
La politización de las organizaciones internacionales como proceso: una aproximación conceptual a sus determinantes y dinámicas

The politicization of international organizations as a process: conceptualization of their determinants and dynamics

Luz Muñoz

Universidad de Barcelona
luzmunozma@ub.edu

Pere Vilanova

Universidad de Barcelona
vilanova@ub.edu

Resumen

El objetivo de este artículo es profundizar en la comprensión del creciente fenómeno de politización de las organizaciones internacionales (OOII) y contribuir a su conceptualización. Este tema es importante en un contexto de creciente escrutinio social y descontento en torno a la autoridad y legitimidad que tienen estas organizaciones, particularmente en el diseño de políticas públicas que afectan directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos. El artículo contribuye a entender la politización en la esfera internacional, específicamente de las OOII, conceptualizando politización como un proceso definido por tres dinámicas independientes: 1) el funcionamiento del sistema político mundial y las normas internas de las OOII; 2) la movilización social; y 3) la expansión del conflicto o el incremento a la atención prestada a un tema relativamente cerrado que se abre al debate público y entra en diferentes agendas.

Palabras clave: politización, sistema político mundial, organizaciones internacionales intergubernamentales, movilización social, ONG, agenda.

Abstract

The goal of this paper is to deepen our understanding of the growing phenomenon of politicization of international organizations (IOs) and to contribute to its conceptualization. This issue is important in a context of increasing social scrutiny and contention about the authority and legitimacy of these organizations,

particularly in public policies decision making that directly affect citizens' daily life. In this article we contribute to the comprehension of politicization in the international arena, specifically of IOs, by conceptualizing politicization as a process defined by three different dynamics: 1) the functioning of the World Political System and the internal rules of IOs; 2) the social mobilization; and 3) the expansion of conflict or increasing attention devoted to a relatively closed issued that opens to public debate and enter different agendas.

Keywords: politicization, world political system, international intergovernmental organizations, social mobilization, NGO, agenda.

INTRODUCCIÓN

Un tema crucial en el funcionamiento del sistema político mundial (SPM) es la forma en la que las organizaciones internacionales (OOII) de carácter intergubernamental interactúan con otros actores políticos, y cómo esta interacción conduce a una mayor politización en la esfera internacional. Algunos autores han descrito esta tendencia como una mayor apertura de las OOII al acceso de actores privados transnacionales a procesos internos de elaboración de la política (discusión, decisión, implementación y evaluación) (Tallberg *et al.*, 2013). Ello sería consecuencia, en parte, de la creciente delegación de autoridad de los Estados en las OOII, que conlleva al mismo tiempo un mayor escrutinio por parte de la opinión pública (Zürn, 2004; Ecker-Erhardt, 2012). A partir de dichas constataciones surgen nuevas preguntas: ¿cómo se entiende la politización en el caso de las OOII? ¿Por qué existen diferencias en el grado de apertura? O ¿por qué la sociedad civil transnacional protesta en la plaza pública en respuesta a decisiones de algunas OOII y no de otras? En otras palabras, ¿por qué los ciudadanos se movilizan en relación a la actuación del Fondo Monetario Internacional (FMI) pero no en el caso de las decisiones que toma la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA)? Siguiendo este hilo conductor, y a partir de la revisión de la literatura científica relevante, el objetivo de este artículo es contribuir a una mejor comprensión del concepto politización en el caso de las OOII.

Como parte de la respuesta a las preguntas planteadas, se desarrolla un concepto de politización de las OOII, que la define como la transferencia de intereses a escala internacional y la expansión del conflicto entre varios actores de naturaleza diversa, así como sus efectos en la toma de decisiones de las OOII en relación a uno o varios temas o problemas (*policy issues*). Se sugiere que para explicar las diferencias en la politización de las OOII es útil entender la politización como un proceso en el que intervienen tres dinámicas independientes: 1) el funcionamiento del sistema internacional, en específico factores institucionales y de interrelación entre los Estados miembro de las OOII; 2) la movilización de actores de la sociedad civil en torno al problema; y 3) la atención que se le presta al tema en diferentes arenas, particularmente en la de la opinión pública.

En el primer caso, se hace referencia a la forma en la que el poder se distribuye en la esfera internacional a partir de dos lógicas interpuestas: la del orden y la del desorden (Vilanova, 2006). Es decir, subsiste una estructura institucional de toma de decisiones y de

regulación (tratados internacionales) que dirigen el orden y al mismo tiempo no existe un gobierno mundial. En el segundo caso, se hace referencia a la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la politización, presionando por introducir temas en la agenda e influir las decisiones de las OOII. En el tercer caso, siguiendo el enfoque del establecimiento de la agenda (*agenda setting*), se parte de la idea de que no todos los temas son politizados al mismo tiempo ni con la misma intensidad, puesto que la naturaleza de los problemas es dinámica y la atención que pueden prestar los actores políticos a determinados temas no es ilimitada (Baumgartner y Jones, 1993).

La relevancia y actualidad del tema se expresa en la preocupación, y en ocasiones, significativa oposición que muestran los ciudadanos por las decisiones que toman las OOII. Ejemplo de ello son las manifestaciones, protestas y movimientos sociales recientes como *Occupy Wall Street* en Nueva York (septiembre de 2011), el *15M* en Madrid (mayo de 2011), o una década antes, la protesta conocida como la *Batalla de Seattle* (diciembre de 1999) contra las políticas estipuladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En ausencia de un gobierno mundial, existe una creciente conciencia entre los ciudadanos de que las OOII tienen autoridad para disuadir e influir en las decisiones finales de las políticas nacionales, por ejemplo, sobre el comercio, la ecología, los derechos, la educación, la jubilación o la inmigración. En este sentido, los estudios sobre la globalización sugieren que la politización de la esfera internacional ha aumentado debido a cambios en la distribución de poder a nivel mundial, asociados a cambios estructurales como la globalización del comercio mundial y el flujo transnacional de bienes, servicios, comunicaciones y personas, con un impacto directo en la distribución de las oportunidades de vida de las personas (Beck, 1997). Los ciudadanos están adquiriendo la conciencia de pertenecer a una comunidad transnacional gracias a experiencias de la vida cotidiana, tales como cambios en los hábitos de consumo (comercio electrónico); la movilidad internacional para trabajar o estudiar; o incluso la conciencia de acontecimientos más dramáticos, como las acciones terroristas relacionadas con los conflictos internacionales o los inmigrantes muertos en el Mediterráneo (Held, 1995; Ecker-Ehrhardt, 2012). En otras palabras, al mismo tiempo que los gobiernos nacionales delegan responsabilidades a las OOII para la regulación del comercio, el medio ambiente o la seguridad y la paz, los ciudadanos también toman conciencia de los efectos locales de decisiones políticas tomadas más allá de sus propias fronteras.

Teóricos de las relaciones internacionales también argumentan que la sociedad del Estado-nación se ha vuelto vulnerable al coste impuesto por la globalización. En esta línea, se han identificado al menos tres tendencias que transforman la distribución del poder mundial. En primer lugar, la interdependencia de los gobiernos nacionales: los Estados reconocen que no pueden resolver de forma unilateral problemas que van más allá de sus fronteras nacionales y delegan parte de la responsabilidad en las OOII (Keohane y Nye, 1997). En segundo lugar, y en parte como consecuencia de la primera, un incremento en la movilización social transnacional a través de diferentes estrategias y diferentes tipos de

acciones colectivas, así como la emergencia de una opinión pública mundial¹. En tercer lugar, los cambios en la distribución de poder entre diferentes actores internacionales gubernamentales (OOII y otras instituciones internacionales), que llevan a la creación de mecanismos para el intercambio de ideas y soluciones, nuevas regulaciones y aplicación de la ley (Zürn, 2002; 2004).

