Revista Digital de Estudios Organizacionales

AÑO 2, NÚMERO 2

Enero-junio 2023



Revista Digital de Estudios Organizacionales es una publicación semestral, digital, arbitrada y de acceso gratuito, publicada por la Universidad de Xalapa; es un espacio libre para la divulgación de investigaciones científicas relacionadas con los estudios organizacionales, ciencias administrativa, administración pública y gestión política desde una perspectiva multidisciplinar.

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

Año 2, Número 02

Enero-junio 2023

Coordinadores invitados de este número:

Dra. Laura Zamudio González y Mtro. Gabriel Rojas Salazar

Revista Digital de Estudios Organizacionales es una publicación semestral, digital, arbitrada y de acceso gratuito, publicada por la Universidad de Xalapa; es un espacio libre para la divulgación de investigaciones científicas relacionadas con los estudios organizacionales, ciencias administrativas, administración pública y gestión política desde una perspectiva multidisciplinar.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan la posición del Editor de la revista. Se permite la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la revista, remitiendo apropiadamente a los datos de la publicación de Revista Digital de Estudios Organizacionales.

Revista Digital de Estudios Organizacionales, año 2, núm. 2, enero-junio 2023, es una publicación semestral editada por la Universidad de Xalapa, Carretera Xalapa-Veracruz Km. 2, No. 341, Col. Acueducto Ánimas, C. P. 91190, Xalapa de Enríquez, Veracruz, México; teléfono 52 (228) 8 41 72 85; correo electrónico: revistaredeo@ux.edu.mx y página web: https://www.uxdigital.mx/redeo-revista-digital-de-estudios-organizacionales/ Editor responsable: César Augusto García Soberano. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2021-113008292300-01, ISSN en trámite. Responsable de la última actualización: Rebeca Elizabeth Contreras López, Carretera Xalapa-Veracruz Km. 2, No. 341, Col. Acueducto Ánimas, C. P. 91190, Xalapa de Enríquez, Veracruz, México; fecha de última modificación: enero 2023.

Esta obra está bajo una licencia CC BY-NC 4.0 https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

CONTENIDO

ARTÍCULOS Páginas

Las Organizaciones Internacionales vistas como organizaciones **06-22**

Gabriel Rojas Salazar, Laura Zamudio Gonzalez

La Organización Mundial de la Salud y los problemas de delegación en la consolidación de un régimen de seguridad sanitaria

María Esther Coronado Martínez **24-51**

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

Jorge E. Culebro Moreno **52-71**

La OIM y ACNUR y su papel en el proyecto político de gobernanza global en materia de migración y refugio

Tomás Milton Muñoz Bravo..... **72-90**

El desarrollo del ACNUR en el Estado mexicano: retos para la protección internacional de las personas solicitantes de refugio

Erika Marlene Cruz Escobar

Nadia Jessica Romero Luna..... **91-117**

RESEÑAS Páginas

Martens Kerstin, Dennis Niemann and Alexandra Kaasch (eds.) 2021. International Organizations in Global Social Governance, Switzerland: Palgrave MacMillan

Diego Andrés Bentriz Moran **119-121**

Louis, Marieke, and Lucile Maertens. 2021. Why International Organizations Hate Politics. Depoliticizing the World. New York: Routledge Taylor & Francis Group

Emilio Cruz López

Elena De Villa Covarrubias **122-126**

Geiger, Martin & Antoine Pécoud (eds.) 2020. "The International Organization for Migration: The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective." London: Palgrave Macmillan. Nordic Journal of Migration Research, 11(3): 1-306

Hayde Oliva Mejía

Yesica Yossary González Canales **127-129**

Las Organizaciones Internacionales vistas como organizaciones

Gabriel Rojas Salazar[1]
Laura Zamudio González [2]

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 entones 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-legal[5]. 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 mandatar 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 Hause.

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 -Etica*. 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 theo*ry, 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. Veggeland. 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 Organization*s, 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.

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de
Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258
https://ux.edu.mx/redeo/
revistaredeo@ux.edu.mx

ARTÍCULOS

La Organización Mundial de la Salud y los problemas de delegación en la consolidación de un régimen de seguridad sanitaria

Recibido: 19 julio 2022 Aceptado: 02 enero 2023

María Esther Coronado Martínez[1]

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar el Reglamento Sanitario Internacional 2005 como un régimen, y determinar su funcionalidad y sus limitantes. La investigación comienza con las preguntas, ¿cuáles son los desafíos para consolidar el Reglamento Sanitario Internacional como un régimen de seguridad sanitaria? y ¿cuáles son los retos para la Organización Mundial de Salud para consolidar dicho régimen? Para responder estas preguntas la investigación propone analizar el tema desde una perspectiva agente-principal dentro de dos dilemas que se identifican en el RSI 2005: el de seguridad en salud, donde el Estado tiene imperativos sobre su soberanía; y el de desarrollo, que implica la necesidad de crear capacidades de preparación y respuesta a nivel mundial.

Palabras clave: *Reglamento Sanitario Internacional 2005, Organización Mundial de la Salud, seguridad sanitaria*

Abstract

This article aims to analyze the 2005 International Health Regulations (IHR) as a regime and determine its functionality and limitations. The research presents two main questions: What are the challenges to consolidating the International Health Regulations as a health security regime? and what are the challenges for the World Health Organization to strengthen this regime? To answer these questions, the research proposes to analyze the issue from a principal-agent perspective within two dilemmas identified in the implementation of the IHR 2005: the first related to health security and when the State's sovereignty imperatives dominate the policy agenda. The second dilemma is development, which

[1] Profesora de asignatura en Universidad Nacional Autónoma de México, Nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0002-5196-2782, email: mcoronadom@derecho.unam.mx

implies creating global preparedness and response capacities.

Keywords: *International Health Regulations (2005), World Health Organization (WHO), health security*

1. Introducción

En 2005, la Asamblea Mundial de la Salud aprobó un Reglamento Sanitario Internacional (RSI) actualizado en el cual se pretendía reflejar las lecciones internacionales aprendidas en el manejo de emergencias sanitarias después de la experiencia con Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS) (*Severe acute respiratory syndrome*) en el 2003 y el surgimiento del virus de la influenza aviar H5N1. Este acuerdo vinculante tenía como objetivo proporcionar un marco actualizado y adaptado a las nuevas circunstancias para la gestión, la preparación y la respuesta a las emergencias de salud pública producidas por la propagación de enfermedades y otras amenazas potenciales para la salud. Sin embargo, los recientes brotes pandémicos que el mundo ha vivido desde la aprobación del RSI 2005 han mostrado sus limitaciones para alcanzar sus objetivos.

La relevancia, las normas y los principios del instrumento crearon las condiciones para que este pudiera ser considerado la base de un régimen de seguridad sanitaria. Según la teoría, un régimen internacional es "una institución social que consiste en un conjunto acordado de principios, normas, reglas y procedimientos implícitos y explícitos en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área temática particular (Levy et al., 1995, p.274)."

Desde sus inicios, el RSI 2005 se creó para establecer normas y procedimientos para abordar los temas de seguridad sanitaria. Surge como una versión transformada y adaptada a todo "tipo de amenazas" después de que muchos eventos expusieran la creciente vulnerabilidad de los países a las enfermedades infecciosas y las amenazas para la salud pública. Ello condujo a un cambio normativo en la gobernanza internacional de la salud, ya que los gobiernos buscaban un mecanismo eficaz para proporcionar vigilancia y respuesta a las enfermedades infecciosas y reducir las desigualdades en las capacidades y el acceso a los recursos en todos los países para la seguridad sanitaria (McDougall et al., 2008).

Al respecto, el RSI 2005 estableció normas jurídicas y operativas para la prevención y gestión mundiales de brotes y otras emergencias de salud pública. Además,

reflejaba la voluntad de la comunidad internacional de "aceptar nuevas formas de autoridad supranacional que conduzcan a la evolución de la gobernanza de la salud internacional hacia un régimen mundial de seguridad de la salud pública" (McDougall et al., 2008).

Aunque el RSI 2005 tiene las características de un régimen, no ha habido un estudio específico que analice esta perspectiva, los incentivos para su formación, sus desafíos y las implicaciones frente a nuevas amenazas. Las experiencias con pandemias recientes también han traído escrutinio sobre su funcionalidad y sus limitantes. Por lo tanto, esta investigación comienza con las preguntas, ¿cuáles son los desafíos para consolidar el Reglamento Sanitario Internacional como un régimen de seguridad sanitaria? y ¿cuáles son los retos para la Organización Mundial de Salud (OMS) para consolidar dicho régimen?

Este trabajo plantea que el Reglamento Sanitario Internacional de 2005 ha estado en proceso de consolidación como un régimen de seguridad sanitaria desde su aprobación. La teoría de los regímenes internacionales considera que la formación de un régimen se divide en tres fases principales: formación de la agenda, elección institucional y operacionalización. Aunque todos los pasos tienen dificultades, el más desafiante es el proceso de operacionalización, ya que "requiere que los estados-nación introduzcan las reglas acordadas en su jurisdicción" (Levy et al. 1995, p. 282). Existen dos retos mayores para la operacionalización y consolidación de un régimen de seguridad sanitaria: la creación de capacidades de vigilancia y bioseguridad y, al mismo tiempo, considerarse parte de la agenda de seguridad. Estos problemas, posteriormente denominados desafíos de desarrollo y de seguridad, están interrelacionados y sujetos a una combinación de factores endógenos y exógenos que condicionarán la consolidación del régimen y su eficacia futura.

Estos desafíos además se enmarcan en una problemática mayor que se da a partir de las constantes limitantes que enfrenta la OMS desde una perspectiva agente-principal. Desde esta visión, podemos analizar la difícil relación entre la OMS y sus Estados Miembros, y los desafíos para la consolidación del régimen considerando que existen problemas en delegación de autoridad que los Estados han otorgado a esta organización, y que a su vez también permite entender los límites que tiene dicho acuerdo para la cooperación internacional.

El análisis de esta relación es complejo y por lo tanto crea límites para este estudio, ya que no se cuentan con los recursos para hacer una investigación más

avanzada más allá de un análisis documental. A la fecha de la publicación de este artículo, los Estados Miembros de la OMS están decidiendo si el RSI será modificado de acuerdo con la experiencia con COVID-19 lo que podría eliminar algunos de los supuestos en este trabajo.

Para analizar estos aspectos, este documento se divide de la siguiente manera: la sección 2 se explican los antecedentes y las características del RSI como régimen de seguridad sanitaria; en la sección 3 se presenta el marco teórico para evaluar el RSI como régimen internacional y el problema agente principal; en la sección 4 se analizan los desafíos para la consolidación del régimen; y en la sección 5 se presentan las observaciones finales.

2. ¿Por qué necesitamos un régimen de seguridad sanitaria? La evolución de la seguridad sanitaria y el Reglamento Sanitario Internacional 2005

La OMS expresó su preocupación por la creciente amenaza de los brotes de enfermedades pandémicas por primera vez en 1995. Señalando la necesidad de incrementar la movilización y coordinación internacional para enfrentar las amenazas a la salud pública, mismo que influyó en la agenda global a diferentes niveles. Además de este interés, los países y las organizaciones multilaterales reconocieron una vulnerabilidad significativa a las armas biológicas, químicas y radio nucleares. Por lo tanto, era necesario crear contramedidas eficaces para hacer frente a esas amenazas.

Sin embargo, una referencia formal y directa a la seguridad sanitaria apareció por primera vez en el *Informe sobre la salud en el mundo: un futuro más seguro: la seguridad de la salud pública mundial en el siglo 21.* El documento definió la seguridad sanitaria como "las actividades requeridas para minimizar la vulnerabilidad a eventos agudos de salud pública que ponen en peligro la salud colectiva de la población que vive a través de regiones geográficas y fronteras internacionales (OMS, 2007, p. ix)".

Aunque la seguridad sanitaria en general hace hincapié en la aparición de enfermedades infecciosas, el concepto se ha aplicado ampliamente a un contexto de "todo tipo de amenazas" para la salud humana. Esto incluye el uso de un virus, como la viruela, como arma biológica; o un brote de nuevas enfermedades como la COVID-19 o la gripe pandémica. Dado que este régimen está orientado hacia eventos que aún no se han producido, se busca implementar sistemas de preparación cuya probabilidad de ocurrencia es desconocida, pero hay un cálculo

esperado de efectos negativos a la política y economía. Sin embargo, las consecuencias para la salud son inciertas y podrían ser incalculables.

Por lo tanto, el Reglamento Sanitario Internacional tiene como objetivo poner en práctica medidas para prevenir, contener y estar preparado para enfrentar las amenazas a la salud producidas por las enfermedades infecciosas. Hay que considerar que ni el RSI 2005 ni los problemas que abordan son nuevos. EL RSI 2005 contiene normas actualizadas creadas para enfrentar las enfermedades infecciosas dentro del entorno contemporáneo, el mismo contexto que llevó a la conceptualización de la seguridad sanitaria.

La fusión de los problemas de seguridad y salud ha sido la consecuencia de varios factores, entre ellos:

- La globalización y el aumento de los flujos comerciales y el número de personas que viajan por todo el mundo. El número creciente de vuelos transcontinentales y la revolución tecnológica permiten que el transporte y las comunicaciones vayan más rápido que nunca (Wilson, 2003). Estos procesos también han influido en la globalización de las enfermedades infecciosas, a través del resurgimiento de enfermedades aparentemente erradicadas y la producción de nuevas amenazas transnacionales, haciendo que los Estados sean menos capaces de asegurar sus fronteras nacionales a través de intervenciones de salud tradicionales, como la cuarentena (Kaufmann, 2007; Brown, 2011; Budd et al., 2011; Fidler, 2004; Hoffman, 2010).

- La falta de control sobre las epidemias existentes en los países en desarrollo. Existe una creciente preocupación en los países desarrollados debido a una serie de brotes de patógenos microbianos, incluidos el SARS, la gripe aviar, el virus del Nilo Occidental y la enfermedad por el virus del Ébola, que demostraron que las enfermedades infecciosas tienen el potencial de afectar la estabilidad económica y política del estado y la salud de sus ciudadanos (Ali y Keil, 2008; Collier y Lakoff, 2008; Davies, 2008; Davis, 2005; McInnes y Lee, 2006; Wilson, 2003; Kaufmann, 2007).

- Las catástrofes naturales, los conflictos y las emergencias humanitarias exacerban la situación, especialmente las poblaciones vulnerables como los refugiados (Kaufmann, 2007).

- El cambio climático y el daño ambiental como facilitadores en la propagación de ciertas enfermedades como la transmitida por vectores (como la malaria o

el Zika). La sobreexplotación de la naturaleza, el creciente contacto entre humanos y animales salvajes, y la producción ganadera industrializada con la creciente conexión entre humanos y animales domésticos están provocando entornos peligrosos que facilitan el surgimiento de nuevos patógenos que potencialmente pueden causar epidemias (Kaufmann, 2007).

- El uso inadecuado de antibióticos que ha acelerado el desarrollo de microbios resistentes (Kaufmann, 2007).

- El contexto geopolítico de la posguerra fría, las preocupaciones de gobernanza global y el marco de seguridad global desencadenado por el 9/11 así como por los ataques de ántrax de los Estados Unidos. Estos han exacerbado los temores sobre el bioterrorismo y la posibilidad de que los grupos terroristas y cualquier persona o Estados corruptos y totalitarios (*rogue states)* tengan un acceso fácil a las tecnologías para desarrollar y desplegar virus como armas (Davies, 2008; Francés, 2009; Ingram, 2005; McInnes y Lee, 2006; Kaufmann, 2007). En este sentido, Price-Smith (2010) e Ingram (2005) señalan que la seguridad sanitaria es la consecuencia de la globalización que ha trastocado las nociones establecidas de soberanía, y las enfermedades ahora están asociadas con el potencial de amenazar la estabilidad del Estado, con implicaciones políticas y de seguridad.

Por lo tanto, el principio central de la seguridad sanitaria mundial ha sido fortalecer la capacidad de detectar y contener tanto los brotes naturales como los provocados por el hombre para proteger a la salud pública de la comunidad y contribuir a una mejor preparación para el bioterrorismo (Heymann, 2003).

Dado que la globalización ha hecho posible la propagación de una enfermedad en todo el mundo en cuestión de horas, la cooperación internacional es el mejor instrumento para prevenirla y contenerla. En ese sentido *The Lancet* es contundente al decir que "para garantizar la seguridad sanitaria mundial, los países tienen que proteger el bienestar de sus propios pacientes y los de otras naciones". Jones agrega que la única ruta para minimizar los riesgos es la cooperación a escala global para: 1) fortalecer la vigilancia global de enfermedades infecciosas, y 2) fortalecer los sistemas nacionales de salud pública de los países de todo el mundo (2006). En este sentido, se adoptó el Reglamento Sanitario Internacional 2005 para establecer las normas de cooperación para prevenir y preparar al mundo para una futura emergencia sanitaria.

Una breve historia del RSI

Como se mencionó, el RSI 2005 son normas sanitarias actualizadas y adaptadas a los cambios que trajo el siglo XXI en materia de prevención y respuesta a enfermedades. En 1951, la Asamblea Mundial de la Salud adoptó el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), como el primer conjunto de normas internacionales para guiar las medidas de control de enfermedades infecciosas. En 1969, el RSI se transformó, imponiendo amplios requisitos para todos los Estados miembros para el control de seis enfermedades: viruela, cólera, fiebre amarilla, tifus, y peste. Los gobiernos estaban obligados a notificar a la OMS de cualquier caso humano con una de estas seis enfermedades dentro de su territorio (Youde, 2011). En 1981, el número de enfermedades se redujo a tres después de que se erradicó la viruela, y cuando las otras enfermedades ya no se consideraban una amenaza importante para los seres humanos. Kamradt y Rushton (2012) consideran que el problema con estas regulaciones fue la falta de cumplimiento, ya que los gobiernos estaban principalmente preocupados por las posibles consecuencias de informar sobre los brotes, como la imposición de restricciones comerciales por parte de otros Estados.

En 1995, la OMS y sus Estados miembros acordaron que era necesario un nuevo conjunto de normas para hacer frente a los nuevos desafíos, y que era especialmente necesario ampliar el alcance de las enfermedades sujetas a regulación sanitaria. Esto permitió establecer una nueva agenda para la creación de sistemas de vigilancia de enfermedades en tiempo real para proporcionar una "alerta temprana" de posibles brotes en todo el mundo como protección contra la propagación de enfermedades (Kamradt y Rushton, 2012). Aunque la agenda fue importante desde el principio, hubo dos eventos internacionales que aseguraron la adopción de un régimen internacional: el brote de SARS y el potencial pandémico del virus de la gripe aviar H5N1.

La fuente cambio: SARS y H5N1

El Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SARS), que surgió en China en 2002, fue el primer brote de una enfermedad infecciosa en el siglo XXI. La rápida propagación del patógeno entonces desconocido coincidió con la erupción del H5N1 en la misma región. La negativa de China a reconocer la amenaza para la salud dentro de sus fronteras nacionales causó gran preocupación entre la comunidad internacional. El ex director regional de la Región del Pacífico Occidental aseveró en alguna ocasión que el SARS "no fue un gran asesino, pero causó más miedo y trastornos sociales que cualquier otro brote (WHO, 2006)". Este pánico fue claro en lugares

como Canadá, donde la crisis "paralizó el sistema de atención médica de Toronto durante la primavera de 2003, y la amenaza aún mayor de la gripe aviar y humana H5N1 (Avery, 2010, p.8)". El primer caso de SARS se identificó en un hombre en la ciudad de Foshan, Guangdong, el 16 de noviembre de 2002, pero fue hasta marzo de 2003 cuando la OMS emitió una alerta mundial. Para el 15 de marzo, la nueva enfermedad había sido nombrada SARS, un nuevo tipo de coronavirus que está asociado con enfermedades de las vías respiratorias superiores (WHO, 2006). Al mismo tiempo, el virus H5N1 fue identificado el 19 de febrero de 2003 por primera vez en un niño de nueve años en Hong Kong. La confusión de la situación sanitaria en China y la identificación de la gripe aviar en los seres humanos agravaron aún más las preocupaciones mundiales sobre un nuevo brote de gripe y pusieron en tela de juicio la eficiencia del sistema internacional de salud (WHA, 2006).

En el caso del H5N1, el virus apareció por primera vez en Hong Kong en 1995 en granjas avícolas; en 1997, el virus pasó de los animales a los humanos, matando a 6 de cada 18 personas infectadas (Enemark, 2009). La identificación de más casos de H5N1 en 2003 (durante el brote de SARS) confirmó el hecho de que la cepa de gripe aviar todavía estaba en el medio ambiente y se propagaba a través de aves silvestres, migratorias y poblaciones de aves de corral domésticas a Europa, India, Oriente Medio y África (Enemark, 2009). El efecto inesperado del SARS y la amenaza persistente de la influenza aviar H5N1 desafiaron dramáticamente los sistemas de vigilancia y notificación de enfermedades transmisibles que funcionaban en ese momento a nivel nacional e internacional.

Uno de los principales problemas surgió por la demora de China en reconocer el brote del virus, lo cual limitó la capacidad de la OMS para dar una respuesta rápida y retrasó la participación de la Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos (GOARN por sus siglas en inglés) (WHO, 2006). Esta asociación, fue creada en 2000 para proporcionar colaboración técnica para la identificación, confirmación y respuesta a los brotes, pero sólo fue capaz de ayudar a China después de febrero de 2003, cuando el virus ya se había propagado a través de varias regiones de la población.

Estos eventos requirieron el reconocimiento de la salud pública como un "asunto serio" desde una perspectiva de salud global, abogando por una mayor cooperación y transparencia entre los países. Las enfermedades y los problemas para hacerles frente refuerzan la necesidad de respuestas colectivas a los brotes y la necesidad de intensificar la colaboración internacional y la creación de capacidades en común (McDougall, 2008).

Parte del problema para hacer frente a las amenazas emergentes fue que el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de 1969 sólo exigía a los países que notificaran tres enfermedades transmisibles. Reconociendo la necesidad de reformar las prácticas existentes para prevenir y responder a un futuro brote, el 28 de mayo de 2003, la Asamblea Mundial de la Salud emitió la resolución WHA56.28. Esta resolución estableció un grupo de trabajo intergubernamental para la revisión del RSI basado en "los estrechos vínculos entre el Reglamento y las actividades de alerta y respuesta ante brotes de la OMS, que han identificado los principales desafíos que deben afrontarse en la revisión del RSI" y "la insuficiencia del Reglamento vigente, y la necesidad urgente de que la OMS y sus asociados internacionales emprendan acciones específicas no abordadas por el Reglamento" (OMS, 2005 p.5). En 2005 se publicó el Reglamento Sanitario Internacional revisado, con el objetivo de prevenir la propagación internacional de enfermedades mediante la detección temprana y la respuesta eficaz a los acontecimientos que plantean un riesgo para la salud pública.

Las disposiciones sobre vigilancia de los IHR de 2005 fueron el resultado de una solicitud internacional de una mejor estrategia para hacer frente a las amenazas mundiales planteadas por los microbios altamente patógenos y otras posibles emergencias internacionales de salud pública. Este enfoque fue distintivo ya que por primera vez se establecieron obligaciones de vigilancia vinculantes, que cubren un número más amplio de amenazas potenciales que podrían surgir del uso malévolo de patógenos o del mundo microbiano (Baker y Fidler, 2006, 155).

