

Capítulo 5

Los actores internacionales.

1. Consideraciones generales.

Es habitual que los autores de esta disciplina recurran al término de *actores internacionales* sin que se ponga especial atención en delimitar el sentido de esta expresión. Esta falta de rigor deriva de la apropiación por las Relaciones Internacionales de este término acuñado por las teorías conductista y funcionalista.

En una primera aproximación podemos decir que *actor* es el que actúa, el que desempeña un papel (rol) en un contexto social definido previamente. De acuerdo con esta acepción genérica, la expresión *actor internacional* nos destaca la dimensión dinámica de la sociedad internacional. Nos refiere a una realidad internacional en la que lo más significativo es la acción que llevan a cabo los grupos sociales que participan en ella. De este modo, el concepto de actor internacional surge asociado teóricamente a los conceptos de interacción y relación internacional.

Si aceptamos el concepto de actor internacional que acabamos de apuntar, podemos imaginarnos la sociedad internacional como una extensa realidad social formada por una pléyade de grupos sociales que actúan y se relacionan influyéndose mutuamente. Una realidad social integrada por actores y relaciones que forman conjuntamente un todo, un grupo singularizado al que hemos denominado sociedad internacional.

Podemos, pues, deducir que la cualidad del actor internacional no es consustancial a ciertos tipos de grupos sociales por el mero hecho de serlo. Concedemos la calificación de actor internacional a aquellos grupos que gozan de una capacidad efectiva para generar y/o participar en unas relaciones internacionales con otros grupos que pertenecen a la misma sociedad internacional.

Por tanto, se es actor internacional, no por pertenecer a una determinada categoría de grupos sociales, sino por disponer de la capacidad de engendrar o participar en relaciones que son intencionalmente significativas. Ello significa que tampoco podemos incluir en este concepto a aquellos grupos o sociedades que habiendo ocupado un lugar destacado en la vida internacional de un período histórico determinado, perdieron ese protagonismo como consecuencia de las mutaciones operadas en la sociedad internacional.

El teórico de las relaciones internacionales se encuentra así limitado para establecer las diversas categorías de actores internacionales, por las coordenadas espacio-temporales de cada sociedad internacional en cuyo seno deberá descubrir qué grupos sociales gozan de esa capacidad de actuación internacional.

Junto a la anterior limitación teórico-metodológica, el internacionalista está también obligado a definir las relaciones internacionales que considera relevantes, pues ello condicionará la selección de los grupos capaces de desempeñar un papel activo y significativo en tales relaciones, es decir, la calificación de actores internacionales.

En efecto, si se estima que la vida internacional puede quedar reducida a las relaciones de naturaleza política, únicamente encontraremos como protagonistas destacados a los estados y, en menor medida, a ciertas organizaciones

intergubernamentales; pueblos o movimientos de liberación. No encontraremos razones suficientes para valorar teóricamente el protagonismo internacional de otros grupos, como las empresas multinacionales, las naciones o la opinión pública internacional. Estos y otros muchos grupos sociales adquieren la categoría de actores cuando introducimos como parte de la Sociedad Internacional otras relaciones de naturaleza económica o cultural.

Resumiendo, podemos precisar el concepto de *actor internacional* afirmando que *es todo grupo social que, considerado como una unidad de decisión y actuación, participa eficaz y significativamente en aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para la estructuración y dinámica de una determinada sociedad internacional.*

2. Criterios de clasificación de los actores internacionales.

Tomando en consideración la necesaria relatividad del concepto de actor internacional, podemos apuntar los criterios que comúnmente se han seguido por los autores para clasificar los diversos tipos de actores internacionales.

a) Por la naturaleza de los actores

La primera y más elemental clasificación de los actores internacionales es la que distingue entre *los actores territoriales* y *los actores internacionales*.

Los actores territoriales se caracterizan por el hecho de que su existencia y sus actuaciones están directamente vinculadas con la delimitación, ocupación y dominio efectivo de un espacio geográfico o territorial. El cambio sustancial en ese espacio influye de forma decisiva en la capacidad de estos grupos para participar en la dinámica internacional. Sin duda, el actor territorial más importante es el Estado.

Los actores funcionales alcanzan esta condición en virtud de su capacidad y eficacia en el desempeño de ciertas tareas o funciones básicas para la supervivencia de una sociedad internacional, con independencia del ámbito espacial en el que estas funciones se desempeñen y sin que sus capacidades funcionales dependan de la posición de un determinado territorio. Las dos categorías principales de actores funcionales son las organizaciones internacionales (gubernamentales o no) y las empresas multinacionales.

