los instrumentos conjuntos entre diversas OI sigue siendo limitado (OECD, 2016^[4]) y (OECD, 2019^[2]). De hecho, esto implica una estrecha convergencia de los mandatos y el examen de las respectivas circunscripciones de las organizaciones internacionales implicadas, que pueden tener diferentes

antecedentes, conocimientos e intereses, lo que dificulta la consecución de acuerdos. Existen algunos casos en los que el objetivo común proporciona un incentivo suficiente para reunir a los grupos de interés y a las secretarías para elaborar instrumentos conjuntos.

Coordinación frecuente en las fases previas de la elaboración, potenciales de colaboración sin explotar en las fases posteriores

La coordinación entre las OI se realiza principalmente en el trabajo preparatorio *ex ante* (incluyendo la investigación, el mapeo, el inventario, etc.) como parte del desarrollo de instrumentos. (OECD, 2019^[21]). Por ejemplo, ASTM International/ISO cooperan a través de un acuerdo de cooperación con la Organización de Desarrollo de Normas Asociada (PSDO, por sus siglas en inglés) para desarrollar normas conjuntas. El JCGM compuesto por ocho organizaciones internacionales generalizadas que trabajan en el ámbito de la metrología, mantiene y promueve el uso de documentos de referencia internacional (VIM y GUM). La ITU y el Banco Mundial cooperaron en la preparación del Kit de herramientas de Regulación de la ICT.

Recuadro 5.4. Ejemplos de cooperación de las OI en el desarrollo de instrumentos internacionales conjuntos/ Intersección con el Capítulo 1 “Fomentar la comprensión de la variedad de instrumentos internacionales”

Establecido en 1997, el [Comité Conjunto para las Guías en Metrología \(JCGM\)](#) (BIPM et al., 2009^[26]) está compuesto por organizaciones internacionales de base amplia que trabajan en el campo de la metrología o dependen de ella, es decir; **BIPM, IEC, IFCC, ISO, ILAC IUPAC, IUPAP, IFCC y OIML**. Como lo revela esta lista, esas organizaciones enfocan sus actividades de elaboración en la metrología, la normalización, aspectos específicos de la ciencia y la tecnología, y la acreditación. Las tareas del JCGM son desarrollar y mantener documentos guía (la *Guía para la expresión de la incertidumbre de medida* (conocida como la [GUM](#)) y el *Vocabulario Internacional de Metrología* (conocido como el [VIM](#))) que abordan las necesidades metroológicas generales de la ciencia y la tecnología, y para considerar los acuerdos para su difusión. Esto se logra a través de la publicación de documentos guía, la actualización y alineación de terminologías, la provisión de asesoría y la promoción de la adopción e implementación mundial de los resultados del trabajo del comité.

Las **Directivas ISO/IEC** definen los procedimientos básicos que se deben seguir al desarrollar normas internacionales y otras publicaciones. Son las ‘reglas oficiales’ del trabajo técnico de la IEC e ISO. Las Directivas se componen de dos partes; específicamente, los [Procedimientos para los trabajos técnicos](#) (ISO/IEC, 2020^[27]) y los [Principios y reglas para la estructura y redacción de documentos ISO e IEC](#) (ISO/IEC, 2018^[28]). La Parte 1 contiene información sobre la estructura organizacional y las responsabilidades para el trabajo técnico (funciones y responsabilidades de los diferentes actores interesados en el proceso y reglas y procedimientos para establecer los comités), los detalles de las etapas del desarrollo de normas (procedimientos y obligaciones en cada etapa del proceso), los procedimientos para desarrollar otros entregables, los procedimientos para reuniones y apelaciones, y una serie de anexos sobre temas específicos relacionados al desarrollo de normas. La Parte 2 comprende las reglas para estructurar y realizar borradores de normas internacionales y otros entregables (p. ej. formas verbales de expresión, organización de cláusulas, formateo de números, figuras, etc.).

Un acuerdo de cooperación con la [Organización de Desarrollo de Normas Asociada \(PSDO\)](#) (ASTM International/ISO, 2011^[29]) entre **ASTM International** e **ISO**, firmado en 2011, allanó el camino para crear normas conjuntas de AM en la fabricación de aditivos mediante: la aceleración del proceso de adopción de una norma internacional de ASTM International como proyecto de norma final ISO; la

adopción formal de una norma ISO publicada por ASTM International; y el mantenimiento de normas publicadas.

La **Reunión Conjunta de OTIF-CEPE/ONU RID/ADR/ADN** (OTIF, 2001^[30]) desarrolla disposiciones armonizadas de bienes peligrosos para su transporte por tren, terrestre y vías navegables interiores. Ha resultado en una estrecha colaboración con la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU) desde su creación. La tarea de la Reunión Conjunta es garantizar que las disposiciones sobre mercancías peligrosas para el Terrestre (RID – Reglamento relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por ferrocarril, ADR – Acuerdo europeo sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera y ADN – Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas por vías navegables interiores) se armonicen lo más posible para simplificar y promover el transporte multimodal. La Reunión Conjunta RID/ADR/ADN examina las enmiendas que surgen de los Reglamentos tipo de las Naciones Unidas, que se aplican globalmente (también el transporte marítimo y aéreo), y propuestas que conciernen únicamente al transporte terrestre, como las disposiciones para los tanques RID/ADR.

