

## ACTORES INTERNACIONALES\*

Por CARLA MORASO

Un **actor internacional** es toda entidad que desempeña alguna función en el sistema internacional y sobre el cual produce algún efecto. Este actor puede ser público o privado, colectivo o individual (Gonçalves e Silva, 2005).

En palabras de Manfred Wilhelmy "Son actores internacionales las entidades capaces de modificar en algún grado el funcionamiento del sistema internacional mediante la participación en los procesos del mismo: planteando demandas, combinando sus recursos con otros actores –en general, promoviendo sus intereses mediante el desarrollo de relaciones recíprocas" (1988:119).

De acuerdo a la teoría realista de las relaciones internacionales, el Estado es el actor internacional por excelencia porque es el único capaz de decidir sobre el binomio fundamental "guerra o paz" en base al interés nacional entendido como poder.

Si bien el concepto tradicional de política internacional refiere a las relaciones entre los estados, en vistas de los grandes cambios producidos en las relaciones internacionales en el siglo XX, sobre todo luego de la creación de instituciones internacionales, como la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas y la aceleración del proceso de transnacionalización, se comenzó a admitir la existencia de otros actores internacionales además del Estado, tales como los organismos intergubernamentales, las ONG, los grupos de presión, las empresas multinacionales, las iglesias y los sindicatos, entre otros.

Por tanto, aunque el Estado sigue siendo el actor preeminente de las relaciones internacionales, es menester tener en cuenta la multiplicidad de actores existentes para un análisis más acabado del sistema internacional actual.

Por ello, a los fines analíticos agruparemos a **los actores internacionales en actores gubernamentales y no gubernamentales.**

Entre **los gubernamentales** se encuentran los estados, las organizaciones internacionales gubernamentales, los grupos de presión internacionales, y los actores estatales subnacionales.

Participan de los actores **no gubernamentales**, tanto las organizaciones internacionales que no están formadas por estados, ni representadas por sus gobiernos, como los variados grupos de presión que conforman las

---

\* Este trabajo fue elaborado en el año 2015 como material de cátedra para la asignatura "Relaciones Internacionales" de las Licenciatura en Relaciones Internacionales y la Licenciatura en Ciencia Política.

empresas multinacionales, la banca privada internacional de capitales, el terrorismo internacional, entre otros.

Un **Estado** es una entidad jurídica abstracta que se caracteriza por la suma de sus elementos constitutivos: Población permanente; Territorio definido; Gobierno; y Capacidad de establecer relaciones con otros estados.

Los orígenes de los estados se remontan a los Tratados de Paz de Westfalia (1648) que dieron fin a la guerra religiosa entre los nacientes estados europeos. Los estados son soberanos, es decir, son independientes de cualquier otra voluntad, y poseen el monopolio de la violencia legítima sobre su territorio. Estos atributos fundamentales implican que todos los estados sean iguales jurídicamente, a pesar de las profundas diferencias que puedan existir en trono a sus extensiones territoriales, capacidades productivas, poder militar, organización política, entre otros.

De acuerdo al principio de igualdad soberana, todos los estados tienen iguales derechos y deberes como miembros de la comunidad internacional. En la resolución 2.625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, la igualdad soberana comprende los siguientes elementos:

- a- los estados son iguales jurídicamente
- b- cada Estado goza de derechos inherentes a la plena soberanía
- c- cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás estados
- d- la integridad territorial y la independencia de los estados son inviolables
- e- cada Estado tiene derecho a elegir y llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural
- f- cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás estados (Pastor Ridruejo, 1999).

Dado el activismo creciente de entidades subnacionales que traspasan las fronteras estatales, también se puede hablar de **actores subnacionales**. Estas son entidades territoriales de un Estado nacional que cuentan con un gobierno subestatal, como las regiones, las provincias y las ciudades. Ejemplo de ello es la Región Centro, compuesta por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos. Entre las acciones externas de estos actores se encuentran, entre otras, la participación en actividades de comercio exterior, en programas internacionales de cooperación y la conclusión de hermanamientos con ciudades extranjeras.

Con respecto a las asociaciones entre Estados y los gobiernos que los representan, cabe mencionar el surgimiento de la Sociedad de Naciones,

luego de la primera guerra mundial, con la cual se dio inicio formal a la primera organización internacional gubernamental con objetivos generales, principalmente la manutención de la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo es recién después de la segunda guerra mundial que se crean las Naciones Unidas y un conjunto creciente de organismos especializados que tendrán una presencia muy activa a partir de los años 60.

