

## PORTADA

¿Hasta qué punto son las organizaciones internacionales actores autónomos?

## Resumen

El texto analiza la autonomía de las organizaciones internacionales en el marco de las relaciones internacionales, utilizando como referencia principal el realismo ofensivo, que defiende que los Estados persiguen constantemente incrementar su poder y seguridad. Desde este punto de vista, se llega a la conclusión de que organismos como la OTAN y la ONU no toman decisiones de manera autónoma, pues los intereses de los países más poderosos tienen un fuerte impacto en sus resoluciones. No obstante, se reconoce también que hay otras corrientes teóricas, como el liberalismo, que enfatiza el rol de las instituciones para promover la cooperación; o el constructivismo, que destaca la influencia de normas e identidades compartidas, que pueden ofrecer diferentes perspectivas acerca del nivel de autonomía de estas organizaciones. En cualquier caso, el análisis muestra que, en la práctica, los Estados tienden a tener prioridad sobre los objetivos conjuntos de las OI, lo cual pone en cuestión su verdadera capacidad de actuar como agentes independientes en el sistema internacional.

## Índice

### 1. Introducción

- Presentación del tema y relevancia de estudiar la autonomía de las organizaciones internacionales (OI).
- Contexto: papel creciente de las OI en el sistema internacional y debates teóricos sobre su independencia.
- Justificación del estudio: importancia académica, empírica y práctica.
- Objetivo general.
- Objetivos específicos.
- Preguntas de investigación.

### 2. Marco teórico: teorías de Relaciones Internacionales y autonomía institucional

#### 2.1. Concepto de organización internacional

- Definición y características principales.
- Funciones y responsabilidades en el sistema internacional.

#### 2.2. Autonomía institucional

- Concepto de autonomía en el contexto de las OI.
- Dimensiones de la autonomía: política, jurídica, operativa.

### 2.3. Perspectiva realista

- Realismo ofensivo y maximización del poder estatal.
- Implicaciones para la autonomía de las OI.

### 2.4. Perspectiva liberal

- Liberalismo institucionalista y cooperación multilateral.
- Condiciones para que las OI desarrollen agencia propia.

### 2.5. Perspectiva constructivista

- Influencia de normas, identidades compartidas y valores en la acción institucional.
- Capacidad de las OI para moldear comportamientos estatales.

### 2.6. Debates actuales sobre autonomía de las OI

- Limitaciones y oportunidades de acción.
- Tensión entre intereses estatales y objetivos colectivos.

## 3. Metodología

### 3.1 Enfoque metodológico: estudio de caso comparado.

### 3.2 Justificación de la elección de los casos: ONU y OTAN.

### 3.3 Técnicas de análisis:

- Análisis documental.
- Análisis de decisiones políticas y resolución de conflictos.
- Estudio de procesos de votación y mecanismos de veto.

### 3.4 Criterios de análisis:

- Grado de influencia de los Estados en la toma de decisiones.
- Coherencia entre objetivos institucionales y resultados prácticos.

3.5 Diferencias entre decisiones colectivas y presiones estatales.

3.6 Fuentes y corpus de análisis: documentos oficiales, informes académicos, casos de intervenciones.

#### 4. Casos de estudio: ONU y OTAN

##### 4.1. Historia y objetivos de las organizaciones

- Breve evolución histórica de la ONU y la OTAN
- Misión y funciones principales.

##### 4.2. Estructura institucional y toma de decisiones

- Análisis de la Asamblea General, Consejo de Seguridad y órganos especializados de la ONU;
- Estructura de consenso y jerarquía de la OTAN.

##### 4.3. Mecanismos de influencia y limitaciones

- Poder de veto en la ONU y ejemplos de resoluciones condicionadas por intereses estatales; intervenciones militares de la OTAN y relación con los intereses de Estados hegemónicos
- Kosovo Case

##### 4.4. Capacidad de acción autónoma

- Evaluación del margen de autonomía de cada organización en la práctica, considerando las presiones de los Estados miembros
- La coherencia entre objetivos institucionales y resultados alcanzados.

#### 5. Análisis comparativo entre casos

5.1 Comparación de ONU y OTAN respecto a autonomía institucional y capacidad de acción independiente.

- Evaluación del margen de autonomía de cada organización frente a los Estados miembros.

- Comparación de estructuras de decisión: Consejo de Seguridad vs. Consejo del Atlántico Norte.
- Ejemplos prácticos: veto de miembros permanentes en la ONU, intervención de Kosovo en la OTAN.
- Impacto de la jerarquía interna y del consenso en la efectividad de decisiones autónomas.

## 5.2 Identificación de factores comunes que limitan la independencia de las OI.

- Influencia de los Estados más poderosos sobre la agenda y las decisiones institucionales.
- Dependencia económica y militar de las contribuciones de los miembros.
- Presión política para priorizar intereses nacionales frente a objetivos colectivos.
- Estructuras de gobernanza que requieren consenso o autorización de los Estados miembros.

