

2 Principios de buenas prácticas de cooperación regulatoria internacional

Este capítulo establece los Principios de Buenas Prácticas de Cooperación Regulatoria Internacional, lo que ayuda a orientar a los reguladores y responsables de las políticas públicas a hacer un uso sistemático de la cooperación regulatoria internacional. Están organizados en torno a tres bloques de construcción: Establecer la estrategia de la CRI y su gobernanza, incorporar la CRI en toda la reglamentación nacional y cooperar internacionalmente (bilateral, plurilateral y multilateralmente). En última instancia, estos principios ayudarán a los gobiernos a operar un cambio de paradigma para adaptar las leyes y regulaciones a un mundo interconectado.

La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria de 2012 [OECD/LEGAL/0390] (la Recomendación de 2012) reconoce que los responsables de la elaboración de políticas y los reguladores no pueden seguir trabajando de forma aislada. Tienen mucho que aprender de sus pares en el extranjero y mucho que beneficiarse de la aportación de los escasos recursos y la alineación de los enfoques. La CRI se ha convertido en un elemento esencial para garantizar la calidad y la pertinencia de la regulación actual. Por lo tanto, la Recomendación de 2012 anima a los miembros y a los no miembros que se han adherido a ella (los Adherentes) a: *“Tomar en cuenta, al desarrollar medidas regulatorias, todos los estándares y marcos internacionales de cooperación pertinentes en la misma área y, cuando sea adecuado, los probables efectos que tengan en terceros fuera de su jurisdicción”* (Principio 12).

El presente proyecto de *Principios de Mejores Prácticas sobre Cooperación Regulatoria Internacional* (proyecto de Principios de Mejores Prácticas) apoyan la aplicación del Principio 12 de la Recomendación de 2012 ofreciendo una orientación general en lugar de una prescripción detallada. No obstante, los Principios de Buenas Prácticas son intencionadamente ambiciosos. Pocos países cumplen los principios que se destacan a continuación; no obstante, cabe señalar que el hecho de que apenas se utilice de forma sistemática no significa que la CRI no sea factible. Al contrario, hay una serie de prácticas y enfoques que son fáciles de adoptar, sobre todo como parte de las prácticas regulatorias. Desde esta perspectiva, estos Principios pretenden ofrecer a los encargados de la elaboración de políticas y a los funcionarios, tanto de los países miembros de la OCDE como de los países asociados, un instrumento práctico para utilizar mejor la CRI.

Los Principios de Buenas Prácticas se organiza en tres componentes:

1. Establecer la estrategia de la CRI y su gobernanza;
2. Integrar la CRI en toda la elaboración de políticas a nivel nacional; y
3. Cooperar a nivel internacional (bilateral, plurilateral y multilateral).

Los Principios de Mejores Prácticas se resume en el Recuadro 2.1 y se detalla a continuación. A lo largo del texto, los Recuadros ofrecen ilustraciones de prácticas existentes para facilitar la comprensión de los Principios de Buenas Prácticas. Sin embargo, se trata de un área en rápido desarrollo y en la que, con el paso del tiempo, surgirán más prácticas. Se pueden encontrar más ejemplos en un futuro recurso de CRI de APEC-OCDE, que proporcionará ejemplos concretos de prácticas de CRI aplicadas por los países.

Recuadro 2.1. Resumen de los Principios de Buenas Prácticas sobre Cooperación Regulatoria Internacional

Establecer la estrategia de CRI y su gobernanza

- Desarrollar una política/estrategia de CRI para el gobierno en su conjunto.
- Establecer un mecanismo de coordinación en el gobierno sobre las actividades de CRI para centralizar la información pertinente sobre las prácticas y actividades de CRI y crear un consenso y un lenguaje común.
- Crear un marco propicio para la CRI, es decir, concientizar sobre la CRI, aprovechar las plataformas de cooperación existentes, reducir los prejuicios contra la CRI y crear incentivos para los responsables de la elaboración de políticas y los reguladores.

Integrar la CRI en toda la elaboración de políticas a nivel nacional

- Reunir y confiar en los conocimientos y la experiencia internacionales

- Tener en cuenta los instrumentos internacionales existentes a elaborar la regulación y documentar los motivos para apartarse de ellos
- Evaluar los impactos más allá de las fronteras
- Comprometerse activamente con las partes interesadas extranjeras
- Incorporar la coherencia con los instrumentos internacionales como un principio clave que impulsa el proceso de revisión en la evaluación *ex post* y en las revisiones de inventario
- Evaluar las necesidades de cooperación *ex ante* para garantizar una aplicación adecuada y facilitar los procedimientos “reconocibles”

Cooperar a nivel internacional (bilateral, plurilateral y multilateral)

- Cooperar con otros países para promover el desarrollo y la difusión de buenas prácticas e innovaciones en materia de política regulatoria y gobernanza
- Contribuir a los foros internacionales que apoyan la cooperación regulatoria
- Utilizar el reconocimiento mutuo en conjunto con instrumentos internacionales
- Alinear las expectativas de CRI en varios instrumentos políticos, incluso en los acuerdos comerciales

Establecer la estrategia de CRI y su gobernanza

En muchos casos, una consideración más sistemática del entorno internacional en la elaboración de normas nacionales requiere un cambio significativo en la cultura regulatoria de los países. Dado el entorno dinámico e interconectado, este cambio consiste en comprender e incorporar una perspectiva “más allá de las fronteras” en la elaboración de normas y establecer una cooperación regulatoria transfronteriza relevante. Este cambio cultural requiere que se preste una atención especial al establecimiento de una estrategia gubernamental integral para la CRI y a su gobernanza, lo que incluye la revisión de la medida en que el actual entorno institucional, jurídico y normativo ofrece suficientes indicaciones, orientaciones e incentivos para la CRI. Vale la pena señalar que un marco regulatorio sólido, que incluya mecanismos eficaces de supervisión, es una condición *sine qua non* para que una jurisdicción establezca una CRI ambiciosa.

