

La discusión sobre los actores en el escenario internacional

Ileana Cid Capetillo*

La sociedad internacional, en los últimos años, ha experimentado cambios radicales, de tal manera que hoy es más veloz, más interactuante, más tecnologizada. En este contexto, numerosos analistas plantean a muchos de sus elementos, actores y factores como absolutamente novedosos. Este estudio sugiere que la realidad vigente debe analizarse en la perspectiva de continuidad y cambio, reconociendo las jerarquías que se han recompuesto. A fin de contribuir a la discusión sobre actores tradicionales y posibles actores novedosos, se hace una revisión conceptual y se contrasta con las condiciones que hoy imponen la globalización y el neoliberalismo. En este sentido se apunta la distinción entre actores públicos y privados y se subraya al Estado como todavía un actor fundamental de las relaciones internacionales.

En la base de toda construcción teórica de Relaciones Internacionales hay implícita o explícitamente un punto de partida originado por tres cuestionamientos centrales: ¿quiénes hacen las relaciones internacionales?, ¿qué tipo de relaciones establecen? y ¿en qué espacios estructurales interactúan?. La primera se refiere a los protagonistas o entes que promueven las relaciones internacionales; la segunda busca identificar los nexos sociales que establecen entre sí y la tercera da cuenta de los ámbitos en los que los protagonistas se interrelacionan.

* Centro de Relaciones Internacionales, FCPS-UNAM

Los tres aspectos están íntimamente vinculados y la respuesta a uno de ellos determina el tipo de respuesta que se les dará a los demás. Así, en la concepción tradicional de la disciplina, se identifica en los estados a los protagonistas o actores centrales o básicos de las relaciones que, en el ámbito de la de la sociedad internacional establecen básicamente relaciones de poder entre sí. Los demás actores existentes, como las organizaciones internacionales gubernamentales o no gubernamentales, son considerados como secundarios o derivados de los propios estados.

La concepción del Estado como actor básico de las relaciones internacionales se sustenta en dos hipótesis generales:

- La primera es de carácter histórico: con el surgimiento y consolidación del capitalismo se reconoce al Estado-nación como la forma de organización más acabada que ha dado la sociedad. La internacionalización se asienta en esa forma institucional desde la cuna del sistema de estados europeos que surge a partir de la paz de Westfalia en 1648.

El Estado-nación como representación suprema del capitalismo es sin duda un fenómeno originalmente europeo, pero tiene la virtud de reproducirse en otras sociedades por lejanas y distintas que sean, obligándolas a organizarse a imagen y semejanza del original. De tal manera que, a lo largo de estos 350 años de existencia de la sociedad internacional, se diseminó en diferentes momentos históricos por todo el mundo, con tres atributos que le permiten una personalidad única y diferenciada frente a cualquier otra forma de institución: *soberanía, referencia territorial y monopolio de la legalidad y legitimidad del uso de la violencia*.

Es así que, en la etapa que algunos autores han denominado como pre-científica o pre-disciplinaria¹ de Relaciones Internacionales, los hechos y los procesos que inciden en la configuración del sistema mundial son los vínculos diplomáticos diplomáticos, la celebración de tratados y los conflictos bélicos, todos ellos articulados por la acción de los estados. Pero lo que subyace es la decidida participación de esta institución para generar, articular, normar y racionalizar una estructura mundial que da el mejor cauce a los procesos económicos y sociales².

¹ Cfr. Celestino del Arenal. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Ed. Tecnos-REI, España, 1994.

² "En el pasado, las relaciones internacionales estaban confinadas en el seno de un área geográfica limitada. Las relaciones de los diversos continentes, se basaban esencialmente en el aislamiento. Hasta el siglo XVIII, los demás continentes chocaron con Europa sólo esporádicamente y durante períodos relativamente breves. Y cuando Europa extendió su poderío sobre una gran parte del Globo, la política exterior quedó limitada a las potencias occidentales, con la única excepción del Japón. El sistema internacional del siglo XIX fue, en la práctica, idéntico al concierto europeo. *El período que siguió a la Segunda Guerra Mundial marca la primera era de una política exterior verdaderamente mundial*". Henry A. Kissinger. Política exterior americana. Traduc. Ramiro Sánchez Sanz. Plaza & Janes, S.A., España, 1970, p. 15.

