
Organismos internacionales y gestión de crisis. Aportaciones de la teoría de la organización y el análisis institucional

Recibido: 27 de junio 2022 Aceptado: 22 noviembre 2022

Jorge E. Culebro Moreno¹

RESUMEN

El propósito del artículo consiste en analizar el papel de las organizaciones internacionales en el contexto de la gestión de crisis, y en particular durante la crisis generada por el brote de COVID-19 en el mundo. Lo anterior se llevará a cabo a partir de las contribuciones de la teoría de la organización y el análisis institucional a la literatura sobre gestión de crisis. Además, se realizará un estudio exploratorio comparativo de dos organizaciones intergubernamentales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la Organización Mundial de la Salud. El artículo concluye resaltando la necesidad del empleo de este tipo de enfoques para comprender mejor el papel de las organizaciones internacionales en contextos de crisis.

Palabras clave

Gestión de crisis, teoría de la organización, organizaciones internacionales, COVID-19.

Abstract

The purpose of the article is to analyze the role of international organizations in the context of crisis management and in particular during the crisis generated by the outbreak of COVID-19 in the world. The foregoing will be carried out based on the contributions of organization theory and institutional analysis to the literature on crisis management. In addition, a comparative exploratory study of two intergovernmental organizations, the Organization for Economic Cooperation and Development and the World Health Organization, will be carried out. The article concludes by highlighting the need to use this type of approach to better understand the role of international organizations in crisis contexts.

Key words

Crisis management, organization theory, international organizations, COVID-19

¹ Profesor investigador en el Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa, nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0002-1200-4469, email: jcmoreno@cua.uam.mx

Introducción

Desde el inicio de la pandemia de COVID-19 diversos países han implementado un conjunto de respuestas para disminuir su impacto, algunos gobiernos, por ejemplo, anunciaron desde medidas de confinamiento hasta la puesta en marcha de diversos apoyos económicos a sectores que fueron más afectados (Migone, 2020). Además, de acuerdo a las características político administrativas de cada país, este tipo de respuestas también se han llevado a cabo de forma divergente por gobiernos subnacionales frente al gobierno central o federal, o bien se han llegado a convertir en lecciones para otros Estados que buscan implementar políticas para mitigar el impacto de la pandemia (Migone 2020). A partir de los estudios que se han hecho sobre las experiencias de estos países, gran parte de la literatura se ha orientado hacia los análisis comparativos tanto de experiencias exitosas como de aquellos países en los cuales la pandemia ha afectado con mayor intensidad (Greer, et al, 2020).

Por otro lado, en las últimas décadas ha existido no sólo un aumento considerable de los organismos internacionales y otros actores en la escena mundial, sino también su influencia en las políticas nacionales ha sido cada vez más importante y compleja. En algunas ocasiones pueden llegar a ser mediadores en los procesos de difusión y/o transferencia de políticas públicas (Dobbin et al 2007), y también como parte de las llamadas comunidades epistémicas construyen mecanismos de aprendizaje y adaptación, alrededor de las cuales el conocimiento y la información es compartida entre sus integrantes (Dunlop, 2009). En este contexto de transformación, los organismos internacionales han tenido un papel relevante y han actuado de formas muy distintas, sin embargo, en la mayoría de los casos cumpliendo con los roles de reguladores, supervisores o facilitadores. Por ejemplo, una de estas funciones se observa en la la declaratoria de la Organización Mundial de la Salud (OMS) del brote de COVID-19 como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional el 30 de enero del 2020, meses después el 11 de marzo esta misma organización consideró a la epidemia de COVID-19 como una pandemia internacional. Desde entonces esta agencia internacional, al igual que otras en este sector, han venido trabajando en diferentes áreas para dar respuesta a la crisis de COVID-19, desde la autorización de las vacunas hasta el seguimiento y diseño de políticas públicas, incluso, se ha vuelto un referente para el uso de medicamentos. Otros organismos internacionales, que no forman parte del sistema de Naciones Unidas, también se han involucrado en tareas encaminadas a disminuir el impacto de la pandemia; uno de estos casos ha sido la OCDE que ha conducido

un conjunto de evaluaciones y estudios sobre la recuperación Económica y las respuestas frente a Covid-19 (OCDE, 2022) al igual que otros organismos internacionales relacionados con aspectos económicos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (World Bank, 2020). Mientras tanto otros organismos como la UNESCO han alertado sobre los impactos de la pandemia y de las respuestas en la educación (Meinck et al 2022).

De esta manera, la pandemia ha generado un impacto importante en la dinámica internacional, no solo porque muchas de las respuestas de los gobiernos nacionales se han enfocado a cerrar las fronteras e impulsar políticas de aislamiento, con importantes consecuencias importantes en el ámbito del turismo y la migración (Ormond, 2021); sino también porque se ha modificado de forma sustancial la gobernanza mundial y el papel de actores internacionales en esta nueva dinámica global. Es en este contexto en el que las organizaciones internacionales han protagonizado diferentes roles a lo largo de estos años (Larionova and Kirton 2020), lo que ha ocurrido en sectores o campos institucionales específicos como la salud (Kaasch, 2021) el trabajo (Lee et al 2020) y la migración (Benton et al, 2021).