## 5.3 Excepciones y condiciones bajo las cuales las OI pueden actuar con cierto margen de autonomía.

- Áreas donde las OI tienen capacidad de iniciativa propia, por ejemplo en programas humanitarios o de cooperación técnica.
- Influencia de normas internacionales y legitimidad institucional que permite cierta independencia.
- Casos en los que la ausencia de oposición de Estados poderosos facilita decisiones autónomas.
- Factores internos, como liderazgo institucional o capacidad burocrática, que fortalecen la acción independiente.

## 5.4 Discusión sobre diferencias entre organismos globales y regionales y su impacto en la política internacional.

- Contraste entre ONU (global) y OTAN (regional) en términos de mandato, alcance y dependencia de los miembros.
- Impacto de la escala geográfica y política en la autonomía: mayor complejidad global vs. mayor coordinación regional.

- Influencia de la cohesión de los Estados miembros y de la homogeneidad de intereses en la capacidad de acción de la organización.

## 6. Discusión y conclusiones

- Principales hallazgos del análisis teórico y empírico.
- Grado real de autonomía de las OI frente a los Estados miembros.
- Implicaciones para la teoría de Relaciones Internacionales: realismo, liberalismo y constructivismo.
- Relevancia práctica y política del estudio: diseño institucional, gobernanza global y cooperación internacional.
- Limitaciones del trabajo y sugerencias para futuras investigaciones.

## 7. Bibliografía

- Fuentes académicas, documentos institucionales y materiales de referencia.

## 1. INTRODUCCIÓN

Dentro del campo de las Relaciones Internacionales (RRII), las Organizaciones Internacionales (OI) se han convertido en protagonistas esenciales para el fundamento del sistema internacional contemporáneo. A lo largo de las últimas décadas, ha aumentado el número de organizaciones multilaterales y la variedad de áreas que abarca, desde la estabilidad económica y la seguridad hasta la protección del medio ambiente y el desarrollo humano. Estas instituciones se encargan de funciones tan variadas como el mantenimiento de la paz, la mediación diplomática entre naciones, la ayuda en crisis humanitarias y la promoción de los derechos humanos a nivel mundial. Por ello han adquirido un papel fundamental en los estudios académicos y en la actividad diplomática internacional. Con el crecimiento tanto en número como en importancia de estas instituciones, se ha intensificado el debate sobre sus capacidades, su naturaleza y su grado de autonomía frente a los Estados que las conforman. Tradicionalmente, las OI se han visto como herramientas creadas para administrar la cooperación entre estados, reducir la incertidumbre y promover la coordinación internacional en un sistema anárquico (United Nations, n.d.). No obstante, pese a su importancia, sigue existiendo una pregunta que no se ha podido responder de forma definitiva: ¿En qué medida las OI operan de manera autónoma en relación con los intereses nacionales de sus Estados miembros? Esta cuestión no solo implica un debate teórico, sino que también tiene consecuencias prácticas para la gobernanza mundial, la seguridad global y la mediación de conflictos. El punto central del debate está en determinar si las OI son simples herramientas al servicio de los Estados o si, tienen capacidad de acción propia, actuando como agentes independientes con autonomía. En la literatura especializada, esta cuestión ha generado diversas posturas. Por lo tanto, mientras algunas corrientes argumentan que las OI pueden influir en los comportamientos de los Estados, establecer normas y afectar a los contextos internacionales. Otras corrientes subrayan que aún dependen de la voluntad política, militar y económica de sus miembros más influyentes, lo que restringe su capacidad de actuar de manera autónoma (Mansfield & Pevehouse, 2006). Desde una perspectiva teórica, este debate muestra diferentes aproximaciones. Desde el liberalismo institucionalista, se sostiene que la presencia de instituciones formales reduce los costes de transacción y promueve la cooperación, incentivando conductas que pueden desviarse de los intereses inmediatos de los Estados. Asimismo, el constructivismo afirma que las OI pueden influir en las entidades, normas y percepciones de sus miembros, contribuyendo a establecer las bases