Estos análisis previos son muy útiles para entender algunas de las tendencias recientes en el funcionamiento del SMP y, en particular, la politización de las OOII. Sin embargo, consideramos que es necesario profundizar en algunos aspectos que se han dejado de lado. En primer lugar, es importante avanzar en la comprensión del fenómeno de politización, haciendo un esfuerzo de definición y conceptualización. En segundo lugar, se han dejado de lado preguntas relevantes —señaladas anteriormente— sobre las causas que explican las diferencias en la politización de las OOII; por ejemplo, ¿por qué algunas de las decisiones que toman el FMI o el Banco Mundial y la OMC son objeto de atención por parte de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil y otras pasan inadvertidas? A partir de aquí, el artículo se organiza en tres secciones. En la primera se hace una revisión de estudios previos sobre la politización de las OOII y sus principales aportaciones. La segunda sección está dedicada a desarrollar el concepto de politización y a explicar las tres dinámicas que conforman el proceso de politización en las OOII. Finalmente, en la tercera parte se resumen las conclusiones y se señalan futuras líneas de investigación.

LA POLITIZACIÓN DE LA ESFERA INTERNACIONAL: LA ACCIÓN COLECTIVA TRANSNACIONAL Y LA GOBERNANZA GLOBAL

La politización de la esfera internacional tiene que ver con una creciente conciencia ciudadana sobre las decisiones que se toman a nivel supranacional y/o internacional y sus efectos directos, por ejemplo, en sus sistemas de bienestar, el funcionamiento democrático de las instituciones o el crecimiento económico. En efecto, el aumento de las críticas y debate sobre la legitimidad o el déficit democrático va más allá de las instituciones supranacionales como la Unión Europea (Hugh y Marks, 2009). Las decisiones y desempeño de organizaciones internacionales intergubernamentales como la OMC, el FMI y varias agencias de Naciones Unidas (ONU) también están en el centro de la polémica (Tarrow, 2005; Hanegraaff *et al.*, 2011; Rixen y Zangl, 2012; Zürn *et al.*, 2012). El cuestionamiento ciudadano de la legitimidad que tienen las OOII para obligar a los Estados a implementar determinadas políticas públicas se articula principalmente de forma colectiva. Principalmente, ONG y otras organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, iglesias, etc.) sacan a la luz las consecuencias de ciertas decisiones de las OOII y presionan por cambios en la

1. Conviene señalar que esta tendencia de movilización no es nueva. La campaña internacional de organizaciones de la sociedad civil y activistas contra la esclavitud en el siglo XIX y otras campañas internacionales de derechos humanos también son indicios anteriores de politización en la esfera internacional (Keck y Sikkink, 1998).

agenda y en las decisiones, a través de protestas, manifestaciones y campañas (*advocacy campaigns*).

La acción colectiva transnacional

No existe un único enfoque que permita entender la importancia de la acción colectiva en la politización de la esfera internacional. El enfoque de los movimientos sociales, por ejemplo, subraya el incremento del activismo en torno a los problemas globales. Los actores transnacionales de la sociedad civil —que incluyen desde ONG y redes altamente profesionalizadas de actores privados hasta movimientos sociales organizados en red a nivel mundial— reclaman la rendición de cuentas y señalan la responsabilidad de las OOII en diversos problemas, especialmente el medio ambiente, los derechos humanos y la paz. Al señalarlas como responsables, reconocen, al mismo tiempo, la autoridad que tienen las OOII para resolver dichos problemas (Keck y Sikkink, 1998; Florini, 2000; Tarrow, 2005; Joachim, 2007; Olesen, 2010). De acuerdo con Florini (2000), el activismo transnacional es un indicador de la politización de las OOII, constituyéndose como una fuerza que expresa la voluntad de impugnar la distribución de poder y la toma de decisiones en el ámbito internacional. Otros autores también señalan que las OOII son el principal objetivo del activismo transnacional, ya que son arenas institucionales —y en algunos casos las únicas visibles— de las decisiones políticas que se toman en el ámbito internacional (Tarrow, 2005; Joachim, 2007). Keck y Sikkink (1998), en particular, destacan el papel de las redes de defensa de actores transnacionales (que incluyen, expertos, organizaciones de la sociedad civil, académicos, así como miembros afines de instituciones públicas), las cuales interactúan con las OOII con el objetivo de promover cambios a nivel nacional gracias a la presión internacional. Esta interacción se lleva a cabo principalmente a través de canales institucionales, como el acceso a los foros de discusión y de intercambio de información entre las propias OOII y las ONG. El precedente más destacado es el Consejo Económico y Social de la ONU (Ecosoc), donde se acepta la participación de las ONG desde 1946, con un estatus consultivo². Las ONG, sin embargo, utilizan también otros canales de presión como las campañas dirigidas a los políticos y la opinión pública, protestas y manifestaciones, o la publicación de informes independientes que evalúan el papel de los gobiernos y de las OOII.

Otro enfoque paralelo es el análisis de la sociedad civil global. De forma similar al anterior, explica cómo la preocupación sobre la legitimidad y la demanda de una mayor democratización de la toma de decisiones a escala internacional han llevado a las OOII a interactuar y ofrecer canales de comunicación a actores transnacionales, en concreto a las ONG. Este tipo de organizaciones se consideran representativas de la sociedad civil y un

2. En la actualidad, 4186 ONG tienen este estatus ante el Ecosoc (<http://csonet.org/>), consultado el 12 de enero de 2015.

vehículo de participación ciudadana en los sistemas democráticos. Parte de su actividad consiste en supervisar prácticas y decisiones de las autoridades y exigir una rendición de cuentas a nivel nacional; pero también, y cada vez más, en el ámbito internacional (Held, 1995; Foley y Edwards, 1996; Encarnación, 2002; Kane, 2001; Kaldor, 2002). Algunos autores identifican a estas organizaciones con la denominada “sociedad civil global”, que se caracteriza por definir una buena parte de los problemas públicos como problemas globales —la pobreza, el cambio climático, las crisis de refugiados— y reconoce, al mismo tiempo, la autoridad de las OOII para actuar y resolverlos (Held, 1995; Anheier *et al.*, 2002). Recientemente, sin embargo, se ha cuestionado el carácter global de dichas organizaciones. Algunos estudios empíricos han demostrado que la llamada sociedad civil global no se distribuye por igual en el mundo y que también forman parte de una élite internacional. Las organizaciones de la sociedad civil se concentran en los países democráticos occidentales, dado que para mantener su actividad requieren de recursos materiales y condiciones políticas favorables para desarrollarse y consolidarse como actores políticos en potencia (Anderson, 2000; Tarrow, 2005; Ecker-Ehrhardt, 2012).

Las relaciones internacionales y la gobernanza global

La politización de la esfera internacional y de las OOII no solo se explica por la creciente conciencia y movilización ciudadana. Existen factores estructurales, como los cambios en el sistema internacional que llevan a una creciente interdependencia y necesidad de conseguir una gobernanza global. El sistema internacional se ha transformado de un reino en el que priman los Estados y la lucha desigual por el poder entre ellos, a un sistema de interdependencia. Ello obliga a los Estados a interactuar con nuevos actores transnacionales que se movilizan para influenciar las políticas internacionales (Kehohane y Nye, 1997). En el campo de las relaciones internacionales, estos análisis destacan la emergencia de la interdependencia para explicar las relaciones entre los Estados y, como derivación, el surgimiento de un sistema de gobernanza global. Este sistema conlleva una politización de las OOII, ya que traspassa el intercambio de intereses entre Estados y lo traslada a una necesaria interacción y confrontación con los intereses de actores privados transnacionales.

