

Actor internacional

José A. Sotillo

Universidad Complutense de Madrid

En el complejo sistema de interacciones en el que se desarrolla la vida internacional actual, el papel de los actores internacionales es fundamental, definiéndose la sociedad internacional en función del papel que cada actor desempeña en ella.

La sociedad internacional se nos presenta de este modo hoy como el resultado de la acción conjunta de una serie de elementos que la caracterizan, elementos cuyo número ha ido progresando a lo largo del tiempo y que, en la actualidad, principalmente por el desarrollo de las comunicaciones y por los avances científicos, hacen que la vida internacional tenga un alcance mundial. Así pues, el papel de los actores internacionales adquiere toda su relevancia en la sociedad internacional, tanto por la cantidad como por las interacciones que conlleva, desbordando de este modo el marco «occidental» en el que hasta ahora se habían desarrollado. Este proceso de globalización, en el que intervienen decisivamente los progresos tecnológicos, es un aspecto básico de las relaciones internacionales en el mundo actual; vivimos, pues, en un mundo interdependiente.

La característica fundamental de esta sociedad internacional es la ausencia de un poder político centralizado, rasgo que la diferencia de las sociedades nacionales, aunque este papel trate de ser asumido por las grandes potencias.

En este contexto de la sociedad internacional actual, de ámbito mundial, podemos definir al actor internacional como aquella entidad cuyo comportamiento o acción incide en la vida internacional. Dicha definición, que necesariamente ha de ser genérica, engloba a distintos tipos de actores: desde los representantes de las dos superpotencias que se reúnen para tratar sobre el desarme hasta los participantes en unos Juegos Olímpicos, los miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los secuestradores de un avión en un vuelo internacional, etc. Como se ve, la pluralidad de sujetos es muy variada, y es característica general que la acción que realicen traspase las fronteras nacionales, es decir, vienen definidos por su transnacionalidad, y su importancia como actores depende de la mayor o menor influencia que ejerzan en la esfera internacional.

Dada la actual estructura de la sociedad internacional, cuyos rasgos definidores se han ido concretando tras la segunda guerra mundial, configurándose un sistema bipolar que tiene como ejes a los EEUU y la URSS, sistema que se ha ido atenuando a raíz de la aparición de otros «actores nucleares», podemos considerar que son los Estados los actores que ocupan el lugar preponderante en el escenario internacional, sobre todo y en primer lugar, aquéllos que pueden ser considerados como grandes potencias. Sin embargo, como señala Medina, decir que los Estados son los actores principales del sistema internacional no es decir mucho, y ni siquiera es totalmente correcto. Determinados Estados, como Liechtenstein, las islas Maldivas o Swazilandia, tienen menor importancia que actores no estatales, como la Iglesia católica o las empresas multinacionales. El papel de las organizaciones internacionales es cada día más importante en las relaciones internacionales, tanto las gubernamentales (ONU, OTAN, OCDE, etc.), como las denominadas fuerzas transnacionales, que agruparían a las organizaciones no gubernamentales (baste recordar aquí el papel de Amnistía Internacional o Greenpeace) y a las empresas multinacionales. Hay que tener en cuenta que, cada vez con mayor intensidad, las normas o recomendaciones que emanan de estas organizaciones internacionales, e incluso su influencia sobre las conductas tanto de organismos públicos como privados, muestran su peso específico en la vida nacional (desde la regulación de normas de calidad en determinados productos para el consumo, o los códigos de circulación, hasta la sensibilización pública a la conservación de especies animales en peligro).

El elenco de actores internacionales no acabaría aquí, sino que habría que hacer mención también de otro tipo de organizaciones internacionales de carácter diverso: religioso (la Iglesia católica), político o sindical (Internacionales de partidos o sindicatos), asistencial y humanitaria (Cruz Roja), deportivo (FIFA), etc.

Se ha discutido ampliamente el papel del individuo, en cuanto tal, en las relaciones internacionales. Sin embargo, aquí nos centraremos no en el individuo, sino en su actuación a través de un determinado órgano, sin dejar de reconocer, a su vez, que ese órgano actuará de una u otra forma en función de la persona que desempeñe el cargo, y teniendo también en cuenta que, en determinadas ocasiones, la actuación de un determinado individuo traspasa las fronteras en las que se produce y ejerce una importante influencia internacional, como sería el caso de Gandhi o el del «Che» Guevara.

Por otro lado, la opinión pública internacional aparece todavía escasamente configurada, sin que pueda considerarse que ejerza una clara influencia en la sociedad internacional.

De este modo, podemos considerar que, en la actual configuración de la sociedad internacional, el papel principal está desempeñado por los Estados, aunque las organizaciones internacionales van adquiriendo un número y un peso específico que hay que tener en cuenta. Examinaremos a continuación estos dos «actores principales».