Desarrollar una política/estrategia de CRI para todo el gobierno

Una política de CRI puede definirse como una política/estrategia sistemática, a nivel nacional, que abarca a todo el gobierno, que promueve la cooperación regulatoria internacional, ya sea que se refleje en un documento estratégico amplio o en otro instrumento. Puede incorporar, pero va más allá de cualquier acuerdo específico establecido con socios clave o enfoque regional adoptado para promover la cooperación regulatoria. Esta política es una oportunidad para transmitir el liderazgo político y construir una visión y estrategia integral de la CRI con funciones y responsabilidades claramente definidas. También puede ayudar a establecer una definición sobre la CRI, para promover un entendimiento común en todo el gobierno. En última instancia, la política de CRI también es importante para garantizar que las prácticas de CRI de los responsables de la elaboración de políticas y los reguladores se integren en las prioridades estratégicas más amplias del gobierno. Ya que la CRI es un componente esencial de la calidad regulatoria, una política de CRI no requiere ser independiente y puede integrarse completamente en una política regulatoria más amplia. Los ejemplos de este tipo de políticas son todavía escasos. El Recuadro 2.2 presenta ejemplos de países seleccionados.

Recuadro 2.2. Ejemplos seleccionados de marcos estratégicos y políticos de todo el Gobierno para la CRI

La CRI está formalmente integrada en el marco general de política regulatoria de **Canadá**, la Directiva del Gabinete sobre Regulación (CDR). La CDR exige a los reguladores que evalúen las oportunidades de cooperación y armonización con otras jurisdicciones, tanto a nivel nacional como internacional, con el fin de reducir la carga regulatoria innecesaria para las empresas canadienses, manteniendo o mejorando al mismo tiempo la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los canadienses, además de proteger el medio ambiente.

La Secretaría del Consejo del Tesoro (TBS), órgano central de supervisión en Canadá, cuenta con un equipo de 16 empleados de tiempo completo encargados de apoyar y coordinar los esfuerzos para fomentar la cooperación regulatoria internacional y nacional. Este equipo trabaja con los reguladores para garantizar que cumplen sus obligaciones en virtud de la CDR y liderar la participación de Canadá en diferentes foros de cooperación regulatoria. La TBS también colabora estrechamente con Global Affairs Canada para negociar las disposiciones regulatorias de los acuerdos comerciales, incluidas las relacionadas con la CRI.

En **Nueva Zelanda**, las consideraciones sobre la CRI están integradas en documentos fundamentales, como las Expectativas del Gobierno sobre las Buenas Prácticas Regulatorias y la Estrategia de Gestión Regulatoria del Gobierno. La responsabilidad de supervisar y promover la consideración de la CRI es compartida por varios organismos: el organismo principal del Tesoro en materia de buenas prácticas regulatorias; el Ministerio de Negocios, Innovación y Empleo (MBIE), que asume el liderazgo en la promoción de la coherencia regulatoria internacional, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio, que actúa como asesor y negociador principal en materia de política comercial y asesora sobre el proceso de suscripción de tratados internacionales. Las tres autoridades se coordinan en diferentes áreas de la CRI: por ejemplo, en los capítulos transversales de BPR y de la cooperación reguladora en los ALC, representando a Nueva Zelanda en los foros internacionales de política regulatoria, y en la contribución a los estudios de evaluación comparativa de la regulación y el entorno regulatorio.

Fuentes: (OECD, 2018^[40]) (OECD, 2020^[13]).

Si bien el comercio es un fuerte impulsor de la CRI, una narrativa eficaz de la CRI debería ir más allá de los beneficios comerciales esperados. La CRI tiene importantes beneficios más amplios para los responsables de la elaboración de políticas, los reguladores y la sociedad en todos los ámbitos políticos, por ejemplo, aprendiendo de sus pares extranjeros o alineando los enfoques sobre los retos políticos comunes y transfronterizos para reforzar la eficacia de la regulación nacional en la consecución de sus objetivos políticos. La cooperación es también una piedra angular de la vigilancia eficaz del mercado y de la aplicación regulatoria. Con la creciente desmaterialización de los flujos que trascienden las fronteras, la cooperación regulatoria entre distintas jurisdicciones se está tornando fundamental para la identificación de comportamientos no conformes, la detección de productos y conductas peligrosas y sus recursos. Desde esta perspectiva, la CRI puede ayudar a alcanzar otros objetivos más amplios, en temas de seguridad, sociales y medioambientales.

La política/estrategia de la CRI debe basarse en evidencias y reconocer los principales impulsores, beneficios, costos y retos de la cooperación. Debe dar prioridad a los socios clave para la colaboración, teniendo en cuenta la “dependencia” del país respecto a otros países (en función de los sectores y/o ámbitos de políticas) y tener en cuenta los impulsores de la CRI y la economía política. Entre los impulsores típicos del CRI se encuentran la proximidad geográfica, la interdependencia económica, las

propiedades políticas y económicas de los socios potenciales (incluido la dimensión relativa) y su afinidad, la madurez y la proximidad del sistema regulatorio y la naturaleza de la regulación.

La política/estrategia de CRI debe tener en cuenta la variedad de enfoques de CRI. Los distintos enfoques de la CRI tienen diferentes costos y beneficios y pueden ser más o menos relevantes dependiendo del sector/área en cuestión. A medida que madura su experiencia con la CRI, los responsables de la elaboración de políticas deberían realizar una evaluación *ex ante* y *ex post* más sistemática de sus iniciativas de cooperación regulatoria. Deberían desarrollar una base de pruebas sobre los usos e impactos, apoyándose en la información recabada a través de las evaluaciones de impacto regulatorio, la evaluación *ex post* y los datos proporcionados por los foros internacionales. Esto ayudaría a los gobiernos a actualizar la política/estrategia de CRI a lo largo del tiempo basándose en evidencia.