• La segunda hipótesis se deriva del tipo de proyecto político-económico. En pleno siglo XX, durante el ascenso del modelo keynesiano que rige en la economía —etapa del capitalismo monopólico de Estado— éste ve redefinido su papel, que se complejiza porque ya no sólo será un árbitro de las fuerzas económicas sino que incluso se asume como una de ellas.

Desde el cisma que se provoca en la gran crisis económica y social de los primeros años treinta y durante los siguientes cincuenta años, el Estado conjunta a su tradicional acción política un número importante de tareas económicas y sociales. El auge de la economía en la primera mitad de ese período no hubiera sido posible sin una institución fuerte, poderosa y omnipresente que hace, dirige, arbitra, planea pero que, además, vigila la distribución de la riqueza y el bienestar mediante políticas que se adoptan en prácticamente todo el mundo capitalista (*welfare state*).

En ese sistema de estados, la jerarquía se arma con base en el poder militar pero también económico. La enorme revolución que se produce en él es su mundialización que se concluye, extensivamente hablando, en el contexto de la guerra fría³.

Para la concepción anglosajona dominante en la disciplina, durante esa etapa está fuera de discusión la idea de que el análisis de las relaciones internacionales gira alrededor de la política de poder de las grandes potencias —por supuesto, la URSS y Estados Unidos principalmente— los demás estados no son tanto "actores sujeto" como "actores objeto" o receptores de las líneas de acción que determinan aquéllas.

La política internacional pasa a ser "estadounocéntrica"⁴ y no puede ser de otro modo, ya que es la gran potencia la que determina las reglas del juego internacional. Acorde a ello, los regímenes político y económico bajo los cuales se organiza la sociedad mundial, para garantizar su buen funcionamiento, responden a un orden que aunque jurídicamente está bien asentado, respeta la correlación de fuerzas que funciona en ese momento.

Pero también, este siglo es testigo de la presencia de otro tipo de actor que tiene como principal tarea política contrarrestar la acción arbitraria del poder estatal: los organismos internacionales.

El fracasado intento de la Sociedad de Naciones (SDN) cede paso a un esquema que es una organización de organizaciones: la ONU es un sistema —en el que se

³ Hay dos momentos, muy marcados, en los que se produce un incremento en el número de actores de la sociedad internacional: en las primeras décadas del siglo XIX, con las independencias americanas, y entre 1945 y la década de los sesenta, a raíz de la decolonización de África y Asia. Ello implica la incorporación no sólo de actores unitarios, sino de zonas geográficas en donde el capitalismo no es producto de condiciones endógenas.

⁴ El juego de palabras se hace con la idea de indicar que en el centro está la política estadounidense.

enfrentan los múltiples aspectos técnicos, de cooperación y de amenazas, mediante una compleja red de organismos, comisiones, programas, conferencias y agencias— que plantea una singular estructura con la enorme ventaja de presentar una combinación de rigidez (en la Secretaría, el Consejo de Seguridad y la Asamblea) con flexibilidad (los programas, comisionados, agencias, etc., que se han ido construyendo conforme se hace más compleja la vida internacional) que le han permitido remontar, hasta ahora, el doble del lapso de vida de la SDN.

De esta manera, ese esquema da paso al régimen político internacional de la guerra fría, mismo que es acompañado por uno de carácter económico resultado de los acuerdos de Bretton Woods.

Sin embargo, la seguridad que brindaba un juego bien conocido, con reglas probadas, actores definidos e identificados, amenazas medidas —en cierto modo, una *estabilidad inestable*— llega a su ocaso alrededor de la década de los setenta y, como resultado de estos ya casi treinta años de transición⁵, de pronto nos enfrentamos con la imperiosa necesidad de dar explicación de una realidad que ha cambiado casi totalmente: es más veloz, más interactuante, más tecnologizada.

En este contexto, con demasiada frecuencia se ha caído en la tentación de reconocer todo como absolutamente novedoso; así, se habla de nuevos y múltiples temas, problemas, amenazas y procesos internacionales; nuevas estructuras y formas de organización, administración e incluso coacción; y, por consiguiente, de la multiplicación de actores que hasta parecen "virtuales", pues no tienen una representación visible y material para la mayor parte de la sociedad.