Recientemente, se ha indagado cómo y porqué las instituciones internacionales se ven obligadas a interactuar con otros actores transnacionales, ONG internacionales y expertos, o redes de defensa transnacional. Como respuesta a dichas preguntas, se argumenta que existe una tendencia por parte de las OOII a integrar a actores privados transnacionales en una o varias etapas del proceso de la política, en respuesta a un cierto consenso sobre la necesidad de legitimar las actuaciones de estas organizaciones. En la mayoría de los casos, el acceso ocurre durante la fase de ejecución, y en pocos casos durante el proceso de toma de decisiones (Tallberg *et al.*, 2011). Un ejemplo conocido de inclusión y politización exitosa de las OOII por parte de actores privados transnacionales es el proceso que conduce a la prohibición de las minas terrestres con la firma del Tratado de Ottawa en 1999

(Tratado de Prohibición de Minas) (Anderson, 2000). Estudios de casos específicos, por ejemplo, sobre la participación de actores privados en la Conferencia Ministerial de la OMC o el grado de éxito de las ONG en influir en el resultado de ciertas políticas, también ilustran esta tendencia (Dür y De Bièvre, 2007; Hanegraaff *et al.*, 2011). De acuerdo con esta perspectiva, la apertura de las OOII hacia actores privados transnacionales no es el resultado de la movilización de la sociedad civil, sino de la voluntad de los propios Estados de darles acceso (Tallberg *et al.*, 2011).

Por otra parte, existen estudios que consideran que la transformación del sistema internacional ha llevado al desarrollo de una gobernanza global inestable, que tiene que ser interpretada en términos funcionales y morales. Mattias Ecker-Ehrhardt (2012), por ejemplo, identifica dos lógicas: 1) la lógica de la interdependencia funcional y 2) la lógica de la interdependencia normativa. La primera de ellas surge de la conciencia y la percepción de que los problemas que antes se consideraban principalmente locales o nacionales tienen una dimensión transnacional o global. La segunda proviene del universalismo y la responsabilidad transnacional. Esta lógica tiene que ver con la empatía y el deber moral que pueden sentir ciudadanos y gobiernos de reaccionar a problemas situados fuera de sus fronteras nacionales. En otras palabras, la interdependencia y la gobernanza global van de la mano debido a la creciente conciencia de vulnerabilidad causada por el proceso de globalización (Beck, 1997). Siguiendo esta lógica, las OOII se consideran el canal institucional más adecuado para resolver los problemas derivados de la interdependencia, porque existe la percepción de que el Estado-nación por sí solo es ineficaz para resolver esas vulnerabilidades (Ecker-Ehrhardt, 2012).

Otros autores basan su análisis en la autoridad que ejercen las OOII, un concepto clave para entender su politización. Zürn *et al.* (2012) argumentan que existe una tendencia empírica hacia la politización de las instituciones internacionales vinculada a la autoridad que pueden ejercer, medida en términos de sus funciones políticas y su capacidad para regular diferentes políticas (mandato de regulación). Existen evidencias de que las OOII con un alto nivel de autoridad (que pueden regular, supervisar y obligar al cumplimiento de las decisiones internacionales) son un sujeto de una mayor supervisión y contestación por parte de los ciudadanos. Los ejemplos más conocidos de dicha contestación son las manifestaciones durante las cumbres ministeriales del Banco Mundial, el FMI y la OMC. Ello significa que existen diferencias importantes en el grado de autoridad otorgado a las OOII por parte de los Estados, lo cual afecta a su rendimiento. Es decir, como se explica más adelante, la estructura de poder internacional es un factor a tener cuenta al analizar la politización de las OOII.

Por otra parte, en sentido estricto, cuando se trata de algunos problemas fundamentales como la seguridad nacional e internacional, la gobernanza global continúa siendo más un deseo explícito por parte de los Estados que un ejercicio real de distribución de poder a nivel mundial. De acuerdo con algunos autores, no existen evidencias claras de que las instituciones internacionales —en concreto las OOII intergubernamentales— sean un factor decisivo para cambiar el comportamiento de los Estados en cuestiones como la seguridad y la paz

(Mearsheimer, 1994; Waltz, 2000). Desde esta perspectiva, existen diferencias entre los distintos temas (*policy issues*), pudiendo observarse una mayor coordinación entre Estados cuando se trata de temas económicos y de comercio mundial y una lucha estructural por el poder desigual que cuando se trata de temas relacionados con la paz y la seguridad (Barbé, 1987). En suma, la estructura del sistema internacional y la lucha de poder entre Estados asociado a ella continúa siendo un factor que no se puede dejar de lado en el análisis (Salomón, 2002; Vilanova, 2006). A continuación se profundiza en el concepto de politización de las OOII y se argumenta el porqué las diferencias en la politización se explican mejor si la politización es entendida como un proceso.

EL CONCEPTO DE POLITIZACIÓN DE LAS OOII

Para desarrollar el argumento sobre la politización de las OI, es necesario aproximarse a una cierta cantidad de definiciones previas, entre ellas, la de política y la de régimen internacional relacionado con el sistema internacional. Esto es importante ya que en el campo de las ciencias sociales, donde las palabras son sometidas con frecuencia a una naturaleza “polisémica”, el significado final del término depende del contexto. Este paso previo permitirá tener una concepción más amplia sobre la politización de las OOII.

Aproximación conceptual a la politización

Para comenzar, la política puede definirse como la competencia por el poder o la influencia entre los actores, dentro de las instituciones, las estructuras, normas y procesos. Estos procesos pueden ir a través de los parámetros de conflicto, negociación, transacción o intercambio de una agenda común. En la esfera internacional, la política está dominada por los Estados, aunque han dejado de ser los únicos actores. Los procesos se pueden formalizar (por ejemplo, en el marco del Estado de derecho en un sistema político determinado), o serlo solo en parte, de ahí la importancia de recordar el concepto de régimen internacional tal como es aceptado actualmente por la teoría de las Relaciones Internacionales. Por ejemplo, según Barbé, “el régimen internacional es una construcción teórica que trata de explicar no las situaciones de anarquía y el conflicto clásico de la política internacional, pero las situaciones de orden de emergencia que se producen en un determinado campo de la actividad internacional” (1989: 57). Por lo tanto, el régimen internacional podría ser un conjunto de principios, normas y reglas formales y procedimientos de toma de decisiones en torno al cual las expectativas convergen en ese determinado campo de actividad (*policy issue*). En otras palabras, un régimen internacional se produce cuando un determinado proceso se consolida en torno a un tema particular o un conjunto de cuestiones relativas a una sola política, y donde convergen los intereses de un grupo de actores.

Stephen Krasner (1983) establece un término medio entre “orden” y compromisos explícitos y también hace hincapié en la dimensión normativa de la política internacional. Este autor define un régimen como principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones en torno al cual las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales. Esto significa que aquellos temas bajo el paraguas de un régimen internacional gozan de un acuerdo previo sobre su relevancia entre los actores, que de alguna forma determina el grado de politización en la esfera internacional, el número de actores, los problemas a discutir y la forma de entenderlos.

