

# Breves consideraciones acerca del concepto de actor no estatal en las relaciones internacionales

LUIS V. PÉREZ GIL<sup>1</sup>  
Universidad de La Laguna

Cualquier estudio acerca del concepto de *actor internacional* debe iniciarse haciendo referencia al Estado. Esta ha sido la posición de los teóricos de la escuela realista desde sus inicios y, por oposición, de la misma terminología empleada por la mayoría de los estudiosos de las relaciones internacionales para referirse al tema que nos ocupa: *actor no estatal*. En la doctrina realista, el Estado siempre ha sido contemplado como el actor privilegiado y casi único de las relaciones internacionales, planteamiento concordante con una concepción clásica del Derecho internacional acerca de la personalidad jurídica internacional<sup>2</sup>. Sin embargo, desde los años setenta, los teóricos del enfoque transnacionalista en su análisis del concepto de actor otorgan al Estado un papel más reducido en el sistema internacional que la escuela realista<sup>3</sup>. En este punto se inserta la discusión acerca del doble fenómeno de crisis y consolidación del Estado en el sistema global de finales del siglo XX. Sin duda, el proceso de descolonización primero, y la desaparición del Imperio soviético en los años noventa con todas sus secuelas después, han llevado a una explosión en el número de los actores estatales del sistema internacional —en la actualidad 185 Estados forman parte de las Naciones Unidas (ONU), frente a los 51 fundadores de la Organización en 1945—. Este hecho ejemplifica más que ningún otro

la continuidad del deseo de los grupos de constituirse en Estado en el sistema internacional contemporáneo, sea cual sea su tamaño o su status anterior. Por contra, la *supuesta crisis del Estado como organización política* se encontraría asociada a los retos que le han estado planteando los actores no estatales del sistema internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial, especialmente por el desarrollo del *proceso de organización internacional* y de la *globalización* de las relaciones económicas internacionales. En todo caso, como afirma MERLE, negar la existencia de los Estados o su influencia en las relaciones internacionales «equivale a negar la evidencia»<sup>4</sup>.

Para estudiar el fenómeno de los actores no estatales debemos partir de un concepto y del análisis de sus elementos. Esta operación nos permitirá delimitar la noción de actor de las relaciones internacionales, excluyendo fenómenos, que aunque relevantes desde un punto de vista internacional, no ostentan tal condición y, por tanto, carecen de los atributos que le son propios. Siguiendo a MERLE, por actor hay que entender «toda autoridad, todo organismo, todo grupo e, incluso, en el caso límite, toda persona capaz de “desempeñar una función” en el campo social; en nuestro caso concreto, en la escena internacional.»<sup>5</sup> *Desempeñar una función* signifi-

<sup>1</sup> En su condición de Profesor visitante del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile el autor participó en las «Jornadas sobre actores no estatales en las relaciones internacionales» celebradas en el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile los días 23 y 24 de octubre de 1998. Estas «Consideraciones» representan una breve síntesis de aquella intervención.

<sup>2</sup> MORGENTHAU: *La lucha por el poder y la paz*. Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 1963 (trad. de *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*, A. Knopf, Nueva York, 1960), esp. págs. 14-29.

<sup>3</sup> MANSBACH y VÁSQUEZ: *In Search of Theory: A new Paradigm for Global Politics*. Columbia U.P. Nueva York, 1981.

<sup>4</sup> *Sociología de las relaciones internacionales*. Alianza Ed. (2ª ed. ampl. y rev.). Madrid, 1991, (trad. de *Sociologie des relations internationales*, Jurisprudence Dalloz (4ª ed.), París, 1988), pág. 345.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pág. 341.

<sup>6</sup> RUSSETT y STARR: *World Politics. The Menu for Choice*. Freeman and Co. (5ª ed.). Nueva York, 1996, pág. 64-65.