Esos excesos son producto del "caos" en que de pronto nos vimos envueltos, pues no cabe duda de que la transición ha sido violenta, agitada, acompañada de crisis que ceden el paso a otras nuevas: la del petróleo a la monetaria, ésta a la financiera y a la comercial, después a la de la deuda y así sucesivamente; y también acompañada de revoluciones en la tecnología de las comunicaciones, del transporte, del trabajo, de la administración.

En la sociedad, el sentimiento de haber perdido el rumbo, ocasiona un andar desventurado, errático, desesperanzado. "Cada vez más ciudadanos, sintiéndose amenazados por una modernización tecnológica brutal y forzada, experimentan rencores antimodernistas. Y constatamos que la actual racionalidad económica que desprecia al hombre favorece el auge de un irracionalismo social"⁶

⁵ Ver Ileana Cid Capetiilo. "La política exterior en un mundo en transición: el caso de México", en *Compilación de lecturas para la discusión de las relaciones internacionales contemporáneas*, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 1998.

⁶ Ignacio Ramonet. "Geopolítica del caos", en *Le Monde Diplomatique*, México, septiembre-octubre de 1997, p. 20.

E igualmente, entre quienes analizan profesionalmente los procesos sociales y políticos, se ha producido una especie de desorientación. La torre de Babel que es hoy la ciencia social se refleja y reproduce en Relaciones Internacionales; la multiplicación de explicaciones sobre lo que sucede hoy en el mundo ha llegado a extremos tales que el vocabulario politológico se agotó y entonces se tiene que recurrir a un sinnúmero de metáforas, de las cuales Octavio Ianni reseña algunas que han tenido más aceptación o quizá más difusión:

Hay metáforas, así como expresiones descriptivas e interpretativas fundamentadas, que circulan combinadamente por la bibliografía social de la globalización: 'economía-mundo', 'sistema-mundo', *shopping center* global, 'disneylandia global', 'nueva división internacional del trabajo', 'moneda global', 'ciudad global', 'capitalismo global', 'mundo sin fronteras', 'tecnocosmos', 'planeta Tierra', 'desterritorialización', 'minitización', 'hegemonía global', 'fin de la geografía', 'fin de la historia' y otras. En parte, cada una de estas y otras formulaciones abre problemas específicos también pertinentes. Todas ellas suscitan ángulos diversos de análisis, y priorizan aspectos sociales, económicos, políticos, geográficos, históricos, geopolíticos, demográficos, culturales, religiosos, lingüísticos y otros⁷.

En efecto, cada una de ellas enfatiza un sector de la vida internacional, por ejemplo, las comunicaciones, el comercio o la producción. Pero, aunque todas son atractivas y sugerentes, después de analizarlas, nos queda la impresión de que es imposible aprehender al todo, a la totalidad⁸. Sin embargo, esa parece era la intención, pues ya se nos había advertido hace veinte años que las jerarquías habían desaparecido.

Detengámonos brevemente en este planteamiento. Desde nuestro punto de vista analítico, las jerarquías no pueden desaparecer, es decir, no desaparecen. Eso sólo sucede en el caos absoluto y, aunque esa figura se ha popularizado en la ciencia y en el cine, no es real en lo social. Las jerarquías se recomponen, se rehacen y la desaparición de una particular cede el paso a otra. Pero aquí hay que ser cautelosos porque en ocasiones lo que suponemos un cambio de jerarquías puede ser un ocultamiento disfrazado de la misma que persiste.

⁷ Octavio Ianni. *Teorías de la globalización*. Traduc. Isabel Vericat Núñez, UNAM, Siglo XXI, México, 1996, p. 5.

⁸ Esta inquietud metodológica no tiene nada que ver con la pretensión de alcanzar una Teoría General de Relaciones Internacionales.