Una **organización internacional (OI)**, en sentido restricto, es un compromiso institucional formal que instituyen actores internacionales con vistas a coordinar o cooperar en materias de interés común. Un OI puede ser intergubernamental –cuando está conformado por Estados, tal el caso de la ONU- o puede estar conformado por actores de carácter privado – ONG’s, como ser la Cruz Roja Internacional o Amnesty Internacional; empresas multinacionales; sindicatos; iglesias-.

Las **OI gubernamentales** generalmente son instituidas a través de convenios o tratados internacionales, entre tres o más estados para la consecución de objetivos comunes. Están dotadas de estructura institucional con órganos permanentes, propios e independientes de los estados miembros. De acuerdo a Pastor Ridruejo (1999) un OI tiene seis características:

- 1- Carácter interestatal;
- 2 - Base voluntaria (tratado instituyente);
- 3 - Órganos permanentes;
- 4 - Voluntad autónoma;
- 5 - Competencia propia;
- 6 - Cooperación internacional institucionalizada para satisfacción de intereses.

De acuerdo al *carácter de su participación*, (membresía), es decir con respecto a qué estados pueden ser miembros, las OI pueden ser *globales* o *universales* –como la ONU o la Organización Mundial de Comercio (OMC)- o tener *carácter regional* –como la Organización Tratado Atlántico Norte (OTAN), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Liga de Estados Arabes y el MERCOSUR-

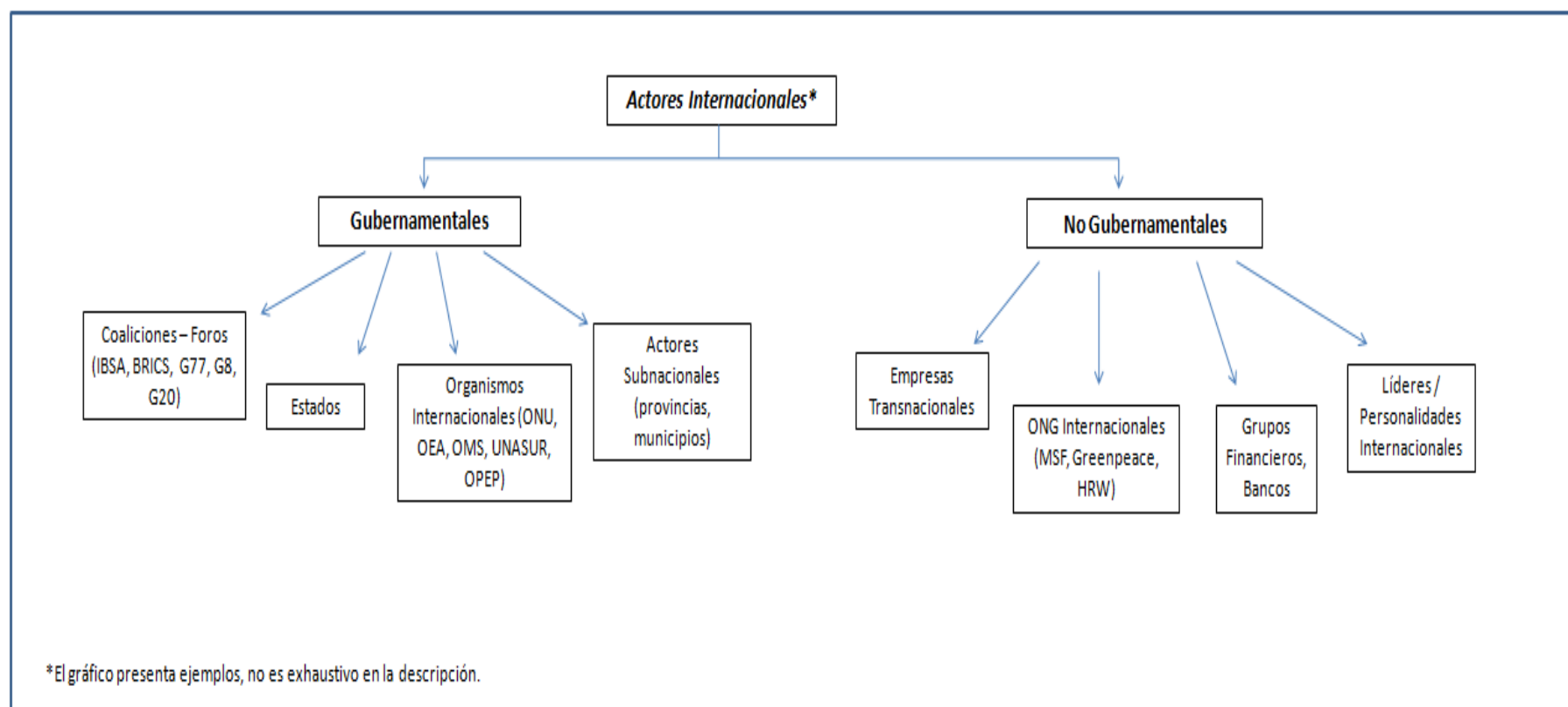
En las organizaciones internacionales globales o abiertas se llevan adelante negociaciones diplomáticas en áreas altamente politizadas, como ser seguridad, comercio y finanzas, desarrollo, entre otros.