En cuanto a la politización, se podría realizar una primera aproximación a la misma desde una perspectiva funcional. Esta idea hace referencia a la situación en la cual algunos temas sufren de un tipo de desviación intencional del orden del día, con el fin de conseguir ventajas en términos de competencia de poder, en su sentido más amplio. Alexander (2014) ejemplifica esta situación a través de algunos problemas, cada uno de los cuales podría merecer plena cooperación entre los diferentes actores, con el fin de conseguir lo que sería objetivamente una solución necesaria. De los cinco ejemplos que proporciona, algunos podrían evolucionar hacia un “régimen internacional” en el sentido más amplio del concepto. Dos temas son especialmente relevantes: cómo enfrentar el brote de la enfermedad de ébola, y cómo enfrentar la radicalización del islamismo, en particular, la llamada última versión del yihadismo o *Daesh* (del que son ejemplo los ataques terroristas en Francia, Bélgica o Dinamarca). Ambos podrían llevar a complejas políticas simultáneamente a nivel nacional e internacional. Debe considerarse que en la política como competencia de intereses, las acciones de los actores participantes pueden reforzarse mutuamente y pueden convertirse en un juego no cooperativo. Los dos ejemplos citados muestran la toma de control partidista del proceso político, o la intención de hacerlo, para lo cual se utilizará a los medios de comunicación y a los grupos de interés. El objetivo es crear una mayor confusión de la opinión pública a nivel nacional y mundial. Al mismo tiempo, ambos ejemplos muestran cómo se ha revertido, intencionalmente, la ausencia de politización de la opinión pública en una cuestión de política internacional; un hecho común hasta finales del siglo XX.

Rixen y Zangl (2013) sostienen una posición matizada al respecto. No todas las políticas (*policies*) son politizadas en la misma medida, en el sentido de que muchas de las decisiones se toman detrás de las escenas por los gobernantes y sin informar o discutirlo con el público. Entendida de esta manera, la politización también se refiere al acto de nombrar y considerar un asunto como político, incluyendo la controversia en torno a la aceptación de dicha acepción (definición del problema como público) y también el grado de apertura a la acción (interacción) de una arena política específica. No obstante, la politización no es solo definir un problema como público o nombrar y considerar un asunto como político, sino que es un proceso definido por la interacción entre las demandas y visiones en conflicto sobre el problema, el incremento en la visibilidad de la cuestión y, por lo tanto, en la atención que le prestan los diferentes actores.

Siguiendo a Schattschneider (1960), una manera de entender la politización es como la expansión del conflicto y la competencia entre los actores en torno a un tema relativamente cerrado, abriéndolo a la controversia y las discusiones a favor o en contra de una determinada manera de entender el problema. En el caso de las OOII, la politización necesariamente se refiere a la expansión del conflicto más allá del control estricto del orden del día por parte de los Estados miembros. Si existe un incremento en la politización de las OOII es porque sus decisiones y acciones han dejado de ser —aunque no en todos los casos— decisiones lejanas y poco visibles; fuera del foco de la atención de la opinión pública y, por lo tanto, fuera de la posibilidad de darle contenido político por parte de un público (actores) más amplio que únicamente los propios Estados³. A partir de la discusión anterior, se propone la siguiente conceptualización de politización:

La transferencia de intereses a escala internacional y la expansión del conflicto entre varios actores de naturaleza diversa, así como sus efectos en la toma de decisiones de las OOII en relación a uno o varios temas o problemas (policy issues) que consiguen visibilidad en la arena pública (principalmente entre la opinión pública o ciudadanía).

Esta definición coincide en algunos aspectos con la de De Wilde (2011) para analizar el proceso de integración de la Unión Europea: 1) la visibilidad del problema; 2) la confrontación política y 3) la movilización social. Pero en el caso de las OOII es importante enfatizar la importancia de la estructura institucional y de distribución de poder en el que se desarrollan las acciones de las OOII, el cual puede ser extremadamente variado. De ello dependerá la autoridad que se le delega a la OOII, los recursos, el desempeño y la capacidad para hacer cumplir los acuerdos tomados por los Estados miembros.

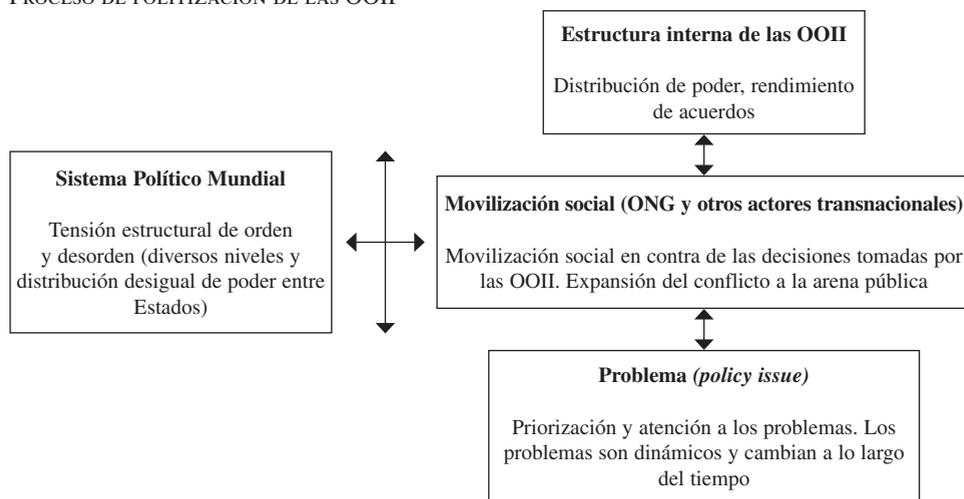
La politización como proceso

Las diferencias en la politización de las OOII se explican mejor si dicha politización es entendida como un proceso impulsado por tres dinámicas independientes entre sí. Cada una de estas dinámicas incluye variables similares a las que caracterizan a la politización en el ámbito nacional, pero con particularidades importantes que no podemos dar por sentadas. En primer lugar, a nivel macro es necesario tener en cuenta la estructura institucional del SPM,

3. Si la expansión del problema llega a la esfera pública, puede generar una opinión pública sobre el mismo y reacciones a favor y en contra de actores inicialmente no incluidos en la mesa de negociación. En ese sentido, la movilización de los actores, especialmente de las ONG y movimientos sociales transnacionales, es un indicador crucial del proceso de politización de las OOII. Dicho en otras palabras, la movilización social es una de las principales variables de conflicto (contestación) y un síntoma de la expansión del descontento de la opinión pública como consecuencia de las decisiones de las OOII y de las recomendaciones a sus (Estados) miembros.

como un conjunto de diferentes reglas formales e informales que establecen una diversidad de patrones de orden y desorden. De forma paralela, la estructura institucional de las OOII, es decir, la dinámica interna que les permite ser más o menos eficientes y que depende, en gran medida, de la autoridad delegada por los Estados miembros. En segundo lugar, los patrones de interacción con las organizaciones de la sociedad civil y la movilización social, que se entienden como indicadores de la politización. En tercer lugar, el tema o problema (*policy issue*). Siguiendo el enfoque del establecimiento de la agenda, se considera que no todos los temas son politizados por igual y con la misma intensidad, y que no todos los temas consiguen la misma atención por parte de las OOII y otros actores internacionales. En otras palabras, los atributos del problema (características del problema) y su visibilidad, también influyen en el proceso de politización. En la siguiente figura se resume la interacción de estas tres dinámicas.