El Estado ha sido considerado por algunos autores como el único sujeto de las relaciones internacionales, que se ocuparía así, exclusivamente, de las relaciones entre los Estados. Señala Brucan que, en lo

internacional, no hay nada que se asemeje al Estado como centro de autoridad y poder. El Estado es una organización política que se asienta sobre tres elementos que lo constituyen: una población, un territorio y un gobierno que sea soberano. En cuanto sujeto de derecho internacional, actúa como tal desde el momento en que es reconocido por los demás Estados, aunque no necesariamente por todos, gozando así de los derechos y obligaciones que le son propios. Así, Franke¹ dice que la sociedad internacional puede ser caracterizada como un sistema dominado por los subsistemas, es decir, por los Estados. Hay que destacar, sobre todo tras el proceso descolonizador de la década de los sesenta, la aparición de nuevos Estados que, en la actualidad, hacen que formen parte de las Naciones Unidas 159 miembros.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales hay que señalar, como hemos indicado antes, que no todos los Estados desempeñan el mismo papel en estas relaciones y que existe una jerarquía basada en la mayor o menor influencia que cada uno tiene sobre los demás, tanto a nivel de la actividad internacional como de la interna; influencia hoy determinada, principalmente, por su capacidad nuclear. Tendríamos así dos grandes potencias o superpotencias que encabezan y son hegemónicas en dos bloques configurados formalmente en dos pactos militares: la OTAN y el Pacto de Varsovia. Otro grupo de Estados constituirían las potencias regionales, en virtud de que su influencia alcance un área determinada (p. e., la India). Por otro lado, las potencias sectoriales vendrían definidas en virtud de su importancia económica a nivel mundial y estarían agrupadas en el seno de «los siete grandes» (EEUU, Japón, República Federal de Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá), que ejercen su control sobre el sistema económico capitalista. A continuación habría que mencionar a los restantes Estados, y a los pequeños Estados y micro-Estados que, en general, constituyen los países menos desarrollados y que, dada la estructuración Norte-Sur de la Sociedad Internacional, formarían parte del denominado Tercer Mundo y, frente a los dos bloques, se aglutinarían en torno al Movimiento de los No Alineados, grupos que, por su escasez de recursos y su heterogeneidad en cuanto a las formas políticas, ven disminuido su papel en la esfera internacional.

Esta clasificación o tipología de los actores internacionales no se puede aplicar con carácter estricto a todos los Estados, pues habría casos en que ello plantearía bastantes dudas, teniendo en cuenta que, dentro del sistema bipolar en que se mueve, la sociedad internacional es una sociedad en mutación.

No podemos analizar aquí un aspecto básico, a la hora de estudiar el papel del Estado como actor internacional, cual es el proceso de toma de decisiones que, como señala Arenal, supone un importante impacto en el campo de los estudios internacionales, por cuanto implica la toma en consideración de una nueva perspectiva a la hora de contemplar ese papel.

Por lo que se refiere al segundo actor, las organizaciones internacionales constituyen

hoy un elemento esencial de la vida internacional. Su número nos da idea del auge que adquieren hoy: 22.456, según recoge el Year book of International Organization, en su volumen 1984-85. Claro está que, lo mismo que ocurría con los Estados, no todas tienen la misma importancia; habría que distinguir entre las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG), que agrupan a varios Estados sobre la base de un tratado constitutivo y que tienen hoy como máximo exponente a las Naciones Unidas y, por otro lado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), constituidas por particulares con la más diversa finalidad, cuyo papel es muy distinto a nivel internacional (p. e., la Asociación Internacional de Médicos para la prevención de la Guerra Nuclear ha sido galardonada con el Premio Nobel de la Paz 1985). Un tercer grupo estaría constituido por las empresas multinacionales, cuya influencia, tanto a nivel internacional como sobre la vida interna de los Estados, no es preciso resaltar aquí.

Dentro de las organizaciones internacionales, habría que diferenciar a aquellas que tienen su base en el principio de la supranacionalidad, es decir, que están dotadas de órganos o instituciones que tienen poder para ejercer determinadas competencias en los Estados miembros, sobre materias objeto de los tratados que las constituyen, lo que implica, en definitiva, una cesión de soberanía por parte de esos Estados. El ejemplo típico de este tipo de organizaciones lo constituye la Comunidad Europea.

Todos estos actores y los que no hemos podido mencionar aquí son, pues, los protagonistas de la escena internacional. Confiemos en que todos tengan como fin último, por encima de sus intereses particulares, la consecución de un mundo en paz, donde prime la cooperación y no el conflicto, basado en el respeto a los derechos humanos; en definitiva un mundo mejor, como reza el lema de la Organización de las Naciones Unidas en su 40.º aniversario.

Bibliografía

ARENAL, Celestino del, Introducción a las relaciones internacionales, Madrid, Tecnos, 1984.

BARSERIS, Julio A., Los sujetos del derecho internacional actual, Madrid, Tecnos, 1984.

BRUCAN, Silviu, La disolución del poder, Madrid, Siglo XXI, 1974.

MEDINA, Manuel, «La estructura de la sociedad internacional; algunas consideraciones básicas», Sistema, 49, julio 1982.

MERLE, Maree, Sociología de las relaciones internacionales, Madrid, Taurus, 1978.

MESA, Roberto, Teoría y práctica de las relaciones internacionales, Madrid, Taurus, 1980.

TRUYOL, Antonio, La sociedad internacional, Madrid, Alianza, 1977.