

El cambio climático y el advenimiento de una cultura kantiana: estructura y dinámica del Sistema Internacional.

- María del Pilar Bueno

Doctora en Relaciones Internacionales. Becaria Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Docente de grado y postgrado en la Universidad Nacional de Rosario y en la Universidad Nacional de La Plata y Pontificia Universidad Católica Argentina. Coordinadora de la Cátedra Latinoamericana de Ecología para el Desarrollo, del Departamento de Medio Ambiente y del Observatorio de Política Exterior Argentina.

PALABRAS CLAVE:

**CAMBIO CLIMÁTICO
CONSTRUCTIVISMO
CULTURA KANTIANA
ACTORES NO TRADICIONALES**

KEY WORDS:

**CLIMATE CHANGE
CONSTRUCTIVISM
KANTIAN CULTURE
NON TRADITIONAL ACTORS**

Resumen

Este artículo se concentra en el incremento de la gravitación de los actores no tradicionales en lo relativo a la problemática del cambio climático. En este sentido, el estudio se preocupa por actores y problemáticas que marcan algunos de los cambios más significativos en la estructura y dinámica del sistema internacional. Se ordena en dos partes, la primera de ellas realiza una propuesta teórica de tipo constructivista y la segunda estudia la acción de los actores no tradicionales en términos climáticos, tanto a la luz del sistema de conferencias formales como a través de otras formas que estos construyen. En consecuencia, se afirma que: a) existe una suerte de transformaciones en el sistema internacional propiciadas por los actores no tradicionales; b) el proceso de construcción social del poder llevado adelante por los actores no tradicionales tiende a institucionalizarse, y c) las transformaciones en la arquitectura climática global muestran el advenimiento de una cultura kantiana global.

Abstract

This article focuses on the emergence of nontraditional actors in climate change issues. Therefore, the study is concerned about actors and issues that demonstrate some of the most significant changes occurred in the structure and dynamics of the international system. It is divided into two parts. The first one presents the constructivist approach which is the theoretical proposal selected on this analysis. The second refers to the action of non-traditional actors in terms of climate change, both in the formal conference system and through other ways that they constructed. Afterward it is argued that: a) there is a kind of transformations in the international system favored by nontraditional actors b) the process of social construction of power carried out by non-traditional players tends to be institutionalized, and c) the changes in the global climate architecture show the emergence of a global Kantian culture.

Sumario

I. Introducción. II. La estructura del sistema internacional y la institucionalidad ambiental. III. Los actores no tradicionales y su construcción climática. IV. Conclusiones.

I. Introducción

Las relaciones internacionales han sido un espacio de/en continua mutación. Esta circunstancia se ha visto reflejada en los numerosos debates generados en la disciplina centrados en la estructura del poder global. Esto es, en el conjunto de actores que participan del sistema y el rol que ejercen en el mismo. Entre los cambios sucedidos en el sistema internacional que tienden a poner en jaque a la estructura de poder se encuentran la multiplicidad de actores que cuestiona la predominio y el monopolio del Estado como actor y la variedad de temas que ha emergido en la agenda y que además presenta una relación sinérgica con la mencionada proliferación de actores. Aquí se pone el acento en estas mudanzas y su vinculación aplicada fundamentalmente a una temática ambiental aunque emancipada¹ como es el cambio climático.

Por una parte, la inquietud por la complejización del escenario de los actores despierta profundas y vastas discusiones respecto al rol del Estado y el de otros actores, y cómo pueden estos trastocar –o no– el sistema internacional. Mientras algunos académicos han planteado el desplome del Estado, otros reconocen que éste goza de buena salud aunque asumen que ya no puede hablarse de un protagonismo excluyente como actor de la escena internacional. En este último caso, se asume que el sistema internacional es una arena compartida por actores diversos donde el Estado continúa siendo un actor preponderante. En este trabajo, se concentra la atención en los denominados actores no tradicionales –actores no estatales y subnacionales– y su interacción con el Estado.

Por otra parte, el debate temático invita a reflexionar en lo relativo a cómo la asociación de cambios en el escenario internacional posibilita ascensos/descensos en la importancia de los tópicos en la agenda. El cambio climático se ha vuelto un tema prioritario de la mencionada agenda y se constituye en un ejemplo esclarecedor de la interacción de actores estatales y no estatales. Esto no quita que el denominado régimen internacional climático –en mayor medida protagonizado por la Convención Marco de Naciones Unidas Contra el Cambio Climático (CMNUCCC) y el Protocolo de Kyoto– se caracterice por la centralidad en la figura del Estado. Esto significa que el sistema de conferencias que lleva adelante Naciones Unidas, coloca al Estado como eje y desplaza a los actores no estatales y subnacionales a una exigua participación en foros paralelos a las grandes conferencias.

Si bien desde la Cumbre de Río celebrada en 1992, las Naciones Unidas y la Comunidad Internacional reconocen la relevancia de los actores que llaman Grupos de Río o *Major Groups*², los cuales logran un lugar central en la Agenda o Programa 21, los mismos continúan debatiendo por fuera de las instancias formales de nego-

¹ Se refiere que es un área emancipada puesto que a diferencia de otros temas ambientales que continúan teniendo un rol marginal en la agenda internacional, el cambio climático logró un espacio propio y de prioridad que casi lo ha disgregado de otros tópicos con los que se encuentra atado en virtud de la dinámica de causas y consecuencias propias de los temas ambientales. Algunos ejemplos en tal sentido, pueden ser la desertificación, la deforestación y el stress hídrico, entre otros.

² Los nueve grupos son: Mujeres, Infancia y juventud, Poblaciones indígenas, Organizaciones no gubernamentales, Autoridades locales, Trabajadores y sindicatos, Comercio e industria, Comunidad científica y tecnológica y Agricultores.

ciación. Es por eso que su opinión no es vinculante en las decisiones climáticas. En tal sentido, es válido interrogarse acerca de cuál es la relación entre esta exclusión y el éxito dudoso que presentan los actuales foros climáticos.

Cada vez más voces asumen que el sistema de conferencias climáticas de Naciones Unidas se encuentra en crisis. Sin embargo, las opiniones acerca de las causas son disímiles. Uno de los puntos en los que la gran mayoría de análisis converge es la cuestión de la deslegitimación como producto de la falta de cumplimiento de los compromisos asumidos. En términos teóricos de las relaciones internacionales, esto ha tenido un correlato en la teoría de los regímenes internacionales y el concepto de efectividad. Por su parte, los organismos especializados de Naciones Unidas, fundamentalmente el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha promovido una explicación fundada en la fragmentación/dispersión de las normas ambientales y climáticas. Asimismo, la ausencia de una autoridad climática global se constituyó en otro argumento de peso a la hora de explicar la inobservancia estatal de los compromisos. La dispersión de los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMAS) y la acefalía ambiental/climática quedaron plasmadas en una pluralidad de documentos forjados por el PNUMA desde 2008 y ratificados en la Cumbre de Río + 20 celebrada en Río de Janeiro en 2012.