3. Teoría del régimen y problemas agente principal

La teoría de los regímenes internacionales ofrece un enfoque integral para comprender la importancia y el papel del Reglamento Sanitario Internacional 2005 en la salud global. Un régimen es diferente de una organización, esta última es una institución formal con una estructura material que se ocupa de muchos temas en un área general. Por el contrario, los regímenes surgen para abordar problemas particulares en un área temática (Levy et al., 1995). Así, un régimen se define como "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 las relaciones internacionales" (Krasner, 1983, p.1).

Los elementos considerados en la definición son pertinentes para entender por qué un instrumento internacional puede considerarse un régimen. La mayoría de los estudiosos creen que las normas y los principios son las características definitorias

esenciales de un régimen (O'Meara, 1984; Levy et al., 1995). Estos no necesariamente tienen que provenir de un acuerdo vinculante, pero tienen que imponer una estructura para guiar el comportamiento de los estados. O'Meara considera que los regímenes son necesarios ya que "las reglas y procedimientos pueden modificarse con el tiempo a medida que cambian las condiciones, pero deben seguir siendo coherentes con las normas que sustentan el régimen (1984, p. 246)". Por lo tanto, las reglas, principios y normas son la base de cualquier régimen, y los cambios en ellos conducirán a un régimen diferente.

Por otro lado, un régimen se ocupa de forma temporal de un tema concreto. Un régimen surge para abordar un problema que requiere reglas y normas claras para guiar la colaboración. Dada la dificultad del tema, se considera que todos estarían mejor si cooperaran para resolverlo. Krasner cree que "en un mundo de Estados soberanos, la función básica de los regímenes es coordinar el comportamiento del Estado para lograr los resultados deseados en estados de áreas temáticas particulares" (1983, p. 2).

Aunque hay debates contemporáneos sobre por qué los Estados-nación crean regímenes para cooperar, no es parte de este estudio abordar ese tema. Sin embargo, es necesario explicar que este documento considera la formación de regímenes como la consecuencia de las elecciones hechas por actores racionales que buscan maximizar los beneficios de la cooperación. En este sentido, bajo esta perspectiva, se establece además una relación agente-principal, donde los principales han delegado la implementación de una política acordada a una organización internacional (Hawkins et al., 2006). Los Estados-nación son actores racionales que eligen cooperar y crear un régimen para disminuir el costo de transacción y la incertidumbre, y obtener la información necesaria para obtener el mejor resultado posible de acuerdo con sus intereses. A este respecto, los regímenes internacionales mejoran el entorno contractual y, por lo tanto, estabilizan y promueven la cooperación (Levy et al., 1995). La delegación de ciertas tareas a la organización internacional también reduce las externalidades, facilita la toma de decisiones colectiva y ayuda a resolver disputas (Hawkins et al., 2006, p.23). Los principales contratan a los agentes para crear eficiencias diseñando esquemas que generen una relación donde la principal contrata al agente para llevar a cabo ciertas actividades (Hamman et al., 2010).

En los regímenes se da una relación agente-principal, que puede ser beneficiosa para la cooperación mejorando la situación de todos los participantes. Dado que existe esta relación, existen también conflictos ya que no siempre se alinean las

preferencias de los principales con el agente, y se puede dar un conflicto de interés. La relación también se da dentro de un cierto nivel de incertidumbre. Sin embargo, los regímenes pueden reducirla "al aumentar la transparencia mutua del comportamiento y vincular los problemas a través del tiempo; y mitigar el miedo a hacer trampa o ser explotado por las otras partes, facilitando que se involucren en la colaboración" (Hasenclever et al. 2000, 7). Por otro lado, hay quienes argumentan que los principales (los Estados) delegan cierto nivel de soberanía, ya que delegan autoridades parciales y específicas para ciertas actividades (Lake, 2007). En este sentido, podemos determinar que "las organizaciones internacionales y los Estados están sujetos a una relación de interdependencia y conflicto potencial con implicaciones directas sobre los procesos de decisión" (Zamudio, 2012, p.119).

Los regímenes son construcciones hechas por estados soberanos para controlar un entorno complejo actuando juntos (O'Meara, 1984). Bajo esta noción, los regímenes surgen para reducir los problemas de acción colectiva al afectar el comportamiento de los países. Esto sucede de diferentes maneras, como aumentando la transparencia del comportamiento de los actores relevantes; reducir los incentivos para desertar, ya sea imponiendo sanciones a los infractores o alargando la "sombra del futuro" sobre los temas en cuestión; reducir la incertidumbre, proporcionar una mejor imagen del problema y; reducir los costos de transacción al hacer innecesario hacer frente a las consecuencias del comportamiento estratégico una y otra vez en la misma área temática (Keohane, 1985). Por lo tanto, "los regímenes afectan el comportamiento al mitigar los problemas de acción colectiva que se erigen como barreras para evitar pérdidas conjuntas o realizar ganancias conjuntas de otra manera disponibles para las partes involucradas en la toma de decisiones interactiva" (Levy et al., 1995, p.305).

De acuerdo con la caracterización anterior, el Reglamento Sanitario Internacional puede considerarse la base de un régimen de seguridad sanitaria, ya que se acuerdan normas, principios y reglas creados para hacer frente a la propagación de enfermedades infecciosas de forma natural o provocada por el hombre. Kamradt-Scott y Rushton señalan que el RSI representa un cambio en el marco normativo que sustenta la seguridad sanitaria mundial (2012, p.58). Fue creado para hacer frente a las expectativas mutuas con respecto al comportamiento futuro en caso de brotes de enfermedades y emergencias sanitarias internacionales. Se espera que produzca información continua sobre la situación nacional mediante el establecimiento de un mecanismo de notificación de

enfermedades infecciosas, obteniendo información que de otro modo no estaría disponible o solo estaría disponible a un alto costo. Es el marco de referencia que asegura que la interacción se repita con la frecuencia suficiente para generar una larga "sombra del futuro"; y con medidas de fomento de la confianza.

El RSI 2005 fue creado para proporcionar un comportamiento transparente de los Estados y un grado de estabilidad en condiciones de anarquía en el sistema internacional. En este caso, los Estados como principales están delegando a la OMS el manejo y administración del régimen creado por el RSI 2005, por lo que la OMS se convierte en el agente que debe trabajar con los Estados en su implementación y cumplimiento (WHO, 2008, p. 10). Dentro de esta delegación los Estados dieron autoridad a la OMS para llevar acciones que permitieran la implementación del régimen a nivel internacional pero también para influir los procesos nacionales de creación y fortalecimiento de capacidades.

Aunque el RSI puede caracterizarse como un régimen, aún se encuentra en una fase de consolidación. La formación de un régimen es un proceso complejo, y que requiere completar una serie de pasos que pueden ser costosos a nivel político y financiero. También es una fase crítica porque la supervivencia del régimen es más manejable una vez que se llega a ella. Hasenclever et al. consideran que las autoridades internacionales se vuelven resilientes una vez que los gobiernos realizan una inversión política que no puede recuperarse rápidamente (2000, p. 8). Por lo tanto, la formación del régimen es ejercida por "el poder sistémico de las autoridades estatales, cuya actuación conjunta organiza un sistema que les permite ajustarse a las condiciones alteradas o influir en el medio ambiente para evitar la necesidad de ajustarse a él (O'Meara, 1984, p. 260)".

Dada la relevancia del proceso de formación, Levy et al. (1995) creen que la consolidación de un régimen tiene tres etapas principales: formación de la agenda, elección institucional y operacionalización. Durante el primer paso, la formación de la agenda, los Estados tienen que estar de acuerdo con la idea de que necesitan crear nuevas reglas de colaboración para tratar un tema en particular. El Reglamento Sanitario Internacional de 2005 pasó por esta etapa en la década de 1990 cuando la OMS y sus Estados miembros se dieron cuenta de que los acuerdos anteriores relativos a las enfermedades transmisibles ya no eran aplicables al contexto internacional, iniciando un proceso de negociación en 1995.

El segundo paso, la elección institucional, requiere pasar de un tema prioritario del programa a concertar la disposición del régimen (Levy et al. 1995).

Inicialmente, pasar de una prioridad en la agenda de la OMS a un acuerdo entre sus Estados miembros no fue fácil. Aun así, una serie de eventos (el SARS y el virus de la gripe H5N1) aceleraron el proceso. En 2005 se adoptó el RSI, que entró en vigor en 2007. En su artículo 21 apartado (a), la Constitución de la OMS faculta a la Asamblea Mundial de la Salud, el órgano de adopción de decisiones más importante de esta organización, a que apruebe reglamentos sanitarios y de cuarentena y otros procedimientos destinados a prevenir la propagación internacional de enfermedades (OMS, 2007, p.7). El artículo 22 de la Constitución específica que tales regulaciones son vinculantes para los Estados miembros de la OMS a menos que voluntariamente opten por no participar en ellas (OMS, 2007, p.7). Por lo tanto, una vez que la Asamblea aprobó el acuerdo, este no requirió pasar por los procedimientos estándares de aprobación nacionales por parte de los Estados.

La tercera etapa en el proceso de formación es la operacionalización del régimen. Esta etapa requiere la aplicación de las disposiciones en una práctica común (Levy et al., 1995), y crear iniciativas para que los Estados cumplan plenamente un acuerdo. Aquí, se han presentado dos problemas principales: 1) construir capacidades en aquellos Estados que son débiles o que no tienen los recursos para crear la infraestructura necesaria para la implementación, y 2) el régimen tiene que crear incentivos para limitar el interés nacional de los Estados en interferir con la cooperación. En esta etapa es donde la relación agente-principal cubre mayor relevancia ya que aun cuando existe un mandato claro sobre la función que la OMS lleva a cabo dentro del régimen, los Estados ponen resistencia y hacen determinaciones que hacen que la labor de la OMS se vea impedida.

Para hacer frente al primer problema, el régimen y los Estados deben invertir en ciertas áreas y desarrollar infraestructuras que permitan cumplir con los requerimientos de notificación y respuesta. Cuando un régimen incluye a países en desarrollo, en la mayoría de los casos son necesarios recursos externos y cooperación técnica para lograr esto. Dado que esto también se refiere a las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo, y las limitaciones de estos últimos, el estudio se referirá a este problema como el "desafío del desarrollo". Si el régimen no cuenta con los mecanismos para proporcionar esos recursos, su aplicación se verá obstaculizada.

El segundo punto que considerar es la suposición neorrealista de que "el poder es la única base del comportamiento de un estado; y los regímenes expresan el interés del Estado" (Tarzi, 2003, p.26). Este enfoque explica que un régimen se basa en

el interés vital de los Estados. Por lo tanto, reflejará el interés nacional, los cálculos de seguridad nacional y el compromiso de los Estados, ya que cada nación busca maximizar sus intereses y poder en un sistema anárquico (Tarzi, 2003, p.27). La principal preocupación sobre la puesta en práctica es que los intereses nacionales vitales conduzcan a los países a una respuesta unilateral. Además, los neorrealistas también han enfatizado que el surgimiento de los regímenes se convierte en el medio para crear una distribución equilibrada del poder (Tarzi, 2003, p.27). Cuando el equilibrio de poder cambia, el régimen puede estar en peligro, especialmente si esto sucede antes de su consolidación. Dado que este problema está relacionado con el hecho de que algunas de las motivaciones para formar este régimen son preocupaciones de seguridad nacional, esto se denominará "desafío de seguridad".

En el caso del RSI de 2005, la fase de implementación comenzó en 2007, y originalmente se estableció que los países tendrían cinco años para aplicar el acuerdo. La base del reglamento es la identificación rápida de eventos inusuales de salud pública a través de sistemas de vigilancia para notificar de manera oportuna a la OMS la cual a su vez tiene como compromiso poner en marcha respuestas apropiadas tanto a nivel nacional como internacional (WHO, 2008). Pare ello, el RSI 2005 se centra en la necesidad de sistemas de vigilancia modernos y eficaces[2], que requieren que los países informen en tiempo específicos casos individuales de enfermedades específicas, incluida la viruela, la gripe humana causada por un nuevo subtipo y el síndrome respiratorio agudo grave (SARS), así como un compromiso para mejorar las capacidades de salud pública para la alerta y la respuesta. En general, en la parte de la vigilancia el objetivo es fortalecer los sistemas de salud, lo que trae un problema de desarrollo de capacidades. En el caso de la notificación, este compromiso está relacionado con los intereses nacionales y el equilibrio de poder. Dado que la notificación de la aparición de una enfermedad infecciosa puede conducir a reacciones inesperadas, puede hacer que un estado sea vulnerable y el objetivo de acciones unilaterales contra él. Nuevamente, aquí el problema entre el agente y el principal es que el agente depende de las acciones del principal (o en este caso principales) para cumplir con su parte del acuerdo. Y aunque las reglas son claras, en el momento de la

[2] Esto se menciona en el Artículo 6 y el Anexo 2, Reglamento Sanitario Internacional (2005), véase Organización Mundial de la Salud, *Reglamento Sanitario Internacional 2005*, Segunda edición, (Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2008).

implementación el agente tiene capacidad limitada para intervenir y hacer que los principales cumplan con sus obligaciones.

4. Hacia la consolidación de un régimen de seguridad sanitaria: los desafíos de seguridad y desarrollo dentro de una relación agente-principal conflictiva

El RSI 2005 se basa en tres actividades básicas: vigilancia epidemiológica, notificación y respuesta. Para tener un régimen plenamente funcional, estos deben implementarse a nivel internacional, nacional y local. A pesar de que desde el 2005 se han enfrentado varias pandemias, este proceso no se ha completado, por lo que el régimen todavía está en formación. El brote de COVID-19 además ha mostrado las debilidades de los sistemas de salud mundiales no solo en países en desarrollo. La pandemia que comenzó en 2020 expuso claramente que el RSI 2005 ha fallado en lograr sistemas de salud preparados para enfrentar este tipo de emergencias.

En este sentido, desde el inicio la fase de implementación del acuerdo ha sido compleja debido a dos aspectos: 1) se requiere la creación de capacidades en los sistemas de salud para la vigilancia y la bioseguridad en los países desarrollados y en desarrollo así como para fortalecer los sistemas de salud para la respuesta; y 2) se tiene que hacer frente a las consecuencias causadas por la integración de las agendas de salud y seguridad, especialmente con el tema de la soberanía, la seguridad nacional y la distribución del poder.

La vigilancia y la respuesta son problemas que se han dado principalmente en países con pocos recursos y relacionados con el desarrollo, ya que existen brechas notables en las capacidades entre los países ricos y pobres, mismos que han sido catalogados por Fidler y Gostin (2008) como las brechas de "respuesta" y "vigilancia". Para cerrar dichas brechas, se requieren recursos financieros y humanos, pero sobre todo son necesarias acciones de política pública concretas y compromiso político nacional. La OMS ha tratado de impulsar la inversión en sistemas de salud de países en desarrollo, formando alianzas estratégicas con organizaciones para dirigir recursos a países que necesitan esta ayuda. Sin embargo, la OMS también ha tenido que lidiar con las consecuencias de la crisis económica del 2009 y enfrentar la falta de recursos para implementar sus programas. Esto es consecuencia directa de su papel de agente y de su dependencia en los principales, quienes en muchas ocasiones no tienen capacidad de proporcionar recursos o usan el financiamiento como una forma de castigar o premiar la actuación de la OMS como su agente. Quizás el ejemplo más reciente fue el caso de Estados Unidos durante el primer año de la pandemia de COVID-19,

cuando el país decide terminar su relación y financiamiento a la OMS porque esta última no apoyó la visión del entonces gobierno estadounidense sobre la pandemia.

En el caso de la notificación, es un tema que se entrelaza con el ámbito de la seguridad, y que va relacionada con asuntos de soberanía y equilibrio de poder. Ingram (2005) considera que, dado que el RSI 2005 requiere notificaciones de brotes dentro del territorio de un Estado, tiene que haber interés por parte de este para cumplir con el acuerdo. La notificación no es un área en el que haya además una delegación directa a la OMS, puesto que el régimen define solamente un compromiso por parte de los Estados para informar a esta organización de eventos que pudieran ser considerados amenaza a la salud pública mundial. Y parte del problema que enfrenta el régimen es que, aunque hay una relación agente-principal, la delegación de autoridad hace que la OMS esté condicionada por los intereses y voluntades de sus principales, que son múltiples y divergentes. Fidler y Gostin (2008) consideran que el desafío es avanzar en dos áreas de políticas, salud y seguridad, hacia una gobernanza globalizada en un contexto caracterizado por una cooperación internacional débil y unas instituciones internacionales débiles; por lo tanto, "la naturaleza desalentadora de esta tarea puede crear incentivos para que los responsables políticos prefieran lo que parece ser la ruta más fácil: concentrarse en el Estado y su resiliencia individual frente a las amenazas de bioseguridad" (Fidler y Gostin, 2008, p14).

El reto del desarrollo

Según la teoría del régimen internacional, la distribución de las capacidades entre los miembros del régimen es un factor clave en su formación. Los Estados con instituciones administrativas y jurídicas débiles tienden a no cumplir con los acuerdos. Los regímenes con un gran número de Estados de baja capacidad como miembros tenderán a fracasar con más frecuencia que las instituciones que buscan influir en el comportamiento de los Estados de alta capacidad; por lo tanto, el régimen buscará ajustar a los actores que carecen de capacidades y realizar los cambios necesarios (Levy et al., 1995, p.297).

Algunos regímenes, como el ambiental, logran la eficacia mediante la realización de tres tareas centrales: aumentar la preocupación, mejorar el entorno contractual y aumentar la capacidad de los gobiernos. Cuando la capacidad también es débil, las instituciones deben operar para aumentar la capacidad a fin de ser eficaces (Levy et al., 1995). Shahar (2009) sostiene que el desarrollo de capacidades es también un proyecto político con fundamentos políticos e

ideológicos identificables. Es evidente que la aplicación satisfactoria del RSI de 2005 depende de la capacidad de los Estados para la vigilancia, el intercambio de información y conocimientos, a fin de hacer frente a las epidemias de enfermedades de manera oportuna; y prevenir la aparición de nuevas epidemias. Sin embargo, requiere un compromiso político y un interés por mejorar los sistemas de salud.

Las capacidades básicas de salud pública requerida por el RSI se centran en la vigilancia epidemiológica, misma que los Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC Estados Unidos) definen como "una recopilación, análisis, interpretación y difusión continua y sistemática de datos sobre un evento relacionado con la salud para su uso en acciones de salud pública para reducir la morbilidad y la mortalidad y mejorar la salud (2001, p.2)". Fidler y Gostin agregan que cualquier sistema de salud también tiene que ser capaz de asumir tres tipos básicos de intervenciones: 1) prevención, de patógenos que llegan a la población; 2) protección, a las poblaciones de patógenos que entrarán en contacto con los seres humanos; y 3) respuesta, cuando los patógenos infectan a las personas (2008, p.126).

Considerando que el RSI es un régimen de seguridad sanitaria, la inversión y la mejora de los sistemas de salud, también mejorarán la bioseguridad; ya que "las inversiones en laboratorios, vigilancia, sistemas de datos y capacidades de la fuerza laboral de salud pública con frecuencia tienen como objetivo crear capacidades de doble uso para la defensa contra armas biológicas y contra epidemias de enfermedades (Fidler y Gostin, 2008, p.11)".

La principal preocupación es que, a pesar de la disponibilidad de información y tecnología; existen obstáculos importantes para la creación de capacidad en muchos países en desarrollo. Price-Smith (2002), señala que la capacidad de un Estado para adoptar los requisitos de seguridad sanitaria está limitada por varios factores, como el nivel inicial de capacidad estatal, ya que "las condiciones iniciales determinan la escala de los recursos adaptativos que pueden movilizarse para hacer frente al problema. Por lo tanto, los Estados con mayor capacidad inicial dispondrán de mayores recursos técnicos, financieros y sociales para adaptarse a las crisis" (Price-Smith, 2002, p.23). Además, existen otras barreras, como la falta de voluntad política y compromiso con la salud pública mundial, las barreras para compartir información de salud pública entre los países y las limitaciones impuestas por las agencias donantes a los proyectos financiados (Fidler y Gostin 2008, 181). A esto hay que sumarle que los países en desarrollo

pueden enfrentarse a otros problemas, como la guerra, el hambre y la destrucción ecológica (Price-Smith 2002).

Por estas razones, el RSI ha tenido dificultades para cerra las brechas de vigilancia y respuesta entre los países desarrollados y en desarrollo (Fidler y Gostin, 2008). Ambas brechas se refieren a las diferencias de capacidad entre los países ricos y pobres en estas tareas. Además, también reflejan intereses divergentes y disparidades en relación con la morbilidad y la mortalidad por enfermedades infecciosas, dado que "la mayoría de los países en desarrollo necesitan una vigilancia mejorada exclusivamente con fines de salud pública, mientras que las preocupaciones de los países desarrollados se centran en la seguridad" (Fidler y Gostin, 2008, p.158).

Los responsables de la formulación de políticas en los países en desarrollo consideran que el énfasis del RSI en la propagación internacional de enfermedades evidencia poca preocupación con respecto a la carga de enfermedades infecciosas en las naciones en las que ocurren (Tomori, 2010, p.181). En el África subsahariana, por ejemplo, las enfermedades transmisibles siguen representando la mayoría de las muertes; y en Asia oriental y meridional están experimentando patrones de salud similares a los de los países ricos con alta incidencia en enfermedades crónicas, al tiempo que se enfrentan a problemas de enfermedades transmisibles, lo que lleva a una doble carga (Ingram, 2005).

Para algunos, el requerimiento del RSI de 2005 para desarrollar capacidades básicas de respuesta nacional es una prueba del reconocimiento de los Estados miembros de la OMS de que los microbios penetrarán en las defensas y crearán una demanda de intervenciones de reposo oportunas y adecuadas (Tomori, 2010, p.168; Heymann, 2010). Los países en desarrollo consideran que existe una tendencia a privilegiar las respuestas a las armas biológicas sobre las capacidades de respuesta de doble propósito y a dar prioridad a las capacidades de respuesta nacionales sobre las internacionales. Por lo tanto, "la tarea de generar sinergia en las intervenciones de respuesta también enfrenta decisiones difíciles y contextos políticos potencialmente polémicos" (Fidler y Gostin, 2008, p.169).

Aunque el compromiso con el RSI ha sido reiterado por la OMS y sus miembros, la falta de recursos y las capacidades limitadas han retrasado la puesta en marcha del régimen. En este sentido, la Asamblea Mundial de la Salud y la OMS han movido varias veces el plazo para que todos los países logren la plena aplicación nacional del RSI. En el 2018 la OMS estableció una escala para medir el nivel de

implementación por países y un ranking. En su más reciente reporte se indica que las actividades de vigilancia han alcanzado un nivel de implementación de casi el 80% en todas las regiones excepto en África, donde apenas llega a sobrepasar el 60% (WHO, 2022). Y de manera general, África sólo ha alcanzado un nivel del 45% en la implementación total de las capacidades requeridas por el RSI, seguido por el Sureste Asiático con un 65% (WHO, 2022).

Fidler y Gostin han reiterado que al final el principal problema con el desarrollo de capacidades es que "el RSI y la OMS no ofrecen ninguna estrategia sobre cómo ayudar financieramente a los países en desarrollo a cumplir con sus obligaciones en el RSI 2005 (2008, p.175)". A fin de consolidar un régimen de seguridad sanitaria y abordar el problema de la creación de capacidad, es necesario proporcionar los instrumentos y la asistencia para el desarrollo a fin de mejorar la vigilancia de la salud pública y las capacidades de respuesta. Según McDougall, esta asistencia podría adoptar múltiples formas: 1) inversión a largo plazo dirigida a las capacidades generales del sistema de salud; 2) asistencia técnica inmediata en casos de crisis; 3) asistencia posterior a la crisis para cubrir los costos asociados con la presentación oportuna de informes y la cooperación para prevenir la propagación internacional de enfermedades (McDougall, 2008).