Como parte de las *Actividades de coordinación*, la **CNUDMI** con frecuencia [respalda unilateralmente](#) los instrumentos desarrollados por otras OI (UNCITRAL, 2020^[31]) incorporándolos en su corpus de instrumentos, en los que se encuentran, más recientemente, las Reglas Uniformes para Operaciones de Forfaiting de la Cámara de Comercio Internacional. Esta práctica innovadora reúne experiencias, conocimientos y recursos; minimiza la duplicación y optimiza las actividades de elaboración; y promueve la armonización en el ámbito del derecho del comercio internacional.

Fuente: Elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI.

La coordinación entre las OI en la implementación de instrumentos, por ejemplo a través de plantillas armonizadas o un formato de notificación común para facilitar la implementación de los instrumentos internacionales es, en la mayoría de los casos, ocasional, si es que se lleva a cabo. Dicha coordinación crea un ambiente que facilita la adopción de programas conjuntos y responsabilidades de implementación compartidas al depender de otras organizaciones internacionales para la aportación de conocimientos especializados pertinentes, asistencia y apoyo para la implementación efectiva (Estudio sobre OI 2018) (ver Capítulo 2). Por ejemplo, la Alianza Mundial contra el Cambio Climático de las Naciones Unidas contribuye a la labor de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto y el Tratado de París y la CNUDMI tiene una asociación con otras OI para diseñar herramientas de implementación conjuntas.

Recuadro 5.5. Ejemplos de coordinación de las OI en la implementación de instrumentos internacionales / intersección con el Capítulo 2 “Fortalecer la implementación de los instrumentos internacionales”

La [Alianza del Cambio Climático de las Naciones Unidas](#) (con la **FAO**, el **PNUMA**, la **UNESCO**, la **CMNUCC**, la **UNICEF**, la **UNITAR**, la **OMM**) (UNFCCC, 2012^[32]) tiene el objetivo de promover una cooperación internacional significativa, orientada a los resultados y eficaz en apoyo de la acción sobre la educación, la formación, la concienciación pública, la participación del público y el acceso a la información sobre el cambio climático. En términos más generales, la Conferencia de las Partes (COP) y los Organismos Subsidiarios (SB) han alentado a otras organizaciones dentro del sistema de las NU y a nivel internacional a adoptar varias actividades en apoyo a su trabajo. Éstas abarcan actividades de desarrollo de capacidades, asociaciones para el soporte técnico, e investigación e innovación. Reconociendo las numerosas interrelaciones del complejo proceso de la CMNUCC, las actividades de

coordinación intentan racionalizar la experiencia y canalizar recursos – humanos, financieros o de otro tipo, de tal forma que puedan optimizarse a través del Sistema de las Naciones Unidas (SNU), dentro de la OIG, la COP y los SB. El objetivo central que vincula y soporta estos esfuerzos colaborativos es promover la implementación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto, el Tratado de París sobre el Clima, y los Objetivos de desarrollo sostenible (SDG).

En 2016, **CNUDMI** elaboró conjuntamente el [Régimen en materia de insolvencia y de las relaciones jurídicas entre deudores y acreedores \(ICR\)](#) (UNCITRAL et al., 2016^[33]) con el **GBM**, el **FMI** e **INSOL**. Éste incluye los Principios del Banco Mundial para una Insolvencia efectiva y Sistemas de derechos de los acreedores/deudores y la Guía Legislativa sobre el Régimen de la Insolvencia de la CNUDMI. La Norma ICR proporciona a los Estados las herramientas para reformar sus regímenes de insolvencia nacionales y transfronterizos y cumplir el consenso internacional sobre mejores prácticas para evaluar y fortalecer los sistemas de insolvencia nacional y los derechos de los acreedores. Estos sistemas deben equilibrar la necesidad de abordar las dificultades financieras de un deudor de la manera más rápida y eficiente posible; los intereses de las diversas partes directamente afectadas por esa dificultad financiera, principalmente los acreedores y demás actores interesados en el negocio del deudor; y preocupaciones de políticas públicas, como empleo y fiscalización. Por lo tanto, son herramientas importantes para un desarrollo sostenible. La [Guía Legislativa para uniformar instrumentos legales en el área de contratos comerciales internacionales](#) (UNCITRAL et al., 2020^[34]) representa otro ejemplo de un instrumento conjunto elaborado por la **CNUDMI**, la **HCCH** y el **UNIDROIT**. Ésta se publicará en 2020. La Guía Legislativa tiene el objetivo de mapear los instrumentos desarrollados por cada organización, proporcionar una comprensión comparativa de la cobertura y de los temas básicos de cada instrumento y aclarar la relación entre ellos. Por lo tanto, la Guía beneficia a las partes para las transacciones comerciales transfronterizas y fomenta dichas transacciones, y por consiguiente, también apoya el desarrollo sustentable. En particular, la herramienta moderniza y armoniza la Ley de contratos comerciales y ventas, integrando la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, los Principios sobre la Elección del Derecho Aplicable en materia de Contratos Comerciales Internacionales de la HCCH, la Convención de las Naciones Unidas sobre la Prescripción en materia de Compraventa Internacional de Mercaderías y los Principios UNIDROT sobre los Contratos Comerciales Internacionales, entre otros. En virtud de su [Documento de Cooperación y asistencia técnicas \(A/CN.9/1032\)](#).

Fuente: Elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI.

Existen algunos esfuerzos de cooperación combinada en la prestación de asistencia para fomentar el uso de instrumentos normativos y para su monitoreo (ver Capítulo 2). La mayoría de los encuestados en el Estudio sobre OI 2018 se coordinan con otras OI para prestar asistencia, con una frecuencia variable, ya sea para poner en común la ayuda financiera o para reforzar las capacidades (OECD, 2019^[2]) y el Estudio sobre OI 2018. Por ejemplo, los miembros de INetQI, OIE/OMS, y OMA/OMC colaboran estrechamente en la prestación de actividades de desarrollo de capacidades a sus circunscripciones cuando es necesario.