FIGURA 1.
PROCESO DE POLITIZACIÓN DE LAS OOII



Fuente: elaboración propia.

Orden y desorden en el SMP

A nivel macro, hay una tensión estructural en el sistema internacional que enmarca la politización de las OOII, que se puede explicar usando la noción de orden y desorden (Vilanova, 2006). Esta tensión estructural se debe a su naturaleza como un sistema de poder dividido y puede ser descrita por tres dimensiones o parámetros. La primera es la dimensión horizontal del sistema internacional, que se refiere al principio de igualdad soberana entre los Estados y el principio de no injerencia en los asuntos internos de las partes, principios que rigen formalmente tanto en el seno de las OOII, como en los principios del derecho internacional público y la Carta de la ONU. La segunda es la dimensión

vertical, que plantea la cuestión de la jerarquía de poder entre los actores (lo que significa una jerarquía *de facto*). En la práctica, el mundo bipolar (y sus secuelas) y el uso de la fuerza en los conflictos actuales ejemplifican de forma clara esta dimensión de la “jerarquía de poder” del sistema internacional, a pesar de su dimensión horizontal/normativa. Curiosamente, incluso en la ONU, la relación entre la Asamblea General —dimensión horizontal— y el Consejo de Seguridad —dimensión vertical (con el veto de los cinco miembros permanentes)— demuestra la difícil coexistencia de estos dos parámetros.

La tercera es más compleja de describir porque comprende ambas dimensiones. Se trata de dos tendencias aparentemente contradictorias que ocurren de manera simultánea: en primer lugar, el Estado como principal actor ya no tiene la importancia que tuvo en los sistemas internacionales anteriores (por ejemplo, antes de 1939), compite con otros actores, con las propias OOII y otros actores de carácter heterogéneo. Al mismo tiempo, el Estado es el sujeto por ser el principal creador del Derecho Internacional (DI) y es el objeto porque el DI gira en torno al Estado como actor principal. Por tanto el Estado tiene la capacidad legítima para promover el desarrollo del DI, y suele ser el principal impulsor de los regímenes internacionales más eficaces, desde el control de armas al proceso de integración de la UE (Hass, 1970; Laird, 1988).

Además, el Estado es el protagonista indispensable del éxito de las negociaciones, tanto en los niveles bilaterales o multilaterales, como dentro de las OOII. En otras palabras, está en el centro de todos los debates internacionales. Y la mayoría de los procesos de gestión de conflictos, cuando entran en la negociación, deben pasar inevitablemente por una formalización de la resolución que solo los Estados y las OOII (intergubernamentales) pueden asumir y garantizar. En ese sentido, el Estado sigue siendo un actor central, inevitable e indispensable en el sistema internacional. Por lo tanto, el Estado debe adaptarse a una dificultad creciente, derivado de la fragmentación de su entorno: el sistema internacional “en transición”.

Esto nos lleva a la idea de la *transición global* y a la aplicación a escala global del concepto teórico de transición, bien arraigado en la ciencia política cuando tiene que ver con los cambios de gobierno. La contradicción principal radica en el hecho de que el estudio de las transiciones en el sentido clásico se centra en los cambios visibles en el plano de las instituciones estatales, formas de gobierno, reglas constitucionales, sistema multipartidista, derechos básicos, en definitiva, el Estado de derecho y sus mecanismos. Y eso no existe a escala mundial. Por lo tanto, aquí pueden surgir las preguntas sobre qué tipo de transición y para qué tipo de sistema global.

Otra pregunta importante es si el SPM funciona de tal manera que todos los actores que actúan dentro de él tienen la capacidad de actuar a nivel mundial en todos los problemas que reclaman atención o entran a la agenda. La respuesta es no, algunos de ellos lo hacen en parte, otros tienen espacios de acción más fragmentados. Por otra parte, el número de actores en el sistema ha tendido a aumentar, y por lo tanto sus interacciones entre sí, pero no existe una regulación del conjunto de interacciones.

Por otro lado, cuando se habla de orden, merece mención especial la noción de régimen internacional que se ha definido previamente. En nuestro caso, no tiene nada que ver con el concepto tradicional de “régimen político” aplicado a la teoría del Estado, los gobiernos comparados, el derecho constitucional o el derecho político, y, sin embargo, afecta directamente al actor Estado en el ámbito internacional. Se podría considerar hasta cierto punto como caso de régimen internacional el que conforman las diferentes cumbres internacionales durante las últimas décadas en torno a temas como el medio ambiente, el desarrollo, los derechos humanos y el comercio internacional, desde Río de Janeiro en 1993 y la Declaración de Río sobre el medio ambiente, al acuerdo sobre el desarrollo y los objetivos del milenio firmados por la ONU en el año 2000. Otro ejemplo histórico sería el tema de la proliferación nuclear. Brzoska (1992) aplica el concepto de régimen internacional a este tema durante la guerra fría y cómo los actores principales lograron controlar este fenómeno. En términos más generales, esta idea se puede aplicar a todo el proceso de control de armas nucleares. En suma, las OOII se ven afectadas por esta dinámica del SPM, siendo ellas al mismo tiempo una expresión de esta tensión estructural de orden y desorden.

A nivel meso, también es importante tener en cuenta las características de las OOII, en particular su eficiencia para hacer cumplir los acuerdos. Esta eficiencia puede depender de múltiples factores, recursos, consenso entre los actores, funcionamiento y procesos internos. En general, se puede apreciar que existen diferencias importantes en cuanto a la eficiencia a la hora de hacer cumplir los acuerdos entre las OOII con capacidad de tomar decisiones vinculantes y las que tienen capacidad limitada de acción y que funcionan más en el marco de las declaraciones retóricas de intenciones. A falta de un estudio exhaustivo sobre el funcionamiento de todas las OOII⁴, algunos ejemplos permiten apreciar diferencias importantes en cuanto a la configuración de la toma de decisiones políticas; la interacción con las partes interesadas externas; o en su eficiencia para lograr sus objetivos y obligar a los Estados miembros a cumplir las decisiones colectivas. La Unión por el Mediterráneo (UPM), que desde su creación en 2008 ha demostrado poca capacidad para alcanzar acuerdos y tomar decisiones políticas vinculantes, sería un ejemplo de OI que tiene un carácter meramente simbólico o retórico. También hay otros ejemplos de OOII que se han transformado con el tiempo de organizaciones con bajo a alto perfil y que han incrementado su nivel de eficiencia en el sentido de llegar a acuerdos y tener garantía de su cumplimiento, como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

La eficiencia está relacionada con la autoridad y la legitimidad de las OOII, así como con el reconocimiento formal y funcional de esta autoridad por las partes interesadas externas. Para entender la eficiencia de las OOII y su implicación para la politización, es útil tomar en cuenta la contribución de Zürn *et al.* (2012) sobre la autoridad de las OOII. Aquellas que cumplen con sus funciones políticas como el mandato de regulación, el

4. Un referente de análisis empírico no exhaustivo es el de Tallberg *et al.* (2011), quienes han estudiado el acceso de actores privados transnacionales a las OOII, utilizando una muestra de 298 organismos dependientes de 50 OOII, de un total de 182 OOII intergubernamentales identificadas.

seguimiento de las decisiones de los gobiernos (de los Estados miembro) y la interpretación y capacidad para hacer cumplir los acuerdos (*enforcement*) son percibidas como más eficientes que aquellas con poca capacidad de decisión. La percepción de autoridad y eficiencia de las OOII, por tanto, es una variable clave para explicar el proceso y su grado de politización. En suma, que estén más politizadas las OOII con mayor capacidad para llegar acuerdos y con mecanismos para vigilar su cumplimiento que aquellas con poca capacidad para formalizar acuerdos vinculantes.