En la etapa de interdependencia compleja, dicen Keohane y Nye⁹, el elemento político-militar deja de ser el primordial en las relaciones internacionales y una característica central de esa etapa es que desaparece la jerarquía en los temas de la agenda mundial. Yo he sostenido en otro lugar que lo que sucedió fue que se recompuso la jerarquía y que el lugar que antes ocupaban los asuntos del poder militar lo habían ocupado los económicos. Pero, Arturo Bonilla argumenta que los avances científico-tecnológicos que han revolucionado a todos los aspectos de la economía y la sociedad tienen como motivación inicial, como aplicación más importante y como último destino, el incremento y la modernización de la capacidad bélica de las grandes potencias¹⁰, de donde deducimos que la jerarquía se eclipsó, se ocultó tras la luz brillante de las comunicaciones, los transportes y la producción civiles.

Si como suponemos, estamos en medio de una transición en la composición y organización de la sociedad capitalista internacional, de un orden asentado en la segunda posguerra a otro propio de la posguerra fría, aquella debe visualizarse en un *continuum* de cambio y continuidad.

La estructuración de la sociedad internacional contemporánea es producto de la conflagración bélica de 1945, de la manera como se armaron los bloques de contrincantes, de quiénes, cómo y con qué resultaron vencedores, de cómo imaginaron la manera de facilitar la interrelación mundial a partir de entonces, de cómo percibieron y priorizaron sus intereses e incluso sus amenazas. Pero igualmente es producto de la manera como se sucedió y se superó la gran crisis de 1929-33, incluso se encadena con la forma como había salido el mundo de la primera gran guerra. Y si vamos más atrás, es resultado de los cambios que se registraron en el capitalismo de finales del siglo XIX y principios del XX, explicados magistralmente por Lenin en su obra *El Imperialismo, fase superior del capitalismo*.

Asimismo, el orden mundial que se está imponiendo en nuestros días, expresa los cambios que se suceden concatenadamente en toda la trayectoria histórica de nuestro siglo.

Es decir, las transiciones deben percibirse como son: una combinación o articulación de procesos, estructuras y actores que desaparecen, con otros nuevos que surgen y muchos más que se redefinen o recomponen. Por ello, Esther Barbé plantea que la perspectiva debe partir de la "transición ... como etapa de un proceso

⁹ Ver Robert O. Keohane y Joseph S. Nye. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Traduc. Herber Cardoso Franco, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, 305 pp.

¹⁰ Ver Arturo Bonilla Sánchez. "La geopolítica de la revolución científico-técnica y la crisis actual", en *Revista Universidad de México*, No. 562, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, noviembre de 1997, pp. 7-12.

continuado entre una vieja realidad y otra nueva por conocer... un análisis en transición o, si se prefiere, un análisis que intenta seguir un proceso dilatado e inacabado, de adaptación a una nuevas circunstancias ... una mezcla de cambio (nuevos conceptos, nuevos miembros, nuevas funciones, nuevos órganos) y de continuidad (las mismas organizaciones) que domina el panorama de la posguerra fría¹¹.

Las líneas más generales del discurso disciplinario de los últimos diez años, mismas que son retomadas tanto por los comunicólogos de los medios masivos como por los políticos y dirigentes, sugieren que la planetarización de las relaciones internacionales¹² se ha producido en un marco de posguerra fría que permite la globalización de la producción, del consumo y del comercio de bienes y servicios. En donde las amenazas más preocupantes están dadas por el deterioro del medio ambiente, el narcotráfico, los fundamentalismos religiosos, el terrorismo alentado por líderes y grupos disfuncionales al sistema, o bien, las corrientes migratorias provocadas por administraciones gubernamentales del Tercer Mundo, ineficientes y corruptas, que no generan condiciones mínimas para retener a sus poblaciones. Sin embargo, a pesar de estos elementos distorsionadores, la revolución de la ciencia y de la técnica brinda posibilidades en la comunicación y los transportes que permiten que el comercio y el consumo tengan horizontes promisorios, que el mundo esté más interconectado e informado (aunque no educado) y que se abran líneas de cooperación para alentar la economía. Todo ello, en medio de una nueva cultura que facilite la competencia sobre bases de eficiencia, productividad, calidad total de acuerdo a las ventajas comparativas de cada participante y según sea capaz de identificar y explotar sus oportunidades en nichos apropiados.