Recuadro 5.6. Ejemplos de coordinación de las OI para proporcionar asistencia/intersección con el Capítulo 2 “Fortalecer la implementación de los instrumentos internacionales”

La [Red Internacional de Infraestructura de Calidad \(INetQI\)](#) (BIPM et al., 2021^[35]) facilita una mejor cooperación entre 14 organizaciones internacionales al promover la comprensión, el valor y la aceptación de la infraestructura de calidad y proporcionar orientación y apoyo para su implementación e integración efectiva a nivel mundial. Esto incluye varias OI dentro del [Foro de las Organizaciones Internacionales para la Eficacia de los Instrumentos Internacionales](#) (OECD, 2020^[36]), incluyendo la BIPM, el IAF, la IEC, la ILAC, la ISO, la OIML, la UIT, la CEPE/ONU, la ONUDI, el GBM, y la OMC. Además reúne a OI de todo el ecosistema de infraestructura de calidad, incluyendo aquellas que participan en la normalización, la metrología, la acreditación y la evaluación de conformidad. Con el fin de avanzar en su misión principal de trabajar juntos para promover la comprensión, el valor y la aceptación de la infraestructura de la calidad y proporcionar orientación y apoyo para su aplicación e integración efectivas, la INetQI ha elaborado una terminología común de la infraestructura de calidad, ha contribuido y ha preparado sus elementos por sus OI participantes, ha producido y contribuido a las iniciativas de las OI participantes (por ejemplo la iniciativa de la CEPE/ONU sobre normas para las SDG), y ha participado en seminarios, seminarios por internet y eventos paralelos organizados por las OI participantes para aumentar la comprensión de la infraestructura de calidad.

La [Colaboración tripartita FAO-OIE-OMS](#) (FAO/OIE/WHO, 2020^[37]) tiene como objetivo apoyar a sus países miembros y socios para emprender esfuerzos de colaboración para abordar los desafíos y amenazas en la interfaz de los ecosistemas hombre-animal. Por ejemplo, dentro de su programa modelo ‘Una sola salud’ estas organizaciones han desarrollado una [‘Guía tripartita para hacer frente a las enfermedades zoonóticas en los países’ \(TZG\)](#) (OIE/FAO/WHO, 2019^[38]) – [acompañada de capacitación en línea](#) – para enfrentar desafíos sanitarios como la influenza aviar, la rabia y el ébola. A través de una selección de principios, de mejores prácticas y herramientas operativas, esto ayuda a los países desarrollando respuestas multisectoriales y evaluaciones de riesgo; fomentando la planeación y preparación; involucrándose en la vigilancia, el intercambio de información, la investigación y la respuesta; y guías para monitorear y evaluar estas herramientas políticas. Además, la OMS y la OIE han desarrollado herramientas para asistir a los miembros en la implementación de sus respectivas normas y ayudarles a identificar estrategias personalizadas y coordinadas para lidiar con los riesgos sanitarios nacionales en la interfaz hombre-animal. Esto se logra evaluando la capacidad nacional de los sectores sanitarios animal y humano existentes e identificando las deficiencias en la implementación de las normas sanitarias. Estas organizaciones han elaborado un [Marco operativo OIE-OMS para la buena gobernanza en la interfaz hombre-animal](#) (OIE/WHO, 2014^[39]) y organizado una serie de talleres nacionales sobre sus instrumentos centrales – el Reglamento Sanitario Internacional (IHR) (OMS) y la Herramienta de PVS (OIE). Su objetivo es consultar los resultados de las evaluaciones de las capacidades de los países, mejorar el diálogo y la coordinación entre los sectores sanitarios hombre y animal, desarrollar herramientas y mecanismos para la coordinación multisectorial y mejorar la comprensión de las respectivas funciones y mandatos de diversos actores interesados.

En el marco de su [Documento de Cooperación y asistencia técnicas \(A/CN.9/1032\)](#), la **CNUDMI** participa en varias actividades de coordinación para fomentar la implementación de sus instrumentos y el cumplimiento de sus objetivos organizacionales. Entre ellas figuran la provisión de asesoría legislativa y el desarrollo de capacidades en el marco de la Iniciativa en contrataciones públicas del **EBRD-CNUDMI**, el desarrollo de capacidades con la **OIT** y los programas de maestría en Derecho comercial internacional y Compras Públicas de la Universidad de Turín, asesoría legislativa y asistencia legislativa con la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (**ESCAP**) a través de evaluaciones de preparación para comercio sin papel transfronterizo e iniciativas de apoyo con la

Academia Internacional contra la Corrupción. El objetivo principal de la práctica es coordinar las reformas entre socios, mejorando la eficiencia y la efectividad para todos los socios, mejorar la aplicación de recursos escasos. Para los estados promulgantes y otros usuarios de los textos de la CNUDMI, la práctica facilita la reforma de derecho mercantil, ayuda a proporcionar un marco legal facilitador para el comercio y apoya el desarrollo sustentable. Cuando los usuarios son también prestatarios de bancos multilaterales de desarrollo o reciben asistencia de otros organismos, la práctica maximiza los beneficios de toda la asistencia recibida.

Fuente: Elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI.

