

La legitimidad social de los organismos internacionales: el caso de la OMS en México durante la pandemia de COVID-19*

The social legitimacy of international organizations: the case of the WHO in Mexico during the COVID-19 pandemic

Gabriela Mata-Sánchez[†]

 <https://orcid.org/0000-0003-0590-0174>

Patricia Sepúlveda Chapa[‡]

 <https://orcid.org/0000-0002-6044-6245>

Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México

Como referencias este artículo:

Mata-Sánchez, G. & Sepúlveda, C., P. (2021). La legitimidad social de los organismos internacionales: el caso de la OMS en México durante la pandemia de COVID-19. *Revista Ciencia Jurídica y Política*, 32-50.

RESUMEN

Aunque los organismos internacionales (OI) existen y obtienen su legitimidad a partir del acuerdo entre los Estados que los conforman, con el fortalecimiento de la sociedad civil como un actor internacional muy trascendental, los OI pueden también obtener legitimidad social. Esta última les permite actuar de manera más independiente con respecto a la voluntad de los Estados miembros, pues la ciudadanía se convierte también en un sector al que el organismo debe responder. La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha estado bajo un gran escrutinio internacional durante el último año, pues ha sido la encargada de liderar la respuesta internacional ante la pandemia de la COVID-19, en medio de grandes críticas y presiones. El propósito de este artículo es analizar la legitimidad social de este organismo en el contexto de la pandemia de COVID-19 en México. El análisis se basó en datos obtenidos de una parte de la encuesta realizada por el Laboratorio de Comunicación Política de la Universidad Autónoma de Nuevo León a más de 1,200 personas en el marco del proyecto de investigación titulado “Análisis de la cobertura mediática de la pandemia de COVID-19 en México y de su impacto en el desarrollo de actitudes y comportamientos entre la ciudadanía”. Los resultados muestran que, pese a los cuestionamientos y presiones, la OMS cuenta con legitimidad social en el país.

Palabras clave: *Legitimidad social, OMS, COVID-19, organismos internacionales*

ABSTRACT

Although international organizations (IOs) exist and obtain their legitimacy from the agreement between the States that comprise them, with the strengthening of civil society as a very transcendental international actor, IOs can also obtain social legitimacy. The latter allows them to act more independently with respect to the will of the Member States, since citizens also become a sector to which the body must respond. The World Health Organization (WHO) has been under great international scrutiny during the last year, as it has been the one in charge of leading the international response to the COVID-19 pandemic, amid great criticism and pressure. The purpose of this article is to analyze the social legitimacy of this body in the context of the COVID-19 pandemic in Mexico. The analysis was based on data obtained from a part of the survey carried out by the Laboratory of Political Communication of the Autonomous University of Nuevo León to more than 1,200 people in the framework of the research project entitled “Analysis of the media coverage of the pandemic of COVID-19 in Mexico and its impact on the development of attitudes and behaviors among citizens”. The results show that, despite the questions and pressures, the WHO has social legitimacy in the country.

Key word: *Social legitimacy, WHO, COVID-19, international organizations*



Este trabajo está licenciado bajo una licencia:
Creative Commons Atribución- No Comercial Internacional 4.0

* El presente artículo fue desarrollado en el marco del proyecto de investigación titulado “Análisis de la cobertura mediática de la pandemia de COVID-19 en México y de su impacto en el desarrollo de actitudes y comportamientos entre la ciudadanía”, con clave No. 312437, aprobado dentro de la Convocatoria 2020-1 Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por COVID-19.

[†] Doctora en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia. Actualmente es coordinadora de calidad de posgrado, así como coordinadora académica del programa de doctorado en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Correo: gmatas@uanl.edu.mx.

[‡] Doctora en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia. Actualmente es coordinadora de investigación, así como coordinadora académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Correo: psepulvedac@uanl.edu.mx.

1.- INTRODUCCIÓN

En el contexto globalizado que predomina en el mundo, los actores internacionales han proliferado significativamente. No solo los Estados participan hoy en el sistema global, sino que las empresas multinacionales, los organismos internacionales (OI), las organizaciones no gubernamentales (ONG's), y la sociedad civil pueden acumular y ejercer poder que les permite tener influencia en el actuar de otras entidades. Los OI, como actores, ha cobrado fuerza en las últimas décadas; sin embargo, sus actuaciones han sido criticadas en el pasado por considerarlas ineficientes o sujetas a la voluntad de los Estados miembros.

La crisis sanitaria sin precedentes por la pandemia de COVID-19 que irrumpió a principios del año 2020 en las vidas de las personas de prácticamente todo el mundo, ha puesto a prueba la capacidad de las OI para enfrentar un reto de tal magnitud, y ha afectado todos los aspectos de las vidas de las personas, desde el ámbito económico, hasta el social y cultural. Las telecomunicaciones, el comercio, el transporte y, en general, las interconexiones entre los países del sistema internacional no sólo han ocasionado el rápido esparcimiento del virus SARS-COV2, sino que han puesto de manifiesto la necesidad de brindar respuestas coordinadas para afrontar y contener la pandemia.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), por su naturaleza, ha sido el organismo internacional que ha tomado las riendas para dirigir el rumbo de las estrategias internacionales y emitir las recomendaciones necesarias para que los países miembros las repliquen dentro del ámbito nacional. Sin embargo, no lo ha hecho sin dificultades. Desde que en 2016 Donald Trump tomó la presidencia de los Estados Unidos de América, la economía más grande del mundo (aún), el multilateralismo ha sido altamente cuestionado y, por momentos, pareciera que éste ha entrado en una crisis difícil de superar.