Nos enfrentamos, se diría en ese discurso, a una realidad marcada por el signo de lo novedoso, lo original, lo distinto a lo anterior. Es decir, se privilegia la noción de cambio y se menosprecia la de continuidad, persistencia, sustancia. Su conclusión lógica es que a la multiplicación de procesos que conciernen a lo internacional en lo económico (comercial, financiero y de producción), en lo social (migraciones, etnicidad, etc.), en lo ecológico e incluso en lo jurídico (búsqueda de normatividades para el uso, aplicación, comercialización de nuevas tecnologías, además de los derechos humanos y otros asuntos), le corresponde casi en la misma proporción una diversidad de actores de todo tipo, magnitud, naturaleza.

¹¹ Esther Barbé. *La seguridad en la nueva Europa*. Los libros de la catarata, Madrid, 1995, pp. 8-9.

¹² Parecería que se trata de un juego de palabras pero, al usar esta figura tenemos en mente que en una primera etapa, las relaciones y la sociedad internacionales estaban concentradas en Europa porque de ahí emanó originalmente tanto la acción como la doctrina, el derecho y el proyecto que da vida a la internacionalización que se ha extendido por todo el planeta.

Creemos que justo en este momento, es muy conveniente detenemos para hacer una reflexión sobre la identificación de los actores de las relaciones internacionales, con el fin de estar en condiciones de responder a la inquietud de si es oportuna una revisión conceptual y en qué sentido.

El concepto de actor en Relaciones Internacionales

Por regla general, este concepto se utiliza en nuestra disciplina de una manera vacía. A pesar de ser un referente nodal de la explicación de las relaciones internacionales, pocos son los autores que se han detenido a descifrar sus implicaciones conceptuales, más bien, la mayor parte se conforman con identificar quiénes pueden ser considerados con tal carácter sin detenerse a reflexionar sobre el por qué y el cómo. Es decir, en la definición de este problema debemos enfrentar consideraciones de carácter ontológico así como epistemológico. La claridad teórico conceptual nos permitirá acercarnos y aprehender la realidad de los actores en su especificidad socio histórica internacional.

En atención, en primer término a las cuestiones de carácter epistemológico, me veo en la necesidad de retomar algunas precisiones que desde hace quince años hicimos de manera conjunta con Pedro González Olvera¹³. El concepto de actor proviene de la Sociología, en donde se le ha trabajado intensa y extensamente, a tal grado que es absolutamente central en la concepción sociológica funcionalista, pues en efecto, como indica Rafael Calduch Cervera, originalmente ha sido "acuñado por las teorías conductista y funcionalista"¹⁴.

Ahora bien, "en virtud de que en el corpus teórico de esta corriente, este término no posee una definición propia, su comprensión debe buscarse en relación a algunos conceptos que sí poseen una definición más o menos clara. Nos referimos concretamente a rol, *status* y *grupos sociales*. El rol se define como la pauta de conducta de cada uno de los individuos de acuerdo al *status* que ocupe, que a su vez se define como la posición que el individuo ocupa en el seno del conglomerado social. Así el 'actor' será el individuo poseedor de un rol y un *status* (...). Pero si bien cada individuo es un 'actor', no desempeña su papel aisladamente, sino en grupo. Aquí se incorpora

¹³ Ileana Cid Capetillo y Pedro González Olvera. "Los sujetos de las relaciones internacionales", en *Relaciones Internacionales*, Nos. 33-34, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Relaciones Internacionales, México, julio-diciembre de 1984, pp. 127-130.

¹⁴ Rafael Calduch Cervera. *Relaciones Internacionales*. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, p. 105.

el concepto de grupo social, que pretende introducimos en el conocimiento de cómo se interrelaciona cada uno de los 'actores'.¹⁵

El ámbito en que se desenvuelve el actor es concebido como un escenario y la sociedad que en él se desempeña se arma con base en relaciones de funcionalidad que son aquéllas que contribuyen a que los eventos se desarrollen adecuadamente. El papel que juega (de la traducción literal de *play*) cada actor y el lugar que ocupa en el escenario, no son ni buenos ni malos en sí mismos, sino que son evaluados en la medida en que es funcional al conjunto de la sociedad.