Esta distinción no desconoce que los actores territoriales desempeñan ciertas funciones internacionales, y que los actores funcionales disponen necesariamente de una mínima base espacial (sede) en la que ubicar los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus actividades internacionales. Lo que se pretende resaltar con ella es el hecho de que en los actores territoriales el principal elemento que cualifica su capacidad de actuación internacional es el espacio geográfico que controlan; en cambio, en el caso de los actores funcionales ese elemento viene definido por su capacidad, mayor o menor, de dar respuesta a los problemas internacionales que se suscitan o de satisfacer las demandas planteadas por otros miembros de la Sociedad Internacional.

Ciertamente no se puede negar la utilidad de este criterio distintivo, pues no en vano la dimensión espacial condiciona sustantivamente las capacidades y actuaciones de los estados. En sus planteamientos teóricos más radicales, esta concepción ha llevado al entronamiento de doctrinas (geopolíticas, geoestratégicas) y conceptos (espacio vital, fronteras naturales) de inequívoca influencia en la política exterior de muchos países.

Frente a esos excesos teórico-políticos, conviene dejar bien sentado que la importancia del elemento territorial no es mayor, a la hora de explicar la importancia de las actuaciones internacionales de los estados, que la de otros elementos estructurales (composición demográfica, organización económica, etc.) y funcionales, que deben tenerse muy en cuenta para diferenciarlos de otros grupos no estatales.

b) *Por la importancia internacional de los actores.*

Un segundo criterio muy extendido en la doctrina es el que adopta como referencia el grado de importancia que los distintos actores poseen en la Sociedad Internacional. De acuerdo con este criterio, los actores internacionales se dividen en: *actores primarios o principales*, y *actores secundarios o menores*. Entre los primeros se incluyen a los estados y, ocasionalmente, ciertas organizaciones supranacionales. El resto de grupos sociales con cierta capacidad de actuación internacional queda relegada a la segunda categoría.

La consideración del carácter primario de los estados se debe a dos razones fundamentales. En primer lugar, porque el estado ocupa una posición central, privilegiada e insustituible en relación con los demás grupos sociales, al institucionalizar el poder interior y dominar las relaciones de poder en el contexto internacional.

En segundo término, y como consecuencia de lo anterior, los estados se convierten en mediadores del protagonismo internacional de todos aquellos grupos sociales que nacen y se desarrollan al amparo del marco jurídico, político, económico y territorial de los estados. En otras palabras, si los estados son los grupos más poderosos, interna e internacionalmente, las demás colectividades sólo podrán actuar de modo significativo en el contexto internacional en la medida en que lo permitan los actores estatales, y dentro de los cauces establecidos por ellos. De este modo se convierten en actores dependientes de los estados y secundarios respecto de éstos.

Una reflexión crítica de ambas tipologías debe empezar por reconocer su notable utilidad explicativa, lo que, en gran medida, explicaría la amplia difusión que ha alcanzado en la doctrina. Sin embargo, también resulta oportuno reconocer algunas de sus limitaciones.

Ante todo, ambos criterios de clasificación descansan sobre una primacía del paradigma estatal. Ello conduce, con frecuencia, a identificar las relaciones internacionales con las actuaciones estatales.

Por otra parte, y en la línea de la observación precedente, no se puede prejuzgar la capacidad y actividad internacional de los grupos no estatales, ya que aun siendo real la supremacía de los actores estatales en determinados períodos históricos o para ciertos tipos de relaciones, no se le puede atribuir una validez axiomática y universal.

Claro está que ambos aspectos han propiciado el estudio e investigación exhaustivos de los actores estatales y sus relaciones mutuas. Ello ha reforzado la convicción de que unos y otras eran las más importantes porque eran más conocidos. El círculo vicioso se cerraba considerando que las relaciones interestatales eran las más explicativas por surgir de los actores fundamentales de la Sociedad Internacional, es decir, de los estados.

Afortunadamente, este círculo vicioso, en el que durante cierto tiempo se vieron atrapados los teóricos de las relaciones internacionales, ha comenzado a resquebrajarse propiciando nuevos estudios e investigaciones sobre otros actores no

estatales. Los resultados no han podido ser más revolucionarios y demoledores para el paradigma del estado. Hoy en día sabemos lo suficiente para poder afirmar que, en el contexto de las relaciones económicas internacionales, las empresas multinacionales constituyen actores con un protagonismo equiparable a la mayoría de los estados. Esta misma reflexión podríamos hacerla extensiva a otros actores y relaciones internacionales.