El propósito del artículo consiste en abordar precisamente el papel que han jugado los organismos internacionales frente a la pandemia, principalmente desde las contribuciones de la teoría de la organización y el análisis institucional. Nos preguntamos acerca del rol que han tenido estas organizaciones en los instrumentos de gobernanza a nivel global, así como en las políticas destinadas a reducir el impacto de la crisis durante la pandemia. Para responder a estas preguntas, el texto se apoyará en diversos enfoques derivados de la teoría de la organización y el análisis institucional, así como la literatura sobre gestión de crisis. Con el propósito de resaltar estas ideas, el artículo seguirá la estrategia de casos de estudio y análisis de dos organismos internacionales. Se llevará a cabo un estudio exploratorio de estas organizaciones y la información se obtendrá principalmente de documentos públicos, textos fundacionales y legales como sus Constituciones y Reglamentos internos, así como páginas web y documentos electrónicos. Para llevar a cabo lo anterior, revisaremos primero literatura sobre los aportes de la teoría de la organización y el análisis institucional al estudio de los organismos internacionales, posteriormente estudiaremos la literatura sobre sobre agencias internacionales y Covid.19; en tercer lugar, presentaremos el caso de dos organismos internacionales la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Finalmente, se exponen las conclusiones.

I ORGANISMOS INTERNACIONALES. TEORIA DE LA ORGANIZACIÓN Y ANÁLISIS INSTITUCIONAL

El estudio de los organismos internacionales desde la teoría de la organización y el análisis institucional no ha sido un desarrollo fácil ni tampoco suave. Los diálogos entre estas disciplinas se encuentran en plena evolución, a pesar de que han existido avances importantes en estos temas (Zamudio et al 2015; Zamudio y Arellano, 2011; Reinalda, 2003). Una parte de los estudios se han orientado a observar solo un fragmento de las organizaciones vistas como burocracias basados en los enfoques de la burocracia de la Teoría de la Organización, o bien han incorporado variables como el poder (Barnett y Finnemore 1999) o la relevancia de las normas en el ámbito internacional (Finnemore y Sikkink, 1998). Sin embargo, esto resulta insuficiente para comprender toda la dinámica y papel de las organizaciones internacionales, sobre todo en un contexto de crisis y transformación. Por otro lado, diferentes análisis han tomado como punto de partida la literatura sobre administración pública para el estudio de las agencias intergubernamentales y gobiernos multinivel (Trondal and Bauer, 2017). En algunos de ellos se enfatiza el papel del liderazgo, la autonomía y el control político que existe en estos organismos (Egeberg y Trondal 2009). En cualquier caso, diversas perspectivas de la teoría de la organización han sido útiles para comprender parte de sus dinámicas o problemas al interior de las agencias internacionales.

Una de estas perspectivas que ha tenido mayor aceptación al estudiar a las organizaciones internacionales es aquella que relaciona a la burocracia internacional con la administración pública como un novedoso campo de estudio. Bajo este enfoque, las organizaciones internacionales son vistas como sistemas de administración pública en los que se conjugan dinámicas departamentales, epistémicas y supranacionales en la toma de decisiones con independencia de las organizaciones que componen a estas organizaciones internacionales (Trondal, et al 2013.). En ellas hay también definiciones de roles e identidades y están integradas principalmente por las secretarías permanentes de los OIs, lo que las separa organizacionalmente de las asambleas y un grado de autonomía con respecto a los estados que forman parte (Trondal et al 2013).

Una forma de identificar con mayor precisión a estas burocracias, se encuentra en su grado y características de la especialización vertical y horizontal. En ellas existe un alto nivel de especialización en el trabajo con relación a las asambleas, y el personal generalmente está contratado de manera permanente con base en el mérito a algún tipo de servicio profesional, esto hace que se conviertan en

burocracias verticalmente especializadas. En el ámbito de la especialización horizontal es común encontrar que estas organizaciones llegan a integrar comisiones de expertos en determinadas áreas. De esta forma, estas burocracias internacionales no son necesariamente instrumentos políticos o administrativos de los Estados (Trondal et al, 2013), y cada vez hay más organizaciones internacionales más independientes de sus países miembros con agendas y con agendas propias.

Es precisamente en este diálogo que surgen algunas paradojas, una de ellas se relaciona con la idea de entender a las organizaciones internacionales, sobre todo aquellas formadas por gobiernos como meta-organizaciones, y en las que pueden existir diferencias entre los Estados y ellas. La idea principal es que las organizaciones intergubernamentales se encuentran formadas por otras organizaciones (Estados), lo que puede producir una tensión y competencia con sus Estados miembros, principalmente en términos de autonomía (Ahrne y Brunsson, 2005; 2008; Ahrne et al 2016), ya que se conciben como actores autónomos con miembros que también son autónomos. Al igual que otros enfoques la idea de las meta-organizaciones comparte los problemas de decisión que traen consigo el llamado gobierno multinivel (Kerwer, 2013); de tal forma que también tiene implicaciones en las decisiones que tomen frente a las crisis desastres, e incluso puede afectar sus instrumentos de coordinación.

