
Las Organizaciones Internacionales vistas como organizaciones

Gabriel Rojas Salazar¹
Laura Zamudio González²

Uno de los fenómenos más relevantes de los últimos cien años en la disciplina de las Relaciones Internacionales es la aparición -acelerada y sostenida- de diversas Organizaciones Internacionales (OI) (Biermann and Koops 2017).³ Actualmente, las OI superan en número a los Estados, han aumentado su promedio de vida, posibilitan la existencia de formas, dinámicas e instrumentos innovadores de gobernanza a nivel regional y global, e inclusive, es posible observar que algunas OI crean y diseñan otras OI (Abbott et al., 2015; Avant et al., 2010; Diehl 2005; Barnett y Finnemore 1999, 2004; Shanks et al., 1996).

Efectivamente, existe un consenso en la comunidad de analistas internacionales que sostiene el argumento de que las OI han contribuido significativamente a la arquitectura institucional del mundo en que vivimos. Teóricamente, las OI favorecen la cooperación internacional (Keohane y Nye 1977; Ruggie 1974), alientan procesos de integración política y formas de autoridad territorial (Mitrany 1966; Haas 1964), definen patrones de comportamiento normativo y contribuyen a la construcción social de la realidad (Finnemore y Sikkink, 1998; Dijkzeul y Beigbeder 2003). Históricamente, desde sus inicios como estructuras modernas de acción intergubernamental y no gubernamental (principios del siglo XIX), aportaron significativamente en materia de estandarización comercial para facilitar las comunicaciones y los intercambios económicos, en la regulación y limitación del uso de fuerza en los conflictos armados, y en el diseño de mecanismos de mediación, conciliación y arbitraje para prevenir y disminuir los conflictos. A lo largo del siglo pasado, se extendieron hacia prácticamente todos los ámbitos de la vida internacional: estabilidad monetaria y financiera; paz y seguridad colectiva; pobreza y asistencia técnica para el desarrollo; control de armamento nuclear; protección y defensa de los derechos humanos; asistencia humanitaria;

¹ Profesor asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0001-7324-9577, email: gabriel.rojas@cide.edu

² Personal Académico de Tiempo Completo de la Universidad Iberoamericana, nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000 0002 1479 2892, email: laura.zamudio@ibero.mx

³ El universo de las OI es muy amplio e incluye organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, transgubernamentales, federaciones de organizaciones, corporaciones, empresas transnacionales, etc. En este número especial se analizarán solamente las organizaciones internacionales intergubernamentales, que fueron creadas por dos o más Estados mediante un instrumento legal formal y que poseen Secretariado (Archer, 2001).

democratización, terrorismo y redes criminales; migración y refugio, etc.

Es de destacar, sin embargo, que en la mayor parte de los análisis académicos que se realizan de las OI predomina una visión instrumental, caracterizada por el supuesto de que las OI carecen de agencia y se constituyen en meros apéndices de las voluntades de los Estados. La visión predominante desde la disciplina de Relaciones Internacionales es que las OI son creadas, financiadas y dirigidas por los Estados, dejando poco margen para la comprensión de estas organizaciones como entes sociales compuestos por personas, grupos y coaliciones (Mearsheimer 1994-1995; Le Roy 1995; Claude 1964)⁴. Es decir, se tiene una visión generalmente reduccionista que es miope para comprender el impacto que genera el hecho de que las OI son, primero que nada, organizaciones. Por tanto, son constructos sociales que existen por las personas que las componen y las hacen vivir en un entorno cambiante. En cambio, esta visión es común y ampliamente aceptada cuando se habla de otros tipos de organizaciones como las empresas, los gobiernos o las organizaciones de la sociedad civil (Ellis 2010; Mathiason 2007).

Aproximaciones teóricas a las OI desde otras disciplinas se preguntan, en cambio, si las OI se gobiernan a sí mismas, si requieren legitimidad en sus acciones y, de ser el caso, cómo lo logran; si consiguen actuar técnicamente, alejadas de los intereses políticos de los gobiernos; si se relacionan con expertos y actores públicos y privados para sumar recursos y capacidades; si aprenden y transfieren conocimientos y si sus instrumentos y capacidades las vuelven cada vez más intrusivas en asuntos domésticos (Oestreich 2015; Ahrne y Brunsson, 2008; Zamudio et al., 2015; Trondal et al., 2010; Verbeek 1998; Reinalda y Verbeek 2004, 1998).