La política/estrategia de la CRI también debería reconocer que un nivel de adopción unilateral de instrumentos internacionales o de otras jurisdicciones puede estar justificado en sectores o áreas políticas en las que un país ha acumulado menos conocimientos y experiencia o en las que la limitada actividad del país puede no justificar los recursos necesarios para desarrollar su propio enfoque. Optar por reconocer o mantener unilateralmente los requisitos regulatorios emitidos por las autoridades competentes de otras jurisdicciones también puede ser una opción flexible y rápida para los países que puede resultar especialmente útil durante una crisis para aumentar rápidamente la oferta y la disponibilidad de bienes y servicios. Esto ha demostrado ser un mecanismo importante en medio de la crisis del COVID-19 para facilitar el comercio de productos médicos y equipos de protección esenciales.

Establecer un mecanismo de coordinación en el gobierno sobre las actividades de la CRI para crear un consenso y un entendimiento común sobre la CRI y capitalizar la información pertinente sobre las prácticas y actividades de CRI

La CRI forma parte de la agenda de la política regulatoria y es un elemento importante de la calidad regulatoria. Sin embargo, implica un ambicioso replanteamiento de los procesos tradicionales de elaboración de normas a nivel nacional. Para garantizar que la CRI se entrelaza con el proceso regulatorio y contribuye de la mejor manera posible a los objetivos estratégicos nacionales, el diseño y el establecimiento de una estrategia de CRI requiere el compromiso de los órganos de supervisión regulatoria, aunque su implementación exitosa es un esfuerzo de todo el gobierno que involucra a diferentes actores. También requiere un cambio significativo en la cultura administrativa. Por ello, debe haber personal dedicado y fuertemente vinculado a la agenda de política regulatoria con recursos e influencia suficientes para garantizar la máxima integración en las prácticas de elaboración de normas de los departamentos y reguladores (Recuadro 2.2).

Debe haber una política de CRI supervisada, al menos en su dimensión de calidad regulatoria, por los órganos y capacidades de supervisión regulatoria establecidos de acuerdo con la Recomendación de 2012. Estos órganos tienen un papel fundamental para garantizar la integración de las consideraciones relativas a la CRI en las prácticas de elaboración de normas, en el desarrollo de las directrices relevantes y en su control sistemático durante la labor de escrutinio.

Para garantizar que los países desarrollen una política y una estrategia de CRI de acuerdo con los afectados (comunidad de elaboración de políticas específicas del país, reguladores, empresas, comunidades afectadas, etc.), y en línea con los principios básicos de la política regulatoria, la unidad de supervisión debería destacar en cualquier directriz de CRI la importancia de la transparencia, como la publicación sistemática de los documentos de CRI, y promover una amplia consulta sobre la estrategia general de CRI o sus componentes. La disponibilidad pública de la política/estrategia de CRI puede ayudar a los gobiernos a garantizar la transparencia y la rendición de cuentas sobre los esfuerzos de cooperación internacional.

La implementación exitosa de una política/estrategia de CRI es un esfuerzo compartido por todo el gobierno. La entidad responsable de la estrategia de CRI debe promoverla activamente en todo el gobierno y garantizar los vínculos adecuados con otras políticas e iniciativas relacionadas en el gobierno (por ejemplo, la política comercial y la política exterior). Normalmente, los Ministerios de Asuntos Exteriores y las embajadas en el extranjero desempeñan un papel para facilitar la CRI brindando acceso a redes, partes interesadas e información, y a menudo coordinando la participación en organismos internacionales.

Crear un marco propicio para la CRI, es decir, concientizar sobre la CRI, aprovechar las plataformas de cooperación existentes, reducir los prejuicios contra la CRI y crear incentivos para los responsables de la elaboración de políticas y los reguladores.

Los documentos jurídicos y políticos existentes y las directrices sobre política regulatoria pueden generar obstáculos para que los reguladores consideren de forma más sistemática el entorno internacional y participen en una CRI fructífera. La actualización de estos documentos puede ayudar a eliminar algunos de los sesgos involuntarios, incorporar un mayor incentivo para la CRI y reducir los impedimentos legales e institucionales para la cooperación. Por ejemplo, en 2018, Canadá introdujo reformas a la Ley de Reducción de la Burocracia [*Red Tape Reduction Act*] para permitir a los reguladores contabilizar las reducciones de la carga administrativa para las empresas que se produzcan en otras jurisdicciones como parte de su mecanismo “uno por uno”, siempre que sean el resultado de un plan de trabajo en el marco de una de las tres mesas de cooperación regulatoria formal de Canadá.

Además, la orientación para los reguladores debería incorporar elementos de CRI y guiar a los reguladores sobre cómo integrar la CRI en las herramientas de gestión regulatoria (véase más adelante). Por ejemplo, esas directrices podrían aclarar el estándar de las pruebas internacionales que deben utilizarse en el proceso de la MIR y ayudar a los reguladores a identificar los instrumentos internacionales aplicables. Si bien dicho estándar aún está por desarrollarse y podría ser objeto de nuevos trabajos de la OCDE, la información pertinente que deben recopilar los reguladores incluye datos de otras jurisdicciones y foros internacionales sobre los retos que pretenden abordar (es decir, patrones, evolución en el tiempo, impactos en diversas poblaciones, entre otros), y sobre las políticas, su uso y sus impactos en otras jurisdicciones. Existe una amplia gama de fuentes de información a las que se puede recurrir, incluidos los datos oficiales de los gobiernos, las organizaciones internacionales y los trabajos académicos revisados por pares.

Los reguladores de los distintos niveles de gobierno son quienes mejor conocen los mecanismos de cooperación existentes en su propia área. No obstante, existe la oportunidad de que los niveles nacionales apoyen y aprovechen los foros de reguladores existentes y construyan una comunidad de prácticas de CRI y otros temas de política regulatoria, concienticen sobre las herramientas de CRI e identifiquen las necesidades de capacitación cuando sea pertinente (Recuadro 2.3).