En el campo de los estudios institucionales las aportaciones al estudio de las organizaciones internacionales y sus procesos se pueden ubicar en dos grandes áreas, la primera se trata del Nuevo Institucionalismo Económico principalmente con la teoría principal-agente; y la segunda con los aportes de otros institucionalismos como el sociológico y el histórico (Zamudio y Culebro, 2013). Con relación a las relaciones internacionales también se pueden identificar dos dimensiones; la primera se asocia con el enfoque institucional de las relaciones internacionales promovido por James March y Johan P. Olsen. Esta perspectiva parte de tres puntos principales el primero es la rápida transformación de las fronteras modificando de esta forma el orden internacional, el segundo es la creciente fragmentación y desintegración de estos Estados, y, en tercer lugar, el aumento de las conexiones internacionales, regulaciones, organizaciones y redes dando lugar a un orden lejos de ser mono céntrico y unitario. Desde este enfoque las instituciones integran estructuras de significado y esquemas de interpretación socialmente construidas, conocidas y anticipadas por los actores. De esta forma, la dinámica internacional se convierte en un conjunto de procesos interconectados en un mundo independiente (March y Olsen, 1998).

Por otro lado, uno de los enfoques cercanos a los estudios institucionales para las relaciones internacionales son los llamados regímenes internacionales. Una primera explicación se encuentra en la regularidad del comportamiento de actores internacionales, ya sea por principios normas o reglas compartidas; o bien como aquellos acuerdos multilaterales entre los Estados dirigidos a regular las políticas nacionales en determinados campos; o tal y como lo define Krasner (1983), como el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de relaciones internacionales, en los cuales se institucionalizan algunos comportamientos y se generan expectativas compartidas (Krasner, 1983). En todas estas nociones la cooperación es una variable fundamental de los regímenes internacionales (Haggard and Simmons, 1987).

Dentro de estos enfoques, los regímenes instituciones tienen la función de modificar el comportamiento de los Estados y actores a través de una serie de instrumentos como las reglas formales e informales, reglas, procedimientos y programas en determinadas áreas (Levy, et al 1995). Así, podemos considerar la existencia de dos elementos principales, la formalidad y la convergencia de expectativas, de acuerdo a principios, normas y procedimientos que gobiernan las interacciones en situaciones específicas (Levy et al, 1995: 274). Estos regímenes surgen por tres mecanismos, por la auto generación como expectativas compartidas; como un proceso de negociación; así como, por la coalición de actores que inducen a otros a modificar sus preferencias institucionales (Levy, 1995). Una vez que se construyen, facilitan la cooperación en forma de acuerdos multilaterales entre estados para regular las acciones al interior de cada país, por lo que señalan aquello que puede ser permitido en cierta área (Levy, 1995).

II. ORGANISMOS INTERNACIONALES Y COVID-19

La literatura sobre COVID-19 en el ámbito internacional generalmente hace énfasis en dos puntos principales, el primero es concebir al brote de COVID-19 como un punto/coyuntura crítica a partir del cual surgen una serie de sucesos y políticas cuyas consecuencias se encaminan al desarrollo de nuevas formas de gobernanza mundial (Beland et al 2020; Heo, 2021; Twigg, 2022); y el segundo punto consiste en el empleo de estudios comparados entre países para entender los procesos que han seguido a la pandemia, y de esta forma tratar de identificar las experiencias más exitosas (Balmford et al, 2020;). Sobre el primer punto, desde el nuevo institucionalismo histórico se resalta la importancia de la formación de los sistemas nacionales de salud al momento de enfrentar la crisis (Del Rosario et al, 2021), así

como el estudio de las medidas implementadas para disminuir el impacto de la pandemia en diversos países dentro de un contexto institucional, y las cuales forman parte de procesos más amplios e históricos que explican en gran medida las características de la política (Moloney, 2020). Sobre el segundo punto, muchos de los estudios apuntan hacia casos similares (Askim and Bergstrom, 2020), e incluso en situaciones que parecieran ser culturalmente distintas (Ide, 2021)

No obstante, el interés tan grande por el estudio de las experiencias internacionales, y el brote de COVID-19 son pocos los estudios que han analizado el papel que han jugado los organismos internacionales durante la pandemia (Culebro y Vicher, 2020); esto se debe en parte por las características del bagaje teórico para explicar su papel, ya sea desde las relaciones internacionales o el derecho internacional donde generalmente se ha favorecido el papel de los Estados; o bien, por la dificultad de su estudio a partir de enfoques organizacionales (Zamudio et al 2015). En cualquier caso, una de las líneas sobre el estudio del papel de las organizaciones internacionales se refiere al papel que han jugado en la transformación de los esquemas de gobernanza a nivel mundial en diversas áreas como la salud (Gostin et al 2020) o la migración (Chamie, 2020), entre otras.

El punto de partida es que la pandemia vino a transformar las estructuras y diseños de gobierno tanto a nivel nacional como internacionales, lo cual trajo consigo cambios importantes en las dinámicas internacionales e incluso de los instrumentos de gobernanza. Una de estas medidas fueron las reacciones unilaterales de muchos de los Estados cerrando las fronteras o limitando la movilidad internacional con medidas sanitarias con afectaciones relevantes en migración y turismo (Mc Donald, 202; Baum and Hai, 2020). Esto ha dado como resultado una nueva configuración internacional en donde las organizaciones internacionales fueron adquiriendo nuevos roles o bien profundizaron en aquellas tareas para las que fueron creadas. Tal es el caso de la Organización Mundial de la Salud (OMS) como organización intergubernamental del sistema de naciones unidas, o bien de organizaciones que no necesariamente la integraban los Estados como Amnistía Internacional. Este protagonismo ha influido en las decisiones al interior de los países afectando al multilateralismo que venía funcionando para atender otras situaciones; en el caso particular de estas organizaciones también tomaron medidas e implementaron programas para disminuir el impacto de la crisis, tales como posponer reuniones o el trabajo en línea de expertos y miembros en procesos de adaptación distintos muy similar a los que se conoce como diplomacia virtual (Burci, 2020).