No obstante, los organismos internacionales no acusaron recibo de algunas voces de los *Major Groups*, quienes plantearon la relevancia de su participación directa en las decisiones climáticas de la constitución del régimen post Kyoto/Kyoto 2.0 como forma de dar una respuesta a la deslegitimación del sistema de conferencias formales. Uno de los pasos dados por las Naciones Unidas a la hora de dar respuesta a estos reclamos fue la firma del Pacto Global. De igual forma, esto no significa que se les otorgue un rol diferencial o que cambie la estructura formal de decisiones y encuentros que continúa teniendo al Estado como único actor.

En consecuencia, el propósito de este trabajo es interrogarse acerca de las transformaciones acaecidas en la estructura del sistema internacional y sus consecuencias, tomando al cambio climático como un ejemplo del impacto de dichas modificaciones. Subsiguientemente se afirma que: a) existe una suerte de transformaciones en el sistema internacional propiciadas por los actores no tradicionales; b) el proceso de construcción social del poder llevado adelante por los actores no tradicionales tiende a institucionalizarse y c) las transformaciones en la arquitectura climática global muestran el advenimiento de una cultura kantiana global³. Para dar cuenta de estas afirmaciones, se parte de un abordaje teórico nutrido de las diversas corrientes que, dentro de las Relaciones Internacionales, procuran analizar el rol del Estado, el cambio en la estructura del sistema internacional, las instituciones, el poder y otros conceptos neurálgicos que ultiman la adscripción que aquí se realiza al constructivismo. En segundo lugar, se estudian los denominados actores no tradicionales, entre los cuales se encuentran los actores no estatales –organizaciones ambientales, organizaciones de grupos originarios, asociaciones profesionales y sindicatos, entre otras-, los gobiernos locales, las asociaciones de actores estatales y no estatales, las alianzas de actores privados y no estatales, y otros similares, quienes tienden a resquebrajar la estructura climática provocando transformaciones en la cultura climática global.

³ La teoría de las tres culturas de la anarquía puede ampliarse en WENDT, Alexander: *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 246-313.

II. La estructura del sistema internacional y la institucionalidad ambiental

Este apartado se orienta al desarrollo de un entramado de conceptos que, abordados desde diferentes perspectivas teóricas, permitan exponer las razones por las cuales se elige el constructivismo como lente a través de la cual observar el objeto de estudio. Dicho andamiaje conceptual se compone de nociones como las de estructura, instituciones, régimen, institucionalización, cambio, efectividad y poder entre otros.

Se comienza por indagar en los aportes teóricos del neorrealismo waltziano, el cual desarrolla una significativa porción de sus aportes a raíz del concepto de estructura del sistema internacional. Una de las críticas más notables a esta teoría ha sido el escaso margen que admite al cambio en dicha estructura, principal concepto articulador en el pensamiento de Kenneth Waltz⁴.

Afirman Barry Buzan, Charles Jones y Richard Little⁵, que al final de la Guerra Fría se constituyó conceptualmente como una mutación en la estructura distribucional de poder, donde el poder económico no fue objeto de modificaciones sustantivas a diferencia de aquel de índole política y militar. Así pues, los autores concluyen que tal transformación no pudo ser explicada por el neorrealismo en su imposibilidad de dar cuenta del cambio estructural.

Por su parte, Robert Cox⁶ establece que el hecho de que el neorrealismo considere a las variables sociales como inmóviles genera obstáculos en las posibilidades de cambio en el sistema y, por ende, sostiene un sistema internacional básicamente injusto. Es por eso que apunta que una teoría crítica de las Relaciones Internacionales debería tener anclaje en el cambio.

Por otro lado, y desde el punto de vista de la teoría de los regímenes internacionales⁷, particularmente en la visión de Stephen Krasner, coexisten tanto el concepto de cambio de régimen como en el régimen. Los principios y normas son características esenciales de la definición de régimen. En consecuencia, cualquier cambio en el régimen conlleva un cambio en sí mismo, mientras que las transformaciones sucedidas en las reglas y procedimientos que lo conforman relevan cambios al interior del régimen. Si bien dicha teoría reconoce la dinámica de los actores, tal como afirma

⁴ WALTZ, Kenneth: *Man, the State and War. A theoretical analysis*, New York, Columbia University Press, 2001.

⁵ BUZAN, Barry; JONES, Charles; LITTLE, Richard: *The logic of Anarchy. Neorealism to Structural Realism*, New York, Columbia University Press, 1993.

⁶ COX, Robert: "Social forces, states and world orders: beyond international relations theory", en *Millenium Journal of International Relations*, London, n°12, 1981, pp. 162-175.

⁷ La definición más tradicional de régimen internacional es la otorgada por Stephen Krasner, quien establece que se trata de *principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión a través de los cuales, las expectativas de los actores convergen en un área de las Relaciones Internacionales*. El autor entiende por principios las creencias en hechos, causas y actitudes, por normas los estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones, las reglas como prescripciones y proscripciones de las acciones y procedimiento de toma de decisiones como las prácticas para hacer e implementar elecciones colectivas. En KRASNER, Stephen: *Conflicto estructural: el Tercer Mundo contra el Liberalismo Global*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1989, p. 14.

Susan Strange⁸, en la práctica sobrevalora la estática del régimen, lo cual la acerca al neorrealismo.

El constructivismo, como enfoque teórico, aboga por el cambio social en términos de cambio estructural o transformación cultural, puesto que Alexander Wendt establece que los hechos sociales están constituidos por ideas compartidas que pueden variar, aunque reconoce que su maleabilidad depende del nivel de internalización social. Es por eso que el cambio es posible cuando los actores conforman una nueva identidad⁹. Desde esta perspectiva y a diferencia del neorrealismo waltziano, la estructura se encuentra en constante cambio por la relación dinámica que existe entre ésta y el proceso, al igual que sucede con el agente y la estructura. Estos son, pues, elementos centrales que habilitan el cambio social.