El actor es una unidad, ya sea individual o institucional. En las sociedades nacionales, los actores son los individuos que asumen papeles sociales (familiares, de trabajo), económicos o políticos, pero al desempeñarlos¹⁶ entran en relación con otras unidades que tienen el mismo papel (*rol*) y ocupan lugares (*status*) similares, por lo que no hay lugar para el aislamiento, por el contrario, la participación se produce dentro de grupos sociales que desarrollan una red de normas (*standars*) que guían su proceder en sociedad.

El desarrollo estable de la sociedad se alcanza cuando la funcionalidad de las partes del conjunto se impone sobre las posibles disfuncionalidades que pudieran surgir en los papeles, los lugares o la normatividad. Pero puede presentarse el antagonismo derivado de una lucha por reacomodar esos elementos y, cuando se exagera, las disfuncionalidades pueden adquirir un peso tal que provoquen la inestabilidad y aún la ruptura del conjunto.

Si este concepto sociológico se traslada al estudio de las relaciones internacionales, debe respetarse la congruencia con los planteamientos epistemológicos arriba enunciado. Rafael Calduch sostiene que "de acuerdo con esa 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"¹⁷.

Pero, además precisa que no todo grupo social tiene la cualidad de ser actor internacional, él concede esa calificación "a aquéllos 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", al mismo tiempo que "la

¹⁵ Cid y González, *op. cit.*, p. 127.

¹⁶ En inglés, para referirse a la representación de un papel por el actor, se utiliza el término *performance*.

¹⁷ Calduch, *op. cit.*, p. 105.

capacidad de generar o participar en relaciones que son internacionalmente significativas"¹⁸.

En principio, estamos de acuerdo con esta propuesta porque recupera la experiencia de cómo y quiénes lograron ser aceptados en el exclusivo "club" de actores internacionales. Así, el primer requisito alude al histórico problema que enfrentaron los actores que empezaron a sumarse al reparto original y que no es otro sino el del reconocimiento que debían otorgarle los integrantes primigenios. Dado que en su génesis, la sociedad internacional es básicamente una sociedad de estados-nación, los actores que se independizan de su antigua dependencia colonial asumen la forma de aquéllos que les dieron vida moderna original, pero ello no bastaba, era requisito indispensable conseguir el reconocimiento. El problema, como bien lo ejemplifica la experiencia africana, no era *ser* sino *ser reconocido*.

Ello explica que la etapa de la ampliación de la sociedad internacional que se inicia en el siglo XIX es acompañada por un amplio desarrollo de las doctrinas jurídicas respecto al reconocimiento de estados y gobiernos. Y es así porque uno de los requisitos básicos de las relaciones capitalistas internacionales es que deben darse entre pares, entre iguales: Estado con Estado.

Calduch resume el concepto de *actor internacional* afirmando que "es todo grupo 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"¹⁹

Ya en el texto arriba citado, hacíamos referencia al hecho de que los elementos que nos permiten reconocer a los protagonistas o agentes de las relaciones internacionales son:

1. Dentro de la totalidad en que se inscriben, se encuentran jerarquizados según el lugar que ocupan.
2. Mediante su praxis logran trascender los límites de la formación económico social local o nacional.
3. Tienen la capacidad de participar organizadamente en la vida económica y en los procesos jurídico-políticos e ideológicos de la sociedad (en general).
4. En su praxis social implementan y utilizan diferentes mecanismos para hacer valer sus intereses.
5. Tienen una acción continua y prolongada en el desarrollo histórico.

¹⁸ *Idem.*, pp. 105-106.

¹⁹ *Idem.*, p. 106.