La coordinación en la actividad de monitoreo puede ayudar a las OI a compartir esfuerzos para reunir información sobre el uso de sus instrumentos. Por ejemplo, la OICV y el CPMI monitorean conjuntamente la implementación de los principios para la infraestructura del mercado financiero y el IAF/la ILAC evalúan conjuntamente los grupos regionales de organismos de acreditación. Las funciones y actividades complementarias de la ILAC y la WADA proporcionan un marco sólido y robusto para las evaluaciones del laboratorio efectivas basándose en el estándar ISO/IEC 17025 y el “Estándar internacional para laboratorios” de la WADA” (ISL).

Recuadro 5.7. Ejemplos de coordinación de las OI en su actividad de monitoreo / Intersección con el Capítulo 2 “Fortalecer la implementación de los instrumentos internacionales”

La **OICV** y la **CPMI** (dentro del Banco de Pagos Internacionales – **BIS**) monitorean conjuntamente la implementación de los [Principios aplicables a las estructuras del mercado financiero \(PFMI\)](#) (IOSCO/BIS, 2012^[40]) para garantizar su aplicación completa, oportuna y consistente. Esto se logra a través de un rastreador en línea y una base de datos de implementación, un marco de revelación y metodología de evaluación y la publicación de informes de evaluación periódicos.

El **IAF** y la **ILAC** realizan evaluaciones conjuntas entre pares de los grupos y organismos de acreditación regionales. Éstas se ven respaldadas por una serie de instrumentos colectivos, incluyendo **IAF/ILAC A1 – [Acuerdos de Reconocimiento Mutuo Multi-lateral: Requisitos y procedimientos para la evaluación de un grupo regional](#)** (IAF/ILAC, 2020^[41]) e **IAF/ILAC A2 – [Acuerdos de Reconocimiento Mutuo Multi-lateral: Requisitos y procedimientos para la evaluación de un solo organismo de acreditación](#)** (IAF/ILAC, 2018^[42]) que se revisan continuamente en respuesta a los acontecimientos emergentes. Estas evaluaciones contribuyen a la emisión del reconocimiento, lo que aumenta la confianza en los resultados de la evaluación de la conformidad en los mercados internacionales, elimina la necesidad de que los productos y servicios se vuelvan a probar, recalibrar, volver a inspeccionar o volver a certificar en cada país en el que se importan y venden, y apoya el comercio internacional a nivel mundial. Los informes de ensayo y los documentos de certificación emitidos por un organismo de evaluación de la conformidad acreditado son aceptados y reconocidos como equivalentes entre los signatarios de los acuerdos de reconocimiento mutuo del **IAF** y la **ILAC**.

La **Cooperación ILAC-WADA** (ILAC/WADA, 2020^[43]) tiene el objetivo de intercambiar información relevante sobre temas relacionados con los criterios para la evaluación y la acreditación de laboratorios antidopaje, armonizando la aplicación de estos criterios y optimizando las prácticas en la evaluación y la acreditación de los laboratorios antidopaje a nivel mundial. El objetivo de la Cooperación ILAC-WADA es lograr una mayor consistencia en el monitoreo del cumplimiento de los laboratorios con sus normas internacionales. Este monitoreo de cumplimiento lo realizan organismos de acreditación signatarios del ARM de la ILAC a nivel nacional y la WADA a nivel internacional. El acuerdo respalda el intercambio de información a través de organizaciones, facilita la armonización y optimización en la

aplicación de prácticas de acreditación y permite la identificación de oportunidades para la representación mutua en los comités y grupos de trabajo seleccionados. En junio de 2020, la **ILAC** y la **WADA** publicaron [Guías conjuntas para la armonización de alcances de la Acreditación ISO/IEC 17025 de laboratorios de prueba WADA antidopaje](#) (ILAC/WADA, 2020^[44]) que incluyen recomendaciones sobre la forma de ajustar la formulación de diferentes tipos de ámbitos de acreditación para los laboratorios antidopaje WADA y describe el nivel de escrutinio que se debe otorgar a estos laboratorios.

Fuente: Elaboración del autor basándose en las plantillas de prácticas de las OI.

Todavía existe un potencial de cooperación sin explotar en los ámbitos de la evaluación del cumplimiento y apoyo a la acción colectiva en caso de incumplimiento. Algunas de las OI encuestadas en el Estudio de 2018 indican que lo hacen ocasional o frecuentemente, pero la mayoría de los encuestados indicaron que nunca lo hacen (OECD, 2019^[2]). Por ejemplo, en el Proceso de Integración Económica Centroamericana, existe un mecanismo de monitoreo sobre el cumplimiento de los compromisos regionales. Para tales fines, se define un plan de acción semestral que incluye acciones específicas, metas y responsables del cumplimiento (organismos regionales). El Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) vigila el cumplimiento de dicho plan. Este mecanismo permite monitorear los avances y orientar las acciones entre los organismos regionales para lograr el cumplimiento de los objetivos.

Desafíos de coordinación entre las OI

Los académicos han identificado múltiples factores que ayudan a explicar por qué las organizaciones internacionales a menudo no cooperan de manera efectiva (Biermann, 2015^[15]). Los testimonios racionalistas destacan la dependencia de recursos y la presión insuficiente del entorno (Biermann, 2007^[45]). Los testimonios constructivistas y psicológicos apuntan a una falta de apertura para cooperar debido a culturas organizacionales divergentes, identidades y normas incompatibles entre las organizaciones, evaluaciones de legitimidad adversas, relaciones antagonistas y desconfianza (Biermann, 2015^[15]).