La cuestión del cambio en la estructura como cambio social se asocia con el debate de la institucionalidad. Las instituciones tienen en el pensamiento constructivista tanto una dimensión material –propia de los enfoques neorrealista y neoinstitucionalista– como inmaterial que se inscribe a su significado como internalización de ideas. La evolución del debate liberal institucional se ha manifestado a través del problema de la efectividad de los regímenes ambientales. Los neoinstitucionalistas han sido, desde las Relaciones Internacionales, quienes han promovido un debate mayor en lo relativo a las instituciones y los regímenes ambientales. El debate primario fue la mera definición de régimen. En opinión de Oran Young¹⁰ la definición otorgada por Krasner presenta una elasticidad desconcertante al aplicarse al mundo de las Relaciones Internacionales, lo que hace a la noción de régimen conceptualmente débil. A esta crítica, puede agregarse el aporte de Susan Strange, quien concentrada en lo que denomina los dragones, considera que se trata de un término impreciso con orígenes en la política nacional y que su extrapolación al plano internacional no ha dado resultados positivos.

En tal contexto, autores como Andres Hasenclever, Peter Mayer y Volker Rittberger¹¹ tendieron a profundizar el debate teórico en torno a la efectividad y a la robustez de los regímenes. Mientras que la efectividad se refiere a sus miembros que se mueven o no por las normas y reglas logrando así los objetivos trazados, la robustez alude a las instituciones que logran permanecer en el tiempo a pesar de los desafíos a los que se enfrentan.

⁸ STRANGE, Susan: "Cave! Hic Dragons. A critique of regime analysis", en *International Organization*, The Massachusetts Institute of Technology, nº36, 2, spring, 1982.

⁹ Wendt llama identidades a las formas compartidas de pensamiento cimentadas a partir de la interacción social. En efecto, utiliza los conceptos de primera y segunda imagen modelados por Waltz para explicar que los actores adquieren identidades por la participación colectiva, lo cual le da un carácter preeminentemente relacional, en tanto definición social que los actores sostienen sobre sí mismos y sobre otros, construyendo la estructura del mundo social. Ver en WENDT, Alexander: *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹⁰ YOUNG, Oran: "International regimes: toward a new theory of institutions", en *World Politics*, Princeton, Cambridge University Press, nº39, 1986, pp.104-122.

¹¹ HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker: "Las teorías de los Regímenes Internacionales", en *Foro Internacional*, México D.F., El Colegio de México, nº158, 1999, octubre-diciembre, pp.499-526.

La efectividad de los regímenes internacionales y particularmente ambientales se convirtió en un pilar de los teóricos neoinstitucionalista¹². Particularmente Oran Young¹³ analiza este aspecto y define la efectividad como la forma en la cual los regímenes contribuyen a resolver o mitigar los problemas que motivan a las personas que crearon los regímenes. Esta postura se distancia de la esgrimida por Hasenclever, Mayer y Rittberger, más centrada en el cumplimiento de los objetivos trazados por el acuerdo. Young involucra a los actores que participaron del proceso negociador y, por ende, vuelve a su definición volátil y aún más difícil de analizar.

A las variantes mencionadas de tratamiento del tópico desde el neoinstitucionalismo, David Victor y Kal Raustiala¹⁴ introdujeron la noción de complejo regimental como un colectivo de regímenes parcialmente superpuestos y no jerárquicos. Este análisis llega en un momento indicado para analizar la gran cantidad de Acuerdos Ambientales o AMUMAS. Estos teóricos vienen a decir que la multiplicidad de instituciones no tiene por qué ser negativa, sólo que la fragmentación implica costos¹⁵. Por otra parte, existen otros aportes como los de la teoría de la gobernanza policéntrica¹⁶, quienes –fundamentalmente pensando en las unidades locales– plantean que

¹² Para profundizar ver HAAS, Peter; KEOHANE, Robert; LEVY Marc (eds): *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, MIT Press, 1993; YOUNG, Oran (ed.): *The Effectiveness of International Environmental Regimes: Causal Connections and Behavioral Mechanisms*, Cambridge, MIT Press, 1999; Idem: "Determining regime effectiveness: A comment on the Oslo-Potsdam solution", en *Global Environmental Politics*, vol. 3, n° 3, 2003, pp. 97–104; SPRINZ, Detlef F.: "Problems of Cross-Level Inference in Political Science", en *Climatic Change*, vol. 44, n° 3; Special Issue on Upscaling in Global Change Research, 2000, pp. 393-408; STOKKE, Olav: "The Interplay of International Regimes: Putting Effectiveness Theory to Work", en *Report*, no 14, Lysaker, Nansen Institute, 2001; Idem: "Boolean Analysis, Mechanisms, and the Study of Regime Effectiveness in Regime Consequences", en UNDERDAL, Arild, YOUNG, Oran: *The Netherlands*, Kluwer, Dordrecht, 2004, pp 87–120; MILES, Edward, et al. eds.: *International Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, MA, MIT Press, Cambridge, 2002; UNDERDAL, Arild: "Conclusions: Patterns of Regime Effectiveness", en MILES, Edward; UNDERDAL, Arild; Andresen, Steiner; et al., *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, , MA, The MIT Press, Cambridge, 2002; HOVI, Jon, SPRINZ, Detlef F., UNDERDAL, Arild: "Regime Effectiveness and the Oslo-Potsdam Solution: A Rejoinder to Oran Young", en *Global Environmental Politics*, vol. 3 n° 3, 2003, pp. 105-107; ANDRESEN, Steiner, WETTESTAD, Jorgen: "Case Studies of the Effectiveness of International Environmental Regimes in Regime Consequences", en UNDERDAL, Arild; YOUNG, Oran, *The Kluwer*, Netherlands Dordrecht, 2004, pp 27–48; RINGQUIST, Evan, KOSTADINOVA, Tatiana: "Assessing the Effectiveness of International Environmental Agreements: The Case of the 1985 Helsinki Protocol", en *American Journal of Political Science*, Vol. 49, issue 1, 2005, pp. 86-102.

¹³ YOUNG, Oran: "Effectiveness of international environmental regimes: existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies", *PNAS Early Edition*, vol. 108, n° 50, 2011, disponible en <<http://www.pnas.org/content/108/50/19853>> (consultado en mayo de 2013).

¹⁴ RAUSTIALA, Kal, VICTOR, David: "The Regime Complex for Plant Genetic Resources", en *International Organization*, MA, Cambridge, Vol. 58, 2004, Spring, disponible en <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=441463>, (consultado en mayo de 2013).

¹⁵ KEOHANE, Robert, VICTOR, David: "The Regime Complex for Climate Change", en *Perspectives on Politics*, vol. 9, n°1, 2001, pp. 7-23; ABBOTT, Kenneth W.: "The Transnational Regime Complex for Climate Change", version 2, 2011, november, disponible en <<http://ssrn.com/abstract=1813198>> (consultado en mayo de 2013).