Finalmente, lo que también observamos es la problemática que la OMS enfrenta al lidiar con múltiples principales con capacidades divergentes. La implementación depende en gran medida en estos principales y la OMS no tiene ni el mandato ni los recursos para incentivar condiciones iguales en ellos. Este problema no solo es parte importante de las limitaciones del RSI y su funcionamiento como régimen internacional, sino que se extiende a otras iniciativas que convergen con este acuerdo como lograr que se fortalezcan los sistemas de salud a nivel internacional. En el marco del brote de COVID 19 el Reporte del Panel Independiente para Preparación y Respuesta señaló que cuando el virus que produce la enfermedad de COVID-19 surgió, había muchas fallas en la preparación internacional y "muchos gobiernos carecían de planes sólidos de preparación, capacidades básicas de salud pública y coordinación multisectorial clara bajo un liderazgo sólido (p. 17)." Este reporte reafirma la falta de compromiso con la OMS por parte de los Estados Miembros para cumplir con el desarrollo de capacidades para enfrentar pandemias y otros eventos de salud pública en cumplimiento con el RSI 2005.

El reto de la seguridad

El segundo desafío está relacionado con la securitización de la salud pública. Este tema ha llamado la atención debido a las preocupaciones estratégicas que influyen en la creación de un régimen con un enfoque en la seguridad sanitaria. Uno de los principales problemas es la vinculación del Reglamento Sanitario Internacional con las armas biológicas y el control de armamentos. Algunos de estos temores consideran diferentes elementos: como que un énfasis en la seguridad podría afectar el objetivo humanitario, al disminuir el interés por abordar las desigualdades en salud en el mundo; o que este enfoque puede transformar la lógica de la colaboración internacional en una basada en un estrecho interés propio, considerado no efectivo para abordar los problemas de salud global (Stephan, 2010). Sin embargo, también hay quienes creen que la integración de la salud a la seguridad puede ayudar a movilizar recursos, materiales y políticos, para abordar los problemas de salud en todo el mundo (Stephan, 2010; Ingram, 2005).

La preocupación por la integración de la salud y la seguridad en un régimen también proviene de la posible influencia que los problemas de seguridad podrían tener en el comportamiento del Estado. Analizando el RSI bajo la perspectiva neorrealista y racionalista, hay varios factores en la dimensión de la seguridad que pueden afectar la operacionalización del RSI y que también pueden estar relacionados con algunos de los problemas del desarrollo.

El desafío de integrar la salud en el ámbito de la seguridad emana de las motivaciones basadas en las preocupaciones de seguridad nacional. En este sentido, las teorías neorrealistas consideran que los regímenes son originados y sostenidos en respuesta al interés vital de los estados. Como tal, los regímenes internacionales reflejan los intereses nacionales, los cálculos de seguridad nacional y el compromiso de los estados, ya que cada nación busca maximizar su interés y poder en un entorno internacional anárquico (Tarzi, 2003, p.27). También consideran que "el poder es crítico porque la distribución de las capacidades entre los actores afecta tanto las perspectivas de que surjan y persistan regímenes efectivos en un área temática como la naturaleza del régimen resultante" (Hasenclever et al., 2000, p.9). En este sentido, la idea de la seguridad sanitaria está incrustada en el interés nacional y el temor a una catástrofe masiva que amenace al Estado.

Además, algunas teorías también toman en consideración que los regímenes sólo son posibles porque hay un líder fuerte con un interés en crearlos (Hasenclever et

al., 2000; Tarzi, 2003). La teoría de la Estabilidad Hegemónica dice que "los regímenes emergen y se sostienen debido al respaldo, apoyo, cálculos y preferencias de un actor poderoso o dominante en el sistema internacional (Tarzi, 2003, 28). Aunque el RSI es el producto de un acuerdo internacional, muchos estudiosos señalan el interés particular de los países occidentales por alcanzar un instrumento con un enfoque principal en la seguridad en lugar de la salud (Price Smith, 2002; Fidler y Gostin, 2008).

Es importante agregar a esta perspectiva que, al ser la OMS la encargada de administrar el régimen, se le ha dado autoridad de los principales para que lleve a cabo la implementación del acuerdo a nivel internacional. Sin embargo, si se considera que hay un enfoque de seguridad, se limita aún más esta autoridad y el margen de maniobra que la organización como agente de múltiples principales en dichas circunstancias tiene en la realidad para llevar a cabo sus tareas (Reinalda y Verbeel, 2004; Hawkins et al., 2006).

Hay que considerar que el RSI 2005 se vio influenciado por los intereses de Estados Unidos después del 9/11 los cuales se enfocaron en crear una agenda de seguridad sanitaria, al cual se le incluyeron las amenazas producidas por las armas biológicas. A diferencia de sus versiones anteriores, y por primera vez en un instrumento relacionado con la salud, el RSI 2005 se refiere a las amenazas provocadas por el hombre y las amenazas a la seguridad. Como señalaron Fidler y Gostin, "el antiguo RSI nunca se preocupó por las cuestiones de seguridad relacionadas con las armas biológicas" (2008, p.137). La posición de los Estados Unidos como la potencia preeminente en la política internacional afecta el nuevo mundo de la gobernanza de las armas biológicas. La hegemonía estadounidense ha dado a la respuesta estadounidense a la biodefensa un significado global imperativo, especialmente con respecto al futuro de la Convención sobre las Armas Biológicas (Fidler y Gostin, 2008, p.179).

Además, incluir algunas enfermedades como prioridades de seguridad nacional, pero no todas, ha creado ciertas tensiones entre el Norte y el Sur. Esto es importante ya que, durante muchos años, los países en desarrollo han tenido que liderar con la carga de enfermedades como la poliomielitis, la malaria, el cólera y las enfermedades infecciosas específicas de ciertas regiones. Algunos de estos países consideran que hacer demasiado hincapié en la cuestión de la seguridad no les ayuda a hacer frente al problema. Además, hay indicios de que la idea de la seguridad sanitaria se basa en las preocupaciones de los países desarrollados que no necesariamente encajan en el interés de todos (Fidler, 2003). Nuevamente

estamos en presencia de principales con intereses que son divergentes y que, aunque estuvieron de acuerdo con el RSI 2005 no necesariamente coinciden en la forma en que este deba ser implementado. Por ejemplo, en el caso de COVID-19 se ha cuestionado si China notificó en tiempo el brote en Wuhan, y al mismo tiempo China enfrentó medidas drásticas por otros países cuando el RSI determina que se debe "hacer lo mínimo para evitar interrupción innecesaria el comercio y viajes internacionales" (WHO, 2008, p. 10). Al mismo tiempo, hubo una variedad de respuestas basada en las capacidades de cada país en reconocer la amenaza potencial del virus.

Asimismo, el énfasis en la seguridad ha producido algunos temores sobre un aumento en el comportamiento unilateral. Las teorías neorrealistas argumentaron que "los regímenes son creados y mantenidos por los estados en aras de ciertas funciones. En particular, los regímenes ayudan a los Estados a cooperar en beneficio mutuo al reducir la incertidumbre y las asimetrías informativas. Por lo tanto, los regímenes que incluyen reglas y procedimientos de verificación reducen los temores del Estado de ser engañado por sus socios, lo que permite entonces centrarse en los beneficios de la cooperación (Hasenclever et al., 2000, p.14). Aunque los RSI requieren que los miembros de la OMS notifiquen cualquier evento de enfermedad que pueda constituir una emergencia de salud pública de importancia internacional [*Artículo 6*] (WHO, 2008 p.12), no tienen mecanismos de verificación ya que los RSI reconocen que los Estados soberanos están a cargo y el régimen no puede intervenir en sus decisiones. Como tal, desde una perspectiva racional, del agente-principal, la OMS como agente no puede obligar a los Estados a cumplir. El RSI no cuenta con mecanismos que castiguen a los Estados que no cumplan con sus obligaciones. Y la OMS sigue siendo el responsable final de la aplicación y funcionamiento del régimen. Fidler y Gostin dicen que incluso cuando los problemas de las armas biológicas y las enfermedades infecciosas naturales son de naturaleza transnacional, "las respuestas políticas tienen que depender de una gobernanza jerárquica basada en el estado porque la seguridad y la salud pública son bienes públicos clásicos. Sin embargo, las respuestas basadas en el Estado a los problemas transnacionales están integradas en el sistema anárquico de la política internacional que restringe lo que los Estados pueden acordar colectivamente hacer (2008, p. 226)".

Enmarcar los problemas de salud en prioridades de seguridad podría reforzar la idea del interés nacional. Al final, la soberanía de cada país les permite decidir cómo lidiar con el problema y qué hacer para proteger sus intereses. Este es un desafío importante, porque compartir información puede causar una mayor carga

y, hasta ahora, el régimen no tiene un mecanismo para castigar a los que incumplan. Fidler y Gostin consideran que "aunque la mejora de las capacidades nacionales para responder a los brotes de enfermedades infecciosas graves contribuye a las estrategias internacionales de respuesta a los brotes, las políticas que se centran casi exclusivamente en los intereses nacionales no ayudan significativamente a los esfuerzos para aumentar las capacidades de intervención de respuesta a nivel mundial" (2008, p.179). También hay una consideración de que todavía estamos en un sistema "westfaliano" dado que el RSI no aborda aspectos de la gobernanza de la salud pública que tocan la forma en que un gobierno previene y controla las enfermedades infecciosas en su territorio soberano. En la salud pública de Westfalia, los Estados son los principales agentes de la gobernanza (Ingram 2005, 532). De hecho, uno de los problemas durante el SARS fue que China no informó a tiempo el brote creando un problema para sus países vecinos. Aunque el RSI 2005 se actualizó para abordar esos problemas, COVID-19 demostró que no es aun suficientemente eficiente para eliminar las acciones individuales que pueden obstaculizar al resto de la comunidad internacional, y que la OMS tiene en realidad una delegación limitada del poder que los Estados le han dado en este ámbito. El ejemplo más claro en este tema ha sido la distribución de vacunas en el mundo donde claramente existe un principio de soberanía más allá de cualquier intento de cooperación internacional donde los países productores priorizaron la distribución entre su población mientras que los países en desarrollo han tenido acceso limitado (Independent Panel Report, 2021). Aquí el papel de agente de la OMS ha sido limitado y no ha podido ejercer la autoridad delegada para una respuesta coordinada internacionalmente (Independent Panel Report, 2021).

Por último, el énfasis en el desarrollo de capacidades también puede crear un dilema de seguridad, ya que hay un fuerte énfasis en la creación de infraestructura y la transmisión de conocimientos para hacer frente a las amenazas biológicas (naturales o provocadas por el hombre) y las enfermedades (capacidades de doble uso). Por ejemplo, el desarrollo de capacidades puede aumentar el poder relativo de quienes participan en el régimen. El poder en el sentido material permite a sus poseedores mejorar su posición en el régimen (Levy et al., 2005). El enigma es cómo crear capacidades de seguridad sin afectar la distribución del poder en el sistema internacional; pero al mismo tiempo, cómo evitar las preocupaciones de seguridad para guiar las decisiones críticas para la salud pública internacional. La complejidad de la tarea y la dificultad de mejorar la infraestructura de salud pública en los países en desarrollo pueden alentar a los países desarrollados a

concentrar los recursos en su propia protección y no en el régimen. En este sentido, Fidler y Gostin consideran que estas "dinámicas de autoayuda familiares de la *realpolitik* pueden caracterizar cada vez más la política microbiana en la primera parte del siglo XXI" (2008, p.175). Esto también puede ser la consecuencia de que la seguridad y la salud pública son un bien público y los Estados no pueden delegar estas funciones. Esta realidad obliga a los estados a involucrarse mutuamente en políticas anárquicas (Fidler y Gostin, 2008; Ingram, 2005). Esta naturaleza anárquica crea obstáculos e ineficiencias para coordinar el interés estatal, y estas dificultades siguen siendo objetos de las teorías centradas en el Estado y las relaciones internacionales (Fidler y Gostin 2008, 226).

Asimismo, no se debe olvidar que la OMS no es una agencia de seguridad y el RSI tiene límites en este ámbito. Cuando la seguridad de los países se ve amenazada por una enfermedad, como ha pasado con el brote de COVID-19, los Estados deciden de forma individual que acciones seguir sin necesariamente priorizar la existencia de acuerdos internacionales. La delegación de autoridad que los Estados dieron a la OMS al final es limitada a la autoridad soberana de cada uno de ellos y sus intereses y prioridades en el ámbito de seguridad nacional.

6. Conclusiones

Este documento considera que el Reglamento Sanitario Internacional de 2005 es un régimen internacional de seguridad sanitaria. También afirma que este régimen aún está en formación y que, para consolidarse, tiene que superar los desafíos en las áreas de desarrollo y seguridad, así como eliminar obstáculos en la relación agente-principal entre la OMS y sus Estados Miembros.

De acuerdo con la Teoría de regímenes, podemos considerar que el RSI 2005 está en proceso de formación y consolidación. Las áreas de vigilancia epidemiológica y respuesta representan los mayores desafíos para enfrentar los problemas de desarrollo, ya que requieren que todos los países miembros del régimen cuenten con la misma infraestructura y capacidades para poder cumplir con el acuerdo. El fomento de estas capacidades ha sido difícil en los países en desarrollo que carecen de recursos y, en algunos casos, de voluntad política. Esto también denota la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo en el área de la salud. Para cerrar las brechas, los países deben invertir y generar recursos para fortalecer los sistemas de salud y crear capacidades de vigilancia y respuesta, ya que estas son áreas clave para tener un régimen funcional y eficiente en el futuro.

Por otro lado, demuestran las limitaciones de la OMS para promover e incentivar inversiones en los sistemas de salud.

El segundo desafío está relacionado con la integración de la salud en la agenda de seguridad. La idea de la securitización de la salud ha traído un debate sobre el impacto negativo al permitir que los imperativos de seguridad impulsen la salud. Dado que el objetivo principal del RSI 2005 es proporcionar un marco para la cooperación y reducir los costos de transacción y la incertidumbre, se teme que la supremacía de una perspectiva de seguridad nacional pueda obstaculizar estos objetivos. Esto ha creado preocupaciones sobre el comportamiento del Estado y la posibilidad de obstruir la cooperación, si hay un dominio de la perspectiva de seguridad nacional, la cual afecta principalmente al aspecto de la notificación. Otro tema por considerar es la importancia de la bioseguridad y las capacidades duales para permitir a los países prevenir y responder a los brotes de enfermedades naturales y provocadas por el hombre. Esto ha creado divergencias entre los países en desarrollo y los países desarrollados con respecto a las motivaciones e intereses para apoyar el régimen. Aunado a lo anterior, la OMS y el RSI no son instituciones de seguridad por lo que la relación agente-principal está supeditada a los intereses de los Estados Miembros de la OMS y limita ampliamente los alcances del acuerdo.

Finalmente, ambos desafíos están enmarcados en una problemática de delegación de autoridad entre el agente y sus principales. La OMS, a cargo de implementar el régimen, actúa como el agente de los principales, sus Estados Miembros. Sin embargo, la organización tiene al final delegación limitada por los intereses y capacidades de los principales. El RSI de 2005 es un marco necesario para luchar contra las amenazas para la salud. Es evidente por qué el impacto y la amenaza potencial que representan las enfermedades infecciosas las han situado en la agenda de seguridad. Estos también han creado la sensación de que el único método para hacer que los Estados sean menos vulnerables es a través de la cooperación, dado el entorno actual. Sin embargo, será necesario equilibrar los objetivos de salud y seguridad en un solo objetivo, lo cual es uno de los principales desafíos para el RSI. El brote de COVID-19 ha dejado mucho más claro que la implementación de dicho acuerdo es necesario para enfrentar futuras pandemias, pero el acuerdo sigue teniendo serias limitaciones y quizás el reto mayor está en que los Estados verdaderamente cedan su autoridad y poder en este ámbito a la OMS, como su agente en la implementación del RSI.

Referencias Bibliográficas:

Avery, D. H. (2010). The North American Plan for Avian and Pandemic Influenza: A case study of Regional Health Security in the21st Century. *Global Health Governance* III (3), 1-26.

Baker, M. G., & Fidler, D. P. (2006). Global public health surveillance under new international health regulations. *Emerging infectious diseases*, *12*(7), 1058.

Cohen, J. (2009). "Exclusive: Interview with head of Mexico's Top Swine Flu Lab", Science Now, 1 de mayo de 2009 (consultado el 29 de marzo de 2012)

Elbe, S. (2010). *Security and Global Health*. Cambridge, UK: Polity.

Enemark, C. (2009). Is Pandemic Flu a Security Threat? *Survival* 51(1), 193

Fidler, D. P. (2003). SARS: political pathology of the first post-Westphalian pathogen. *Journal of Law, Medicine & Ethics*, *31*(4), 485-505.

Fidler, D. P. (2004). Germs, governance, and global public health in the wake of SARS. *The Journal of Clinical Investigation*, *113*(6), 799-804.

Fidler, D., & Gostin, L. (2008). *Biosecurity in the Global Age. Biological weapons, public health, and the rule of law* (1st ed.). Stanford Law and Politics.

Gahr Store, J. et al. (2003). Health and Security for a Global Century. In Lincoln Chen et al. (Eds.), *Global Health Challenges for Human Security* (pp.67- 84). Global Equity Initiative, Harvard University.

Hasenclever, A. et al. (2000). Integrating theories of international regimes. *Review of International Studies,* 26, 3-33.

Heymann, D. (2010). Public Health, Global Governance and the Revised International Health Regulations. In *Infectious Diseases in a Borderless World* (pp.182-195). Institute of Medicine of the National Academies.

Heymann, D. L. (2003). Evolving Infectious Disease Threats to National and Global Security. In Lincoln Chen et al. (eds.), Global Health Challenges for Human Security (pp. 105-119). Global Equity Initiative, Harvard University.

Ingram, A. (2005). The New Geopolitics of Disease: Between Global Health and Global Security. *Geopolitics,* 10, 522- 545.

Jiménez Corona, M. E. et al. (2010). Epidemiología de la influenza A(H1N1). En José A. Córdova Villalobos, José L. Valdespino and Samuel P. de León (eds.) *La Epidemia de Influenza A/H1N1 en México* (p.192). Editorial Médica.

Jones, B. (2006). Bio-Security, Nonstate Actors, and the Need for Global Cooperation. *Ethics & International Affairs,* 20, 2.

Kamradt-Scott, A. and Simon R. (2012). The revised International Health Regulations: socialization, compliance and changing norms of global health security. *Global Change, Peace & Security,* 24(1), 57-70.

Kaufmann, S. (2007). *The new plagues. Pandemics and poverty in a globalized world*. The Sustainability Project. Haus Publishing.

Keohane, R. (1985). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (p.503). Princeton University Press.

Krasner, S. (1983). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In *International Regimes*. Cornell University Press.

Levy, M. A. et al. (1995). The Study of International Regimes. *European Journal of International Relations,* 1 (3), 267-330.

McDougall, C.W. (2008). Emerging norms for the control of emerging epidemics. *Bulletin of the World Health Organization,* 86 (8), 643-645.

McInnes, C., & Lee, K. (2006). Health, security and foreign policy. *Review of International Studies*, 32(1), 5-23. doi:10.1017/S0260210506006905

O'Meara, R. L. (1984). Regimes and their implications for International Theory. *Millennium: Journal of International Studies,* 13 (3), 245-264.

OMS (2007). *Documentos Básicos*. (46th ed.). Organización Mundial de la Salud.

Price-Smith, A. T. (2002). *The Health of Nations*. Massachusetts Institute of Technology Press.

Price-Smith, A.T. (2010). *Reconceptualizing the Health/Security Interface*. The Colorado College.

Shahar, H. (2009). Capacity and its fallacies: International State building and state transformation. *Millennium: Journal of International Studies,* 38 (1), 55-81.

Tarzi, S. M. (2003). International Relations Theory: Search for Synthesis. *International Studies* 40, no.1: 23-39.

The Independent Panel for Pandemic Preparedness & Response (2021). *COVID-19: Make it the Last Pandemic, Report to World Health Assembly, May 2021.* The Independent Panel

Tomori, O. (2010). Implementing the revised International Health Regulations in resource-limited countries: intentional and unintentional realities. In *Infectious Diseases in a Borderless World* (pp. 204-210). Institute of Medicine of the National Academies.

WHO (2005). *Working document, provisional agenda item 2, Review and approval of proposed amendments to the International Health Regulations, Report prepared by the Secretariat, A/IHR/IGWG/2/INF.DOC./ 2nd Session, 1, January 2005*. Intergovernmental Working Group on the Revision of the International Health Regulations, World Health Organization.

WHO (2006). *SARS How a global epidemic was stopped*. World Health Organization, Western Pacific Region.

WHO (2007). *The World Health Report 2007. A safer future: Global Public Health Security in the 21st century*. World Health Organization.

WHO (2008). International Health Regulations 2005, Second edition. World Health Organization: Geneva.

WHO (2008). *International Health Regulations 2005.* (2nded.). World Health Organization.

WHO. (2022). International Health Regulations, State Party Annual Report, World Health Organization. e-SPAR Public (who.int)

Wilson, M. E. (2003). Health and Security: Globalization of infectious diseases. En Lincoln Chen et al. (eds.) *Global Health Challenges for Human Security (pp. 87-101)*. Global Equity Initiative, Harvard University.

Youde, J. (2011). Mediating Risk through the International Health Regulations and Bio-Political Surveillance. *Political Studies,* 59, 813-830.

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 Moreno[1]

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 su 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 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 pacifico 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

Culebro y Vicher (2020)n 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.

Josepha 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.

La OIM y ACNUR y su papel en el proyecto político de gobernanza global en materia de migración y refugio

Recibido: 16 junio 2022 Aceptado: 28 julio 2022

Tomás Milton Muñoz Bravo[1]

RESUMEN

Luego de la aprobación en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de dos pactos en 2018 para avanzar en el objetivo de alcanzar una gobernanza global en materia de migración y refugio, es pertinente hacer una revisión crítica del papel en dicho proyecto político de las dos instituciones de mayor peso dedicadas a atender la movilidad humana en el mundo -la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)-, sobre todo debido a que directrices y modelos emanados de las dos instituciones en poco más de dos décadas han sido usados por algunos Estados y organizaciones internacionales regionales al momento de fortalecer sus propias lógicas de seguridad y control frente a los flujos migratorios.

Palabras Clave: *Gobernanza, OIM, ACNUR, pactos mundiales*

Abstract

After the approval in the United Nations (UN) of two pacts in 2018 to advance the goal of achieving global governance in migration and refugee matters, it is pertinent to review the role in the political project of the two most important institutions dedicated to human mobility in the world -the International Organization for Migration (IOM) and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)-, above all because the guidelines and models emanating from the two institutions in little more than two decades have been used by some States and regional international organizations in order to strengthening their own logics of security and control to manage migratory flows.

Key words: *Governance, IOM, UNHCR, global compacts.*

[1] Profesor-investigador de tiempo completo en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0002-3365-0902, email: tomasmilton@politicas.unam.mx

Atender las aristas relacionadas con la movilidad humana, voluntaria o forzada, se ha convertido en una prioridad en la agenda internacional, por lo que desde la década de 1990 se ha trabajado desde la ONU en un modelo político denominado gobernanza global en el que la OIM y ACNUR, ahora en sintonía con dos pactos mundiales sobre migración y refugio, desempeñan papeles fundamentales en la meta de garantizar que los procesos migratorios sean "ordenados y seguros", con la participación de actores estatales y no estatales.