Desde el inicio de la pandemia, el mandatario estadounidense manifestó sus dudas con respecto a la actuación de la OMS en torno al control de la pandemia. Sus cuestionamientos llegaron a tal grado, que el pasado 8 de julio notificó a Naciones Unidas la salida definitiva del país de la OMS que sería efectiva hasta julio de 2021. Sin embargo, el organismo internacional continúa trabajando y goza, pese a los cuestionamientos, de legitimidad ante el resto de los países miembros e, incluso, ante la población de dichos países.

El propósito de este artículo es hacer un análisis de la legitimidad social de la OMS en el contexto de la pandemia de COVID-19 en México, utilizando datos obtenidos de una parte de la encuesta realizada a más de mil personas, a través del proyecto de investigación titulado “Análisis de la cobertura mediática de la pandemia de COVID-19 en México y de su impacto en el desarrollo de actitudes y comportamientos entre la ciudadanía”, que fue aprobado dentro de la Convocatoria 2020-1 Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por COVID-19. Las encuestas fueron realizadas por un grupo de investigadores del Laboratorio de Comunicación Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León durante el mes de septiembre del año 2020. Para este artículo, las autoras tomaron únicamente los resultados de las preguntas referentes a la confianza y legitimidad de las instituciones.

La primera parte del texto se enfocará en describir brevemente la actuación del organismo ante la pandemia de COVID-19 a nivel internacional; posteriormente, se abordará el tema de la legitimidad de los organismos internacionales, para luego presentar los resultados de las encuestas y las conclusiones.

2.- LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD ANTE LA PANDEMIA DE COVID-19

La pandemia de la enfermedad COVID-19, causada por el virus denominado SARS-COV2, ha puesto en la línea al ya cuestionado multilateralismo, en un contexto sin precedentes que ha requerido de la participación de múltiples organismos internacionales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Alimentos y Agricultura (FAO), o la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Pero, sin duda, ha sido la Organización Mundial de la Salud (OMS) la que mayor escrutinio ha sufrido desde que en diciembre de 2019 se hablaba del virus surgido en Wuhan, China, y de los efectos que podría tener a nivel global. Aunque los casos alrededor del mundo se acumulaban desde febrero, es hasta el 11 de marzo que la OMS decidió declarar una pandemia y llamar a los países a adoptar un “enfoque pangubernamental y pansocial” para

integrar una respuesta coordinada para contener las consecuencias de la expansión del virus (Organización Mundial de la Salud [OMS], 2020).

Antes de declarar la contingencia como una pandemia, la OMS llevó a cabo diversas acciones para comprender el alcance del virus. Desde el 1 de enero de 2020, la organización solicitó información al gobierno chino sobre los casos de neumonía atípica, que luego fue compartida a los Estados miembros, a la prensa y las instituciones de salud en el transcurso de las siguientes semanas.

La primera alerta epidemiológica sobre el nuevo coronavirus se emitió el 16 de enero, tras confirmarse un caso en Japón, que constituía el segundo detectado fuera de China, luego del primero detectado en Tailandia. Para el 3 de febrero, la OMS presentó el Plan Estratégico de Preparación y Respuesta, que intentaría coordinar la respuesta internacional de los Estados miembros.

Tras la declaración de la pandemia, se conformó el Fondo de Respuesta Solidaria a la COVID-19, que logró reunir más de 70 millones de dólares (cifras de agosto, 2020) en donaciones de particulares, empresas y otras instituciones, que serían destinados a los trabajadores del sector salud. También lanzó la Plataforma de Asociados de la COVID-19, con el objetivo de que los países miembros pudieran colaborar en la coordinación de estrategias para hacer frente a la pandemia.

Como organismo internacional, la OMS emprendió acciones en conjunto con otras organizaciones para informar y concientizar tanto a los países miembros como a sus ciudadanos, sobre los avances en las investigaciones de la COVID-19 y sobre las medidas de prevención. Por ejemplo, colaboró con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para publicar la *Interim Guidance on Scaling-up COVID-19 Outbreak in Readiness and Response Operations in Camps and Camp-like Settings* (orientaciones sobre la ampliación de las operaciones de preparación y respuesta ante brotes de COVID-19 en campamentos y entornos similares).

Asimismo, en marzo, la OMS colaboró con la FIFA para lanzar la campaña de sensibilización denominada “Transmite el mensaje y elimina el coronavirus”, en donde participaron futbolistas reconocidos a nivel internacional informando a la población sobre cómo cuidarse ante el riesgo de infección (OMS, 2020).