¹⁶ OSTROM, Elinor: "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", en *American Economic Review*, n° 100, 2010, june, pp. 1–33, disponible en <<http://bnp>.

la fragmentación no conlleva necesariamente ineficiencia, sino que puede ser útil al tratarse de una diversidad de unidades que operan en diversas escalas –local, regional, global-. Kenneth Abbott utiliza el concepto de orquestación para unir ambos enfoques y contribuir a la disminución del costo que implica la fragmentación.

El enfoque constructivista asevera que tanto el neoinstitucionalismo como el neorrealismo consideran a las instituciones en un sentido material. Si el principal objetivo de los regímenes es morigerar la anarquía internacional, el constructivismo propone no sólo cuestionar la naturaleza anárquica del sistema en sí mismo, sino además considerar a las instituciones como un *set relativamente estable o una estructura de identidades e intereses*¹⁷. Es así que esta estructura o entramado se codifica en reglas y normas que sólo tienen fuerza motivacional a partir del sentido propiciado por los actores. Las instituciones son entidades cognitivas cuya existencia depende de las ideas de los actores. Esto no significa que el sentido material no sea relevante, tampoco expresa que la anarquía no exista. Más bien, el constructivismo alega que se trata de construcciones cognitivas y motivadas por actores.

Ahora bien, con motivo de la celebración de la emblemática Cumbre Río + 20, la Comunidad Internacional se concentró en estos problemas y sus potenciales soluciones. Gran parte de la cuestión se centró en la crítica generalizada a la dispersión de los acuerdos internacionales existentes en materia ambiental/climática que, más allá de acrecentar el cumplimiento de las responsabilidades, ha fragmentado las obligaciones. Este posicionamiento se vio profundizado por la mirada que sostiene los efectos negativos de la ausencia de una única autoridad ambiental global. Este argumento es de largo plazo, no obstante desde 2008 ha habido una variedad de informes del PNUMA, fomentando este planteo¹⁸.

binghamton.edu/wpcontent/uploads/2011/06/Ostrom2010PolycentricGovernance.pdf> (consultado en abril de 2013); COLE, Daniel H.: "From global to polycentric climate governance", European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Working Papers, Global Governance Programme-06, 2011; Ibidem.

¹⁷ WENDT, Alexander: "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", en *International Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, vol. 46, nº 2, 1992, pp. 391-425.

¹⁸ Algunos de los documentos centrales que dieron paso al debate en Río + 20 fueron PNUMA: "Hacia una economía verde: guía para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza", 2011, disponible en <http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/ger_final_dec_2011/Green%20EconomyReport_Final_Dec2011.pdf> (consultado en marzo de 2013); PNUMA: "Midiendo el progreso hacia una economía verde", 2012, disponible en <http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/research_products/MeasuringProgress.pdf> (consultado en marzo de 2013); OIT-PNUMA: "Trabajando hacia un desarrollo sostenible: oportunidades para el trabajo decente y la inclusión social en una economía verde", 2012, disponible en <http://www.ilo.org/global/publications/ilo-bookstore/order-online/books/WCMS_181836/lang--en/index.htm> (consultado en marzo de 2013); PNUMA: "Trabajando hacia una economía verde equilibrada e inclusiva", Grupo de Gestión Ambiental, 2011, disponible en <<http://www.unemg.org/Portals/27/Documents/IMG/GreenEconomy/report/GreenEconomy-Full.pdf>> (consultado en marzo de 2013); Idem: "Por qué la economía verde es importante para los países menos desarrollados", 2011, disponible en <http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/research_products/Why%20a%20GE%20Matters%20for%20LDCs-final.pdf> (consultado en marzo de 2013); Idem: "Desvinculación del uso de los recursos naturales y los impactos ambientales del crecimiento económico", Panel Internacional de Recursos del PNUMA, 2011, disponible en <http://www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/Decoupling_Report_English.pdf> (consultado en marzo de 2013); Idem: "Perspectivas del Medio Ambiente Mundial (GEO-5)", 2012, disponible en <http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/GEO5_report_full_

Consiguientemente, la pregunta de fondo fue a qué o a quién culpar por el incumplimiento de los compromisos ambientales por parte de los Estados, lo cual deriva en un sentimiento de constante fracaso que experimenta la Comunidad Internacional desde la Cumbre de Río de 1992. El repaso de los resultados de las principales conferencias ambientales y climáticas desde los noventa, arroja una invariable percepción de frustración y hasta de regresión en las conquistas colectivas.

El constructivismo puede aportar otros instrumentos de análisis respecto a la percepción colectiva acerca de la falta de legitimidad y efectividad de los regímenes ambientales/climáticos. Mientras que el neoinstitucionalismo, en todas sus versiones, sólo puede responder a esta interpelación basándose en la fragmentación de los AMUMAS y en la policefalia del poder climático global, el constructivismo permite ver que la omisión y el incumplimiento ambiental se encuentran internalizados como intereses e ideas y, por ende, institucionalizados en la Sociedad Internacional.

Afirma Wendt que existen tres razones por las cuales los actores pueden observar o cumplir las normas: porque son forzados a ello –neorrealismo-, porque es su propio interés –neoinstitucionalismo- o porque perciben que las mismas son legítimas –constructivismo-¹⁹. A su entender, esto representa tres grados de internalización de las normas que se cruzan con las culturas de la anarquía –hobbesiana, lockeana y kantiana-. Esto significa que existen tres caminos por los que la cultura puede ser realizada: la coerción, el interés personal y la legitimidad. El autor mencionado demuestra que es muy difícil que una cultura ya internalizada retroceda hacia la forma previa, como por ejemplo de una cultura lockeana a una hobbesiana. El ejemplo provisto es el de los derechos. Cuando una sociedad es provista de un derecho, como por ejemplo el voto, difícilmente pueda aceptar su pérdida. Esto demuestra que el cambio de la estructura del sistema internacional es históricamente sucesivo²⁰.

En consecuencia, ante la inobservancia de las normas ambientales y climáticas en particular, la respuesta constructivista no estaría dada por la creación de nuevas instituciones globales o la generación de regímenes más estrictos, sino por la internalización de una cultura climática kantiana. Ese proceso de cambio social muchas veces comienza en la sociedad, asume Wendt, aunque sea el Estado el garante de la nueva institucionalidad como incorporación de la identidad colectiva.

Al asumir que el cambio involucra modificaciones que se dan en las ideas y creencias de los actores, se destierra la visión de las relaciones internacionales como una estructura impenetrable y material que excede al individuo y a la sociedad. Esto faci-

en.pdf> (consultado en marzo de 2013); Idem: "Evitando Hambrunas Futuras: fortalecimiento de las bases ecológicas sobre seguridad alimentaria a través del sistema de alimentación sostenible", 2011, disponible en <<http://www.unep.org/publications/ebooks/avoidingfamines/>> (consultado en marzo de 2013); Idem: "Principios para Seguros Responsables", 2012, disponible en <http://www.unepfi.org/psi/> (consultado en marzo de 2013).