Recuadro 2.3. Comunidades de prácticas regulatorias

La Comunidad de Reguladores Federales (CFR) de **Canadá** es una asociación de organizaciones regulatorias canadienses a nivel federal cuyo objetivo es facilitar el desarrollo profesional, la colaboración y el avance del campo de la regulación. La comunidad atiende a unos 40 000 profesionales de la regulación que apoyan el ciclo de vida de la regulación en Canadá. La comunidad está gobernada por un Viceministro Líder, dos Viceministros Co-Líderes y representantes de cada uno de los departamentos y agencias que proporcionan apoyo financiero a la comunidad, responsables de señalar la dirección y las áreas de enfoque para la comunidad en conjunto con la Oficina del CFR. El CFR cuenta con un sistema de reconocimientos que incentiva la CRI a través de

una categoría específica a la Excelencia en la Cooperación y Colaboración Regulatoria. Este es un reconocimiento a una iniciativa regulatoria que haya demostrado su éxito a través de un esfuerzo de colaboración o cooperación con otra organización y/o jurisdicción.

La Iniciativa para la Práctica Regulatoria Gubernamental de **Nueva Zelanda** (G-REG) es una red de organismos reguladores del gobierno central y local creada para liderar y contribuir a las iniciativas de prácticas regulatorias. La G-REG se enfoca en el desarrollo de la capacidad de las personas, la capacidad organizativa y la construcción de una comunidad profesional de reguladores. Es una red para todos los reguladores del sector público, ya sea en la administración central o local.

La Cátedra de Práctica Regulatoria permite difundir las mejores prácticas y conocimientos internacionales en materia de regulación a la G-REG y a la comunidad regulatoria en general (a través de blogs, seminarios y conferencistas invitados), de modo que Nueva Zelanda pueda aprender del resto del mundo. El marco de aprendizaje entre pares de la G-REG incorpora un elemento internacional al centrarse, entre otras cosas, en la necesidad de minimizar las posibles repercusiones negativas involuntarias de las actividades regulatorias en las entidades reguladas o en las industrias proveedoras y cadenas de suministro afectadas, que a menudo son internacionales o regionales.

Fuentes: (OECD, 2018^[40]) (OECD, 2020^[41]).

Integrar la CRI en toda la elaboración de políticas a nivel nacional

La CRI tiene implicaciones importantes para las actividades de los reguladores y de sus organismos de supervisión. Requiere un cambio en la cultura regulatoria hacia una mayor consideración del entorno internacional en el proceso de elaboración de normas. Esto implica la revisión y consideración más sistemática de los marcos regulatorios extranjeros e internacionales de relevancia al regular y la evaluación de la forma en que las medidas regulatorias impactan y encajan en la gestión transfronteriza más amplia del asunto a tratar. Es necesario tener en cuenta la CRI en todas las fases del ciclo de elaboración de normas, desde la iniciativa de leyes y reglamentos hasta su implementación, evaluación y revisión. Desde esta perspectiva, las herramientas de gestión regulatoria (Manifestación de Impacto Regulatorio, involucramiento de las partes interesadas y revisiones *ex post* de la regulación) constituyen importantes puntos de entrada en el proceso de elaboración de normas para tener en cuenta el entorno internacional en el desarrollo y la revisión de leyes y reglamentos.

Reunir y basarse en los conocimientos y la experiencia internacionales

Por lo menos, los gobiernos deben actuar de acuerdo con las obligaciones que les imponen los tratados internacionales, lo que implica una coordinación adecuada entre los gobiernos y una base de información clara sobre dichos compromisos.

Al elaborar leyes y reglamentos, los responsables de la elaboración de políticas y los reguladores deben reunir pruebas y conocimientos que pueden ir más allá de su propia jurisdicción. Es raro que surja una nueva cuestión sin que ninguna otra jurisdicción y organismo internacional haya tenido que ocuparse de ella. Recopilar información sobre la incidencia del tema en cuestión y los enfoques adoptados por otros puede ayudar a construir el conjunto de pruebas sobre el asunto, identificar una mayor variedad de opciones de acción y desarrollar la narrativa en torno a la medida elegida. Esto puede hacerse como parte de la práctica rutinaria de recopilación de información durante las MIR *ex ante* y las evaluaciones *ex post*. También puede hacerse mediante la participación de expertos relevantes, así como representantes y profesionales de los sectores público y privado de todo el mundo, complementando la participación tradicional de las partes interesadas (véase más adelante). Por ejemplo, el 11º Plan de Desarrollo de Turquía (2019-2023) incluye una sección sobre la Capacidad Nacional para la Cooperación Internacional que requiere intercambios con expertos de otros países para la preparación de la legislación que se ocupa de regular las cuestiones financieras y técnicas (Presidency of the Republic of Turkey, 2019^[42]).

Tener en cuenta los instrumentos internacionales existentes al elaborar la regulación y documentar los motivos para apartarse de ellos

Los instrumentos normativos internacionales suelen ser el resultado de una importante recopilación de pruebas y de la creación de un consenso (incluso científico). Su uso en la legislación nacional brinda un fuerte impulso para la coherencia regulatoria a nivel internacional, reduciendo así las oportunidades de arbitraje y los costos para las entidades reguladas por tener que cumplir con diversos requisitos. Los instrumentos vinculantes deben plasmarse en las leyes y reglamentos nacionales conforme al proceso establecido a tal efecto. En cuanto a los instrumentos no vinculantes, deben tenerse en cuenta y, cuando las circunstancias específicas requieran apartarse de ellos, debe justificarse con pruebas. Algunos ejemplos de requisitos nacionales para considerar los instrumentos internacionales se presentan en el Recuadro 2.4. Las herramientas tradicionales de gestión regulatoria, como la MIR o la participación de los interesados, pueden ayudar a evaluar los beneficios y los costos de adoptar un enfoque unilateral en vez de confiar en una solución internacional existente.

El principio de uso de las normas internacionales relevantes ya está fuertemente arraigado en los acuerdos MSF y OTC de la OMC desde la perspectiva del impacto comercial. De hecho, el uso de normas técnicas internacionales es especialmente relevante en el desarrollo de normas nacionales, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad (a veces denominados STRACAP) para facilitar el comercio. No obstante, el uso de los instrumentos internacionales pertinentes merece extenderse más allá del ámbito de las normas técnicas y aplicarse de forma más amplia. En efecto, en ámbitos no relacionados directamente con el comercio, el uso de instrumentos internacionales en la toma de decisiones y la armonización de los enfoques internacionales permiten evitar comportamientos de parasitismo y limitar los costos para las empresas y los ciudadanos, como suele ocurrir en el ámbito fiscal o de la corrupción. Este principio es válido para todas las jurisdicciones, pero es particularmente cierto para aquellas que han contribuido directamente al desarrollo de tales instrumentos.