En términos generales, la gestión de crisis se refiere a todas aquellas acciones que se llevan a cabo para disminuir el impacto de alguna crisis (Boin, et al 2013; Boin y Hart, 2003). En el ámbito de los organismos internacionales algunas de las respuestas frente a la crisis se encontraron en el desarrollo de nuevas áreas políticas, en instrumentos de financiamiento, bases de datos, generación de líneas de investigación y sobre todo en herramientas de coordinación. De alguna forma estas respuestas, fueron también la oportunidad para examinar dichos instrumentos, además como burocracias internacionales su capacidad fue una variable crucial al emplear la crisis como una oportunidad en la medida en que mediante esta capacidad burocrática se ampliaron muchas de las funciones de sus respectivas secretarías (Josepha and Dijkstra 2021).

Los mecanismos de aprendizaje y adaptación fueron también relevantes en la arena internacional. Así, uno de los papeles más importantes de los organismos internacionales durante la pandemia ha sido como parte del proceso de difusión de normas en el contexto de la crisis, ya sea en las distintas formas de la difusión como aprendizaje, competencia, emulación y coerción (Blatter et al 2021) o bien, como facilitadores en el intercambio de información (Sebhatu et al 2020). O bien como desarrolladora e impulsora de conceptos como el de protección social (Leisering, 2021). Lo anterior supone que el diseño e implementación de políticas y programas para enfrentar la crisis son el resultado de un conjunto de respuestas de una combinación de medidas entre las demandas internas y las presiones externas, y que además su adopción depende en gran medida de la capacidad institucional y los instrumentos democráticos con los que cuenta cada gobierno (Mistur et al 2021).

Tabla 1 Papel de organismos internacionales y COVID-19

Papel	Preparación	Respuesta y evaluación
Facilitador	Impulsa	Aprendizaje
Difusor	Comparte	Emulación
Regulador	Supervisa	Coerción

IV. LA ORGANIZACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

A continuación, se presenta un estudio exploratorio de dos organizaciones internacionales, la primera de ellas es la Organización para el Desarrollo Económico y la segunda es la Organización Mundial de la Salud. En ellas se hace énfasis en su diseño institucional que incluye misión y objetivos, así como en sus

procesos de decisión y funcionamiento como burocracias internacionales. Las fuentes de información para este estudio consistieron principalmente en los textos que les dieron origen a estos organismos, así como en texto legales y documentos públicos de estos organismos, para de esta forma llevar a cabo un análisis de sus principales funciones y facultades en el contexto de crisis de COVID-19.

4.1 Organización para el Desarrollo Económico

La Organización para el Desarrollo Económico es una institución intergubernamental con sede en París que surge el 14 de diciembre de 1960, posterior a la segunda guerra mundial y está integrada por países que comparten ideas y principios relacionados con la democracia y el mercado. De acuerdo con sus documentos tiene la misión de *diseñar mejores políticas para una vida mejor*. Actualmente la integran 38 países siendo Costa Rica el país más reciente. México forma parte de la OCDE desde 1994. De acuerdo a sus documentos fundacionales la OCDE está orientada a promover la expansión de la economía, el empleo y el nivel de vida de los países miembros, al igual que con aquellos en vías de desarrollo, la expansión del comercio mundial (art. 1 de la Convención de la OCDE).²

Es precisamente en la Convención que le da origen donde se pueden encontrar la dinámica de trabajo y formas de organización de la OCDE como organismo internacional y cuyos integrantes son precisamente otros gobiernos. De acuerdo a la OCDE, es también una institución de investigación económica intergubernamental.

Con relación al proceso de toma de decisiones la misma convención señala que estas y las recomendaciones se hacen por acuerdo mutuo de todos, excepto en los casos que se decida por unanimidad; al igual que otros organismos internacionales a cada miembro le corresponde un voto. Por otro lado, existen también algunas

² La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (llamada en adelante la Organización) tiene como objetivos el promover políticas destinadas a:

- a) Realizar la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y a un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y a contribuir así al desarrollo de la economía mundial;
- b) Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico;
- c) Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales.

consideraciones cuando se toman decisiones que implican modificaciones al marco normativo de cada país, de tal forma que las decisiones solo podrían ser obligatorias para un país hasta después que haya sido incorporada a su legislación (art. IV)³.

De esta forma son tres las principales funciones que puede hacer esta organización con respecto a las decisiones que se tomen para los países miembros. La primera se encuentra en la obligatoriedad de sus decisiones, dependiendo de su marco normativo; la segunda se encuentra en su facultad para emitir recomendaciones, y en tercer lugar concluir acuerdos con sus miembros, así como con Estados no miembros, y con otros actores internacionales (art. V).

