

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ “JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR”



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

**‘LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA Y SU DESARROLLO EN EL
PERÚ’**

PRESENTADO POR:

Luis Gustavo Vega Zevallos

Asesor de fondo: Ministro Consejero del SDR. Pablo Cisneros Andrade

Asesora metodológica: Catalina Salazar Herrera

Lima, 08 de noviembre de 2016

*A Ana Luz y Ana María,
las luces que alumbran mi camino.*

AGRADECIMIENTOS

Aprovecho estas líneas para expresar mi infinita gratitud con el M.C. Pablo Cisneros Andrade y la señora Lilian Carrillo Meza, quienes amablemente me brindaron su orientación, consejo y tiempo a pesar de las a veces implacables agendas. Doy gracias también a mi asesora metodológica, la señora Catalina Salazar Herrera, por su paciencia y su buena voluntad para con mi trabajo; al M.C. Walter Linares Arenaza, sin cuya ayuda la encuesta realizada para este trabajo no habría sido posible; y al S.S. Raúl Meneses Bendezú, quien amablemente me ayudó a delimitar el tema de investigación.

Finalmente, quiero agradecer a todas las personas que me brindaron su tiempo y ayuda, compartiendo conmigo su experiencia y conocimiento, ya sea a través de una entrevista o una conversación informal, por ello, mi agradecimiento con el Embajador Jorge Voto-Bernales Gatica, el Embajador Antonio García Revilla, la Embajadora Liliam Ballón Sánchez de Amézaga, el Ministro Rómulo Acurio Traverso, la P.S. Carmen Arias Otárola, el señor Eduardo Durand López-Hurtado, la señora Rosa Morales Saravia, la señora Cristina Urrutia Villanueva y la señora Alicia Ruiz Ojeda.

RESUMEN

Este trabajo de investigación analiza la diplomacia climática o diplomacia del clima en dos planos: uno conceptual, en el que se revisa su definición y sus elementos; y otro práctico, en el que se reconstruye su despliegue por parte de la mayoría de los Estados para la formación de un régimen internacional climático que tiene a la CMNUCC como su pilar. Asimismo, revisa el desarrollo de la diplomacia climática en el Perú y los elementos que lo integran, para con esto último identificar márgenes de mejora que de superarse contribuirían a un despliegue de diplomacia climática más efectivo, en esta nueva etapa abierta por el Acuerdo de París y en beneficio de los intereses nacionales sobre la materia.

Palabras clave: diplomacia climática, régimen internacional climático, cambio climático, Convención Marco de las Naciones Unidas para el cambio climático, diplomacia del siglo XXI.

ABSTRACT

This study aims to analyze climate diplomacy on two levels: firstly, on a conceptual level, where it explores its definition and its elements; and secondly, on a practical level by reconstructing the usage of climate diplomacy by a wide range of countries during the process of forging an updated climate change regime, with the UNFCCC as its central pillar. The study also explores the development of Peruvian climate diplomacy and the basic elements that conform it, so as to identify areas of improvement which could contribute to the deployment of a more effective climate diplomacy in light of developments brought about by the Paris Agreement and in benefit of Peru's national interests regarding climate change.

Palabras clave: climate diplomacy, international climate regime, climate change, United Nations Framework Convention on Climate Change, 21st Century Diplomacy.

ÍNDICE

LISTA DE ACRÓNIMOS.....	VII
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I: METODOLOGIA.....	3
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
1.1. Formulación del problema	3
1.2. Descripción de la situación problemática	6
1.2.1. Pregunta central	7
1.2.2. Pregunta específica.....	7
1.3. Objetivos.....	7
1.3.1 General.....	7
1.3.2 Específico	8
1.4. Hipótesis de trabajo.....	8
1.4.1. Central	8
1.5. Variables.....	8
1.6. Justificación de la Investigación	9
1.6.1. Limitaciones	9
2. METODOLOGÍA.....	9
2.1. Método y tipo de Investigación	9
2.2 Técnicas	9
2.3. Nivel de confiabilidad.....	10
CAPITULO II: MARCO TEORICO	11
1. LA DIPLOMACIA EN EL SIGLO XXI.....	11
1.1. Actores.....	12
1.2. Agenda	13
1.3. Desafíos.....	15
2. LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA.....	17
2.1. Definición	18
2.2. Elementos.....	21
2.2.1 Autopercepción	21
2.2.2 Conocimiento sobre los terceros actores.....	22
2.2.3 Capacidad de influencia	23
2.3. Evolución y desafíos.....	24

2.3.1 Necesidad de una acción rápida.....	25
2.3.2 Necesidad de una amplia coordinación	25
2.3.3 Necesidad de reformas estructurales	27
3. TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO	27
3.1. Realismo y neorrealismo	28
3.2. Neoliberalismo institucional	30
3.3. Materialismo histórico	32
3.4. Aproximaciones cognitivas	34
CAPITULO III: LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA PERUANA	37
1. LA CONSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL CLIMÁTICO Y LA POSICIÓN PERUANA DURANTE EL PROCESO	37
1.1. Etapa fundacional: el impulso científico	38
1.2. Primera etapa de negociaciones (1988-1992): negociando la CMNUCC.....	41
1.3. Segunda etapa de negociaciones (1992-1997): el camino hacia Kyoto	48
1.4. Tercera etapa de negociaciones (1997-2005): el vigor de Kyoto	55
1.5. Cuarta Etapa de negociaciones (2005-2009): la decepción de Copenhague	62
1.6. Quinta etapa de negociaciones (2009-2015): camino a París con escala en Lima....	67
2. ANÁLISIS ELEMENTAL DE LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA PERUANA	80
2.1. Autopercepción	81
2.2. El conocimiento sobre los terceros actores.....	88
2.3. Influencia	93
2.3.1. Plano Regional	93
2.3.2. Plano Global.....	98
CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	102
1. CONCLUSIONES	102
2. RECOMENDACIONES	110
BIBLIOGRAFIA	113
1. Tesis, Textos e Investigaciones.....	113
2. Artículos, ensayos y ponencias	114
3. Informes, Documentos de Trabajo.....	116
4. Informes, Documentos Circulación Restringida.....	117
5. Entrevistas.....	117
6. Páginas Web.....	118
ANEXOS	119

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AIE	Agencia Internacional de Energía
AILAC	Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe
AOSIS	Alianza de Pequeños Estados Insulares, por sus siglas en inglés
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIC	Consejo Internacional para la Ciencia
CMNUCC	Convención Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNCC	Comisión Nacional sobre el Cambio Climático
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
COP	Conferencia de las Partes
ENCC	Estrategia Nacional contra el Cambio Climático
ERCC	Estrategia Regional contra el Cambio Climático
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, por sus siglas en inglés
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GEMB	Grupo Especial del Mandato de Berlín
GTE-CLP	Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención
INDC	Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (por sus siglas en inglés)
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, por sus siglas en inglés
LDC	Países Menos Desarrollados, por sus siglas en inglés
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
NAMA	Medidas de Mitigación Apropriadas, por sus siglas en inglés
NAP	Plan Nacional de Adaptación, por sus siglas en inglés
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OI	Organización Internacional
OIEA	Organismo Internacional de la Energía Atómica
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PLANAA	Plan Nacional de Acción Ambiental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SDR	Servicio Diplomático de la República
UE	Unión Europea

INTRODUCCIÓN

Cuando en diciembre de 2015 el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Francia Laurent Fabius dio el martillazo que anunciaba el alcance del Acuerdo de París, la sala fue inundada por la emoción de los delegados de más de 190 países que se fundían en abrazos, conscientes de lo que habían logrado, “el acuerdo más complejo que se ha negociado nunca”, en palabras del todavía Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon y la ex Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC, Christiana Figueres. El Acuerdo de París representa efectivamente un hito histórico de la diplomacia multilateral, fruto de más de 20 años de negociaciones y esfuerzos por el perfeccionamiento de un régimen internacional climático, mediante el despliegue de una diplomacia climática por parte de casi todos los Estados del mundo.

El Perú, no fue ajeno a dicho proceso y participó activamente desde sus inicios, poniendo en práctica su propia diplomacia climática con el objetivo de proyectar efectivamente sus intereses en la materia y verlos satisfechos en los acuerdos internacionales alcanzados. Una empresa que deberá continuar y evolucionar, puesto que el Acuerdo de París y su implementación abren una nueva etapa en la que la diplomacia climática ha de seguir cumpliendo un rol importante en la búsqueda de la efectividad de dicho instrumento.

Por lo hasta ahora dicho, la diplomacia climática o diplomacia del clima ha ganado relevancia tanto en la práctica como en la teoría, pues son cada vez más comunes los trabajos académicos que versan sobre ella, su definición, su importancia y la búsqueda de estrategias que la hagan más efectiva. Sin embargo, este tipo de trabajos aún no son tan comunes en la región y es por ello que el presente trabajo se esfuerza en hacer una pequeña contribución con la delimitación y la definición de la materia, siempre apoyado por el conocimiento y la investigación previa de varios autores que serán mencionados recurrentemente.

Como ya se adelantó, este trabajo pretende hacer un análisis de la diplomacia climática y su desarrollo en el Perú; y para ello, se ha dividido en cuatro capítulos: el primero de ellos se ocupa someramente de explicar los métodos y las herramientas de investigación que se usaron.

El segundo capítulo, recoge en primera instancia un análisis de la diplomacia en el siglo XXI, sus nuevos actores y su nueva agenda, marcada por la globalización y la interconexión de nuestros días, que demanda atender entre otras cosas, amenazas globales como el cambio climático. De lo que se desprende la justificación y la definición de la diplomacia climática, cuyo despliegue sucede siempre a un análisis de la arena internacional, para lo que conviene tener en cuenta las interpretaciones que los distintos paradigmas de las Relaciones Internacionales hacen del fenómeno en cuestión, también recogidas en este capítulo.

En cuanto al tercer capítulo, este reconstruye la evolución de las negociaciones internacionales en el marco de la CMNUCC –pilar del régimen internacional climático– subrayando la posición peruana a lo largo de ellas. Seguidamente, analiza los elementos básicos de la diplomacia climática peruana con el propósito de identificar márgenes de mejora que permitan hacerla más efectiva de cara al futuro.

Finalmente, el cuarto y último de los capítulos ensaya las conclusiones del trabajo y desprende de ellas unas cuantas recomendaciones para fortalecer aquellos elementos de la diplomacia climática peruana con márgenes de mejora, siempre ceñidas a las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, que según el inciso ‘a’ del artículo 3 de su Reglamento de Organización y Funciones, formula, ejecuta y evalúa la Política Exterior del país.

CAPITULO I: METODOLOGIA

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Formulación del problema

El comienzo del siglo XXI ha sido motivo para que la comunidad internacional analice y piense en los retos que tendrá que afrontar en el futuro. Tras un sinnúmero de iniciativas tanto del sector público como del sector privado, se ha llegado a identificar con cierto consenso a las que se han bautizado como 'megatendencias'¹. Entre ellas, se encuentran cuestiones como la globalización, la expansión de la democracia, la revolución de las telecomunicaciones y la masificación de internet, el surgimiento de nuevas potencias económicas, el envejecimiento demográfico, la migración internacional, el crecimiento de la biotecnología, la nanotecnología y la robótica; y finalmente, el cambio climático unido a la creciente preocupación por temas ambientales. Estas megatendencias han sido consideradas en la visión de futuro y desarrollo de la mayoría de los Estados; y en el caso peruano, la mayoría de ellas también han sido incluidas en el Plan Bicentenario elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)².

Así pues, el Perú ha de procurar que tanto su política interna como su política exterior se adecúen de la mejor manera a los tiempos que corren, a fin de hacer frente a las tendencias anteriormente descritas. En cuanto a su política exterior y a la diplomacia como su principal herramienta e institución, estas deben adaptarse y sumar a sus prioridades e intereses los elementos

¹ KPGM INTERNATIONAL. (2014). *Future State 2030: The Global Megatrends Shaping Governments*. Recuperado de <https://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/future-state-government/Documents/future-state-2030-v3.pdf>

² CEPLAN. (2011). *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Recuperado de http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/plan_bicentenario/PLAN_BICENTENARIO_CEP LAN.pdf

de una cada vez más dinámica agenda internacional, reflejados en buena parte en las ya mencionadas megatendencias.

Todas las naciones son conscientes de las consecuencias del cambio climático y de que estas no pueden ser enfrentadas de manera unilateral, sino que se requiere de un esfuerzo multilateral capaz de alcanzar un acuerdo vinculante y efectivo para los Estados. Hasta el reciente Acuerdo de París (2015), la ausencia de este acuerdo vinculante había significado uno de los más grandes fracasos de la diplomacia multilateral moderna y, de hecho, aún queda pendiente dotarlo de la efectividad que culmine la consolidación de un amplio y complejo régimen internacional climático. Para ello, algunos autores rescatan la utilidad de la diplomacia climática, cuyo rol es procurar la construcción oportuna de un régimen internacional climático, definido por algunos autores como:

“Una constelación de instituciones más amplia que las negociaciones dentro del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y sus instituciones asociadas de implementación (por ejemplo, el Fondo Verde para el Clima). Un régimen internacional climático preocupado por el compromiso con la lucha contra el cambio climático de otras instituciones de operación e implementación como el G8, el Foro de las Principales Economías sobre la Energía y el Clima y Foro para el Desarrollo de Estrategias de Baja Emisión.” (Mabey, Gallagher & Born 2013, p.70) ³

Así, según esta perspectiva, la diplomacia climática es en primer lugar el esfuerzo desplegado principalmente por los Estados para la creación de un régimen internacional climático efectivo, un canal de comunicación entre los intereses nacionales de los mismos respecto al cambio climático y la cooperación internacional, así como una herramienta para conocer las perspectivas e intereses de cada Estado respecto a la materia, a fin de encontrar espacios de diálogo y acuerdo. En este sentido, la diplomacia climática ha de servirse de las mejores prácticas de la diplomacia tradicional

³ Mabey, N., Gallagher, L. & Born. C. (2013). *Understanding Climate Diplomacy: Building diplomatic capacity and systems to avoid dangerous climate change*. Recuperado de https://www.e3g.org/docs/E3G_Understanding_Climate_Diplomacy.pdf?docs/E3G_Understanding_Climate_Diplomacy_.pdf [Traducción propia]

y moderna, e incluso innovar en los enfoques que use para el alcance de sus objetivos.

El ámbito de acción y la complejidad de la diplomacia climática está en constante evolución (Elliott, 2013)⁴, dado que se ha manifestado un rápido crecimiento de alianzas contra el cambio climático tanto entre actores estatales como privados; y han surgido nuevos enfoques que dan forma a una conversación global sobre las consecuencias, la mitigación y la adaptación al fenómeno en cuestión. La diplomacia climática ha ido evolucionando desde un espacio inicial dentro del proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) hasta ser una disciplina más compleja que ahora tiene actores más heterogéneos.

Según autores como Mabey, Gallagher y Born (2013), los países deberían reforzar tres aspectos para mejorar el desempeño de su diplomacia climática: Primero, la *autopercepción*, es decir, desarrollar una posición nacional clara y justificada por el entendimiento del impacto que tendrá el cambio climático en el desarrollo nacional. Segundo, *el conocimiento sobre los terceros actores*, que implica recopilar y analizar información sobre los intereses y las capacidades de los demás actores interactuantes. Finalmente, la *capacidad para influir*, insertando efectivamente los intereses nacionales respecto al cambio climático en los canales políticos y diplomáticos adecuados, desplegando una estrategia en distintos escenarios, creando alianzas e insertando y dirigiendo debates tanto a nivel público como privado.

