

**Juan Díaz Ligarda**

*Consejero en el Servicio Diplomático de la República del Perú. Bachiller en Ciencias Políticas e Historia por la Universidad de California – Los Ángeles (UCLA); magíster en Estudios Latinoamericanos con especialización en Ciencias Políticas e Historia por la Universidad de California – Los Ángeles (UCLA).  
Correo electrónico: jdiaz@ree.gob.pe*

## El uso de actores no estatales por parte de los Estados y sus implicancias para la política exterior peruana

The State's use of nonstate actors, and its implications for the peruvian for foreign policy

### RESUMEN

Desde hace algunas décadas, las relaciones internacionales han experimentado desafíos provenientes de actores no estatales (organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, empresas multinacionales o grupos terroristas), los cuales han logrado mermar el dominio tradicional de los Estados en los asuntos internacionales. A diferencia de los Estados-nación, estos nuevos actores no están sujetos a los mismos parámetros ni limitaciones que los Estados, lo cual los ha dotado de un margen más amplio para desenvolverse y promover sus intereses en el ámbito internacional e incluso al interior de las sociedades de los Estados. La ausencia de estas restricciones, sumado a sus crecientes capacidades y recursos,

**Palabras clave:** soberanía, Estados nación, Estados, sistema de Westfalia, relaciones internacionales, actores no estatales, organizaciones no gubernamentales, ONG, globalización.

ha permitido que muchos de estos actores no estatales adquieran un importante grado de poder para influir en la política interna de los Estados. Esto, a su vez, los ha convertido en herramientas de otros Estados, que han logrado eludir el concepto de la no-intervención a través de estos actores.

## ABSTRACT

For some decades, international relations have experienced challenges from non-state actors (non-governmental organizations, international organizations, multinational companies or terrorist groups), which have succeeded in undermining the traditional dominance of States in international affairs. Unlike the nation-states, these new actors are not subject to the same parameters or limitations as the states, which has provided them with a broader margin to develop and promote their interests in the international arena and even within the state companies. The absence of these restrictions, added to their growing capacities and resources, has allowed many of these non-state actors to acquire a significant degree of power to influence the internal politics of States. This, in turn, has turned them into tools of other States, which have managed to circumvent the concept of non-intervention through these actors.

**Keywords:** sovereignty, nation states, states, Westphalian system, international relations, non-state actors, non-governmental organizations, NGOs, globalization.

## 1. Introducción

Desde hace algunas décadas, las relaciones internacionales tradicionales —es decir, aquellas referidas a la interacción entre Estados-nación— han experimentado desafíos provenientes de nuevos actores que, gracias a su creciente poder y recursos económicos, así como a los cambios producidos por la globalización y nuevas tecnologías, han logrado mermar el dominio tradicional de los Estados en los asuntos internacionales y, con ello, alterar la manera en que estos interactúan.

Estos nuevos actores son diversos e incluyen organizaciones no gubernamentales (ONGs), organismos internacionales, empresas multinacionales y hasta grupos terroristas. Sin embargo, a diferencia de los Estados-nación, todos estos se caracterizan por ser actores no estatales que no están sujetos a los mismos parámetros ni limitaciones que los Estados, lo cual los ha dotado de un margen más amplio para desenvolverse y promover sus intereses —políticos, económicos o ideológicos— en el ámbito internacional e incluso al interior de las sociedades de los Estados.

La ausencia de estas restricciones, sumado a sus crecientes capacidades y recursos, ha permitido que muchos de estos actores no estatales adquieran un importante grado de poder para influir en la política interna de los Estados, que anteriormente era un espacio reservado para los gobiernos nacionales, al ser estos los únicos con la capacidad para gobernar y administrar su propio territorio sin injerencia de ningún actor externo. Esto, a su vez, ha convertido a los actores no estatales en herramientas valiosas para la política exterior de Estados más poderosos que han logrado eludir el concepto de la no-intervención a través de estos actores.

La presencia y participación de actores no estatales en diversos temas internos —como medio ambiente, derechos humanos, corrupción, entre muchos otros— así como su uso por parte de otros Estados, ha chocado con el concepto de la “soberanía de los Estados”, que es considerado uno de los pilares de las relaciones internacionales. Esto presenta un enorme desafío para el sistema internacional contemporáneo y, en particular, para los Estados medianos y pequeños, que no siempre cuentan con los recursos o capacidades suficientes para preservar su soberanía ante estos retos.