<sup>7</sup> A pesar de que este año se celebra el cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, mantiene toda su vigencia la afirmación de SCHWARZENBERGER, en su clásico *La Política del Poder*, «el individuo como tal — la base última de la comunidad y de la vida en sociedad — cuenta poco en la sociedad internacional.» (F.C.E. México, 1960 (trad. de *Power Politics. A Study of International Society*. Stevens and Sons Ltd. Londres, 1951), pág. 127).

<sup>8</sup> MARINO MENÉNDEZ: *Derecho Internacional Público*. Ed. Trotta. Madrid, 1993, págs. 74-76.

<sup>9</sup> *Nonstate Actor in International Politics*. Westview Press. Boulder, 1984, pág. 20.

<sup>10</sup> En este punto, todo en general DIEZ DE VELASCO: *Organizaciones Internacionales*. Tecnos (10ª ed.). Madrid, 1997.

ca, en última instancia, la capacidad del actor para ejercer influencia en el sistema internacional con la finalidad de obtener unos objetivos que le son propios. A estos requisitos añaden otros autores el de cierto grado de autonomía o libertad a la hora de tomar decisiones aunque, indudablemente, se encuentra comprendido en la expresión de MERLE comentada<sup>6</sup>.

Si analizamos la cuestión desde la perspectiva jurídica concluimos que sólo tienen personalidad jurídica internacional con carácter *originario* los Estados. Pero, como afirmó el TIJ en su *Dictamen sobre reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas* de 1949, «los sujetos de Derecho de un sistema jurídico no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza o a la extensión de sus derechos; y su naturaleza depende de las necesidades de la comunidad.», constatando así que la condición de sujeto del ordenamiento internacional está ligada a la evolución misma de la sociedad internacional. Con este dictamen el Tribunal confirmó, por extensión y con carácter general, la personalidad jurídica de las organizaciones internacionales que, dotadas de autonomía y capacidad de obrar propias, son creadas por la voluntad de los Estados. Más adelante, el ordenamiento jurídico internacional reconoce personalidad jurídica al individuo, pero con limitaciones<sup>7</sup>, a los pueblos en ciertos supuestos y, muy discutiblemente, a la humanidad —según establecen los arts. 136 y 137 de la Convención de Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982—; pero unos y otros reciben la atribución de la subjetividad internacional con un alcance determinado y *a través de instrumentos jurídicos internacionales*<sup>8</sup>. Así, hablamos de sujetos de Derecho internacional dotados de personalidad jurídica *derivada*. Con todo, es posible afirmar que no existe ninguna norma en Derecho internacional general que establezca un *numerus clausus* en la categoría de sujetos dentro del sistema internacional.

De todas formas, la perspectiva iusinternacionalista se nos queda corta para analizar uno de los aspectos más

importantes de las relaciones internacionales del siglo XX, tal es la condición de actor no estatal. La doctrina internacionalista es pacífica en el sentido de que existen otros actores de las relaciones internacionales más allá de los Estados y de las organizaciones internacionales, dotados de autonomía respecto de éstos y con influencia real en el medio en que se desenvuelven. El problema, no obstante, radica en determinar o acotar qué entes integran esa categoría que denominamos *actores no estatales* de las relaciones internacionales. Con criterio restrictivo, TAYLOR define a los actores no estatales como «transnacionales formalmente organizadas», centrándose en aquellos actores más importantes y permanentes<sup>9</sup>. En este sentido, como decíamos antes, las organizaciones internacionales (intergubernamentales y supranacionales) se constituyeron en los primeros actores no estatales del sistema internacional y su influencia actual en el mismo no necesita mayores comentarios por obvia.<sup>10</sup>