¹⁹ WENDT, Alexander: *Social theory of international politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 250.

²⁰ Wendt otorga este ejemplo acerca de los derechos pero aclara que su teoría no es evolucionista, es decir, que no necesariamente el sistema internacional se mueve de una cultura hobbesiana a una lockeana y a una kantiana. No es una progresión dialéctica. Más bien hace hincapié en la naturaleza conservadora de la cultura. Sin embargo, afirma que si bien no hay garantía de que el sistema se mueva hacia adelante, el autor considera que no lo hará hacia atrás. Esto sucede por la internalización de la cultura y lo que ella contrae, como el ejemplo de los derechos, ver en *Ibidem*, pp. 311-312.

lita analizarlas más bien como un entramado, una realidad que la sociedad construye en virtud de un proceso intersubjetivo.

Puesto que el constructivismo otorga un espacio relevante en su teoría al cambio social, se refuerza la noción de que, si bien son los actores no tradicionales²¹ quienes pueden tomar preeminencia en el inicio del proceso de cambio, es el Estado el garante final de que dicha transformación se institucionalice/internalice. Con lo cual, el rol del Estado no se devalúa sino que adquiere nueva importancia. Finalmente, es posible avanzar en la noción de construcción social de poder, entendida como un proceso de institucionalización de ideas e identidades, recordando, en este caso, que la institucionalización alude a la internalización societaria de identidades e intereses.

A diferencia de la escuela realista, el constructivismo asume que el poder o la lucha por el mismo no son características intrínsecas de la naturaleza hobbesiana del hombre y, por ende, del sistema internacional. Más bien, la importancia de las ideas radica en que el poder y los intereses, no tienen efecto más allá del conocimiento que los actores comparten y construyen. De esta forma, el proceso de construcción social del poder alude a la dinámica por la cual los actores, compartiendo ideas y expectativas acerca de los fenómenos sociales, modelan sus intereses e identidades compartidos, generando un poder que le es propio y único y que trasciende la noción de poder estatal de tipo material, a la que los estudios tradicionales de las Relaciones Internacionales adhieren. La pujanza de los actores no tradicionales connota las transformaciones en la estructura del sistema internacional y particularmente en la arquitectura climática global.

III. Los actores no tradicionales y su construcción climática

Hay una suerte de consenso entre ciertos grupos académicos acerca de cómo la balanza del poder global se ha movido de los Estados a otros actores que, sin desplazar a aquellos, copan espacios que otrora el primero monopolizaba. No sólo nos referimos a los actores no estatales, sino a las asociaciones entre actores públicos y privados, tanto como a los gobiernos locales. Lo que Fareed Zakaria²² llamó *the rise of the rest* [el ascenso del resto].

Kate O'Neill²³ plantea que los actores más activos de la gobernanza ambiental son los Estados, las organizaciones internacionales, los movimientos globales ambientales, el sector corporativo y los grupos de expertos. Si bien reconoce que, aunque la forma más tradicional de gobierno ambiental ha sido la cooperación estatal, y, por ende, los acuerdos multilaterales o regímenes en la materia (AMUMAS), esto no ha podido impedir la creciente influencia de otros actores no estatales. En los primeros, el actor estatal presenta el liderazgo, pero en otros espacios son los actores privados o las asociaciones público-privadas las protagonistas.

²¹ Para ampliar el concepto ver BUENO, María del Pilar: *Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina: la influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009*, Tesis doctoral presentada en la Universidad Nacional de Rosario, diciembre de 2010.

²² ZAKARIA, Fareed: *O mundo pós-americano*, São Paulo, Companhia das Letras, 2008.

²³ O'NEILL, Kate: *The Environment and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

Kenneth Abbott²⁴ utiliza el concepto de gobernanza sustentable privada, tanto como Robert Falkner²⁵ introduce la noción de gobernanza ambiental privada. Abbott aduce que si bien la Cumbre Río + 20 insistió en un sistema tradicional estatal y en la reforma del PNUMA como principal institución ambiental global –para dar respuesta a los problemas de fragmentación, dispersión y ausencia de una única autoridad ambiental-, es necesario reconocer el florecimiento de un conjunto de actores privados que se han convertido en el motor de las negociaciones en momentos en los que el sistema estatal se vio estancado. Entre los temas centrales de la cumbre, se postergaron la economía verde y la arquitectura institucional del desarrollo sustentable, los Grupos de Río o *Major Groups*. Sólo se les permitió ocupar un rol marginal de participación en los encuentros realizados por fuera de los oficiales, es decir, en los eventos paralelos. Afirma Abbott que esto puede reforzar el poder del Estado o mostrar que su actual debilidad se profundiza en el desconocimiento de los cambios acontecidos en el sistema.

Por su parte, Falkner, con una perspectiva desde la escuela inglesa de las Relaciones Internacionales, intenta remediar el escaso o nulo rol que esta escuela asignó a los temas ambientales. De hecho, como él mismo afirma, Hedley Bull descalifica al ambientalismo como un factor de cambio global²⁶. Falkner considera lo contrario, que el ambientalismo presenta un poder transformador global en la Sociedad Internacional. Además, critica al neoinstitucionalismo al decir que la creación de regímenes internacionales ambientales no implica un mayor *enverdecimiento de la sociedad internacional*, y, además, al reconocer que dicho enfoque ignora por qué el ambientalismo tuvo un potencial transformador en la Sociedad Internacional.

Existe una variedad cada vez mayor de académicos que han trabajado en torno a la emergencia de estos actores²⁷ y otros que lo han aplicado al cambio climático específicamente²⁸.

²⁴ ABBOTT, Kenneth: "Engaging the public and the private in global sustainability governance", en *International Affairs*, vol. 88, n° 3, 2012, pp. 543-564.

²⁵ FALKNER, Robert: "Private Environmental Governance and International Relations: Exploring the Links Global Environmental Politics", en *Global Environmental Politics*, vol. 3, n° 2, 2003, mayo, pp. 72-87; Idem: "Global environmentalism and the greening of International Society", en *International Affairs*, London, The Royal Institute of *International Affairs*, vol. 88, n° 3, 2012, pp. 503-522.

²⁶ Ibidem, p. 508.