El presente artículo analiza, precisamente, el impacto de los actores no estatales en las relaciones internacionales —particularmente en lo que se refiere a la soberanía de los Estados— así como las implicancias para la política exterior peruana, la cual tiene la tarea de defender nuestros intereses nacionales en un ámbito cada vez más complejo, en donde el concepto tradicional de “soberanía” es desafiado cada vez más.

## 2. La evolución del sistema de Westfalia y el auge de los actores no estatales en las relaciones internacionales contemporáneas

Los actores no estatales tienen una larga historia que precede, incluso, la de los propios Estados-nación; entidades como la Orden de San Juan o la Liga Hanseática, por poner solo algunos ejemplos, ya tenían siglos de existencia cuando los primeros Estados-nación aparecieron (Davies, 2014). Sin embargo, estos eran principalmente órdenes religiosos, organizaciones benéficas o gremios de comerciantes con una influencia limitada por lo que no eran necesariamente protagonistas en las relaciones internacionales de la época. Los Estados, por su parte, adquirieron protagonismo a partir de 1648, luego de la suscripción de los tratados de Osnabruck y Munster. Dichos acuerdos son considerados un “parteaguas” en la evolución de las relaciones internacionales, no sólo porque marcaron el final de la Guerra de los Ochenta Años y la Guerra de los Treinta Años en Europa, sino también porque contribuyeron con el establecimiento de un nuevo orden en el continente —al definir algunas de las fronteras que estaban en disputa— y sentaron las bases para la creación de los Estados-nación modernos que contribuyó, a su vez, con el desarrollo de la diplomacia moderna.

El denominado sistema de Westfalia otorgó ciertas protecciones a los Estados, en particular la inviolabilidad de su territorio y soberanía nacional. Esta última, precisamente, guarda algunos elementos importantes para el funcionamiento interno de los Estados, así como para su proyección internacional. En cuanto a su funcionamiento interno, la soberanía otorga al Estado el uso legítimo de la fuerza al interior de su territorio; es decir, los Estados, a través de sus respectivos gobiernos nacionales, tienen el derecho exclusivo y la capacidad de emplear la fuerza dentro de su territorio para mantener el orden (Weber, 1970). Con relación a su proyección internacional, los Estados tienen la obligación de reconocer y respetar la autoridad suprema de los demás Estados del sistema internacional, de tal modo que no tienen derechos legítimos para actuar dentro del territorio de otro Estado. En otras palabras, para el sistema de Westfalia, los Estados son “entidades políticas territoriales cuyos gobernantes no reconocen iguales en casa, ni superiores en el extranjero” (Brown, 2002). El sistema de Westfalia no es perfecto, pero uno de sus grandes logros fue nivelar las condiciones entre Estados al dotarlos de una igualdad jurídica en el ámbito internacional, sin importar las capacidades reales de cada uno.

EL USO DE ACTORES NO ESTATALES POR PARTE DE LOS ESTADOS Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

THE STATE'S USE OF NONSTATE ACTORS, AND ITS IMPLICATIONS FOR THE PERUVIAN FOREIGN POLICY

Este sistema continuó sin mayores alteraciones significativas hasta mediados del siglo XIX y la aparición de los primeros organismos internacionales. Aunque estos no son considerados propiamente como actores no estatales, es importante mencionarlos porque su incorporación dentro de las relaciones internacionales es una clara señal de un mundo cada vez más complejo. Precisamente, los primeros organismos internacionales fueron creados con el objetivo de afrontar los nuevos desafíos generados por la industrialización y los cambios tecnológicos; es así, por ejemplo, que se establecen organismos como la Unión Internacional de Telecomunicaciones —fundada en 1865 y aún en existencia— con el propósito de diseñar estándares internacionales para el uso de los telégrafos. Posteriormente, en el siglo XX, luego de las dos devastadoras guerras mundiales, aparecieron organizaciones internacionales más generales, como la Sociedad de las Naciones (1919) y la Organización de las Naciones Unidas (1945), con el objetivo de establecer un foro de diálogo permanente entre los Estados y así mantener la paz en el mundo.