La movilización social y la confrontación

Una de las razones del interés por la politización de las OOII surge de evidencias empíricas sobre un aumento en su interacción con actores privados transnacionales (incluyendo todo tipo de organizaciones, tanto ONG como otros grupos defensores de causas o incluso grupos de interés que representan sectores económicos) (Tallberg *et al.*, 2011). Aunque la relación entre ONG y las OOII es ambivalente y se basa en una dinámica de cooperación y conflicto (Tarrow, 2005), son estos actores los que consiguen visualizar con mayor contundencia y de forma persistente la oposición a las decisiones de las OOII.

La politización se agudiza cuando existen posiciones contrarias (las partes adquieren conciencia política) sobre un tema en particular, lo que lleva a la expansión del conflicto. La politización de las OOII por parte de los Estados miembros es intrínseca a la propia naturaleza y existencia de estas organizaciones. Lo que diferencia a la tendencia de las últimas décadas es la inclusión de nuevos actores y su expansión a otras arenas, en particular a la esfera pública internacional, si podemos llamar así a la creciente movilización de los ciudadanos en las plazas públicas y en las cumbres y conferencias de la sociedad civil en las que se manifiesta su oposición a las decisiones (*policy decisions*) de las OOII. Nuevos actores transnacionales, más concretamente las ONG, son vistos como los responsables de influir en los cambios de las reglas del juego de la política mundial (Anderson, 2000; Kaldor, 2008). Se trata de actores que defienden posiciones alternativas o contrarias a las de sus gobiernos y de las OOII. Su interacción con las autoridades internacionales, con el objetivo de cambiar resultados de la política a nivel internacional y nacional, ha reestructurado la lucha por el poder en la esfera internacional.

El creciente número de ONG es la columna vertebral de la movilización política de los ciudadanos a escala transnacional y global (Tarrow, 2005; Risse-Kappen 1995). En otras palabras, “si la politización se produce o no depende fundamentalmente de la existencia de estructuras de la sociedad civil que motivan y permiten a las personas organizarse y conseguir que sus demandas sean escuchadas” (Rixen y Zangl, 2012: 367). Estas estructuras —las ONG y otro tipo de actores transnacionales— dotan a la sociedad civil de capacidad para interactuar con los gobiernos y las OOII, y para ejercer presión para establecer la agenda, definir los problemas públicos o implementar las políticas. En definitiva, la movilización

social transnacional ha cuestionado la relevancia central del Estado en la política internacional, así como la de las OOII que los defienden y representan.

La existencia y movilización de las ONG y redes de defensa transnacional responden a la propia politización de los ciudadanos con una conciencia global. Constituyen la semilla de una opinión pública global emergente, que adopta el axioma de “piensa globalmente actúa localmente”. Una de las principales raíces de esta tendencia es la movilización social a favor del medio ambiente y varios movimientos sociales que dan forma al movimiento global por la justicia social; por ejemplo, la movilización social que en los años noventa del pasado siglo apoyó a la guerrilla indígena zapatista en el sudeste mexicano y que es considerada como la primera ciberguerrilla y el arranque de un nuevo ciclo de movilización ciudadana global en contra de la globalización (Della Porta y Diani, 2011).

Su irrupción en la esfera internacional ha realineado alianzas y coaliciones de actores poderosos, formando redes de defensa transnacional (*transnational advocacy networks*) Keck y Sikkink, 1998; Martí i Puig y Silva, 2014). Las ONG y las redes de defensa transnacional desarrollan mecanismos de presión sistemáticos y coordinados para influir en las decisiones de las OOII. Utilizan la experiencia y la política simbólica para redefinir el problema y ganar aliados importantes. Visibilizan los problemas a través de la fuerza moral y emocional y presionan por introducir determinados problemas en la agenda. Y además politizan el debate internacional proporcionando información relevante sobre un tema en particular a la opinión pública (Joachim, 2007). Analizan las acciones de las autoridades internacionales para exigirles que respondan de las mismas y utilizan la rendición de cuentas para señalar quién es el responsable y quién debe resolver el problema (Kriesi *et al.*, 1995; Keck y Sikkink, 1998; Tarrow, 2005). Se podría esperar, por lo tanto, que la politización de las OOII sea mayor en relación al grado de movilización ciudadana y de interacción (confrontación) con las ONG y redes de defensa transnacional.

El problema en cuestión: atención y visibilidad

En la política interna de los Estados, no todos los problemas consiguen la misma atención por parte de los políticos y el público, ni todos los problemas son politizados. Lo mismo sucede en el caso de las OOII: la atención que se le presta a un problema puede variar en función de su alcance y sus atributos (Kingdon, 1993). Al mismo tiempo, la percepción de su importancia, abstracción y urgencia varía entre los actores políticos. Nueva información sobre el problema o el énfasis en otra dimensión del problema hasta ahora no tenida en cuenta puede redefinir su importancia, haciendo que parezca más o menos adecuado para su inclusión en la agenda (Jones y Baumgartner, 2005; Palau, 2009; Chaqués y Palau, 2009). Por ejemplo, la cuestión de los Estados frágiles comienza a ser prioritaria para la OCDE a finales de los años noventa del pasado siglo, cuando queda de manifiesto que tras décadas de cooperación y ayuda al desarrollo, un conjunto de países no tienen la fuerza institucional interna suficiente para revertir décadas de pobreza y

problemas derivados de guerras civiles y conflictos internos. Nuevos datos sobre el desarrollo de estos países proporcionados por ONG y la propia OCDE otorgan una mayor atención al problema de la fragilidad institucional y la existencia de Estados fallidos, alejando la atención de los problemas relacionados únicamente con el desarrollo económico y social (OCDE, 2014).

La atención prestada a los llamados Estados frágiles y Estados fallidos —aquellos que se encuentran en proceso de recuperación de la paz después de una destructiva guerra civil y que sufren la ausencia de instituciones públicas fuertes para lograr su desarrollo— surge como parte de la agenda más amplia del desarrollo y la gobernanza. Los Estados frágiles se consideran como los países más alejados de los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que es el principal marco de la política de desarrollo internacional desde hace dos décadas. Según la OCDE “situaciones de fragilidad y de transición abarcan un amplio espectro de contextos —desde Estados de partido único como Corea del Norte a Siria devastada por la guerra; o Bosnia y Herzegovina relativamente estable. Cerca de la mitad —23 de 51— son Estados de ingresos medios y muchos de ellos son ricos en recursos naturales“ (*ibid.*: 15).

El tema se expande y gana visibilidad, “politizándose”, cuando diferentes actores políticos se oponen y confrontan puntos de vista en relación a la construcción de la paz y la seguridad humana⁵. En efecto, la seguridad humana es uno de esos temas en los que nadie quiere mostrar desacuerdo en cuanto a su prioridad o su importancia, ya que influye en las condiciones de supervivencia y la vida humana en general; pero sí existen puntos de vista confrontados sobre cómo tiene que definirse. Por otra parte, existe un cierto nivel de confrontación entre las organizaciones internacionales, especialmente la OCDE, y los Estados interesados, sobre cómo resolver el problema de la construcción de la paz y el fortalecimiento de las instituciones del Estado como uno de los pilares de la seguridad humana en todo el mundo. El énfasis en la fragilidad institucional también ha llevado a la movilización de actores de la sociedad civil que buscan influir en la definición y en las decisiones en torno al problema, como el Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding (CSPPS). De acuerdo con esta plataforma, el sostenimiento de la paz se debe basar en el consenso alcanzado en la ONU; pero debe poner más énfasis en objetivos compartidos y aplicables a todos los países (CSPPS, 2015).