²⁷ Ver en BÜTHE, Tim: "Governance through private authority: non-state actors in world politics", en *Journal of International Affairs*, New York, Columbia University, vol. 58, n° 1, Fall, 2004; CUTLER, Claire, HAUFLE, Virginia, PORTER, Tony: *Private Authority and International Affairs*, Albany, State University of New York Press, 1999; HALL, Rodney Bruce, BIERSTEKER, Thomas J.: *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, New York, Cambridge University Press, 2002; HELD, David, MCGREW, Anthony (eds.): *Governing globalization: power, authority and global governance*, Cambridge, Polity Press, 2002; PATTERBERG, Philipp: *Private institutions and global governance: the new politics of environmental sustainability*, Edward Elgar, Cheltenham, 2007; ANDERSON, Kenneth: "Accountability as legitimacy: Global governance, global civil society and the United Nations", en *Washington College of Law Research Paper*, n° 28, 2011.

²⁸ OKEREKE, Chukwumerije, BULKELEY, Harriet, SCHROEDER, Heike: "Conceptualizing climate governance beyond the international regime", en *Global Environmental Politics*, vol. 9, n° 1, 2009, pp. 58-78; ANDONOVA, Liliana, BETSILL, Michele, BULKELEY, Harriet: "Transnational climate governance", en *Global Environmental Politics*, vol. 9, n° 3, 2009, pp. 52-73; PATTERBERG, Philipp, STRIPPLE, Johannes: "Beyond the public and private divide: remapping transnational climate governance in the 21st century", en *International Environmental Agreements*, vol. 8, n° 4, 2008, pp. 367-388; BULKELEY,

Todos ellos presentan enfoques desde perspectivas teóricas divergentes, en su gran mayoría ya presentadas.

Existen espacios paralelos al sistema de conferencias que los actores no tradicionales construyen y que en algunos casos tienden a contender en términos de atención con el sistema de conferencias de Naciones Unidas. Tal es así el espíritu de la Cumbre de los Pueblos surgida en 1998 principalmente como respuesta al denominado imperialismo norteamericano y sus propuestas como el ALCA, que se ha prorrogado y alcanzado el espacio del debate climático. Un considerable número de estos movimientos enarboló como bandera la justicia climática. Algunos de los encuentros más relevantes han sido la reunión paralela a la COP6 celebrada en Países Bajos, los Principios de Bali sobre la Justicia Ambiental, la Declaración de Durban, el movimiento *Justicia Climática*, Ya, las Cumbres de Pueblos y Nacionalidades Indígenas, entre otros.

*Justicia Climática*²⁹ es un espacio de cooperación entre actores no estatales construido a la luz de conceptos como el de deuda ecológica, y convencido de que son los países industrializados quienes tienen una deuda histórica con los países en desarrollo en el abuso de sus recursos desde antaño. El Grupo de Durban³⁰ encabeza esta impronta siendo una red internacional de movimientos populares que se opone a las soluciones de libre mercado. En este marco es posible precisar que los actores no tradicionales, además de actuar en foros y encuentros paralelos a los organizados por las Naciones Unidas, buscan influenciar las instancias de decisión formal puesto que, tal como se ha referenciado con anterioridad, la arquitectura climática global se encuentra concentrada en la figura del Estado.

El sistema de conferencias se basa en el compromiso obligatorio o voluntario – dependiendo del caso- de estos actores y excluye al resto de los aquí denominados actores no tradicionales. Sin embargo, afirman Heike Schroeder y Heather Lovell³¹ que es notable la interacción entre los ámbitos formal e informal de las Cumbres organizadas por Naciones Unidas conocidas como Conferencias de las Partes (COP). Sus estudios los llevan a afirmar que entre el 60% y 75% de los eventos por fuera de las Cumbres refieren los temas que se tratan en el propio ámbito de las COP, como por ejemplo las negociaciones del período post-Kyoto. Esto les ha servido para aseverar que las negociaciones y diálogos producidos por parte de actores no estatales por fuera de las Cumbres han provisto información e importantes inputs al debate oficial.

Un elemento interesante para analizar la acción de los actores no tradicionales en términos climáticos y fundamentalmente en relación al sistema de conferencias, es la proyección en la realización de eventos paralelos a las reuniones COP donde éstos tuvieron participación. En tal sentido, y sólo teniendo en cuenta el valor de la COP13 celebrada en Bali en el año 2007, se registraron cerca de 200 eventos con

Harriet, NEWELL, Peter: *Governing Climate Change*, New York, Routledge, Governing Institutions, 2010; HOFFMAN, Matthew: *Climate governance at the crossroads. Experimenting with global response after Kyoto*, New York, Oxford University Press, 2011.

²⁹ Para ampliar ver en < <http://www.climate-justice-now.org/es/> > (consultado en junio de 2013).

³⁰ Para ampliar ver en < <http://www.durbanclimatejustice.org/> > (consultado en junio de 2013).

³¹ SCHROEDER, Heike; LOVELL, Heather: "The role of non-nation-state actors and side events in the international climate negotiations", en *Climate Policy*, vol. 12, n° 1, 2012, pp. 23-37.

la intervención de 6000 participantes, siendo que dos años después en la COP15 celebrada en Copenhague ese número se multiplicó a 560 eventos paralelos, donde más de la mitad de los encuentros tuvieron como temas centrales los mismos temas de agenda de la COP³².

Desde la perspectiva de Heather Lovell³³, estos actores -fundamentalmente los no estatales- se mueven por las normas ambientales y climáticas aún estando por fuera de los regímenes formales y sus compromisos. De hecho, a través de una serie de entrevistas en lo referido a su acción en Bali, concluye que estos actores se autoperciben como más efectivos y veloces que los actores estatales a la hora de mitigar el cambio climático. Para justificar estas afirmaciones plantea que uno de los principales impedimentos que los Estados deben enfrentar para lograr acuerdos es la necesidad de alcanzar un concierto de 180 partes en la negociación.

Ahora bien, cuando hablamos de actores no tradicionales nos encontramos con un concepto amplio donde se encuentran cubiertos actores estatales, no estatales, privados, organizaciones, asociaciones de actores públicos y privados y, por ende, una variedad inalcanzable de intereses, expectativas, identidades y acciones seleccionadas para llevar a cabo estos. Esta variedad no impide reflexionar acerca de algunos puntos que estos actores encuentran en común en las negociaciones climáticas. El principal de ellos es que se encuentran fuera del proceso negociador formal y que, por ende, al no participar del juego político principal, buscan influir a través de otros tipos de canales.