Como un importante actor de la gobernanza global, la OMS participó en la reunión extraordinaria del G20 para solicitar apoyo para el Fondo de Respuesta Solidaria de la OMS, y junto a la UNESCO, promovió la Coalición Mundial para la Educación para emitir recomendaciones en torno a la continuidad de la educación de los niños y adolescentes ante las restricciones de movilidad. En dicha coalición participaron también otros organismos, como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ACNUR, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, el Programa Mundial de Alimentos, la Unión Internacional de Comunicaciones, la Alianza Mundial para la Educación, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, entre otras, así como empresas del sector privado como Google, Facebook y Zoom.

La OMS también lideró la 73ª Asamblea Mundial de la Salud en mayo, en donde se aprobó la resolución WHA73.1, cuyos principales acuerdos fueron el llamado a la cooperación internacional para controlar la pandemia, el reconocimiento de la OMS y del sistema de la ONU para la coordinación de la respuesta coordinada a nivel internacional y el llamado para que los países también involucren a todas sus instituciones y sociedades en las respuesta nacionales para contener el avance del virus, entre otras (OMS, 2020).

Pese a las actividades mencionadas, la OMS ha sido acusada reiteradamente por el gobierno estadounidense de favorecer a China (Milenio, 2020). Brasil, por ejemplo, también ha cuestionado la transparencia del organismo e incluso ha amenazado por retirarse del organismo internacional (La Nación, 2020).

En México, la OMS ha avalado en ocasiones la actuación del gobierno nacional; sin embargo, más recientemente, el organismo ha advertido de los riesgos que tiene el país de que la situación se salga de control. En junio, el organismo internacional declaraba que México tuvo éxito en desplazar las curvas de contagios de coronavirus, lo que permitió que el sistema de salud se pudiera preparar mejor para hacer frente a la pandemia (Expansión

Política, 2020); sin embargo, para julio y agosto, el organismo ha cuestionado las decisiones en torno a la reapertura de sectores económicos en México y la falta de pruebas de COVID-19 (Noticias ONU, 2020; La Política, 2020; OPS, 2020).

3.- LA LEGITIMIDAD SOCIAL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

Hasta antes de la Segunda Guerra Mundial, el actor internacional incuestionable desde el siglo XVII había sido el Estado. En ese sentido, el Estado había prevalecido como lo que denominan sujeto originario de derecho internacional, al constituirse como la unidad política de mayor protagonismo al momento de consolidar el evolvente sistema internacional en el transcurso de los siglos anteriores. No es sino hasta el término de este conflicto de escala global cuando otros actores internacionales, que ahora denominan sujetos derivados de derecho internacional, surgen con verdadera fuerza, entre ellos, los organismos internacionales. La creciente necesidad de la sociedad internacional para organizarse en torno a temas específicos, como el mantenimiento de la paz, la defensa de los derechos humanos o las relaciones comerciales, propició su proliferación (Arrubia, 2019; Castillo, 2016).

Una organización internacional es “toda asociación conformada normalmente por sujetos de Derecho Internacional Público (DPI), regulada por un conjunto de normas propias, con miembros, alcance, o presencia internacional y unos fines comunes” (ATLAS, 2017, pág. 2). El Derecho Internacional Público se refiere entonces al conjunto de ordenamientos jurídicos que regulan el comportamiento de los Estados y otros sujetos de derecho internacional con base en ciertos valores comunes para garantizar la paz y cooperación internacionales. Cuando hablamos de que los organismos internacionales están conformados por sujetos de DIP, generalmente estamos hablando de Estados, por lo que estas organizaciones se denominan también organismos intergubernamentales. Existen otras organizaciones de carácter privado, como las organizaciones no gubernamentales (ONGs) (Manzanares, 2020).

Para efectos de este artículo, cuando se haga referencia a organismo internacional, se estará hablando de aquella entidad creada por Estados (previo acuerdo mutuo), con personalidad jurídica para establecer sus propios protocolos de actuación sobre determinados

temas en común, dándole unas competencias y funciones propias para actuar en dicho campo, con la autorización expresa de los Estados actuantes.

Las organizaciones internacionales tienen seis rasgos principales (ATLAS, 2017): carácter interestatal, es decir, que están integradas por Estados, estando excluidas las asociaciones de fuerzas sociales distintas de los Estados que actúan en el plano internacional; carácter voluntario, lo que implica que fueron creadas a través de acuerdo, tratado, carta o estatuto; se componen de órganos permanentes aseguran la continuidad y autonomía de la organización; tienen voluntad autónoma a través de la que expresan las decisiones de sus órganos y que pueden ser distintas de las de los Estados miembros, en materias de la competencia de la organización; competencia propia, que se refiere a las facultades que le son asignadas por los Estados de manera expresa en el acto jurídico instituyente (tratado, carta, estatuto); y cooperación institucionalizada entre sus miembros, para la satisfacción de los intereses comunes.

Por lo tanto, las organizaciones internacionales, aunque intergubernamentales, se consideran actores internacionales No-estatales, porque cuentan con su propia estructura institucional, con órganos permanentes que son propios y son autónomos y pueden actuar como actores individuales dentro del sistema internacional (Restrepo, 2013).