Algunas voces críticas han cuestionado la existencia de capacidad diplomática para alcanzar un efectivo régimen internacional climático, ya que ello requerirá de ciertas reformas institucionales que hagan del cambio climático un eje relevante en los procesos de toma de decisión al interior de los países, así como una importante inversión para mejorar los recursos

⁴ Elliott, L. (2013). Climate Diplomacy. En A. Cooper, J. Heine & R. Thakur (Ed.) The Oxford Handbook of Modern Diplomacy (pp. 840-857). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

humanos y logísticos, entre otras cosas, dotando de conocimientos específicos sobre el régimen jurídico y las negociaciones internacionales sobre el tema y afines a los profesionales de la diplomacia. En otras palabras, desplegar un esfuerzo constante e integral en el tratamiento del cambio climático, materia que ha dispuesto tradicionalmente de pocos recursos económicos al encontrarse raramente entre las prioridades de la política exterior de los Estados.

En este contexto de debate sobre el cambio climático y el papel de la diplomacia en su tratamiento, se plantea como reto que países especialmente vulnerables a los efectos de este fenómeno, como el Perú, mejoren sus capacidades para influir –incluso cuando los recursos puedan ser limitados– aprovechando el *momentum* de la cooperación contra el cambio climático para obtener resultados significativos, sea por esfuerzos individuales o a través de alianzas si los son insuficientes, incrementar a fin de cuentas el impacto de la diplomacia climática aprovechando los diversos canales disponibles.

La diplomacia climática en este sentido, es necesaria tanto para proyectar los intereses nacionales respecto al cambio climático hacia la comunidad internacional con miras a su satisfacción, como para canalizar los mejores elementos del régimen internacional climático hacia la política doméstica; y puedan estos impulsar el tema dentro de los procesos nacionales de toma de decisión, es decir, la diplomacia climática obtendría resultados de doble vía, insertando los intereses nacionales en distintos foros y acuerdos a nivel internacional, que a su vez estimularían las ambiciones domésticas respecto al desarrollo sostenible.

1.2. Descripción de la situación problemática

El cambio climático supone una amenaza global con graves impactos sobre el desarrollo y el futuro de las naciones. Por ello, los Estados han empezado a desplegar políticas para hacerle frente, entre las que se incluye la política exterior; en el Perú, formulada, ejecutada y evaluada por el

Ministerio de Relaciones Exteriores. El mismo que si bien, a través de su Dirección de Medio Ambiente cumple positivamente con su misión de “(...) promover y defender los intereses y objetivos del Perú en el ámbito multilateral en los asuntos de medio ambiente y desarrollo sostenible, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y otros sectores vinculados”⁵, necesita de más herramientas y aproximaciones que le ayuden a enfrentar satisfactoriamente y en sinergia con el resto de sectores, los actuales y futuros desafíos que el cambio climático planteara al desarrollo nacional.

1.2.1. *Pregunta central*

¿Cuál ha sido el desarrollo de la Diplomacia Climática en la Política Exterior peruana?

1.2.2. *Pregunta específica*

¿Cuáles son los elementos de la Diplomacia Climática peruana que pueden mejorarse?

1.3. *Objetivos*

1.3.1 *General*

Analizar la diplomacia climática desplegada por el Estado peruano a través de su participación en el proceso de negociación y consolidación del régimen internacional climático en el marco de la CMNUCC.

⁵ Art.98.Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (ROF del MRE)

1.3.2 Específico

Identificar los elementos y procesos de la actual diplomacia climática peruana que pueden mejorarse y sugerir algunas medidas que ayuden a alcanzar dicho fin.

1.4. Hipótesis de trabajo

1.4.1. Central

La política exterior peruana ha desarrollado acciones asociadas al cambio climático desde el comienzo de las negociaciones que dieron fruto a la CMNUCC y durante la evolución de la misma. En el camino y debido al surgimiento de nuevos actores tanto a nivel internacional como doméstico y la creciente complejidad de la materia, la diplomacia climática peruana ha evolucionado en respuesta a los desafíos que se desprenden de dichos cambios.

1.5. Variables

- Diplomacia en el siglo XXI
- Diplomacia climática
- Diplomacia climática en la Política Exterior Peruana
- Escenarios de la diplomacia climática peruana
- Teoría de las Relaciones Internacionales
- Posición nacional del Perú respecto al cambio climático
- Relevancia del cambio climático en el debate de los intereses nacionales
- Relevancia del cambio climático en la agenda de las relaciones bilaterales del Perú
- Participación del Perú en las negociaciones bajo la CMNUCC
- Desarrollo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

1.6. Justificación de la Investigación

La diplomacia moderna tiene en su agenda al cambio climático, fenómeno global frente al cual el Perú es especialmente vulnerable. Por ello, como el resto de sectores, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe responder a este desafío mediante la innovación y el desarrollo de nuevas estrategias y aproximaciones en el despliegue de la política exterior. En tal sentido, este trabajo es una colaboración con dicho esfuerzo, analizando el despliegue de la diplomacia climática peruana y sugiriendo acciones para su mejora.

1.6.1. Limitaciones

- El concepto de diplomacia climática ha sido escasamente trabajado en el Perú.
- Dificultades en el acceso a algunas fuentes de información.
- Dificultad al ejecutar la encuesta

2. METODOLOGÍA

2.1. Método y tipo de Investigación

La investigación seguirá un método no experimental, descriptivo analítico, casuístico, cualitativo y documental.

2.2 Técnicas

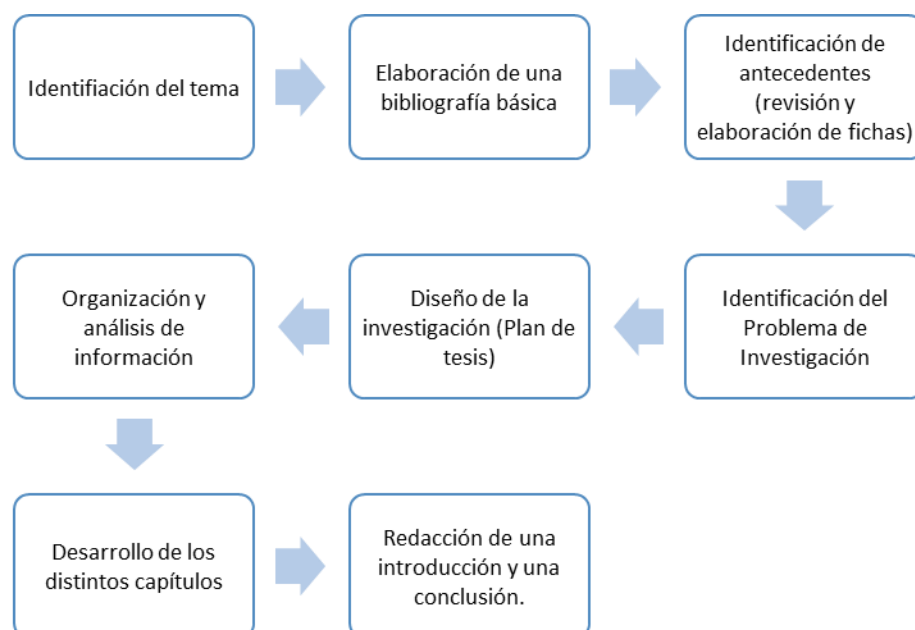
La investigación se alimentará de los siguientes elementos:

- Revisión documentaria
- Entrevistas
- Encuesta

2.3. Nivel de confiabilidad

El resultado de la investigación es un estudio de caso no extrapolable y solo será aplicable para el Perú.

2.4. Procedimiento



CAPITULO II: MARCO TEORICO

1. LA DIPLOMACIA EN EL SIGLO XXI

El término diplomacia se ha definido de distintos modos, por ejemplo, mientras el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE, 2016) lo define entre sus varias acepciones como la “rama de la política que se ocupa del estudio de las relaciones internacionales” y el “conjunto de los procedimientos que regulan las relaciones entre los Estados.”; la Enciclopedia Británica lo hace como “el arte de llevar a cabo las relaciones entre las naciones”. Así, tras un análisis de estas y otras fuentes, puede decirse que la diplomacia es una institución, constituida por usos y costumbres históricamente aceptadas por las naciones para el mantenimiento y desarrollo de sus relaciones mutuas; y que los diplomáticos vendrían a ser sus ejecutores tradicionales.

El contenido y la práctica de la diplomacia, ha sido históricamente determinada por la cambiante naturaleza de los actores que la llevan a cabo. Si en 1648, tras el Tratado de Westfalia y el consecuente nacimiento de los Estados modernos la diplomacia iniciaba su larga etapa ‘clásica-europea’, en 1919, tras el término de la I Guerra Mundial y la firma del Tratado de Versalles, entraba en su etapa moderna, en la que se buscó la transparencia y se dieron los primeros esfuerzos multilaterales y globales como la creación de la Liga de las Naciones. Esta última etapa, se vio consolidada tras el término de la II Guerra Mundial, tras la que surgió una codificación en instrumentos tales como la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

En la actualidad, puede decirse que las relaciones internacionales han cambiado sustancialmente desde aquellos años, dado que la globalización ha traído consigo un escenario más complejo y demandante para la diplomacia, que puede explicarse mediante el análisis de los siguientes elementos:

1.1 Actores

Los Estados han sido y son los actores tradicionales de las relaciones internacionales. Estos interactúan en una estructura en la que el poder determina gran parte de sus actuaciones, la misma que ha entrado en una fase de transición debido a la creciente relevancia de actores como China, la India y otras potencias emergentes. Un tránsito que ha hecho que gran parte de los Estados examinen constantemente sus objetivos y estrategias, buscando posicionarse de la mejor manera posible en este nuevo orden aún sin destino cierto.

A los Estados, se han sumado como actores las Organizaciones Internacionales (en adelante, OI), cuyo brote principal se dio durante el siglo pasado, añadiendo con ello complejidad a las relaciones internacionales. Con el tiempo han adquirido gran importancia y de hecho son pocos los temas que no son preocupación de alguna de ellas. Las OI ya no son simples puntos de encuentro en los que los Estados pretenden desplegar una suerte de gobernanza global, sino actores dinámicos y autónomos de los miembros que los componen.

Pero las OI no han sido las únicas en sumarse y ganar relevancia, hay otros actores que han hecho lo mismo, haciendo de la sociedad internacional un espacio más plural y diverso. Las propias sociedades civiles de cada nación se han incorporado a las redes transnacionales mediante las Organizaciones no Gubernamentales (en adelante, ONG), las cuales han llegado a tener presencia en todos los niveles de gobierno y en casi todas las áreas de la vida pública, promoviendo en muchos casos la búsqueda de soluciones multilaterales para problemas globales y conectando las preocupaciones de ciertos sectores con la comunidad internacional. Algunas de ellas, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, Human Rights Watch, Greenpeace o Amnistía Internacional, han ganado tanta relevancia que tienen incluso más capacidad de influencia que varios Estados. Capacidad que puede suponer en ocasiones un problema para el despliegue de la diplomacia

estatal, al ejercer estos grupos una suerte de 'para-diplomacia' en competencia con la tradicional, por lo que el actual desafío de los hacedores de política exterior de cada Estado es integrar y coordinar los objetivos del gobierno con los de la sociedad civil.

Finalmente, vale la pena resaltar el papel que vienen cumpliendo las empresas multinacionales como actores en la sociedad internacional, pues su capacidad de influencia y negociación también ha venido creciendo, debido a que son capaces de interactuar directamente con gobiernos en búsqueda de la satisfacción de sus intereses, no siendo raro ver a algún representante de alguna multinacional negociando y tratando de influir en los procesos de toma de decisión nacionales para la modificación de leyes tributarias, laborales o de otro tipo que las favorezcan. Influencia que no solo es notoria a nivel de gobiernos nacionales sino también a escala global, pues plataformas que las aúnan como el World Economic Forum (WEF) o la Comisión Trilateral⁶ ganan cada vez más notoriedad en la comunidad internacional.

1.2. Agenda

Los temas de preocupación de la diplomacia moderna se han ampliado y complejizado al mismo tiempo, lo que supone un espacio de oportunidad para la innovación en la búsqueda de soluciones para los profesionales de la diplomacia. Tradicionalmente, la diplomacia tenía entre sus principales materias de ocupación parte de las llamadas *high politics*, es decir, la parte externa de la seguridad nacional. Ahora, dado que la naturaleza de la guerra ha cambiado en sí misma y se ha reducido su probabilidad, debido entre otras cosas a su proscripción por la comunidad internacional, esta materia ha pasado más bien a tener un rol secundario.

En nuestros días, existen en cambio otros temas que han copado la preocupación internacional, por ejemplo, amenazas globales como el cambio climático, cuya urgencia ha llevado a los Estados a desplegar negociaciones

⁶ Véase URL: <http://trilateral.org/page/3/about-trilateral>

en búsqueda de compromisos vinculantes para reducir urgentemente las emisiones de GEI; el terrorismo internacional, últimamente tan en boga por el surgimiento de grupos radicales como el Estado Islámico, Al-Qaeda y Boko Haram, que han puesto en jaque la seguridad y estabilidad de gran parte de occidente; el tráfico ilícito de drogas, que no ha dejado de crecer y provocado que el 5.2%⁷ de la población mundial las consuma habitualmente, teniendo ello un impacto perjudicial en la seguridad y la salud pública de los Estados; la fragilidad del sistema financiero global, que se vio evidenciada en la reciente crisis económica de 2008 cuando su rápido contagio terminó perjudicando a economías con poca responsabilidad en el origen de sus causas; los grandes flujos de migración, que se han incrementado en gran medida debido a la cantidad de gente que huye de la violencia, la pobreza y los desastres naturales; e incluso la ahora llamada ‘salud global’, recogida en la Declaración Ministerial de Oslo (2010), que advierte de la importancia de la interconexión de la salud pública con cuestiones como la seguridad, el crecimiento económico, los derechos humanos y el desarrollo de las naciones en sí mismo.

Esta nueva agenda, ha sido recientemente marcada por dos acuerdos multilaterales alcanzados en 2015, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París en el marco de la CMNUCC, instrumentos íntimamente vinculados que tendrán que implementarse coordinadamente y que determinarán el desarrollo de la diplomacia multilateral de las próximas décadas. La vinculación entre la Agenda 2030 y el cambio climático supera el hecho de que la primera tenga como su objetivo N°13 la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, puesto que el fenómeno tiene más bien una influencia transversal a casi todos los objetivos de la agenda. De hecho, algunos de sus efectos como la degradación de tierras, el cambio en la frecuencia de las precipitaciones pluviales y los

⁷ UNODC. (2016). World Drug Report 2016. Recuperado de: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf

desastres naturales pueden provocar escasez de agua y alimentos; y, por lo tanto, pobreza y conflictos. Así, puede decirse que el cambio climático tiene un impacto notorio en cuestiones como el desarrollo, la paz y la seguridad e incluso los derechos humanos.