6. Desarrollan nuevas actividades que se agregan a las primarias y que imponen una práctica novedosa.²⁰

El problema que se nos plantea en el momento que estamos viviendo es que surgen interrogantes que no tienen una respuesta sencilla o de fácil resolución. En el nivel de la abstracción nos preguntamos ¿cómo participan los actores internacionales en los procesos de globalización?, qué similitudes hay en los mismos procesos y qué diferencias?, ¿hay en los actores rasgos universales?. Porque es evidente que la caracterización con que contábamos en la concepción tradicional de la disciplina, en correspondencia con los procesos históricos que analizaba, hoy resulta estrecha para contener la complejidad que percibimos en la sociedad. Es decir, es evidente que el protagonismo de los agentes está siendo modificado por tecnologías novedosas (el mejor ejemplo es el de las posibilidades que le ha abierto el internet al EZLN), están desarrollando una capacidad de adaptación a las nuevas condiciones, pero sin afectar substancialmente su esencia —pues entonces dejarían de ser quienes son—, de tal manera que se ven obligados a ser funcionales a los procesos de globalización. En el análisis, el reto está dado por nuestra aptitud para descubrir si, en materia de actores de relaciones internacionales, nos estamos enfrentando a los mismos, aunque tengan manifestaciones diferentes y en qué sentido(s) mantienen su esencia y en qué otro(s) asumen "nuevas actividades que se agregan a las primarias y que imponen una práctica novedosa" (acorde a los procesos de globalización).

Como un primer acercamiento, podemos señalar que los actores internacionales son aquellos grupos de poder público (estatal) o privado, cuyas acciones tienen repercusiones económicas, políticas, sociales o culturales a nivel internacional y que tienen como condición el reconocimiento de otros actores tanto en lo referente a su naturaleza, como a su capacidad de acción y a su influencia. Para considerarse como tales, deben contar con capacidad de tomar decisiones que comprometan a otros grupos sociales, económicos o políticos y que incidan tanto dentro como fuera de su propia organización.

En este orden de ideas, tenemos una distinción primaria entre actores públicos y actores privados. Los unos están representados por los estados y las organizaciones internacionales gubernamentales y los otros por las empresas transnacionales, las organizaciones internacionales no gubernamentales, las asociaciones políticas, religiosas, culturales o sociales. A aquéllos les corresponde la personificación de la sociedad política y a éstos la de la sociedad civil.

²⁰ Cid y González, *op. cit.*, p. 130.

Sin embargo, se podría incurrir en un grave error si pensamos que estos dos grandes grupos de actores ejercen su práctica de una manera independiente, desvinculada. El reto para el analista radica en descubrir las complejas maneras en que se articulan en una realidad marcada por la globalización y, no debemos olvidar, el neoliberalismo.

De acuerdo a esa corriente que surge del pensamiento económico, pero que se extiende a lo político y a lo social, el Estado debe reducir su presencia, su peso y su poder en aras de fortalecer y facilitar el desarrollo empresarial —privado—, el de la *iniciativa*. Sin embargo, quizá no nos hemos detenido a pensar que se reduce en unas áreas, abandona ciertos sectores pero, al mismo tiempo, fortalece su capacidad impositiva para contener importantes fuerzas sociales disfuncionales a la "modernización" y el "sano crecimiento de la economía". Cómo entender, sin el poder y la acción estatal, la posibilidad de firmar acuerdos comerciales regionales o internacionales (que comprometen al conjunto de la sociedad), al igual que programas de rescate económico (fobaproas y demás) y pactos sindicales o laborales que constriñen las demandas de grandes sectores que no tienen la más mínima posibilidad de participar en la nueva riqueza que se está generando.

En cuanto a la personalidad del Estado como actor internacional, se impone la consideración de que aún mantiene la exclusividad en cuanto a su función monopólica del ejercicio legítimo y legal de la fuerza, por lo tanto asume el papel de ejecutor del mantenimiento de la seguridad y decisor en materia de paz y guerra y, además, retiene la capacidad de imponer la normatividad (vigente, revisada o nueva) en esas materias. Estas consideraciones son las que nos hacen dudar acerca de la afirmación de que el Estado ha dejado de ser un actor central en las relaciones internacionales.

Aún si pensamos en la Unión Europea como una forma de integración que ha sido capaz de general importantes procesos y estructuras con carácter de supranacionalidad, llegamos a la conclusión de que en aspectos sustantivos *sigue siendo* (aunque la tendencia sea la contraria) una unión de estados. Como indica Esther Barbé "... la proyección de la UE como actor internacional colectivo está limitada por la ausencia de dos factores centrales. Primero, la Unión carece de una organización política supranacional efectiva, que podría legal y moralmente representar a todos los pueblos de la UE. Segundo, la UE carece de un sistema de defensa propio"²¹. De tal manera que la unión, hasta hoy día, no tiene personalidad jurídica internacional (aunque si la tengan las comisiones) y, por lo tanto, no es sujeto de derecho internacional²²

²¹ Aggestam, 1994, citado en Barbé, *op. cit.*, pp. 97-98.