En cuanto a la *materia* y objetivo que trate, la OI puede tener competencia general o amplia –ONU, OEA- o competencias especiales o restringidas, de acuerdo a los temas de interés que las aglutinan, por ejemplo, sobre cuestiones de defensa y seguridad, integración o servicios, tales como el TIAR (Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca), la Unión Económica Europea (UE), la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

Las **OI no gubernamentales** son aquellas organizaciones que no son establecidas por acuerdos intergubernamentales y en general se ocupan de temáticas que requieren coordinación de actividades técnicas o activismo para la propagación de ideas, valores o principios, por ejemplo, temas relacionados a la salud o el medio ambiente. Los partidos políticos también se enmarcan en esta categoría y muchos tienen largas tradiciones en relación a alianzas o interconexiones transnacionales, como la socialdemocracia.

Por otra parte, los **grupos de presión internacional gubernamentales** están conformados por asociaciones o coaliciones de Estados con un nivel más bajo de institucionalización que las OIG, aunque no necesariamente con menor poder de influencia -por ejemplo, el G8, el G20, No Alineados o IBSA- ; en tanto los **GPI privados** son todos aquellos surgidos de la sociedad civil.

Dentro de los actores de carácter privado resulta importante mencionar a las empresas multinacionales que han incrementado su presencia y poder en la arena internacional en el último cuarto de siglo. Desde los años setenta se han incrementado las actividades transnacionales de estas compañías, que han llegado a ser agentes significativos del contexto internacional. Las grandes empresas cuentan con oficinas de asuntos extranjeros que negocian con los gobiernos en una amplia variedad de temas y además mantienen relaciones con otros actores internacionales. En esta misma línea se encuentran los Bancos privados, grupos financieros, aseguradoras de riesgo, fondos de pensión.



### **Bibliografía**

Gonçalves, Williams y Silva, Guilherme (2005) *Dicionário de Relações Internacionais* (Barueri, SP: Manole).

Nogueira Alcalá, Humberto *Grupos de Presión*, disponible en el sitio web de la Biblioteca Católica Digital: [http://www.iidh.ed.cr/siii/index\\_fl.htm](http://www.iidh.ed.cr/siii/index_fl.htm) para la

Pastor Ridruejo, José (1999) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos).

Wilhelmy, Manfred (1988) *Política Internacional: enfoques y realidades* (Buenos Aires: GEL).

## GRUPOS DE PRESION GUBERNAMENTALES INTERNACIONALES

Los grupos de presión internacional compuestos por estados tienen un bajo nivel de institucionalización, lo cual los diferencia de las OIG, aunque su poder e influencia sea en muchos casos superior a estas últimas. Mantienen reuniones periódicas, generalmente de alto nivel, pero carecen de sede y estructura presupuestaria propia.

A continuación se presentan sintéticamente algunos de los grupos de presión estatales más relevantes del sistema internacional.