Así, la diplomacia multilateral moderna tiene ante sí un gran reto en la implementación de la Agenda 2030 de manera coordinada con otra serie de acuerdos entre los que destaca el Acuerdo de París, para lo que necesitará una aproximación holística capaz de interrelacionar la seguridad, el desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático. Objetivo para el que será útil también fortalecer la dinámica de las instituciones encargadas de la implementación en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU), incrementar la participación de la sociedad civil y actores privados en el proceso, incrementar el financiamiento de los mecanismos de cooperación y fortalecer los métodos para el monitoreo de cumplimiento.

No cabe duda pues, de que la globalización e interconexión que caracterizan nuestros días han hecho de las fronteras una convención cada vez más abstracta ante el flujo de información, bienes, servicios, capitales, mano de obra y tecnología entre los Estados. Una tendencia que ha hecho de la cooperación multilateral una constante necesidad, dada la existencia de una agenda cada vez más grande, compleja y llena de desafíos ante los que la diplomacia está obligada a responder.

1.3. Desafíos

Ante todos los cambios mencionados, la diplomacia y sus profesionales han de adaptarse a las nuevas circunstancias sirviéndose de sus habilidades tradicionales, sumando conocimientos específicos e innovando herramientas que sirvan para tal fin. Adaptarse no solamente a los constantes cambios externos sino también a las cambiantes dinámicas intersectoriales al interior de los Estados, en los que los compartimentos estancos se van dejando atrás progresivamente para dar paso a las políticas públicas transversales.

La facilidad para las comunicaciones de hoy en día, hace que actores como otros ministerios, sindicatos, o grupos empresariales, que antes necesitaban de la intermediación de las embajadas, puedan ponerse en contacto con sus contrapartes en el extranjero ahora sin su ayuda. La diplomacia ha dejado de ser un coto exclusivo de los Ministerios de Relaciones Exteriores, todo lo contrario, que los representantes de otros sectores tengan una agenda internacional es cada vez más frecuente. Además, actores no estatales ni oficiales como ONG's, académicos o líderes de opinión también han ido ganando relevancia en el plano internacional debido a sus constantes interacciones con sus pares en el exterior, dando pie a lo que algunos autores como Montville (1981)⁸ han denominado 'Track Two Diplomacy', que, en ocasiones puede competir o incluso minar la diplomacia oficial.

De otro lado, la diplomacia de nuestros días ha tendido a perder el aura de secretismo que tradicionalmente cubría a las cuestiones de Estado, hoy, la diplomacia es mucho más pública, gracias a –entre otras cosas– la democratización de la información y el conocimiento. Por ello, es muy importante que los profesionales de la diplomacia usen correctamente los medios de comunicación que tiene a su disposición, puesto que de ello dependen tanto la proyección de determinados relatos como la propia imagen ante el escrutinio público. La rapidez con la que evoluciona la tecnología aplicada a la información, obliga a los servicios diplomáticos a no perder el paso, sino todo lo contrario, a aprovechar las nuevas herramientas en el cumplimiento de sus funciones diarias, usando por ejemplo la informática para la simplificación de ciertos trámites administrativos en las misiones consulares o las redes sociales como nuevas plataformas de comunicación con el público objetivo.

Las relaciones interdependientes causadas por la globalización han hecho que la política exterior merezca un análisis más profundo por parte de

⁸ Montville, J., Davidson, W. (1981). Foreign Policy According to Freud. Foreign Policy, N°. 45, pp. 145-147

sus arquitectos, debido a que la tradicional estrategia competitiva para alcanzar sus fines puede en ocasiones ser inútil o incluso contraproducente contra problemas o amenazas globales que requieren más bien de una colaboración constante con terceros actores. Los cambios en la agenda y en los actores que ya se mencionaron, exigen un nuevo marco de análisis capaz de lidiar con una realidad cada vez más compleja. Por ello, los líderes que encabezan los procesos de toma de decisión han de buscar el equilibrio entre las demandas domésticas y los objetivos globales, entre los intereses materiales y el idealismo.

La diplomacia, necesita hoy de un enfoque holístico, fruto de la sinergia entre los sectores estatales y la propia sociedad civil. Ser, lo que Anne-Marie Slaughter (2009) llama una diplomacia interconectada⁹, con nuevos actores y nuevas herramientas como respuesta a la globalización; con profesionales más versátiles, más cercanos a la sociedad civil y cada vez más capaces de gestionar información recibida de un sinnúmero de nuevas fuentes interactuando entre sí. Capaces, a fin de cuentas, de hacer algo que sus antecesores han hecho bien durante siglos, adaptarse a los cambios de un mundo que los necesita, pues en palabras de Sir William Patey¹⁰, si no existieran diplomáticos, habría que reinventarlos.

2. LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA

El cambio climático ocupa hoy una posición relevante en la agenda de la diplomacia moderna; sin embargo, su presencia no es nueva, los Estados han negociado desde el siglo pasado los términos en los que deben de hacer frente al fenómeno. La diplomacia climática, por tanto, no es un término nuevo, aunque sea de poco uso, tampoco se sabe aún de autor o autores a los que

⁹ Slaughter, A. (2009). American's edge. *Foreign Affairs*, Vol. 88 N°1, pp. 94-113

¹⁰ Patey, W., Fletcher, T. (2015). 21st Century Diplomats: The Changing Role of British Diplomats. En B. Kendall (Chair). Conferencia organizada por Chatham House: The Royal Institute of International Affairs, Londres.

se pueda atribuir su acuñamiento, pero si existen algunos otros que han desarrollado su conceptualización.

2.1 Definición

La mayoría de los Estados son conscientes de que el cambio climático es una amenaza global que no puede ser enfrentada unilateralmente, sino que requiere de un esfuerzo multilateral y constante que sea capaz de lidiar con ella. Una de las herramientas idóneas para alcanzar dicho objetivo, es la diplomacia climática, definida por autores como Mabey, Gallagher y Born (2013) como el proceso de creación de un régimen internacional¹¹ climático efectivo que, a su vez, asegure su ejecución y evolución.

Dicho régimen internacional climático, toma forma en un grupo de instituciones que tienen como pilar a la CMNUCC, dentro de la cual los Estados negocian formalmente bajo determinadas reglas de procedimiento a fin de alcanzar acuerdos. Estas negociaciones formales, tantas veces criticadas por sus dificultades para alcanzar soluciones conjuntas, están a su vez rodeadas por otras paralelas o informales en las que los Estados evalúan ideas y propuestas en grupos, como, por ejemplo: el grupo BASIC (compuesto por Brasil, Sudáfrica, India y China) o el Diálogo de Cartagena para la Acción Progresista. En este sentido, es importante recalcar que normalmente los Estados son miembros de varios grupos de negociación a la vez, bajo varios y distintos criterios de interés.

Pero el régimen internacional climático no termina en la CMNUCC, sino que existen también otros foros externos, que permiten a los Estados discutir el cambio climático desde una perspectiva más política, como, por ejemplo, el Foro de las Mayores Economías sobre Energía y Clima o la Mesa Redonda del G8 sobre el Cambio Climático. Además de un numeroso grupo de

¹¹ "Un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisiones alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales." (Krasner, 1983, p.372).

organizaciones e instituciones internacionales con usos y gobiernos propios que cumplen labores conexas a las negociaciones en el CMNUCC, tales como:

a) labores de información: llevadas a cabo por entidades como la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) o la Agencia Internacional de Energía (AIE), que cumplen un rol informativo vital proveyendo conocimientos para el debate y la negociación.

b) labores de implementación: ejecutadas por entidades de distinta naturaleza que muchas veces no tienen al cambio climático como prioridad en su agenda, pero que aplican las medidas acordadas en las negociaciones, como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI); e instituciones que procuran dotar de capacidades de mitigación y adaptación a los Estados, como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) o los Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que también pueden ser incluidas en esta categoría.

c) labores de integración: entidades que se ocupan de materias distintas, pero que se ven afectadas por las consecuencias del cambio climático, lo que las ha llevado a subrayar la importancia de combatirlo y por tanto integrar el tema en sus agendas y en la de los foros nacionales, regionales y globales en los que participan; este es el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), entre otros.

Como se puede observar, la diplomacia climática, en su sentido de esfuerzo multilateral, ha ido creciendo en complejidad, desde el marco inicial de la CMNUCC hasta un escenario más amplio y diverso en el que interactúan

tanto actores estatales como no estatales. Por ello, debe servirse de las mejores prácticas de la diplomacia tradicional y moderna e innovar en sus métodos para ser capaz de generar confianza, espacios para el acuerdo y soluciones a largo plazo.

Por otro lado, la diplomacia climática también puede ser entendida como la estrategia desplegada por parte de los Estados para que las negociaciones y acuerdos internacionales sobre el cambio climático reflejen adecuadamente sus intereses. Una tarea que no es exclusiva de los Ministerios de Relaciones Exteriores, sino también de otras entidades estatales como los Ministerios del Ambiente e incluso miembros de la sociedad civil, la misma que debería de tener internalizados los efectos del cambio climático, tras un debate informado sobre la materia. Un enfoque holístico que sirve no solo para la proyección de determinados intereses hacia la comunidad internacional sino también para introducir el cambio climático como tema en los procesos nacionales de toma de decisión y estimular las ambiciones domésticas al respecto a propósito de su *momentum* en la comunidad internacional, salvando el espacio a menudo ficticio entre las políticas nacionales y la política exterior y haciendo de la diplomacia climática un canal de doble vía que permite satisfacer intereses tanto en el plano internacional como en el doméstico.

Este esfuerzo multisectorial liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores debería de asegurar que los intereses nacionales sean bien entendidos en el escenario internacional y reflejados en los distintos acuerdos alcanzados, pues la diplomacia climática sirve como una estupenda interfaz entre dichos intereses respecto al cambio climático y la cooperación internacional. Ahora, para que el despliegue de esta estrategia sea exitoso, se requiere fortalecer ciertos elementos básicos, tanto en los Ministerios de Relaciones Exteriores como en otros sectores estatales, incrementando por ejemplo la inversión en los recursos humanos y logísticos del servicio diplomático y mejorando la coordinación intersectorial.

2.2 Elementos

Entre los elementos básicos a fortalecer para que el despliegue de la diplomacia climática sea eficaz, la literatura ha resaltado algunos (Mabey et al., 2013) como la autopercepción, el conocimiento sobre los terceros actores y la capacidad de influencia.

2.2.1 Autopercepción

Los Estados deberían desarrollar una posición nacional clara respecto al cambio climático, basada en el análisis de los impactos que éste ya tiene y tendrá sobre el desarrollo nacional. Sin embargo, no es común que los Estados la tengan, quizá debido a la complejidad de la materia y su rápida evolución. El cambio climático no suele tener una presencia relevante en los debates sobre los intereses nacionales y sus implicaciones son a veces malentendidas.

La formación de una posición nacional clara requiere del análisis y el debate nacional sobre los riesgos del cambio climático, sus impactos en la vida cotidiana y en sectores como seguridad, energía, competitividad, etc. Un debate en el que deben participar todos los sectores de Estado, así como actores de la sociedad civil; y en el que los Ministerios de Relaciones Exteriores expliquen porqué la diplomacia y la cooperación internacional son esenciales para limitar los riesgos del cambio climático, mediante el fortalecimiento de un régimen internacional proveedor de beneficios tangibles.

El éxito de la diplomacia climática dependerá además de una política coordinada entre los sectores estatales correspondientes, pues la lucha contra el cambio climático debe alinearse junto a los demás intereses nacionales prioritarios y ser discutida en los niveles más altos de decisión política. El cambio climático debiera pues, dejar de ser visto como una cuestión meramente ambiental y técnica; y por tanto de exclusivo dominio de los Ministerios de Ambiente, para comenzar a ser visto más bien como una

cuestión de impacto transversal sobre diversos sectores de la vida cotidiana como la seguridad, el empleo, el comercio o la salud.

2.2.2 Conocimiento sobre los terceros actores

El despliegue de una diplomacia climática efectiva requiere también del conocimiento de los intereses, percepciones, capacidades y limitaciones de los demás actores, que ayudará a establecer un diálogo basado en la confianza y en busca de espacios para los acuerdos. Para ello, el servicio diplomático es de vital importancia, dado que a través de sus misiones en el exterior y las habilidades desplegadas por sus funcionarios puede obtener un conocimiento detallado de los debates y los procesos de toma de decisión de sus Estados receptores. Analizando a los Estados no como entidades monolíticas sino heterogéneas y a sus intereses como frutos de una compleja interacción y negociación entre distintos actores internos, como el propio gobierno en sus distintos niveles, el empresariado, los sindicatos, los líderes de opinión, etc.

Mejorar la comprensión de los intereses, percepciones y dinámicas internas de los demás actores, ayudará a fortalecer las estrategias propias y la capacidad de cooperar al permitir la identificación de aliados clave. Para ello, los Estados pueden aplicar distintas estrategias y diversificar sus fuentes de información, tal y como sucede en el marco de la CMNUCC donde los distintos grupos de negociación comparten información con el objetivo de ayudar a sus pares a construir estrategias propias, algo muy importante sobre todo para los países con poca capacidad de influencia. Del mismo modo, son útiles los análisis conjuntos de determinadas materias, dado que pueden ayudar a desarrollar una mirada compartida sobre las mismas (p.ej. el llevado

a cabo por Brasil, Sudáfrica, India y China)¹², a mejorar las percepciones de unos Estados sobre otros y a encontrar potenciales áreas de colaboración.

2.2.3 Capacidad de influencia

El despliegue de diplomacia climática por parte de un Estado tiene entre sus principales fines el insertar eficazmente sus intereses nacionales respecto al cambio climático en los canales políticos y diplomáticos adecuados, a través de una estrategia de influencia que proyecte dichos intereses hacia diversas plataformas, tanto regionales como globales. La construcción de dicha estrategia requiere de la identificación y el análisis desapasionado de las potencialidades y las limitaciones propias, un objetivo definido, el establecimiento de los métodos o herramientas a usarse y la identificación de los actores cuya colaboración será necesaria.

La influencia que ejercen los Estados depende enteramente de sus condiciones y capacidades para hacerlo, por ello, la constitución de alianzas es especialmente relevante para los países con limitaciones para influir. Existen ejemplos como el de algunos Estados insulares o el de algunos Estados en vías de desarrollo que se han aliado y empoderado en las negociaciones sobre el cambio climático bajo la premisa de su vulnerabilidad. Por ello, ante las limitaciones de influencia y recursos que pueden afectar de alguna manera el despliegue de la diplomacia climática, es idóneo que países como el Perú prioricen las alianzas a fin de maximizar los recursos de los que se disponga.

Las alianzas creadas tanto dentro como fuera del marco de las negociaciones de la CMNUCC se han formado en función de diversos criterios como la ubicación geográfica, el nivel de desarrollo, la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático, la afinidad política o los intereses sectoriales. Sin

¹² BASIC experts, (2011). *Equitable access to sustainable development: Contribution to the body of scientific knowledge*. Recuperado de: <http://gdrights.org/wp-content/uploads/2011/12/EASD-final.pdf>

embargo, vale la pena subrayar que algunos Estados han hecho esfuerzos por salir de sus zonas de confort –entendiéndose estas últimas como foros regionales o la tradicional división norte-sur– mediante la constitución de foros informales como ‘The Renewables Club’, conformado por países tan dispares como Alemania, China, Marruecos, Sudáfrica, Emiratos Árabes Unidos, entre otros. Estos grupos de negociación, han desarrollado un gran empoderamiento, lo que los ha llevado a tener un gran impacto e influencia más allá de las capacidades individuales de sus miembros. Siendo, además, muy respetables por ser el resultado del diálogo maduro entre Estados respecto a sus intereses nacionales y sus visiones coincidentes sobre determinados aspectos y objetivos.