La multiplicación de los actores no tradicionales alude no sólo a su proliferación numérica, sino a sus acciones y alianzas. En tal sentido, una de las estrategias más utilizadas y crecientemente mencionadas por los estudios, son las alianzas entre actores del mismo tipo y entre actores mixtos –alianzas público-privadas, ONGs y gobiernos locales, ONGs y empresas, entre otros-. Algunas alianzas globales de gran escala han permitido el delineamiento de documentos que se encuentran junto a los borradores de las delegaciones de los Estados parte en el proceso negociador, aunque no sean equiparables. Además, se pueden señalar las siguientes estrategias: confección de boletines diarios, formación redes y acciones de lobby que en el plano doméstico llevan adelante cada uno de estos actores. Sabido es que en algunas sociedades, como por ejemplo -aunque no únicamente- la Norteamericana, los grupos de presión y *think tanks* son actores esenciales en el posicionamiento del país en los foros internacionales.

Es así que Lovell menciona el caso de las empresas privadas y como estos perciben su acción en los eventos paralelos. Las empresas aprovechan los foros para establecer una red de contactos y ampliar su vinculación con otras empresas puesto que saben que su nexo con el foro gubernamental es muy limitado. Incluso cuando alguno de los responsables de la Conferencia o Cumbre acude a escuchar sus opiniones para transmitirlos al foro principal, estos son conscientes de que su influencia es reducida. En consecuencia, no es este el motivo que los mueve a acudir. Además, en el plano del mercado, son cada vez más los propios ciudadanos que juzgan qué

³² Información accesible en el sitio de la Convención Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático en < <http://unfccc.int> (último acceso en junio de 2013).

³³ LOVELL, Heather: "More effective, efficient and faster? The role of non-state actors at UN climate negotiations", en *Tyndall Briefing Note*, n° 24, december, 2007.

bienes comprar en función de las características evidenciadas en el etiquetado del producto. Esto lleva a las grandes empresas a ser parte del Pacto Global y adherir a protocolos de Responsabilidad Social Empresaria, es decir, a incluir la variable verde como aspecto de la competencia por porciones de mercado.

Por otra parte, haciendo referencia a las organizaciones no gubernamentales (ONGs), estos actores acuden a los foros y cumbres buscando influir en las decisiones del día a día, aunque reconocen –al igual que las empresas- que sus posibilidades son limitadas. Para ello, Lovell menciona dos instrumentos, por un lado los reportes y boletines diarios como Earth Negotiations Bulletin y Climate Action Network's ECO, que pueden ser herramientas interesantes en función de la masividad que alcanzan con la ayuda de las redes sociales. En segundo lugar, algunas ONGs operan como asesores técnicos de pequeñas delegaciones oficiales, como es el caso de Bali. Este no es un dato menor si se considera que era la cabeza de la conferencia allí celebrada en 2007.

Una de las iniciativas más efectivas que las ONGs han tenido en la búsqueda de influenciar las decisiones climáticas es la de generar alianzas. De allí surgió Climate Action Network que une cerca de 340 organizaciones, Climate Justice Initiative; UK Stop Climate Chaos y Dutch Hier Project, entre otras. Este tipo de alianzas facilitan, a su vez, la presentación de documentos conjuntos que tengan una mayor legitimidad como borradores de las COPs. Un ejemplo, en tal sentido, es el caso del borrador presentado por miembros de Indyact, David Suzuki Foundation, German Watch, National Ecological Centre of Ukraine, Greenpeace y WWF³⁴ frente a la COP15.

Una metodología similar han empleado las ciudades. Tal como asumen Harriet Bulkeley y Heike Schroeder³⁵, las ciudades son responsables de un gran porcentaje de las emisiones globales, así como se trata de los actores más vulnerables a los cambios del clima global. Algunos de los instrumentos más utilizados por las ciudades desde la perspectiva de los autores para lograr influir las decisiones climáticas son el liderazgo -*momentum* creado por un conjunto de individuos que puede ser sostenido en el tiempo, sobre todo, en un contexto de transformaciones de los partidos políticos-, los cambios en infraestructura -fundamentalmente en lo relativo a la política energética y la regulación, tanto como nuevas tecnologías- y las mutaciones en las prácticas -prácticas comerciales, domésticas, de los barrios y empresas en términos de adopción de tecnologías más eficientes energéticamente, entre otras-. No obstante, son las alianzas de ciudades –especialmente aquellas con mayores dimensiones e inserción internacional por aspectos diversos- las que muestran mayores capacidades de influir. Uno de los grupos más relevantes es el C40 que reúne a ciudades como Toronto, San Pablo, Berlín, Ciudad de México y Moscú, entre otras.

Harriet Bulkeley y Heike Schroeder demuestran que, incluso analizando grandes ciudades con un peso estratégico relevante, como es el caso de Londres, esta no incide por sí misma y de forma directa en el delineamiento del régimen post-Kyoto. Uno de sus medios de influencia indirectos es su capacidad para influir sobre el pro-

³⁴ "A Copenhagen Climate Treaty. A proposal for a Copenhagen Agreement by Members of the NGO Community", disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2009/smsn/ngo/157.pdf>, (último acceso en junio de 2013).

³⁵ BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike: "Governing Climate Change Post-2012: The Role of Global Cities", en *Tyndall Working Paper*, n° 123, London, October, 2008.

ceso de negociaciones doméstico que tiende a conformar la posición nacional del Reino Unido, posición que a su vez deberá someterse a los debates correspondientes en la Unión Europea.

Otro ejemplo abordado por Heike Schroeder³⁶ es el de los grupos originarios o aborígenes. La autora señala que son actores emergentes del cambio climático y utiliza el concepto *poder de agencia* que alude a la habilidad de prescribir el comportamiento y participar y/o determinar reglas vinculadas por la interacción entre personas y sus ambientes naturales. Schroeder analiza en este caso, el poder de agencia de estos grupos en lo relativo a la construcción del régimen post- Kyoto aludiendo a la protección forestal. En tal sentido, explica que su influencia es indirecta y débil puesto que se les consulta e invita pero no participan directamente en las decisiones.

Esta lógica no implica quitarle peso o reducir la responsabilidad de los Estados en el delineamiento y ejecución de las políticas públicas. Tampoco el debate debe reducirse a una cuestión de efectividad, eficiencia o rapidez de los Estados a la hora de tomar decisiones o lograr un Kyoto 2.0.

Por otra parte, y tal como resulta de los estudios relevados, ninguno de los actores puede influir por sí mismo en el proceso u orden formal de decisiones puesto que se trata de dos instancias completamente separadas. Como se dijo en un comienzo, el sistema de conferencias sigue una lógica tradicional caracterizada por las decisiones de los Estados miembros. El resto de los actores pueden acceder sólo a los eventos paralelos aunque la relevancia que conlleva el proceso de construcción social del poder llevado adelante por estos actores demuestra un paso paulatino, progresivo y certero, si bien pausado, hacia el cambio en la estructura y dinámica del poder global.