sociales de la política internacional. Sin embargo, desde el realismo, especialmente el realismo ofensivo, se plantea una visión distinta, en la cual los estados buscan maximizar constantemente su poder y seguridad utilizando a las instituciones internacionales como instrumentos para expandir o fortalecer sus intereses sin que estas logren una autonomía significativa (Mearsheimer, 2014). Desde esta última perspectiva, la capacidad de la OI para funcionar como agentes independientes estaría limitada por la estructura jerárquica de poder que existe en su interior. En este contexto, organismo como la Organización de la Naciones Unidas (ONU) o la organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN) pueden ser interpretados como ámbitos en los cuales los Estados con más poder influyen en la toma de decisiones y establecen la agenda, lo que limita la capacidad de actuación independiente de la organización en su totalidad (Waltz, 1979). Las votaciones en el consejo de seguridad de la ONU y la intervención de la OTAN en Kosovo son ejemplos frecuentemente citados para ilustrar esta dinámica. No obstante, el debate no es solo teórico, también adquiere una dimensión empírica fundamental en un contexto internacional caracterizado por la complejidad, la interdependencia y el surgimiento de amenazas transnacionales que no pueden ser gestionadas únicamente por Estados individuales. Desde el cambio climático hasta las pandemias o la expansión nuclear, las OI aparecen como instrumentos esenciales. De ahí que entender si poseen capacidad real para actuar independientemente de las presiones del estado, sea un tema que va más allá de lo académico y se vuelve práctico. Este trabajo se sitúa precisamente en este marco de discusión, proponiendo analizar hasta qué punto las Organizaciones Internacionales pueden ser consideradas actores autónomos en el sistema internacional. El objetivo principal de este trabajo es examinar el nivel de autonomía que pueden ejercer las Organizaciones Internacionales en relación con los Estados miembros, considerando tanto el aspecto teórico como el empírico. Para cumplir con este objetivo general, el estudio presenta una serie de objetivos específicos que permiten abordar la problemática de forma progresiva. Primero, se analizará el marco teórico del realismo ofensivo, ya que examinar esta perspectiva es fundamental y a partir de ella se desafía de manera explícita la capacidad de las instituciones internacionales para establecer una agenda propia y se resalta el papel secundario que estas tendrán en la realización de intereses estatales. También se analizará el marco teórico del liberalismo institucional y del constructivismo. En segundo lugar, se llevará a cabo una comparación de las perspectivas realista, liberal y constructivista sobre el nivel de autonomía de las OI, ya que esta comparación ayudará a situar el debate académico existente. Enfrentar estas visiones proporcionará un mapa conceptual necesario para comprender por qué la cuestión de la



autonomía institucional está lejos de resolverse teóricamente. Más adelante, el análisis se enfocará en estudiar de qué manera los estados jefes ejercen influencia tanto directa como indirecta en los procesos de toma de decisiones de entidades como la ONU y la OTAN. En el caso de la ONU, será particularmente importante analizar la dinámica del Consejo de Seguridad y la función del derecho de veto, el cual actúa como mecanismo formal que permite a un pequeño grupo de Estados impedir resoluciones, limitando de este modo la capacidad operativa de la organización. En el caso de la OTAN, el análisis facilitará reconocer como la estructura institucional de una alianza militar refleja y replica las desigualdades de poder entre sus integrantes, especialmente cuando las decisiones implican el uso de la fuerza (North Atlantic Treaty Organization, n.d.). Del mismo modo, se intentará reconocer los mecanismos tanto formales como informales mediante los cuales los Estados influyen en el comportamiento institucional. Los procesos formales pueden involucrar reglas de votación, financiación o métodos de reforma institucional, mientras que los informales pueden incluir presiones diplomáticas, negociaciones fuera de las instrucciones, estrategias de coalición o condicionantes de tipo económico o militar. Identificar estos canales de influencia ayudará a entender que la autonomía de las organizaciones no solo se basa en sus normativas internas, sino también en dinámicas de poder externas que ocurre entre los Estados.

Considerando estos aspectos, la hipótesis central del estudio argumenta que las organizaciones Internacionales no funcionan de forma completamente independiente. Aunque cuentan con estructuras organizativas, burocráticas y normativas que buscan fomentar la cooperación multilateral, sus decisiones y acciones están fuertemente influenciadas por los intereses de los Estados con mayores recursos materiales. Desde esta perspectiva, la autonomía institucional es, en el mejor de los casos, relativa y situacional, ya que el rango de actuación de la OI depende tanto del consenso de los estados como de las distribuciones desiguales de poder dentro de la organización. Para contrastar las hipótesis, la investigación utiliza un enfoque cualitativo fundamentado en el análisis de documentos y en la indignación de casos. Finalmente, el trabajo se organiza en distintos apartados. Después de la introducción, se elabora la justificación y luego el marco teórico que detalla las principales corrientes de pensamiento acerca del papel y la naturaleza de las instituciones internacionales. A continuación, se expone el análisis empírico fundamentado en los casos de estudio elegidos, con el objetivo de valorar el nivel de autonomía real contrastado en ambos. Para finalizar, se exponen los hallazgos y se medita sobre la relevancia de ver a las OI como protagonistas independientes dentro del sistema internacional actual, así como sobre las consecuencias teóricas y prácticas que de ello se originan.