**G-7** Grupo de los siete principales países industrializados: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. El G-7 comenzó a celebrar cumbres económicas anuales (reuniones a nivel de jefes de Estado o de gobierno) en 1975. A nivel de ministros de Hacienda y gobernadores de bancos centrales, el G-7 reemplazó al G-5 como principal grupo de coordinación de políticas económicas durante 1986-1987, en particular después del Acuerdo del Louvre, suscrito en febrero de 1987, convenido por el G-5 más Canadá y posteriormente aprobado por el G-7. Desde 1987, los ministros de Hacienda y gobernadores de bancos centrales del G-7 se han reunido por lo menos semestralmente para realizar el seguimiento de la evolución económica mundial y evaluar las políticas económicas. Por lo general, el Director Gerente del FMI participa, como invitado, en las deliberaciones sobre supervisión que mantienen los ministros de Hacienda y los gobernadores de bancos centrales del G-7. Si bien Rusia se ha incorporado al Grupo, formándose con ello el Grupo de los Ocho (véase el siguiente párrafo), el G-7 sigue siendo un foro para el análisis de los problemas económicos y financieros entre los países industriales más importantes.

**G-8** El G-8 fue concebido cuando Rusia participó por primera vez en la reunión cumbre del G-7 realizada en Nápoles en 1994. En 1997 Rusia volvió a unirse a la Cumbre de los Ocho realizada en Denver, participando en deliberaciones políticas después de la cumbre económica del G-7. En la reunión cumbre de Birmingham de 1998, Rusia participó como miembro pleno, lo que marcó la creación del Grupo de los Ocho (G-8). El G-8 convoca cumbres anuales de los jefes de Estado o gobierno de los principales países industriales a fin de examinar los problemas económicos y políticos más importantes en sus temarios.

**G20 (financiero)** Es el foro más importante de cooperación en las áreas más relevantes de la agenda económica y financiera internacional. Reúne a las economías avanzadas y emergentes más importantes del mundo. Está integrado por 19 países (entre ellos Argentina) y la Unión Europea que, en su conjunto, representan cerca del 90% del PIB mundial, el 80% del comercio global y dos tercios de la población total. Se propone avanzar en la coordinación de políticas entre sus miembros para lograr la estabilidad

económica mundial y el crecimiento sostenible, promover regulaciones financieras que permitan prevenir crisis y trabajar en la reingeniería de la arquitectura financiera internacional.

Este grupo informal que se creó tras la crisis económica asiática de 1999 para discutir sobre la cooperación internacional entre los ministerios de finanzas y los bancos centrales, como un foro de debate entre países desarrollados y en desarrollo, frente al reconocimiento que los principales países emergentes no estaban adecuadamente representados en los organismos financieros internacionales. Inicialmente, las reuniones anuales del G20 estuvieron lideradas por funcionarios de primera línea del gobierno, representados por los ministros de economía y de finanzas y por los directores de los bancos centrales. Sin embargo, frente a la última crisis financiera internacional de 2008, el G20 dio un vuelco en sus procedimientos, reemplazando las reuniones ministeriales por la convocatoria directa a presidentes y primeros ministros de los países miembros.

En cuanto a la composición a los siete países desarrollados originales (G7) se sumaron: por parte de América Latina, Argentina, Brasil y México; por el continente asiático, China, India, Indonesia y la República de Corea; por el mundo árabe, Arabia Saudita; por el africano, Sudáfrica; en representación de Eurasia, lo hicieron la Federación Rusa y Turquía y finalmente en representación de Oceanía, Australia. El veintiún décimo lugar, fue ocupado por la Unión Europea, en representación regional de Europa

**G-20 (agrícola OMC)** Coalición de países (actualmente 21) que ejerce presión para que se efectúen reformas ambiciosas de la agricultura en los países desarrollados y con algo más de flexibilidad en los países en desarrollo, busca generar espacios de discusión para negociar mejores acuerdos en los temas agrícolas. En particular, se aspira a negociar una reforma del comercio agrícola, especialmente por parte de la Unión Europea. Se estableció en Ginebra en las reuniones preparatorias para la cumbre de la Organización Mundial del Comercio, OMC, en Cancún, en 2003. Miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, China, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe. No confundir con el Grupo de los 20 Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales.

**Grupo 77** Fue establecido en 1964 durante la primera sesión de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo. Es el mayor grupo de países en desarrollo en Naciones Unidas y su número de miembros ha aumentado a 131 países. El objeto del grupo es articular los intereses de los países en la defensa de sus intereses económicos y promover la cooperación Sur-Sur para el desarrollo.