El objetivo de este número especial es fomentar la investigación interdisciplinaria de las OI como organizaciones, es decir, como constructos con determinada autonomía, muchas veces con autoridad y poder, llenas de conflictos y contradicciones, como cualquier organización. La idea entonces es contribuir al fortalecimiento de un ámbito de investigación que atienda algunas de las interrogantes anteriores. Antes de dar por hecho que las OI son instrumentos o epifenómenos de los estados y sus gobiernos, queremos abonar a favor de una aproximación endógena que revise estructuras, funciones y dinámicas propias; su naturaleza, sus culturas y procesos de socialización; su opacidad, burocratización

⁴ Una posible excepción dentro de la disciplina es el trabajo de Cox y Jacobson 1973, *The Anatomy of the Influence* donde analiza los procesos internos de toma de decisiones de diferentes organizaciones internacionales, aunque visibilizando la intervención de los intereses y poder de los gobiernos en dichos procesos.

y disfunciones. Queremos entender la manera en que estas extrañas criaturas trabajan e impactan lo internacional y lo doméstico.

Conceptualizar a las OI como organizaciones cambia y fortalece los debates que más inquietan tanto a las Relaciones Internacionales como a los estudios organizacionales a partir de comprender:

- i. La importancia de las OI y los efectos de sus dinámicas operativas organizacionales;
- ii. El impacto que generan en la gobernanza global y las distintas formas en que lo hacen;
- iii. Los efectos en el poder y en la autonomía de los Estados soberanos, así como el grado en que ello ocurre; y
- iv. Las OI como burocracias, con sus propias lógicas e intereses.

¿Qué son entonces las organizaciones?

RedEO nace justo con la perspectiva de fortalecer los estudios sobre estos constructos que han sido profusamente estudiados en los gobiernos y las empresas. Las organizaciones de toda índole desempeñan un rol sustantivo en la actualidad. En ellas transcurren diversos procesos clave para el funcionamiento de la sociedad global, e interactúan constantemente con los gobiernos contemporáneos. Las organizaciones varían significativamente, pueden ser pequeñas y simples (en su conformación y la interacción de sus miembros) o enormes y complejas (incluso conformadas por otras organizaciones, con distintos objetivos y un gran número de interacciones debido al tamaño de su estructura). En ese sentido, resulta impensable llevar a cabo las actividades económicas, las relaciones sociales y hasta las interacciones gubernamentales sin la presencia de estas. Sin embargo, frecuentemente se asume que las organizaciones son meros instrumentos, monolitos obedientes a las instrucciones de sus diseñadores o fundadores. Esta visión de la organización como monolito ha sido ampliamente cuestionada teórica y empíricamente al menos en los últimos cien años desde la Teoría de la Organización.

De tal forma, la Teoría de la Organización ha generado un heterogéneo y diverso marco analítico desde el cual analizar qué son las organizaciones: cómo se conforman; cómo alcanzan y definen sus objetivos; cómo cambian y por qué lo hacen; cómo se generan dinámicas, relaciones e interacciones entre sus miembros, así como el sentido, marcos mentales y ambientes psicológicos que se generan en

su interior; las lógicas que determinan las acciones de sus miembros; el establecimiento y desarrollo de equilibrios de poder, así como las asimetrías de información que surgen por el juego entre sus miembros. De esta manera, se ha construido un campo tan variado como complejo, con distintos enfoques y disciplinas, como la sociología, antropología, administración pública, ciencia política, psicología y economía.

No obstante, las OI, tanto intergubernamentales como sociales resultan particularmente dinámicas y complejas, pues enfrentan paradojas y que las convierten en objetos de estudio de amplio interés. En este número se estudian específicamente a las OI intergubernamentales, en donde destaca que las Relaciones Internacionales apenas han comenzado a construir un puente con el análisis organizacional. Sin embargo, estos estudios todavía son incipientes, comparativamente, y suelen ser estudios plagados de las típicas confusiones y conflictos epistemológicos o conceptuales de cualquier esfuerzo multidisciplinario. De este modo, desde la disciplina de Relaciones Internacionales se reproducen las visiones y paradigmas limitados sobre las OI como instrumentos, actores monolíticos simples. Actores racionales unificados, cajas negras, sin espacio para la agencia y la discrecionalidad mínima necesaria para el cumplimiento de sus acciones. En otras palabras, las organizaciones como cajas negras en las que solamente se ingresan recursos financieros, materiales y de personal para lograr ciertos resultados, sin que exista interés en entender qué ocurre al interior, por qué ocurre y si en verdad las OI resultan los instrumentos para obtener los resultados deseados y esperados. Peor aún, cuando la discrecionalidad y la agencia aparecen en los estudios empíricos, aparecen como patologías, disfunciones que hay que “corregir”.