## Justificación

La elección del tema de investigación se justifica en varias razones que combinan intereses teóricos, empíricos, prácticos y personales, lo que demuestra la relevancia de analizar la autonomía de las organizaciones internacionales en el actual sistema contemporáneo. En primer lugar, desde un enfoque académico, esta cuestión se encuentra en el núcleo de las discusiones contemporáneas en el entorno de las Relaciones Internacionales. La variedad de marcos teóricos (realismo, liberalismo y constructivismo) evidencia la complejidad del tema y la ausencia de acuerdo sobre la capacidad real de las OI para actuar como agentes autónomos. Entretanto el liberalismo institucionalista destaca la habilidad de las organizaciones para reducir incertidumbres, promover la cooperación y establecer normas comunes, el constructivismo enfatiza la importancia de las identidades y valores compartidos, sugiriendo que las OI pueden influir en la formación de comportamientos estatales. El realismo ofensivo, por su parte, destaca la relevancia del poder estatal, poniendo en duda la independencia institucional. Examinar esta diversidad teórica posibilita no solo ubicar el trabajo en el contexto académico actual, sino también ofrecer claridad y profundidad sobre las condiciones en las que las OI pueden ejercer su propia agencia o, por el contrario, restringirse a atender a intereses estatales. En segundo lugar, desde un punto de vista empírico, el tema es fundamental por la creciente dependencia del sistema internacional en las OI para enfrentar desafíos globales. En un mundo caracterizado por la interdependencia económica, el aumento de amenazas transnacionales y la necesidad de coordinación multilateral, estas instituciones son fundamentales para abordar problemas que ningún Estado podría resolver por sí solo. Entender los límites y las capacidades de acción de las OI es fundamental para valorar la efectividad de la gobernanza global y para reconocer las circunstancias en las que estas organizaciones pueden desempeñarse de manera eficaz ante crisis complejas. Desde una perspectiva práctica, este estudio es fundamental para proporcionar información sobre la estructura y operatividad de las organizaciones internacionales y su conexión con los Estados miembros. Entender los mecanismos formales e informales a través de los cuales el poder estatal influye en las decisiones institucionales permite considerar la efectividad de las políticas multilaterales y la viabilidad de crear reformas que fortalezcan la capacidad de actuación independiente de las OI. De igual manera, la relevancia del asunto se manifiesta también desde una perspectiva personal y de desarrollo. El estudio de la autonomía de las OI fomenta la adquisición de habilidades críticas y analíticas relacionadas con la lectura de documentos internacionales, la interpretación de las

dinámicas de poder y la valoración de teorías de Relaciones Internacionales aplicadas a la práctica institucional. Finalmente, la elección de este tema se fundamenta en su valor explicativo y en la oportunidad de ofrecer claridad en un ámbito que integra aspectos normativos, institucionales y de poder. Examinar la independencia de las OI respecto a los Estados miembros posibilita determinar en qué medida las decisiones, resoluciones y acciones de entidades como la ONU o la OTAN atienden a intereses comunes o, en cambio, evidencian la dominancia de ciertos actores estatales.

## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1 Concepto de organización internacional

Las Organizaciones Internacionales (OI) son una de las principales expresiones institucionales de la cooperación entre Estados en el sistema internacional contemporáneo (United Nations, n.d.). Su expansión se debe a la compleja naturaleza de las relaciones internacionales y a la necesidad de gestionar problemas comunes que superan las capacidades de los Estados por sí solos. De forma general, una organización internacional puede definirse como una agrupación voluntaria de Estados soberanos, constituida mediante un tratado internacional, con órganos permanentes y establecida con el objetivo de coordinar acciones y gestionar intereses comunes en ámbitos específicos de la política internacional (United Nations, 1945). Esta definición destaca tres elementos fundamentales. En primer lugar, la base jurídica formal, dado que las OI se crean a partir de acuerdos internacionales que delimitan su mandato, competencias y procesos. En segundo lugar, la naturaleza interestatal de su pertenencia, ya que los Estados siguen siendo los actores fundamentales y principales responsables de su funcionamiento. En tercer lugar, la existencia de una estructura organizativa estable, que diferencia a las OI de mecanismos informales de cooperación o alianzas temporales. Desde una perspectiva jurídica, las Organizaciones Internacionales se caracterizan por tener personalidad jurídica, lo que les permite actuar como sujetos diferentes en el orden internacional. Esta personalidad jurídica les otorga la capacidad de firmar tratados, establecer convenios con otros actores, obtener derechos y asumir obligaciones (Wouters & Ruys, 2005). No obstante, el alcance de esta personalidad jurídica está condicionada por el mandato otorgado por los Estados miembros y por los límites establecidos en los tratados constitutivos. Por tanto, tener personalidad jurídica no significa necesariamente una autonomía plena, sino una capacidad de actuación delimitada y delegada (Lall, 2027). En el ámbito institucional, las OI disponen de órganos deliberativos, ejecutivos

y administrativos que estructuran su funcionamiento interno. Estos órganos permiten canalizar la representación estatal, tomar decisiones colectivas y llevar a cabo las políticas consensuadas (Mansfield & Pevehouse, 2006). Sin embargo, la distribución del poder dentro de estas estructuras no es natural, ya que a menudo refleja las asimetrías que existen entre los Estados miembros. Ejemplos como el Consejo de Seguridad de la ONU o el Consejo del Atlántico Norte en la OTAN muestran cómo la estructura institucional combina principios de igualdad soberana con mecanismos que proporcionan mayor influencia a determinados Estados (North Atlantic Treaty Organization, n.d.). Las funciones de las OI son múltiples y abarcan desde la provisión de espacios de negociación hasta la coordinación de políticas públicas, la gestión de conflictos y la creación de normas internacionales (Mansfield & Pevehouse, 2006). Asimismo, varias OI desempeñan un papel clave en la creación de legitimidad, al establecer normativas que orientan el comportamiento estatal. En este contexto, las OI no sólo funcionan como instrumentos técnicos de cooperación, sino también como espacios políticos donde se articulan intereses, se forman consensos y se ejerce autoridad normativa.