Este proyecto de gobernanza se ha planteado como la gran solución a los retos que significan la migración indocumentada y el desplazamiento forzado devenido por persecuciones por motivos políticos, de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social, sin embargo, en su confección se le ha dado mucho peso a la seguridad nacional de los Estados, lo que ha resultado contraproducente para migrantes irregulares y solicitantes de asilo y de refugio.

Debido a lo anterior, es necesario replantearse ¿cuáles han sido las consecuencias de la aplicación del modelo de gobernanza global en materia de migración y refugio impulsado desde la ONU y cuál el papel que han desempeñado la OIM y ACNUR en este proyecto político?

Para responder esta cuestionamiento se realizó una investigación cualitativa que permitió la recolección de información sobre el tema para su análisis y posterior interpretación con el objetivo de demostrar que la gobernanza global en materia de migración y refugio ha resultado parcialmente contraproducente para las personas en movilidad internacional debido a que ha privado la lógica orden y seguridad en el trabajo desarrollado por la OIM y ACNUR en las últimas dos décadas y a que en los Pactos Mundiales sobre Migración y Refugio, aprobados en 2018, también se le dio mucho peso al orden y a la seguridad, lo que de facto otorgó a los Estados la posibilidad de tratar a migrantes irregulares y solicitantes de refugio y asilo desde una perspectiva de seguridad nacional y como si las personas en movilidad fueran un peligro.

El escrito se compone de cinco apartados en los que se analiza el desarrollo de la gobernanza global como proyecto político y el papel de las organizaciones internacionales gubernamentales; la evolución de la OIM y ACNUR y su participación en la pretendida gobernanza sobre migración y refugio; la estructura de la gobernanza global dirigida a la movilidad humana; los elementos constitutivos de los pactos mundiales de 2018; y una serie de consideraciones finales.

Gobernanza global y organizaciones internacionales

La movilidad humana, tanto voluntaria como forzada, es uno de los procesos transnacionales que se ha visto potencializado en las últimas cuatro décadas en un mundo globalizado, en el que los mercados laborales requieren tanto mano de obra calificada como no calificada y en el que los conflictos sociales y armados han obligado a más de 100 millones de personas a salir de sus lugares de origen para salvaguardar sus vidas.

Países de origen, de tránsito, de destino y de retorno tienen que afrontar las implicaciones que conlleva la movilidad humana tanto regular e irregular, como voluntaria o forzada; sin embargo, las diferentes aristas sociales, políticas, económicas, y de derechos humanos vinculadas con las migraciones internacionales, obligan a los Estados a colaborar con organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como con otros actores sociales, académicos, empresariales, religiosos, etcétera para atender todos los elementos antes mencionados.

Esta colaboración resulta muchas veces complicada, ya que los Estados tienen la potestad de generar y aplicar de manera soberana sus propias políticas migratorias, de acuerdo con sus propios intereses y capacidades, y resulta más difícil cuando países receptores se oponen a la inmigración o a la entrada de solicitantes de asilo y refugio y cierran de forma parcial o definitiva sus fronteras a los extranjeros; no obstante, desde la década de 1990[2] y tras la caída del muro de Berlín y del fin del sistema socialista, se ha impulsado un modelo para atender los grandes retos de la sociedad internacional (Villamar, 2017, p. 139), entre ellos los flujos migratorios internacionales, desde una perspectiva de gobernanza global, en el cual las organizaciones internacionales tienen un rol de gran relevancia.

La gobernanza global no significa la promoción de un gobierno mundial, porque se carece de una jerarquía o gobierno aceptado de forma universal, es por ello que desde mediados de la década de 1990 ha sido interpretada desde al menos dos perspectivas (Dingwerth y Pattberg, 2006): primero en su función interpretativa

[2] Los antecedentes tanto del concepto como del modelo de gobernanza global se remontan a finales de 1989 cuando el canciller de la República Federal Alemana, Willy Brandt, invitó a integrantes de varias comisiones internacionales a la población alemana de Königswinter para reflexionar sobre problemas mundiales. Meses más tarde, en 1990, se creó una nueva comisión internacional que analizó la "Gobernanza Global". En 1992, la ONU dio su espaldarazo a dicha comisión y en 1995, producto de ese trabajo colegiado, se publicó el trabajo titulado *Our Global Neighborhood: The Report of the Comission of Global Governance*, en el que de forma expresa se planteaba que el desarrollo de la gobernanza global debía formar parte de los esfuerzos humanos de organizar la vida en el planeta a través de la suma de esfuerzos y con la participación de individuos, instituciones y demás actores internacionales.

de la realidad, es decir, como enfoque de análisis de las interacciones y retos de la sociedad internacional; y en segundo lugar como proyecto político de carácter liberal que promueve la atención a niveles mundial, regional, binacional, nacional y local de temas tradicionales (paz y desarrollo, liberalización comercial, finanzas, etcétera) y emergentes (derechos de las mujeres, de los migrantes, protección del medio ambiente, etcétera).

En el presente trabajo, el concepto de gobernanza global se retoma desde su vertiente de proyecto político, es decir "como el conjunto de ideas y estrategias que se implementan en la práctica para resolver los problemas y necesidades comunes" (Querejazu, 2020, p. 70) en la sociedad internacional, a través de diversos mecanismos y en cuya formulación y aplicación participan diferentes actores internacionales como los Estados y organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, pero también empresarios, académicos, movimientos sociales, etcétera.

Y se retoma esta postura porque la gobernanza global en materia de migración y de refugio refleja ciertos intereses y valores que visualizan la construcción de una sociedad internacional basada en un orden político repositorio de valores como la democracia, los derechos humanos, el respeto a la ley y la participación de instituciones y organizaciones internacionales para atender los conflictos interestatales.

Entender la gobernanza global como proyecto político, como recalca Amaya Querejazu (2020, p. 71), "implica reconocer su contenido ideológico, las fuerzas hegemónicas y el interés por la consecución de metas concretas en términos institucionales y de diseño de los mecanismos para alcanzarlas", y la encarnación de dicho proyecto es el propio Sistema de Naciones Unidas "y los distintos arreglos y proyectos que se construyen en su interior, en diferentes niveles y en diferentes regiones".

Al respecto, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2013, p. 8) afirma que la gobernanza de la migración internacional puede entenderse como "un proceso en el que el marco conjunto de normas jurídicas y estructuras orgánicas regulan y determinan el actuar de los Estados en respuesta a la migración internacional, al abordar derechos y obligaciones y fomentar la cooperación internacional", con la participación de organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales, así como de asociaciones de migrantes, instituciones nacionales, de derechos humanos, gremios, academia y el sector empresarial.

Como se aprecia, en esta visión de la ACNUDH, la gobernanza en materia de migración y refugio promueve los derechos humanos a través del respeto de las

normas y de las estructuras internacionales creadas exprofeso, y entre ellas están las organizaciones internacionales gubernamentales (OIG), formadas por Estados, pero constituidas para cumplir con objetivos y funciones especializados e independientes (Klabbers, 2013, p. 152).

La formación de las OIG es de larga data y en varios momentos de la historia de la humanidad han tenido un mayor auge, por ejemplo, a finales del siglo XIX o tras el final de la Segunda Guerra Mundial, y son consideradas de forma tradicional como "asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de las de sus miembros" (Díez de Velasco, 2010, p. 37).

La definición puede ser cuestionada debido a que existen OIG que no se fundaron a partir de un acuerdo o tratado internacional[3] y a que el grado de independencia frente a sus miembros fundadores depende de cada organización y de cada sector en el que se desempeñan.

Hasta inicios de la década de 1990 se consideraba que los Estados miembros delegaban ciertas responsabilidades a las organizaciones internacionales gubernamentales para cooperar de forma multilateral en diversos ámbitos que iban desde la seguridad hasta el desarrollo, bajo una perspectiva acotada en la que sólo los Estados y las organizaciones internacionales gubernamentales podían participar en la resolución de los problemas mundiales, pero a partir de la consolidación de la globalización, de la emergencia de nuevos actores internacionales, del aumento de las interacciones comerciales, financieras, tecnológicas y sociales, y del impulso de un nuevo enfoque: el de la gobernanza global, es que se reinterpreta la participación de los diversos actores en la atención de los problemas y retos transnacionales.

En el caso de las OIG, su rol es el de fungir como engranajes vitales en este proyecto político mundial de la gobernanza, y su trabajo se respalda con la aprobación de nuevos tratados, acuerdos, pactos y otros mecanismos en los que para su formulación y cumplimiento deben de participar los diferentes actores de la sociedad internacional, no sólo los Estados.

En el caso de la migración y del refugio, los dos actores con mayor peso en la aplicación del modelo de gobernanza global son la Organización Internacional para

[3] Por mencionar algunos casos están los organismos surgidos tras su aprobación en el Consejo Económico y Social de la ONU (como las comisiones económicas regionales), sin acuerdos constitutivos, o el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC). Este último carece de tratado constitutivo, pero opera en la práctica como una OIG

las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cuyos casos se analizarán a continuación.

El papel de la OIM y ACNUR en la gobernanza global

Aunque las dos organizaciones tienen antecedentes en otras instituciones, fue tras la Segunda guerra Mundial que se convirtieron de manera paulatina en las principales agencias para atender de forma multilateral los temas relacionados con migración y refugio, primero desde una visión estatal más acotada, y después, a partir de este siglo XXI, como actores fundamentales en el impulso de la gobernanza global de la movilidad humana, desde una perspectiva de derechos humanos, pero también desde una lógica de orden y seguridad.

Evolución de la OIM y su papel en la gobernanza migratoria

La OIM, con 590 oficinas y sub-oficinas en más de una centena de países, tiene como antecedente al Comité Gubernamental para los Movimientos de Migrantes desde Europa (PICMME), fundado en 1951 para atender a desplazados en Europa occidental por la Segunda Guerra Mundial y trasladarlos a países de ultramar. Este comité cambió de nombre un año más tarde y se le denominó Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), al que le correspondió durante la década de 1950 el traslado a lugares seguros de casi un millón de personas (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2022a).

El CIME presentó cambios estructurales y de nombre en las siguientes décadas y expandió su labor a diferentes partes del mundo. A partir de 1980 se convirtió en el Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM); en 1989 se constituyó como Organización Internacional para las Migraciones; y en 2016, el Consejo Especial de miembros de la OIM aprobó la incorporación de la institución al sistema de Naciones Unidas, con lo que se convirtió en la agencia sobre migración de la ONU.

La OIM cuenta con 173 miembros y ocho países observadores, así como con presupuesto[4], estructura administrativa y agenda propios, pero cuyas acciones se circunscriben en el proyecto político de la gobernanza global impulsado desde la ONU, en este caso para "promover una migración humana y ordenada", con base en programas, acuerdos, tratados y protocolos vigentes, de planes y de iniciativas como la Agenda 2030[5], que "buscan conectar a la asistencia humanitaria con el desarrollo sustentable" (OIM, 2022b).

[4] La OIM reporta que su presupuesto anual ronda en los mil 500 millones de dólares estadounidense anuales y su plantilla laboral supera las 10 mil personas, distribuida en más de 100 países.
[5] En la denominada Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible se dedicó la meta 10.7 a la movilidad humana y se indica que se debe "facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares

La existencia y operación de la OIM es fundamental para generar propuestas de atención dirigidas a los 281 millones de personas que viven en países diferentes a los que nacieron (OIM, 2012c, p. 3), cifra que representa apenas un tres por ciento de la población total en el mundo, pero que, por las repercusiones sociales, políticas, económicas y culturales que implica la movilidad humana, requiere de una atención especial por parte de la sociedad internacional en especial ante las vulnerabilidades afrontadas sobre todo por los migrantes irregulares frente a autoridades abusivas de diferentes niveles e integrantes de bandas delictivas dedicadas al tráfico y a la trata de personas.

Las causas que provocan la migración internacional son variadas y van desde las económicas (ya sea por bajos salarios o falta de oportunidades en los países de origen, mejores salarios y condiciones sociales en otros Estados o decisiones individuales para tener un mayor crecimiento profesional), sociales (conflictos territoriales, armados, persecución en contra de minorías, etcétera), medioambientales (degradación de suelo, contaminación del agua y desastres naturales), culturales (tradición de comunidades expulsoras y su vínculo con las de destino) o la combinación de éstas; empero, se estima que el grueso de los migrantes internacionales, 169 millones, forman parte de la fuerza laboral en los Estados de destino, una parte importante de ellos se encuentra en condiciones precarias por su estatus indocumentado.

A pesar de la valía de los migrantes tanto calificados como no calificados en los países de destino, desde donde envían a sus comunidades de origen en promedio más de 702 mil millones de dólares al año (OIM, 2022c, p. 3), pero también generan importantes aportaciones al Producto Interno Bruto en los Estados receptores, la realidad es que la migración internacional, en especial la indocumentada, es rechazada por países de destino e incluso de tránsito, y al aplicar políticas de contención o de rechazo, que van en demérito de los derechos humanos, entre ellos los laborales, se pone en estado de indefensión a los migrantes irregulares que pueden ser objeto de deportaciones inmediatas, extorsiones por parte de autoridades, tráfico y trata, ataques de grupos xenófobos y hasta de desapariciones forzadas.

En este contexto, y ante el aumento de los flujos migratorios por los diferentes elementos antes señalados y debido al incremento de los rezagos económicos y sociales dejados por la pandemia de la COVID-19 entre 2020 y 2022, es fundamental el trabajo de la OIM y ACNUR, así como el impulso de la cooperación entre los actores involucrados en la movilidad humana y en sus repercusiones (Estados expulsores, receptores, de tránsito, de retorno, organizaciones internacionales,

y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas".

sociedad civil, empresarios, académica, iglesias, etcétera), el inconveniente es que la lógica de la gobernanza global de la que forman parte las dos organizaciones impulsa una movilidad "ordenada y segura", discurso que funciona de forma constante como un multilateralismo promotor de políticas de control.

Estados receptores de cuantiosos flujos migratorios como Estados Unidos, Canadá y Australia y organizaciones regionales como la Unión Europea formulan y aplican políticas migratorias amparadas en el orden y la seguridad, expresiones que han sido naturalizadas por organizaciones internacionales como la OIM y ACNUR y sirven de excusa para controlar y detener los flujos migratorios, en particular los irregulares porque son vistos como problemas a la seguridad nacional.[6]

La OIM, por su parte, sostiene que al ser la migración "una realidad multidimensional que no puede ser abordada por un sólo sector de políticas de gobierno únicamente", la agencia:

> Aplica un enfoque de gobernanza de la migración que abarca a todo el gobierno y a toda la sociedad, esforzándose para asegurar que la migración y las necesidades de los migrantes sean consideradas en todas las áreas de políticas, leyes y regulaciones, desde salud hasta la educación, y desde las políticas comerciales hasta las fiscales (OIM, 2022d).

En contra parte, autores como Silvana Santi (2020, p. 5) y Eduardo Domenech (2017, p. 24) sostienen que desde la OIM se impulsa una lógica de gestión migratoria de control, pues la migración ordenada hace que la irregular sea observada como un problema que conlleva riesgos, por lo que debe de prevenirse y hasta evitarse por medio de estrategias de intervención que no ponen en el centro del interés la salvaguarda de los derechos de los propios migrantes y se da más atención a los intereses de los Estados.

Por su pertenencia a la ONU y debido a que se ha tomado como mantra a la gobernanza global, la OIM promueve este enfoque como si fuera el único, y a pesar de que se requiere de la cooperación de todos los involucrados en los procesos migratorios para atender sus diferentes aristas, la lógica de orden y seguridad ha dado elementos a diferentes Estados para cerrar sus fronteras e incluso ha servido como pretexto para firmar o imponer acuerdos con "terceros países seguros"[7] para

[6] El ejemplo más claro de esto se dio con el gobierno de Donald Trump al aplicar en 2020 una orden de salud pública de emergencia denominada Título 42 para impedir la entrada de migrantes y solicitantes de asilo o expulsarlos de forma inmediata ante el supuesto riesgo a la seguridad nacional que suponía la entrada de personas enfermas por la Covid-19. Este Título 42 se siguió aplicando con la administración de Joe Biden, al menos hasta mediados de 2022.

[7] Estos acuerdos consisten en que migrantes y solicitantes de asilo y refugio se queden en países de tránsito para evitar su llegada a los de destino. En el caso de la UE y Turquía, el acuerdo implica el envío de dinero al gobierno turco para mantener campamentos, mientras que en la

supuestamente salvar a migrantes o solicitantes de refugio de las peligrosas travesías y ordenar los flujos, como ocurrió con la Unión Europea (UE) y Turquía, en 2016, o con Estados Unidos, Centroamérica y México en la era del ex presidente Donald Trump (entre enero de 2017 y enero de 2021).

ACNUR, los desplazados forzados y su papel en la gobernanza global

Las dos conflagraciones mundiales del siglo XX[8] se convirtieron en catalizadores para crear instituciones temporales o de larga data dedicadas a atender el desplazamiento forzado de millones de personas que huían de las atrocidades de las guerras. En plena Segunda Guerra Mundial, durante 1943, se creó la Administración de las Naciones Unidas de Socorro y Construcción, que hasta 1947 se dedicó a asistir a personas desplazadas en Europa y a repatriar a otras más al finalizar el conflicto internacional.

Tras la creación de la ONU, en 1945, sus miembros aprobaron la fundación de la Organización Internacional para los Refugiados (OIR), en julio de 1947, y su vigencia terminó en 1952 debido a que su existencia fue objeto de disputa entre países capitalistas y socialistas, tanto por el manejo de los fondos como por las intencionalidades políticas al momento de hacer las repatriaciones (Machado, 2013, 92 y 93).

Antes de concluir sus funciones la OIR, y con la existencia de un millón de refugiados en el continente europeo aún sin resolver su situación, la Asamblea General de la ONU dio luz verde a la creación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, en 1950, y un año después se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Muñoz, 2021, p. 16).

ACNUR y la Convención, que entró en vigor en 1954, se convirtieron en la piedra angular de la cooperación multilateral en materia de refugio y asilo, primero en Europa y después en el resto del mundo. En dicho instrumento normativo se definió de manera clara como refugiado a toda persona que:

> Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales

administración de Donald Trump sólo se hicieron promesas de recursos a países centroamericanos sin ser cumplidos y a México se le impuso de facto la recepción de migrantes y solicitantes de asilo, sin la necesidad de firmar documento alguno.

[8] La práctica de la protección de refugio o asilo se puede rastrear desde la antigüedad con el "derecho de santuario", por medio del cual individuos podían evitar detenciones o castigos si eran recibidos en templos o lugares considerados sagrados.

> acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 2022a).

Esta Convención tuvo modificaciones en 1967 tras la aprobación del Protocolo sobre Estatuto de Refugiados, con lo que se amplió la protección a los refugiados que hubieran obtenido dicha condición a partir de hechos ocurridos después del 1 de enero de 1951 y se dejaron de tener limitaciones geográficas. Esta extensión de la protección de los desplazados forzados en el mundo se dio en un contexto enmarcado por el estallido de más conflictos internacionales y nacionales, el proceso de descolonización en África, a partir de la década de 1960, y la Guerra Fría.

Al mismo tiempo se fortaleció el derecho sobre asilados y refugiados en organizaciones internacionales regionales que aprobaron sus propias convenciones complementarias y declaraciones, entre ellas la Organización de Estados Americanos (OEA), que adoptó en 1954 la Convención sobre Asilo Territorial, en 1984 hizo lo propio con la Declaración de Cartagena sobre Refugiados y en 1994 se sancionó la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, y la Organización de la Unión Africana (hoy Unión Africana), que aprobó su propia convención complementaria sobre refugiados en 1969.

ACNUR ha sido fundamental en la protección de los derechos de solicitantes de asilo[9], apátridas[10] y refugiados por más de 70 años y hasta finales de 2021 tenía presencia en 135 países con una plantilla de casi 14 mil personas tanto en oficinas como en campo (ACNUR, 2022b), y un presupuesto anual de unos 8 mil 600 millones de dólares[11], mismos que resultan insuficientes ante el incremento de los desplazamientos forzados producto de conflictos armados, pero también por persecuciones debido a motivos políticos, ideológicos, de pertenencia a un grupo social o nacional, preferencia sexual y violencia ejercida por el crimen organizado, o combinación de éstas. Nótese que las dos últimas situaciones no están contempladas en la Convención o en el Estatuto sobre Refugiados.

A finales de mayo de 2022, ACNUR informó que el número de personas obligadas a "huir de los conflictos, la violencia, las violaciones de los derechos humanos y la

[9] Aunque depende de la legislación de cada Estado, se considera que, a diferencia de la figura de refugiado, que contempla varias causas de persecución, la de asilado se centra en la protección que brinda un Estado a una persona objeto de persecuciones por parte de las autoridades de otro Estado. Es decir, se fundamenta en la persecución política de la que es objeto un individuo.

[10] Además de velar por los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados, ACNUR tiene el mandato desde la década de 1950 de proteger a los apátridas, personas que no son reconocidas como nacionales de Estado alguno.

[11] Debido a la invasión rusa en Ucrania, la agencia solicitó un presupuesto de mil 246 millones de dólares extra para afrontar el desplazamiento forzado de más de ocho millones de ucranianos.

persecución ha superado la meta histórica de los 100 millones". De este número, 53.2 millones corresponde a desplazados internos, es decir, individuos que no salieron de las fronteras de sus países, y los restantes 46.8 millones son desplazados internacionales (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2022).

En 2021 la cifra era de 90 millones y el incremento un año después se dio en gran medida a raíz de la invasión de Rusia a Ucrania en febrero de 2022, cuyo éxodo de más de ocho millones de individuos se suma al generado por diversos conflictos bélicos o sociales en países como Etiopía, Burkina Faso, Myanmar, Nigeria, Afganistán, República Democrática del Congo y Venezuela.

La colaboración de ACNUR se ha dado de forma tradicional en el plano multilateral (incluidas colaboraciones con OIG como la OIM y otras agencias de Naciones Unidas), así como en el regional (con organizaciones internacionales regionales), nacional y local, y desde la adopción del proyecto político en la ONU para alcanzar la gobernanza global frente a la movilidad humana internacional, también promueve una visión de orden y seguridad, basada en "la solidaridad y el cuidado", como afirmó Filippo Grandi, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en una reunión con el Papa Francisco (ACNUR, 2021), postura que aparece en diversos documentos y programas impulsados por la agencia.

ACNUR, que se rige por la Asamblea General y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), participó entre 1996 y 2005 junto a la OIM y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en las denominadas Conferencias CIS[12], desde las que se impulsaba un modelo de gestión migratoria con enfoque en seguridad, control fronterizo y visados (Santi, 2020, p. 21).