Entonces, esta conexión entre las Relaciones Internacionales y la Teoría de Organización es clave, pero necesitamos partir desde la base. Por lo tanto, vale la pena reflexionar, qué son las organizaciones y qué implicaciones tiene para su estudio desde las RI. Para ello, es conveniente presentar una revisión general sobre los principales enfoques sobre Teoría de la Organización, aunque puntualmente aquellos que estén relacionados al estudio de las organizaciones públicas, pues comparten elementos con las OI.

La principal base es la definición de Weber (1922) de las organizaciones a partir de los tipos ideales, en la que denomina a la burocracia como asociación de

dominación racional-legal⁵. De esta forma, las organizaciones son las estructuras que posibilitan el establecimiento de las condiciones de esta asociación de dominación. Entonces, las organizaciones son estructuras rígidas y jerarquizadas, con reglas explícitas que delimitan el comportamiento de los miembros y criterios técnicos que hacen impersonal a la dominación, que puede traducirse en la variable de poder, poder que reside en la racionalidad de las personas. Asimismo, los miembros comparten los fines de la organización, mientras que los medios son seleccionados por los dirigentes para ser compartidos verticalmente en todos los miembros de la organización. Este orden existe debido a que en la asociación de dominación existe legitimidad y voluntad por parte de los Estados miembros para acatar las reglas y seguir los mandatos, es decir, la dominación no es unilateral, sino que es una relación social aceptada y que resulta funcional. En ese sentido, la gran ventaja de las asociaciones de dominación racional-legal es que son sumamente estables y efectivas, puesto que generan roles y parámetros de comportamiento, que a su vez facilitan la predictibilidad de las relaciones sociales entre sus miembros para finalmente conseguir resultados que la legitiman hacia el exterior. Esta legitimidad también se construye a partir del conocimiento técnico que desarrolla cada una de las organizaciones en su área particular. El *expertise* organizacional implica que los miembros requieren una serie de competencias, conocimientos y habilidades, por lo que las actividades, procesos y acciones de las organizaciones no son inteligibles para las personas fuera de ellas.

De este modo, las organizaciones se asumen como instrumentos racionales. En la clásica analogía son vistas como cajas negras, de modo que una vez que se insertan insumos (inputs), la organización entregará resultados (outputs) definidos a partir de los objetivos establecidos (Barnard, 1968; Gulick, 1937). Esto también implica que los actores al interior de las organizaciones son racionales. De tal modo, las organizaciones son actores racionales unificados (Allison 1983), por lo que sus decisiones surgen a partir de esquemas de análisis exhaustivo para tomar la decisión que maximiza la eficiencia, y son tomadas de manera vertical. Así, los

⁵ Las asociaciones de dominación son definidas como “la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos” (Weber 1922/1983, 170). La dominación requiere de legitimidad, de modo que puede estar basada en distintos elementos, desde las creencias, la tradición hasta el *expertise* o conocimiento técnico sobre el mandato que persigue la asociación. Aunque Weber explica distintas asociaciones de dominación, para esta introducción sólo interesa retomar la burocrática-legal, que está basada en la legitimidad a partir de la impersonalización del poder, el establecimiento de normas, jerarquías, calificaciones profesionales y una estructura donde los miembros desempeñan profesiones que posibilitan establecer carreras, todo esto bajo una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa (Weber 1922/1983, 176).

procesos de decisión persiguen el ideal de la racionalidad, en donde se ha creado una institución sobre la decisión y acción como un proceso lineal, en el que primero ocurre la decisión para luego dar paso a la acción.

Esta perspectiva instrumental de las organizaciones conformó una de las bases de la administración pública, en donde el concepto de burocracia fue retomado por Woodrow Wilson (1887) y lo que se conoce como la corriente ortodoxa. De este modo, el ideal de la racionalidad y la visión instrumental de las organizaciones ha tenido un impacto significativo en esta disciplina. Las discusiones sobre la importancia y utilidad de los servicios civiles de carrera, la importancia de la técnica y la propuesta de una burocracia apolítica están estrechamente vinculadas con esta perspectiva. Incluso, este supuesto racional ha tenido impacto en el proceso de formulación de políticas públicas, en el que destaca el proceso de implementación donde las burocracias son actores relevantes. La idea de los burócratas como actores neutrales y que tienen poca injerencia en las decisiones de valores ha sido determinante, aunque también ampliamente cuestionada. En esa misma línea, desde la teoría clásica de la administración (Barnard, 1968; Gulick, 1937; Gulick y Urwick, 2003; Fayol, 1916) se establecieron principios administrativos, como la unidad de mando y la especialización.