A diferencia de los Estados, los organismos internacionales no ostentan soberanía, ni territorio ni población específica para la cual gobernar. Desde una perspectiva realista de las Relaciones Internacionales, no existe en el sistema internacional un actor más importante que el Estado, ni ninguna entidad que jurídicamente esté por encima de ellos.

Sin embargo, los organismos internacionales tienen décadas funcionando y generando espacios de cooperación entre los propios Estados del sistema, en ocasiones incluso con actores de distinta naturaleza. Sus normas, principios, valores y reglas han sido aceptados por sus Estados miembros y, por lo tanto, su legitimidad, en el sentido tradicional, les ha sido otorgada por los mismos Estados.

Podríamos decir que las organizaciones internacionales intergubernamentales son legítimas en la medida en la que emiten normas y procedimientos que, generalmente, son

aceptados por los receptores de dichas reglas, pues le reconocen su autoridad. Desde una perspectiva liberal de las Relaciones Internacionales, podríamos decir que los Estados deciden cooperar a través de estas instituciones y acatar las decisiones que estas determinen en torno a temas de la agenda internacional (Oviedo, 2019).

Ante la creciente complejidad de las dinámicas globalizadoras en temáticas económicas, sociales, y tecnológicas, la comunidad internacional de Estados recurrió a la formulación de un sistema de gobernanza global liderado precisamente por organismos internacionales que se constituían para optimizar el progreso de naciones en determinados ámbitos –desde cuestiones comerciales, como pudiera ser el caso de la Organización Mundial del Comercio, hasta cuestiones de salud pública, como es el caso de la Organización Mundial de la Salud.

En consecuencia, esta complejidad de problemas globales ha llevado a los propios Estados a delegar y, a la vez, legitimar a organismos internacionales para que tomaran un rol protagónico en la formulación de respuestas y mejores prácticas. Sin embargo, en el actual sistema internacional, el Estado no es el único factor que legitima a los organismos internacionales, sino que la sociedad global funciona también como un actor internacional. Por lo tanto, al añadir a la ciudadanía como un actor legitimador de los organismos internacionales, la noción de legitimidad adquiere una dimensión constructivista, por lo que se le denomina legitimidad social (Gutiérrez- Solana, 2014).

Dicho lo anterior, la legitimidad puede abordarse desde dos perspectivas: una normativa y una sociológica. Mientras que la legitimidad normativa haría referencia al derecho de mandar con base en determinados valores y principios, la sociológica se refiere a la aceptación que tiene la organización ante su audiencia. El concepto de legitimidad social de las instituciones se refiere al concepto sociológico que se enmarca dentro de la relación entre el OI y su público, que está conformado por los ciudadanos de los estados miembros de dicha organización (Dellmuth y Tallberg, 2014).

Gutiérrez-Solana (2014) define legitimidad social como:

una característica no material de las instituciones internacionales con capacidad de impulsar el cumplimiento de las normas promulgadas, fundada en las percepciones subjetivas de los otros actores de la comunidad política sobre los tres criterios que describen el comportamiento de la OII [organización internacional intergubernamental]: los valores morales, el principio de legalidad y la efectividad. Las percepciones sobre estos criterios de los actores legitimadores, Estados y sociedad civil, dibujan el grado de legitimidad social de una OII (p.15).

En general, la legitimidad es vista como una parte central en la efectividad de las instituciones políticas. Aquellas instituciones que se perciben como legítimas tienen mayor facilidad de atraer los recursos necesarios para su subsistencia y asegurar el cumplimiento con los principios que establecen. Esto les interesa particularmente a las organizaciones internacionales, porque estas generalmente no tienen formas coercitivas de control social. Si un organismo internacional no tiene legitimidad social, puede tener problemas al intentar atraer apoyo de los estados al proponer políticas ambiciosas, también puede tener problemas para obtener las ratificaciones de los Estados para sus acuerdos, e incluso pueden tener problemas para lograr que los Estados se guíen por las líneas que ellas marcan (Dellmuth y Tallberg, 2014; Tallberg y Zürn, 2019). Por lo tanto, la percepción de legitimidad importa para las organizaciones internacionales, porque solo prosperan en la medida en la que la opinión pública las perciba como legítimas.

El concepto de legitimidad social está relacionado también con los valores democráticos y con el concepto de gobernanza global. En la medida en la que los públicos democráticos perciban a las instituciones multilaterales como legítimas, mayor será la capacidad de éstas para sobrevivir; asimismo, si los organismos internacionales no tienen legitimidad social, sería una señal de que existe una suerte de déficit democrático en los procesos de gobernanza global.

No siempre la legitimidad social de un OI está en línea con la efectividad real de la organización, sino que se refiere únicamente a la aceptación y apoyo por parte del público, y

por lo tanto, puede variar dependiendo de las circunstancias. La legitimidad social que los ciudadanos le otorguen a un OI puede provenir de distintas fuentes.