2.3 Evolución y desafíos

La construcción del régimen internacional climático –que será analizada en detalle en el siguiente capítulo– comenzó a inicios de la década de 1990, cuando se empezaba a desplegar una diplomacia climática embrionaria con miras a adoptar la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992. Desde entonces, los Estados han negociado un acuerdo global y focalizado sus esfuerzos en básicamente dos aspectos: la creación de las condiciones políticas necesarias para un efectivo funcionamiento del régimen y la vigilancia de su implementación e integración.

En cuanto a lo primero, los Estados han ido desarrollando no solo las negociaciones multilaterales respecto al cambio climático sino también las bilaterales mediante el manejo del tema en sus misiones diplomáticas y/o visitas oficiales a fin de ejercer influencia. Un esfuerzo que se multiplicó mediante la creación de diversos foros y plataformas para debatir el cambio climático, trayendo consigo una demanda para los Estados, dispersar su capital humano y logístico para tener presencia en los que creyesen convenientes.

Por otro lado, en cuanto a la vigilancia de la implementación e integración del régimen internacional climático, se puede decir que los Estados vienen reparando en la necesidad de tener una política holística respecto al cambio climático, que alinee intereses, recursos y voluntad política a su alrededor, en un afán de integrar la materia junto a las demás prioridades nacionales.

La diplomacia climática deberá lidiar muchas veces con la ausencia de condiciones para un acuerdo eficaz y buscar que los mayores emisores flexibilicen sus intereses nacionales de modo que puedan facilitar las negociaciones o la fiscalización de lo acordado, creando niveles de confianza generalizada y un sentimiento de esfuerzo común. Existen elementos que hacen del cambio climático una amenaza global especialmente compleja, por lo que las acciones que se tomen, incluida la diplomacia climática, van a tener que hacer frente a varios desafíos.

2.3.1 Necesidad de una acción rápida

La lucha contra el cambio climático ha demostrado ser una carrera contra el tiempo que hasta el Acuerdo de París (2015) tuvo muchas complicaciones, no solamente por la divergencia de intereses entre los Estados sino incluso por factores exógenos como los efectos de la crisis económica de 2008, que terminaron disminuyendo el ritmo de las acciones de mitigación, adaptación y el flujo de cooperación económica o tecnológica.

2.3.2 Necesidad de una amplia coordinación

Aunque todos los países sufrirán los impactos del cambio climático, tanto la responsabilidad por las emisiones como la vulnerabilidad difieren entre un Estado y otro. A menudo, aquellos con menor responsabilidad son los más vulnerables, develándose con ello la naturaleza asimétrica de la diplomacia climática. De hecho, solo los diez mayores emisores a nivel global

liberan el 72%¹³ de los GEI que hay en la atmósfera, mientras que el resto de emisiones están repartidas difusamente entre el resto de Estados. Por lo que, si bien se necesita el compromiso de todos, los países más ricos y con mayores emisiones deberían ser quienes actúen más rápido que los países de renta media y en vías de desarrollo, en aras de un principio de justicia que terminará siendo vital para una efectiva implementación del régimen internacional climático.

Superar los desafíos hasta aquí descritos dependerá en gran parte de la diplomacia climática, que debe articular la responsabilidad histórica, el principio de equidad y el principio de la responsabilidad común pero diferenciada de las partes y sus respectivas capacidades, un objetivo que es perfectamente posible y del que de hecho hay antecedentes exitosos como el Protocolo de Montreal (1987). Además, debe compatibilizar la soberanía de los Estados y la necesidad de un régimen efectivo y transparente que permita exigir el cumplimiento de los compromisos adquiridos, esquema del que también hay antecedentes exitosos como el del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), que tiene un mecanismo de fiscalización aplicable a los Estados miembros que los compromete a brindar información periódica del cumplimiento de sus compromisos. Es necesario pues, dar efectividad al régimen internacional climático que tiene al Acuerdo de París como su último hito, diseñado de tal modo que permite el monitoreo de la implementación y cumplimiento mediante mecanismos transparentes de información, que a su vez irán alimentando al propio régimen de experiencias exitosas de mitigación y adaptación para que puedan ser adaptadas y replicadas allí donde hicieran falta.

¹³ Friedrich, J., Ge, P. & Damassa, T. (2015) Infographic: What Do Your Country's Emissions Look Like? World Resources Institute. Recuperado de: <http://www.wri.org/blog/2015/06/infographic-what-do-your-countrys-emissions-look#fn1>

2.3.3 Necesidad de reformas estructurales

Finalmente, los Estados necesitan repensar sus esquemas de producción y consumo de energía para asegurar su desarrollo sostenible. El cambio hacia una economía con bajas emisiones de GEI requerirá de profundas reformas estructurales, sobre todo en los países industrializados. En cuanto a los países en vías de desarrollo como el Perú en cambio, el tránsito puede ser más sencillo debido a que no existen grandes industrias cuyos patrones energéticos tengan que cambiar. Son muchos los Estados que ya están embarcados en dicho tránsito, muchas veces impulsados por los acuerdos que se han ido alcanzando, algunos países europeos como Alemania y Dinamarca fueron los pioneros durante la década de 1990 y hoy, países en vías de desarrollo se han sumado entusiastamente a dicha tendencia. De hecho, China, –a día de hoy el mayor inversor del mundo en energías renovables– India, Brasil, México y Chile, son parte de los diez países que más invierten en energías renovables en el mundo¹⁴. Las reformas estructurales a las que se hace referencia, deberían ser reflejadas en la política exterior de estos países a través de una creciente importancia del cambio climático como tema en sus respectivas agendas, lo que sin duda permitirá fortalecer dichos procesos a través de la cooperación y la satisfacción de determinados intereses en el plano multilateral.

3. TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

La política exterior de los Estados y la diplomacia han tenido siempre a los enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales como herramientas de análisis de gran utilidad. Por ello, no es vano repasar los análisis que los distintos paradigmas hacen del cambio climático como fenómeno. En este

¹⁴ UNEP. (2016). Global Trends in Renewable Energy Investment 2016. Recuperado de: http://fs-unep-centre.org/sites/default/files/publications/globaltrendsinrenewableenergyinvestment2016lowres_0.pdf

sentido, para autores como Rowlands (2001)¹⁵ hay cuatro enfoques que, con sus variaciones, han ido prevaleciendo sobre los demás en el análisis de la interacción entre los actores de la sociedad internacional frente al cambio climático; el realismo, el neoliberalismo institucional, el materialismo histórico o marxismo y las aproximaciones cognitivas.

3.1. Realismo y neorrealismo

El realismo es quizá el más influyente de todos los paradigmas (Khan, 2016)¹⁶ desde que ganase fuerza en la academia al término de la II Guerra Mundial como una suerte de reacción al fracaso del idealismo que había imperado durante el periodo de entreguerras. Según la teoría realista, la escena internacional es un territorio anárquico donde los Estados son actores racionales y unitarios en búsqueda de la satisfacción de sus intereses mediante el uso del poder que tienen a disposición; y, por lo tanto, tienen predisposición natural hacia el conflicto. En este contexto, la cooperación se torna difícil y para autores como Morgenthau (1973)¹⁷ solo se daría mediante alianzas transitorias para restablecer cualquier alteración del balance de poder entre los Estados.

Estos postulados siguieron desarrollándose bajo el nombre de neorrealismo, dado que los autores que se dedicaron a ello como Kenneth Waltz (1979)¹⁸ sumaron nuevos elementos como el análisis estructural del sistema internacional. Aunque su visión respecto a la cooperación entre los Estados no deja de ser pesimista, el neorrealismo acepta la posibilidad de esta siempre que exista un actor estatal con poder preponderante dispuesto

¹⁵ Rowlands, I. (2001). Classical Theories of International Relations. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.), *International Relations and Global Climate Change* (pp. 43-65). Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press.

¹⁶ Khan, M. (2016). *Climate Change, Adaptation and International Relations Theory*. En G. Sosa-Nunez & E. Atkins (Ed.), *Environment, Climate Change and International Relations* (pp.14-28). Bristol, England: E-International Relations.

¹⁷ Morgenthau, H. (1973). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, EE.UU.: Alfred A. Knopf.

¹⁸ Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*, New York, EE.UU.: McGraw Hill.

a usarlo para tal fin (Gilpin, 1975)¹⁹. Algunos autores como Keohane (1980)²⁰ llaman a este actor preponderante *hegemón* y postulan que la cooperación será directamente proporcional a su poder dentro de la estructura de la sociedad internacional.

Como es notorio, el poder de los Estados es un componente fundamental para este enfoque, determinando incluso las posibilidades y las condiciones de la cooperación. Ahora, dado que el cambio climático es una amenaza global que solo puede ser enfrentada en términos multilaterales e integrales, es necesario centrar el análisis en dicho factor, el poder, que por su naturaleza tiene varias vertientes, pues se puede hablar de poder militar, económico o de otros tipos. En primer lugar, un realista se preguntaría si existe o no un hegemón respecto al cambio climático capaz de impulsar la cooperación frente a dicho fenómeno. Para algunos autores como Rowlands (2001), no es posible hablar de un hegemón en este ámbito, pero sí de actores relevantes como EE.UU. o China debido a su posición como mayores emisores de gases de efecto invernadero (GEI, en adelante), ante esto, el neorrealismo diría que dada su posición existirían posibilidades para la cooperación, pero que esta reflejaría principalmente sus intereses.

Ahora bien, el cotejo con la realidad dice que efectivamente los intereses de EE.UU. se han visto varias veces satisfechos en los acuerdos internacionales sobre el tema, como cuando durante la creación de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992, se opuso eficazmente al establecimiento de un cronograma de reducción de emisiones, posición defendida por la mayoría de los países europeos. Sin embargo, la aplicación del neorrealismo para el análisis de la cooperación contra el cambio climático se enfrenta con algunos problemas en principio insalvables, pues además de EE.UU. o China existen

¹⁹ Gilpin, R. (1975). *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. New York, EE.UU.: Basic Books.

²⁰ Keohane, R. (1980). *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977*. Los Ángeles, EE.UU.: University of California.

otros actores tanto estatales como privados con gran capacidad de influir, algo que difícilmente podría explicar este paradigma, teniendo en cuenta que su modelo ni siquiera considera a los actores no estatales. Así, se puede concluir rescatando de este enfoque, que, aunque el poder no lo explica todo, bien vale ser tenido en cuenta por cuanto cumple un rol importante en los procesos de cooperación, incluidos obviamente, los que refieren a la lucha contra el cambio climático.

3.2. Neoliberalismo institucional

Este paradigma no es sino el resultado de un esfuerzo por analizar las reglas de las instituciones internacionales, que mezcla elementos tanto del idealismo o liberalismo *wilsoniano* como del realismo. Desarrollado por algunos autores como Keohane, cuyo programa de estudio mostró ambos componentes.

“Aquí se manifiesta con claridad el componente ‘liberal’ del programa de Keohane: el interés de analizar las instituciones internacionales (un concepto amplio que incluye a todas las modalidades de cooperación internacional formales e informales) y en la premisa (de origen claramente liberal) de que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la cooperación (que los realistas/neorrealistas ven sólo como un fenómeno coyuntural).” (Salomón, 2002, p.13)

Este esquema de análisis fue creciendo a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y profundizando en teorías como las de la interdependencia (p.ej., Keohane y Nye, 1977)²¹ y la de los regímenes (p.ej., Krasner, 1983)²² para explicar las dinámicas entre los actores del sistema internacional, entre ellas la de la cooperación. Para autores como Young (1997)²³, existen dos perspectivas respecto a la cooperación internacional, la *contractualista* y la

²¹ Keohane, R., Nye, J., (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, EE.UU.: Little, Brown.

²² Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Ithaca, EE.UU.: Cornell University Press

²³ Young, O. (1997) *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press.

constitutiva. Según dicho autor, la primera de ellas asume la existencia de actores con identidad e intereses propios que tienen voluntad para la cooperación desde el momento en el que son conscientes de que el esfuerzo individual no es suficiente para enfrentar determinadas materias; mientras que la segunda asume que las instituciones juegan un rol fundamental definiendo los intereses de los actores que participan en ellas o aspiran a ello; siendo quizá el caso de la Unión Europea (UE) el mejor ejemplo, pues los Estados aspirantes tienen que adaptar sus estándares económicos, sociales y políticos para conseguir ser miembros.

En la perspectiva *contractualista* aún pueden verse rezagos del realismo, incluso en la denominación, pues se sigue percibiendo al Estado como el actor más importante, que busca satisfacer sus intereses evaluando los costos y los beneficios de cooperar con sus pares. Según este enfoque, se puede afirmar que existirá cooperación siempre que existan intereses compartidos que no puedan ser satisfechos por acciones unilaterales, enunciado que parece cumplirse en el caso particular de la cooperación contra el cambio climático, aunque es importante subrayar la diferencia de intereses a corto plazo entre unos actores y otros, por ejemplo, el alcance de acuerdos vinculantes para la reducción de emisiones y para compensar las pérdidas y daños a consecuencia de los efectos del cambio climático, son más urgentes para los Estados más vulnerables que para los que no se verían especialmente afectados en el corto-mediano plazo. Los intereses de cada Estado juegan un rol determinante y su heterogeneidad ha sido quizá uno de los mayores obstáculos para la cooperación en la materia, y aun cuando los contractualistas pueden ser optimistas frente a consensos como el reciente Acuerdo de París (2015), aún queda mucho por analizar durante la implementación de dicho instrumento y observar mientras tanto la vigencia de estos postulados.

En cuanto a la perspectiva *constitutiva*, esta postula que las instituciones internacionales en cuya agenda la lucha contra el cambio

climático ocupa un lugar relevante, cumplen una o varias de las siguientes funciones (Hass, Keohane & Levy, 1993)²⁴: a) incrementan el interés gubernamental en la materia, b) crean y mejoran los espacios para los acuerdos e c) incrementan las capacidades de sus miembros para alcanzar acuerdos.

Efectivamente, puede decirse que algunas instituciones han sido especialmente útiles para establecer la agenda en la lucha contra el cambio climático, por ejemplo, cuando en 1988 la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) establecieron el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), entidad que ha terminado siendo altamente influyente en los procesos de toma de decisión al respecto.

Respecto a la segunda de las funciones, las organizaciones internacionales también han cumplido un papel importante fomentando foros como las Conferencias de las Partes, en los que se han alcanzado los acuerdos multilaterales más resaltantes respecto a la materia.

Finalmente, las organizaciones internacionales que conforman el régimen internacional climático también han cumplido un rol relevante en la transferencia de recursos y capacidades entre los Estados miembros del mismo. Aun así, cabe preguntarse, ¿Cuán atribuibles a estas organizaciones como agentes autónomos son los logros antes mencionados? La respuesta a esta pregunta determinaría si las organizaciones internacionales han evolucionado en algo más que la suma de sus miembros.