## 2.2 Autonomía institucional

La autonomía institucional es un concepto fundamental para analizar el papel de las Organizaciones Internacionales como actores dentro del sistema internacional. En términos generales, la autonomía se puede definir como la capacidad de una organización para tomar decisiones, establecer prioridades y llevar a cabo políticas sin estar completamente sujeta a la voluntad inmediata de sus Estados miembros (Lall, 2017). Sin embargo, esta autonomía no debe entenderse como una condición total, sino como un fenómeno progresivo y contextual (Cortell & Peterson, 2021). La literatura especializada suele identificar diversas dimensiones de la autonomía institucional. La autonomía política se refiere a la capacidad de una organización para influir en la agenda internacional, establecer marcos de actuación y tomar decisiones colectivas que no respondan exclusivamente a los intereses de un Estado concreto. Esta dimensión es particularmente relevante en organizaciones con procesos de toma de decisiones complicados, donde el consenso, las mayorías cualificadas o la delegación de competencias pueden generar resultados relativamente independientes (Mansfield & Pevehouse, 2006). Por otro lado, la autonomía jurídica está vinculada a la capacidad de las OI para interpretar y aplicar sus normas internas, así como para establecer prácticas jurídicas propias. Una mayor autonomía legal permite a las organizaciones emitir resoluciones

vinculantes, establecer precedentes normativos y funcionar como sujetos de derecho internacional. A pesar de ello, esta autonomía se ve restringida por la posibilidad de reforma institucional, el control estatal sobre los tratados constitutivos y los mecanismos de veto o bloqueo (Wouters & Ruys, 2005). Finalmente, la autonomía operativa se relaciona con la habilidad de las organizaciones para implementar decisiones y realizar actividades específicas sin requerir continuamente la aprobación o los recursos estatales. En la práctica, esta dimensión tiende a ser la más limitada, ya que las OI dependen en gran parte de las contribuciones financieras, militares y logísticas de los Estados miembros. Esta dependencia condiciona su capacidad de acción y refuerza el control estatal sobre sus operaciones.

### 2.3 Perspectiva realista: poder estatal y límites a la autonomía

Desde el enfoque realista, particularmente el neorrealismo estructural de Waltz (1979) y el realismo ofensivo de Mearsheimer (2014), las Organizaciones Internacionales se conciben como instrumentos subordinados a los Estados en un sistema internacional anárquico, donde no existe autoridad central capaz de imponer norma de manera efectiva. Esta perspectiva enfatiza que la estructura sistémica, definida por la distribución de capacidades materiales entre grandes potencias, determina el comportamiento estatal, priorizando la supervivencia, la seguridad y la maximización de poder relativo sobre cualquier compromiso institucional autónomo (Waltz, 1979). Las OI, lejos de ser actores independientes con intereses propios, emergen como epifenómenos de la voluntad de los Estados creadas para facilitar coordinación instrumental cuando sirve a sus objetivos nacionales, especialmente de los más poderosos económicamente, políticamente y militarmente (Mearsheimer, 2014). Waltz (1979) desarrolla esta visión en su teoría neorrealista, argumentando que el sistema internacional anárquico genera una lógica de autoayuda inevitable: los Estados, como unidades funcionalmente similares, no se subordinan a jerarquías supranacionales y compiten por seguridad en ausencia de garantías externas. Las instituciones internacionales no eliminan esta dinámica estructural ni modifican los intereses básicos de los Estados; tales como la preservación de la soberanía y el equilibrio de poder; sino que simplemente reflejan y canalizan correlaciones preexistentes. Por ejemplo, una alianza militar como la OTAN puede interpretarse como un arreglo temporal que cristaliza un balance de poder específico entre Estados Unidos y las naciones europeas occidentales durante la Guerra Fría, sin que la organización desarrolle una identidad o voluntad independiente de sus miembros clave. La burocracia de la OTAN, sus procedimientos formales y su secretaría general actúan como