²² Tal es la opinión del Dr. Eduardo Vilariño Pinto, de la Universidad Complutense de Madrid, como la expresó en su ponencia en la mesa "Procesos de integración en América Latina y la Unión Europea", del XXIII Coloquio Internacional de Primavera, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Coordinación de Relaciones Internacionales, México, 12 de mayo de 1998.

ni cabalmente actor de relaciones internacionales, a pesar de la enorme influencia que tiene en el ámbito mundial. Regresando a nuestra discusión, tenemos que ni los actores están desvinculados, ni hay fronteras definitivas entre lo nacional y lo internacional. La polarización que se da entre los actores públicos o privados tienen que ver más con su potencialidad o condiciones para aprehender y ejercer el poder, tanto en la "vida nacional" como en la internacional. Los cortes no son verticales: norte-sur, desarrollados-subdesarrollados; sino horizontales: grupos económicos poderosos y sectores gubernamentales del norte y del sur, que hablan el mismo idioma, defienden los mismos intereses y aplican los mismos instrumentos; son ellos los que pueden erigirse como actores-sujeto sobre los actores-objeto.

No negamos la importancia creciente de canales de comunicación que la sociedad civil ha buscado abrir. Ante el abandono del Estado de su antigua tarea substantiva, que era la de atender las necesidades y las demandas del conjunto de la sociedad y ante su incapacidad de administrar eficientemente los recursos nacionales²³, la sociedad civil participa a través de instancias organizativas que le permiten presentar sus requerimientos, proponer soluciones o presionar a las autoridades para que ejerzan una acción satisfactoria.

Una de las formas más acertada de tales instancias está constituida por las ONGs. El valor de su presencia y acción debe ponderarse en la medida en que han impuesto límites morales a los excesos del ejercicio del poder, en beneficio del planeta, sus recursos, sus especies, las minorías sociales o nacionales, los grupos marginados, la difusión de la cultura y la educación, etcétera. Pero su valor es eso: moral y, por lo tanto, limitado hasta ahora.

De acuerdo a Ignacio Ramonet:

Conceptos geopolíticos fundamentales como Estado, poder, democracia, frontera, no tienen ya el mismo significado. A tal grado que si se observa el funcionamiento real de la vida internacional se comprueba que sus actores han cambiado. A escala planetaria los tres principales protagonistas (que, en el Antiguo Régimen, eran la nobleza, el clero y el Tercer Estado) son actualmente las asociaciones de Estados (Unión Europea, TLC, Mercosur, ASEAN, etcétera), las empresas mundiales y los grandes grupos financieros y de las comunicaciones y por último las Organizaciones no gubernamentales de alcance mundial (*Green peace, Amnesty International, World Wild Life, etc.*).

²³ Aunque aquí habría que acotar que la iniciativa privada tampoco ha sido eficiente, aunque si proclive a la corrupción y abusos, como lo demuestran los casos de los bancos, las carreteras, las comunicaciones, en la reciente experiencia mexicana.

Estos tres actores se mueven en un marco planetario establecido mucho menos por la ONU que, lo cual es un signo de los tiempos que corren, por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la cual es el nuevo árbitro mundial. El voto democrático no tiene ninguna influencia en el funcionamiento interno de los tres nuevos actores principales de la vida internacional. Esta mutación del mundo se ha producido sin que los ciudadanos se diesen cuenta y sin que los mismos responsables políticos tuviesen plena conciencia de lo que estaba pasando. ¿Pueden los ciudadanos permanecer sin reaccionar cuando todo esto vacía de sentido a la democracia?²⁴.

Creemos que no, que hoy más que nunca es impostergable conocer la potencia, los instrumentos, la acción y las vinculaciones que establecen entre sí los diversos actores internacionales, al mismo tiempo que definir los rumbos que buscan imponer al conjunto de la sociedad en uno o en otro sentido: democracia o dominación.

²⁴ Ignacio Ramonet. "La mutación del mundo", en *Le Monde Diplomatique*, Año 1, no. 5, México, octubre-noviembre de 1997, p. 1.