No obstante, Simon (1947) arguye que los individuos más bien tienen una racionalidad limitada, debido a que difícilmente cuentan con información completa, no pueden procesar toda la información y existen limitaciones en la toma de decisiones. De este modo, las organizaciones no son actores unitarios, sino espacios donde los actores discuten sobre los objetivos y deciden de forma satisfactoria, a partir de los ambientes psicológicos. En consecuencia, las organizaciones se conforman por coaliciones que disputan recursos y valores (Cyert y March, 1965). En ese sentido, las organizaciones deciden de forma marginal e imperfecta, limitados por la racionalidad y las dinámicas sociales, en donde distintos valores entran en disputa (Lindblom, 1959).

En esta lógica racional una aproximación es la teoría agente-principal. Este enfoque, parte de que dentro de las organizaciones se establecen interacciones donde un principal comúnmente debe vigilar y asegurar el cumplimiento de las funciones de los agentes que, a diferencia del enfoque instrumental, considera que los agentes actúan de forma autónoma, primordialmente oportunista. De esta manera, los principales establecen mecanismos de vigilancia para obtener información, puesto que en esta relación existen asimetrías que impactan en el funcionamiento de la organización.

Por lo tanto, una visión de las organizaciones como arenas parece mucho más útil (Arellano-Gault, 2010a). Las organizaciones son arenas en la cual distintos grupos e individuos negocian, cooperan y se enfrentan. Al interior de estas, ocurren equilibrios de poder, juegos estratégicos para conseguir recursos que generen poder y así influir en la determinación de los objetivos de la organización. De tal forma, en estas arenas, el poder es una variable determinante, que puede examinarse como la autonomía de los individuos, la capacidad para negociar y jugar con las normas establecidas, así como la importancia de la estructura informal (Crozier 1964; Crozier y Friedberg 1992).

Por consiguiente, en las organizaciones los fines no están preestablecidos, y pueden ser modificados, o bien desplazados. Los miembros no son neutrales, ni comparten los fines establecidos. Las normas son imperfectas y pueden ser dobladas para adecuarse a los intereses de los actores. Existen distintas lógicas más allá de la racionalidad instrumental y algunas están orientadas a establecer márgenes de acción social, como la lógica de lo apropiado (March y Olsen, 1976, 2011). Asimismo, lidian con la incertidumbre y ambigüedad a través de formas no lineales ni ordenadas, sesgadas y hasta irracionales.

Dentro de las organizaciones se edifican sentidos, es decir, esquemas de interpretación que demarcan cómo es que los miembros comprenden y se aproximan a la realidad (Weick 2001). Estos sentidos, contribuyen a enfrentar la incertidumbre, estableciendo pautas y rutinas, aunque estos también establecen límites y obstaculizan las acciones de los actores en contextos de alta ambigüedad e incertidumbre. Además, estos sentidos se van cimentando a partir de las interacciones sociales, así como la cultura organizacional.

De este modo, puede comprobarse la complejidad que deben lidiar las organizaciones y que surgen al interior de estas. Incorporar todos los debates resulta un reto que va más allá de esta introducción. En esa línea, no se ha discutido qué ocurre cuando una organización se relaciona con otras, cómo son estas interacciones, qué elementos se deben considerar. Adicionalmente, es relevante incorporar el análisis de las metaorganizaciones (Ahrne y Brunsson, 2008), es decir, organizaciones que están conformadas por otras organizaciones. Esta definición cobra mucho sentido en la visión del Estado, que está plasmado en los gobiernos. Arellano-Gault (2010b) ofrece una definición valiosa: las organizaciones [públicas] son entes sociales débilmente acoplados. Los gobiernos están conformados por diversas organizaciones, que a su vez están conformadas

por otras dependencias y unidades. Dentro de estas, también debe recordarse que existen individuos negociando, cooperando y debatiendo.

Pensar en las organizaciones es fundamental, aunque no es sencillo. Por supuesto que llevar estas discusiones a las OI representa un reto mucho mayor. En la incipiente literatura que relaciona a las OI desde las Relaciones Internacionales con la Teoría de la Organización reflejan algunos de los debates centrales presentados en esta revisión general. En la actualidad, el análisis de las OI se ha desarrollado por distintos caminos, enfoques y marcos analíticos. Aun así, es esencial sistematizar estas reflexiones y ordenarlas en una serie de temáticas. Las OI no dejan de ser organizaciones, a pesar de su naturaleza extraordinaria y las condiciones que enfrentan, pues parece que por diseño son meros instrumentos. Empero, sus funciones se han diversificado, cada vez poseen más autonomía y aunque dependen de los Estados, su rol es cada más relevante, más allá de la visión instrumental-normativa que comúnmente se tiene.