3.3. Materialismo histórico

Por cuestiones pedagógicas se ha etiquetado de este modo a un grupo de enfoques que tienen en común una lectura que parte del poder económico de los Estados. Según este marco de análisis, la interacción entre Estados en

²⁴ Hass, P., Keohane, R., Levy, M. (1993) *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press.

el plano internacional podría ser bien explicada si se atiende al rol de los actores más relevantes dentro del economía capitalista dominante, pues su ventaja en términos de riqueza haría que los frutos de las relaciones tiendan constantemente a su favor. Existiría, además, una marcada división económica entre los países industrializados del norte y los menos desarrollados del sur, que habría terminado por generar una relación de dependencia basada en un histórico dominio y explotación de los países del norte sobre los del sur que se extiende incluso hasta nuestros días. Dicha dominación, que en su día pudo haber sido colonial habría sido remplazada por una poderosa influencia económica.

El capital –entendido ordinariamente como el poder económico de corporaciones transnacionales– y sus intereses, por tanto, pasan a tener un rol relevante en el marco conceptual de este enfoque, que sugiere en su análisis del cambio climático, fijarse en cuan afectados se verían el capital y sus intereses por la acción o inacción de los Estados contra dicha amenaza global para explicar su comportamiento. La industria de la energía, por ejemplo, sería una de las más afectadas, puesto que la mayor parte de la energía que consume el mundo proviene de la combustión de recursos fósiles, proceso que contribuye en gran medida con el calentamiento global y que por tanto debiera ser reducido.

Así, la reacción natural de este tipo de industrias bajo esta perspectiva, sería la del rechazo a la acción contra el cambio climático, como en parte efectivamente sucedió con la formación de la *Global Climate Coalition* durante la década de 1980 por parte de compañías productoras y usuarias de combustibles fósiles para oponerse a las medidas de reducción de emisiones de GEI, desafiando las bases científicas de la teoría del calentamiento global e incluso advirtiendo sobre los costos económicos que representaban las políticas de reducción de emisiones. Para el materialismo histórico, los Estados industrializados tendrían cierta resistencia a las políticas de mitigación debido a que sus industrias tienen a los combustibles fósiles como

su principal fuente de energía; y que, por lo tanto, la mayoría de acuerdos alcanzados reflejarían principalmente los intereses de los países desarrollados.

Este paradigma, como el resto de enfoques también ha sido sujeto de críticas, pues si bien es útil para interpretar determinados acontecimientos, cae en algunas deficiencias como la generalización. Ya que, si bien determinadas industrias y capitales pueden verse afectados por la mitigación de emisiones de GEI, hay otras para las que el contexto representa más bien una oportunidad, como las que se dedican al desarrollo de tecnología para la producción de energía renovable. Es decir, el llamado capital no tiene una posición unánime y monolítica respecto al cambio climático, sino más bien una heterogénea y dinámica.

Asimismo, la división entre países desarrollados del norte y en desarrollo del sur, junto a una interacción que favorece mayoritariamente a los primeros se ve desacreditada por los intereses que los Estados en vías de desarrollo han conseguido incluir en los acuerdos internacionales exitosamente y por la inexistencia de posiciones homogéneas en ambos bloques, algo que es evidente si se observan los grupos de negociación que se han ido formando en el marco de la CMNUCC, donde la Unión Europea por ejemplo, comparte varios intereses con la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés), rompiendo así cualquier patrón de división norte-sur. Se puede decir por tanto que, aunque el capital y sus intereses juegan un rol importante en las relaciones internacionales y la cooperación entre Estados contra el cambio climático, no pueden ser la única fuente de explicación, por lo que, sin dejar de ser importante, el enfoque del materialismo histórico aún tiene ciertas limitaciones.

3.4. Aproximación cognitiva

Esta última aproximación tiene como característica el análisis del proceso por el que los Estados reciben, interpretan y adaptan la información,

para posteriormente desplegar determinadas acciones. De este modo, los llamados factores cognitivos serían importantes para entender la dinámica de las relaciones internacionales y porqué aquellos que son percibidos como quienes manejan el conocimiento son especialmente valorados en tiempos de incertidumbre e inestabilidad y tienen acceso privilegiado e influencia en los procesos de toma de decisión. Peter Haas (1992)²⁵ denominó a dicho grupo de personas como *comunidades epistémicas*, definiéndolas como “una red de profesionales con reconocida experiencia y competencia en un área en particular y pretensión de autoridad del conocimiento políticamente relevante dentro de dicha área o asunto”²⁶.

Los factores cognitivos a los que se refiere este enfoque, han sido especialmente relevantes en la lucha contra el cambio climático y demás temas ambientales debido a la creciente complejidad y tecnicismo de sus debates, aparentemente solo accesibles para determinadas personas con el conocimiento científico adecuado, lo que, según este enfoque, habría permitido a los miembros de una *comunidad epistémica* ejercer una gran influencia sobre la agenda y el desarrollo de los acuerdos internacionales contra el cambio climático.

En el caso que nos ocupa, el IPCC, cumpliría con las características de una *comunidad epistémica* debido a que sus integrantes –connotados expertos y científicos– han sido especialmente valiosos e influyentes en el debate sobre la materia, aunque para algunos autores como Rowlands (2001) dicha influencia ha sido progresivamente limitada por el incremento del protagonismo político-estatal y el lento posicionamiento de los científicos bajo el amparo de sus dinámicas. Sin embargo, es innegable que el conocimiento seguirá teniendo un rol relevante en el debate sobre la materia, aunque este factor solo termine explicando una parte de los motivos que mueven a los

²⁵ Haas, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, pp. 1-35

²⁶ *Ibid*, p.3 [Traducción propia]

Estados en el ambicioso esfuerzo multilateral que supone la lucha contra el cambio climático.

Como se ha podido observar, ninguna de las aproximaciones o paradigmas de las relaciones internacionales responde satisfactoriamente a todas las cuestiones que surgen en el análisis de la cooperación contra el cambio climático como fenómeno, como quizá sean incapaces de hacerlo con cualquier otro asunto puesto que una adecuada lectura de la realidad necesita más bien de su combinación.

Así, mientras el realismo aporta la advertencia de tener siempre en cuenta el concepto de poder en la interacción entre los actores de la comunidad internacional, el neoliberalismo institucional ayuda a entender la creciente relevancia de las alianzas y las organizaciones internacionales como entidades autónomas en la misma arena. La aproximación materialista-histórica por su parte, es capaz de interpretar adecuadamente principios como el de la responsabilidad compartida pero diferenciada, tan importante para el régimen internacional climático; y finalmente, la aproximación cognitiva es capaz de explicar satisfactoriamente el impulso científico que puso la materia en la agenda multilateral de los Estados y la consecuente influencia de la ciencia a lo largo del proceso. Por todo ello, este trabajo no usará ninguna aproximación en solitario, sino todo lo contrario, su desarrollo hará notar lo anteriormente dicho, la necesidad de percibir los paradigmas como herramientas a usarse conjuntamente, a fin de procurar una lectura coherente de la realidad.

X

CAPITULO III: LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA PERUANA

La diplomacia de nuestros días, como se ha dicho en los capítulos previos, ha dejado de ser un coto exclusivo de los Ministerios de Relaciones Exteriores e incluso una actividad estrictamente estatal. Pero aun cuando la globalización ha provocado el surgimiento de importantes nuevos actores en el escenario internacional, los Estados siguen siendo las entidades nucleares de las relaciones internacionales y la diplomacia. Por ello, aun teniendo consciencia de la importancia de los actores no estatales para la construcción del régimen internacional climático, este capítulo reconstruye sucintamente dicho proceso desde la perspectiva estatal, subrayando la posición nacional peruana en sus principales estadios.

1. LA CONSTRUCCIÓN DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL CLIMÁTICO Y LA POSICIÓN PERUANA DURANTE EL PROCESO

La construcción del régimen internacional climático ha sido un proceso largo y complicado cuyos inicios estuvieron sin duda a cargo de la comunidad científica, que supo elevar sus preocupaciones a un plano intergubernamental. Se puede decir entonces, que dicha comunidad cumplió un rol catalizador para las negociaciones en las que los Estados tomaron el papel protagónico posteriormente. Con el tiempo, se sumaron al proceso más y distintos actores, como grupos representativos de la sociedad civil, medios de comunicación y grupos económicos en busca de salvaguardar sus intereses.

No es posible observar ni entender el desarrollo de la diplomacia climática peruana sin antes tener una visión general de la evolución de la CMNUCC. Por ello, el presente trabajo reconstruye sucintamente el

mencionado proceso²⁷ en este capítulo, rescatando la posición peruana cuando corresponda²⁸.

1.1. Etapa fundacional: el impulso científico

La comunidad científica fue la primera en tener interés en el fenómeno del cambio climático y sus antecedentes pueden retrotraerse hasta la primera explicación científica del efecto invernadero hecha por Fourier en 1824 (como se citó en Calvo, 2014)²⁹, evento que terminó abriendo un flujo de estudios similares y afines durante el resto del siglo XIX. Pero es sin duda el siglo XX y su segunda mitad en específico, el punto de partida del derrotero que ha llevado a la comunidad internacional hasta el alcance del Acuerdo de París en 2015.

Entre otros eventos, es quizá el Año Geofísico Internacional de 1958 el primero en marcar un hito, promovido por una organización internacional no gubernamental, el Consejo Internacional de Uniones Científicas (hoy Consejo Internacional para las Ciencias) y que tuvo como objetivo el estudio conjunto por parte de científicos de 66 países—entre ellos el Perú, al ser su Academia Nacional de Ciencias parte de dicho cuerpo— de la Tierra y su medio ambiente. Entre sus logros, destacan importantes descubrimientos científicos que sirvieron como base para el lanzamiento de satélites, el estudio de la Antártida y la medición sistemática de las concentraciones de CO₂ en la atmósfera a través de la ‘Curva de Keeling’ (1958)³⁰.

²⁷ La reconstrucción histórica toma como base los modelos ya planteados por autores como Tudela, F. (2014). *Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas; y Bodansky, D. (2001) *The History of the Global Climate Change Regime*. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.) *International Relations and Global Climate Change* (pp. 23-40). Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press.

²⁸ La posición peruana hasta 2010 es recogida de un documento de circulación interna preparado en 2011 por la consultora privada ‘Libélula’ para el MINAM.

²⁹ Calvo, E. (2014). *La historia de las negociaciones sobre cambio climático*. En. S. Namihás (Ed.) *La Conferencia sobre Cambio Climático (CP 20): Las perspectivas y los temas críticos para el Perú* (29-43). Lima, Perú: IDEI-PUCP.

³⁰ Véase URL: <<https://ojoalclima.com/padres-cambio-climatico/>>

Años después, en 1972, se celebró en Estocolmo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, a instancias de la ONU, que contó con la asistencia de los representantes de 113 países. Evento que también marcó un hito al ser uno de los primeros en elevar la importancia de las cuestiones medioambientales a un nivel de *preocupación* entre la mayoría de los Estados, al tomar éstos nota de las alertas que habían sido dadas por la comunidad científica. A su término se acordó la Declaración de Estocolmo, con 26 principios sobre el medioambiente y un Plan de Acción con 109 recomendaciones³¹.

La Declaración de Estocolmo terminó siendo un referente y catalizador para el tratamiento y la legislación medioambiental de los Estados, de hecho, dio el impulso para que en 1982 sean 110 los países que contaban con un Ministerio o Secretaría específica para el ambiente, a diferencia de 1979 en el que solo eran 10 (Clarke & Timberlake, 1982)³². Asimismo, fueron las recomendaciones de su Plan de Acción las que definieron la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), entidad que cumple hasta hoy una importante labor de promoción y defensa del uso y desarrollo sostenible del medio ambiente global.

El siguiente hito fue la Primera Conferencia Mundial sobre el Clima de 1979, celebrada en Ginebra a instancias de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y en la que científicos de todo el mundo elevaron su preocupación por los impactos del cambio climático en el planeta. Al término del evento se instó a los Estados a controlar las actividades que provocan cambios potenciales sobre el clima al suponer estos un riesgo para el bienestar general, adoptándose además el Programa Mundial del Clima que estaría a cargo de la OMM, el PNUMA y el Consejo Internacional para la Ciencia (en adelante, CIC).

³¹ Véase URL: <<http://rio20.minam.gob.pe/>>

³² Clarke, R. and Timberlake, L. (1982) Stockholm plus ten: promises, promises?: the decade since the 1972 UN Environment Conference. London, England: International Institute for Environment and Development

Durante la siguiente década, gracias al impulso de las evidencias científicas se dio un ciclo de eventos intergubernamentales como la Conferencia de Villach (Austria) de 1985 y la Conferencia de Toronto (Canadá) de 1988, en las que científicos y políticos hacían un llamado a la acción global.

Finalmente, en 1988 la OMM y el PNUMA crearon el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) con el fin de que provea de una adecuada valoración científica de la materia, acción que fue avalada ese mismo año por una Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU)³³.

Autores como Bodansky (2001) opinan que desde entonces empieza una etapa transicional en la que la comunidad científica empieza a perder su rol como actor principal en la materia en favor de los Estados, que terminaría en 1990 cuando estos últimos cobran finalmente el protagonismo. Un tránsito que según el propio Bodansky se debería a tres elementos que llevaron el tema del cambio climático hasta la agenda intergubernamental: a) un grupo de científicos occidentales preocupados por el medio ambiente, b) un incremento de la preocupación por temas ambientales –como la capa de ozono, la deforestación o la contaminación de los océanos– durante la década de 1980 y finalmente c) el verano norteamericano de 1988, que terminó preocupando seriamente a los estadounidenses y canadienses por las sequías y golpes de calor.

CUADRO DE RESUMEN			
Principales eventos	Año	Posición peruana	Principales alcances
Año Geofísico Internacional	1958	No disponible	Medición sistemática de las concentraciones de CO2 en la atmósfera a

³³ Resolución 43/53 de la Asamblea General “Protección del clima global para las actuales y futuras generaciones de la humanidad” A/RES/43/53 (6 de diciembre de 1988). Recuperado de: undocs.org/A/RES/43/53

			través de la 'Curva de Keeling'
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano	1972	No disponible	Declaración de Estocolmo Plan de Acción que derivó en la creación del PNUMA
Primera Conferencia Mundial sobre el Clima	1979	No disponible	Adopción del Programa Mundial del Clima
Creación del IPCC	1988	(-)	Avalada ese mismo año por la ONU

Elaboración: Propia

Fuentes: Tudela, F. (2014). Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas; y Bodansky, D. (2001) The History of the Global Climate Change Regime. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.) International Relations and Global Climate Change (pp. 23-40). Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press.

1.2. Primera etapa de negociaciones (1988-1992): negociando la CMNUCC

Cuando los Estados comenzaron a hacerse con el protagonismo en el tratamiento del cambio climático durante los últimos años de la década de 1980, se dieron algunos eventos destacables como la Conferencia de La Haya de 1989, en cuya declaración 16 jefes de Estado y otros tantos altos funcionarios manifestaron la necesidad de crear una entidad que luche contra el cambio climático.