Con relación a la estructura y diseño organizacional, son tres los principales órganos de la OCDE, el primero de ellos es el Consejo de la OCDE quien es el principal órgano de toma de decisiones, integrado por los embajadores de los países miembros y la Comisión Europea. Al frente de este Consejo se encuentra el Secretario General. De acuerdo a la Convención (art VII) de este Consejo surgen las resoluciones y actos más importantes de la organización y se reúne tanto a nivel de ministros como de Representantes Permanentes. El Consejo designa a un presidente y dos vicepresidentes cada año y además podrá crear un Comité Ejecutivo y los órganos subsidiarios para su funcionamiento

La segunda instancia, son los comités, grupos de trabajo y expertos con los cuales la OCDE trabaja en diversos ámbitos de la política y economía, los integrantes de esos comités son originarios de los países miembros del sector académico, gubernamental y social.

En tercer lugar, se encuentra la Secretaría que básicamente es la estructura administrativa de la OCDE, y los departamentos de investigación y análisis, los cuales son empleados de la Organización y trabajan en las sedes de la OCDE. En esta área también se encuentran cuatro secretarías generales adjuntas nombradas por el Consejo a propuesta del secretario los cuales apoyan a este en sus funciones.

³ (a) Las decisiones se toman y las recomendaciones se hacen por acuerdo mutuo de todos los miembros, salvo que la Organización decida por unanimidad otra cosa para casos especiales. (b) Cada miembro dispone de un voto. Si un miembro se abstiene de votar una decisión o una recomendación, tal abstención no será obstáculo para la validez de dicha decisión o recomendación, que será aplicable a los demás miembros, pero no al miembro que se abstiene. (c) Ninguna decisión será obligatoria para miembro alguno hasta que no hay sido incorporada a su ordenamiento jurídico conforme a las disposiciones de su procedimiento constitucional. Los otros miembros podrán acordar que tal decisión se aplique provisionalmente a ello.

A lo largo del funcionamiento de la OCDE se han desarrollado también foros especializados para temas específicos, aunque no necesariamente forman parte del Organismo (<https://oecdgroups.oecd.org/default.aspx>).

En cuestiones de autonomía, se establece (art. XI) que el Secretario General así como los Secretarios Generales adjuntos no reciben ni solicitan de ningún país miembro de la organización o fuera de ellas algún tipo de instrucción. Además, de conformidad con las decisiones del Consejo puede dirigir comunicados, establecer y mantener relaciones a Estados no miembros y organizaciones, así como invitarlos a participar en actividades de la OCDE (Art. XII). Por otro lado, y de acuerdo con el protocolo suplementario de la OCDE sobre las Capacidades Legales (art. 1) la OCDE cuenta con personalidad jurídica y capacidad para celebrar contratos y realizar las acciones judiciales correspondientes, así como inmunidad de procesos legales (art. 2).

4.2 Organización Mundial de la Salud

La Organización Mundial de la Salud es un órgano especializado del Sistema de las Naciones Unidas al igual que otros organismos como la Organización Mundial del Turismo (OMT) o la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La OMS se creó poco después de la segunda guerra mundial el 7 de abril de 1948 con la entrada en vigor de su Constitución, aunque ya habían existido algunos esfuerzos previos desde el siglo XIX por lograr algún tipo de organización y cooperación en materia de salud, como la Oficina Internacional de Higiene y la Oficina Sanitaria Internacional. Desde su creación la OMS se enfocó principalmente a erradicar algunas enfermedades como la viruela y la poliomielitis, así como cumplir con su misión de “*alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud*”. (art. 1). Actualmente la integran más de 190 miembros, entre los que se incluyen los Estados que son parte de la ONU, pero también aquellos que no son miembros e incluso territorios autónomos, y tiene su sede principal en Ginebra, Suiza.

De acuerdo con su Constitución (art.2) la OMS despliega una serie de funciones entre las que pueden agruparse en dos grandes dimensiones, la de supervisión y regulación; en cuanto a la primera se encuentran la de actuar como autoridad directiva, y en cuanto a la segunda la de establecer la nomenclatura internacional de las enfermedades, de causa de muerte, así como las de las normas uniformes de diagnosticar y promover normas internacionales con respecto a productos alimenticios, biológicos, farmacéuticos y similares. Otra de sus principales funciones consiste en la de servir como instrumento de coordinación y colaboración entre los miembros, agrupaciones de profesionales, organismos especializados y

cualquier otra organización, además de promover convenciones, acuerdos y reglamentos. Finalmente, como facilitador, la OMS es responsable de proporcionar ayuda técnica y en casos de emergencia suministrar la cooperación que soliciten, además de ayudar a los gobiernos cuando lo soliciten a fortalecer sus servicios de salud, así como promover y realizar investigaciones en el área de la salud y la enseñanza para los profesionales de la salud.

En cuanto a su estructura o gobierno de la OMS, son tres los órganos (art. 9):

- La Asamblea Mundial de la Salud
- El Consejo Ejecutivo
- La Secretaría.

El máximo órgano de decisión es la Asamblea Mundial de la Salud integrada por las delegaciones de los países y miembros que son parte. Esta asamblea se puede considerar como el principal órgano estratégico de la OMS en tanto diseña las políticas generales, designa al director y aprueba el presupuesto. Entre sus funciones están aquellas con la designación de sus autoridades, organización de los comités, la investigación, así como aquellas relacionadas con el funcionamiento y vigilancia de sus funcionarios (art. 9).

Además, la OMS posee un carácter como regulador muy importante en la gobernanza mundial de la salud; se ha convertido en un organismo metaregulador, (Ahrne y Brunsson, 20018) en donde la Asamblea es considerada como una autoridad para regular diversos aspectos de la salud internacional y nacional entre los que se encuentran: (art. 21 Reglamento de la OMS).