Las OI y los regímenes suelen crearse en respuesta a problemas específicos y, por lo tanto, han sido creados en diferentes épocas, por diferentes actores y para diferentes propósitos. Así pues, cada OI cuenta con su propio texto constitutivo, sus reglas y principios legales, sus organismos subsidiarios y su experiencia, todos diseñados para perseguir tareas específicas y promover ciertos valores. Estos organismos operan en un ambiente muy descentralizado y principalmente no jerárquico. Las actividades y decisiones de un régimen suelen tomarse con poco conocimiento o consideración de las decisiones de los regímenes vecinos, y existen pocas reglas formales que rijan sus relaciones o mecanismos que promuevan la responsabilidad o la coordinación (Dunoff, 2015^[9]). Los diferentes requisitos administrativos entre las organizaciones también pueden añadir tiempo y costos a la implementación de los instrumentos.

Los dominios conflictivos de las OI pueden crear ciertos desafíos, ya que las OI podrían expandirse unilateralmente en el dominio de otras y afectar a otra organización con poca o ninguna coordinación. Esto puede ser accidental e incluso involuntario o no. Cuando las OI amplían sus dominios duplicando los mandatos o las tareas de otra organización, afectan a la relevancia de la otra organización, estimulando los conflictos de dominio (Biermann and Koops, 2017^[21]). . Cuando se opera en la misma área de trabajo, la coordinación entre las OI donantes ayuda a evitar tanto la confusión para los receptores como la duplicación de esfuerzos. La coordinación es igualmente válida para los proyectos de apoyo bilateral y regional, independientemente del tipo de ayuda.

Acordar un enfoque coherente y coordinado con otras OI puede ser particularmente difícil, ya que cada una de ellas debe seguir sus propios mandatos, objetivos y procedimientos específicos. En estos casos debería aplicarse la "regla del doble consenso", que implica que la cooperación sólo puede llevarse a cabo cuando se ha alcanzado un consenso tanto dentro de las organizaciones como entre ellas. La falta de un nivel suficiente de flexibilidad en el mandato de las OI derivado de instrumentos constitutivos o de otro tipo para las acciones de coordinación puede conducir a negociaciones largas, por ejemplo acuerdos de cooperación y/o instrumentos conjuntos. Es natural que a las organizaciones internacionales les resulte difícil sentirse cómodas con la necesaria renuncia a cierto grado de control cuando se trata de iniciativas conjuntas. La falta de un mapeo de los socios potenciales y la escasa comprensión compartida del alcance y las modalidades de coordinación pueden generar dificultades. Sólo siete OI encuestadas en el Estudio sobre OI de 2018 informan que mapean socios potenciales sistemáticamente (OECD, 2019^[2]), aunque muchas OI conocerán al menos a algunos socios potenciales a través de otros mecanismos y a los principales actores del sector. El número y la naturaleza de organizaciones de reguladores y organismos privados/mixtos también puede dificultar el monitoreo preciso de su existencia y actividades. De manera similar, 15 OI encuestadas en el Estudio sobre OI 2018 informan de directrices escritas o instrumentos formales que abordan la coordinación con otras OI, y estas siguen estando generalmente dirigidas a la cooperación en actividades específicas, proyectos o con organizaciones individuales (por ejemplo, a través de MoU) (OECD, 2019^[2]).

En ocasiones, la coordinación a través de las OI puede reflejar enfoques aislados entre sus circunscripciones. Por ejemplo, son pocos los países que cuentan con una estrategia gubernamental sistemática e integral que promueva la cooperación regulatoria internacional y un enfoque coordinado de la participación en organizaciones internacionales (OECD, 2021^[46]). Una coordinación eficaz a nivel nacional entre los ministerios competentes que dé lugar a una perspectiva común puede ayudar a promover la cooperación entre las OI. Algunos estados también pueden querer aprovechar las herramientas desarrolladas por diferentes OI para diferentes prioridades, por lo que una coordinación reforzada podría no ser deseable o, al menos, no ser una prioridad para ellos. El concepto de *foro de conveniencia* entre los instrumentos desarrollados por diferentes organismos internacionales suele surgir cuando los Estados tienen que elegir entre múltiples organizaciones internacionales a las que pueden recurrir para perseguir sus objetivos (Biermann and Koops, 2017^[21]).

Por último, las OI también pueden enfrentar ciertos desafíos para optimizar la experiencia y asignar suficientes recursos humanos, financieros, etc. para la coordinación de acciones conjuntas con otras OI, cuando ésta no es su prioridad/ área central de actividad.

Esfuerzos de las OI para coordinarse estrechamente a través de medios más integrados e innovadores

La continua expansión de los mandatos y actividades de las OI y las interacciones cada vez mayores entre ellas han puesto de manifiesto la necesidad de comprender mejor la relación entre ellas. En los diversos ámbitos de interés internacional existe una dinámica común hacia la creciente participación de las organizaciones internacionales (Boisson de Chazournes, 2016^[12]). Los desafíos mundiales como las crisis financieras mundiales, la pandemia, el cambio climático, las crisis de refugiados, o los esfuerzos por la creación de la paz parecen exceder cada vez más los recursos de los Estados u organizaciones individuales, necesitando una respuesta coordinada. Esta intensificación de tareas estimula la unión y la provisión de recursos, así como también la división de trabajo, lo que permite a los actores compartir tareas y responsabilidades (Biermann, 2007^[45]). Contar con un personal dedicado y la asignación de un presupuesto adecuado puede resultar útil para superar la ineficiencia de los recursos, pero sobre todo ayuda a garantizar la auto-sostenibilidad de la tarea. Las OI también pueden nombrar a un funcionario de enlace que actúe como representante de su organización (sin comprometerla) para garantizar una comunicación eficaz entre los socios. Por ejemplo, el IAF/la ILAC tienen una coordinación logística en la organización de reuniones conjuntas o enlaces que ocasionalmente representan a ambas organizaciones

en el contexto de las reuniones con otras OI. Queda por ver si el movimiento más reciente hacia la unilateralidad repercute en las tendencias hacia una mayor participación de las organizaciones internacionales a largo plazo.

