

CAPÍTULO 14 EL INDIVIDUO COMO ACTOR INTERNACIONAL

EL INDIVIDUO COMO ACTOR DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Introducción

El tema de la determinación de la cualidad de «sujeto» u «objeto» del individuo, y por tanto de cada persona en particular, en el marco general de las relaciones internacionales constituye una de las cuestiones más significativas y, al propio tiempo, más deficientemente tratadas por las diversas teorías desarrolladas en nuestra disciplina. En este terreno, como en tantos otros, ha imperado durante mucho tiempo el condicionamiento de otras disciplinas, primordialmente de la Historia, el Derecho Internacional Público y la Ciencia Política, hasta el punto de convertir en paradigma incontrovertido la perspectiva estatocéntrica del mundo internacional. Ya hemos tenido ocasión de criticar los fundamentos y consecuencias de esta visión tan simplificada de la realidad internacional, pero el problema no quedaría suficientemente resuelto si además de incorporar otros grupos sociales distintos del Estado al panorama de los actores internacionales no recordásemos, con el mismo interés, que unos y otro están configurados por una diversidad de seres humanos, de personas, que constituyen, en último extremo, su soporte vital y su razón de ser última. La conclusión que se desprende de semejante aseveración no por obvia resulta menos necesario afirmarla, dada la facilidad con la que gobernantes y doctrinarios la «olvidan», a saber: son los grupos sociales y, en nuestro caso, los principales actores internacionales los que deben servir como *instrumentos* del desarrollo y perfeccionamiento de las personas, y no éstas las que se transformen en meros objetos instrumentales al servicio de los fines de la colectividad o, más exactamente, de quienes gobiernan y controlan el grupo social.

Se podrá alegar que semejante disociación entre sociedad e individuo es puramente teórica y arbitraria. Naturalmente estaríamos de acuerdo con semejante objeción si no hubiésemos partido y valorado, al mismo tiempo, la evidencia de la desigualdad y el poder que existe e impera en las relaciones humanas, individuales y societarias, con el inevitable corolario que de ello se desprende en orden al distinto grado de participación y beneficios que para cada persona se deriva de su pertenencia a cada colectividad social que ostenta un cierto protagonismo en la vida internacional. No resulta extraño, desde esta perspectiva, que los individuos, espontáneamente, hayan desarrollado, a lo largo de la historia, formas de organización y participación activa en los asuntos internacionales por encima, al margen o en contra de los propios estados. A esta tendencia responden muchas de las llamadas organizaciones internacionales no gubernamentales, y en nuestros días, la opinión pública internacional o determinadas formas poco estructuradas, pero efectivas, de participación internacional que denominamos genéricamente bajo el término de movimientos internacionales.

1. EL INDIVIDUO COMO SUJETO Y OBJETO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

El análisis, parcial y fragmentado, que los internacionalistas han realizado en torno al protagonismo del individuo en los acontecimientos internacionales ha girado en torno a tres supuestos fundamentales.

1. El individuo como sujeto del Derecho Internacional Público

Ciertamente, aunque el Derecho Internacional Público como realidad jurídica, y no como ciencia, excluye al individuo como agente creador de normas susceptibles de generar

derechos y obligaciones internacionales, y en este sentido posee plena validez la expresión de DUPUY de que «el hombre, persona privada, está exiliado en la sociedad de estados», también resulta cada vez más irreal desconocer la subjetividad jurídica internacional de los individuos, en tanto que destinatarios de derechos y obligaciones que el orden internacional les atribuye y les permite ejercer de modo personal, y no sólo colectivamente. En esta perspectiva, BARBERIS ha señalado muy oportunamente que es sujeto del Derecho Internacional:

«Aquel cuya conducta está prevista directa y efectivamente por el derecho de gentes como contenido de un derecho o de una obligación.

La calidad de sujeto no depende de la cantidad de derechos u obligaciones de que una entidad es titular».

Naturalmente el individuo, en tanto que destinatario de normas jurídicas internacionales que regulan su actuación, ha gozado de un protagonismo jurídico muy irregular a lo largo de la historia. En la actualidad resulta indiscutible semejante protagonismo, tanto en el Derecho Internacional General como Particular, al amparo del desarrollo de tratados o convenios internacionales reguladores de derechos humanos, individuales y colectivos, pero también de procesos de integración económica y política internacional (como ocurre en el marco del Consejo de Europa y de la Comunidad Europea) en los que los individuos llegan a gozar de una capacidad de participación y actuación procesal directa ante organismos internacionales.