Finalmente, los temas o problemas prioritarios para las OOII varían a lo largo del tiempo, son dinámicos, de tal manera que su significado y su interpretación también cambian. Aunque en la esfera internacional, y en particular, entre las OOII, bajo determinadas circunstancias existen condiciones favorables para la entrada en la agenda de cuestiones como el desarrollo, la paz, los derechos humanos y el medio ambiente, debido al amplio consenso en torno a su importancia política, podría esperarse que la existencia de un régimen internacional facilite la inclusión en la agenda del tema y su politización. Un

5. La seguridad humana es un concepto relativamente nuevo, ahora ampliamente utilizado para describir el conjunto de amenazas asociadas con el genocidio, guerra civil y el desplazamiento de poblaciones (HSR, 2013), pero que paulatinamente se ha ido extendiendo a otros países no necesariamente considerados como Estados frágiles.

ejemplo que por su relevancia ha sido mencionado antes es el problema de las minas anti-persona. El tratado de Ottawa, o la Convención Internacional sobre la Prohibición de Minas Antipersona, comenzó como un proceso en 1991, cuando seis ONG lanzaron una campaña para prohibir las minas terrestres y comenzaron a organizar el llamado ICBL (La Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres). Este proceso se convirtió rápidamente en un “régimen” y terminó en éxito en 1999, cuando el Tratado de Prohibición de Minas se convirtió en ley internacional vinculante.

Existen pocas voces explícitamente en contra de la protección de los derechos humanos o la defensa de la paz, pero se pueden encontrar diferencias en la atención que se presta a estos temas por parte de las OOII. De la misma manera, existen divergencias en el modo en que estas cuestiones son politizadas por las OOII y otros actores. Por ejemplo, Carpenter (2007) ha señalado que el problema de los niños nacidos de una violación durante conflictos armados no recibe la misma atención por parte de las redes transnacionales de defensa que otras cuestiones como los huérfanos o niños soldados. De acuerdo con la perspectiva del establecimiento de la agenda, existen variables institucionales como la capacidad de la agenda de los actores que explican en parte el porqué algunas cuestiones se priorizan y otras no (Baumgartner y Jones, 1993; Jones y Baumgartner, 2005; Kingdon, 1995; Wilkerson y Green-Pedersen, 2006). Desde este punto de vista, se podría decir que la politización de las OOII podría estar condicionada por la capacidad de su propia agenda, así como por la capacidad de la agenda de otros actores como las redes de defensa y ONG para incluir o priorizar nuevos temas.

OBSERVACIONES FINALES

La politización de las OOII no es un fenómeno nuevo, sino que se trata de una condición intrínseca de las propias OOII, que nacen de la voluntad de los Estados por coordinar acciones y decisiones pero sin dejar de estar sujetas a la estructura dual del SPM de orden y desorden. La lucha por el poder entre los Estados es mediatizada por la creciente interdependencia de estos, que resulta de las vulnerabilidades que plantea el proceso de globalización. Lo que es relativamente nuevo en la politización de las OOII es la creciente apertura de estas organizaciones a la interacción con actores transnacionales, en particular las ONG, y el creciente escrutinio de sus decisiones por parte de la opinión pública y la sociedad civil en general. La politización de las OOII necesariamente se refiere a la expansión del conflicto más allá del control estricto del orden del día por parte de los Estados miembros. Como se ha explicado en el artículo, si existe un incremento en la politización de las OOII es porque sus decisiones y acciones han dejado de ser decisiones lejanas y poco visibles; fuera del foco de la atención de la opinión pública y, por lo tanto, fuera de la posibilidad de darle contenido político por parte de un público más amplio.

Por otra parte, en este artículo se enfatiza que existen diferencias en la politización de las OOII que tienen que ver, en parte, con la legitimidad y la autoridad delegada por parte

de los Estados miembros. Su rendimiento o capacidad para hacer cumplir los acuerdos vinculantes podría explicar porqué las decisiones del FMI, la OCDE o la OMC están más politizadas que las decisiones de OOII que tienen una función simbólica. Esto nos lleva a la consideración del tema de la eficiencia o rendimiento, que a su vez tiene que ver con el enfoque basado en una perspectiva sistémica, en la que la naturaleza jurídica e institucional de los actores (a saber, OOII, Estados e incluso ONG) no es suficiente para entender la mecánica del proceso. Es necesario tener en cuenta la capacidad de ejecución e implementación de las decisiones adoptadas, para medir el rendimiento de las OOII. El análisis planteado indica que este tema tendría que ser explorado en profundidad y de manera empírica y comparada en futuras investigaciones, para entender su alcance y validez como hipótesis. De momento, los ejemplos expuestos en el artículo sirven para ilustrar esta idea.

Al mismo tiempo, se considera que es útil recurrir a la idea de la politización como proceso en el caso de las OOII dada la naturaleza del SPM. En este proceso intervienen tres dinámicas independientes que explicarían también, en parte, las diferencias en la politización de las OOII. En efecto, el término *proceso* ayuda a entender mejor la expansión del conflicto y la interacción entre la estructura de poder del SPM, los actores —específicamente la movilización social de las ONG— y el problema (*policy issue*). Analizar la politización como *proceso* permite establecer algunas expectativas sobre cuándo y por qué algunas OOII están más politizadas que otras. Futuras investigaciones tendrían que profundizar en los efectos específicos de estas dinámicas, a partir de los conceptos de *interdependencia*, diversidad de intereses, *estrategias* de los actores y evaluación del *rendimiento*, con el fin de seguir avanzando en la comprensión de la complejidad del papel de las OOII y su interacción con otros actores políticos más allá de su relación formal con los Estados miembros.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen los valiosos comentarios de los asistentes al panel sobre *Transnational Advocacy, Public Opinion, and the Politicisation of International Organisations: Patterns and Explanations* en la Conferencia Joint Sessions del European Consortium of Political Research (ECPR), celebrado en Varsovia del 29 al 2 de abril de 2015; y de los evaluadores anónimos de la RECP. También agradecen el apoyo del proyecto *Spanish Policy Agendas Project* y del Ministerio de Ciencia e Innovación (Ref. CSO-2012-31214).

Referencias

Alexander, Scott. 2014. “Five cases of politicization” in *Slate Star Codex*. Disponible en web: <http://slatestarcodex.com/2014/10/16/five-case-studies-on-politicization/>. [Consulta: 15 de febrero de 2015].