En su estudio sobre las motivaciones de los ciudadanos para apoyar u oponerse a la Organización de las Naciones Unidas, Dellmuth y Tallberg (2014) delinean tres hipótesis sobre por qué los ciudadanos pueden percibir un organismo internacional como legítimo: la primera, porque éste representa sus intereses populares (representación de intereses); la segunda, porque la organización contribuye al bien individual y general (desempeño institucional); y la tercera, debido a las experiencias que tengan con las instituciones de su propio país (extrapolación de la confianza).

La evidencia demostró que las variables de desempeño institucional y extrapolación de la confianza tienen una fuerte relación con la legitimidad social de la ONU, mientras que el vínculo de la representación de intereses con la legitimidad social del organismo es débil. El resultado muestra entonces que la ciudadanía legitima socialmente al organismo debido, en primera instancia, a la capacidad que perciben de éste para atender y responder ante las demandas sociales, y, en segunda instancia, a la confianza que la población tiene en las instituciones propias de su Estado, aunque éstas últimas no tengan un impacto real en el desempeño de los organismos internacionales.

4.- MÉTODO

El presente artículo se basa en los datos obtenidos de las encuestas realizadas a través del proyecto de investigación titulado “Análisis de la cobertura mediática de la pandemia de COVID-19 en México y de su impacto en el desarrollo de actitudes y comportamientos entre la ciudadanía”, con clave No. 312437, aprobado dentro de la Convocatoria 2020-1 Apoyo para Proyectos de Investigación Científica, Desarrollo Tecnológico e Innovación en Salud ante la Contingencia por COVID-19.

El proyecto mencionado consistió en la aplicación de una encuesta de las percepciones y opiniones acerca del brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19), y fue contestada por 1,211 adultos mayores de edad del 1 al 8 de septiembre de 2020, utilizando un muestreo probabilístico polietápico. Además, como marco muestral se utilizaron las zonas

Nielsen de México, estratificando por zona geográfica, sexo, edad y nivel socioeconómico. El margen de error de la encuesta es de +/-2.8 por ciento, a un nivel de confianza del 95 por ciento. La tasa de rechazo a las entrevistas fue de 18%.

La encuesta fue respondida en un 49.1% por hombres y en un 50.9% por mujeres. El grupo etario que mayormente participó fue el de 18-29 años de edad (29%), seguido de los grupos de 30-39 años y 50-59 años de edad (22% cada uno). El grupo etario de 40-49 años de constituyó el 18% de la población participante, mientras que el grupo de 60 años en adelante representó el 8%.

En cuanto al nivel educativo, el 52.4% de la muestra dijo contar con estudios profesionales, mientras que el 32% de la muestra dijo contar con preparatoria. El 8% dijo contar con secundaria; el 6.6% contaba con algún tipo de posgrado, 0.6% contaba con niveles educativos de primaria y el 0.4% dijo no contar con ningún grado educativo.

Con respecto a la distribución geográfica de la muestra, el 24% se concentró en el área 4 (Hidalgo, Querétaro, Morelos, Edomex, Tlaxcala, Puebla, Guerrero); el 24%, en el área 6 (Chiapas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Veracruz, Oaxaca y Tabasco); el 18% en el área 3 (Aguascalientes, Jalisco, Guanajuato, Colima, Michoacán); el 15% en el área 2 (Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas); el 12% en el área 5 (Ciudad de México), y el 10% en el área 1 (Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit).

Los resultados mostrados en este artículo están basados únicamente en los datos obtenidos de las preguntas relacionadas con la legitimidad y confianza en las instituciones con respecto a la información emitida por la pandemia de SARS-COV2 y en general.

5.- RESULTADOS

La OMS ocupa el primer lugar de las preferencias – de entre 12 opciones – de los participantes de la encuesta realizada al responder a la pregunta “De la siguiente lista, ¿en quién confía más para informarse acerca de todo lo relativo a la pandemia de coronavirus?”, en donde debían elegir un máximo de tres opciones. Un total de 688 personas, lo que

representa más del 56% de la muestra, seleccionó a la OMS dentro de las tres instituciones en las que más confían con respecto a la información emitida sobre la pandemia. La institución internacional fue la única en haber sido seleccionada por más de la mitad de los participantes (Ver Tabla 1).

El sector científico fue el segundo más votado, aunque con amplia diferencia con respecto a la OMS, pues entre ésta y el segundo lugar hay 230 votos de diferencia. Entre el 30 y el 38% de la muestra seleccionó las opciones relacionadas a este sector. La opción “científicos” fue seleccionada 458 veces (un total del 37.8%), mientras que la opción de “doctores a quienes consulto” fue seleccionada 400 veces (un total del 33% de la muestra). Apenas menos de un tercio de la muestra, 381 personas, seleccionó la opción de “autoridades de salud nacionales”.

Tabla 1.