IV. Conclusiones

Se inició el trabajo con el objetivo de interrogarse acerca de las transformaciones que se suceden en la estructura y la dinámica del sistema internacional. Para ello se dio cuenta del cambio climático como una ejemplificación de estos cambios, puesto que se presume como un caso generalizable a otras temáticas de la actual agenda internacional. Esto llevó a realizar un trabajo dividido en dos apartados donde se concluyeron las siguientes cuestiones.

El primer apartado fue el espacio para debatir alternativas teóricas –neoinstitucionalismo, neorrealismo, escuela inglesa y constructivismo– que desde las Relaciones Internacionales consideran o no el cambio en la estructura del sistema internacional y cómo esto se relaciona con las instituciones y regímenes ambientales/climáticos. A este respecto, se adoptaron los aportes constructivistas. Teniendo en cuenta el deterioro en el cumplimiento de los compromisos climáticos, el diagnóstico que ha primado, desde 2008, y que fue reafirmado en la Cumbre de Río de 2012, fue que la multiplicidad de AMUMAS afecta la efectividad de los regímenes ambientales, lo cual es plenamente aplicable al cambio climático. La respuesta otorgada por el neoinstitucionalismo es la de generar una autoridad central ambiental o unificar los regímenes para resolver el escollo de la falta de efectividad. Por otra parte, tanto la noción de

³⁶ SCHROEDER, Heike: "Agency in international climate negotiations: the case of indigenous peoples and avoided deforestation", en *International Environmental Agreements*, n° 10, 2010, pp. 317-332.

complejo regimental como la gobernanza policéntrica—dentro del neoinstitucionalismo—apuntan a explicar cómo la multiplicidad de instituciones no tiene por qué ser negativa. A pesar de la innovación teórica, el resultado es el mismo que el de los teóricos de los regímenes.

El constructivismo, en su comprensión que excede exclusivamente el plano material de la estructura y las instituciones, permite analizar los motivos por los cuales se desarrolla una percepción colectiva acerca de la falta de legitimidad de los regímenes ambientales y climáticos, vinculado esto a la inobservancia estatal de los compromisos asumidos. Es por eso que la omisión y el incumplimiento se encuentran internalizados en la Sociedad Internacional como co-constitutivos de las normas climáticas. La solución no radica entonces en multiplicar los acuerdos ni centralizarlos en uno sólo o generar una autoridad climática global.

En el segundo apartado, se promovió un análisis relativo a los actores no tradicionales y cómo estos construyen poder a través de alianzas, así como diversas estrategias que se extienden en los foros oficiales y sus eventos paralelos, como otros encuentros que ellos mismos han generado. Entonces bien, ¿pueden los actores no tradicionales en forma individual modificar el orden existente? La respuesta es negativa. No obstante, su poder se basa en la construcción social y cómo esto posibilita la generación de mudanzas identitarias, nuevas creencias e intereses.

El tratamiento histórico de las cuestiones ambientales/climáticas en los foros internacionales puede demostrar diversas cuestiones. Por un lado, la continuidad en el carácter estatal de las decisiones en los principales foros climáticos y, en tal sentido, su inflexibilidad y hasta carácter obtuso en términos de desconocer los cambios sistémicos. Por otro lado, la paulatina incorporación de espacios a raíz de las acciones directas e indirectas de los actores no tradicionales en su búsqueda de influir en los procesos formales.

Uno de los síntomas, y a la vez generador del cambio estructural climático, es justamente la construcción social del poder de los actores no tradicionales. Este proceso erosiona la cultura lockeana climática, apostando por el advenimiento de una cultura kantiana. Sin embargo, esta cultura no deviene a partir de una internalización homogénea, sino con la coexistencia de intereses propios por parte de los actores y una percepción de la legitimidad de la misma, por parte de otros. Ese proceso de cambio social comienza en la sociedad, aunque es el Estado el garante de una nueva cultura institucionalizada y, por ende, una nueva identidad.

La amistad que une a los participantes de una cultura kantiana se caracteriza por la solución pacífica de las controversias, es decir, no se tiende al uso de la fuerza, lo cual no significa que no exista conflicto, mientras que estas partes tienden a alinearse en caso de sentirse amenazados, lo que no significa una identificación total. El avance progresivo hacia una cultura kantiana implica, en este caso, que la información disponible acerca los efectos actuales y futuros del cambio del clima global muestran que es inevitable disminuir los niveles de emisiones y generar planes de adaptación y mitigación; que la tendencia hacia una economía de bajo carbono es irrevocable; que las posiciones de los Estados considerados potencias hegemónicas —cuestión no abordada en este artículo— deberá verse modificado por las propias presiones domésticas de los actores no tradicionales, las que en algunos casos ralentizaron la aceptación de compromisos previos como sucede con lobbies norteamericanos; que

la cooperación climática es inevitable, y que la Sociedad Internacional camina hacia un reconocimiento de la relevancia de los tópicos ambientales que la escuela inglesa llama enverdecimiento y que genera una presión sobre el sistema de conferencias y sobre el Estado como actor tradicional.

Wendt refiere a la cultura kantiana no como un mero idealismo sino como una forma de trascender la anarquía del realismo y demostrar que la cooperación es posible en función de la construcción de valores comunes aunque estos comiencen por el propio interés, lo que denomina nivel medio de internalización. De esto, se concluye que la arquitectura climática global oscila hacia una cultura kantiana aunque la misma experimente aún una mixtura de niveles de internalización.

Al comenzar este trabajo, se pusieron de manifiesto tres afirmaciones, a manera de hipótesis, que promueven un estudio acerca de los cambios en la estructura y dinámica del sistema internacional aplicado al caso del cambio climático. La primera de ellas aludió a las transformaciones propiciadas en el mismo por los actores no tradicionales, lo cual ha sido expuesto a través de los apartados primero y segundo. Asimismo, y en segundo lugar, se sostuvo que estos actores construyen un poder social que tiende a institucionalizarse. Esto es, que los actores promueven y experimentan mutaciones identitarias a partir de la interacción y alianzas. Estas transformaciones en las identidades se institucionalizan en el sentido que son internalizados por los actores tal como desde antaño fueron otros valores como el fracaso del sistema de conferencias, la ineficiencia e ineficacia de los mecanismos tradicionales y la ausencia de compromiso estatal.

Finalmente, el advenimiento de la cultura kantiana se posibilita a partir de un proceso heterogéneo de cambios identitarios, alianzas, cambios en las expectativas e intereses. Este proceso en algunos actores se internaliza como producto de considerarlo legítimo y en otros casos se acepta por el mero interés. La paulatina influencia de los actores no tradicionales en los procesos formales e informales se internaliza garantizando el cambio en el sistema internacional, su estructura y dinámica.