Desde entonces y hasta la fecha, ACNUR ha tenido un rol significativo en este modelo de gobernanza global, que se ratificó con la aprobación de los nuevos pactos mundiales sobre migración y refugio en 2018. En este contexto, la Unión Europea o países como Estados Unidos han gestionado sus respuestas a las solicitudes de asilo y de refugio apelando al orden y a la seguridad de los desplazados, aunque en realidad han limitado o detenido el acceso a su territorio de extranjeros que buscan protección internacional[13]. Esas responsabilidades se

[12] El nombre completo en inglés de las Conferencias CIS es el de Regional Conference to Address the Problems of Refugees, Displaced Persons, other Forms of Involuntary Displacement and Returnees in the Countries of the Commonwealth of Independent States and Relevant Neighboring Countries (CIS Conference) y las resoluciones y reportes generados se pueden consultar en https://www.iom.int/cis-conference

[13] Uno de los casos más paradigmáticos sobre las limitaciones para otorgar asilo se dio en la UE luego de que en 2015 arribaran más de un millón de personas provenientes en su mayoría de Siria, pero también de Afganistán e Irak. Varios de los países del bloque regional como Hungría, Polonia, Bulgaria, República Checa y Eslovaquia, cerraron sus fronteras o impidieron el paso de los desplazados y se negaron a aceptar un plan

las han traspasado a terceros países en un proceso de externalización de fronteras[14] por medio de acuerdos o presiones y con el que se distorsiona el propósito de fomentar la cooperación de los diferentes actores involucrados en la protección de los solicitantes de asilo y de refugio.

La estructura de gobernanza y los recientes pactos de migración y refugio

La estructura de la gobernanza global sobre movilidad humana "segura y ordenada" que ha sido impulsada desde la ONU, y de la que forman parte la OIM y ACNUR, se empezó a construir de forma sistemática desde la década de 1990 a través de diferentes foros, iniciativas, cumbres y pactos.

En este proceso se pueden destacar en materia de migración la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo (1994), la Iniciativa de Berna (2001 y 2004), la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2003), el Grupo Mundial sobre Migración (2006), el Foro Internacional sobre Migración Internacional y Desarrollo (2006); el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (2007); el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo (2006 y 2013); los dieciséis procesos consultivos regionales (PCR)[15] sobre migraciones que existen en el mundo; el Marco de Gobernanza sobre la Migración (2015); la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes (2016) y el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (2018) (Santi, 2020, p. 17). En los últimos cuatro, los PCR, el Marco, la Declaración y el Pacto, la participación de la OIM fue particularmente relevante y se dejó en claro que el objetivo de la gobernanza global era alcanzar una migración segura y ordenada.

El Pacto Mundial para la Migración Segura, de forma específica, es la punta de lanza en la actualidad del modelo político de gobernanza global migratoria. En este acuerdo se retoman elementos de convenios, convenciones y relatorías surgidos después de la Segunda Guerra Mundial[16], y se establecieron 23 grandes objetivos para atender las causas de la migración; respetar los derechos humanos

promovido por la excanciller alemana Angela Merkel para recibir cuotas de refugiados, en particular porque eran musulmanes.

[14] La externalización de las fronteras son procesos en los cuales países de destino subcontratan u obligan a países de tránsito a frenar la llegada de personas refugiadas y de migrantes.

[15] Los PCR son foros coordinados por la OIM que son restringidos. En ellos se intercambia información y los países participantes deliberan para cooperar en el ámbito de la migración internacional. Los PCR se trabajan en Europa, América, Mediterráneo, Asia, Oceanía, África y el Mediterráneo. La lista completa se puede consultar en la dirección: https://publications.iom.int/system/files/pdf/rcp_infosheet_2015_sp.pdf

[16] Algunos ejemplos son el Convenio OIT Número 99 sobre los Trabajadores Migrantes, de 1949; la Convención In Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990; la Relatoría Especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, de 1999; y Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (protocolos contra trata de personas y contra el tráfico de migrantes), de 2000.

en los diferentes procesos migratorios; procurar la migración segura, ordenada y regular; combatir la trata y tráfico de personas; evitar la separación de familias migrantes; generar políticas de inclusión; otorgar servicios de salud y educación, así como salvar las vidas por medio de misiones de búsqueda y rescate (ONU, 2018a).

De igual forma, el pacto sobre migración, que no es vinculante y fue aprobado en la Asamblea General de la ONU el 19 de diciembre de 2018 por 153 de los 193 Estados miembros[17], también incluye recomendaciones respecto a las migraciones por desastres naturales y la degradación ambiental y hace referencia a las vinculaciones entre migración y desarrollo, así como a mecanismos de revisión de las metas fijadas en el pacto, con apoyo de la OIM y la supervisión del nuevo Foro de Revisión Internacional de Migración de la ONU (Muñoz, 2021, p. 29).

Es de destacarse que el pacto apela a las responsabilidades compartidas y a generar "un modelo de gobernanza", en el que participen desde países expulsores, receptores, de tránsito y de retorno, hasta organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, las comunidades de migrantes, la sociedad civil, los círculos académicos, el sector privado, los sindicatos, medios de comunicación y todo aquel interesado.

La negociación para llevar el pacto a votación fue ardua y se logró mediante la diplomacia suave y el compromiso de que no fuera vinculante, con el propósito de convencer a la mayor parte de los Estados de la ONU en su aprobación. Su existencia es, sin duda, un paso relevante en la cooperación internacional ante un tema que es controversial y genera gran oposición entre gobernantes antiinmigrantes y grupos xenófobos y ultranacionalistas esparcidos en diferentes puntos del planeta, no obstante, al mantenerse el orden y la seguridad como dos de los ejes rectores principales, se perpetúa la visión de que la migración y los migrantes son un problema, situación aprovechada por Estados, incluso por aquellos que se abstuvieron o votaron en contra del pacto, y organizaciones regionales como la Unión Europea, que son receptores de importantes flujos migratorios, para legitimar sus políticas migratorias de contención y de expulsión.

A lo anterior, se debe de sumar el hecho de que el modelo de gestión de las migraciones y de las fronteras impulsado en particular por la OIM parte de una visión con tintes restrictivos hacia la movilidad humana, pues promueve la migración regular -lo que minimiza en parte la existencia de condiciones estructurales que impulsan cada vez más la irregularidad-, invita a la detección de la migración indocumentada, así como a la aceptación de nacionales retornados

[17] En la votación 24 países decidieron no estar presentes, 12 se abstuvieron y cinco más votaron en contra (Estados Unidos, República Checa, Polonia, Hungría e Israel).

-con lo que se le quita presión a los países receptores, que pueden expulsar a migrantes irregulares a pesar de la existencia de condiciones extraordinarias-[18], impulsa el uso de la biometría, el combate de delitos transfronterizos y el terrorismo y el intercambio de información de inteligencia (OIM, 2015, p. 7). Todo lo anterior afecta de forma directa o indirecta a los migrantes irregulares a los que en diferentes Estados de tránsito o receptores se les trata de facto como enemigos.

Por último, y como subraya Santi (2020, p. 16), el modelo de gobernanza migratoria impulsado desde la ONU y la OIM "deja la puerta abierta al multilateralismo migratorio asimétrico y cooptivo como vehículo fundamental para la replicación y validación de ideas políticas sobre el manejo de las migraciones".

Respecto a la gobernanza global en materia de refugio, es necesario enfatizar la presencia previa de un marco normativo e institucional vinculatorio que inició con la creación de ACNUR en 1950 y continuó con la aprobación de la Convención sobre Refugiados, de 1951, y del Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados, de 1967; además de las convenciones y declaraciones regionales, mencionados con anterioridad en este trabajo.

Durante varias décadas se intentó en el seno de la ONU ampliar las facultades de la Convención sobre Refugiados ante el aumento de causales y de desplazados forzados, sin mucho éxito, y es hasta 2016 cuando se dieron tanto la Cumbre de Líderes sobre Refugiados como la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, que facilitaron la vía para negociar un pacto en la materia.

El 17 de diciembre de 2018 se aprobó en la ONU el Pacto Mundial sobre los Refugiados, pero, al igual que el destinado a migrantes, no es vinculante y pone énfasis en la gobernanza global, en la cooperación de los diferentes actores estatales y no estatales involucrados y en la seguridad.

El nuevo pacto sobre refugiados pretende sentar las bases para una "distribución previsible y equitativa de la protección y asistencia a los refugiados", por medio de cuatro objetivos: 1) aliviar la presión de los países de acogida, 2) fomentar la autosuficiencia de los refugiados, 3) ampliar el acceso a las soluciones en terceros países y 4) apoyar las condiciones en los países de origen para facilitar un retorno en condiciones de seguridad y dignidad (ONU, 2018b).

Los dos objetivos que preocupan en este pacto relacionados con la gobernanza global son el 3 y el 4 debido a que, al ampliar el acceso a las soluciones de terceros países, se abre la posibilidad para que Estados que no desean recibir a refugiados

[18] Se deben considerar las expulsiones "en caliente" que realizan diferentes países de migrantes irregulares sin los procesos judiciales establecidos o de solicitantes de asilo y refugio que no son atendidos o son rechazados o expulsados sin poder ejercer sus derechos de petición y audiencia.

o solicitantes de asilo sigan con la práctica de firmar acuerdos o de obligar a otros países para que reciban a los desplazados forzados en tránsito. Además, si bien es cierto que se requiere proteger la dignidad y los derechos de los refugiados, el documento hace énfasis en salvaguardar la seguridad de los Estados, lo que resulta en una contradicción, pues diferentes gobiernos podrían aducir que la recepción de refugiados atenta contra sus intereses nacionales.

Y aunque este instrumento busca la participación de Estados, organizaciones con fines universales y regionales, grupos de la sociedad civil, instituciones financieras, autoridades locales, asociaciones religiosas, miembros de comunidades de acogida y de los propios refugiados, se deja en claro que ACNUR apoyará en controles de seguridad, en iniciativas contra la trata y el tráfico de personas y en el registro e identificación de refugiados.

Al respecto, es claro que se necesita de información para atender a los refugiados, solicitantes de asilo y apátridas, el problema se da con el posible mal uso de dicha información por parte de los gobiernos de los Estados, sin contar que la visión de seguridad restringida es la preferida por países deseosos de impedir el ingreso de desplazados y no necesariamente afecta a los traficantes y tratantes de personas que se enriquecen ante la aplicación de políticas restrictivas, pues éstas sólo encarecen los viajes y ponen en mayor vulnerabilidad a quienes huyen de sus países de origen para salvar sus vidas.

Consideraciones finales

La atención de la migración internacional y de los refugiados en el mundo conlleva retos sociales, económicos, políticos y hasta culturales imposibles de resolver desde una visión limitada en la que sólo participen Estados y las OIG especializadas. El reconocimiento de esta realidad permitió que la OIM y ACNUR se sumaran a partir de la década de 1990 al proyecto político liberal promovido desde el seno de la ONU denominado gobernanza global, en el que la participación de otros actores no estatales sería fundamental para alcanzar las metas fijadas.

Resulta innecesario discutir la urgencia de mecanismos incluyentes en los que participen desde organizaciones no gubernamentales, academia, iglesias, grupos sociales, incluidos los propios migrantes y refugiados en el tema de la movilidad humana junto a Estados y OIG, el problema radica en que, a pesar de la inclusión promovida en las últimas dos décadas, sigue privando la visión tradicional estatal de orden y seguridad al momento de diseñar acciones, programas, políticas, pactos y acuerdos.

El actual modelo de gobernanza global de migración y refugio posee algunas normas jurídicas y estructuras institucionales para regular y determinar el actuar

de los Estados frente a la movilidad humana internacional, y la OIM y ACNUR son dos de los actores principales para cumplir con las metas fijadas, sin embargo, tendría que ser replanteado, ya que al conceder a los Estados la prerrogativa de salvaguardar su seguridad en documentos, planes, programas y hasta en pactos, se coloca de facto a los migrantes y refugiados como el peligro a contener, a detener y a expulsar. De igual forma, no se debería de establecer como otra de las prioridades tener flujos ordenados cuando, por una parte, se cierran cada vez más las fronteras de países receptores para limitar o impedir la llegada de inmigrantes y solicitantes de asilo y refugio y, por otro lado, aumentan las causalidades de salida de países expulsores ante situaciones como el cambio climático, la violencia ejercida por grupos criminales, o las persecuciones por cuestiones de preferencia sexual.

Preocupa de forma particular que la OIM colaboré con representantes de Estados en diferentes foros para diseñar ex profeso estrategias de seguridad que incluyen indicadores sobre el cumplimiento de la gobernanza migratoria, detección de inmigrantes irregulares y la promoción del uso de biométricos para ficharlos en aras del orden y de la seguridad como si fueran acciones indispensables. Algo similar ocurre con la posibilidad que se da a los miembros de las dos organizaciones, OIM y ACNUR, de explorar acuerdos con terceros países, porque de esa manera los Estados desarrollados receptores pueden evadir sus responsabilidades internacionales ante los migrantes y los solicitantes de asilo y refugio, y le pasan la carga económica, política o social de atender los flujos a otros países, regularmente no desarrollados, que son inseguros y no garantizan a los derechos humanos de las personas en movilidad.

En cuanto a los dos pactos de 2018 sobre migración y desarrollo, no se critica desde este espacio el logro de la diplomacia suave para dar un impulso a la cooperación internacional en dos temas tan controvertidos y urgentes, lo que se expone es la replicación de la lógica de orden y seguridad en ambos documentos que, sin ser vinculantes, pueden usarse por diferentes Estados para legitimar políticas de contención y de rechazo bajo el amparo de la seguridad nacional y de la protección de las personas en movilidad frente a las bandas del crimen organizado.

La movilidad humana, sin importar las causas, no se detiene con ejércitos, policías o complejos sistemas de seguridad en las fronteras, como tampoco lo hacen los acuerdos o imposiciones para tener supuestos terceros países seguros. Las respuestas a procesos tan complejos como la migración y el refugio son multifactoriales, pero para incidir en las causas de la emigración masiva se puede empezar por promover con mayor ahínco dos elementos esenciales: a) que los Estados, en particular los receptores, cumplan sus obligaciones internacionales con migrantes y refugiados, b) que se invierta de manera consensuada, verificable y con rendición de cuentas en salud, vivienda, educación, seguridad, empleo, medio

ambiente, infraestructura, hacienda pública, etcétera en las regiones de expulsión. De otra manera, el ciclo de la salida masiva de personas ya sea por razones económicas o por persecuciones se seguirá perpetuando.

Respecto al desarrollo, en la Agenda 2030 de Sostenibilidad, que también se encuentra inscrita en el proyecto de gobernanza global de la ONU, se reconoce la necesidad de vincular a la movilidad humana con el desarrollo de países expulsores y receptores, y se promueve la atención de las principales causas de la emigración, lo que sin duda es fundamental, pero se comete el mismo error que en los pactos sobre migración y refugio al puntualizar que las migraciones deben de ser "ordenadas, seguras y regulares".

Lo anterior es un despropósito porque ante el aumento de las causalidades que obligan a emigrar y debido a las posturas hipócritas[19] de Estados receptores y de tránsito de limitar o impedir la entrada de migrantes irregulares y refugiados por medio de políticas restrictivas y de la militarización de las fronteras, la movilidad humana no puede ser ordenada, segura o regular para millones de personas que buscan mejores oportunidades de desarrollo o simplemente sobrevivir.

Referencias Bibliográficas:

Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2013. Migración y derechos humanos. Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional, Nueva York, ONU.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2021. El Alto Comisionado y el Papa Francisco coinciden en que la solidaridad y el cuidado deben ser la base de la respuesta mundial al desplazamiento, Ginebra, Centro de Prensa, en https://www.acnur.org/es/noticias/press/2021/4/607a29b24/el-alto-comisionado-y-el-papa-francisco-coinciden-en-que-la-solidaridad.html

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2022a. Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, Ginebra, ACNUR. En https://www.acnur.org/5b0766944.pdf

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2022b. Global Focus. UNHCR Operations WorldWide, Ginebra, ACNUR. En

[19] Son hipócritas porque países como Canadá, Australia, Reino Unido y la propia Unión Europea promueven políticas de atracción de personas con las más altas calificaciones académicas o de inmigrantes adinerados porque desean mantener sus economías competitivas y atraer inversiones, pero, al mismo tiempo, ocupan a trabajadores extranjeros irregulares en sectores que van desde la agricultura hasta la construcción con sueldos bajos y condiciones precarias. La reciente pandemia de la Covid-19 demostró una vez más que en los países más ricos la mano de obra indocumentada fue muy valiosa para cosechar los alimentos que se llevaban a las mesas.

https://reporting.unhcr.org/#_ga=2.199817004.323104442.1654806097-489643117.1654806097

Diez de Velasco, Manuel. 2010. Las organizaciones internacionales, edición 16, Madrid, Tecnos.

Dingwerth, Klaus y Philipp Pattberg. 2006. "Global governance as a perspective on world politics". Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, 12(2): 185-203.

Domenech, Eduard. 2017. "Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo". Revista Crítica de Sociología e Política, 8(1): 19-48.

Klabbers, Jan. 2013. "Unity, Diversity, Accountability: The Ambivalent Concept of International Organisation". Melbourne Journal of International Law, 14(1): 149-170.

Machado, Landy. 2013. "Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados". Anuario Digital CEMI, 1(1): 85-105.

Muñoz Bravo, Tomás Milton. 2021. "Evolución de los regímenes internacionales de refugio y migración y los retos tras la aprobación de los nuevos pactos mundiales". IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, 15(47): 7-35.

Organización de las Naciones Unidas. 2022. El número de desplazados forzosos sube a 100 millones: "el récord que nunca debería haberse alcanzado", Nueva York, Noticias ONU. En https://news.un.org/es/story/2022/05/1509132#:~:text=B%C3%BAsqueda-,El%20n%C3%BAmero%20de%20desplazados%20forzosos%20sube%20a%20100%20millones%3A%20el,que%20nunca%20deber%C3%ADa%20haberse%20alcanzado%22&text=Refugiados%20haciendo%20cola%20en%20la%20frontera%20entre%20Ucrania%20y%20Moldavia.&text=El%20organismo%20de%20la%20ONU,la%20paz%20y%20la%20estabilidad

Organización de las Naciones Unidas. 2018a. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, Nueva York, en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/195

Organización Internacional para las Migraciones. 2015. Marco gobernanza sobre la migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas, Ginebra, OIM. En https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf

Organización de las Naciones Unidas. 2018b. Pacto Mundial sobre los Refugiados, Nueva York. En

https://acnur.org/5c782d124#_ga=2.152218553.1689992402.1580439017-793774505.1579745565

Organización Internacional para las Migraciones. 2022a. "Historia de la OIM". En https://www.iom.int/es/historia-de-la-oim

Organización Internacional para las Migraciones. 2022b. "Dónde operamos". En https://www.iom.int/es/donde-operamos

Organización Internacional para las Migraciones. 2022c. World Migration Report 2022, Ginebra, OIM,

Organización Internacional para las Migraciones. 2022d. "Migración, desarrollo sostenible y la Agenda 2030". En https://www.iom.int/es/migracion-desarrollo-sostenible-y-la-agenda-2030

Querejazu, Amaya. 2020. "Comprendiendo y cuestionando la gobernanza global". Colombia Internacional, 102: 63-86.

Santi, Silvana. 2020. "Qué es la "migración ordenada" Hacia el multilateralismo asimétrico como motor de las políticas de control migratorio global". Colombia Internacional, 104: 3-32.

Villamar, Zirahuen. 2017. "Gobernanza Global y (su propio) desarrollo". Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM, 127: 135-149.

El desarrollo del ACNUR en el Estado mexicano: retos para la protección internacional de las personas solicitantes de refugio

Recibido: 23 junio 2022 Aceptado: 09 enero 2023

Erika Marlene Cruz Escobar[1]
Nadia Jessica Romero Luna[2]

Resumen:

La protección de los derechos de las personas sujetas de protección internacional es un objetivo que compete tanto a los Estados como a las organizaciones, por lo que es imperativo hablar de cooperación entre ambos actores, sin embargo, este trabajo conjunto no siempre encuentra fácil consenso, como se analizará en este texto, en particular, el vínculo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Estado mexicano.

Palabras clave: *metaorganizaciones, cooperación, régimen de protección, solicitantes de refugio, ACNUR*

Abstract:

The protection of the rights of people subject to international protection is an objective that competes with both States and organizations; therefore, it is imperative to talk about cooperation between both actors. However, this joint work does not always find an easy consensus, how it will be analyzed in this text the link between the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the Mexican State.

Key Words: *meta-organizations, cooperation, protection regime, Asylum-seekers, International protection of refugee, UNHCR*

Introducción

El presente artículo tiene como objetivo analizar las complejidades y retos que enfrenta la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para operar en México, debido al choque o contradicciones entre los

[1] Egresada de la maestría en Estudios sobre Migración de la Universidad Iberoamericana, nacionalidad: salvadoreña, ORCID: 0000-0001-7390-2417, email: marleneescobar.rrii@gmail.com
[2] Estudiante de la Maestría en Estudios sobre Migración de la Universidad Iberoamericana, nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0002-5929-3245, email: lunasaltimbanki@gmail.com

objetivos de la organización y las políticas estatales, que muchas veces permea en la operación de este tipo de organismos.

Estos retos, ubicados en el desarrollo de este texto, se refieren a cuestiones operativas y normativas que enfrenta la ACNUR en la protección internacional de las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado en México[3], frente a la aplicación de las normativas operan en el país, pues ahí se detectan una serie de contradicciones que más adelante se desarrollan.

Vale señalar que el estudio toma relevancia por la relación que con el tiempo se ha vuelto más estrecha entre ACNUR y México, país que ha pasado de ser de tránsito a posicionarse como un país de destino, por lo que las solicitudes para acceder al reconocimiento de la condición de refugiado o protección complementaria han aumentado en los últimos años, esto a pesar de situaciones adversas que incluían el cierre de fronteras, como lo ha sido la pandemia por COVID-19. Sin embargo, se ha detectado que, la ayuda que puede ofrecer la organización se vuelve limitada al enfrentar la propia normatividad y operatividad mexicana, tema que es objeto de análisis en este texto.

En este contexto, la pregunta realizada por las autoras para el desarrollo de este texto es: ¿Cuáles son los retos operativos y normativos para la protección internacional de las personas solicitantes de refugio en México? Para buscar respuesta, se hizo una revisión bibliográfica retomando aspectos históricos que explican la situación actual en materia de retos dentro del régimen de protección internacional para refugiados, solicitantes de refugiado y protección internacional, además de utilizar los siguientes abordajes teóricos: el liberalismo y las meta-organizaciones.

El texto se divide en los siguientes apartados, un abordaje teórico y metodológico, un contexto histórico del ACNUR, una contextualización de situación país para México, finalmente un apartado de conclusiones y recomendaciones.

Teoría y Metodología

Para comenzar a analizar cómo funciona una organización como ACNUR frente a las políticas de gobierno de cada nación, consideramos indispensable abordar conceptos como metaorganizaciones (al considerar que esta organización puede entrar en este concepto) y soberanía (que corresponde a las decisiones estatales),

[3] En adelante se hará referencia a *solicitantes de refugio*

los cuales se desarrollarán a continuación para ayudar a explicar así los retos que se observan en la operación del ACNUR en México.

Para abordar lo que es una metaorganización, se retoma el texto The Paradox of Organizing States: A Meta-Organization Perspective on International Organizations (Göran Ahrne, Uppsala University, Dieter Kerwer, Ludwig-Maximilians (2016), en donde se da cuenta de una paradoja que resulta interesante y pertinente el caso que se analiza: tratar de crear una meta-organización respetando la autonomía e intereses de los miembros.