3. Actores internacionales integrados y agregados.

Junto a los criterios taxonómicos mencionados, cabe considerar una nueva perspectiva de distinción entre los actores internacionales. Esta nueva perspectiva toma como criterios de referencia: la cohesión interna de cada actor y su autonomía operativa exterior. Ambos criterios se encuentran íntimamente asociados.

La cohesión interna de los actores internacionales viene condicionada por la estabilidad de los vínculos imperantes entre los miembros del grupo social, de una parte, y el orden de prioridades concedido a los intereses grupales en relación con los intereses particulares de los miembros.

La autonomía operativa exterior nos remite a la consideración de la capacidad de cada actor para ejecutar en el plano internacional y de un modo directo e inmediato, sus propias decisiones. Dicho de otro modo, la capacidad de decidir y actuar internacionalmente sin el concurso o la mediación de otra colectividad.

Conjugando ambos criterios podemos diferenciar entre los *actores internacionales integrados* y los *actores agregados*.

Los rasgos más sobresalientes de los actores integrados son la gran estabilidad de los vínculos establecidos entre sus miembros. La supremacía de los intereses colectivos sobre los particulares de cada uno de sus miembros. El notable grado de autonomía decisional y ejecutiva alcanzada en el plano internacional.

La estabilidad interior es una consecuencia directa de la existencia de intereses idénticos o comunes entre los miembros del grupo social. A ello habría que añadir que tales intereses comunes exigen unos mínimos comportamientos complementarios entre ellos. Esto permite que la existencia y actuación de cada miembro se oriente, preferentemente, al logro de los intereses colectivos pues, sólo de este modo logran satisfacerse también los intereses particulares de los integrantes del actor internacional, gracias a la cooperación instaurada entre ellos.

Esta supremacía de los intereses colectivos sobre los particulares de cada miembro nace de, y contribuye al desarrollo de una forma especial de participación social, caracterizada por la *identificación de cada miembro con el grupo al que pertenece*.

Esta identificación de las partes con el todo estimula y perpetúa ciertos comportamientos o relaciones que se constituyen en normas sociales intangibles por cuanto, fundamentan la existencia misma del grupo integrado, y con él de todos, y cada uno de sus miembros. Esta intangibilidad de las normas de comportamiento social se alcanza gracias a un proceso de interiorización de los objetivos generales del grupo, y de las actuaciones necesarias para alcanzarlos, en cada uno de los miembros del actor integrado. Los procesos por los cuales se puede alcanzar esta interiorización son diversos: por la educación y el aprendizaje sociales, por la comunicación, por la imposición realizada por una autoridad del grupo, etc.

El resultado de todo esto es la pérdida de una parcela de la autonomía o independencia que poseía cada miembro y que es transferida al grupo tomado en su totalidad. Ello confiere a los órganos directivos del actor integrado, una capacidad decisional y operativa en su actuación exterior que les permite aparecer, ante los demás actores internacionales, como unidades sociales y no como la simple yuxtaposición de sus miembros. *En el marco de la Sociedad Internacional los actores*

integrados se proyectan como unidades de decisión y actuación independientes de sus miembros a los que mediatizan.

Pero si es verdad que la emergencia de un actor internacional integrado requiere el desarrollo de vínculos de identificación de los miembros con el grupo, especialmente a través de una cooperación mutua, también lo es que el nivel de integración no impide el desencadenamiento de conflictos y la instauración de jerarquías entre ellos. Estas tendencias desintegradoras no impiden la unidad del actor integrado pues encuentran cauces para su resolución o, al menos, para mantenerse dentro de límites funcionalmente más débiles que los lazos de solidaridad. En caso contrario, el actor integrado experimentará un proceso de descomposición interna y una notable merma de su autonomía exterior.

Tampoco cabe esperar que, debido a la naturaleza cooperativa de sus vínculos internos, el comportamiento internacional de dicho actor tienda a potenciar más las relaciones de solidaridad pacífica con otros actores internacionales. Semejante planteamiento desconocería que la influencia entre la esfera interna y la actuación exterior de los grupos humanos es dinámica y contradictoria.