2. El individuo como representante de una colectividad

Este supuesto de interpretación de la capacidad activa internacional del individuo se ha desarrollado como síntesis de una vieja polémica entre los historiadores. En efecto, frente a los defensores de una interpretación «individualista» de los acontecimientos históricos se desarrolló, especialmente a partir del siglo pasado, una concepción «social» del devenir histórico que tomaba como centro de atención no tanto a los individuos aislados cuanto a los grupos sociales.

Entre ambas posiciones extremas fue tomando cuerpo una interpretación ecléctica que muy pronto arraigó entre los historiadores de las relaciones internacionales. En efecto, autores como RENOUVIN o DUROSELLE al mismo tiempo que reconocen la importancia de ciertos grupos sociales no estatales en la vida internacional, destacan la relevancia del «hombre del estado» en su doble condición, de una parte como actor que participa individualmente en las relaciones internacionales y a las que imprime sus propios valores, ideas y rasgos psicológicos. De otra, en cuanto representante de un determinado grupo nacional o estatal y de las fuerzas sociales, económicas e ideológicas que operan profundamente en su seno. En la misma línea se orientan autores como VELLAS o REYNOLDS que atribuyen una singular importancia a los gobiernos de los estados a la hora de explicar su política exterior.

Desde luego resulta teóricamente muy atractiva la cuestión de dilucidar si, por ejemplo, fue HITLER el que mediante su personal megalomanía arrastró a Alemania hacia la Segunda Guerra Mundial, o por el contrario fueron determinados sectores de la sociedad alemana, con notable poder político y económico, los que encumbraron a HITLER y permitieron su omnímodo autoritarismo a comienzos de la década de los años - treinta, cuando escasamente una década anterior su ideología le había llevado a la cárcel, precisamente porque HITLER simbolizaba sus valores, ideas y ambiciones colectivas. Este ejemplo podríamos repetirlo y actualizarlo formulando las cuestiones respecto a REAGAN o GORBACHOV. En cualquier caso, bajo estas interrogantes y la respuesta a ellas subyace, de modo latente, el reconocimiento de un cierto protagonismo internacional al individuo o, al menos, a ciertos individuos.

3. El carisma personal como explicación del protagonismo internacional de ciertos sujetos individuales.

Se admitan o no los supuestos precedentes, ningún teórico internacionalista cuestiona seriamente la importancia que determinadas personalidades han desempeñado, y desempeñan, en la vida política o económica o ideológico-cultural de las sociedades internacionales. En efecto, el impacto provocado por personajes como CONFUCIO, JESUCRISTO, MAHOMA o MARX, en el terreno ideológico, o en el ámbito político internacional por caudillos o dirigentes de la talla de ALEJANDRO MAGNO, CARLOMAGNO, NAPOLEON, SIMÓN BOLÍVAR, V.I. LENIN o MAO ZE DONG y, finalmente, en el plano económico, de familias o personalidades como los FUGGER, los TASSI, los ROSTCHILD, los FORD, ADAMSMITH o JOHN MAYNARD KEYNES, por citar tan sólo, algunos nombres relevantes, resulta incuestionable si pretendemos conocer en toda su amplitud y profundidad la dinámica de los acontecimientos internacionales. Tales personalidades lograron imprimir una orientación específica a la historia a partir de sus características y cualidades personales, por lo que no podemos por menos de suscribir lo escrito por MEDINA:

“Ciertos individuos pueden desempeñar un papel fundamental en la evolución de la sociedad internacional (...)

El poder político de los individuos puede depender de una base de poder político propio, heredada o adquirida, pero a veces es independiente de toda organización política y se basa en el simple carisma”

Idéntica posición parece sostener el propio MORGENTHAU cuando reconoce que el carisma puede constituir por sí mismo o en combinación con otros elementos una fuente de influencia y poder político.

La consideración de estos tres supuestos de análisis de la capacidad de actuación internacional de los individuos, no ha excluido la firme y generalizada convicción entre los internacionalistas de que la persona constituye en realidad un “objeto” más que un verdadero “sujeto” de la vida internacional. En general, los tres supuestos, mencionados poseen en común el reconocimiento de un cierto protagonismo internacional del individuo pero como un fenómeno extraordinario que no logra romper el paradigma de que los actores internacionales son, básicamente, los estados o, con un carácter más amplio, una pluralidad de grupos sociales en relación con los estados.

Naturalmente sería descabellado negar que para un amplio elenco de relaciones internacionales la posición de los individuos es la de meros objetos o destinatarios de las decisiones, acciones o derechos adoptados por determinados grupos poderosos que, rara vez valoran adecuadamente la dimensión humana de las personas. Basta con echar una ojeada a problemas tan característicos de la sociedad internacional de nuestros días, como son la estrategia de disuasión nuclear, la violación de las normas jurídicas (nacionales e internacionales) de protección de los derechos humanos y libertades fundamentales, los desequilibrios económicos o la destrucción de los ecosistemas, para darnos cuenta de la escasa consideración que en el plano internacional se posee de los intereses y necesidades de la inmensa mayoría de los seres humanos que compartimos este planeta Tierra.