facilitadores técnicos, pero su agenda estratégica responde primero a las prioridades de Washington, que aporta la mayor parte de los recursos militares y financieros (Waltz, 1979). Mearsheimer (2014), en su representación del realismo ofensivo, profundiza esta crítica al defender que las grandes potencias no se conforman con la supervivencia mínima, sino que buscan activamente maximizar su poder relativo para alcanzar hegemonía regional siempre que las circunstancias lo permitan. En este marco, la cooperación internacional (incluidas las OI) se percibe como inherentemente frágil, restrictiva y motivada por cálculos egoístas: Los Estados jamás pueden estar seguros de las intenciones futuras de sus rivales, lo que genera desconfianza crónica y limita cualquier delegación genuina de autoridad. Las organizaciones se convierten así en herramientas para legitimar políticas expansivas de las potencias dominantes, más que en foros neutrales orientados por intereses colectivos abstractos. Snyder (2000), en una revisión de la obra de Mearsheimer, corrobora esta idea al describir las instituciones como meros “epifenómenos” de la distribución de poder: poseen relevancia solo en la medida en que avanzan objetivos estratégicos de los Estados hegemónicos, pero carecen de capacidad autónoma para alterar la lógica subyacente de conflicto y competencia por recursos escasos. Esta concepción realista se aplica directamente a la autonomía institucional de las OI, que se minimiza como una ilusión normativa incapaz de resistir presiones estatales. En contextos donde una organización pierde utilidad estratégica o contradice intereses vitales, los Estados poderosos pueden paralizar su funcionamiento mediante mecanismos formales como el retiro de fondos, o informales como presiones diplomáticas o ignorar resoluciones. Un ejemplo paradigmático es el Consejo de Seguridad de la ONU, donde el poder de veto concedido a sus cinco miembros permanentes (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y Reino Unido), según el artículo 27 de su Carta fundacional, permite bloquear cualquier resolución sustantiva contraria a sus intereses nacionales, independientemente del consenso global (United Nations, 1945). Este funcionamiento institucionaliza la asimetría del poder y restringe drásticamente la capacidad de la ONU para actuar de forma autónoma en materia de mantenimiento de la paz o sanciones, convirtiéndola en un reflejo de equilibrios geopolíticos cambiantes. De manera similar, la OTAN ilustra cómo las jerarquías internas de poder debilitan la autonomía aparente de las OI regionales. Aunque su Tratado del Atlántico Norte establece el principio de consenso en el Consejo del Atlántico Norte, la abrumadora superioridad militar, económica y estratégica de Estados Unidos le confiere influencia desproporcionada en la definición de prioridades y operaciones. Por otro lado, la intervención en Kosovo en 1999 no se basó en una autorización explícita del Consejo de Seguridad debido al veto ruso probable, sino a una decisión liderada por Washington como cuestión de

seguridad nacional europea, alineada con intereses estadounidenses de contener influencias serbias y rusas en los Balcanes (Rodríguez, 2000 ; Varadarajan, 1999). Esta operación reveló cómo la OTAN funcionó como multiplicador de poder estadounidense más que como actor colectivo imparcial. (Waltz, 1979, Mearsheimer, 2014).

## 2.4 Perspectiva liberal: instituciones y cooperación

El enfoque liberal institucionalista ofrece una visión optimista sobre las OI reconociendo su capacidad para promover cooperación en un sistema anárquico mediante reglas, normas y procedimientos que reducen costes de transacción, proporcionan información fiable y establecen mecanismos de cumplimiento (Mansfield & Pevehouse, 2006). A diferencia del realismo, esta corriente sostiene que las interdependencias económicas y políticas condicionan las decisiones estatales, haciendo posible superar dilemas de acción colectivas y fomentar confianza mutua a través de interacciones repetidas que generan expectativas claras y costes reputacionales por incumplimiento (Mansfield & Pevehouse, 2006). Las OI no son meros reflejos del poder estatal, sino estructuras activas que modifican incentivos y facilitan acuerdos beneficiosos pese a desconfianzas o asimetrías. Mansfield y Pevehouse demuestran que la democratización aumenta la integración en OI democráticas, actuando éstas como mecanismos de compromiso creíble para consolidar reformas, reducir regresiones autoritarias y anclar Estados en redes cooperativas que influyen en trayectorias internas mediante incentivos y constricciones. Desde esta perspectiva, la autonomía institucional se concibe como un resultado contingente de la delegación de competencias y de la confianza que los Estados depositan en la organización (Lall, 2017). Cuánto mayor sea el grado de delegación formal más posibilidades existen de que la OI pueda actuar con cierto margen de independencia, sobre todo en ámbitos técnicos o altamente especializados. Un ejemplo ilustrativo son los organismos que gestionan regímenes económicos y comerciales donde las decisiones técnicas adoptadas por secretarías o paneles de expertos pueden afectar sobre las políticas nacionales, aunque los estados hayan sido los que inicialmente diseñaron el marco institucional (Mansfield & Pevehouse, 2006). No obstante, el liberalismo institucionalista reconoce también límites claros. La autonomía de las OI se halla condicionada por la voluntad de los Estados de aceptar costes de soberanía, por su disposición a cumplir decisiones desfavorables y por el equilibrio de poder entre miembros. En contextos de alta politización o de seguridad existencial, los cálculos de poder y las consideraciones nacionales

pueden prevalecer sobre los compromisos institucionales, reduciendo el margen de acción de la organización.