Junto a los actores integrados coexisten en la Sociedad Internacional otro tipo de grupos a los que denominaremos *actores agregados*. *Estos se caracterizan por gozar de un débil grado de estabilidad interior, junto con una escasa independencia o autonomía decisional y operativa en el ámbito internacional.*

La escasa unidad interna de estos actores es fruto de la fragmentación que impera entre sus miembros que mantienen intereses diversos, en ocasiones incluso contradictorios, y cuyos vínculos son fundamentalmente asociativos. No existen vínculos de identificación de los miembros con el grupo en su totalidad. Se carece de procesos claros de socialización de los miembros que son sustituidos por relaciones de jerarquía.

Fruto de todo ello es la dependencia o mediatización que los órganos colectivos de decisión y actuación poseen respecto de sus miembros, singularmente de sus miembros más poderosos. La actuación internacional de estos grupos agregados queda de esta manera limitada y condicionada por el dominio ejercido por sus miembros.

Los actores internacionales agregados, aunque dominados por sus miembros, gozan de una cierta capacidad de intervención en las relaciones internacionales, debido a la existencia de una estructura orgánica colectiva y de una institucionalización formal que les otorga la necesaria cohesión interna entre sus miembros para evitar su disgregación.

Por tanto, los vínculos de poder que imperan entre los miembros de un actor agregado son los que les posibilitan que pueda operar internacionalmente en aquellos ámbitos en los que existe una mínima convergencia de intereses entre sus miembros, para que estos hayan delegado o transferido sus poderes a los órganos del actor, aunque de modo temporal y limitado.

Conviene, para concluir estas reflexiones, apuntar que ambas categorías de actores internacionales corresponden a modelos o tipos ideales en el sentido weberiano del término. Rara vez se presentan con toda su pureza en la realidad internacional. Es frecuente que un determinado actor internacional se configure como un actor integrado en ciertas áreas, y como un actor agregado para otras diferentes.

Ello se debe a que en la realidad internacional lo que existen son individuos agrupados y relacionados de modo complejo siguiendo procesos integradores y agregativos.

Podemos también afirmar que la integración o agregación no son status o situaciones que una vez alcanzadas permanecen invariables, sino procesos, dinámicos que sufren alteraciones que los aceleran o retardan en el tiempo y los amplían o restringen en cuanto a sus miembros.

Entre ambos procesos existe una ósmosis, de tal modo que un proceso de integración puede ser el resultado de la transformación experimentada por un proceso de agregación. Análogamente, la desintegración de los actores internacionales puede conducir a la emergencia de actores agregados. Por ejemplo, la Confederación Germánica, creada en 1815 a raíz del Congreso de Viena, y bajo la hegemonía de Prusia y Austria, constituía una agregación de estados y ciudades-estado soberanas. Más tarde, y a partir de esta organización política, surgiría el Imperio Alemán, ejemplo de integración política en la Europa decimonónica.

La distinción entre actores integrados y agregados no coincide exactamente con las categorías clasificatorias comúnmente aceptadas por la doctrina. Ciertamente existen miembros de la Sociedad Internacional que por su génesis, organización y funcionamiento, pertenecen a la categoría de actores integrados, por ejemplo, las naciones, las empresas multinacionales, las organizaciones supranacionales, y otras que, sin duda, corresponden a la categoría de actores agregados, por ejemplo, la mayoría de las OIG y de las ONG, los pueblos y la opinión pública internacional.

Sin embargo, no todos los estados pueden adscribirse a una de ambas categorías actoriales. Existen estados que claramente pueden ser adscritos a los actores integrados, por ejemplo, los Estados Unidos de América, la República Federal de Alemania, Francia, España, Argentina o Egipto. Otros, en cambio, deben ser situados en la categoría de actores agregados, por ejemplo, Sudáfrica, la India, Yugoslavia o la propia Unión Soviética.

Naturalmente, hay que ser conscientes de que el concepto de actor internacional está indisolublemente unido a la historicidad de todo grupo social. Ello plantea serias dificultades de análisis cuando consideramos actores internacionales en trance de transformación. Esta objeción es metodológicamente importante, pero consideramos que no anula el valor epistemológico de la distinción entre actores integrados y agregados. Por el contrario, estimamos que abre una vía de revisión de los criterios tradicionalmente utilizados por la doctrina para investigar la naturaleza y actuaciones de los diversos miembros de la Sociedad Internacional.