“(…) crear, en el marco de las Naciones Unidas, una nueva autoridad institucional, ya sea fortaleciendo las instituciones existentes o creando una nueva que, en el contexto de la preservación de la atmósfera terrestre, sea responsable de luchar contra todo recalentamiento adicional de la atmósfera terrestre; esto comprenderá procedimientos de adopción de decisiones eficaces, aun cuando no siempre se haya llegado previamente a un acuerdo unánime;” (Declaración de La Haya, 1989, p.3)³⁴

³⁴ Declaración de La Haya (1989). Recuperado de: undocs.org/A/44/340

Ese mismo año, se celebró también en los Países Bajos y por convocatoria de su gobierno la Conferencia de Noordwick, a la que asistieron representantes de 67 países y 11 organizaciones internacionales³⁵. En ella, las diferencias entre los distintos Estados empezaron a hacerse evidentes, mientras que la mayoría de los países europeos defendían la necesidad de afrontar el problema del cambio climático con el mismo método del Protocolo de Montreal (1987) para la protección de la capa de ozono—es decir, limitando las emisiones hasta alcanzar una meta en un plazo determinado— otros países como Estados Unidos y la URSS preferían seguir haciendo énfasis en el análisis científico de la materia. La Declaración de Noordwick terminó incluyendo la necesidad de estabilizar las emisiones de GEI.

“[las partes] reconocen la necesidad de estabilizar, garantizando al mismo tiempo el desarrollo estable de la economía mundial, las emisiones de CO₂ y emisiones de otros gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal. Las naciones industrializadas están de acuerdo en que dicha estabilización puede ser conseguida por ellos tan pronto como sea posible, a los niveles considerados por el IPCC y la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima de noviembre de 1990. A la vista de muchas naciones industrializadas, la estabilización de las emisiones de CO₂ debería ser alcanzada como un primer paso, a más tardar en el año 2000.” (Declaración de Noordwick sobre Polución Atmosférica y Cambio Climático, 1989, p.1)³⁶

Los avances venían siendo notorios cuando en 1990 el IPCC entregó su primer informe, fruto no de investigaciones propias sino del estudio del material científico confiable publicado hasta la fecha respecto a la materia. Como los sucesivos informes, este estaba compuesto por tres partes: una primera que evaluaba los aspectos científicos, una segunda que evaluaba los impactos socioeconómicos del cambio climático y finalmente una tercera que hacía lo propio con las opciones para mitigar las emisiones de GEI.³⁷ Este primer informe fue más bien cauto, pues aunque entre sus enunciados reconoció que las actividades humanas habían aumentado sustancialmente

³⁵ Véase URL: <<http://unfccc.int/resource/ccsites/senegal/fact/fs218.htm>>

³⁶ Center for International Environmental Law (1990). "Selected International Legal Materials on Global Warming and Climate Change." *American University International Law Review* 5, no. 2 pp. 592-601.

³⁷ Véase URL: <http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml>

las concentraciones de GEI en la atmósfera, no descartó que el calentamiento global pudiera deberse en gran parte a cuestiones naturales.

“La magnitud de este calentamiento es coherente con las predicciones de los modelos climáticos, pero también se corresponde con la variabilidad climática natural. Si la única causa del calentamiento observado fuese el efecto de los gases de efecto invernadero de origen humano, la sensibilidad climática consiguiente se acercaría a los valores inferiores elaborados por los modelos. Por consiguiente, el aumento observado podría deberse en gran medida a esta variabilidad natural. También es posible que esta variabilidad y otros factores humanos hayan compensado un calentamiento aún mayor debido al efecto de invernadero causado por el hombre. Es probable que por lo menos hasta dentro de diez años no se pueda detectar de manera inequívoca mediante observaciones el aumento del efecto de invernadero.” (IPCC, 1990, p.59)³⁸

Poco tiempo después, en octubre de ese mismo año comenzó en Génova la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, convocada por la OMM y el PNUMA con ánimo de revisar el Programa Mundial del Clima que se había adoptado en la primera. A ella asistieron tanto miembros de la comunidad científica como representantes de Estados y las discusiones se ciñeron nuevamente a si se establecían o no objetivos respecto a la reducción de emisiones. A la división de posiciones al respecto se sumó una nueva que se mantendría durante las futuras negociaciones, los países en vías de desarrollo empezaron a presionar para que el cambio climático no sea visto como una mera cuestión ambiental sino también como una cuestión con serios impactos sobre el desarrollo, y por ello, según autores como Bodansky (2001) buscaron que las negociaciones sobre el tema saliesen de una perspectiva especialmente técnica en la que ellos tenían menos capacidades, hacia un escenario como la Asamblea General de Naciones Unidas (en adelante, AGNU) en la que se encontraban más cómodos.

Así, empezaba a dibujarse el siguiente panorama, por un lado, se encontraban los países desarrollados con una opinión dividida respecto a la necesidad de establecer metas de reducción de emisiones y por el otro los países en vías de desarrollo, un grupo también heterogéneo, en el que países

³⁸ IPCC. (1990). Resumen general del Primer Informe de Evaluación del IPCC. Recuperado de: http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/Spanish/ipcc_90_92_assessments_far_overview_sp.pdf

como China, India y Brasil insistían en la necesidad de enfrentar el cambio climático sin afectar su soberanía y derecho al desarrollo.

En tal contexto, se dio uno de los grandes hitos de las negociaciones internacionales sobre cambio climático, cuando el 21 de diciembre de 1990 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Resolución A/RES/45/212, mediante el que se decidía establecer un solo proceso de negociaciones intergubernamentales, creando el Comité Intergubernamental para la negociación de la Convención Marco de las Naciones Unidas, que debía tener lista una ‘convención eficaz’ antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se celebró en 1992.³⁹

Tras un proceso de arduas negociaciones sostenidas en cinco sesiones entre febrero de 1991 y mayo de 1992—en el que en representación del Perú participó el entonces Consejero del SDR Javier Paulinich (Calvo, 2014)— se adoptó la CMNUCC el 9 de mayo de 1992, para ser abierta a firma en junio del mismo año en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o ‘Cumbre de la Tierra’ celebrada en Río de Janeiro. Las negociaciones para llegar a su adopción tuvieron tres temas especialmente espinosos: los objetivos y plazos para la reducción de emisiones, en el que algunos países europeos y otros especialmente vulnerables defendían su establecimiento mientras que otros se oponían a ello; la cooperación económica y tecnológica, en el que los países en vías de desarrollo defendían el establecimiento de un fondo *ad hoc* que les permita implementar la CMNUCC, a diferencia de los países desarrollados que abogaban por usar el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) que había sido creado recientemente; y los mecanismos de implementación, tema en el que la mayoría de los países desarrollados defendía la implementación de procedimientos e instituciones fuertes frente al recelo de algunos países

³⁹ Resolución de la Asamblea General de la Naciones Unidas 45/212: ‘Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras’ (1990)

en vías de desarrollo que veían en ello una posibilidad de injerencia en asuntos internos (Bodansky, 2001).

Al final de las negociaciones imperó el balance entre las principales posiciones, siendo esta la razón más probable de su generalidad, pues la CMNUCC planteó difusamente un objetivo y ciertos principios que servirían como punto de partida para las negociaciones venideras.

De su artículo 2 se puede destacar el ánimo de buscar “(...) la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”⁴⁰, aunque por entonces aún se tuviera poca certeza respecto al nivel al que se debía aspirar (Viñuales, 2009)⁴¹. El plazo para verificar resultados tampoco se definió claramente, pues el mismo artículo 2 solo hace mención de “(...) un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.”⁴²

En cuanto a los principios de la CMNUCC, vale la pena destacar algunos de los incluidos en su artículo 3 que han regido permanentemente el proceso de negociaciones, tales como el *principio de responsabilidad compartida pero diferenciada* y el *principio de equidad* que hace una diferenciación equitativa de los esfuerzos al reconocerse un ‘derecho al desarrollo sostenible’ (Viñuales, 2009).

La Convención planteó compromisos para los Estados desde su artículo 4, entre los que se puede destacar: la preparación de inventarios de emisiones nacionales, la formulación y aplicación de programas nacionales

⁴⁰ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Nueva York, 9 de mayo 1992, Serie de Tratados de Naciones Unidas, vol. 1771, N° 30822, p.246 Recuperado de: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201771/v1771.pdf>

⁴¹ Viñuales, J. (2009). El Régimen Jurídico Internacional Relativo al Cambio Climático: Perspectivas y Prospectivas. Curso de Derecho Internacional. Volumen 36, pp. 233-305.

⁴² Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, *op.cit.*, p.246

que ayuden a mitigar el cambio climático y a adaptarse a él; y finalmente, a la cooperación con el proceso. Ahora, aunque este artículo 4 detalla los compromisos, también introduce flexibilidad para su cumplimiento tanto para los países *en transición hacia una economía de mercado*⁴³ como para los países en vías de desarrollo.

Finalmente, es menester destacar los aspectos institucionales y procedimentales de la Convención, pues quizá sean su mayor aporte al haber cumplido un rol de dirección a lo largo del proceso de negociaciones y la construcción del régimen internacional que nos ocupa.

La arquitectura institucional en el que se desarrollan las negociaciones está compuesta por tres pilares: la Conferencia de las Partes (en adelante, COP) dispuesta en el artículo 7 de la Convención, encargada de examinar “(...) regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención”⁴⁴; la Secretaría de la Convención, establecida en Bonn (Alemania) y cuyas funciones se ciñen a la organización, asistencia y otras labores administrativas durante y tras las COP; y otros órganos subsidiarios previstos en los artículos 9 y 10 de la CMNUCC, siendo ellos el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés), que sirve como fuente de información filtrada para la COP; y el Órgano Subsidiario de Ejecución, que está “(...) encargado de ayudar a la Conferencia de las Partes en la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo de la Convención.”⁴⁵

Ahora, respecto a las cuestiones procedimentales de la Convención, se puede decir que esta ha previsto varios mecanismos de monitoreo y evolución del proceso. Entre los de monitoreo se encuentran los dispuestos en su

⁴³ Ex repúblicas soviéticas.

⁴⁴ Ibid, p. 254

⁴⁵ Ibid, p. 257

artículo 12, que se pueden resumir en el compromiso que tienen los Estados para elaborar un inventario de emisiones nacionales, presentar informes de las medidas adoptadas conforme a la Convención y comunicar la información que crean pertinente a los demás Estados partes.

De otro lado, en cuanto a los mecanismos dispuestos para la evolución del proceso de negociaciones, la Convención ha previsto dos: las enmiendas de la propia Convención y/o adopción de Protocolos, consagrados en los artículos 15, 16 y 17 y las Decisiones adoptadas por las COP previstas por el 2º inciso del artículo 2 y el 5º inciso del artículo 17, mediante las cuales las Partes adoptan reglamentos internos, gestionan la interacción de la CMNUCC con otras de su tipo y precisan los compromisos de los Estados parte (Ulfstein, 2008)⁴⁶. Así pues, durante la ‘Cumbre de la Tierra’ de Rio de Janeiro de 1992, 155 Estados suscribieron la Convención (Urquía, 2005)⁴⁷, a esperas de que pronto se cumplieran las condiciones de entrada en vigor establecidas por la propia Convención en su artículo 23.

CUADRO DE RESUMEN			
Principales eventos	Año	Posición peruana	Principales alcances
Conferencia de La Haya	1989	No participó	16 jefes de Estado y otros tantos altos funcionarios manifestaron la necesidad de crear una entidad que luche contra el cambio climático.
Conferencia de Noordwick	1989	No disponible	La Declaración de Noordwick terminó incluyendo la necesidad de estabilizar las emisiones de GEI

⁴⁶ Ulfstein, G. (2008). Treaty Bodies. En D. Bodansky, J. Brunée & H. Hey (Ed.) The Oxford Handbook of International Environmental Law (pp. 880-888). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

⁴⁷ De Urquía, J. (2005). Las Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático. ICE: Revista de Economía, N°822, pp.13-24

Primer Informe del IPCC	1990	(-)	Fue más bien cauto, aunque entre sus enunciados reconoció que las actividades humanas habían aumentado sustancialmente las concentraciones de GEI en la atmósfera, no descartó que el calentamiento global pudiera deberse en gran parte a cuestiones naturales.
Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima	1990	(-)	Se cristalizan las diferencias entre los Estados y sus posiciones.
Adopción de la Convención Marco de las Naciones Unidas	1992	No disponible	Se establece un único proceso de negociaciones internacionales para la lucha contra el Cambio Climático.

Elaboración: Propia

Fuentes: Tudela, F. (2014). Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas; y Bodansky, D. (2001) The History of the Global Climate Change Regime. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.) International Relations and Global Climate Change (pp. 23-40). Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press. De Urquía, J. (2005). Las Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático. ICE: Revista de Economía, N°822, pp.13-24.

1.3. Segunda etapa de negociaciones (1992-1997): el camino hacia Kyoto

A esperas de que se cumpla el requisito de entrada en vigor de la CMNUCC—es decir la ratificación de 50 Estados—finalmente alcanzado el 21 de marzo de 1994, el Comité Intergubernamental para la negociación de la CMNUCC se reunió en 6 ocasiones más con el propósito de preparar la primera COP y mantener negociaciones sobre aspectos procedimentales y técnicos (De Urquía, 2005). Estas negociaciones intermedias fueron bastante

útiles para impulsar la ratificación del Convenio, al punto que para autores como Bodansky (2001) la entrada en vigor se adelantó por lo menos en dos o tres años gracias a ellas.

Así, un año después de la entrada en vigor de la Convención, el 28 de marzo de 1995 se celebra en Berlín la primera COP, a la que asiste una delegación peruana compuesta por el entonces Embajador del Perú en Alemania Luis Santistevan, el Director Adjunto de Medio Ambiente del MRE Jorge Benavides de la Sotta y el Cónsul General en Berlín Antonio Doig. Entonces, la agenda tenía como tema protagónico la revisión de la idoneidad de los compromisos de reducción de emisiones detallados en los incisos a) y b) del artículo 4.2 de la CMNUCC, tal y como se preveía en el inciso d) del mismo. Tras dicho análisis, las Partes concluyeron que estos eran inadecuados, por lo que adoptaron la primera de las Decisiones de las Partes (Decisión 1/CP.1) mediante la que acordaban "(...) poner en ejecución un plan que le permita tomar medidas apropiadas para el período posterior al año 2000."⁴⁸ Esta Decisión, titulada y conocida como el Mandato de Berlín dictó la necesidad de establecer un protocolo u otro instrumento jurídico con los siguientes fines: El "(...) reforzamiento de los compromisos asumidos en virtud de los incisos a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 por los países desarrollados las demás Partes del anexo I"⁴⁹, mediante la elaboración y despliegue de nuevas medidas y el establecimiento de objetivos cuantificados de limitación y reducción de emisiones en plazos determinados. Todo ello sin introducir nuevos compromisos para los países en vías de desarrollo.

El Mandato de Berlín también dispuso los principios que debían regir las negociaciones del protocolo y delegó el esfuerzo en un grupo especial de las Partes de composición abierta, que debía procurar tener listo el protocolo en 1997 como fecha límite. A consecuencia de ello, nació *ad hoc* el Grupo

⁴⁸ Decisión 1/CP.1 (1995). Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop1/g9561658.pdf#page=4>

⁴⁹ Ibid, p.1

Especial del Mandato de Berlín (en adelante, GEMB), que mantuvo ocho sesiones de negociaciones entre 1995 y 1997; y cuyo trabajo llevó a la adopción del Protocolo de Kyoto en 1997 durante la COP-3. Finalmente, entre los principales resultados de la COP-1 en Berlín, puede destacarse también el establecimiento de la Secretaría de la CMNUCC en la ciudad alemana de Bonn y el inicio de 'actividades conjuntas' entre países interesados como nueva forma de cooperación.