Cuando una OI identifica una oportunidad para colaborar con otra OI, a menos que sea preexistente, querrá buscar un mandato de su propia circunscripción para iniciar dicha colaboración. El intercambio informal de información y la promoción a través de canales de comunicación eficaces es importante tanto para las OI que participan con sus propios grupos de interés como entre las OI. Cuando existen estos canales, el proceso formal de obtención de mandatos es mucho más fluido. Estos mismos canales de comunicación ayudarán a las circunscripciones de las OI a comprender mejor las oportunidades derivadas de la coordinación y obtener un mayor nivel de participación para apoyar la propia coordinación y su implementación.

Cuando existen guías o procedimientos por escrito para la coordinación, éstas pueden ayudar a superar las dificultades prácticas de integrar actividades normativas, y a que la coordinación sea más efectiva y sistemática y crear un mapa y estructura organizacional común. Los principios conjuntos ISO/IEC para la redacción de documentos ISO/IEC son un buen ejemplo.

Quizás el ejemplo más extremo de coordinación de OI sería la fusión de dos OI formando una sola organización internacional. Esto es poco frecuente, pero no carece de precedentes. Por ejemplo, el trabajo conjunto del IAF/la ILAC conduce a formar una sola organización internacional de acreditación lo que minimizará la duplicación de trabajo y mejorará las oportunidades para presentar una “voz” de acreditación en los foros internacionales, con otras OI y actores interesados.

Las herramientas virtuales también pueden facilitar la cooperación sistemática entre las OI, en particular ayudando a superar las dificultades prácticas de establecer reuniones conjuntas (encontrar los tiempos, los lugares, etc.).

Más recientemente, la crisis por COVID-19 ha supuesto un aumento de los llamamientos y la puesta en práctica de esfuerzos de coordinación entre las OI (OECD, 2020^[47]). Se han realizado esfuerzos conjuntos para respaldar a sus circunscripciones en una serie de áreas nuevas y tradicionales, pero generalmente en alineación con las prácticas de coordinación tradicionales. En su mayoría, las OI han unido sus esfuerzos con los socios existentes y han proporcionado recursos a las herramientas de cooperación existentes, enfocándose en la recopilación de datos, la definición de buenas prácticas, la realización del trabajo analítico y la asistencia a países en la implementación de instrumentos internacionales. Por ejemplo, la cooperación histórica entre la FAO, la OIE y la OMS en torno al concepto de “Una sola salud” ha demostrado ser particularmente relevante en el contexto de la pandemia por COVID-19. De manera similar, la OMA y la OMS desarrollaron una Lista de clasificación HS para suministros médicos COVID-19 y una Lista de medicamentos prioritarios para los servicios de aduanas durante la pandemia de la COVID-19. La OMA también ha trabajado estrechamente con la OMC para mantener la continuidad de las cadenas de suministro mundiales. La OMC ha elaborado varias declaraciones conjuntas en respuesta a la crisis de COVID-19 con los socios incluyendo la OMS,² la FAO,³ la OMA⁴ y el FMI.⁵ La coordinación también se ha dirigido a garantizar la implementación de instrumentos en circunstancias sin precedentes. La WADA ha trabajado con el Consejo de Europa para garantizar la complementariedad de las guías para los países sobre regulaciones antidopaje. Algunos organismos de fijación de normas internacionales (ASTM International, IEC e ISO) acordaron conjuntamente poner a disposición las normas sobre dispositivos médicos, respiradores y equipo de protección personal sin costo alguno (OECD, 2020^[1]).

La crisis ha dado un impulso para renovar los esfuerzos de coordinación entre las OI evitando la inercia y adoptando enfoques innovadores. Las lecciones aprendidas de la cooperación durante la crisis por COVID-19 pueden ser relevantes a largo plazo para garantizar que las OI estén preparadas para ofrecer soluciones conjuntas a los nuevos retos.

Notas

¹ Los términos “coordinación”, “cooperación”, “colaboración” utilizados en esta sección del Compendio son intercambiables.

² https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/igo_14apr20_e.htm.

³ https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/igo_26mar20_e.htm.

⁴ https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/igo_06apr20_e.htm.

⁵ https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/igo_15apr20_e.htm.

Referencias

- Abbott, K. et al. (2015), *International organizations as orchestrators*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/cbo9781139979696>. [8]
- Agranoff, R. (2003), “Understanding Networks - A Guide for Public Managers”, http://www.unm.edu/~marivera/524%20readings%201/Understanding%20Networks_Guide%20for%20Public%20Managers%20Agranoff.doc. [16]
- Andonova, L. (2017), *Governance entrepreneurs: International organizations and the rise of global public-private partnerships*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/9781316694015>. [19]
- ASTM International/ISO (2011), *ASTM/ISO AM Standards Development Plan*, https://www.astm.org/COMMIT/AM_Standards_Development_Plan_v2.docx. [29]
- Betts, A. (2009), “Institutional proliferation and the global refugee regime”, *Perspectives on Politics*, Vol. 7/1, pp. 53-58, <https://doi.org/10.1017/S1537592709090082>. [18]
- Biermann, R. (2017), “The Role of International Bureaucracies”, in *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, Palgrave Macmillan UK, https://doi.org/10.1057/978-1-137-36039-7_11. [13]
- Biermann, R. (2015), *Designing Cooperation among International Organizations: The Quest for Autonomy, the Dual-Consensus Rule, and Cooperation Failure*. [15]
- Biermann, R. (2007), “Towards a theory of inter-organizational networking The Euro-Atlantic security institutions interacting”, <https://doi.org/10.1007/s11558-007-9027-9>. [45]
- Biermann, R. and J. Koops (2017), “Studying Relations Among International Organizations in World Politics: Core Concepts and Challenges”, in *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, Palgrave Macmillan UK, https://doi.org/10.1057/978-1-137-36039-7_1. [21]
- BIPM et al. (2021), *International Network on Quality Infrastructure (INetQI)*, <https://www.inetqi.net/>. [35]