El fin de la Segunda Guerra Mundial y el inicio de la Guerra Fría marcó una nueva etapa en la evolución de las relaciones internacionales, que incluyó la proliferación de actores no estatales, en particular de ONG, cuyo número aumentó de aproximadamente 1000 en la década de 1950, a casi 5000 a finales de la década de 1980 (Risse-Kappen, 1999). La crisis económica de la década de 1980, sumado a la aparición de nuevos Estados que anteriormente pertenecían al bloque soviético, abrieron nuevos espacios para que ONG puedan tener mayor presencia, brindando apoyo y asesoramiento a los gobiernos de estos países con el propósito de mejorar su desarrollo en distintas áreas socioeconómicas. ONG como Oxfam y Grameen Bank son claros ejemplos de este enfoque, que lograron un grado de éxito en sus objetivos al mejorar las condiciones de vida de miles de personas y ampliar las oportunidades económicas para grupos tradicionalmente desfavorecidos, como las mujeres y los pobres (Korten, 1990). Es del caso señalar que este modelo se diferenció de los esfuerzos que predominaron durante la década de 1970, los cuales se basaban en la canalización de fondos a los Estados con el propósito de promover diversos programas destinados a abordar las “necesidades básicas” de los más pobres, pero que no eran sostenibles sin un flujo constante de fondos. Sin embargo, en ambos casos, una característica que se mantuvo constante fue el enfoque positivista y economicista que buscaba elevar la calidad de vida de las personas en base a criterios objetivos y cuantificables.

El éxito de estas ONG inspiró la creación de nuevas organizaciones en los años siguientes financiados por diversas asociaciones filantrópicas,

empresas multinacionales u organismos internacionales que buscaron replicar el éxito de sus antecesores en otros ámbitos. A diferencia de las anteriores, esta nueva generación de ONG se enfocó mucho más en marcar la agenda pública en temas sociales y políticos; en ese sentido, algunas promovieron la creación de redes internacionales de cooperación, mientras que otras dirigieron sus esfuerzos a cambiar normas en uno u otro ámbito. Asimismo, movimientos sociales internacionales fueron creados con el objetivo de impulsar temas de carácter sociopolítico, mientras que grupos transnacionales de científicos contribuyeron a una creciente conciencia mundial sobre diversos problemas, como el medio ambiente y el calentamiento global, por poner algunos ejemplos.

Las redes temáticas creadas entre diversas organizaciones de actores no estatales persiguieron su propia agenda, independientemente y, a veces, incluso en contra de las políticas declaradas de algunos gobiernos nacionales. Estas redes temáticas transnacionales tuvieron —y continúan teniendo— un gran impacto en la difusión mundial de valores, normas e ideas en áreas temáticas tan diversas como los derechos humanos, la seguridad internacional o el medio ambiente mundial. Sin embargo, tal como sostienen diversos académicos, no hay razón para suponer que las causas que estos grupos promueven siempre son "buenas" para todas las sociedades (Risse-Kappen, 1999).

Como se ha mencionado, a diferencia de las ONGs enfocadas en temas de desarrollo, esta nueva generación se concentró más en aspectos sociales que de desarrollo (Hyden 1991: 135); es así que, temas como derechos civiles, libertad de prensa, educación, derechos reproductivos y asuntos de género, entre otros, empezaron a adquirir mayor importancia para las ONG. Sin embargo, estas áreas, por su propia naturaleza, forman parte del debate colectivo que se lleva a cabo al interior de cada sociedad, toda vez que su tratamiento está influenciado por aspectos ideológicos, religiosos, culturales o históricos. Por lo tanto, idealmente, estos debates deberían estar libres de cualquier interferencia externa, respetando el concepto de soberanía nacional establecido por el sistema de Westfalia.

No obstante, al no estar sujetos a las mismas restricciones que los Estados y gracias a sus recursos económicos, los actores no estatales han logrado ser más activos en estas áreas y, en consecuencia, han logrado adquirir un mayor grado de influencia en los debates internos. Este mayor margen de acción no ha pasado desapercibido por algunos Estados, los cuales detectaron una oportunidad para expandir su propia influencia en los asuntos internos de terceros a través de actores no estatales.

EL USO DE ACTORES NO ESTATALES POR PARTE DE LOS ESTADOS Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

THE STATE'S USE OF NONSTATE ACTORS, AND ITS IMPLICATIONS FOR THE PERUVIAN FOREIGN POLICY

### 3. Actores no-estatales como herramientas de política exterior de algunos Estados

Un aspecto que se debe resaltar y que debe ser materia de reflexión — cuando no de reforma— es el uso de actores no estatales por parte de los Estados para influenciar los asuntos internos de otros Estados y, con ello, eludir el principio de la no-injerencia establecido en el sistema de Westfalia.