Confianza de la población en instituciones con respecto a la información emitida sobre la pandemia de COVID-19

| Lugar | Instituciones | Suma | Porcentaje |
|-------|--|------|------------|
| 1 | Organización Mundial de la Salud | 688 | 56.8 |
| 2 | Científicos | 458 | 37.8 |
| 3 | Doctores a quienes consulto | 400 | 33 |
| 4 | Autoridades de salud nacionales | 381 | 31.5 |
| 5 | Instituciones mexicanas, como el congreso, el IMSS, etc. | 256 | 21.1 |
| 6 | ONG's que trabajan en temas sociales y de salud | 208 | 17.2 |
| 7 | El gobierno federal | 203 | 16.8 |
| 8 | Mi familia, amigos, conocidos | 183 | 15.1 |
| 9 | Medios tradicionales, como periódicos, radio, televisión | 151 | 12.5 |
| 10 | Redes sociales | 115 | 9.5 |
| 11 | Autoridades locales y regionales | 100 | 8.3 |
| 12 | Ninguno | 44 | 3.6 |

Fuente: elaboración propia con información del estudio “Análisis de la cobertura mediática de la pandemia de COVID-19 en México y de su impacto en el desarrollo de actitudes y comportamientos entre la ciudadanía”.

La diferencia entre los primeros cuatro lugares en las opciones de los participantes es menor de 60 puntos. Entre “científicos” y “doctores a quienes consulto”, la diferencia es de 58, mientras que entre “doctores a quienes consulto” y “autoridades de salud nacionales”, la diferencia es apenas de 19. Sin embargo, entre el cuarto lugar y la opción de “Instituciones mexicanas, como el congreso, el IMSS, etc.”. la diferencia es 125 puntos, lo que representa una marcada separación entre el sector salud y las instituciones políticas mexicanas.

Las organizaciones no gubernamentales (ONG’s), ocuparon el sexto lugar entre las preferencias de los encuestados para informarse sobre la pandemia. Esta opción fue seleccionada por 208 personas, lo que representa un 17.2% de la población, y las coloca apenas por encima de la opción “gobierno federal”, que fue seleccionada 203 veces, es decir, por un 16.8% de la población. Esta última fue seguida por la opción de “mi familia, amigos, conocidos”, que fue seleccionada 183 veces, es decir, por un 15.1% de la muestra.

La opción “medios tradicionales, como periódicos, radio, televisión”, ocupó el noveno lugar entre las preferencias de los encuestados y fue seleccionada 151 veces, es decir, apenas el 15.1% de la población dijo sentir confianza en ellos al momento de informarse sobre la pandemia de SARS-COV2. La opción de “redes sociales” fue preferida por menos del 10% de los participantes, siendo seleccionada 115 veces, es decir, 36 veces menos que los medios tradicionales.

De las opciones de instituciones presentadas a la población, la de “autoridades locales y regionales” fue la menos seleccionada, al haber sido seleccionada por 100 personas, es decir, por un 8.3% de la muestra, y con una marcada diferencia con respecto a los 688 veces que la OMS fue seleccionada entre las instituciones en quienes más confían los participantes.

El sector científico y la OMS ocuparon también los primeros lugares al mezclarse con personas importantes en la política mexicana y el sector salud, en la pregunta “A continuación, le ofrecemos una serie de personas e instituciones. ¿Podría decirme qué tanta confianza tiene en cada una de ellas?”. Esta pregunta, que fue respondida mediante escala Likert, brindó a los participantes expresar el nivel de confianza con cinco opciones, donde 1= ninguna confianza, 2= muy poca confianza, 3= algo de confianza, 4= mucha confianza, y 5= total confianza.

De las respuestas, únicamente las medias de las opciones de “los científicos y las universidades”, “el personal médico y de salud” y la “Organización Mundial de la Salud”, tuvieron tendencia hacia el valor 4, es decir, de la opción “muchísima confianza”. La confianza en los científicos y las universidades obtuvo una media de 3.78, seguida de la confianza en el personal médico y de salud, con una media de 3.76. En este caso, la OMS obtuvo una media de 3.57, lo que representa una diferencia de prácticamente 2 décimas con los primeros dos lugares. Un 3.6 por ciento de los participantes dijo no tener confianza en ninguna institución (Ver Tabla 2).

Tabla 2.

Nivel de confianza en autoridades e instituciones

| Institución | Media |
|--|--------------|
| El presidente Andrés Manuel López Obrador | 2.83 |
| El secretario de Salud Jorge Alcocer | 2.70 |
| El subsecretario Hugo López- Gatell | 3.07 |
| El gobernador o jefa de gobierno de su entidad | 2.49 |
| Su presidente municipal | 2.28 |
| Los medios de comunicación | 2.78 |
| La Organización Mundial de la Salud | 3.57 |
| El personal médico y de salud | 3.76 |
| Los científicos y las universidades | 3.78 |
| Las organizaciones de la sociedad civil | 2.92 |
| El Congreso de la Unión | 2.45 |
| La policía | 2.26 |
| El ejército y la marina | 3.22 |
| Los partidos políticos | 1.90 |
| Jueces, magistrados y fiscales | 2.39 |

Fuente: elaboración propia con información del estudio “Análisis de la cobertura mediática de la pandemia de COVID-19 en México y de su impacto en el desarrollo de actitudes y comportamientos entre la ciudadanía”.