Para obtener los máximos beneficios en materia de interoperabilidad, la incorporación por referencia de los instrumentos internacionales¹ debería ser la opción preferida cuando sea legalmente factible. Sin embargo, su uso limitado hasta ahora puede reflejar la percepción de la falta de adecuación de los instrumentos internacionales a las situaciones específicas de cada país y la escasa confianza de los reguladores nacionales en que estos instrumentos puedan (sin ser alterados) ayudarles a alcanzar sus objetivos políticos. De ahí que este principio vaya de la mano de la necesidad de que los responsables de la elaboración de políticas y los reguladores participen activamente en los foros internacionales en los que se están desarrollando dichos instrumentos (véase más adelante).

El *Panorama de la Política Regulatoria* de 2018 destaca la importancia de facilitar el acceso a los instrumentos internacionales aplicables, sean o no jurídicamente vinculantes, a través de bases de datos centralizadas (por sector/áreas políticas u otros) (OECD, 2018_[12]).

Recuadro 2.4. Integrar los instrumentos internacionales en la regulación nacional

En **Australia**, existe una exigencia intersectorial de considerar “la coherencia con las obligaciones internacionales de Australia y las normas y prácticas internacionales aceptadas que sean relevantes” (Reglamento de Buenas Prácticas del COAG). Siempre que sea posible, se exige que las medidas o normas regulatorias sean compatibles con las normas o prácticas internacionales pertinentes o internacionalmente aceptadas, a fin de minimizar los impedimentos al comercio. Si una opción regulatoria implica el establecimiento o la modificación de normas en ámbitos en los que ya se aplican normas internacionales, el proponente debe documentar si las normas propuestas difieren de la norma internacional (y por qué).

México cuenta con varias disposiciones que fomentan la adopción de normas internacionales, sobre todo en lo que respecta a los reglamentos y normas técnicas. Si no existen normas internacionales, se fomenta la consideración de normas extranjeras, en particular las normas de dos importantes socios comerciales, Estados Unidos y la UE. Para apoyar a los reguladores en esta obligación, se ha elaborado un documento de orientación sobre cómo integrar las normas internacionales en los reglamentos técnicos o normas nacionales, además de que en la obligación legal se enumeran algunos ejemplos de normas internacionales y extranjeras.

Las Expectativas del Gobierno para Buenas Prácticas Regulatorias de **Nueva Zelanda** se aplican a todos los sistemas de regulación de Nueva Zelanda y, por tanto, a todo tipo de medidas y agentes regulatorios. En ellas, se establece que “el Gobierno considera que es más probable obtener resultados duraderos y de valor real para los neozelandeses cuando un sistema regulatorio... es coherente con las normas y prácticas internacionales relevantes para maximizar los beneficios del comercio y de los flujos transfronterizos de personas, capitales e ideas (excepto cuando esto ponga en riesgo objetivos y valores nacionales importantes)”. Se espera que las agencias regulatorias lleven a cabo “un análisis sistemático del impacto y del riesgo, que incluya la evaluación de opciones políticas alternativas, legislativas y no legislativas, y de la forma en que el cambio propuesto podría interactuar o alinearse con los requisitos nacionales e internacionales existentes dentro de este sistema regulatorio o de otros relacionados”.

En **Estados Unidos**, la directriz de la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) sobre el uso de normas de consenso voluntario establece que “con el fin de promover el comercio e implementar las disposiciones de los acuerdos de los tratados internacionales, su organismo debe considerar las normas internacionales en las adquisiciones y aplicaciones regulatorias”. Además, la Orden Ejecutiva 13609 sobre el Fomento de la Cooperación Internacional Regulatoria establece que los organismos deberán, “para las regulaciones significativas que el organismo identifique como de importante impacto internacional, considerar, en la medida en que sea factible, apropiada y coherente con la ley, cualquier enfoque regulatorio de un gobierno extranjero que Estados Unidos haya acordado considerar en el marco de un plan de trabajo del consejo de cooperación regulatoria”. El alcance de este requisito se limita a los planes de trabajo sectoriales que Estados Unidos ha acordado en los Consejos de Cooperación Regulatoria.

Fuente: (OECD, 2018_[40]) (OECD, 2020_[41]).

Evaluar los impactos más allá de las fronteras

Como mínimo, los gobiernos deben asegurarse de que su elaboración de normas tome en cuenta las posibles repercusiones en las partes que se encuentran fuera de las fronteras nacionales. El proceso de Evaluación de Impacto Regulatorio ofrece la oportunidad de hacerlo, en particular a través de la evaluación de los impactos comerciales y de los impactos en las jurisdicciones extranjeras. Pero aunque los países han empezado a contabilizar los impactos comerciales de sus normas (Recuadro 2.5), la consideración más amplia de los impactos de su acción regulatoria más allá de sus propias fronteras (y, por tanto, potencialmente de los efectos de segunda ronda) sigue siendo limitada. Para que se aplique eficazmente, este principio va unido a la necesidad de ofrecer oportunidades de consulta con los socios externos sobre el desarrollo de la regulación (véase más adelante).