Gracias, precisamente, al mayor margen de acción de los actores no estatales, las potencias mundiales entendieron rápidamente que, a través de financiamiento, estos podían ser utilizados como mecanismos para promover sus intereses en otras sociedades e influir en los asuntos internos de otros Estados. Es así que se observa la creación de ONG patrocinadas por Estados, denominadas GONGO (Governmentally Organized Non-Governmental Organizations), MANGO (Manipulated Non-Governmental Organizations) o incluso GRINGO (Governmentally Regulated and Initiated Non-Governmental Organizations) (Higgott *et al.*, 2003), que toman distintas formas y no se limitan a la estructura tradicional de una ONG. Muy por el contrario, dichas entidades pueden incluir medios de comunicación, *think tanks* o asociaciones civiles enfocadas en temas puntuales de carácter social. Estas entidades, como se puede apreciar por sus designaciones, no son completamente independientes de los Estados. Al estar financiados por los propios Estados a menudo trabajan en sintonía con muchos de los objetivos de su política exterior. Como mínimo, no pueden tener objetivos que vayan directamente en contra de dichos objetivos.

En los Estados con las capacidades económicas y políticas para emplear esta táctica, la utilización de actores no estatales es una herramienta conveniente para su política exterior, toda vez que les permite evadir uno de los pilares de las relaciones internacionales contemporáneas. Hoy en día, a través de ONG financiadas por sus agencias de cooperación, algunos Estados han adquirido una creciente habilidad para influenciar el debate de temas que, anteriormente, eran del ámbito exclusivo de cada sociedad. No es coincidencia que, en la actualidad, los presupuestos de las agencias de cooperación de algunos Estados, en particular aquellos del mundo desarrollado, representan un porcentaje cada vez más importante de su presupuesto total para su política exterior.

Sin embargo, para países con capacidades menores o sin los recursos suficientes para replicar los mismos métodos esto ha significado una erosión mayor de su soberanía, no sólo frente a los propios actores no estatales, sino también, frente a Estados más grandes, lo cual puede representar una

amenaza directa para su supervivencia (Stiles, 2003). Los gobiernos de los Estados medianos y pequeños han visto cómo una parte de su autoridad y soberanía han sido atacadas, a veces de manera sutil. Aunque no todos los actores no estatales actúan de la misma manera el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 del Banco Mundial destacó que, por más loables que sean sus objetivos, ONG a menudo juegan un papel desestabilizador para el desarrollo de programas estatales efectivos.

Esto representa un enorme reto para países pequeños o en vías de desarrollo, que a menudo están obligados a aceptar la presencia de ONG en sus territorios, pero que no necesariamente cuentan con los recursos necesarios para regular su conducta o se encuentran severamente limitados en su rango de acción. En algunos casos extremos, Estados han optado por expulsar ONG de sus territorios, aunque estas acciones son severamente criticadas por entidades internacionales como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH), toda vez que puede abrir la puerta a posibles abusos por parte de gobiernos autoritarios. Sin embargo, las actividades de algunas ONG en el mundo han sido materia de controversia debido a su participación casi directa en asuntos políticos internos de los países, ya sea a través de la organización de manifestaciones a favor o en contra de un tema puntual, difusión de material político o apoyo a ciertas agrupaciones políticas.

Al no tener las herramientas necesarias para preservar su soberanía, el resultado final es un campo desigual en donde los Estados más poderosos pueden emplear actores no estatales para influenciar el debate e incluso afectar el resultado del mismo, sin que el Estado afectado pueda responder de manera adecuada.

## 4. Conclusiones y recomendaciones

Actores no estatales como ONG, organizaciones filantrópicas y empresas multinacionales cumplen un papel importante en las relaciones internacionales contemporáneas y mantienen un enorme potencial para ser elementos positivos en la lucha por un desarrollo sostenible, equitativo y justo en el mundo. Asimismo, su creciente importancia a nivel internacional hace casi imposible mantenerlos alejados de los asuntos que conciernen a nuestro planeta, más aún en el actual mundo globalizado en el que vivimos.

Al mismo tiempo, no podemos perder de vista la importancia del sistema de Westfalia para la supervivencia de los Estados, particularmente para aquellos en vías de desarrollo. El Perú, como una potencia media con una

EL USO DE ACTORES NO ESTATALES POR PARTE DE LOS ESTADOS Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

THE STATE'S USE OF NONSTATE ACTORS, AND ITS IMPLICATIONS FOR THE PERUVIAN FOREIGN POLICY



proyección regional, se ha beneficiado del sistema de Westfalia gracias a la estabilidad que ha brindado a las relaciones internacionales y la protección que ha dotado a través del concepto de “soberanía nacional”, particularmente en lo referido al principio de la no-intervención de terceros en los asuntos internos de un Estado.