- Requisitos sanitarios y de cuarentena y otros procedimientos destinados a prevenir la propagación internacional de enfermedades;
- Nomenclaturas de enfermedades, causas de muerte y prácticas de salubridad pública;
- Normas uniformes sobre procedimientos de diagnóstico de uso internacional;
- Normas uniformes sobre la seguridad, pureza y potencia de productos biológicos, farmacéuticos y similares de comercio internacional;
- Propaganda y rotulación de productos biológicos, farmacéuticos y similares de comercio internacional.

Como parte de su estructura y gobierno la OMS cuenta con un Consejo Ejecutivo integrado por 34 miembros electos por tres años que básicamente atiende asuntos

administrativos y además es el órgano ejecutor y asesor de la asamblea, por ejemplo, algunas de sus funciones son (art. 28):

- Asesorar a la Asamblea de la Salud en asuntos que ésta le encomiende y en los que se asigne a la Organización por convenciones, acuerdos y reglamentos; e
- Asesorar y presentar propuestas a la Asamblea de la Salud por iniciativa propia;
- Preparar el programa de las sesiones de la Asamblea de la Salud;

Además, en función de la naturaleza que pueden tomar las emergencias de salud, el Consejo Ejecutivo está facultado para tomar medidas de de forma urgente emergencia, así como para enfrentar y responder a casos que requieran acción inmediata, y autorizar al Director General para tomar las medidas necesarias para combatir epidemias.

Además, la OMS tiene la facultad para Decretar una Emergencia de Salud Pública Internacional, tal y como lo hizo con la pandemia de COVID-19, como una declaración formal. Esto lo hace con base en su Reglamento que se convierte en un instrumento legalmente vinculante y con el que también se pueden hacer recomendaciones a los Estados entre las que están:

- no recomendar ninguna medida sanitaria específica
- examinar los itinerarios realizados por zonas afectadas
- examinar las pruebas de los exámenes médicos y los análisis de laboratorio
- exigir exámenes médicos
- examinar las pruebas de vacunación u otras medidas profilácticas
- exigir vacunación u otras medidas profilácticas
- someter a las personas sospechosas a observación de salud pública
- someter a cuarentena o aplicar otras medidas sanitarias para las personas sospechosas
- localizar a quienes hayan estado en contacto con personas sospechosas o afectadas

Con relación a la burocracia de la OMS la secretaría se encarga de todas aquellas tareas relacionadas con la administración de la Organización, esta se integra por el Director General y del personal técnico y administrativo que requiera la OMS. El

personal de la Secretaría es nombrado por el Director General. Por otro lado, la OMS tiene una estructura descentralizada muy parecida a una configuración divisional (Mintzberg, 1991.) con la creación de las oficinas regionales con la suficiente autonomía para atender los problemas de esas zonas, estas regiones son región de las Américas, Región de África, Región del Mediterráneo Oriental, Región de Europa, Región de Asia Sudoriental, y Región del pacífico Occidental. Cada una tiene autonomía para su propio reglamento interno, son dirigidas por un director regional, ejerciendo también funciones de supervisión junto con el director general. Por otro lado, la OMS desarrolla muchas de sus actividades en coordinación con otros organismos como por ejemplo la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y participa en otras comisiones, así como en conferencias internacionales que organiza la ONU, y crea comités de expertos cuando lo considera necesario.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El propósito de este artículo ha sido el de introducir diversos enfoques desde la teoría de la organización y el análisis institucional al estudio de las organizaciones internacionales en el contexto de la pandemia por Covid-19. En este sentido el desarrollo de la pandemia ha servido para observar el desarrollo de actores importantes en el ámbito internacional, lo que ha traído una redefinición de los esquemas de gobernanza global. Desde estas perspectivas sobresalen algunas variables relevantes, que van desde la estructura organizacional, hasta la autonomía organizacional y procesos de decisión. La primera de ellas, enfatiza la racionalidad instrumental para quienes las organizaciones son medios para alcanzar fines y los actores son capaces de diseñar y manipular sus parámetros, la segunda se relaciona con el grado en el cual las organizaciones internacionales son capaces de distanciarse de los intereses de sus estados miembros y seguir su propia agenda; finalmente, la tercer variable, señala las principales mecanismos de ambigüedad e incertidumbre que caracterizan los ambientes turbulentos y contexto de crisis,

A lo largo de las dos organizaciones descritas se pueden observar diversas formas de operación, funcionamientos y gobernabilidad distintas. Los papeles y roles que toman frente a la crisis también son muy heterogéneos mientras que una de ellas está más orientada hacia las emergencias y respuestas en términos de una meta-regulación, la OCDE adopta un papel de promoción, adaptación y aprendizaje de lecciones frente a la pandemia. Es importante recordar que estas organizaciones además son también parte de otras estructuras más amplias, aunque en el caso de la primera la integran los gobiernos, mientras que, en el caso de la OMS, es parte

del sistema de organizaciones integradas desde otro organismo intergubernamental como la ONU. Así gran parte de su autonomía puede verse reflejada tanto en sus procesos de decisión como en los mecanismos de admisión distintos.