Inmerso en el proceso de organización internacional, el fenómeno de la solidaridad privada internacional, que se inició a finales del siglo pasado, ha otorgado a las organizaciones no gubernamentales (ONG) la condición de actor no estatal —recordemos, autonomía e influencia en el sistema internacional—. En efecto, a pesar de las cortapisas que han puesto y ponen los teóricos del Estado a este tipo de sujetos en el sistema internacional, no hay duda de que se trata de uno de los fenómenos más característicos de la sociedad internacional de fin del siglo XX —134 ONG en 1905 y 4.600 en 1990—. Por otro lado, las empresas multinacionales se han constituido en otro de los fenómenos característicos del sistema internacional de posguerra. Con datos estadísticos en la mano resulta claro que las sociedades multinacionales ejercen una influencia decisiva en el medio internacional: 56 Estados y 44 empresas forman el *ranking* de las cien unidades productivas más importantes del mundo. En este sentido, BARBÉ cita ejemplos importantes de la capacidad de influencia —desestabilizadora generalmente— que han ejer-

cido y ejercen las sociedades multinacionales en pugna con actores primarios – los Estados – del sistema internacional<sup>11</sup>.

La enorme capacidad de influencia alcanzada por los actores no estatales en las relaciones internacionales actuales se constata prontamente atendiendo al sistema de seguridad global de la posguerra fría. En efecto, como ya señalamos en otra ocasión, «en un mundo donde las fuerzas no nacionales ejercen un poder cada vez mayor, no es posible lograr o mantener la paz sin el concurso de las organizaciones internacionales regionales, en particular las de naturaleza defensiva, las organizaciones no gubernamentales, las empresas multinacionales y otros actores de la comunidad internacional.»<sup>12</sup>

En fin, reteniendo los dos elementos que la doctrina estima como esenciales para otorgar la condición de actor de las relaciones internacionales, es decir, autonomía e influencia en el sistema internacional, debemos afirmar que no todo ente que desarrolla una actividad en la que se integre un elemento o aspecto internacional ostenta la condición de actor no estatal de las relaciones internacionales.

El aceptar esto nos llevaría a considerar como actores no estatales a un grupo de turistas que se desplaza a Kenia para disfrutar de un safari, o a un grupo de inmigrantes que cruza legal o ilegalmente las fronteras de un Estado. Aunque ambos supuestos fácticos tienen repercusiones para determinados actores primarios del sistema internacional –en un caso, ingreso de divisas de los visitantes, y en el otro, problemas de seguridad de las fronteras por la inmigración ilegal o socioeconómicos si es legal–, y reconozcamos cierta influencia de estos fenómenos en el sistema internacional, en particular en el caso de los movimientos migratorios –considerados como uno de los riesgos a los que tendrá que hacer frente el sistema de seguridad global de la posguerra fría–, no cabe duda que carecen del elemento de la autonomía. En efecto, para poder actuar de forma autónoma los hipotéticos actores no estatales deben estar dotados de conciencia de grupo y de organización mínima a la que se puedan atribuir las decisiones colectivas. Al carecer de estos elementos, tendremos un fenómeno de relevancia internacional –la que sea–, pero no un actor no estatal de las relaciones internacionales.

<sup>11</sup> *Relaciones Internacionales*. Tecnos. Madrid, 1995, págs. 120-122 y 190-197; también KEOHANE y NYE: «Realism and complex interdependence», *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Little Brown. Boston, 1977, págs. 23-37.

<sup>12</sup> PÉREZ GIL: «Hacia un nuevo sistema de seguridad global», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna* núm. 14, 1997, págs. 219-240, en concreto págs. 221-222.

### 1. LOS CONCEPTOS BÁSICOS DE LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

1. Concepto y origen de las relaciones internacionales.
2. Regimen jurídico.
3. Tipos de actores.

¿Qué debe ser una teoría de las relaciones internacionales? ¿qué debe incluir? ¿cómo se relaciona con otras ciencias? ¿cómo se relaciona con otras ciencias? ¿cómo se relaciona con otras ciencias? ¿cómo se relaciona con otras ciencias?

En primer lugar, la teoría de las relaciones internacionales debe ser una teoría que permita explicar y comprender el comportamiento de los actores internacionales. En segundo lugar, debe ser una teoría que permita predecir el comportamiento de los actores internacionales. En tercer lugar, debe ser una teoría que permita evaluar el comportamiento de los actores internacionales. En cuarto lugar, debe ser una teoría que permita mejorar el comportamiento de los actores internacionales.