Asimismo, al complejizarse las funciones de las OI, se han construido regímenes burocráticos. En estas OI se han desarrollado servicios civiles, construidos a partir de criterios técnicos, cierto grado de autonomía y con un ethos definido, es decir, un sentido de pertenencia, identidad que genera cohesión y una dinámica propia entre sus miembros. De este modo, a partir de la relevancia de las grandes burocracias internacionales emergen ahora debates sobre la conformación de una administración pública internacional y su impacto con otros actores del escenario internacional.

Para ir tendiendo puentes entre las disciplinas y conformar una nueva agenda de investigación, proponemos comenzar por abordar ciertos puntos en torno a los cuales gira la comprensión de las OI como organizaciones:

- Papel de las Organizaciones Internacionales en la gobernanza global

Enfrentamos problemas transnacionales graves y urgentes. Los Estados-Nación no pueden resolverlos por sí solos, ni tampoco, mediante la práctica tradicional de negociar tratados y acuerdos multinacionales, con estructuras de coordinación centralizadas. Los problemas que enfrentamos requieren, entre otras cosas, recursos y capacidades de múltiples actores (públicos y privados), sistemas de gobernanza multinivel, caracterizados por mecanismos de coordinación y cumplimiento descentralizados, mecanismos de cooperación inter e intra organizacional y una gran participación de la sociedad civil. La emergencia de

regímenes, complejos de regímenes, pactos globales, asociaciones público-privadas, alianzas de múltiples actores interesados, etc., dan cuenta de la diversidad y densidad de los arreglos institucionales actuales. Nos interesa conocer cómo participan las OI en estos arreglos, con qué mandatos, funciones y roles y cómo ello afecta la gobernanza regional y global. (Biermann y Koops 2017; Karns, Mingst y Stiles 2015; Avant et al., 2010).

- Organizaciones Internacionales como actores independientes o auto-dirigidos

Los Estados-Nación siguen siendo actores claves de la gobernanza global, pero no son los únicos con capacidad de acción independiente. Las OI también actúan por sí mismas y lo hacen en formas no dictadas o previstas por los Estados que las crearon (Oestreich 2012; Collins y White 2011; Reinalda y Verbeek 1998).

El paradigma estado-céntrico que domina la disciplina de Relaciones Internacionales, limita el instrumental teórico para explicar la agencia de las OI. Las teorías que se han comenzado a aplicar vienen de la economía (agente-principal) o de la sociología (teoría burocrática), de manera que nos interesa retar al paradigma teórico dominante y ofrecer evidencia empírica de que las OI toman decisiones y logran posicionarse como sitios de autoridad, defienden sus intereses, buscan alcanzar sus propios objetivos y proponen instrumentos e ideas que contribuyen a forjar la realidad social internacional. Y cómo todo ello, afecta el poder y la autonomía de los propios Estados.

- Organizaciones Internacionales como burocracias

La problematización de las OI como agentes y sitios de autoridad, ha llevado al estudio de las OI como burocracias (Barnett y Finnemore 2004, 1999; Bauer et al., 2016). Al establecer que las OI son burocracias y se comportan como tales, se abre una línea de investigación tanto sobre sus logros, como de los resultados indeseables.

Como todas las organizaciones, las OI tienen limitaciones: sus recursos son finitos, los contextos en los que se desenvuelven comportan altos niveles de incertidumbre y el diseño de sus instrumentos siempre queda corto ante la complejidad de la realidad. Sin embargo, nos interesa estudiar la manera en que, la propia cultura burocrática -reglas, procedimientos y rutinas-, afecta el logro de los resultados organizacionales. Se trata de un enfoque que permite observar a las organizaciones desde una narrativa menos normativa, en el sentido de que coloca a las

organizaciones como actores que no siempre logran (o buscan) el bien común. Asimismo, inserta a las OI dentro de discusiones clásicas en la administración pública sobre profesionalización en las burocracias (Uvalle y Bravo 1999; Zamudio y Arellano-Gault, 2011), la formación de ethos burocrático (du Gay 2014) y su sentido de identidad que genera una misión clara y compartida (Goodsell 2011). Incluso también su papel en la conformación de un sector público internacional (Trondal 2016), o un ámbito de administración transnacional (Stone y Moloney 2019; Moloney y Stone 2019).

- Relaciones inter-organizacionales

El estudio de la cooperación entre las OI no es un fenómeno nuevo pero en los últimos años ha crecido el interés por comprender las interacciones y posibles sinergias entre las organizaciones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales). El trabajo conjunto de organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en operaciones para el mantenimiento de la paz, la creciente participación de organizaciones no gubernamentales en operaciones civiles-militares de reconstrucción estatal, o las redes donde participan diversos actores público-privados como la Alianza Gavi, ha dado un giro en la disciplina de las Relaciones Internacionales hacia la exploración teórica y empírica de las relaciones inter-organizacionales. En este apartado se busca identificar las áreas en las que las organizaciones cooperan, las implicaciones que tiene esta cooperación para las propias organizaciones y el impacto en la política internacional (Biermann y Koops 2017).