## 2.5 Perspectiva constructivista: normas, identidades y agencia institucional

El constructivismo introduce una dimensión adicional al debate sobre la autonomía de las OI, al enfatizar el papel de las normas, las identidades compartidas y los discursos en la configuración de la política internacional. Desde esta perspectiva, las Organizaciones Internacionales no son “arenas” donde los Estados persiguen intereses dados, sino también “actores” que contribuyen a definir qué intereses son legítimos y qué comportamientos son apropiados. Las OI participan en la socialización de los Estados difundiendo normas, valores y prácticas que pueden transformar gradualmente las preferencias nacionales. En este sentido, la autonomía institucional se entiende menos como independencia absoluta frente a los Estados y más como capacidad para moldear significados, construir marcos normativos y generar expectativas de conducta que influyen en la toma de decisiones nacionales. Por ejemplo, la ONU ha desempeñado un papel central en la recopilación de normas sobre derechos humanos, desarrollo sostenible o responsabilidad de proteger, contribuyendo a establecer estándares que condicionan tanto el discurso político como las políticas internas de los Estados. Incluso cuando la organización no puede imponer coercitivamente sus decisiones, su autoridad normativa puede ejercer presiones de legitimidad y reputación que limitan el margen de acción de los gobiernos. Asimismo, los constructivistas subrayan el papel de la burocracias internacionales como comunidades epistémicas con creencias e intereses propios capaces de influir en la agenda y en el diseño de políticas. Lall (2017) sugiere que la autonomía de las OI está relacionada con la complejidad técnica de sus tareas y con la capacidad de establecer alianzas con actores “por encima y por debajo” ONG o redes transnacionales. En esos contextos los funcionarios internacionales pueden ganar margen de discrecionalidad y convertirse en emprendedores de normas, promoviendo soluciones y marcos de interpretación que no derivan directamente de las preferencias de los Estados más poderosos (Lall, 2017). Sin embargo, el constructivismo también reconoce que la autoridad de las OI es socialmente construida y depende de su credibilidad, legitimidad y coherencia con las expectativas de los miembros. Cuando una organización se percibe como capturada por determinados intereses o alejada de sus mandatos fundacionales, su capacidad de influencia normativa disminuye, lo que pone de nuevo la tensión entre autonomía y control estatal (Lall, 2017).



## 2.6 Debates actuales sobre la autonomía de las Organizaciones Internacionales

Los debates contemporáneos sobre la autonomía de las OI se sitúan en una posición intermedia entre las posturas clásicas del realismo, liberalismo y constructivismo, reconociendo tanto limitaciones estructurales como oportunidades contextuales para una agencia institucional condicionada. La literatura actual converge en que las OI enfrentan restricciones fundamentales derivadas de su dependencia de los Estados miembros en financiación, legitimidad política y capacidades coercitivas, lo que cuestiona su estatus como actores plenamente autónomos en el sistema internacional (Lall, 2017). Las limitaciones estructurales y mecanismos de control estatal, uno de los principales obstáculos es la tensión constante entre intereses nacionales y objetivos comunes. En contextos de alta rivalidad geopolítica, los Estados diseñan mecanismos formales como el veto en el Consejo de Seguridad de la ONU (United Nations, 1945) o reglas de consenso en la OTAN. Estas preservan su soberanía y permiten bloquear decisiones contrarias a sus prioridades estratégicas (Wouters & Ruys, 2005). Casos simbólicos incluyen los vetos rusos en Siria, 16 vetos entre 2011-2013 bloqueando ayuda humanitaria (Security Council Report, 2024; Syrian Network for Human Rights, 2020), y Ucrania, 7 desde 2022, así como vetos estadounidenses en Palestina, paralizando la acción autónoma de la ONU pese al consenso de la Asamblea General (United Nations, 2022a, 2022b). La dependencia financiera agrava esta subordinación: la OMS recibe aproximadamente un 75% de su presupuesto vía contribuciones voluntarias condicionadas, por lo que durante el COVID-19 se prioriza agendas de donantes sobre respuestas globales equitativas (World Health Organization, 2024). Por otro lado, Lall (2017) demuestra que la autonomía política no se garantiza solo por diseño institucional formal, sino por factores relacionales como las alianzas con actores transnacionales, la complejidad técnica de tareas y asimetrías informativas que hace más difícil el monitoreo estatal. En áreas humanitarias y técnicas las OI desarrollan iniciativas propias, como por ejemplo ACNUR ejecutó operaciones en Kosovo de 1999 a 2000, mediante autoridad experta y moral, coordinado con stakeholders sin supervisión constante de Estados. La Comisión Europea actúa como motor regulador en comercio y estándares técnicos, proponiendo políticas vinculantes que los Estados miembros adoptan por eficiencia no por coerción directa. Factores internos y variabilidades contextuales como la profesionalización burocrática, el liderazgo institucional y experiencia acumulada fortalecen esta capacidad: en la OTAN las estructuras de planificación y doctrinas comunes permiten continuidad operativa cuando hay alineación de intereses. Manfield y Pevehouse (2006) muestran efectos transformadores en

democratizaciones donde las OI anclan reformas vía incentivos reputacionales. De esta manera, la autonomía es relativa, contextual y variable: limitada en alta política por poder estatal pero viable en dominios técnicos donde la interdependencia global favorece discrecionalidad burocrática matizando el escepticismo realista sin contradecirlo (Cortell & Peterson, 2021). Este marco analítico proporciona la base para examinar empíricamente la ONU y la OTAN, evaluando cómo se materializa su autonomía frente a presiones estatales en casos concretos como Kosovo o el veto de seguridad (Lall, 2017).