En 1996, se publicó el Segundo Informe de Evaluación del IPCC que como el primero, siguió guardando cautela en sus juicios al establecer que su capacidad para cuantificar la influencia humana en el clima mundial era todavía limitada y que aún existían "incertidumbres en factores clave."⁵⁰ Sin embargo, mostró algunos elementos que dejaban entrever la influencia humana sobre el cambio climático, apuntando que la mayoría de estudios que se habían analizado mostraban como "(...) probable que la tendencia del calentamiento observado no sea totalmente de origen natural."⁵¹ El informe tuvo gran impacto sobre la siguiente Conferencia de las Partes (COP-2), que se celebró en Ginebra ese mismo año y al que asistió una delegación peruana encabezada por el Embajador José Urrutia y la señora Patricia Iturregui del entonces recientemente creado Consejo Nacional del Ambiente, institución hacia la que el MRE acababa de trasladar el rol de punto focal técnico de la CMNUCC.

Esta segunda COP dio como fruto la importante Declaración Ministerial de Ginebra, que entre otras cosas reconoció y refrendó el Segundo Informe de Evaluación del IPCC haciendo especial énfasis en la conclusión que señalaba que existían pruebas que indicaban la existencia de influencia humana discernible en el clima mundial; y manifestó también la necesidad de adoptar "(...) un protocolo jurídicamente vinculante u otro instrumento jurídico

⁵⁰ IPCC. (1996). Segunda Evaluación: Cambio Climático 1995, p.25. Recuperado de: <https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-sp.pdf>

⁵¹ Ibid, p. 24-25

(...) que se complete a tiempo para ser aprobado en el tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes.”⁵² y la voluntad de las Partes a actuar incluso en la ausencia de consenso (Bodansky, 2001).

Mientras tanto el trabajo del GEMB continuaba, las negociaciones eran arduas y las divisiones y los temas espinosos seguían siendo los mismos. La división entre los países desarrollados persistía respecto a la necesidad de reducir emisiones mediante el establecimiento de objetivos obligatorios y cuantificables, mientras la mayoría de países europeos apoyaban la idea, otros como EE.UU. y Australia no eran tan ambiciosos y preferían objetivos flexibles (De Urquía, 2005). Respecto a esta flexibilidad, hubo un debate aparte en el que países como EE.UU. abogaban por implementar mecanismos que permitieran a los países desarrollados alcanzar sus objetivos respecto a la reducción de emisiones mediante proyectos en terceros Estados o el ‘comercio de emisiones’, mientras que otros países europeos y en vías de desarrollo defendían más bien la idea de que los mecanismos de flexibilidad sean complementarios y secundarios respecto a las acciones nacionales, que debían de ser la principal herramienta de mitigación de todos los Estados (Bodansky, 2001). Finalmente, el resultado de las negociaciones alcanzó el balance entre las posiciones descritas, pudiendo decirse que el Protocolo de Kyoto terminó incluyendo objetivos vinculantes para los países desarrollados, pero también mecanismos de flexibilidad para su cumplimiento.

Así pues, en diciembre de 1997 se celebró en Kyoto la COP-3, en la que se adoptó el ansiado Protocolo con la asistencia de una delegación peruana designada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), entre cuyos miembros destacaron la entonces Viceministra de Industria Agnes Franco Temple, el señor Eduardo Pérez del Solar del MRE y la señora Patricia Iturregui y el señor Eduardo Calvo del CONAM. Delegación que priorizó cuestiones técnicas durante las negociaciones y que asistió con dos

⁵² Declaración Ministerial de Ginebra (1996). Recuperado de: <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop2/g9664239.pdf>

instrucciones básicas: no asumir compromisos e impulsar la inclusión del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MINAM, 2011).

El Protocolo de Kyoto, respondiendo al Mandato de Berlín, especificó los compromisos de los países del Anexo I de la Convención sin introducir nuevos compromisos para los países en vías de desarrollo a la sazón del principio de responsabilidad compartida pero diferenciada, consolidando así dos regímenes distintos, uno para los países desarrollados y países *en transición a una economía de mercado* (antiguas repúblicas soviéticas) y otro para los países en vías de desarrollo.

Para el primer grupo se especificó el deber de "(...) reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el periodo de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012"⁵³ mediante compromisos cuantificados en el Anexo B del Protocolo. Estos Estados, se comprometieron a reducir sus emisiones mediante dos tipos de medidas: la nacionales y las internacionales, debiendo haber sido estas últimas en teoría complementarias y secundarias de las nacionales.

Las medidas internacionales eran posibles gracias a los mecanismos de flexibilidad por los que tanto se había negociado y cuya reglamentación iba a ser ajustada constantemente en los años posteriores. Entre dichos mecanismos pueden destacarse los siguientes: el mecanismo del artículo 4, que introducía flexibilidad en el cumplimiento conjunto de un grupo de Estados como la Unión Europea; la *aplicación conjunta* del artículo 6, que permitía a dos países del Anexo I, normalmente uno desarrollado y otro en *transición a una economía de mercado* cooperar para que este último reciba transferencias tecnológicas por parte del desarrollado, a cambio de que la reducción de emisiones alcanzadas por los proyectos sea 'descontada' a sus compromisos cuantificados; el Mecanismo de Desarrollo Limpio del artículo 12, que opera entre un Estado del Anexo I y un país en vías de desarrollo que

⁵³ Protocolo de Kyoto (1997) Art.3.1

como en el caso de la *aplicación conjunta* recibe financiación o transferencia tecnológica aplicable a la reducción de emisiones, las mismas que son certificadas tras un complejo sistema de verificación en el marco del Protocolo; finalmente, el artículo 17 permitía a los Estados “(...) participar en operaciones de comercio de los derechos de emisión a los efectos de cumplir sus compromisos dimanantes del artículo 3”⁵⁴. Todos estos mecanismos de flexibilidad presentaron una serie de problemas, pues terminaron siendo usados como el principal método para reducir emisiones por varios Estados y provocaron una centralización de la cooperación en determinados países como Brasil, China e India, dejándose de lado a muchos otros sin acceso a tecnologías ambientales y cooperación (Viñuales, 2009).

De este modo, el Protocolo de Kyoto era adoptado por unanimidad en la COP-3 de 1997, a esperas de que se cumplan los requisitos establecidos por el artículo 25 para su entrada en vigor.

“El presente Protocolo entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes en la Convención, entre las que se cuenten Partes del anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990.” (Protocolo de Kyoto, 1997, Art. 25)

Con gran expectativa se esperó la ratificación de los principales emisores de GEI, siendo conscientes de la relativa ambición del documento y su sofisticación institucional, que disponía de estructuras propias para los mecanismos de flexibilidad y proponía el establecimiento de procedimientos para abordar los casos de incumplimiento. La experiencia decía que la espera no sería corta, pero pronto la práctica se encargó de que la comunidad internacional internalice todos los escenarios posibles e imagine una espera más larga.

⁵⁴ Artículo 17 del Protocolo de Kyoto.

CUADRO DE RESUMEN			
Principales eventos	Año	Posición peruana	Principales alcances
Entrada en vigor de la Convención Marco de las Naciones Unidas	1994	(-)	(-)
COP-1 (Berlín)	1995	No disponible	Mandato de Berlín, que llama a adoptar medidas para reducir las emisiones más allá de 2000 a través de objetivos más concretos.
Segundo Informe de Evaluación del IPCC	1996	(-)	Aunque sus conclusiones aún son cautas, el informe señala que: "El conjunto de las pruebas indica que existe una influencia humana discernible en el clima mundial."
COP-2 (Ginebra)	1996	El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), asiste por 1° vez estrenando su rol de punto focal, el mismo que le había sido transmitido recientemente por el MRE.	Declaración Ministerial de Ginebra, que reconoce y refrenda el Segundo Informe de Evaluación del IPCC y manifiesta la necesidad de que se adopte un instrumento jurídico vinculante en la siguiente COP.
COP-3 (Kyoto)	1997	Se priorizaron cuestiones más bien técnicas y se asistió con dos instrucciones básicas: a) no asumir compromisos e b) impulsar la inclusión del Mecanismo de Desarrollo Limpio.	Se adopta el Protocolo de Kyoto, que especificó los compromisos de los Estados Partes de la CMNUCC sin introducir nuevos compromisos para los países en vías de desarrollo a la sazón del principio de responsabilidades compartidas pero diferenciadas.

Elaboración: Propia

Fuentes: Tudela, F. (2014). Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas; y Bodansky,

D. (2001) The History of the Global Climate Change Regime. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.) International Relations and Global Climate Change (pp. 23-40). Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press. De Urquía, J. (2005). Las Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático. ICE: Revista de Economía, N°822, pp.13-24. IPCC. (1996). Segunda Evaluación: Cambio Climático 1995.

1.4. Tercera etapa de negociaciones (1997-2005): el vigor de Kyoto

En 1998 se celebró en Buenos Aires la COP-4, con el principal objetivo de empezar a reglamentar el Protocolo de Kyoto para que los Estados Parte de la CMNUCC puedan empezar a ratificarlo, por lo que se adoptó el Plan de Acción de Buenos Aires, mediante el que se buscaba básicamente reforzar la aplicación de la CMNUCC y preparar la entrada en vigor del Protocolo.

El Plan de Acción de Buenos Aires estableció los temas sobre los que se necesitaba llegar a un acuerdo hasta la celebración de la COP-6 como plazo máximo, tales como mecanismos financieros, desarrollo y transferencia de tecnologías, programas de mecanismos de flexibilidad, entre otros.⁵⁵ Para esta COP, la delegación peruana tuvo entre sus miembros al presidente del CONAM Gonzalo Galdós, el señor Eduardo Pérez del Solar del MRE, la señora Patricia Iturregui y el señor Eduardo Calvo, estos últimos también del CONAM. Delegación que llevó una posición preparada en primera instancia por el CONAM y luego consensuada en la Comisión Nacional de Cambio Climático (en adelante, CNCC).

La COP-5 celebrada en Bonn en 1999 siguió negociando la reglamentación del Protocolo de acuerdo al Plan de Acción de Buenos Aires, aunque sin llegar a grandes acuerdos. En 2000 se celebró en La Haya la primera parte de la COP-6, considerada un traspie en las negociaciones al no ser los Estados Parte capaces de alcanzar un acuerdo sobre los temas de agenda, al punto de que el Ministro de Ambiente holandés Jan Pronk, en su calidad de Presidente de la Conferencia tuvo que presentar un documento con

⁵⁵ Plan de Acción de Buenos Aires (Decisión 1/CP.4) Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop4/cp416a01s.pdf>

propuestas tratando de 'forzar' el acuerdo (Merchán, 2001)⁵⁶, pero aun así, las Partes no fueron capaces de alcanzarlo y decidieron suspender la reunión para ser retomada al año siguiente. Las sensaciones de frustración se vieron entonces alimentadas con la llegada de la administración de George W. Bush en EE.UU. y su postura de rechazo frente al Protocolo por considerarlo poco equitativo al dejar que países con emisiones importantes como China no tengan compromisos cuantificados de reducción bajo el argumento del 'derecho al desarrollo'.

El proceso parecía trastabillar y se consolidó como un reto para el multilateralismo, en tales circunstancias, la UE adoptó el rol de valedor de las negociaciones e hizo un gran esfuerzo diplomático intentando que EE.UU. reconsiderara su posición y que el proceso no descarrile. En este esfuerzo se celebró en junio de 2001 la Cumbre Transatlántica de Gotemburgo en la que EE.UU. se comprometió ante la UE a no dificultar las negociaciones que permitirían concluir el Plan de Acción de Buenos Aires y accedía a la creación de un Grupo Bilateral de Alto Nivel para la búsqueda de avances en la lucha contra el cambio climático (De Urquía, 2005).

En estas circunstancias, la segunda parte de la COP-6 se celebró en julio de 2001 en la ciudad alemana de Bonn y en ella se esperaba lograr por fin los acuerdos sobre los temas previstos por el Plan de Acción de Buenos Aires. Las negociaciones se reanudaron y el documento presentado anteriormente por Jan Pronk, ahora con ciertas modificaciones y conocido como el 'Papel Pronk' fue útil para este fin. El componente político de las negociaciones durante aquellos días fue marcado y las negociaciones informales ganaron importancia, pues los grupos de negociación y la Presidencia de la Conferencia trataban de acercar puntos de vista por todos los medios con tal de llegar a un acuerdo. Finalmente, las negociaciones se

⁵⁶ Merchán, J. (2001) Las negociaciones internacionales sobre el cambio climático: una encrucijada para la economía y la política. Revista Asturiana de Economía, N°21, pp. 101-128. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/4035346.pdf>

cerraron con los Acuerdos de Bonn para la ejecución del Plan de Acción de Buenos Aires (Decisión 5/CP.6), que permitiría iniciar el proceso de ratificación del Protocolo de Kyoto y sentir que el proceso había sido salvado.

Mientras tanto, ese mismo año, el IPCC publicaba su Tercer Informe de Evaluación, que manifestó entre sus conclusiones que “gran parte del calentamiento observado durante los últimos 50 años se ha producido probablemente por un aumento de concentraciones de gases de efecto invernadero debido a actividades humanas.”⁵⁷ Este informe, fue relevante para la siguiente Conferencia de las Partes celebrada en Marrakech (COP-7) que tuvo como principal objetivo llevar al plano legal los Acuerdos de Bonn mediante Decisiones adoptadas por la COP. En aquella ocasión, la delegación peruana estuvo encabezada por la Embajadora María Cecilia Rozas Ponce de León del MRE y la señora Patricia Iturregui del CONAM y priorizó en la negociación temas como el rol de los bosques y la tecnología dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), así como el avance de la reglamentación del Protocolo en sí mismo.

Las negociaciones durante la COP-7 resultaron en los Acuerdos de Marrakech, consistentes en nueve Decisiones que referían al financiamiento, los mecanismos de flexibilidad y el sistema de cumplimiento del Protocolo de Kyoto. Entre los elementos más destacables, se halla la distinción del financiamiento de la Convención y el Protocolo debido al requerimiento de los países no participantes en el último instrumento.

En cuanto a la Convención, se resaltó la necesidad de aumentar la financiación con el objeto de crear capacidades para su implementación, haciendo un énfasis en que los países desarrollados deberían de proporcionar fondos a través de tres vías: sus reposiciones al Fondo para el Medio Ambiente Mundial, un nuevo Fondo Especial para el Cambio Climático y los

⁵⁷ IPCC. (2001). Tercer Informe de Evaluación: Cambio Climático 2001, Resumen para Responsables de Políticas, p.35. Recuperado de: <https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/synthesis-spm/synthesis-spm-es.pdf>

tradicionales canales de cooperación bilateral y multilateral. Así mismo, se estableció la creación de un nuevo fondo para los países menos desarrollados y más vulnerables al que se llamó Fondo para los países Menos Adelantados.

En cuanto al Protocolo, se estableció un Fondo de Adaptación con el fin de desarrollar programas y proyectos en los países en desarrollo que hayan ratificado el instrumento. Asimismo, respecto a los mecanismos de flexibilidad del Protocolo, se insistió en su naturaleza suplementaria y con ánimo de limitar su uso se establecieron criterios de elegibilidad. Finalmente, se previó un Comité de Cumplimiento integrado por una rama facilitadora que prestase asistencia y asesoría para el cumplimiento y otra rama coercitiva que aplicase sanciones ante los incumplimientos, que iban desde penalizaciones para el segundo periodo de compromiso hasta la suspensión de la elegibilidad para el comercio de emisiones.