Los trabajos que comprenden este número especial constituyen un esfuerzo en la construcción de esta nueva agenda de investigación. Partimos de la idea central de que las OI importan y, buscamos explicar cómo es que importan, y sus modus operandi. Los textos coinciden además, en el abordaje de crisis complejas - sanitaria y de movilidad humana-, dos temas de gran relevancia para la gobernanza global contemporánea, de modo que, en su conjunto, este número recupera la preocupación por los problemas y vacíos derivados en la gestión de crisis transnacionales, un ámbito también de creciente interés para los estudiosos de las organizaciones nacionales e internacionales.

El primer artículo titulado, “La Organización Mundial de la Salud y los problemas de delegación en la consolidación de un régimen de seguridad sanitaria”, María Esther Coronado Martínez utiliza la teoría de los regímenes y la teoría agente-

principal para dar cuenta del papel de la OMS en la operacionalización y consolidación del régimen de seguridad sanitaria internacional. Su trabajo contribuye a la comprensión del papel de la OMS en la consolidación de un mecanismo de cooperación y coordinación internacional creado para hacer frente a las nuevas amenazas sanitarias, los retos que impone el instrumento en términos de capacidades e intereses nacionales, así como, los retos que derivan de la delegación de autoridad a favor de una organización altamente especializada.

El segundo artículo, titulado “Organismos Internacionales y gestión de crisis. Transparencia y Rendición de cuentas frente a la Pandemia de COVID-19”, escrito por Jorge Culebro Moreno, ofrece un análisis comparativo de las respuestas que confeccionaron la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) frente al COVID-19. El autor utiliza teoría de las organizaciones y el análisis institucional para comprender el trabajo de dos organizaciones que, para reducir el impacto de una crisis sanitaria transnacional de enormes proporciones tuvieron que rediseñar políticas, instrumentos y tareas. El texto enfatiza el papel de las OI como facilitadores, difusores o reguladores y contribuye a la comprensión de las OI como actores con capacidad para aprender y asumir nuevas responsabilidades.

La contribución de Tomás Milton Muñoz Bravo en el artículo titulado “La OIM y ACNUR y su papel en el proyecto político de gobernanza global en materia de migración y refugio”, ofrece una revisión crítica de la gobernanza global en materia de movilidad humana, a partir de la revisión del papel que juegan la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en dicho proceso. El artículo entiende la gobernanza global en el ámbito de la movilidad humana -voluntaria o forzada-, como un proyecto político que, al mandar a las organizaciones a la consecución de una migración ordenada y controlada, genera consecuencias adversas para los migrantes y solicitantes de refugio. Su trabajo obliga a repensar la discusión sobre la naturaleza técnica y apolítica de las OI, así como, su engranaje en términos de gobernanza.

El artículo escrito por Erika Marlene Cruz Escobar, Nadia Jessica Romero Luna y Gabriela Rodríguez Leyva, titulado “El desarrollo del ACNUR en el Estado mexicano: retos para la protección internacional de las personas solicitantes de refugio”, señala la tensión existente entre la cooperación y la autonomía presentes en la relación de ACNUR y el gobierno de México, y sus consecuencias en términos de brindar protección internacional efectiva a los solicitantes de refugio. El caso,

aborda la discusión propuesta por la teoría de las metaorganizaciones, en el sentido de que las estructuras organizacionales (cuyos miembros son actores colectivos) compiten inevitablemente por autonomía dificultando los procesos de cooperación propuestos por el planeamiento del neoliberalismo institucional. Su trabajo aporta a la discusión de los retos que enfrentan las OI al trabajar y coordinarse con otros actores.

Reflexiones finales

Con estos trabajos, este número especial busca contribuir al entendimiento de que, en la medida en que diseñemos y ejecutemos políticas para atender problemas complejos como el cambio climático, los flujos migratorios, la inestabilidad financiera, las crisis sanitarias y muchos otros temas transnacionales, tendremos que comprender mejor las interacciones políticas y administrativas entre las OI y los gobiernos y las OI entre sí. Estos cuerpos burocráticos, sus estructuras, mecanismos de trabajo y el personal que los comanda, han adquirido, sin lugar a duda, gran relevancia para la gobernanza contemporánea.