Con relación a los distintos papeles que pueden tomar las organizaciones internacionales frente a una crisis, como la generada por el brote de COVID, las respuestas han sido diferentes en el rol que adoptan aunque similares en las medidas que tomaron al interior como cualquier otra organización. En el caso de la OCDE se puede apreciar un papel más cercano a la difusión de ideas y políticas, con instrumentos para la coordinación y colaboración más en función de la membresía o socialización. Esto es como un facilitador y de generación de lecciones a través de mecanismos de aprendizaje en las etapas posteriores a la emergencia y de respuesta a la crisis. Mientras que en el caso de la OMS se observa un papel de regulador -meta regulador-, así como de supervisor de las políticas y programas de los países miembros en todas las etapas del brote de COVID.19, lo cual se aprecia también con el desempeño de sus organismos regionales. Las decisiones que ha ido adoptando pueden llegar a reflejar en gran medida una mayor autonomía con respecto a los países miembros, e incluso con otros Estados con quienes han tenido un mayor acercamiento durante la pandemia. A pesar de estas diferencias las dos organizaciones llegaron a responder de forma similar en las medidas de protección y aislamiento al interior de ellas.

Finalmente, al incorporar enfoques de la teoría de la organización y el análisis institucional al estudio de las organizaciones internacionales en contextos de crisis, el artículo pretende también abrir la discusión sobre la importancia de incorporar novedosas perspectivas y analizar a este tipo de organismos como organizaciones con todo lo que ello implica. De esta forma el texto pretende contribuir a la construcción de puentes entre estas disciplinas y las relaciones internacionales.

Referencias Bibliográficas

- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2005). Organizations and meta-organizations. *Scandinavian journal of Management*, 21(4), 429-449.
- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2008). *Meta-organizations*. Edward Elgar Publishing.

- Ahrne, G., & Brunsson, N. (2012). How much do meta-organizations affect their members?. In *Weltorganisationen* (pp. 57-70). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Ahrne, G., Brunsson, N., & Kerwer, D. (2016). The paradox of organizing states: A meta-organization perspective on international organizations. *Journal of international organizations studies*, 7(1), 5-24.
- Askim, J., & Bergström, T. (2022). Between lockdown and calm down. Comparing the COVID-19 responses of Norway and Sweden. *Local Government Studies*, 48(2), 291-311.
- Balmford, B., Annan, J. D., Hargreaves, J. C., Altoè, M., & Bateman, I. J. (2020). Cross-country comparisons of COVID-19: Policy, politics and the price of life. *Environmental and Resource Economics*, 76(4), 525-551.
- Barnett, M. N., & Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations. *International organization*, 53(4), 699-732.
- Baum, T., & Hai, N. T. T. (2020). Hospitality, tourism, human rights and the impact of COVID-19. *International Journal of Contemporary Hospitality Management*, 32(7), 2397-2407.
- Béland, D., Lecours, A., Paquet, M., & Tombe, T. (2020). A critical juncture in fiscal federalism? Canada's response to COVID-19. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 53(2), 239-243.
- Benton, M., Batalova, J., Davidoff-Gore, S., & Schmidt, T. (2021). COVID-19 and the State of Global Mobility in 2020. *International Organization for Migration*.
- Blatter, J., Portmann, L., & Rausis, F. (2021). Theorizing policy diffusion: from a patchy set of mechanisms to a paradigmatic typology. *Journal of European Public Policy*, 1-21.
- Boin, A. and Hart, P.'. (2003), Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?. *Public Administration Review*, 63: 544-553.
- Boin, A., Kuipers, S., & Overdijk, W. (2013). Leadership in times of crisis: A framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91.
- Burci, G. L. (2020). covid-19 and the Governance of International Organizations, *International Organizations Law Review*, 17(3), 485-491. doi: <https://doi.org/10.1163/15723747-01703001>

- Chamie, J. (2020). International migration amid a world in crisis. *Journal on Migration and Human Security*, 8(3), 230-245.
- Claire A. Dunlop (2009) Policy transfer as learning: capturing variation in what decision-makers learn from epistemic communities, *Policy Studies*, 30:3, 289-311, DOI: [10.1080/01442870902863869](https://doi.org/10.1080/01442870902863869)
- Culebro y Vicher (2020) La vinculación entre México y el ámbito internacional. El papel de los organismos internacionales ante la crisis del COVID-19, en Medel C, C; Rodríguez, A; Jimenes, G; Rojas, R. (2020) *México ante el Covid 19. Acciones y Retos*. UAM. México. PP. 73-80.
- De Oliveira, O. P. (2021). A prelude to policy transfer research. In *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation*. Edward Elgar Publishing.
- Del Rosario, P. J. B., Ofilada, F. M., & Vicente, R. A. D. (2021). Comparative study on Vietnam's and Philippines' COVID-19 response using historical institutionalism. *International Journal of Health Governance*.
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?. *Annu. Rev. Sociol.*, 33, 449-472.
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2009). Political leadership and bureaucratic autonomy: Effects of agencification. *Governance*, 22(4), 673-688.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International organization*, 52(4), 887-917.
- Gostin, L. O., Moon, S., & Meier, B. M. (2020). Reimagining global health governance in the age of COVID-19. *American Journal of Public Health*, 110(11), 1615-1619.
- Greer, S. L., King, E. J., da Fonseca, E. M., & Peralta-Santos, A. (2020). The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses. *Global public health*, 15(9), 1413-1416.
- Haggard, S., & Simmons, B. A. (1987). Theories of international regimes. *International organization*, 41(3), 491-517.
- Haggard, S., & Simmons, B. A. (1987). Theories of international regimes. *International organization*, 41(3), 491-517.
- Heo, K., Jeong, K., Lee, D., & Seo, Y. (2021). A critical juncture in universal healthcare: insights from South Korea's COVID-19 experience for the United Kingdom to consider. *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1), 1-9.