- Anderson, Kenneth. 2000. "The Ottawa Convention. Banning Landmines, the Role of International Non-governmental Organizations and the Idea of International Civil Society", *European Journal of International Law*, 11 (1): 91-120.
- Anheier, Helmut y Nuno Themudo. 2002. "Organisational forms of global society: implications of going global", en Helmut Anheier y Mary Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2004-2005*. Madrid: Icaria, Sage Publications.
- Baumgartner, Frank y Bryan D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baldwin, David. A. 1980. "Interdependence and Power: a conceptual analysis", *International Organization*, 34 (4): 471-506.
- Barbé, Esther. 1987. "El papel del realismo en las relaciones internacionales. La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau", *Revista de Estudios Políticos*, 57: 149-176.
- Barbé, Esther. 1989. "Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales: la teoría del régimen internacional", *Afers Internacionals*, 17: 55-67.
- Beck, Ulrich. 1997. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Boli, John y George Thomas. 1997. "World Culture in the World Polity: A Century of International Non-Governmental Organization", *American Sociological Review*, 62 (2): 171-190.
- Brzoska, Michael. 1992. "Is the non-proliferation system a regime? A comment on Trevor McMorris Tate", *Journal of Peace Research*, 29 (2): 215-220.
- Carpenter, Charli. 2007. "Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks", *International Studies Quarterly*, 51 (1): 99-120.
- Civil Society Platform for Peacebuilding and Statebuilding, CPSS. 2015. *Putting Sustainable Peace and Safe Societies at the Heart of the Development Agenda: Priorities for post-2015*. Disponible en web: <http://www.allianceforpeacebuilding.org/2013/09/putting-sustainable-peace-and-safe-societies-at-the-heart-of-the-development-agenda-priorities-for-post-2015/> [Consulta, 2 de diciembre de 2015].
- Chaqués-Bonafont, Laura y Anna Palau. 2009. "The Dynamics of Policy Change: A Comparative Analysis of the Food Safety and Pharmaceutical Policy in Spain", *Journal of Public Policy*, 29 (1): 103-126.
- De Wilde, Pieter. 2011. "No Polity for Old Politics? A Framework for Analyzing the Politicization of European Integration", *Journal of European Integration*, 33 (5): 559-575.
- Della Porta, Donatella y Mario Diani. 2011. *Los movimientos sociales*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Dür, Andreas y Dirk De Bièvre. 2007. "Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy", *Journal of Public Policy*, 27 (1): 79-101.
- Ecker-Ehrhardt, Matthias. 2012. "Cosmopolitan Politicization: how Perceptions of Interdependence Foster Citizens Expectations in International Institutions", *European Journal of International Relations*, 18 (3): 481-508.

- Encarnación, Omar G. 2002. "On Bowling leagues and NGOs: a critique of Civil Society's revival", *Studies in Comparative International Development*, 36 (4): 116-131.
- Florini, Anne (ed.). 2000. *The third force: the rise of transnational civil society*. Washington: Japan Center for International Change y Carnegie Endowment for International Peace.
- Foley, Michael y Bob Edwards. 1996. "The paradox of civil society", *Journal of democracy*, 7 (3): 38-52.
- Green-Pedersen y John Wilkerson. 2006. "How Agenda-setting attributes Shape Politics: Problem Attention, Agenda Dynamics and Comparative Health Policy Developments in the U.S. and Denmark.", *Journal of European Public Policy*, 13 (7): 1039-1052.
- Hanegraaff, Marcel, Jan Beyers y Caelesta Braun. 2011. "Open the door to more of the same? The development of interest group representation at the WTO", *World Trade Review*, 10 (4): 447-472.
- Hass, Ernest B. 1970. "The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing", *International Organization*, 24 (4): 606-646.
- Held, David. 1995. *Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks. 2009. "A Postfunctional Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus", *British Journal of Political Science*, 39 (1): 1-23.
- Human Security Report Project. 2013. *The Decline in Global Violence: Evidence, Explanation, and Contestation*. Vancouver: Human Security Press.
- Joachim, Jutta. 2007. *Agenda Setting, the UN, and NGOs*. Washington: Georgetown University Press.
- Jones, Bryan D. y Frank Baumgartner. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kaldor, Mary. 2002. "The idea of global civil society", *International Affairs*, 79 (3): 583-593.
- Keane, John. 2001. "Global Civil Society?", en Helmut Anheier y M. Kaldor (eds.), *Global Civil Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Keohane R. y Nye Joseph S. 1997. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little Brown.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Pearson Education.
- Krasner, Stephen (ed.). 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan Willem Duyvendak y Marco G. Giugni. 1995. *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Laird, Robin F. 1988. *West European arms control policy*. Virginia, Alexandria: Institute for defense analyses.

- Martí i Puig, Salvador y Eduardo Silva. 2014. "Introducción: movilización y protesta en el mundo global e interconectado", *Revista CIDOB d'Afers internacionals*, 105: 7-18.
- McLean, Scila. 1986. *How nuclear weapons decisions are made*. London: MacMillan.
- Mearscheimer, John J. 1994. "The False Promise of International Institutions", *International Security*, 19 (3): 5-49.
- OECD. 2011. "OECD 50th Anniversary Vision Statement". París: Organization of Economic Cooperation and Development.
- OECD. 2014. "*Fragile States: 2014. Domestic revenue mobilization in fragile states*". París: Organization of Economic Cooperation and Development.
- Palau, Anna. 2009. "Continuidad y cambio en la política de seguridad alimentaria española", *Revista Española de Ciencia Política*, 21: 47-68.
- Palonen, Kari. 2003. "Four times of politics: policy, polity, politickyng and politicization", *Alternatives* (28): 171-186.
- Risse-Kappen, Thomas (ed.). 1995. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rixen, Thomas y Bernhard Zangl. 2012. "The Politicization of international economic Institutions in US public Debates", *Review of International Organizations*, 8 (3): 363-387.
- Salomón, Mónica. 2002. "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones", *Revista CIDOB d'Afers Internacional*, 56: 7-52.
- Schattschneider, Elmer E. 1960. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart y Winston.
- Tallberg, Jonas, Thomas Sommerer, Theresa Squatrito y Christer, Jonsson. 2013. *The opening up of international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney. 2005. *The new transnational activism*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Vilanova, Pere. 2006. *Orden y desorden a escala global*. Madrid: Ediciones Síntesis.
- Waltz, Kenneth N. 2000. "Structural Realism after the Cold War", *International Security*, 25 (1): 5-41.
- Zürn, Michael. 2002. "From interdependence to globalization", en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*. London: Sage.
- Zürn, Michael. 2004. "Global governance under legitimacy pressure", *Government and Opposition*, 9 (2): 260-287.
- Zürn, Michael, Martin Binder y Matthias Ecker-Ehrhardt. 2012. "International Authority and Its Politicization", *International Theory. A Journal of International Politics, Law and Philosophy*, 4 (1): 69-10.

Presentado para evaluación: 21 de julio de 2015.

Aceptado para publicación: 9 de febrero de 2016.

LUZ MUÑOZ, Universidad de Barcelona

luzmunozma@ub.edu

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Barcelona. Es profesora investigadora del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Facultad de Derecho, UB. Ha sido investigadora visitante de la School of Geography, Politics and Sociology de la Universidad de Newcastle (2013), de la Facultad de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México (2013) y del Center for American Politics and Public Policy de la Universidad Washington (2009). Sus áreas de interés incluyen: acción colectiva y grupos de interés, *advocacy groups* con especial interés en el papel político de las ONG, las políticas públicas y la dinámica gobierno-oposición.

PERE VILANOVA, Universidad de Barcelona

vilanova@ub.edu

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Facultad de Derecho, UB. Ha impartido clases y seminarios en diversos países. En 1996 trabajó para la EUAM (European Union Administration of Mostar) y posteriormente fue asesor de C. Westendorp, Jefe del OHR (Office of the High Representative) en Bosnia-Herzegovina entre 1998 y 2000. Sus áreas de interés incluyen: estudios internacionales, estudios regionales, seguridad, Oriente Medio, Asia Central. Ha sido miembro del International Advisory Board del Journal of Peace Research, PRIO, Oslo y de Global Society, así como de la Junta Directiva de la AECPA de 2005 a 2014.