Sin embargo, la creciente participación y protagonismo de actores no estatales en las relaciones internacionales contemporáneas ha erosionado la soberanía de los Estados, toda vez que un importante abanico de temas, que anteriormente recaían de manera exclusiva dentro del ámbito de competencias de los gobiernos nacionales —como derechos civiles, derechos humanos, asuntos sociales, medio ambiente y otros—, ahora son tratados en otros ámbitos (multilaterales o supranacionales) o incluyen la intervención directa de los ya mencionados actores no estatales. Asimismo, el uso de actores no estatales por parte de las potencias, para intervenir en asuntos que tradicionalmente han pertenecido al ámbito interno de terceros países, ha contribuido a disminuir aún más la soberanía nacional de los Estados, particularmente de los medianos y pequeños, que no cuentan con los mismos recursos que las potencias y, por ende, no pueden competir bajo las mismas condiciones. Esto ha afectado la capacidad para que los Estados puedan alcanzar el desarrollo a su manera, respetando sus particularidades históricas o culturales.

Ante este nuevo escenario, resulta imprescindible que la política exterior peruana adopte una posición firme que exija la actualización del sistema de Westfalia para que regule adecuadamente el accionar de los actores no estatales —principalmente organizaciones no-gubernamentales, entidades filantrópicas y empresas multinacionales— en los asuntos internos de los Estados. Esto podría incluir una mayor transparencia y limitaciones en cuanto al financiamiento externo que reciben diversas entidades que operan al interior de los Estados y que se dedican a actividades con fines políticos.

Nuestra posición debe ser clara en cuanto a la definición de los derechos humanos, la cual debe estar vinculada con mejorar las condiciones de vida de las personas, sin que choque o entre en conflicto con las costumbres de cada sociedad. En ese sentido, nuestro país debería promover un retorno a la filosofía positivista de las décadas anteriores, que priorice temas de desarrollo que siguen siendo un área fértil y de enorme importancia pero que, por lo general, se mantienen alejados de cuestiones ideológicas o asuntos sociales que a menudo son materia de debates políticos internos. Entre las áreas que se podrían priorizar estarían saneamiento, agricultura, corrupción y salud, por poner sólo algunos ejemplos. De esta manera, se preservaría el papel protagónico de los actores no estatales en el ámbito

internacional, sin que sus actividades afecten la soberanía nacional de los Estados que, por siglos, ha brindado estabilidad y que sigue siendo la principal garantía para la supervivencia de las naciones.

## REFERENCIAS

- Baumann, R. & Stengel, F. Foreign policy analysis, globalization and non-state actors: state-centric after all? *Journal of International Relations and Development* (2014) 17, 489-521.
- Bäckstrand, K., Kuyper, J., Linnér, B. & Lövbrand, E. (2017). Non-State Actors in Global Climate Governance: From Copenhagen to Paris and Beyond. *Environmental Politics*, 26(4), 561-579.
- Bianchi, A. (Ed.). (2009). *Non-State Actors and International Law*. Ashgate Publishing Limited.
- d'Aspremont, J. (2011). Non- state Actors in International Law: Oscillating Between Concepts and Dynamics. En J. d'Aspremont (ed.), *Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on Non- state Actors in International Law* (pp. 1– 21). Routledge.
- Davies, T. (2014). *NGOs: A New History of Transnational Civil Society*. Oxford University Press.
- Higgott, R., Underhill, G., & Bieler, A. (Eds.). (2000). *Non-State actors and Authority in the Global System*. Routledge.
- Holmes, A. & Rofer, J. (Eds.). (2016). *Global Diplomacy: Theories, Types, and Models*. Westview Press.
- Josselin, D. & Wallace, W. (Eds.). (2001). *Non-State Actors in World Politics*. Palgrave.
- Kleinlein, T. (2011). Non-State Actors From an International Constitutionalist Perspective, Participation Matters! En J. d'Aspremont, *Participants in the International Legal System: Multiple Perspectives on Non- State Actors in International Law* (pp. 41– 53). Routledge.
- Lüdert, J. (2023). *Non-State Actors at the United Nations: Contesting Sovereignty*. Routledge.
- Langhorn, R. The Diplomacy of Non-State Actors. *Diplomacy @ Statecraft* (2005) 16:2, 331-339.

EL USO DE ACTORES NO ESTATALES POR PARTE DE LOS ESTADOS Y SUS IMPLICANCIAS PARA LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA

THE STATE'S USE OF NONSTATE ACTORS, AND ITS IMPLICATIONS FOR THE PERUVIAN FOREIGN POLICY

Rana, K. (2011). *21st Century Diplomacy: A Practitioner's Guide*. The Continuum International Publishing Group.

Risse-Kappen, T. (Ed.). (1995). *Bringing transnational relations back in: Non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge University Press.

Recibido: 28/4/2023

Aprobado: 14/6/2023