- Ide, A. (2021). Tourism and ICT solutions in the COVID-19 era: A comparison between Japan and Sweden. *The Review of Socionetwork Strategies*, 15(1), 195-211.
- Joseph Debre, M., & Dijkstra, H. (2021). COVID-19 and Policy Responses by International Organizations: Crisis of Liberal International Order or Window of Opportunity?. *Global policy*, 12(4), 443-454.
- Kaasch, A. (2021). Characterizing Global Health Governance by International Organizations: Is There an Ante-and Post-COVID-19 Architecture?. In *International Organizations in Global Social Governance* (pp. 233-253). Palgrave Macmillan, Cham.
- Kerwer, D. (2013). International organizations as meta-organizations: The case of the European Union. *Journal of international organizations studies*, 4(2), 40-53.
- Krasner, S. D. (Ed.). (1983). *International regimes*. Cornell University Press.
- Larionova, M., & Kirton, J. (2020). Global governance after the COVID-19 crisis. *International Organisations Research Journal*, 15(2), 7-23.
- Lee, S., Schmidt-Klau, D., & Verick, S. (2020). The labour market impacts of the COVID-19: A global perspective. *The Indian Journal of Labour Economics*, 63(1), 11-15.
- Leisering, L. (2021). Social protection responses by states and international organizations to the COVID-19 crisis in the global South: Stopgap or new departure?. *Global Social Policy*, 21(3), 396-420.
- Levy, M. A., Young, O. R., & Zürn, M. (1995). The study of international regimes. *European journal of international relations*, 1(3), 267-330.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1998). The institutional dynamics of international political orders. *International organization*, 52(4), 943-969.
- Meinck, S., Fraillon, J., & Strietholt, R. (2022). The impact of the COVID-19 pandemic on education.
- Mc Donald, R. M. (2021). Control migratorio y salud pública: restricciones a la movilidad humana por razones médicas o sanitarias en tiempos del Covid-19. *Revista de Derecho*, 34(2), 203-223.
- Migone, A. R. (2020). The influence of national policy characteristics on COVID-19 containment policies: a comparative analysis. *Policy Design and Practice*, 3(3), 259-276.
- Mintzberg, H. (1991). *Mintzberg y la dirección*. Ediciones Díaz de Santos.

- Mistur, E., Givens, J. W., & Matisoff, D. (2021). Contagious COVID-19 Policies: Policy Diffusion During Times of Crisis. Available at SSRN 3662444.
- Moloney, K., & Moloney, S. (2020). Australian Quarantine Policy: From centralization to coordination with mid-Pandemic COVID-19 shifts. *Public Administration Review*, 80(4), 671-682.
- OECD (2022), "First lessons from government evaluations of COVID-19 responses: A synthesis", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/483507d6-en>.
- OMS. Autor: Equipo editorial, Etecé. De: Argentina. Para: *Concepto.de*. Disponible en: <https://concepto.de/oms/>. Última edición: 5 de agosto de 2021. Consultado: 16 de junio de 2022
- La Organización Mundial de la Salud cumple 50 años. (1998). *Rev. Panam. Salud Pública* [online]. Vol.4, n.4. Recuperado el 17 de mayo de 2015, de: <http://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v4n4/4n4a9.pdf>
- Ormond, M. (2021). Managing Internationally Mobile Bodies in a World on Hold: Migration, Tourism, and Biological Citizenship in the Context of COVID-19. In *COVID-19 and Similar Futures* (pp. 119-124). Springer, Cham.
- Reinalda, B. (2003). Organization theory and the autonomy of the International Labour Organization. *Autonomous policy making by International Organizations*, 42.
- Reinalda, B., & Verbeek, B. (Eds.). (2003). *Autonomous Policy Making By International Organisations* (Vol. 5). Routledge.
- Sebhatu, A., Wennberg, K., Arora-Jonsson, S., & Lindberg, S. I. (2020). Explaining the homogeneous diffusion of Covid-19 policies among heterogeneous countries. *V-Dem Working Paper*, 104.
- Trondal, J., & Bauer, M. W. (2017). Conceptualizing the European multilevel administrative order: Capturing variation in the European administrative system. *European political science review*, 9(1), 73-94.
- Trondal, J., Marcussen, M., Larsson, T., & Veggeland, F. (2013). Unpacking international organizations: The dynamics of compound bureaucracies. In *Unpacking international organizations*. Manchester University Press.
- Twigg, J. (2020). COVID-19 as a 'critical juncture': a scoping review. *Global Policy*, 6(December), 1-20.

World Bank. 2020. *La Economía en los Tiempos del Covid-19. LAC Semiannual Report; April 2020*. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33555> License: CC BY 3.0 IGO.”

Zamudio González, L., & Arellano Gault, D. (2011). Más allá de las patologías de la burocracia: introduciendo la teoría de las organizaciones al estudio de las OI. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 56(213), 27-50.

Zamudio, L. Arellano, D. y Culebro J. (2015) . *Puentes, fronteras y murallas disciplinarias en torno a las organizaciones internacionales*. CIDE.