Asimismo, este número es un esfuerzo por sistematizar y tender los primeros cimientos de un puente más robusto entre las Relaciones Internacionales y la Teoría de la Organización. Pensar qué son las OI y qué atribuciones tienen representa un reto cada vez más complejo para la disciplina de Relaciones Internacionales, de modo que como planteamos, sería bastante útil mirar hacia los análisis organizacionales. Al mismo tiempo, las OI representan organizaciones con características únicas que constituyen objetos de estudio fascinantes para el estudio organizacional. Por lo tanto, estos esfuerzos multidisciplinarios no representan un esfuerzo unilateral donde solo una disciplina le sirve a otra, sino que ambas se retroalimentan y contribuyen al enriquecimiento analítico.

La participación de las OI en temas primordiales del escenario internacional cada vez es más determinante, al tiempo que los Estados observan cómo están menos capacitados para afrontar problemas como el combate a los problemas ambientales, regulación del comercio internacional, los flujos migratorios, entre otros.

De tal forma, la definición de las OI como “criaturas políticas creadas en su momento por los Estados-nación para atender un sistema de relaciones e intercambios cada vez más complejo y globalizado” (Zamudio et al., 2015, p.9), puede ser discutida y ampliada desde el cuerpo de literatura de Teoría de la

Organización. ¿Las OI sólo persiguen los intereses y fines de los Estados que las crearon? ¿Existen relaciones asimétricas donde existe poder y legitimidad entre sus miembros? ¿Las personas que conforman las OI no poseen intereses más allá de los formales, establecidos en las regulaciones y reglas que las definen? En esta última pregunta se esbozan otras discusiones como el análisis de “burocracias supranacionales”, e incluso el surgimiento de una Administración Pública Internacional.

Este número es un bosquejo, un estudio introductorio, que esperamos sirva para motivar a más colegas internacionalistas y estudiosos de las organizaciones para formar parte de esta discusión y análisis. Aún más importante es mencionar que este debate parece que es más incipiente en Latinoamérica, por lo que esto también implica un área de oportunidad y una agenda de investigación futura con amplias posibilidades y con mucho espacio para aportar en este campo. Desde nuestras experiencias regionales y contexto, podemos ofrecer reflexiones valiosas y análisis sustantivos.

Referencias Bibliográficas

- Abbott, Kenneth, Philipp Genschel, Duncan Snidal y Bernhard Zangl. 2015. *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge University Press.
- Ahrne, Göran y Nils Brunsson. 2008. *Metaorganizations*, Reino Unido: Edward Elgar.
- Allison, Graham y Philip Zelikow. 1983. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.
- Archer, Clive. 2001. *International Organizations*, Londres y Nueva York: Routledge.
- Arellano-Gault, David. 2010a. Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el “efecto neto”. *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, no.2, pp. 225-254.
- Arellano-Gault, David. 2010b. El enfoque organizacional en la política y la gestión pública: entendiendo a las organizaciones gubernamentales. En Merino, M. y Cejudo, G. *Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública*. FCE. México, pp. 61-92.
- Avant, Deborah, Martha Finnemore y Susan K. Sell. 2010. *Who Governs the Globe?*. New York: Cambridge University Press.
- Barnard, Chester. 1968. *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Barnett, Michael y Martha Finnemore. 1999. “The Politics, Power and Pathologies of International Organizations”, *International Organization*, vol. 54, no. 4, pp 699-732.

_____. 2004. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. Ithaca, Cornell: Cornell University Press.

Bauer, Michael, Christoph Knill y Steffen Eckhard. 2016. “International Public Administration: A New Type of Bureaucracy? Lessons and Challenges for Public Administration Research.”, en *International Bureaucracy: Challenges and Lessons for Public Administration Research*, editado por Michael Bauer, Christoph Knill y Steffen Eckhard, 179-198, New York: Palgrave Macmillan.

Biermann, Rafael y Joachim A. Koops (Eds.) 2017. *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*, Londres: Palgrave Macmillan.

Claude, Inis. 1964. Swords into Plowshares. *The Problems and Prospects of International organization*. Nueva York: Random House.

Collins Richard y Nigel D. White. *International Organizations and the Idea of Autonomy. Institutional Independence in the International Legal Order*. Routledge, Taylor and Francis Group.

Cox, Robert y Harold Jacobson (Eds.) 1973. *The Anatomy of the Influence. Decision Making in International Organization*, New Haven: Yale University Press.

Crozier, Michel. 1964. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires. Amorrortu.

Crozier, Michel y Friedberg, Erhard. 1992. *El actor y el sistema*. México. Alianza.

Cyert, Richard y March, James. 1965. *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*. México. Herrero.

Diehl, Paul (Ed.). 2005. *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.