Recuadro 2.5. Análisis del impacto comercial a través de los procedimientos de la Manifestación de Impacto Regulatorio

- **Revisión de la Cooperación Regulatoria Internacional de México** (OECD, 2018^[40]): México introdujo un filtro comercial en el proceso de la MIR que brinda la oportunidad de evaluar los impactos en las exportaciones e importaciones de una medida regulatoria y desencadena la participación de la Secretaría de Comercio para la notificación a la OMC. A través de nueve preguntas detalladas, este filtro comercial permite a los reguladores identificar los posibles impactos comerciales de los proyectos de regulación. Si se encuentra un impacto de este tipo, se lleva a cabo una MIR específica sobre el comercio y el proyecto de medida se notifica a la OMC, abriendo así la posibilidad de recabar comentarios sobre la medida de otros miembros de la OMC y potencialmente de las partes interesadas en la misma.
- **Revisión de la Cooperación Regulatoria Internacional del Reino Unido** (OECD, 2020^[13]): el Reino Unido introdujo una nueva plantilla de MIR en 2018, que incluye una nueva pregunta relacionada con los impactos de las regulaciones del Reino Unido en el comercio internacional y la inversión (la pregunta es: *¿Esta medida podría impactar el comercio y la inversión? Sí/No*). Este nuevo modelo se puso a prueba en 2019. Con base en la primera serie de respuestas a este modelo, el Departamento de Comercio Internacional del Reino Unido, el Ejecutivo de Mejora de la Regulación y el Comité de Política Regulatoria están trabajando juntos sobre cómo perfeccionar las metodologías para apoyar a los departamentos en la medición de los impactos comerciales de sus proyectos de medidas.

Fuente: (OECD, 2018^[40]) (OECD, 2020^[41]).

Comprometerse activamente con las partes interesadas extranjeras

La participación de los actores extranjeros interesados en los procesos regulatorios –como parte integral de la participación regular de las partes interesadas, más comúnmente centrada en los actores nacionales– puede ayudar a concientizar sobre los enfoques regulatorios en otras jurisdicciones y aportar información sobre las consecuencias de la aplicación de las opciones regulatorias seleccionadas, incluyendo sus impactos en el comercio y los efectos prácticos de mantener los mismos o diferentes enfoques regulatorios. En la práctica, es necesario, aunque no suficiente, basarse en procesos de participación abiertos y no discriminatorios a nivel nacional, por ejemplo, a través de plataformas de internet de acceso libre y accesible para todos. Los países deben hacer un esfuerzo adicional para involucrar a las partes interesadas extranjeras; esto puede adoptar la forma de una comunicación específica a través de plataformas empresariales o cámaras de comercio.

La notificación obligatoria de los proyectos de regulación a los foros internacionales constituye un medio importante para alertar a las partes interesadas extranjeras y obtener sus aportaciones. Los Acuerdos OTC y MSF de la OMC ofrecen esta oportunidad a través de la autoridad única del gobierno central responsable de las notificaciones (OECD/WTO, 2019^[33]). Sin embargo, existen otros procesos de notificación en diversos sectores y plataformas regionales, como por ejemplo las obligaciones de notificación de las evaluaciones de impacto ambiental en virtud del Convenio de la CEPE sobre la evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo (Convenio de Espoo) (OECD, 2020^[37]). Estos procesos de notificación pueden ser un complemento útil de los mecanismos establecidos por los organismos reguladores de supervisión y deben alimentar y trabajar en sincronía con esos mecanismos

Incorporar la coherencia con los instrumentos internacionales como un principio clave que impulsa el proceso de revisión en la evaluación ex post y en las revisiones de inventario

El alcance total de los impactos de una medida regulatoria sólo se conoce después de su implementación. Por lo tanto, la evaluación *ex post* ofrece una oportunidad crucial para identificar las divergencias de la regulación con los marcos internacionales, así como sus impactos comerciales y otros potenciales. La evaluación y las revisiones del inventario regulatorio pueden utilizarse de forma más sistemática para esquematizar el estado de los conocimientos internacionales sobre el área regulada y hacer un balance de los nuevos enfoques adoptados por otras jurisdicciones que puedan haber tenido éxito. Debería analizar los costos (y los beneficios) de desviarse de la práctica internacional si tal elección se hiciera *ex ante* e identificar las divergencias no intencionadas (en el diseño y la aplicación) que puedan ser fuente de fricciones (Recuadro 2.6).

Dada la relevancia potencial de los resultados de dicha evaluación *ex post* para otras jurisdicciones y la comunidad internacional, los resultados de la evaluación *ex post* deberían hacerse públicos y estar disponibles para los socios relevantes y los foros internacionales en la medida de lo posible.

Recuadro 2.6. Evaluaciones y revisiones del inventario como oportunidades para identificar divergencias a nivel internacional y reunir nueva información

En la versión actualizada de la Directiva de Regulación de **Canadá**, los reguladores deben, como parte de las revisiones del inventario regulatorio, identificar nuevas oportunidades para reducir las cargas regulatorias de las partes interesadas a través de actividades de cooperación regulatoria

En **Nueva Zelanda**, se espera que las agencias regulatorias “revisen periódicamente otros sistemas regulatorios similares, en Nueva Zelanda y en otras jurisdicciones, en busca de posibles tendencias, amenazas, vínculos, oportunidades de armonización, economías de escala y alcance, así como ejemplos de innovación y buenas prácticas”.

Fuente: (OECD, 2018_[40]) (OECD, 2020_[41]).

Evaluar ex ante las necesidades de cooperación para garantizar una aplicación adecuada y agilizar los procedimientos “reconocibles”

Dadas las repercusiones de la digitalización y la fragmentación de las cadenas de valor, es probable que la aplicación adecuada de cualquier norma requiera la coordinación con jurisdicciones extranjeras, ya sea para recopilar información pertinente sobre la estructura del mercado o para resolver casos o encontrar soluciones cuando la autoridad o el mecanismo de aplicación se encuentra fuera de la jurisdicción. Estas necesidades de cooperación en materia de aplicación se calculan y prevén mejor en una fase temprana del proceso de elaboración de las regulaciones, a fin de evitar lagunas en la aplicabilidad de las mismas. En términos más generales, la cooperación en materia de aplicación de la ley puede facilitarse garantizando que los reguladores dispongan de las herramientas / la autoridad legal adecuadas para cooperar y tomar medidas previstas en su legislación nacional (OECD, Forthcoming_[31]).