Las opciones de “el ejército y la marina” y “El subsecretario Hugo López- Gatell”, quien ha encabezado la estrategia de México para enfrentar la pandemia, obtuvieron valores cercanos al valor 3, es decir, que la población dijo tener “algo de confianza” en ellos. Mientras que el ejército y la marina obtuvo una media de 3.22, el Subsecretario de Salud en México obtuvo una media de 3.07.

De las 15 opciones presentadas a los participantes, apenas cuatro obtuvieron medias por encima de entre 2.5 y 3, con tendencia a tener “algo de confianza” en ellas. Las organizaciones de la sociedad civil tuvieron una media de 2.92, seguidas por el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, con 2.82. Los medios de comunicación obtuvieron una media de 2.78, mientras que el secretario de Salud, Jorge Alcocer, obtuvo una media de 2.70.

Las instituciones gubernamentales mexicanas de distintos niveles obtuvieron medias que oscilaron entre los valores de 2 y 2.5, lo que las coloca cerca del valor de “muy poca confianza”. La opción de “El gobernador o jefa de gobierno de su entidad” obtuvo una media de 2.49, el Congreso de la Unión, una media de 2.45; los jueces, magistrados y fiscales, de 2.39; los presidentes municipales, de 2.28; y la policía, una media de 2.26. Los partidos políticos fueron los que menor nivel de confianza generaron entre los participantes, al obtener una media de 1.90, diez décimas por debajo del valor de “muy poca confianza”.

De los resultados de ambas preguntas, los primeros tres lugares son ocupados por el sector científico y por la OMS. Mientras que en la primera pregunta sobre las instituciones en las que más confían, la OMS obtuvo el primer lugar por una marcada diferencia con respecto al segundo y tercer lugar, al momento de solicitar valorar el nivel de confianza en las instituciones, el organismo internacional cayó al tercer lugar, aunque con poca diferencia con respecto al primero y al segundo. La comunidad de científicos y personal médico está también entre los primeros tres lugares en los resultados de ambas preguntas, aunque en la segunda se añadió el concepto de “universidades”.

El ejército y la marina no fue evaluado en la primera pregunta, sin embargo, al añadir el concepto en la segunda, esta institución mexicana logró el cuarto lugar en nivel de confianza, seguido de las autoridades nacionales de salud (representadas por el Subsecretario

López Gatell), que en ambas preguntas ocupan el cuarto y el quinto lugar. Cabe destacar que la figura del Subsecretario Hugo López Gatell fue valorada significativamente mejor que la figura del secretario de Salud, Jorge Alcocer, quien en la segunda pregunta se colocó en el noveno lugar.

La confianza reflejada en las organizaciones de la sociedad civil y las ONG's fue similar en los resultados de ambas preguntas, pues ocuparon el cuarto lugar en ambos, seguidas por el gobierno federal, reflejado en la figura del presidente Andrés Manuel López Obrador en los resultados de la segunda pregunta (Ver Tabla 3).

Tabla 3.

Comparativa de resultados sobre confianza en instituciones y autoridades

| Lugar | Instituciones en las que más confía para informarse | Instituciones y/o personas en las que más confían |
|-------|--|---|
| 1 | Organización Mundial de la Salud | Los científicos y las universidades |
| 2 | Científicos | El personal médico y de salud |
| 3 | Doctores a quienes consulto | La Organización Mundial de la Salud |
| 4 | Autoridades de salud nacionales | El ejército y la marina |
| 5 | Instituciones mexicanas, como el congreso, el IMSS, etc. | El subsecretario Hugo López- Gatell |
| 6 | ONG's que trabajan en temas sociales y de salud | Las organizaciones de la sociedad civil |
| 7 | El gobierno federal | El presidente Andrés Manuel López Obrador |
| 8 | Mi familia, amigos, conocidos | Los medios de comunicación |
| 9 | Medios tradicionales, como periódicos, radio, televisión | El secretario de Salud Jorge Alcocer |
| 10 | Redes sociales | El gobernador o jefa de gobierno de su entidad |
| 11 | Autoridades locales y regionales | El Congreso de la Unión |
| 12 | Ninguno | Jueves, magistrados y fiscales |
| 13 | | Su presidente municipal |
| 14 | | La policía |
| 15 | | Los partidos políticos |

Fuente: elaboración propia con información del estudio “Análisis de la cobertura mediática de la pandemia de COVID-19 en México y de su impacto en el desarrollo de actitudes y comportamientos entre la ciudadanía”.

La confianza en los medios de comunicación fue similar en ambas preguntas también. Mientras que en los resultados de la primera ocuparon el noveno lugar en confianza, en la segunda pregunta ocuparon el octavo, siguiendo en ambos casos al gobierno federal.

Las autoridades regionales y locales son las que menos confianza inspiran en la población encuestada, tanto para informarse como en general, pues en los resultados de ambas preguntas ocuparon los últimos lugares. En el caso de la primera, el concepto de “autoridades locales y regionales” ocupó el último lugar entre las preferencias de los encuestados, mientras que, en la segunda pregunta, los gobernadores ocuparon el décimo lugar y los presidentes municipales el treceavo.