Sucede que acuerdo con los autores, esta situación plantea dificultades y retos sobre la toma de decisiones, pero a la vez plantea que las Organizaciones Internacionales (OI) tengan impacto en el tiempo. Vale recordar que dentro de una meta-organización hay otras organizaciones que pueden ser Estados, organizaciones y empresas y dentro de esa diversidad de actores, cada una, en teoría, debe ejercer su autonomía; sin embargo, no se puede dejar de lado que esta autonomía implica precisamente la libertad de ejercer visiones políticas independientes, lo cual podría generar un choque entre la convivencia de la agenda de cada actor, en su coordinación y, por tanto, la acción organizacional. Ese diálogo supone precisamente la paradoja a la que se hace referencia anteriormente y se refleja principalmente en las dificultades que pueden tener los actores para lograr acuerdos globales, como lo son el Pacto Mundial para los Refugiados, para el cual no se logró un acuerdo que lo convirtiera en un instrumento vinculante y cada Estado tuvo la autonomía de decidir de acuerdo con sus intereses y legislación interna si se adhería al pacto o no.

El reto de la autonomía

Uno de los elementos clave dentro de la teoría de la meta-organizaciones es que sus actores se caracterizan por su autonomía, ya sean actores de la sociedad civil, privada o estatales, como se mencionó anteriormente, eso plantea una paradoja: "actores autónomos con actores autónomos como miembros" (Ahrne, et al, 2016, p. 6). Vale señalar que, desde este texto se aborda el concepto de autonomía como "la potencial capacidad del Estado de intervenir en los procesos sociales como un actor por sí mismo, a través de sus propios recursos económicos e institucionales de manera independiente a intereses constituidos en la sociedad" (Sánchez León, 2009).

Esta característica puede presentar una serie de retos para la misma organización, por ejemplo, si se habla de la autonomía que puedan tener al defender su agenda frente a los actores que la financien o en el despliegue de los programas que tengan

en los países donde tengan presencia, los cuales pueden enfrentar dificultades frente al contexto legislativo de los mismos, por ejemplo.

Esta perspectiva resulta clave y por tanto es retomada para el siguiente texto, pues permite analizar los retos que enfrenta la ACNUR en México ante el planteamiento de soberanía, como se desarrollará en los siguientes apartados, pues si una organización miembro no tiene autonomía frente a una meta organización, se vuelve irrelevante para sus propios miembros. Sin embargo, también se espera que una meta-organización tenga un poder de decisión autónomo y se vuelve irrelevante sin un grado mínimo de autonomía. Así, los miembros y la meta-organización son víctimas de una paradoja (Göran Ahrne, et al, 2016). Los integrantes deben ser actores autónomos, aunque pertenecientes a una organización autónoma; y la meta-organización debe ser un actor autónomo, aunque sus miembros sean autónomos. En la práctica, esta paradoja hace que la meta-organización y sus miembros compitan por la autonomía, lo que lleva a graves e intrincados problemas en la actuación de sus miembros (Ahrne, et al, 2016, p. 8).

Para efectos de este texto, se analiza esta paradoja en el caso de la ACNUR y los retos que se enfrentan en su operatividad en México, debido a la operatividad de las propias normas estatales, pero antes, en el siguiente apartado se presenta el contexto histórico del que parte este análisis.

La necesidad de un organismo internacional

La historia pone en evidencia lo necesaria que es una figura de protección internacional, al revisar episodios históricos-sociales previos a la Primera Guerra Mundial, la respuesta posterior a esta y la institucionalización que se mantiene en la actualidad como resultado de los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial. Ante estos cambios, hay una característica en común para las últimas dos etapas planteadas: la existencia de un organismo internacional especializado que pertenece a una organización con alcance global.

El primer esfuerzo que trató de tener un alcance global - aunque no logró la participación esperada- fue la consolidación de la Sociedad de Naciones (SDN) que surge en 1919 a partir del Tratado de Versalles y cuyo objetivo principal fue promover la cooperación internacional y lograr la paz y seguridad (Naciones Unidas, s. f.). A nivel de estructura esta se conformaba por la Asamblea de todos los países miembros; el Consejo, compuesto por cuatro miembros permanentes: Francia, Italia, Reino Unido y Japón, vencedores de la guerra, y otros cuatro no permanentes elegidos por la Asamblea renovados cada tres años; y el Secretariado

(EOM, 2021). Por otro lado, la SDN tiene como valor agregado el haber fomentado la creación de otros organismos como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Corte Permanente de Justicia Internacional y el Alto Comisionado para los Refugiados, antecedentes de la Corte Internacional de Justicia y el ACNUR respectivamente.

El primer Alto Comisionado para los Refugiados de la SDN fue Fridjof Nansen, quien desempeñó el cargo entre 1920 a 1930. Nansen realizó grandes actuaciones en favor de los refugiados de la época, su aporte más trascendental fue el Pasaporte Nansen considerado el primer documento con reconocimiento oficial para la protección de personas refugiadas, este documento fue producto de identificar una de las grandes problemáticas de los posibles solicitantes de protección internacional y que se mantiene en nuestros días: la falta de documentación.

La figura del Alto Comisionado para los Refugiados de la SDN fue en respuesta a los diferentes acontecimientos en Europa donde surgían conflictos fronterizos en los nuevos países como resultados de los acuerdos de paz en los que se delimitaban territorios sumado a los desplazados en Rusia al caer la monarquía zarista y la posterior toma del poder de los bolcheviques. Los datos estiman que para el periodo de 1914 a 1922 existían entre 4 y 5 millones de refugiados (Machado Cajide, 2013)

La capacidad de incidencia del Alto Comisionado para los Refugiados logró alcanzar los siguientes acuerdos, lo que además dio muestra de la estrecha relación de trabajo que existe entre los Estados y Organismos Internacionales del periodo entre guerras:

- Acuerdo con respecto a la expedición de certificados de identidad a los refugiados rusos en julio de 1922
- Plan para la expedición de certificados de identidad a los refugiados armenios de 1924
- Acuerdo con respecto a la expedición de certificados de identidad a los Refugiados rusos y armenios de 1926
- Acuerdo con respecto a la expedición de certificados de identidad a los Refugiados rusos y armenios de 1928

El surgimiento del ACNUR con la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se creó un 14 de diciembre de 1950 a través de la Asamblea General de las Naciones Unidas, inicialmente con un mandato de tres años para completar su labor y luego disolverse. Posteriormente, en 1951 se aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados que es el fundamento jurídico para ayudar a los refugiados y el estatuto básico para orientar la labor del ACNUR

En dicho estatuto se establecen los lineamientos de operación del ACNUR, entre ellos, que tendrá un carácter enteramente apolítico; será humanitario y social y, por regla general, estará relacionada con grupos y categorías de refugiados (ONU, 1950). En un principio el mandato fue destinado a intervenciones a Europa, sin embargo, pero con el paso su mandato se extendió, en paralelo jurídicamente se estaba creando el régimen de protección internacional para solicitantes de refugio que fundamenta la existencia a nivel de alcance e incidencia que ha tenido el ACNUR hasta la actualidad.

El principal instrumento jurídico y base del régimen de protección internacional para solicitantes sería la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la cual aporta la definición estandarizada sobre refugiado y a partir de la cual se guían las acciones de ACNUR.

En su Artículo 1, Literal A, inciso 2, establece que serán refugiados aquellas personas que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Organización de las Naciones Unidas, 1951).

Pero además en el literal B, inciso 1, se reconoce que los refugiados proceden de diferentes partes del mundo y a causa de diferentes situaciones:

A los fines de la presente Convención, las palabras "acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951", que figuran el artículo 1 de la sección A, podrán entenderse como:

A) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa", o como

B) "Acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951, en Europa o en otro lugar" (Organización de las Naciones Unidas, 1951).

En este contexto, las operaciones desarrolladas por el ACNUR han tenido un alcance global en diferentes periodos posteriores a su fundación: el primero inicia en 1951 hasta finales de la década de los sesenta, limitándose al contexto europeo facilitando los procesos de los solicitantes de protección internacional a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, así como sucesos posteriores como la intervención de la ex Unión Soviética en Hungría. El segundo parte de 1970, donde el foco de atención es África, esto a consecuencia del proceso de descolonización en ese continente y que en casos emblemáticos como los de Ruanda y Burundi donde sucedieron guerras civiles con graves vulneraciones a los Derechos Humanos generando masivos desplazamientos y posteriores refugiados en países vecinos y fuera del continente (Palma Mora, 2001).

Una de las reformas al régimen internacional de protección impulsadas por ACNUR fue la entrada en vigencia del Protocolo al Estatuto de los Refugiados de 1967, en el cual se hace la reflexión que la Convención de 1951 sólo se aplica a los refugiados que ostentaban tal condición como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951, dado los nuevos acontecimientos los nuevos solicitantes de refugio podían quedar sin respaldo jurídico que avalara su situación, el Protocolo de 1967 en su artículo 1, establece que se omitirán las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y ...", en lo que respecta a la definición de refugiado de la Convención, quitando restricción de temporalidad y ubicación geográfica.

Por otro lado, ACNUR también ha tenido intervenciones en el continente asiático, entre 1970 y 1980, principalmente a los refugiados de origen vietnamita, de donde surgen al menos tres flujos migratorios que se extendieron hasta 1979, las condiciones de salida de los vietnamitas eran precarias y únicamente China permitía el ingreso generando incertidumbre, ACNUR entonces promovió dos conferencias relativas a refugiados indochinos la primera en 1979 y la segunda en 1989, los puntos esenciales, que tienen aplicabilidad global hoy en día son los siguientes:

- El país de primer asilo tenía la obligación de darlo temporalmente,
- El de origen debía frenar las salidas ilegales,
  Se debían promover las salidas ordenadas y el reasentamiento en terceras naciones.
  Se deben instituir procedimientos regionales para conceder el estatuto

de refugiado y la repatriación de las personas que fueran rechazadas (Palma Mora, 2001).

En el continente americano durante la década de los 80 y 90, la atención fue para los millones de centroamericanos que fueron desplazados debido a los conflictos internos y la crisis sociopolítica que vivieron Nicaragua, Guatemala, Honduras y El Salvador. Aquí nuevamente hay un punto de inflexión, ya que al mezclarse más características que no eran las de la Convención de 1951, no todas las personas alcanzaron protección internacional, ante ello nuevamente ACNUR interviene y es uno de los promotores de la Declaración de Cartagena de 1984, instrumento no vinculante pero novedoso para la época, ya que establece otras características a la definición de refugiado:

Aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público" (Declaración de Cartagena sobre los refugiados, 1998, pág. 3).

De esta forma, se establece la importancia de ACNUR y su antecesor en la SDN, que va respondiendo a las situaciones de conflictos armados y otras vulneraciones a derechos humanos que generan grandes flujos de solicitantes de refugio y protección internacional, porque además va promoviendo la mejora constante de los marcos normativos vinculantes y no vinculantes que forman parte del régimen de protección internacional para solicitantes de refugio, algo que no se lograría si no existiera esa colaboración multinivel con otros actores como los Estados y la sociedad civil.

En la actualidad ACNUR tiene presencia en 133 países, es decir tiene misiones en el 70% de los países reconocidos, el tema de interés para el presente artículo son las operaciones que se llevan a cabo en México, lo cual se desarrollará a continuación.

¿Cómo llega ACNUR a México?

Como se expuso anteriormente, la ACNUR ha potenciado su relación con México en los últimos tiempos, sin embargo, no se trata de una presencia nueva, pues esta organización tiene presencia en México de larga data, acompañado los cambios en materia de refugio que el Estado mexicano ha realizado, sin embargo la relación

Estado - Organismo internacional se encuentra en una constante evolución que a veces puede llegar a generar roces debido a los intereses internos del país -una situación que puede verse replicada en otra nación, es decir, no se pretende señalar que se trate de una caso único-.

Es a partir del siglo XIX que la ACNUR reconoce una serie de momentos claves para explicar su presencia en México. El primero está relacionado con el intento de los indios Kikapú, provenientes de Wisconsin, Estados Unidos de América, de establecerse en el estado de Coahuila; posteriormente, en 1930 con el ofrecimiento de refugio a población española que huían del fascismo, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. Cuarenta años después ocurre otro momento clave: la llegada de personas de Centroamérica debido a las dictaduras durante la década de los setenta, principalmente de Guatemala y es en los años ochenta cuando se realizan acuerdos de cooperación entre la ACNUR y organizaciones civiles que proporcionaron vivienda, ayuda alimentaria y servicios sociales a la población refugiada guatemalteca en los estados de Chiapas, Campeche y Quintana Roo (Ramiréz, Silva, pág. 4, 2020).

Fue hasta el año 1982 que esta colaboración del ACNUR con el Estado Mexicano se institucionaliza a partir de la firma del convenio para que la Agencia desempeñe las funciones establecidas en su estatuto, dicha firma entra en vigor en febrero de 1983, sin embargo fue hasta el año 2000 que el Estado mexicano suscribió la Convención de refugiados de 1951 y su Protocolo del 67, de esta forma ACNUR deja de ser el ejecutor de la elegibilidad en los procesos del reconocimiento de la condición de refugiado y pasa a ser un socio estratégico que acompañaría al Estado mexicano hasta la actualidad (Ramiréz, Silva, 2020).

La intervención de ACNUR en territorio mexicano se distribuye de la siguiente manera:

- Oficina País: Ciudad de México
- Sub- Oficinas: Monterrey, Tuxtla Gutiérrez
- Oficinas de terreno: Tapachula, Ciudad Juárez y Tijuana
- Unidades de terreno: Tenosique, Palenque, Acayucan, Guadalajara, Aguascalientes, Saltillo
- Presencia en otros Estados: Cancún, Puebla, Querétaro, León, San Luis Potosí, Mexicali, Torreón, Irapuato, Guanajuato

Según el informe *Tendencias Globales 2021 (ACNUR, 2022)* México se ubica como el tercer país con mayores solicitudes de refugio en el mundo principalmente de países de Centroamérica y el Caribe, con un total de 131,400, por lo que la institución afirma que ha aumentado sus acciones para atender y a apoyar a las personas migrantes solicitantes.

Es importante tener en cuenta la evolución de estos mecanismos jurídicos en materia de protección internacional para comprender de mejor manera la actualidad del ACNUR, pero también vale decir que se reconoce que, a pesar de que estos fueron parte de las gestiones del entonces Alto Comisionado para los Refugiados y los Estados, una particularidad fue que las acciones fueron respuestas a diversos contextos creando grupos y categorías de refugiados sin alcanzar una definición estandarizada de refugiado por lo que no se podía aplicar alguna directriz a otras personas - había un carácter eurocentrista- y, por lo tanto, las acciones de los Estados estaban sujetas a discrecionalidad dificultando las acciones del Alto Comisionado para los Refugiados. Aun así, estos acuerdos y procedimientos son relevantes porque son los que sientan las bases para el trabajo actual de ACNUR.

¿Cómo opera el ACNUR?

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene como finalidad "salvaguardar los derechos y el bienestar de las personas que se han visto obligadas a huir de sus países" (ACNUR,2022). Asimismo, busca asegurar la protección de las personas que han huido de sus países y por último las duraciones duraderas "que fomentan la integración en el país a partir de alianzas con socios y comunidades de acogida" (ACNUR,2022).

Respecto a la población de interés, el ACNUR tiene establecidas quienes serán personas de la competencia del ACNUR de acuerdo con su estatuto, serán refugiados, solicitantes de asilo, repatriados, apátridas y desplazados internos.

En su estatuto constitutivo, se establecen cuáles serán las acciones a través de las cuales el ACNUR garantizará la protección a su población de interés:

A. Promoviendo la conclusión y ratificación de convenios internacionales para proteger a los refugiados, vigilando su aplicación y proponiendo modificaciones a los mismos;

B. Promoviendo, mediante acuerdos especiales con los gobiernos, la ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados y a reducir el número de los que requieran protección;

C. Asistiendo a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales;

D. Promoviendo la admisión de refugiados, sin excluir a los de categorías más desamparadas, en los territorios de los Estados;

E. Tratando de obtener que se conceda a los refugiados permiso para trasladar sus haberes y especialmente los necesarios para su reasentamiento;

F. Obteniendo de los gobiernos información acerca del número y la situación de los refugiados que se encuentran en sus territorios, y de las leyes y reglamentos que les conciernen;

G. Manteniéndose en contacto permanente con los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales interesadas;

H. Estableciendo contacto, en la forma que juzgue más conveniente, con las organizaciones privadas que se ocupen de cuestiones de refugiados;

I. Facilitando la coordinación de los esfuerzos de las organizaciones privadas que se ocupen del bienestar social de los refugiados (Organización de las Naciones Unidas, 1950).

En este sentido, ACNUR por mandato trabaja de manera coordinada con los Estados, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Otras organizaciones internacionales y con otras agencias que forman parte de la ONU.

A nivel de Estado, las principales áreas de colaboración que se entienden de dos formas, del Estado para con el ACNUR y viceversa, en primer lugar, hay que recordar que los Estados colaboran como financiadores ya que ACNUR pertenece al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), y en terreno ACNUR brinda asesoría técnica para que el Estado cumpla con sus compromisos de proteger a los refugiados, además de asistencia financiera y material para ayudar a los países que reciben flujos masivos de solicitantes de protección internacional

Respecto a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) - nacionales e internacionales -, ACNUR trabaja con más de 900 socios implementadores alrededor del mundo, en los que se distribuye alrededor del 40% del presupuesto

para que se ejecuten proyectos de protección para la población de interés. Esta cooperación se encuentra regulada en otros instrumentos como los Principios de Asociación de la Plataforma Humanitaria Mundial, adicionalmente estas ONG también participan en rondas de consulta para generar un mejor trabajo con enfoque de derechos humanos.

Otras organizaciones internacionales y organizaciones regionales, destaca el Comité Internacional de la Cruz Roja y sus instituciones derivadas - Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR), el CICR tiene como mandato ayudar a todas las víctimas de guerra, incluyendo los conflictos internos, y para asegurar el respeto al derecho internacional humanitario. Esta rama del Derecho regula las formas de lucha en los conflictos, entre otras medidas, ofreciendo protección a los civiles. A nivel de organizaciones regionales, destacan la Unión Africana, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos, con las cuales, como se mencionó en el contexto histórico ha trabajado para crear y mejorar directrices para la atención de personas con necesidad de protección internacional.

Entre las agencias de la ONU con las que colabora de manera más frecuente se encuentran: La Oficina de la Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), Programa Mundial de Alimentos (PMA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de la Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (ONUSIDA), Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (ACNUR, 2005).

Finalmente, una de las aportaciones prácticas del ACNUR para facilitar el acceso a mecanismos de protección internacional es la publicación de directrices de elegibilidad para diferentes países, esto en respuesta a la evolución constante de los flujos migratorios que traen inmersas personas que pueden ser sujetas de protección internacional.

Algunas de las actividades realizadas en México han sido:

- Monitoreo de puntos fronterizos, estaciones migratorias y albergues de migrantes.
- Identificación y canalización de casos al procedimiento de la condición de refugiado.

● Cabildeo para armonizar la legislación nacional con los estándares internacionales de protección de los refugiados, apátridas y otras personas de nuestro interés.

● Capacitación de funcionarios (INM, Policía, gobiernos federal y estatal).

● Apoyo técnico en protección internacional y el vínculo con las víctimas de trata, niños y niñas no acompañados, apatridia o falta de nacionalidad.

● Apoyo a los gobiernos locales y la sociedad civil para facilitar la integración de las personas refugiadas en el país (ACNUR, s. f.).

Principales programas en México:

● Asistencia Legal y Material a Refugiados implementado por Sin Fronteras IAP en Ciudad de México.

● Apoyo a la integración socioeconómica de refugiados y solicitantes de asilo implementado por Programa Casa Refugiados, AC en Ciudad de México.

● Detección y Asistencia temporal de solicitantes de la condición de refugiado, refugiados, beneficiarios de protección complementaria y apátridas implementado por Casa del Migrante Scalabrini, A.C. – Albergue Belén en Tapachula, Chiapas (ACNUR, s. f.).

Con esas actividades podemos observar dos aspectos fundamentales, en primer lugar, que ACNUR trata de darle cumplimiento a su mandato y, en segundo lugar, la coordinación y participación tanto con el Estado como con otras organizaciones de la sociedad civil.

Situación actual en México en materia de protección internacional a solicitantes de refugio

El Estado mexicano es firmante de los tratados internacionales en materia de protección a solicitantes de refugio, además cuenta con su respectiva institucionalidad, siendo el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), a nivel jurídico las actuaciones se rigen por lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Ley de Migración, Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como los respectivos reglamentos de ambas leyes. En la década de los

años 90, lo relativo a la materia se regulaba en la Ley General de Población de 1990 y su reglamento.

Algunas organizaciones de la sociedad civil, como IAP Sin Fronteras en su informe Evolución y Retos del Asilo en México 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas refugiadas (2016) sostienen que una de las principales retos para la implementación de la protección internacional en México es la capacidad institucional del Estado mismo, ya que no hay una concordancia entre la cantidad de solicitudes a procesar - que los mismos datos emitidos por las autoridades dan cuenta del aumento año con año- con la asignación de recursos humanos, tecnológicos y financieros que tienen tanto el INM como COMAR.

Adicionalmente, hay otras observaciones tales como, la falta de implementación de otras leyes de manera transversal, como las vinculadas a la atención a niñas, niños y adolescentes (lo relacionado a la no detención), o el enfoque de género - que la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político contempla para el reconocimiento de la condición de refugiado - para el caso de mujeres y personas LGBTTI que pueden tener necesidades especiales de protección (Sin Fronteras IAP, 2016).

En 2018, con la llegada del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, se prometía un cambio en esa política migratoria que se materializó en el Plan Nacional de Desarrollo, en el apartado Migración, solución de raíz, basado en el respeto pleno de los derechos humanos a partir de un enfoque multisectorial, pluridimensional, corresponsable, transversal, incluyente y con perspectiva de género. Para dar cumplimiento a esos fundamentos, la nueva política se sostiene sobre siete pilares que conjugan su implementación y gestión: la responsabilidad compartida; la movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura; la migración irregular; el fortalecimiento institucional; la protección de connacionales en el exterior; la integración y reintegración de personas en contextos de migración y movilidad internacional, y el desarrollo sostenible (Secretaría de Gobierno, 2014, P.48).

Esta estrategia del gobierno de López Obrador operó únicamente siete meses, pues se enfrentó a los cambios políticos en Estados Unidos y la presión del entonces presidente Donald Trump, quien desde su llegada a la Casa Blanca en 2017 se mostró con duras políticas antiinmigrantes, como lo fue a propuesta de ampliar el muro fronterizo, que, si bien nunca concretó, se volvió una amenaza constante durante sus cuatro años de Gobierno (Política Online, 2018).

Tabla 1: *Solicitudes por país para acceder al reconocimiento de la condición de refugiado ante COMAR a septiembre de 2021.*

PAÍS	CANTIDAD DE SOLICITUDES
Honduras	31,894
Haití	26,007
Cuba	7,683
El Salvador	5,170
Venezuela	4,670
Chile	3,591
Guatemala	3,564
Nicaragua	2,460
Brasil	1,691
Colombia	907
Otros países	2,677
Total	90,314

Fuente: Boletín Estadístico COMAR - septiembre 2021

En general se pueden plantear las siguientes problemáticas para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o acceder a protección complementaria en México:

- El negar el acceso a territorio - requisito indispensable para solicitar el reconocimiento como refugiado- o negar la información e inicio del trámite en frontera

- Ausencia de garantías esenciales del Estado de Derecho
- Securitización y Militarización de ambas fronteras, dando facultades que no le competen a la Guardia Nacional, como lo es la detención de personas migrantes que se encuentren de manera irregular en territorio mexicano.
- Restricciones formales para solicitar el refugio (acceso a información oportuna y digna)
- Privación de la libertad por razones migratorias
- Abuso de la discrecionalidad estatal
- Devoluciones en frontera, retornos, expulsiones,
- Interpretaciones restrictivas del derecho - Otras instancias como la Corte Interamericana de Derechos Humanas (CIDH) ya ha emitido lineamientos para garantizar el derecho a solicitar refugio, el Estado mexicano acepta su competencia
- Uso de acuerdos bilaterales - el caso del MPP, y la correlación de los acuerdos de Tercer País Seguro, que fueron impulsados en la administración Trump
- Narrativa sesgada sobre la migración irregular y la protección, criminalizando tanto a los migrantes, como a las organizaciones que atienden a esta población.