Pero aceptar estas realidades no puede llevarnos a desconocer, siguiendo un escepticismo derrotista sobre nuestro futuro individual y colectivo, tan nocivo e ingenuo como la posición contraria, que los individuos siguen desempeñando un protagonismo internacional que lejos de ser declinante y excepcional adquiere, cada día más, un auge significativo. Tomar conciencia de que cada uno de nosotros, en tanto que persona individual, genera y participa, en mayor o menor medida, en una pluralidad de relaciones internacionales y de que con nuestros actos contribuimos al mantenimiento o modificación de las estructuras internacionales que subyacen y posibilitan tales relaciones internacionales, constituye una inexcusable obligación y paso previo obligado, y en sí

mismo “*revolucionario*”, en el proceso de desarrollo y perfeccionamiento de la realidad internacional que, como seres humanos, no podemos ni debemos renegar.

Siguiendo la concepción de ROSENAU comprobamos que el comportamiento que cada uno de los individuos realiza siguiendo su diversa y desigual participación en numerosas colectividades sociales posee una incidencia nada despreciable, a medio y largo plazo, en la evolución de las relaciones internacionales.

En efecto, el individuo en tanto que *productor* o *consumidor*, como *agente comunicante* o como miembro de la *opinión pública*, como *elector* o como *candidato político*, como *turista* o como *terrorista*, para utilizar los propios términos de ROSENAU, constituye un sujeto activo de la vida internacional operando en el específico marco de sus capacidades, poderes o competencias *individuales* que son, al mismo tiempo, *también sociales*.

Pongamos un ejemplo extraído de acontecimientos recientes. Con motivo de la política beligerante desarrollada por Estados Unidos respecto de Libia se ha generado una cierta tensión en el Mediterráneo que, junto a ciertos atentados terroristas acaecidos en países de Europa Occidental (como Francia o la R.F. de Alemania), ha provocado una drástica reducción del turismo de ciudadanos norteamericanos a Europa, que se ha traducido inmediatamente en una caída de los ingresos de divisas por este concepto reflejado en la balanza de pagos de estos países. Evidentemente tales fenómenos no han sido el resultado de una política deliberadamente dirigida por la Administración norteamericana para perjudicar a las economías europeas. Dicho fenómeno ha sido la consecuencia de millares de decisiones individuales de ciudadanos norteamericanos que, tal vez, influidos, pero nunca obligados, por los acontecimientos, han desistido de viajar a Europa. Ahora bien, en la medida en que estos millares de decisiones individuales se han producido simultáneamente y en idéntico sentido, sus efectos se han dejado sentir de modo apreciable en las relaciones económicas internacionales, más allá o por encima de la voluntad de sus gobiernos o de las políticas exteriores seguidas por ellos.

2.- LA TEORÍA DE JAMES ROSENAU SOBRE LAS FORMAS DE RELACIÓN DEL INDIVIDUO CON LOS GRUPOS SOCIALES

Sin duda el esfuerzo analítico, más reciente y acabado, de estudio sobre el papel del individuo como miembro activo de la sociedad internacional, ha sido aportado por JAMES N. ROSENAU en un artículo publicado en 1979 bajo el título: “*El turista y el terrorista o los dos extremos del continuo transnacional*”.

Para esta autor, los grupos sociales se constituyen siguiendo dos procesos básicos de agregación o agrupación colectiva, a los que designa con los términos de “**agregación accidental**” y “**agregación deliberada**”. A la agregación accidental la describe así:

«La agregación accidental sobreviene, cuando una multiplicidad de microunidades manifiestan un comportamiento idéntico para satisfacer sus fines personales propios. Cada acción está destinada a servir a las necesidades de cada microunidad o a hacer progresar sus objetivos individuales. Pero como las acciones son similares, incluso si los objetivos son diferentes, es posible llevar a cabo la suma de las acciones individuales. Si la suma tiene consecuencias para el funcionamiento de una u otra macrounidad terminará por ser reconocida y destacada por los portavoces de las macrounidades. Una vez que ello retraduce por la emergencia de un macrofenómeno, éste pertenece al ámbito público y sus componentes (los microactos, sin relación, pero similares) se habrán agregado...