Los procedimientos de evaluación de la conformidad permiten a las empresas demostrar el cumplimiento de los requisitos reglamentarios. Cuando son la base de los mecanismos de reconocimiento mutuo y equivalencia, son un elemento clave para facilitar el comercio internacional y brindar confianza en que los bienes y servicios comercializados son adecuados para su finalidad. Sin embargo, cuando son diferentes y no se reconocen en los distintos países, pueden añadir costos sustanciales a los comerciantes y limitar

el flujo de productos de calidad. Mejorar su calidad a nivel nacional y facilitar el reconocimiento de los procedimientos de evaluación de la conformidad de los socios de confianza puede ayudar a los reguladores a reducir su carga a nivel nacional y limitar los costos de cumplimiento para las entidades reguladas.

Cooperar a nivel internacional (bilateral, plurilateral y multilateral)

Las acciones unilaterales de los países para incorporar una mayor consideración del entorno internacional en la elaboración de normas y mapas nacionales y garantizar una mayor coherencia con los marcos internacionales pertinentes constituyen elementos esenciales de la CRI. Ayudan a evitar las divergencias regulatorias innecesarias mediante una elaboración de normas mejor informada y fomentan el conocimiento mutuo y la confianza necesaria entre jurisdicciones. Sin embargo, se necesitan formas más sólidas de enfoques de cooperación bilateral, regional o internacional (que ya existen de hecho) para sentar las bases de una colaboración institucionalizada y continua y de una mayor coherencia en materia regulatoria. Las modalidades de cooperación internacional dependerán del sistema jurídico y administrativo y de la ubicación geográfica del país, así como del sector o ámbito político que se considere.

Cooperar con otros países para promover el desarrollo y la difusión de buenas prácticas e innovaciones en materia de política regulatoria y gobernanza

Las buenas prácticas regulatorias son los cimientos de instituciones y marcos regulatorios confiables. También son los elementos esenciales de enfoques y mecanismos de cooperación regulatoria más fuertes. Los países deben seguir cooperando dentro de la OCDE y otros marcos relevantes a nivel mundial para promover el conocimiento y la comprensión de las buenas prácticas regulatorias, establecer un lenguaje común sobre los términos y conceptos clave de la política regulatoria, así como fortalecer la confianza necesaria entre jurisdicciones para contar con formas más sólidas de CRI. La cooperación internacional en materia de buenas prácticas regulatorias puede ser una oportunidad para que los gobiernos aprendan de las experiencias de los demás y desarrollen la capacidad de otros países con marcos menos desarrollados de buenas prácticas regulatorias.

Contribuir a los foros internacionales que apoyan la cooperación regulatoria

Se motiva a los gobiernos a que participen abiertamente en organismos internacionales en los que se discuta la ciencia, se compartan prácticas y se desarrollan enfoques comunes e instrumentos internacionales. Suelen estar basados en el consenso y ofrecen la oportunidad tanto de recopilar pruebas y conocimientos sobre cuestiones de interés común, como de influir en la elaboración de reglas internacionales. Desde esta perspectiva, puede ser útil que los países elaboren un esquema exhaustivo de todos los organismos internacionales a los que contribuyen. Cuando los recursos sean limitados, compartir entre países con ideas afines la carga de la participación activa puede ayudar a resolver los problemas de capacidad. Como mínimo, la vigilancia continua de la actividad normativa de los organismos internacionales ayudará a identificar cuando se planteen cuestiones relevantes para una jurisdicción específica.

Más allá de la participación activa en el trabajo técnico de los organismos internacionales, los países podrían apoyar aún más el uso de buenas prácticas regulatorias a nivel internacional. A través de su pertenencia o participación en los comités técnicos, las jurisdicciones nacionales tienen un papel que desempeñar en el envío de mensajes coherentes y en el trabajo en favor del desarrollo de normas más transparentes, basadas en pruebas, coordinadas y no más gravosas de lo necesario para lograr objetivos políticos legítimos. En particular, pueden apoyar una mayor participación de una amplia variedad de partes interesadas (tanto nacionales como internacionales) en la actividad normativa de los organismos internacionales, una mayor evaluación *ex ante* y *ex post* de los instrumentos internacionales, además de

una mayor aplicación y coordinación de las normas conjuntas. El trabajo del Partenariado de Organizaciones Internacionales para la Elaboración Eficaz de las Reglas Internacionales, encabezada por el CPR, pretende ofrecer una base de referencia única sobre las medidas prácticas que las organizaciones internacionales pueden adoptar en este sentido (OECD, 2021 forthcoming^[43]).

El *Panorama de Política Regulatoria* de 2018 identifica una desconexión entre los procesos de elaboración de normas nacionales e internacionales, lo que genera ineficiencias. Un mejor uso de los instrumentos de gestión regulatoria a nivel nacional e internacional puede ayudar a evitar esta desconexión. Por ejemplo, un mayor seguimiento y una evaluación más constante de la aplicación de los instrumentos internacionales a nivel nacional ayudaría a justificar su uso y a informar a los reguladores nacionales de sus efectos previstos y reales. También contribuiría a la revisión de los instrumentos internacionales si los resultados de la evaluación se compartieran de forma más sistemática entre los distintos niveles de gobierno.

Utilizar el reconocimiento mutuo en combinación con instrumentos internacionales

En los ámbitos en los que la armonización regulatoria puede no ser necesaria y se reconoce que varios enfoques regulatorios pueden alcanzar objetivos similares, el reconocimiento mutuo (o incluso unilateral) de las normas de otra jurisdicción, los procedimientos de evaluación de la conformidad o los resultados de la aplicación pueden evitar costos indebidos para las empresas y la obstrucción de la aplicación. Sin embargo, la experiencia demuestra que este reconocimiento es más fácil de conseguir entre países con ideas afines, y que resulta menos costoso y se ve facilitado por la coherencia y la convergencia de las normas subyacentes.

Alinear las expectativas de CRI en varios instrumentos de políticas, incluidos los acuerdos comerciales

Los acuerdos comerciales se utilizan cada vez más como mecanismo para promover consideraciones sobre la calidad y la cooperación regulatorias. Más recientemente, varios acuerdos contienen capítulos independientes centrados en las BPR, la CRI o ambas. Estos capítulos pueden representar un importante compromiso político y ser útiles para promover la comprensión y el uso común de la cooperación regulatoria y las herramientas de gestión regulatoria en todas las jurisdicciones.