#### Bibliografía:

- Lall, R. (2017). Beyond Institutional Design: Explaining the Performance of International Organizations. *International Organization*, 71(2), 245–280.  
<http://www.jstor.org/stable/44651941>
- Mansfield, E. D., & Pevehouse, J. C. (2006). Democratization and International Organizations. *International Organization*, 60(1), 137–167.  
<http://www.jstor.org/stable/3877870>
- Mayer-Mruwat, E. (1998). UNITED NATIONS: CRITIQUES AND REFORMS. *Journal of Third World Studies*, 15(1), 221–237. <http://www.jstor.org/stable/45197792>
- Mearsheimer, J. J. (2014). The tragedy of great power politics. W.W. Norton & Company. North Atlantic Treaty Organization. (n.d.). NATO Homepage. Retrieved from <https://www.nato.int/>
- Rodriguez, A. (2000). La intervención de la OTAN en Kosovo: un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos ( Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México).  
chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://132.248.9.195/pd2000/278400/278400.pdf
- Snyder, G. H. (2002). Mearsheimer's World-Offensive Realism and the Struggle for Security: A Review Essay. *International Security*, 27(1), 149–173.  
<http://www.jstor.org/stable/3092155>
- United Nations. (1945). Charter of the United Nations.  
<https://www.un.org/en/about-us/un-charter/full-text>
- United Nations. (n.d.). United Nations. Retrieved from <https://www.un.org/>
- Varadarajan, S. (1999). The politics of military intervention: NATO's operations in Yugoslavia. *India International Centre Quarterly*, 26(2), 101–113.  
<http://www.jstor.org/stable/23005662>

- Waltz, Kenneth. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Pub. Co., Reading.
- Wouters, J., & Ruys, T. (2005). Use and Abuse of the Veto Power. In *SECURITY COUNCIL REFORM: A NEW VETO FOR A NEW CENTURY?* (pp. 9–18). Egmont Institute.
- Oxfam. (2024). *UN Security Council casts nearly all vetoes last decade on Syria, Palestine and Ukraine*.  
<https://www.oxfam.org/en/press-releases/un-security-council-casts-nearly-all-vetoes-last-decade-syria-palestine-and-ukraine>
- Security Council Report. (2024). *The veto*.  
<https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php>
- SNHR. (2020). *Russia and China's arbitrary veto use 16 times contributed to killing nearly a quarter of a million Syrians*. <https://snhr.org/blog/2020/07/17/55263/>
- United Nations. (n.d.). *List of vetoed resolutions*.  
[https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_vetoed\\_United\\_Nations\\_Security\\_Council\\_resolutions](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_vetoed_United_Nations_Security_Council_resolutions)
- Wikipedia. (2025). *Vetoed UNSC resolutions on Syria*.  
[https://en.wikipedia.org/wiki/Vetoed\\_United\\_Nations\\_Security\\_Council\\_resolutions\\_on\\_Syria](https://en.wikipedia.org/wiki/Vetoed_United_Nations_Security_Council_resolutions_on_Syria)
- Al Jazeera. (2025, 4 de junio). *US vetoes UNSC ceasefire resolution as death, starvation consume Gaza*.  
<https://www.aljazeera.com/news/2025/6/4/us-vetoes-unsc-ceasefire-resolution-as-death-starvation-consume-gaza>
- Egan, R. (2025, 29 de octubre). *WHO too reliant on funding from donor organizations, paper argues*. CIDRAP.  
<https://www.cidrap.umn.edu/public-health/who-too-reliant-funding-donor-organizations-paper-argues>
- Iwunna, O., et al. (2023). Flexibly funding WHO? An analysis of its donors' voluntary contributions. *BMJ Global Health*, 8(4), Article e011232.  
<https://doi.org/10.1136/bmjgh-2023-011232>
- Maani, N., et al. (2025). Who funds the WHO Foundation? A transparency analysis. *BMJ Global Health*. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12306262/>

- World Health Organization. (2024). *How WHO is funded*.  
<https://www.who.int/about/funding>
- World Health Organization. (2025). *Financing and implementation of the Programme budget 2024-2025* (EB158/32).
- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules for the world: International organizations in global politics*. Cornell University Press.  
<https://doi.org/10.7591/9780801459730>
- Cortell, A. P., & Peterson, L. A. (2021). Autonomy and international organisations. *International Affairs*, 97(6), 1973–1993. <https://doi.org/10.1093/ia/iab167>
- [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB158/B158\\_32-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB158/B158_32-en.pdf)
- <http://www.jstor.org/stable/resrep06699.5>
- <https://dash.harvard.edu/server/api/core/bitstreams/c33508f1-f1a4-4850-80be-f18cdd598a5d/content>
- [http://slantchev.ucsd.edu/courses/ps240/03%20Anarchy,%20Hierarchy,%20and%20Sovereignty/Waltz%20-%20Theory%20of%20International%20Politics%20\(Ch%205-8\).pdf](http://slantchev.ucsd.edu/courses/ps240/03%20Anarchy,%20Hierarchy,%20and%20Sovereignty/Waltz%20-%20Theory%20of%20International%20Politics%20(Ch%205-8).pdf)
- [https://en.wikipedia.org/wiki/Theory\\_of\\_International\\_Politics](https://en.wikipedia.org/wiki/Theory_of_International_Politics)
- <https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2018/11/Waever-Waltzs-Theory-of-Theory.pdf>
- [https://adambrown.info/p/notes/waltz\\_theory\\_of\\_international\\_politics](https://adambrown.info/p/notes/waltz_theory_of_international_politics)