Dijkzeul, Dennis e Yves Beigbeder (Eds.), 2003. *Rethinking International Organizations: Pathology and Promise*, New Haven: Yale University Press.

Du Gay, Paul. 2012. *En elogio de la burocracia: Weber - Organización -Ética*. Madrid: Siglo XXI.

Ellis, David. 2010. “Explaining International Organizations”, *Journal of International Organizations Studies*, vol.1 no.2, pp. 11-28.

-
- Fayol, Henri. 1916. “General principles of management”. In *Classics of organization theory*, editado por James Shafritz, Steven Ott y Young Suk Jang, 53-66. Australia: Cengage Learning.
- Finnemore, Martha y Cathryn Sikkink, 1998. “International Norms Dynamic and Political Change”, *International Organization*, vol.52, no. 4, pp.887-917.
- Goodsell, Charles. 2011. *Mission Mystique: belief systems in public agencies*. Washington: SAGE CQ Press.
- Gulick, Luther. 1937. Notes on the Theory of Organization. *Classics of organization theory*, 3(1937), 87-95.
- Gulick, Luther y Urwick, Luther (Eds.). (2003). *Papers on the science of administration*. Nueva York-Londres: Institute of Public Administration, Columbia University/Routledge
- Haas, Erns. 1964 *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Karns, Margaret, Karen A. Mingst y Kendall Siles. 2015. *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Lynne Rienner Publishers
- Keohane, Robert y Joseph Nye. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Michigan: Little Brown and Company.
- Le Roy, Alvin. 1995. *International Organizations. Principles and Issues*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Lindblom, Charles. 1959. The Science of" Muddling Through". *Public Administration Review*, vol. 19, no. 2, pp., 79-88.
- March, James. y Olsen, Johan. 1976. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Bergen Universsitetsforlaget
- March, James, & Olsen, Johan. 2011. The Logic of Appropriateness. Oxford Handbooks Online. doi:10.1093/oxfordhb/978019960445
- Mathiason, John. 2007. *Invisible Governance: International Secretariats in Global Politics*. Bloomfield CT: Kumarian Press.
- Mearsheimer, John 1994-1995. “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, vol. 19, no.3, pp. 5-49.

- Mitrany, David. 1966. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books
- Moloney, Kim y Diane Stone. 2019. “Beyond the State: Global Policy and Transnational Administration”, *International review of Public Policy*, vol.1 no. 1, pp104,118).
- Oestreich, Joel (Ed.). 2012. *International Organizations as Self-Directed Actors*. London: Routledge
- Reinalda, Bob y Bertjan Verbeek. 1998. *Autonomous Policy Making by International Organizations*, London: Routledge.
- _____. 2004. *Decision Making Within International Organizations*, London: Routledge.
- Ruggie, John. 1974. “Contingencies, Constraints, and Collective Security: Perspectives of UN Involvement in International Disputes”, *International Organization*, vol 28, no.3, pp.493-520
- Shanks, Cheryl, Harold K. Jacobson y Jeffrey H. Kaplan. 1996. “Inertia and Change in the Constelation of International Governmental Organizations 1981-1992”, *International Organization*, vol.50, no.4, pp.593-627.
- Simon, Herbert. 1947. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: Macmillan.
- Stone, Diane y Kim Moloney (Eds.) 2019. *Oxford Handbook on Global Public Policy and Transnational Administration*, Oxford: Oxford University Press.
- Trondal, Jarle. 2016. “Advances to the study of international public administration”, *Journal of European Public Policy*, vol. 23, no. 7, pp.1097-1108.
- Trondal, Jarle, M. Marcussen, T. Larsson y F. Veggeled. 2010. *Unpacking International Organizations. The Dynamics of Compound Bureaucracies*. Manchester, Manchester University Press.
- Uvalle Ricardo y Marcela Bravo. 1999. *Visión multidimensional del servicio público profesionalizado*. México, Plaza y Valdés.
- Verbeek, Bertjan. 1998. “International Organizations. The Ugly Duckling of International Relations Theory”, en *Autonomous Policy Making by International Organizations*, editado por Bob Reinalda y B. Verbeek, 11-26, London: Routledge.
- Weber, Max. 1922/1983. *Economía y Sociedad*. FCE. México.
- Weick, Karl. 2001. *Making sense of the organization*. Oxford. Blackwell.

Wilson, Woodrow. 1887. The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.

Zamudio, Laura y Arellano-Gault, David. 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*, Vol. LVI, no. 213, pp.27-50.

Zamudio, Laura, Arellano-Gault, David, y Culebro, Jorge. (Eds). 2015. *Puentes, fronteras y murallas disciplinarias en torno a las organizaciones internacionales*. CIDE: México.