**Movimiento de los Países no Alineados (MPNA)** se formalizó durante su primera reunión oficial de 1961 en Belgrado. Su creación durante la Guerra Fría se basó en no alinearse políticamente ni con el Oeste dominado por Estados Unidos ni con el Este de la Unión Soviética. Los países miembros, liderados por India, procuraron entonces minimizar el poder de los dos bloques y participar juntos activamente en la ONU y otras organizaciones internacionales existentes.

Desde su creación, el MPNA buscó ser una alianza tan coherente y fuerte como la Organización del Tratado del Atlántico Norte o el Pacto de Varsovia. Pero a medida que su "no alineamiento" político se fue volviendo cada vez más cuestionable, la lógica oficial, el papel y la propia supervivencia del movimiento perdieron en parte su sentido fundamental. Especialmente después del derrumbe de la Unión Soviética surgió el debate sobre su definición misma: ¿a qué se refiere "no alineamiento"?

En la cumbre de La Habana de septiembre de 2006, los países no alineados debatieron nuevamente las posibilidades de revitalizar el MPNA. Actualmente, el movimiento procura ejercer un contrapeso frente a las grandes potencias, principalmente frente a Estados Unidos. Del mismo modo, en una lista tan amplia, también hay países fuertemente aliados con Washington. A pesar de que la alianza cuenta con más de 118 países que representan a casi dos tercios de los estados miembros de las Naciones Unidas, su imposibilidad de fijar una posición común en torno a unas cuestiones clave o en contra de otras, hace que no logre tener un impacto importante a nivel global.

**IBSA** Este foro de diálogo creado en 2003 entre India, Brasil y Sudáfrica tiene como objetivo principal aproximar a sus miembros para establecer lazos de cooperación en diferentes sectores. El foro no cuenta con un documento constitutivo y su inicio lo definió el primer comunicado político, la Declaración de Brasilia, firmada por los mandatarios de los tres países en la primer cumbre realizada en Brasil.

**BRICS** Conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Si bien el nombre proviene del acrónimo BRIC creado en 2001 por el economista de la firma Goldman Sachs, Jim O'Neill, para referirse a las cuatro economías emergentes más dinámicas del mundo, la reunión de los cancilleres de Brasil, Rusia, China e India en 2006 dio lugar a una plataforma política. En 2009 se realizó la primera cumbre de mandatarios y en 2011 se sumó al grupo Sudáfrica. De esta forma, se consolidó al grupo como mecanismo de diálogo informal para promover la concertación entre sus miembros e influir en las reglas del sistema internacional.

**Club de París** Grupo informal de acreedores oficiales, integrado en su mayor parte por países industriales, que busca soluciones para las naciones deudoras que enfrentan dificultades de pago. Los acreedores del Club de París acuerdan la reprogramación de las deudas correspondientes a créditos otorgados por ellos. Si bien el Club de París carece de una base legal, sus



miembros acuerdan un conjunto de normas y principios destinados a alcanzar rápida y eficientemente un acuerdo coordinado sobre la reprogramación de las deudas. Este agrupamiento voluntario data de 1956, cuando Argentina acordó reunirse con sus acreedores públicos en París. Desde entonces, el Club de París y otros grupos ad hoc conexos han acordado más de 400 acuerdos con 84 países deudores. El Club de París y el FMI mantienen extensos contactos, ya que el Club de París normalmente requiere que los países cuenten con un programa activo respaldado por el FMI para poder llegar a un acuerdo de reprogramación.

### **Otros Grupos de Presión Gubernamentales**

**Grupo Cairns** Grupo de países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para que se liberalice el comercio de productos agropecuarios. Se formó en 1986 en Cairns, Australia, justo antes del inicio de la Ronda Uruguay. Miembros actuales: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelandia, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. El grupo se formó en 1986 en Cairns, Australia, justo antes del inicio de la Ronda de Uruguay. Algunos de sus estados miembros coinciden en membresía y en objetivos con el G20, pero el Grupo Cairns incluye a varios países ricos.

**G-4** Más que un grupo que reúne a países con objetivos de negociación comunes, el G4 es una asociación que sirve como foro de discusión para las naciones de mayor peso, que representan las distintas opiniones dentro de la OMC sobre el tema agrícola.