- BIPM et al. (2009), *Joint Committee for Guides in Metrology Charter*, [26]
<https://www.bipm.org/utis/en/pdf/JCGM-charter.pdf>.
- Boisson de Chazournes, L. (2016), "Relationships of International Organizations with Other Actors", in Katz Cogan, J., I. Hurd and I. Johnstone (eds.), *The Oxford Handbook of International Organizations - Jacob Katz Cogan, Ian Hurd, Ian Johnstone - Oxford University Press*, <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-international-organizations-9780199672202?cc=fr&lang=en&> (accessed on 20 August 2020). [12]
- Cerf, V., P. Ryan and M. Senges (2014), *Internet Governance Is Our Shared Responsibility*, [5]
<https://research.google/pubs/pub45894/> (accessed on 20 August 2020).
- Cropper, S. (2008), "Introducing Inter-organizational Relations", [14]
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199282944.003.0001>.
- Dunoff, J. (2015), "Mapping a Hidden World of International Regulatory Cooperation", *Law and Contemporary Problems*, Vol. 78/4, <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol78/iss4/11> (accessed on 20 August 2020). [9]
- FAO/OIE/WHO (2020), *Tripartite Collaboration*, <https://www.oie.int/en/for-the-media/onehealth/controlling-health-risks/collaboration-internationale/>. [37]
- Hale, T. and C. Roger (2014), "Orchestration and transnational climate governance", *Review of International Organizations*, Vol. 9/1, pp. 59-82, <https://doi.org/10.1007/s11558-013-9174-0>. [7]
- Hofmann, S. (2011), "Why Institutional Overlap Matters: CSDP in the European Security Architecture", *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 49/1, pp. 101-120, <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2010.02131.x>. [10]
- IAF/ILAC (2020), *Multilateral Mutual Recognition Arrangements: Requirements and Procedures for Evaluation of a Regional Group*, https://european-accreditation.org/wp-content/uploads/2018/10/IAF_ILAC_A1_01_2018.pdf. [41]
- IAF/ILAC (2018), *Multilateral Mutual Recognition Arrangements: Requirements and Procedures for Evaluation of a Single Accreditation Body*, https://european-accreditation.org/wp-content/uploads/2018/10/IAF_ILAC_A2_01_2018.pdf. [42]
- ILAC/WADA (2020), *ILAC-WADA Partnership*, <https://ilac.org/about-ilac/partnerships/international-partners/wada/>. [43]
- ILAC/WADA (2020), *Joint Guidelines for the Harmonisation of Scopes of ISO/IEC 17025 Accreditation of WADA Anti-Doping Laboratories*, <https://www.wada-ama.org/en/resources/science-medicine/guidelines-for-harmonization-of-scopes-of-isoiec-17025-accreditation-of>. [44]
- IOSCO/BIS (2012), *Principles for Financial Market Infrastructures (PFMI)*, [40]
<https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD377-PFMI.pdf>.
- ISO/IEC (2020), *Procedures for the Technical Work*, [27]
<https://www.iso.org/sites/directives/current/part1/index.xhtml>.
- ISO/IEC (2018), *Principles and Rules for the Structure and Drafting of ISO and IEC Documents*, [28]
<https://www.iso.org/sites/directives/current/part2/index.xhtml>.

- Keohane, R. and D. Victor (2010), *The Regime Complex for Climate Change The Harvard Project on International Climate Agreements*, <http://www.belfercenter.org/climate> (accessed on 20 August 2020). [6]
- OECD (2021), "OECD Best Practice Principles for International Regulatory Co-operation", <https://doi.org/10.1787/5b28b589-en>. [46]
- OECD (2020), *A Partnership for Effective International Rulemaking*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/a-partnership-for-effective-international-rule-making.htm>. [36]
- OECD (2020), *International organisations in the context of COVID-19: adapting rulemaking for timely, evidence-based and effective international solutions in a global crisis*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/international-organisations-in-the-context-of-covid-19.pdf> (accessed on 14 October 2020). [47]
- OECD (2020), *No policy maker is an island: The international regulatory co-operation response to the COVID-19 crisis*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/no-policy-maker-is-an-island-the-international-regulatory-co-operation-response-to-the-covid-19-crisis-3011ccd0/> (accessed on 10 July 2020). [1]
- OECD (2019), *The Contribution of International Organisations to a Rule-Based International System: Key Results from the Partnership of International Organisations for Effective Rulemaking*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/IO-Rule-Based%20System.pdf>. [2]
- OECD (2016), *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244047-en>. [4]
- OECD (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264200463-en>. [3]
- OECD/WHO (2016), *International Regulatory Cooperation and International Organisations: the Case of the World Health Organization (WHO)*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/irc.htm> (accessed on 28 April 2020). [22]
- OECD/WTO (2019), *Facilitating Trade through Regulatory Cooperation: The Case of the WTO's TBT/SPS Agreements and Committees*, OECD Publishing, Paris/World Trade Organization, Geneva, <https://doi.org/10.1787/ad3c655f-en>. [23]
- OIE/FAO/WHO (2019), *Tripartite Guide to Addressing Zoonotic Diseases in Countries (TZG)*, https://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Media_Center/docs/pdf/WHO_OIE_Operational_Framework_Final2.pdf. [38]
- OIE/FAO/WHO (2018), *Memorandum of Understanding on Tripartite Collaboration between FAO, OIE and WHO*, https://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Media_Center/docs/pdf/onehealthportal/MoU_Tripartite_Signature_May_30_2018.pdf. [25]
- OIE/WHO (2014), *OIE-WHO Operational Framework on Good Governance at the Human-Animal Interface*, https://www.oie.int/fileadmin/Home/fr/Media_Center/docs/pdf/WHO_OIE_Operational_Framework_Final2.pdf. [39]