Al respecto, la investigadora Fernández de la Reguera, afirma que en el país "no se cumple con las condiciones mínimas para garantizar los derechos humanos de aquellas personas que transitan por el territorio en busca de una oportunidad" (2019, pág. .30). En consonancia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) considera que los derechos más vulnerados a las personas migrantes que pueden ser sujetos de protección internacional, los derechos que más se ven afectados son: a la seguridad jurídica (faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones); a la protección de la salud (omitir proporcionar atención médica); al trato digno (acciones y omisiones que transgreden los derechos de las y los migrantes y sus familiares) a la integridad y seguridad personal (trato cruel, inhumano o degradante); a la igualdad (omitir prestar atención médica); derecho de petición (omitir dar respuesta a la petición formulada por cualquier persona en ejercicio de su derecho) y el derecho a la libertad (detención arbitraria).

No hay que olvidar que México es un país de tránsito y destino, respecto al tránsito, atravesar México representa uno de los mayores retos para las personas migrantes. Ese territorio, al que los propios migrantes han llamado una "frontera vertical", es considerada como una de las más peligrosas del mundo por la serie de crímenes institucionales y no institucionales, al que son expuestos quienes migran. Durante los últimos diez años, las cifras registradas por el INM se incrementaron a más del doble, pues se pasó de 128.4 mil eventos a casi 296.8 mil entre 2010 a 2017. Si bien se observa un predominio masculino, la presencia de las mujeres migrantes aumentó entre 2010 y 2017, de 22.4 a 30.5% (Unidad de Política migratoria, 2018). Este flujo migratorio se compone mayormente por personas provenientes de Honduras, Guatemala y El Salvador, a las cuales se les han sumado personas de Haití.

Por otro lado, también hay que considerar, que además de quienes solicitan refugio en territorio mexicano, hay un número importante de personas cuya intención es solicitar asilo en Estados Unidos y se encuentran esperando poder cruzar la frontera para iniciar su proceso. Esta población incluye a quienes fueron devueltos a México bajo los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP), quienes se encuentran en las listas de espera (metering) aguardando su turno para cruzar y también quienes transitan con la intención de solicitar asilo en Estados Unidos, pero aún no están incluidos en ninguno de estos dos conteos (Gil Everaert, 2021).

Ante toda la dificultad derivada de factores tanto internos como externos, es de suma importancia comprender las implicaciones y la necesidad del trabajo conjunto entre el Estado mexicano y el ACNUR, en una relación fundamentada en un convenio pero que no siempre es lineal y por ende puede ser perfectible, además de las alianzas que se establecen con la sociedad civil – casas, comedores y albergues -, ellos son los que tienen más peso en la atención humanitaria a migrantes y solicitantes refugio, pese a los limitados recursos, fueron los que se reinventaron ante situaciones como la pandemia por COVID-19 en las que las autoridades optaron por paralizar todos los procesos administrativos en curso.

Marco teórico-conceptual: las meta organizaciones, el liberalismo y la soberanía ¿Cómo convergen?

Una vez abordada la evolución que ha tenido la presencia de ACNUR en México, en el siguiente apartado se desarrolla un análisis sobre los retos operativos y normativos del ACNUR en México, teniendo como base la teoría meta organizacional -expuesta anteriormente- y la autonomía, enfocando ya el análisis en los vacíos operativos de ACNUR que se ubican en los proyectos que implementa

en México, así como la autonomía como instrumento limitante ante las normas Federales de México

Como se explicó anteriormente, para comprender el actuar de un organismo internacional como el ACNUR, que con el pasar del tiempo ha adquirido más incidencia en lo relativo a los marcos normativos que protegen a su población de interés, partimos de conceptos como liberalismo, meta-organizaciones, en contraste con la soberanía y autonomía que ejercen los Estados.

Este análisis no podría completarse sin abordar la lectura desde el liberalismo que permite explicar que los retos de la protección internacional con la intervención del Estado Mexicano y la operación del ACNUR, se entienden como problemas de cooperación (Nye, Krasner). En este sentido, las relaciones entre estos actores son entendidos como mecanismos de cooperación y a favor del fortalecimiento del régimen de protección a solicitantes de refugio, ya que, las instituciones internacionales funcionan como un contrato entre partes dispuestas a invertir en una colaboración a largo plazo ante un tema de interés en la comunidad internacional (Merker,2021, 28).

Además, esta perspectiva liberal opera en distintos niveles de análisis (individual, estado y sistema internacional) y sostiene que el carácter de un régimen político, la naturaleza de las relaciones económicas y la participación en organizaciones internacionales afectan el comportamiento externo de los estados (Merker, 2021, 34), por lo que, el vínculo entre la operación del ACNUR y el gobierno mexicano en materia de refugio permite un análisis profundo de la institucionalidad.

Ante esa relación de cooperación, Carrillo Salcedo (2007), establece tres supuestos que explican el origen, funcionamiento y mantenimiento a largo plazo de las relaciones de los Estados con Organizaciones Internacionales:

- Una pluralidad de Estados soberanos e independientes;
- Un entramado muy diverso de relaciones políticas, económicas, sociales y culturales en el que aparecen problemas que los Estados no pueden resolver por sí solos;
- La conciencia de la necesidad de medios y mecanismos institucionalizados que organicen y regulen las actividades colectivas de los Estados.

Por otro lado, desde la perspectiva teórica de las meta-organizaciones, se conceptualiza la tensión existente entre las OI y los gobiernos. (Ahrne y Burnsson, 2008). Las metaorganizaciones son organizaciones que tienen como miembros a

otras organizaciones. A diferencia de organizaciones que se componen por miembros unitarios (como un club deportivo), las metaorganizaciones se componen por miembros colectivos, y ello les confiere características particulares que las distinguen del resto de las organizaciones (Ahrney Brunsson, 2008).

Los ejemplos por excelencia son la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), todas las cuales tienen Estados como miembros. Para Ahrne y Brunsson (2008), las meta-organizaciones implican un orden social decidido colectivamente, cuyos miembros voluntariamente se han adherido a ésta y, por tanto, no han sido reclutados para crear dicha organización, son libres de dejarla en cualquier momento.

Otros autores como Gulati y colaboradores (2012,573) consideran que las meta-organizaciones son organizaciones cuyos agentes son también organizaciones legalmente autónomas y no están vinculadas a través de relaciones de empleo. Por lo que una de las finalidades de una meta organización, más allá de un acuerdo de formación formal, también es la de crear redes sin ser limitadas por una autoridad central. En este aspecto es importante considerar que en lo relativo a la protección de solicitantes de refugio y quienes ya ostentan dicho reconocimiento convergen una cantidad de actores multinivel, desde las comunidades de acogida, sociedad civil, gobiernos locales y nacionales, pasando por organizaciones no gubernamentales internacionales hasta llegar a los organismos internacionales siempre creando un red por un fin en común pero sin ceder su autonomía técnica, financiera e ideológica pero con la suficientes convergencia para convertirse en socios implementadores o lanzar iniciativas como pares.

Las meta-organizaciones están involucradas en gran parte de la elaboración de reglas (Góran Ahrne, 2005, 528) justamente como la ONU a través del ACNUR ha creado un régimen de protección internacional para solicitantes de refugio.

Justamente, Ahrne y Burnsson (2008) dan una definición teórica que se acopla más al rol que desempeña ACNUR a nivel global, como una "organización paraguas" ya que está integrada por miembros colectivos -Estados-, con los que se coordina, pero con los que también entra en tensión y conflicto, pues los mismos Estados tienen diversidad de intereses y no es fácil alcanzar un interés común.

De hecho, las acciones coordinadas de ACNUR tienen efecto inmediato en los Estados y sus territorios, donde se ejerce la soberanía, un principio reconocido en la Carta de las Naciones Unidas en su artículo 2, inciso 1 que establece que la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus

Miembros (Carta ONU, 1945).De esta forma, los Estados deciden cómo abordar las diferentes problemáticas tanto internas como las que van conformando la agenda de la política internacional y tienen la libertad de elegir una vía - unilateral, bilateral, multilateral- para resolver dichas problemáticas, además de que no todos los acuerdos alcanzados tienen un carácter vinculante, tal cual fue el caso del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular y el Pacto Mundial sobre los Refugiados del 2018.

Berkowitz y Dumez (2016) establecen que tanto Gulati et al (2012) como Ahrne y Burnsson (2008) coinciden en que el propósito principal de una metaorganización es organizar la acción colectiva, de forma se genere un orden en las acciones que se desarrollan en los diferentes niveles de incidencia y en este caso el ACNUR funge con el rol de organismo líder del campo organizacional en materia de protección a solicitantes de refugio y quienes ya cuentan con el reconocimiento así como otras figuras de protección internacional. Sin embargo, la tensión entre las metaorganizaciones y sus miembros es una situación permanente, pues tanto la organización como sus integrantes cuentan con autonomía.

Autonomía ¿Quién la ejerce y como limita las operaciones?

La autonomía, como se precisó en el apartado teórico-conceptual, se debe entender como una unidad de análisis que responde a las metas organizaciones, la autonomía se interpreta como la capacidad del Estado de intervenir en los procesos sociales, es decir, la posibilidad de dar apertura a la operación de diferentes actores sociales u Organizaciones Internacionales lo cual puede generar rivalidades entre los actores que convergen, porque la materialización de esta autonomía se refleja en el principio de Soberanía, entendido como "el derecho legal inalienable, exclusivo y supremo de ejercer poder dentro del área de su poder. El ejercicio de los poderes soberanos en la esfera nacional comprende los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con relación a las personas físicas y morales" (Kaiser, 2010, pág. 85) de modo que existe una relación en la que el Estado debe cumplir normas internacionales que ha aceptado cumplir de acuerdo a los tratados y convenios internacionales que ha ratificado, adicional a la competencia de Organismos Internacionales a los que se ha sometido voluntariamente pero a la vez este conjunto de entes supranacionales no pueden inferir en los asuntos internos.

Dado lo anterior, se optan por mecanismos de trabajo basados en la cooperación mutua y los intereses comunes, tal como se establece en el liberalismo, haciendo más fácil la toma de decisiones, aunado a otras estrategias, por ejemplo organizaciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC),

la UE o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), han aceptado nuevos miembros, "además, cada vez es más difícil para los estados ignorar la elaboración de normas de los Organismos Internacionales Gubernamentales (OIG), cada vez más atenuadas por la "legalización" (Goldstein et al., 2001; Brütsch y Lehmkuhl 2007; Deitelhoff 2009) y la "judicialización" (Alter 2001; Zangl 2008). Además, las OIG han comenzado a dirigir sus decisiones no solo a los estados en su conjunto, sino también directamente a los actores sociales dentro de los estados. En consecuencia, se argumenta, los OIG se han vuelto más intrusivas (ver Zürn 2004)" (Ahrne, et al, 2016, p. 6).

No obstante, de estas opciones que plantean facilitar sobrepasar estos retos, los autores también reconocen que una de las consecuencias de esta paradoja es que en algún momento los miembros de una organización "deben ceder regularmente parte de su autonomía a la organización, permitiendo que la organización tome decisiones que afectan lo que los miembros pueden y deben hacer" (Ahrne, et al, 2016, p. 8).

En este sentido, en la relación ACNUR- Estado mexicano, se puede observar que la agencia está constantemente monitoreando y emitiendo su opinión ante las acciones que toma el Estado mexicano para garantizar el acceso a protección internacional, pero en algunos casos no es suficiente e incluso pueden ser contrarias a las normas suscritas por el mismo Estado, tal fue el caso de la renovación de los Protocolos de Protección a Migrantes (MPP, por sus siglas en inglés), que parte de un acuerdo de carácter bilateral entre los gobiernos de México y Estados Unidos a lo cual ACNUR emitió una postura afirmando que "ACNUR nunca participó en la implementación de los MPP y no apoyará el restablecimiento de esta política, estamos dispuestos a trabajar con todas las autoridades pertinentes para garantizar que las medidas y políticas de gestión de fronteras y de asilo se ajusten al derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos" (ACNUR, 2021).

De esta manera, aunque se respete la autonomía de ambas partes, existirán los roces, ya que, para el contexto analizado, es imposible negar el impacto y la presión que ejerce la política exterior estadounidense, lo que va generando un retroceso en lo relativo a garantizar el acceso a solicitar refugio, sin embargo hay que aclarar que estas situaciones no significan que la relación se rompe sino, que ACNUR, como organismo líder, busca otros mecanismos - a través de diversas vías- , como pueden ser la implementación de programas y proyectos con otros socios, el diálogo con los Estados. De esa manera, se muestra un reto operativo para ACNUR.

Por otro lado, el Estado mexicano tiene la autonomía de buscar las formas pertinentes para trabajar su política migratoria de manera individual, bilateral o regional, muestra de ello es la reciente participación en la IX Cumbre de las Américas - que tuvo lugar en junio del 2022-, en donde una de los temas tratados fue la migración, y que tuvo como resultado la "Declaración de Los Ángeles sobre migración y protección" que tiene como principal fin "detener las formas peligrosas e ilegales en las que está migrando la gente en la región" así como el compromiso de proteger la seguridad y la dignidad de todos los migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas, independientemente de su calidad migratoria, y a respetar sus derechos humanos y libertades fundamentales, y de la cual los compromisos más destacables son:

a) Promover la estabilidad y la asistencia para las comunidades de destino, origen, tránsito y regreso

b) Promover vías regulares de migración y protección internacional

c) Promover una gestión humana de la migración

d) Promover una respuesta de emergencia coordinada

e) Enfoque común para reducir y gestionar la migración irregular (White House, 2022)

Una de las contradicciones de esta apuesta regional, es que ha sido liderada por los Estados Unidos, país que utiliza la política exterior como mecanismo de presión hacia los otros Estados. Por otro lado, la misma declaración evoca otros mecanismos regionales y globales de gobernanza migratoria como Pacto Mundial sobre los Refugiados, Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM), Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) - liderado por ACNUR-,la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) - ambas auspiciadas por la OIM- . , además de no incluir la participación de Cuba, Venezuela y Nicaragua, países que registran alto número de personas saliendo por diversos motivos.

Ante los ejemplos expuestos anteriormente, se concluye que la autonomía de los Estados para tratar sus temas de interés, - en este caso la migración y la protección de solicitantes de refugio- representa un reto para el rol asignado al ACNUR ya que las formas de abordarlos, no siempre va a figurar bajo los mecanismos establecidos en los instrumentos globales, y al verse influenciados por la política exterior pueden ser formas excluyentes de abordar problemáticas de carácter regional.

Aunque tampoco hay que dejar de lado la perspectiva que brindan Ahrne y Brunsson (2008),para quienes las meta-organizaciones implican un orden social decidido colectivamente, cuyos miembros voluntariamente se han adherido a ésta y por tanto no han sido reclutados para crear dicha organización, son libres de dejarla en cualquier momento, en este aspecto es importante considerar que en lo relativo a la protección de solicitantes de refugio y quienes ya ostentan dicho reconocimiento convergen una cantidad de actores multinivel, desde las comunidades de acogida, sociedad civil, gobiernos locales y nacionales, pasando por organizaciones no gubernamentales internacionales hasta llegar a los organismos internacionales siempre creando un red por un fin en común pero sin ceder su autonomía técnica, financiera e ideológica pero con la suficientes convergencia para convertirse en socios implementadores o lanzar iniciativas como pares.

En el caso mexicano, ACNUR funge como parte de esa red, sin embargo, vinculado a los aspectos anteriormente mencionados, es el Estado él hace uso de su autonomía para determinar los lineamientos de la identificación, atención y gestión de los casos de solicitantes de refugio o protección complementaria con su propia institucionalidad a través de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) dependencia a la que reportan el INM y la COMAR, apoyándose en la red de actores mencionados con anterioridad. Una de las principales críticas es ese esquema es que se ha priorizado la militarización de las fronteras tanto norte como sur con el uso de la Guardia Nacional y que el gobierno mexicano en turno mantiene un rol de contención en su política migratoria además de considerar los flujos migratorios - que van en incremento año con año- un riesgo para la soberanía y seguridad nacional.

En ese escenario planteado, ACNUR pasa a un rol de asistencia técnica pues no puede sobrepasar los límites del principio de no intervención en asuntos internos, y como se describió en el apartado de las principales actividades que realiza en territorio mexicano, la influencia que puede tener es de acompañamiento a la sociedad civil en los procesos de reformas en materia migratoria y la implementación de estas. Como fue el caso de las reformas a la Ley de Migración y a la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político con las que se busca asegurar que la niñez migrante sea protegida ante acciones como la deportación y se respeten el principio del interés superior de la niña, niño y adolescente.

Acciones como estas, muestran la relación desde dos puntos de vista - cómo se han planteado en el texto- esa relación de trabajo coordinado, de apoyo, técnico y

financiero, porque la reforma mencionada fue celebrada además por otras agencias del Sistema de las Naciones Unidas como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) pero también muestran el comportamiento individual que tiene cada Estado, y los procesos que internamente se realizan a fin de cumplir con los estándares que el Derecho Internacional les obliga de acuerdo a los cuerpos normativos ratificados.

Conclusiones y recomendaciones

Como se observó a lo largo del texto, la relación entre ACNUR y México es de larga data, sin embargo, la operatividad de la organización para atender situaciones de refugio se complejiza al enfrentarse a las propias normativas y regulaciones en México, lo cual forma parte de la propia autonomía que tiene el país para definir, en este caso, su política migratoria. Eso genera un choque entre ambas visiones que puede dificultar el desarrollo de objetivos de la organización. De esta forma, se cumple la paradoja expuesta por Ahrne (2016), las dificultades para tomar acuerdos globales pese a los intereses comunes, evidenciando como para las organizaciones puede resultar retador su propia operación en respeto de la autonomía e intereses de los miembros, en este caso, los Estados.

Sin embargo, también se reconoce, dado los años de trabajo en conjunto, que es posible que este tipo de organizaciones tengan injerencia en los países con los que colaboran. En este caso, se destaca el papel que ACNUR ha tenido en la construcción del régimen de protección: ha sido una entidad internacional especializada, que teóricamente puede encajar bajo el concepto de organización paraguas, pues desde su fundación ha liderado todos los esfuerzos a nivel global para garantizar el acceso a la figura de protección internacional conocida como refugio.

Si bien es cierto, en el presente texto se destacó más la relación con el Estado, no hay que dejar de mencionar el trabajo articulado, teniendo al ACNUR como agencia líder en coordinación con la sociedad civil, en particular con la que trabaja en territorio mexicano atendiendo a la población migrante y solicitante de refugio, con las cuales ACNUR respeta su autonomía e independencia pero que la convergencia en el tema en común sobre la atención a la misma población de interés ha hecho que se modifiquen mecanismos de financiamiento así como la apertura a espacios de incidencia en todo nivel.

Así, los retos operativos que afronta el ACNUR para garantizar la protección internacional de las personas solicitantes de refugio en México pasan por comprender la relación Estado -Organismo Internacional, en el presente texto se utilizaron dos posturas teóricas, el liberalismo y las metas-organizaciones, de esta forma se debe comprender que el ACNUR y el Estado mexicano, tienen una relación de trabajo conjunto fundamentada en la cooperación, y la asistencia técnica y financiera a fin de garantizar los estándares de protección internacional para las personas de interés de ACNUR en territorio mexicano pero a la vez esta relación, no limita en ningún sentido la autonomía, la autoridad y la soberanía del Estado mexicano.

Justamente el principal reto a superar es la armonización entre la autonomía reflejada en el principio de soberanía que tienen todos los Estados para crear los mecanismos internos que garanticen el acceso a protección internacional para quienes los necesiten, y la competencia de un organismo internacional como el ACNUR, considerando que este último no tiene como finalidad socavar la figura del Estado pero tiene por mandato y dado que México se ha adherido tanto a los cuerpos normativos internacionales vigente como al convenio de colaboración con la agencia, todo lo relacionado a refugio y protección complementaria pasará por un monitoreo y acompañamiento a fin de que realmente se cumplan estas directrices.

Finalmente, como recomendación, el Estado mexicano debe iniciar el proceso de revisar su política migratoria, que además de tratar de disminuir los efectos de la política exterior estadounidense aproveche la colaboración no solo con el ACNUR sino con todas las agencias del sistema de las Naciones Unidas involucradas en la atención de solicitantes de refugio, quienes ya están reconocidos como tal y quienes puedan acceder a una protección complementaria.

Referencias Bibliográficas

ACNUR. (s. f.). ACNUR México. https://www.acnur.org/mexico.html

ACNUR (2022). Informe Tendencias Globales 2021. https://www.acnur.org/tendencias-globales.html

Ahrne, Göran, Brunsson, Nils, & Kerwer, Dieter. 2016. The paradox of organizing states: A meta-organization perspective on international organizations. Journal of international organizations studies, 7(1), 5-24.

Carrillo Salcedo, J. A. (2007). Soberanía de los Estados y Organización Internacional: una tensión dialéctica. In Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas (pp. 403-411). Ministerio de Justicia.

CNDH. (s.f.). Análisis Situacional de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes. Obtenido de http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30055

Declaración de Cartagena sobre los refugiados. (1998). Bogotá. https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf

Kaiser, S. A. (2010). El Ejercicio de la soberanía de los Estados. In M. Becerra Ramiréz, & Müeller Uhlenbrock, K. T. C. (2010). Soberanía y juridificación en las relaciones internacionales. (Primera ed., pp. 85-105). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/11700/el-ejercicio-de-la-soberania-de-los-estados.pdf?sequence=7&isAllowed=y

Machado Cajide, L. (2013). Aproximaciones sobre el surgimiento y evolución histórica del estatuto de los refugiados. 1(1), 85-105.

Merke, F. (2021). Liberalismo. En Introducción a las relaciones internacionales: América Latina y la política global (Thomas Legler, Arturo Santa Cruz, Laura Zamudio González, pp. 24-34). Universidad Iberoamericana.

ONU. (1950). ESTATUTO DE LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (p. 4). http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2005.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, Suiza http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D31.pdf

Palma Mora, M. (2001). La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria. Migraciones internacionales, 1(1), 145-151.

Ramiréz, Silva, A. (2020). Cuatro décadas de colaboración ACNUR- COMAR. Observatorio del Colegio de la Frontera Norte (COLEF). https://observatoriocolef.org/wp-content/uploads/2020/12/Colaboracion-ACNUR-COMAR-1.pdf

Secretaría de Gobierno. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Programa Especial de Migración (Plan Nacional de Desarrollo; p. 142). Secretaría de Gobernación.

Sánchez León, P. (2009). Autonomía del Estado. En R. Reyes Sánchez, Diccionario crítico de ciencias sociales. Madrid: Plaza y Valdés: Universidad Complutense de Madrid. https://www.theoria.eu/dictionary/A/autonomiaestado.pdf

Unidad de Política migratoria. (2018). Nueva política migratoria del Gobierno de México. http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico

White House. (2022). Declaración sobre Migración y Protección de Los Ángeles. https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2022/06/10/declaracion-sobre-migracion-y-proteccion-de-los-angeles/#:~:text=La%20migraci%C3%B3n%20deber%C3%ADa%20ser%20una,derechos%20humanos%20y%20libertades%20fundamentales.