Aunque la actuación de la policía y de los partidos políticos no fue evaluada en la primera pregunta, los resultados de la segunda pregunta muestran que la confianza en ambas instituciones es baja, al ocupar los lugares 14 y 15, respectivamente.

6.- CONCLUSIONES

Los resultados muestran que los participantes colocan a la OMS como una institución que les genera confianza, tanto para informarse como en general, por lo que puede decirse que el organismo goza de legitimidad social en la población representada. Los niveles de confianza reflejados en el organismo internacional son similares a aquellos con respecto a la comunidad científica, el personal médico y las autoridades nacionales de salud, lo que pudiera indicar que la población estima a la OMS como una autoridad científica en materia de salud, más que como un organismo político.

En este sentido, es posible que la legitimidad social de la OMS reflejada en la muestra se deba a una extrapolación de la confianza en los médicos, los científicos, la Secretaría de Salud y el Subsecretario de Salud, de la misma manera en que Dellmuth y Tallberg (2014) hicieron referencia a la extrapolación de la confianza de la población en la ONU, debido a las experiencias con las instituciones en su propio país.

Sin embargo, hace falta mayor investigación con respecto a las motivaciones de la población para confiar en la OMS para poder determinar si el desempeño del organismo y su

capacidad para atender y responder a las demandas sociales es un factor en el nivel de confianza de la población.

Aun así, la legitimidad social de la OMS ostenta entre la población encuestada le permite gozar también de cierta autonomía con respecto a los países miembros, por lo que las guías de acción y protocolos que emite ante la contingencia tienen mayor posibilidad de aceptación en la población de los Estados miembros, lo que se ha reflejado en las constantes referencias del gobierno mexicano a las recomendaciones emitidas por el organismo internacional.

REFERENCIAS

- Arrubia, E. (2019). Soberanía y derechos humanos: una relación de complejidad. *Revista Ciencia Jurídica y Política*, 3 (6)26-41. <https://portalderevistas.upoli.edu.ni/index.php/5-revenciasjuridicasypoliticas/article/view/214>
- ATLAS. (2017). Atlas Escuela. Recuperado el 14 de agosto de 2020, de https://atlasescuela.es/wp-content/uploads/2017/11/muestra_tema_18_gc.pdf
- Castillo, O. (2016). El constitucionalismo y sus tendencias a principios del siglo XXI. *Revista Ciencia Jurídica y Política*, (3)2, 26-41. <https://portalderevistas.upoli.edu.ni/index.php/5-revenciasjuridicasypoliticas/article/view/25>
- Dellmuth, L.S. y Tallberg, J. (2014). The social legitimacy of international organisations: Interest representation, institutional performance, and confidence extrapolation in the United Nations. *Review of International Studies*, 41(3), 451-475. <https://doi.org/10.1017/S0260210514000230>
- Expansión Política (2020). OMS: México tuvo éxito en desplazar la curva de contagios de coronavirus. *Expansión*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/06/09/oms-mexico-tuvo-exito-en-desplazar-la-curva-de-contagios-de-coronavirus>
- Gutiérrez-Solana, A. (2014). *La legitimidad social de las organizaciones internacionales Estudio de las percepciones estatales y de la sociedad civil de la ONU, OMC y OIT*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

- Manzanares, G. (2020). Desarrollo sostenible y políticas públicas: enfoque de la ONU y ecología política. *Revista Ciencia Jurídica y Política*, 6(12), 73-87. <https://portalderevistas.upoli.edu.ni/index.php/5-revcienciasjuridicasypoliticas/article/view/644>
- Milenio (2020). Trump acusa a la OMS de ser la "marioneta" de China tras pandemia de coronavirus. *Milenio*. <https://www.milenio.com/internacional/estados-unidos/donald-trump-acusa-oms-marioneta-china-coronavirus>
- La Nación (2020). Brasil critica falta de transparencia de OMS. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-mundo/interes-humano/brasil-critica-falta-de-transparencia-de-oms/3EZIXHDXXFFD5IKFFMBV7NJ7XM/story/>
- Noticias ONU (2020). En México hacen falta más pruebas de COVID-19 y los pobres tienen doble riesgo de morir. *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2020/08/1479332>
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2020). México se encuentra en una situación “extremadamente compleja” por la pandemia de COVID-19, dice OPS. *OPS*: https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=1544:mexico-se-encuentra-en-una-situacion-extremadamente-compleja-por-la-pandemia-de-covid-19-dice-ops&Itemid=499
- Organización Mundial de la Salud [OMS], (2020). Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19. *Organización Mundial de la Salud*: <https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>.
- Oviedo, N. I. (2019). Legitimidad y organismos internacionales. *Journal De Ciencias Sociales*, 7(13), 141-147. <https://doi.org/10.18682/jcs.vi13.931>
- Restrepo, J. (2013). La globalización en las relaciones internacionales: Actores internacionales y sistema internacional contemporáneo. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(119), 625-654. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=1514/151430876005>
- Tallbert, J. y Zürn, M. (2019). The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework. *The Review of International Organizations* (2019) 14, 581–606 <https://doi.org/10.1007/s11558-018-9330-7>.