Sin embargo, es importante que se respete la coherencia con los compromisos internacionales de los países en el mismo ámbito, en particular la Recomendación de 2012 y la Lista de comprobación de APEC-OCDE. En los casos en que estos capítulos independientes creen organismos permanentes especiales para supervisar la aplicación de estos capítulos y/o promover la cooperación en materia regulatoria, los países deben asegurarse de que cumplen eficaz y eficientemente su propósito, evitando la duplicación con otros organismos o el riesgo de fatiga de la cooperación. En particular, estos organismos deben ofrecer la oportunidad de reunir a los actores críticos que trabajan en la mejora de la eficacia regulatoria en las comunidades políticas de cada país. Un ejemplo es el CETA (Recuadro 2.7).

Recuadro 2.7. El Acuerdo Económico y Comercial Global Unión Europea - Canadá (CETA)

El CETA, en vigor de forma provisional desde septiembre de 2017, incluye un mecanismo para desarrollar la cooperación reglamentaria voluntaria entre las Partes, denominado Foro de Cooperación Regulatoria (FCR). La cooperación en el marco del FCR es voluntaria y está impulsada por la voluntad de las Partes de identificar áreas de trabajo común, sin perjuicio de su capacidad para seguir desarrollando sus propias iniciativas regulatorias, legislativas y políticas.

El FCR facilita la cooperación regulatoria entre las Partes a través de sus siguientes funciones:

- Brindar un foro para debatir cuestiones de política regulatoria de interés mutuo que las Partes hayan identificado a través de, entre otros, consultas con las partes interesadas;
- Ayudar a los distintos reguladores a identificar posibles socios para las actividades de cooperación;
- Examinar las iniciativas regulatorias, en curso o previstas, que una Parte considere que pueden ofrecer un potencial para la cooperación;
- Fomentar el desarrollo de actividades de cooperación bilateral y, con base en la información obtenida de los departamentos y agencias regulatorias, revisar los avances y logros y compartir las mejores prácticas de las iniciativas de cooperación regulatoria en sectores específicos.

El FCR está copresidido por funcionarios de la UE y de Canadá que supervisan la cooperación comercial y regulatoria bilateral. Aunque el FCR se crea como parte del CETA, también comprende actividades de cooperación que no están directamente relacionadas con el comercio entre las Partes y que tienen por objeto mejorar la eficiencia administrativa y/o abordar a nivel bilateral cuestiones políticas que trascienden las fronteras nacionales o continentales. Los reguladores individuales que cooperan en el marco del FCR abarcan ámbitos como la protección de los consumidores, la salud pública, la economía digital o el bienestar de los animales.

Para informar sobre sus actividades de cooperación regulatoria, ambas Partes llevaron a cabo consultas en 2018 con el fin de recoger las opiniones de las partes interesadas europeas y canadienses sobre posibles temas en los que los reguladores de la UE y de Canadá podrían cooperar de manera significativa. Con base en ello, en la primera reunión del FCR, celebrada en diciembre de 2018, se identificaron cinco ámbitos de cooperación: i) ciberseguridad e internet de las cosas; ii) bienestar animal transporte de animales; iii) repetición de ensayos de productos similares a los cosméticos; iv) cooperación en materia de inspecciones farmacéuticas en terceros países; y v) intercambio de información sobre la seguridad de los productos de consumo; además de que se adoptó un plan de trabajo.

Fuente: (Kauffmann and Saffirio, 2020 (forthcoming)^[39]).

Nota

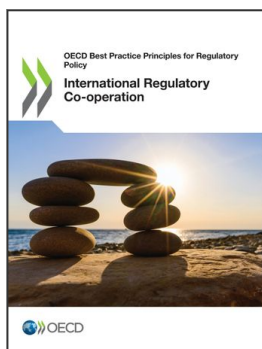
¹ La incorporación por referencia se refiere a la incorporación de instrumentos internacionales en los instrumentos nacionales mediante una referencia a uno o más instrumentos internacionales, o la sustitución de todo el texto en la redacción de un código o reglamento (OECD, 2013^[4]).

Referencias

Kauffmann, C. and C. Saffirio (2020 (forthcoming)), “GRP and IRC approaches in trade agreements: An historical perspective and a stocktaking of recent chapters and provision”, *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. forthcoming, OECD, Paris. [10]

OECD (2020), *Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/09be52f0-en>. [2]

- OECD (2020), *Review of International Regulatory Co-operation of the United Kingdom*, [3]
<https://doi.org/10.1787/09be52f0-en>.
- OECD (2020), *Study of International Regulatory Co-operation (IRC) Arrangements for Air Quality: The Cases of the Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, the Canada-United States Air Quality Agreement, and Co-operation in North East Asia*, OECD Publishing, Paris, [7]
<https://doi.org/10.1787/dc34d5e3-en> (accessed on 12 February 2020).
- OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, [5]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264303072-en>.
- OECD (2018), *Review of International Regulatory Co-operation of Mexico*, OECD Publishing, Paris, [1]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264305748-en>.
- OECD (2017), “Trade Costs in Regulatory Cooperation: Findings from Case Studies”, [12]
[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP\(2016\)17/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=TAD/TC/WP(2016)17/FINAL&docLanguage=En).
- OECD (2013), *International Regulatory Co-operation: Addressing Global Challenges*, OECD Publishing, Paris, [11]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264200463-en>.
- OECD (2021 forthcoming), “Compendium of International Organisations’ Practices for Effective International Rulemaking”. [9]
- OECD (Forthcoming), *Implementation Toolkit on Legislative Actions for Consumer Protection Enforcement Co-operation*. [8]
- 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, [6]
<https://dx.doi.org/10.1787/ad3c655f-en>.
- Presidency of the Republic of Turkey (2019), *Eleventh Development Plan (2019-2023)*, [4]
https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/03/On_BirinciPLan_ingilizce_SonBaski.pdf
 (accessed on 23 March 2021).



From:
International Regulatory Co-operation

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/5b28b589-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), “Principios de buenas prácticas de cooperación regulatoria internacional”, in *International Regulatory Co-operation*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/fff708d5-es>

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.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.