En un cierto momento, las consecuencias acumulativas de estos actos privados (el impacto de la crisis de la población o de la energía, el desequilibrio comercial) son percibidos por los periodistas, los investigadores, funcionarios o por otros muchos representantes de las macrounidades. La publicidad subsiguiente sobre las implicaciones de una agregación accidental se transmiten a continuación a las estructuras y procesos del universo político mundial».

Esta agregación accidental puede ser, en opinión de ROSENAU, articulada o inarticulada. La articulación se produce cuando la totalidad de los actos de las microunidades que se desarrollan espontáneamente de modo idéntico y simultáneo, una vez han sido reconocidos públicamente por los representantes de las macrounidades, p1sán.,a c9nvertirse en actos individuales, pero cuya transcendencia política en el ámbito internacional es ya «consciente» para los propios individuos que los ejecutan.

Por el contrario, la denominada agregación deliberada se diferencia netamente de la anterior en cuanto que:

«Consiste en un comportamiento identificado por las microunidades, emprendido al mismo tiempo y explícitamente concebido para tener consecuencias sobre las macroestructuras».

Como ejemplos representativos de ambas formas de agregación ROSENAU cita las actividades turísticas, para la agregación accidental, y las actividades terroristas respecto de la agregación deliberada.

Como podemos apreciar, en ambos casos las características y el funcionamiento de las macrounidades (grupos sociales descansa y presupone las características y actuaciones de las microunidades (individuos) que las componen. Además, ROSENAU reconoce que un aspecto importante en los procesos de agregación social lo constituye el reconocimiento, primero, y la publicidad, más tarde, del alcance y efectos derivados de la acumulación de los actos individuales idénticos y coincidentes. Estas tareas de reconocimiento y divulgación pueden ser realizadas por los propios órganos institucionales de la colectividad, o bien por determinadas personas individuales que se convierten de este modo en representantes y/o portavoces de los intereses y actuaciones de las microunidades individuales.

Este último aspecto, el de las funciones de representación y participación que desempeñan determinados sujetos en el seno de la colectividad convirtiéndolos en dirigentes y/o portavoces de los millares o millones de personas que la integran nos permite conjugar adecuadamente los supuestos 2.º y 3.º que exponíamos en el apartado precedente. Pero además de ello, y en la medida en que estas funciones de representación y participación también pueden y suelen ser desempeñadas por las instituciones y órganos que dominan a la macrounidad o grupo social, podemos explicarnos cómo el protagonismo «carismático» de ciertas personalidades históricas no descarta ni excluye el protagonismo internacional de los actores colectivos.

Así, por ejemplo, la génesis y el desarrollo del Movimiento de Países no Alineados va indisolublemente unida a la intervención de ciertos líderes políticos como NEHRU, NASSER o TITO, pero tales personajes lograron catalizar y movilizar en torno a ciertos principios políticos y actuaciones internacionales, no sólo a los países que gobernaban sino también a la inmensa mayoría de los estados y pueblos del Tercer Mundo, hasta el punto de que en la actualidad el Movimiento de no Alineación subsiste aun cuando todos sus dirigentes fundacionales hayan desaparecido de la escena internacional.

Por último, al distinguir expresamente entre la agregación accidental, en sus dos formas de articulación, y la agregación deliberada, ROSENAU introduce en su esquema teórico la singular importancia que la «toma de conciencia» desempeña a la hora de definir

los comportamientos humanos, individual y colectivamente, así como las diferencias profundas que separan los actos realizados de modo individual para alcanzar determinados objetivos particulares de aquellos otros que además son ejecutados por los individuos buscando expresamente provocar determinados efectos en las estructuras colectivas. Es precisamente en este contexto teórico en el que debemos situar la formación de muchos de los movimientos sociales, políticos o ideológicos que han surgido a la vida internacional en los últimos siglos, y también el marco en el que hemos situado nuestro análisis del papel desempeñado por la opinión pública como auténtico actor de la sociedad internacional presente.

Hoy en día no cabe ya desconocer o subestimar la importancia del individuo y de sus decisiones y acciones ,personales en el panorama de las relaciones que se desarrollan a escala internacional. Algunos de los grandes fenómenos que se desarrollan en la arena mundial están íntimamente vinculados con las actuaciones individuales, y no siempre con las actuaciones colectivas o grupales. Cuestiones como la de la explosión demográfica o la movilidad de apreciables masas de población entre diversos países; ciertas corrientes comerciales mundiales vinculadas a determinados patrones de consumo masivo o a sus cambios; importantes alteraciones de los esquemas ideológicos y culturales, etc., no se pueden comprender y modificar adecuadamente si no tomamos como referencia no sólo a los actores internacionales colectivos, sino también a los propios seres humanos individualizados.