UNIVERSIDAD DE XALAPA
Saber / Trascender

Revista Digital de
Estudios Organizacionales

+52 228 841 7285 Ext. 7258 https://ux.edu.mx/redeo/ revistaredeo@ux.edu.mx

RESEÑAS

Martens Kerstin, Dennis Niemann and Alexandra Kaasch (eds.) 2021. *International Organizations in Global Social Governance*, Switzerland: Palgrave MacMillan

Recibido: 20 julio 2022 Aceptado: 02 diciembre 2022

Diego Andrés Bentriz Moran. [1]

El manejo de las crisis complejas que enfrenta el mundo -climática, migratoria, educativa, sanitaria, etc.- requiere de un esfuerzo de cooperación internacional, creciente, decidido y diversificado, donde además de los gobiernos, participen múltiples actores. En este contexto, las organizaciones internacionales (OI) adquieren un papel fundamental en la gobernanza social global, gracias a su presencia en prácticamente todos los países y, al poner al servicio de los gobiernos y la ciudadanía, sus capacidades y experiencia. Sobra decir que la agenda social global es una de las agendas más relevantes del tiempo presente, con repercusiones tangibles para la vida de cientos de miles de personas.

El libro *International Organizations in Global Social Governance*, editado por Kerstin Martens, Denis Niemann y Alexandra Kaasch, incursiona en un ámbito poco explorado desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, esto es, el papel que desempeñan las OI en la gobernanza social global, específicamente, la manera como definen la agenda social actual e inciden en las políticas a nivel internacional y doméstico.

El libro utiliza los enfoques de las teorías liberales y constructivista de Relaciones Internacionales, para identificar (i) qué OI participan en cada uno de los campos sociales (trabajo, educación, familia, salud, medio ambiente, etc.), (ii) la manera en que han elaborado conocimiento social de la realidad y, (iii) cómo todo ello se traduce en la emergencia de una política pública global.

A modo de inicio, se explica la importancia de las OI en la gobernanza social contemporánea y la manera en que, desde su rol como *emprendedores normativos,* coadyuvan en la formación de marcos de referencia o cosmovisiones dentro de los cuales se construye la política social, específicamente el entendimiento de los problemas y las propuestas de solución. Un ejemplo de esto es la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) bajo el paraguas de la Organización

[1] Estudiante en Universidad Iberoamericana, nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0002-6113-0891, email: diegobentrizm@gmail.com

de las Naciones Unidas (ONU), los cuales se han convertido en principios universales que crean una visión a futuro para el desarrollo de los Estados.

Uno de los argumentos centrales del libro es el hecho que, aún cuando *de facto* las OI no cuentan con capacidad para obligar al cumplimiento de sus propuestas, suelen ser reconocidas como formas de autoridad, con capacidad de liderazgo en el diseño de las políticas públicas., Así entonces, en un segundo apartado (que comprende los capítulos 2-5), se agrupa los temas laborales y de movilidad y se hace referencia a la manera en que las OI, especialmente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Banco Mundial (BM) han respondido al reto del desempleo juvenil y a otros problemas laborales; al posicionamiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) con respecto al diseño e implementación de las normas mundiales que regulan el ámbito laboral a favor del trabajo digno de las personas; el trabajo de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en torno a la búsqueda de mecanismos para ampliar la protección social y evitar la salida de trabajadores calificados del sur global y, el papel de las OI relacionadas a la gobernanza global de las pensiones, orientada a brindar protección del ingreso económico a personas en edades avanzadas.

De manera similar se abordan los temas de familia y educación (capítulos 6-9). Aquí se aborda el papel de las OI en los derechos de los niños, la educación, la política familiar y el tema de discapacidad; se profundiza, por ejemplo, en la narrativa de las OI relacionadas con la creación y promoción de los derechos de los niños y a favor de una figura de protección y empoderamiento, donde los niños y las niñas se vuelven titulares activos de derechos con capacidad de agencia, así como en torno a las políticas de violencia intrafamiliar, salud reproductiva, etc. Se observa también cómo la inclusión de nuevos temas a la agenda social, como el de discapacidad, impulsa nuevos paradigmas y tiene implicaciones inmediatas en su conceptualización y manejo, incluso entre OI. Mientras para la ONU, por ejemplo, es importante promover el acceso a una vida sin barreras reduciendo las limitaciones de las personas con discapacidad, la Organización Mundial de la Salud (OMS) mantiene una postura de "medicalización" de las discapacidades, la cual únicamente aspira a proporcionar tratamientos médicos a los pacientes y cambiarlos para que puedan ser aceptados en la sociedad. Dato curioso, es que mediante Twitter, se puede medir y comparar la influencia de cada una de las OI involucradas en el imaginario social.

La parte que corresponde a salud, medio ambiente, agua y alimentos (capítulos 10-15), dedica un espacio considerable a la gobernanza mundial de la salud en las etapas pre-pandémica y post-pandémica en un contexto caracterizado por la creciente colaboración público-privada y se discuten posibles escenarios de vinculación entre OI y las asociaciones, una vez superada la crisis por Covid-19. En materia de cambio climático, se visibiliza el papel de las OI mediante la inclusión de un campo que vincula las nociones de ecología y desarrollo (conocido como ecodesarrollo) y el seguro de riesgo climático como un mecanismo que pudiera frenar el impacto del cambio climático en las poblaciones más vulnerables. Y sobre agua y alimentos, se presentan proyecciones sobre escasez y potenciales implicaciones en materia de seguridad nacional, así como en el ámbito de los derechos desde los objetivos de la agenda 2030. Esta sección se cierra con el debate sobre el "éxito del sistema neoliberal" y los retos enormes de la sustentabilidad.

Como conclusión, los editores enfatizan el papel de las OI en la arquitectura de la gobernanza social global. Reiteran que las OI hacen frente a un escenario sobrepoblado en que cada vez más actores se involucran y participan. En el corto plazo, este escenario genera duplicidad y competencia, pero en el largo, abona a favor de la colaboración y el logro de objetivos comunes. Algunas cuestiones que se esbozan hacia el futuro son si los diferentes discursos se están volviendo más isomorfos y la manera en que la crisis de Covid-19 afectará potencialmente los roles, posiciones, habilidades y poder de las OI especializadas en materia social, e incluso, su posible sustitución por organizaciones regionales como la Unión Africana, la Unión Europea, ASEAN, etc.

Claramente, el texto hace un aporte importante desde la academia al estudio de las OI involucradas en la gobernanza social global de los temas más relevantes en la actualidad. A partir de su lectura es posible comprender la importancia que tienen para posicionar determinadas agendas y moldear así la política social. En el campo de las Relaciones Internacionales, el texto abona de forma indirecta a la extensa discusión que cuestiona la relevancia de las organizaciones en el sistema internacional (debate neo-neo) al introducir la influencia que ejercen algunas de ellas en temas particulares, constituyendo un camino importante para la gobernanza global. Se reconoce que aun cuando no sean actores supranacionales, impactan en el manejo de los problemas contemporáneos más importantes y seguramente seguirán proyectándose en el futuro, a partir de la creación y desarrollo de nuevos ejes temáticos y mecanismos de abordaje que darán forma a la gobernanza social global.

Louis, Marieke, and Lucile Maertens. 2021. *Why International Organizations Hate Politics. Depoliticizing the World*. New York: Routledge Taylor & Francis Group

Recibido: 23 julio 2022 Aceptado: 02 diciembre 2022

Emilio Cruz López[1]
Elena De Villa Covarrubias [2]

Las Organizaciones Internacionales (OI) están a la vanguardia del arte de hacer política fingiendo no hacerlo. Con esta paradoja como punto de partida, las autoras Louis Marieke y Lucile Maertens nos invitan a comprender una parte del accionar fundamental de las Organizaciones Internacionales: las prácticas, procesos y lógicas de despolitización, así como sus efectos en materia de gobernanza global.

Se trata de un abordaje novedoso dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales y, específicamente para el estudio de la OI. Para llevarlo a cabo, las autoras desarrollan un marco analítico que gira en torno al concepto de *despolitización*, definido como "los procesos a través de los cuales los objetos y objetivos se enmarcan como apolíticos, los temas se conducen fuera del ámbito político, el debate se convierte en tecnocrático y los actores minimizan, evitan u ocultan la dimensión política de sus acciones" (Marieke and Maertens, 2021, 6). Si bien reconocen la existencia de una amplia variedad de contextos históricos, geográficos y organizacionales, identifican un patrón generalizado de comportamiento, en torno al cual, es posible sostener que las OI "odian" y se apartan de la política.

En este libro, se busca explicar ¿cómo, por qué y con qué fin, las OI se posicionan fuera del ámbito de la política?, ¿qué consecuencias tienen estas formas de despolitización? , y ¿cómo todo ello altera o no la distribución de responsabilidades dentro del sistema multilateral?

El libro se divide en dos partes. En la primera se explican las prácticas – o el cómo- del proceso de *despolitización*: experiencia e interpretación técnica (capítulo 1), neutralidad (capítulo 2) y manejo del tiempo (capítulo 3). En la segunda parte del libro, se identifican diferentes razones – por qué y para qué- de una acción despolitizada: necesidad funcional (capítulo 4), legitimidad (capítulo 5) y fragmentación de responsabilidades (capítulo 6). El libro cierra con un capítulo de

[1] Estudiante en Universidad Iberoamericana, nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0002-5597-959x, email: emilio01209@gmail.com
[2] Estudiante en Universidad Iberoamericana, nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0003-2994-9976, email: eleavilla@gmail.com

conclusiones (capítulo 7) donde destacan los límites de los procesos de despolitización. (Marieke and Maertens 2021).

Conocimiento especializado y soluciones técnicas, constituyen la primer práctica de *despolitización.* En el primer capítulo, las autoras revisan el vínculo entre la producción de conocimientos -sobre lo que las OI construyen su perfil de agente experto-, y la manera en la que confieren una –posterior interpretación técnica a los problemas del mundo. (Marieke and Maertens 2021). Así, producir conocimiento técnico, especializado, va más allá de generar recursos y materiales cuantitativos objetivos como estándares, estadísticas o índices; si no que también, encuadra y reduce la complejidad política, económica, social y cultural del problema en cuestión. El abordaje técnico de los problemas, es entonces, una cuestión meramente factual.

En el segundo capítulo, se aborda el concepto de la *neutralidad* en las OI como una práctica de *despolitización.* La neutralidad es vista como una característica esencial de legitimidad en las OI. La neutralidad requiere "abstenerse a juzgar" y se refiere al carácter apolítico y no activo del rol de una persona. La neutralidad se explica por el hecho de que las OI se posicionan como facilitadoras, reuniendo a las partes interesadas para negociar estándares e implementar políticas sin tomar partido. Todo ello, sin embargo, puede tener efectos adversos como llevar a la inacción y/o la pasividad organizacional, razones por las que dichas instancias suelen ser muy criticadas (Marieke and Maertens, 57 2021).

En el último capítulo de la primera parte del libro, se enfocan al manejo del tiempo como práctica de *despolitización.* Las OI lo utilizan el tiempo a su favor el tiempo para retrasar, diluir y convertir en rutina el contenido político de sus acciones, o bien para desmovilizar a otros actores, retrasar las decisiones en temas complejos como las reformas en sus propios mecanismos de gobernanza e incluso, de manera eventual, para generar una suerte de amnesia organizacional de los debates más sensibles (Marieke and Maertens 2021).–Este capítulo ofrece una mirada–histórica que muestra los efectos del tiempo en la progresiva *despolitización* de procesos muy sensibles y complejos como la definición de acuerdos internacionales (Marieke and Maertens 2021).–Concluyen que al estudiar el uso del tiempo, se facilita nuestra comprensión de la voluntad política y el liderazgo en el multilateralismo al observar la superposición de marcos y ritmos de tiempo simultáneos dentro de las OI.

En la segunda parte del libro, el cuarto capítulo aborda las tendencias pragmáticas y funcionales que a veces desempeñan las OI. Se argumenta, bajo el enfoque funcional de David Mitrany, que las OI desempeñan un papel importante en el fomento de la cooperación y las relaciones pacíficas cuando adoptan la forma de *acuerdos técnicos funcionales*. Esto es así, ya que dichos acuerdos funcionales, aumentan la interdependencia entre los Estados y las personas y posibilitan procesos de integración. (Marieke and Maertens, 116 2021).

Aunado a esto, es interesante observar como el propósito del cuarto capítulo no es restablecer el funcionalismo como una teoría relevante para la cooperación ni enfatizar sus limitaciones, más bien demuestran que las OI se basan en arreglos funcionales y justificaciones funcionalistas que pueden conducir a la *despolitización*. El funcionalismo y la despolitización se refuerzan mutuamente: la despolitización pretende lograr una cooperación funcional, mientras que la reivindicación de la funcionalidad legitima la despolitización.

Un enfoque funcional enfatiza los problemas que las OI deben resolver sin tener en cuenta las acciones políticas e ideologías. Las autoras argumentan que las prácticas de *despolitización* de las OI siguen una dinámica funcional-pragmática.

En el quinto capítulo, se argumenta que la *despolitización* es causa y consecuencia de la legitimidad que requieren las OI. La despolitización, aumenta la legitimidad de las OI, sin la cual, no podrían actuar y, a manera de ejemplo, se analizan los procesos de (i) reconocimiento, (ii) expansión de su mandato y (iii) posibilidad de monopolizar un área de acción y reducir competencia.

El capítulo sexto aborda la *responsabilidad* y la rendición de cuentas. Estos conceptos presionan para que las OI sean transparentes en sus actividades y respondan a su entorno interno y externo. Las autoras argumentan que esto se puede lograr haciendo disponible la información, estableciendo mecanismos de participación, especialmente hacia la sociedad civil, o procedimientos de evaluación independientes con el fin de evitar abuso de poder. La cuestión de la responsabilidad se puede asociar con la perspectiva teórica del agente-principal. En este capítulo se aborda la responsabilidad como un proceso de atribución de consecuencias a actores individuales o colectivos específicos y bien identificados que pueden rendir cuentas y, como resultado, ser elogiados o sancionados por sus decisiones o acciones. No se enfoca en la pregunta de: "¿quién es responsable?" o si las OI deben ser consideradas responsables sino antes bien, se cuestiona la elusión de la responsabilidad como impulsor de la *despolitización* y como

consecuencia de las prácticas de *despolitización.* Al resistir la representación y la atribución de responsabilidades buscan en muchos escenarios la inmunidad política y moral, e intentan mantener el principio fundamental de neutralidad en el que se basa su legitimidad. Sin embargo, las autoras demuestran que tales posturas apolíticas pueden conducir, contrariamente a lo esperado, a resultados políticos cuando se trata de dinámicas de poder dentro del sistema internacional.

Finalmente, en la conclusión del libro las autoras traen a colación la crisis humanitaria actual por la pandemia del COVID-19, indicando la urgencia de ir más allá de las clasificaciones institucionales que pueden resultar políticas. En este último capítulo se concluye que la *despolitización* actúa a través de prácticas individuales y colectivas, pero se incorpora a lógicas institucionales y profesionales que trascienden motivos instrumentales. De igual forma, afirman que a pesar de que la *despolitización* existe y tiene consecuencias tangibles, no necesariamente significa que siempre sea exitosa, ya que esta puede estar sujeta a resistencia y contestación, e incluso, podría llegar a ser contraproducente. En suma, resurge la paradoja planteada desde un principio: las Organizaciones Internacionales tienden a minimizar la dimensión política de sus acciones, pero a su vez, reconocen su compromiso político y están intrínsecamente integradas en la política de las relaciones internacionales. El argumento de las autoras no es que las OI sean apolíticas, sino que su forma de trabajo e influencia pasan por la adopción de prácticas que parecen alejarlas de la política.

El texto "Why International Organizations hate politics" es de importancia mayúscula para la formación de cualquier persona que quiera aumentar su conocimiento sobre el funcionamiento de las Organizaciones Internacionales y sus efectos en el sistema internacional. En general, nos lleva a identificar el dualismo emergente en la agenda pública, manifiesto en "los buenos y los malos": "los buenos son los técnicos, que se interesan por las cosas concretas, prácticas, que se especializan en la labor de una organización internacional y que abonan al manejo despolitizado de temas como el fenómeno migratorio, los derechos humanos o los temas de género. Los malos, son las personas que hacen política o diplomacia, que parecen tener un interés personal en el poder y el prestigio. Esta dualidad tiene un impacto significativo en la forma en que funcionan las OI y se percibe dentro del mundo de las OI, algunas, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS), usualmente son percibidas como más políticas porque tratan temas de seguridad mundial, mientras que otro grupo de organizaciones como la Organización Mundial del Trabajo (OIT) o la Organización Mundial de la Salud (OMS), no lo son, dada su naturaleza más técnica y especializada. De la misma

forma, es sumamente importante destacar el hecho de que la politización no es mala en todos los contextos para las OI y que esta tendencia de no politizarse a veces ha sido utilizada como un argumento para mantenerse neutral en escenarios donde quizás no es lo más conveniente.

Geiger, Martin & Antoine Pécoud (eds.) 2020. "The International Organization for Migration: The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective." London: Palgrave Macmillan. *Nordic Journal of Migration Research*, 11(3): 1-306

Recibido: 21 julio 2022 Aceptado: 02 diciembre 2022

Hayde Oliva Mejía[1]
Yesica Yossary González Canales[2]

Hoy en día, la migración global es una problemática grave y compleja en los ámbitos nacional e internacional. El libro *"The International Organization for Migration. The New 'UN Migration Agency' in Critical Perspective"*, editado por Martin Geiger y Antoine Pécoud, académicos con una amplia trayectoria de investigación en los temas de migración, se centra en el estudio de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), organización intergubernamental creada en 1951 e incorporada al sistema de las Naciones Unidas en 2016.

El libro está escrito en inglés y se divide en trece capítulos, agrupados en dos secciones: La primera sección muestra un panorama general sobre el funcionamiento de la OIM, específicamente su estructura de gobernanza, objetivos y responsabilidades, presupuesto y recursos humanos para hacer frente al reto creciente de proveer protección en materia de derechos humanos. La segunda, aborda casos de estudio provenientes de diferentes partes del mundo, especialmente Asia y África, donde la OIM tiene presencia por medio de sus programas.

El argumento central del libro está en la necesidad de crear nuevos modelos de cooperación integral que propicien soluciones duraderas al fenómeno migratorio y contrarresten las respuestas de los gobiernos, que en su mayor parte, se centran en la contención y la securitización, impidiendo la entrada de migrantes a sus sociedades.

La OIM es conocida por ser la agencia líder en la migración mundial. Tiene su sede en Ginebra y está integrada por 174 Estados Miembros. Su mandato es promover la migración ordenada y humana de la migración; impulsar la cooperación y las soluciones prácticas a los problemas migratorios y proveer asistencia a los

[1] Estudiante de Universidad Iberoamericana, nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0002-6066-7478, email: hayde.om@hotmail.com
[2] Estudiante de Universidad Iberoamericana, nacionalidad: mexicana, ORCID: 0000-0001-8932-3583, email: gonzalezyossary@gmail.com

migrantes que lo necesitan, ya se trate de refugiados, personas desplazadas o desarraigadas. La OIM trabaja en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), buscando fortalecer la protección de los derechos humanos de los migrantes.

Desde el punto de vista operativo, el libro enfatiza que la OIM está sujeta a encontrar equilibrios entre tres elementos sustantivos: (i) el control soberano estatal sobre la migración, (ii) las necesidades del mercado para la movilidad laboral y (iii) la protección de los migrantes. El punto de partida inescapable de la organización está en que son los Estados y sus marcos jurídicos, los primeros responsables de proteger a los migrantes. A diferencia,de los refugiados que si cuentan con un régimen amplio de protección, formalmente establecido, a OIM y la ONU tienen esa tarea pendiente. La OIM es además, una organización con presupuesto limitado. A diferencia de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), que recibe donaciones voluntarias y cuenta con un mecanismo de recaudación de fondos horizontal, la OIM carece de tal flexibilidad.

En esta revisión general sobre el funcionamiento de la OIM, emergen diversos debates y críticas. Uno de ellos es, por ejemplo, el tema de la migración femenina, que constituye más de la mitad de los migrantes en el mundo. Al respecto, se cuestiona el limitado papel y sensibilidad de la OIM para atender a este grupo poblacional que sufre de procesos de discriminación social y laboral. Otra problemática hace referencia al hecho de que la migración se ha convertido en un componente estratégico para el desarrollo de los países, sobretodo porque existe un debate sobre las remesas de los migrantes y como estas promueven la desigualdad. Para que exista un desarrollo real, es necesario abordar las causas de la pobreza y la desigualdad que están estructuralmente arraigadas, ya que estos problemas fueron creados por y entre los Estados. Y finalmente, se discuten las limitadas capacidades institucionales de los Estados para gestionar la migración y la necesidad de construir indicadores efectivos.

En la segunda sección del libro se analizan casos o situaciones particulares donde Estados y organizaciones intentan manejar problemáticas complejas de migración. El caso de China, donde la migración laboral crece alentada por el desarrollo económico del país, y donde se imponen políticas de control gubernamental mucho mas restrictivas, se explica cómo el trabajo de la OIM ha sido mejorar el desarrollo de capacidades del país; facilitar el intercambio de experiencias de otros países en materia de migración laboral y fortalecer los mecanismos existentes para proteger y ayudar a las víctimas de la trata de personas. China ha trabajado en colaboración con la OIM y otros Estados para mejorar su gestión de la migración y,

su continuidad depende del éxito de las soluciones técnicas que la organización ha implementado.

El caso de Tayikistán da cuenta de diversos proyectos de intervención de la OIM para mejorar la gestión de la migración. Se trata de proyectos centrados en transferencia e integración de conocimientos locales, o bien de apoyo gubernamental para contabilizar el número de desapariciones y muertes en las fronteras. Con estos proyectos, la OIM pudo asegurar su legitimidad política y la obtención de nuevos recursos, dos objetivos que aseguran su existencia y financiamiento como organización.

La crisis del Ébola en África Occidental de 2014 a 2016, visibiliza la manera en que la OIM gestiona la seguridad transfronteriza. La seguridad fronteriza es una de los temas que menos importancia recibe dentro de disciplinas académicas que tienen que ver con la migración, de modo que este caso y el de Laos, referido a las medidas para evitar el tráfico de personas, son sumamente interesantes. Los efectos secundarios o adversos de estos programas, son preocupantes, como demuestran los autores al analizar el caso de Laos.

Finalmente, el papel de las crisis en la gestión de las migraciones, abre otro apartado relevante en el estudio de casos. La expulsión de etíopes de Arabia Saudita recibió atención mediática y recursos de donantes, gracias a la campaña de visibilización orquestada por la OIM entre 2013 y 2914. La campaña fue importante porque se hizo hincapié en el abandono que sufren los migrantes al ser víctimas de políticas de expulsión y porque se estaba tornando en un modelo duradero y sólido para la gestión de las personas deportadas.

En general, el libro es relevante porque explica el papel de una institución especializada en el tema migratorio, desde una perspectiva crítica. Se trata de un recurso muy valioso para todo aquel que esté interesado en las transformaciones actuales de la gestión de la migración y sus posibles implicaciones a nivel mundial, regional y local.