Los miembros del G4 -EE.UU., UE, Brasil e India- tienen en efecto intereses encontrados, y a pocos días de la conferencia de Hong Kong el estado de sus negociaciones estaba en punto muerto en todos los frentes. Estados Unidos señaló que no adoptará nuevos compromisos sobre reducción de subsidios mientras la Unión Europea no acepte hacer mayores recortes arancelarios. Por su parte, la UE insistió en que no acordará cortes arancelarios adicionales mientras EE.UU. no reduzca sus subsidios agrícolas.

**G-33** También denominado "Amigos de los productos especiales" en la agricultura, se considera integrado por 42 países. Con Indonesia a la cabeza, estas naciones hicieron varias propuestas sobre tratamientos diferenciales y sobre la designación de productos especiales. En diciembre de 2004, este grupo pidió un método de reducción de aranceles que no perjudique a los países en desarrollo y advirtió de que los países pobres que ya tienen aranceles bajos tienen muy poca capacidad para soportar más recortes significativos sin que ello interfiera en sus economías rurales

**ACP** Grupo de 77 países de África, el Caribe y el Pacífico (56 miembros) que mantienen una relación comercial preferencial con la Unión Europea en virtud del antiguo Convenio de Lomé, llamado ahora Acuerdo de Cotonú.

**G-90** Coalición de países africanos, ACP y menos adelantados. Uno de los temas centrales de la "lucha" del G90 es el algodón. El G90 es un "paraguas" que comprende al Grupo Africano, a los países de África, Caribe y Pacífico, y al grupo de los países menos desarrollados. Se trata de la mayor asociación dentro de la OMC, que tiene 149 estados miembros. Su principal preocupación es el impacto que la Ronda Doha para el Desarrollo pueda acarrear en materia de erosión de preferencias comerciales, pérdida de ingresos aduaneros e imposición de nuevas cargas legales y administrativas.

**GRULAC** Grupo informal de países de América Latina y el Caribe, que se reúnen en el ámbito de la ONU y de la OMC.

**Grupo Africano** Todos los países africanos Miembros de la OMC, en la actualidad 41 países. Mantiene una posición común sobre muchos temas de negociación

**Grupo de los países menos desarrollados** Estos países ya disponen de un acceso preferencial (normalmente libre de aranceles) para algunos de sus productos en algunos mercados de los países ricos. Su principal preocupación es que una reducción general en las barreras comerciales reduciría las ventajas competitivas de que ahora disponen gracias a estos "tratos preferenciales". Esta posibilidad se denomina a menudo "erosión de preferencia". Todavía no está claro cuán grande sería el efecto que tendría sobre los países más pobres. A algunos miembros también les preocupan los precios de los alimentos en el evento de una reducción sustancial de los subsidios en los países ricos, porque algunos de los países más pobres son esencialmente importadores de alimentos y podrían terminar teniendo que pagar más por los productos que consumen.

**C-4** Grupo integrado por cuatro países, Benin, Burkina Faso, Chad y Mali, el C4 representa intereses compartidos por otros estados africanos. Este grupo ha pedido la eliminación de los subsidios de los países desarrollados a sus productores de algodón. Según el C4, estos subsidios deprimen los precios mundiales del algodón y dificultan los esfuerzos por reducir la pobreza rural.

**NAMA 11** Grupo que toma su nombre de las siglas en inglés de la negociación de acceso a los mercados para productos no agrícolas y que defiende el derecho a sostener sus industrias nacientes. El grupo es coordinado por Brasil, Argentina y Sudáfrica, y participan Venezuela, Filipinas, Túnez, India, Indonesia, Namibia, Pakistán y Egipto.

**G-13** Ampliación del G-8 con la participación de México, Brasil, China, India y Sudáfrica.

**Mecanismo 2x4** Es un mecanismo de cooperación internacional hacia Haití se constituyó el 13 de mayo de 2005 en Buenos Aires ante la iniciativa de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay con el objetivo de conformar un grupo de trabajo para impulsar proyectos de desarrollo y fortalecer el proceso democrático haitiano.

**Unidos para el Consenso** Es un grupo de países, entre los cuales se encuentra Argentina, que mantienen posturas similares sobre el tema de la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que promueven una solución que goce del más amplio consenso posible entre los miembros del órgano multilateral. Promueve el consenso para aumentar el número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, así como una reforma integral de sus métodos de trabajo.