- OIML (2020), *Memoranda of Understanding (MoUs)*, <https://www.oiml.org/en/about/mou>. [24]
- OTIF (2001), *OTIF-UNECE RID/ADR/ADN Joint Meeting*, https://otif.org/en/?page_id=136. [30]
- Provan, K. and P. Kenis (2008), “Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18/2, pp. 229-252, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>. [17]
- Sommerer, T. and J. Tallberg (2019), *Diffusion Across International Organizations: Connectivity and Convergence*, Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/S0020818318000450>. [20]
- UNCITRAL (2020), *Texts of Other Organisations Endorsed by UNCITRAL*, <https://uncitral.un.org/en/texts/endorsed>. [31]
- UNCITRAL et al. (2020), *Legal Guide to Uniform Legal Instruments in the Area of International Criminal Contracts*, <https://undocs.org/en/A/CN.9/1029>. [34]
- UNCITRAL et al. (2016), *Insolvency Creditor-Debtor Regimes (ICR) Standard*, <http://pubdocs.worldbank.org/en/919511468425523509/ICR-Principles-Insolvency-Creditor-Debtor-Regimes-2016.pdf>. [33]
- UNFCCC (2012), *UN Alliance on Climate Change*, <https://unfccc.int/topics/education-and-outreach/focal-points-and-partnerships/un-alliance-on-climate-change-education--training-and-public-awareness>. [32]
- Urpelainen, J. and T. Van De Graaf (2014), “Your Place or Mine? Institutional Capture and the Creation of Overlapping International Institutions”, *British Journal of Political Science*, Vol. 45/4, pp. 799-827, <https://doi.org/10.1017/S0007123413000537>. [11]

Anexo A. Lista de organizaciones internacionales que participan en el Foro de OI (actualizada en diciembre de 2019)

ASTM	ASTM International
BIPM	Oficina Internacional de Pesas y Medidas
Convenios de BRS	Secretaría del Convenio de Basilea y Estocolmo y parte del PNUMA de la Secretaría del Convenio de Rotterdam
CARICOM	Comunidad del Caribe
CDB	Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica
CITES	Secretaría para la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
IAF	Foro Internacional de Acreditación
IATA	Asociación de Transporte Aéreo Internacional
ICANN	Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
IEA	Agencia Internacional de la Energía
IEC	Comisión Electrotécnica Internacional
IFAC	Federación Internacional de Contadores
IFRC	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
ILAC	Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
OMI	Organización Marítima Internacional
INECE	Red Internacional de Cumplimiento Ambiental
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OICV	Organización Internacional de Comisiones de Valores
ISO	Organización Internacional de Normalización
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
MOPAN	Red de Evaluación del Desempeño de las Organizaciones Multilaterales (MOPAN)
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	Intergovernmental Organization for International Carriage by Rail
Secretaría del OZONO	Secretaría del Ozono organiza conferencias y reuniones para la Convención de Viena y para el Protocolo de Montreal relativo a las 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	Secretaria de Integración Económica Centroamericana
CNUDMI	Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional
UNCTAD	United Nations Commission on Trade And Development
CEPE/ONU	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unida
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
CMNUCC	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
WADA	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

Compendio de Prácticas de las Organizaciones Internacionales

TRABAJANDO HACIA INSTRUMENTOS INTERNACIONALES MÁS EFECTIVOS

Desde la lucha contra el COVID-19 y el cambio climático hasta la lucha contra la corrupción y la evasión fiscal, las organizaciones internacionales (OI) desempeñan un papel fundamental para ayudar a los países a encontrar soluciones a problemas comunes. Pero para que las OI brinden un apoyo óptimo a los países y sus poblaciones, sus instrumentos internacionales deben ser inclusivos, comprensibles y tener un impacto tangible. Este Compendio de Prácticas de Organizaciones Internacionales reúne las experiencias de alrededor de 50 OI con diferentes mandatos, miembros y marcos institucionales para obtener lecciones para la elaboración de normas internacionales. El Compendio examina la diversidad de instrumentos en el ecosistema normativo internacional; describe tendencias y desafíos; y analiza cómo fortalecer la implementación y evaluación de los instrumentos internacionales, garantizar la participación eficiente de las partes interesadas y maximizar las oportunidades de coordinación entre las OI. El Compendio de las OI está diseñado para servir no solo a todos los profesionales de políticas nacionales e internacionales, sino también a los actores de la sociedad civil, expertos académicos, actores privados y ciudadanos que buscan comprender, beneficiarse y posiblemente contribuir al proceso de elaboración de instrumentos internacionales.



IMPRESA ISBN 978-92-64-82481-2
PDF ISBN 978-92-64-43402-8



9 789264 824812