Tras los Acuerdos de Marrakech el camino para el proceso de ratificación se había allanado y solo quedaba esperar. Las siguientes COP's transcurrieron con normalidad, con modestos resultados políticos y con grandes aportes técnicos (Calvo, 2014). La COP-8 celebrada en Nueva Delhi en 2002 trajo consigo una Declaración Ministerial en la que se hizo especial énfasis en el desarrollo sostenible y en que "(...) el desarrollo económico y social y la erradicación de la pobreza son las prioridades primordiales de las Partes que son países en desarrollo"⁵⁸. Al año siguiente en la COP-9 celebrada en Milán se continuaron alimentando los aspectos técnicos, adoptándose Decisiones sobre reforestación dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio, en los que el Perú tuvo especial interés y participación durante las negociaciones.

En cuanto al contexto y la delegación peruana durante estas dos últimas COP's vale la pena decir que, en 2002 el CONAM recibe el rol de punto focal político en el marco del CMNUCC y que a fines de ese mismo año

⁵⁸ Declaración Ministerial de Delhi sobre el cambio climático y el desarrollo sostenible, 2002. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop8/cp8l06r01s.pdf>

se pone en marcha el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para Manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire (PROCLIM) en el marco de la línea de acción de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático aprobado por la Comisión Nacional de Cambio Climático⁵⁹, con lo que empiezan a fortalecerse las capacidades del CONAM⁶⁰. Los mandatos para las delegaciones durante la COP-8 y COP-9 no fueron especialmente precisos debido a que se estaba a la espera de que el Protocolo de Kyoto entrara en vigor, por lo que durante las negociaciones se priorizó la internalización y comprensión de la reglamentación del Protocolo y de los lineamientos para la elaboración de comunicaciones nacionales de los países ajenos al Anexo I.

La espera del proceso de ratificación era inquietante, los países de la Unión Europea ratificaron a esperas de que Rusia hiciera lo mismo lo más pronto posible, pues ante el rechazo del Protocolo por parte de EE.UU. la ratificación rusa era crucial para su entrada en vigor. Afortunadamente, esta se dio el 18 de noviembre de 2004, pocos días antes del comienzo de la COP-10 que se celebró nuevamente en Buenos Aires en medio de una muy buena atmósfera a sabiendas de que el Protocolo entraría en vigor al año siguiente, cuando se cumplieran los 90 días de la última ratificación mediante la que se alcanzase la 'fórmula 55-55' (55 Estados que representen el 55% de las emisiones globales).

La delegación peruana asistió a la COP-10 con una posición clara y organizada, con unas capacidades para la negociación fortalecidas gracias al proyecto PROCLIM y por primera vez acompañada por actores no estatales como representantes del sector privado y ONG's, que, si bien no participaron en las negociaciones como tal, interactuaron y aprendieron de sus pares en el foro. Entre los resultados más destacables de esta COP-10 se puede

⁵⁹ Véase URL: <http://www.perusupportgroup.org.uk/files/fckUserFiles/file/PROCLIM-5z6zs69m19z.pdf>

⁶⁰ MINAM. (2011) Recopilación de sistemas de la posición nacional respecto a la CMNUCC y las Decisiones de las Conferencias de las Partes. Lima, Perú: Libélula Consultores

señalar el establecimiento del Programa de Trabajo de Buenos Aires sobre la Adaptación y las Medidas de Respuesta (Decisión 1/CP.10)⁶¹ que llamaba a la ejecución de acciones de adaptación y a la contribución de los países del Anexo II con los fondos previstos para ello.

El 16 de febrero de 2005, tras haber transcurrido los 90 días preceptivos estipulados en su artículo 25, el Protocolo de Kyoto entraba en vigor, con lo que se abría una nueva fase de negociaciones que comenzarían en la COP-11 de ese mismo año celebrada en Montreal, en busca de concretar la acción futura que rigiese más allá del término del primer periodo del Protocolo en 2012.

CUADRO DE RESUMEN			
Principales eventos	Año	Posición peruana	Principales alcances
COP-4 (Buenos Aires)	1998	La delegación priorizó en las negociaciones transmitir la urgencia de un esfuerzo conjunto para la inmediata reglamentación del Protocolo de Kyoto.	Acuerdos de Marrakech consistentes en nueve Decisiones que referían al financiamiento, mecanismos de flexibilidad y el sistema de cumplimiento del Protocolo de Kyoto
COP-6 (La Haya-Bonn)	2000-2001	Se priorizaron como temas forestales y de agricultura, las acciones de mitigación y el rol de los bosques en el MDL.	Acuerdos de Bonn, que permitieron iniciar el proceso de ratificación del Protocolo de Kyoto.
Tercer Informe de Evaluación del IPCC	2001	(-)	Manifestó entre sus conclusiones sólidas que <i>“Gran parte del calentamiento observado durante los últimos 50 años se ha producido probablemente por un aumento de concentraciones de gases de efecto</i>

⁶¹ Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop10/cp1010a01s.pdf#page=3>

			<i>invernadero debido a actividades humanas.”</i>
COP-7 (Marrakech)	2001	Se priorizaron nuevamente temas como el rol de los bosques y la tecnología dentro del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), así como el avance de la reglamentación del Protocolo en sí mismo	Acuerdos de Marrakech, que tuvieron como objetivo llevar al plano legal los Acuerdos de Bonn mediante nueve Decisiones que referían al financiamiento, mecanismos de flexibilidad y el sistema de cumplimiento del Protocolo de Kyoto
COP-10 (Buenos Aires)	2004	La delegación peruana asistió con una posición clara y organizada, con unas capacidades para la negociación fortalecidas gracias al proyecto PROCLIM y por primera vez acompañada por actores no estatales como representantes del sector privado y ONG's, que si bien no participaron en las negociaciones como interactuaron y aprendieron de sus pares en el foro. Consiguiendo además financiamiento para el proyecto de la Segunda Comunicación Nacional.	Programa de Trabajo de Buenos Aires sobre la Adaptación y las Medidas de Respuesta, que llamaba a la ejecución de acciones de adaptación y a la contribución de los países del Anexo II con los fondos previstos para ello.
Entrada en vigor del Protocolo de Kyoto	2005	(-)	Se abría una nueva fase de negociaciones que comenzarían en la COP-11 de ese mismo año celebrada en Montreal, en

			busca de concretar la acción futura que rigiese más allá del término del primer periodo del Protocolo en 2012
--	--	--	---

Elaboración: Propia

Fuentes: Tudela, F. (2014). Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas; y Bodansky, D. (2001) The History of the Global Climate Change Regime. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.) International Relations and Global Climate Change (pp. 23-40). Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press. De Urquía, J. (2005). Las Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático. ICE: Revista de Economía, N°822, pp.13-24. IPCC. (2001). Tercer Informe de Evaluación: Cambio Climático 2001, Resumen para Responsables de Políticas, p.35. Recuperado de: <https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/synthesis-spm/synthesis-spm-es.pdf>. MINAM. (2011) Recopilación de sistemas de la posición nacional respecto a la CMNUCC y las Decisiones de las Conferencias de las Partes. Lima, Perú: Libélula Consultores

1.5. Cuarta Etapa de negociaciones (2005-2009): la decepción de Copenhague

Con el Protocolo de Kyoto en vigor, la COP-11 celebrada en Montreal en 2005 también acogió a la Primera Reunión de las Partes del Protocolo de Kyoto (CMP-1), en la que los países pendientes de ratificarlo solo participaron en calidad de observadores. En ella, comenzaron inmediatamente las negociaciones para lo que vendría más allá de 2012 tras el cumplimiento del primer periodo de compromiso del Protocolo, debido a que el artículo 3 de dicho instrumento así lo requería en su inciso 9.

“Los compromisos de las Partes incluidas en el anexo I para los periodos siguientes se establecerán en enmiendas al anexo B del presente Protocolo (...). La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo comenzará a considerar esos compromisos al menos siete años antes del término del primer periodo de compromiso (...)” (Protocolo de Kyoto, 1997, Art. 3.9)

Se establecieron entonces dos vías paralelas para las negociaciones: por un lado, se estableció el ‘Diálogo sobre la acción cooperativa a largo plazo en el marco de la CMNUCC’, que pretendía analizar la evolución de la CMNUCC haciendo énfasis en el desarrollo de las naciones y la erradicación de la pobreza; y por el otro, se estableció un Grupo de trabajo ad hoc encargado de analizar los nuevos compromisos de los países desarrollados para después de 2012. Este proceso de doble vía marcó la agenda de

reuniones posteriores como la COP-12/CMP-2 celebrada en Nairobi en 2006, cuando todavía podía notarse el pesimismo de algunos frente al Protocolo debido a la ausencia de compromisos asumidos por EE.UU. y países en desarrollo con grandes emisiones. La COP-12/CMP-2 finalizó con el Plan de Trabajo de Nairobi, cuyo objetivo principal era ayudar a las Partes a mejorar sus acciones de adaptación y evaluaciones de impactos, especialmente a los países más vulnerables y en vías de desarrollo.

Habiendo entrado en vigor el Protocolo de Kyoto, el Perú, que lo ratificó en 2002, siguió priorizando mediante sus delegaciones encabezadas por el embajador del Perú en Canadá Guillermo Russo en Montreal y el señor Manuel Bernales del CONAM en Nairobi, temas como el financiamiento, el MDL y el desarrollo de capacidades para la adaptación, además de promover el análisis del futuro del régimen internacional climático y la ejecución del Protocolo en sí mismo.

En 2007, se publicó el Cuarto Informe de Evaluación del IPCC con un mensaje de advertencia contra todo escepticismo al anunciar que

“(...) el calentamiento del sistema climático es inequívoco, como evidencian ya los aumentos observados del promedio mundial de la temperatura del aire y del océano, el deshielo generalizado de nieves y hielos, y el aumento del promedio mundial del nivel del mar” (IPCC, 2007, p. 2)⁶²

Y que “la mayor parte del aumento observado del promedio mundial de temperatura desde mediados del siglo XX se debe muy probablemente al aumento observado de las concentraciones de GEI antropógenos.”⁶³ Ese mismo año, dicho informe recibió respuesta por parte de la comunidad internacional cuando se celebró en Bali, Indonesia, la COP-13/CMP-3 con importantes resultados, pues en ella se adoptó el Plan de Acción de Bali, que significó el término formal del ‘Diálogo sobre la acción cooperativa a largo

⁶² IPCC. (2007). Cuarto Informe de Evaluación: Cambio Climático 2001, Resumen para Responsables de Políticas, p.2. Recuperado de: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf

⁶³ Ibid, p. 5

plazo en el marco de la CMNUCC' comenzado en la COP-11. En cambio, se lanzó un proceso en búsqueda de:

“(...) la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo que (...) se prolongue más allá de 2012, a fin de llegar a una conclusión acordada y de adoptar una decisión en su 15º período de sesiones” (Plan de Acción de Bali, 2007, p. 1)⁶⁴

Empresa a cargo de un órgano subsidiario creado mediante la misma Decisión y denominado ‘Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención’ (en adelante, GTE-CLP), que tenía que entregar resultados en 2009 durante la celebración de la COP-15.

Así, las negociaciones continuaron con grandes expectativas por llegar a la COP en Copenhague, pero en el camino esperaba antes la COP-14 celebrada en Poznan, evento especial para el Perú dado que asistió a ella una delegación encabezada por el ministro Antonio Brack, del entonces recientemente creado Ministerio del Ambiente. Equipo que tuvo especial interés en las negociaciones referentes a la financiación a través del Fondo de Adaptación para la ejecución de medidas a nivel nacional y la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD), cuya importancia había sido reconocida por la Decisión 2 de la COP-13 en Bali.

Así, llegó por fin en 2009 la celebración de la COP-15 en Copenhague, en la que se esperaba llegar a un Acuerdo que concluya con las dos vías que hasta entonces se habían manejado, la del Protocolo y la del GTE-CLP. Sin embargo, el ansiado Acuerdo no se alcanzó a pesar de las intensas negociaciones que se alargaron hasta el último minuto, lo que hizo evidente las tensiones y dificultades dentro de la CMNUCC. En el ínterin, cuando el bloqueo era evidente, el entonces Primer Ministro danés Lars Lokke organizó una cumbre de alto nivel paralela a las negociaciones oficiales entre los países con mayores emisiones y algunos de los más vulnerables y menos desarrollados en un intento desesperado por alcanzar un resultado (Bodansky

⁶⁴ Decisión 1/CP.13, Plan de Acción de Bali, Doc. FCCC/CP/2007/6/Add.1

& Rajamani, 2016)⁶⁵. A su término, se presentó a la COP un proyecto de Acuerdo para su adopción, pero fue rechazado y criticado respecto a su legitimidad e insuficiencia por algunos Estados Parte que no habían participado en su elaboración, con lo que, a falta del consenso requerido, la COP solo tomó nota del Acuerdo de Copenhague mediante una Decisión.

A pesar de lo señalado, vale la pena subrayar algunos aportes importantes del Acuerdo de Copenhague. En primer lugar, hubo un reconocimiento de la necesidad de mantener el inevitable aumento de la temperatura por debajo de los 2° C. En segundo lugar, su negociación significó la introducción de una nueva aproximación bajo el marco de la CMNUCC, el enfoque 'bottom-up', consistente en la asunción de compromisos de mitigación unilateralmente por parte de los Estados, en función de sus capacidades y prioridades y con un carácter ascendente al plano multilateral. Enfoque que ha ido ganando terreno desde entonces en detrimento del enfoque 'top-down', en el que existe una planificación centralizada de los métodos y objetivos a alcanzarse en el plano multilateral, que luego se 'distribuye' entre los Estados (Campins, 2015)⁶⁶. Finalmente, el Acuerdo de Copenhague estableció el año 2020 como horizonte para el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones, que serviría posteriormente como base para el establecimiento del segundo periodo de cumplimiento de Kyoto; creó nuevos mecanismos como REDD+ y el Mecanismo Tecnológico; y estableció nuevo fondo denominado Fondo Verde.

Respecto a la posición peruana en esta icónica COP hay que decir que se priorizaron temas como la búsqueda de financiación para acciones de mitigación y adaptación, el mecanismo REDD+, el futuro del Protocolo de Kyoto y el propio régimen internacional climático. Asimismo, esta posición fue

⁶⁵ Bodansky, D., Rajamani, L. (2016) The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.) International Relations and Global Climate Change, Second Edition. Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press.

⁶⁶ Campins, M. (2015). De Kyoto a París: ¿Evolución o involución de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático? Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 61/2015.

trasladada por una delegación encabezada una vez más por el entonces titular de la cartera de ambiente, el señor Antonio Brack, y compuesta por funcionarios del MINAM, MRE y MEF, ministerio este último que acababa de sumarse a la coordinación habitual entre el MRE y MINAM/CONAM.

CUADRO DE RESUMEN			
Principales eventos	Año	Posición peruana	Principales alcances
COP-11 (Montreal)	2005	La delegación priorizó en las negociaciones temas como el financiamiento, el MDL y construcción de capacidades para la adaptación, además de promover el análisis del futuro del régimen internacional climático y la ejecución del Protocolo en sí mismo.	Establecimiento de dos vías paralelas: el 'Diálogo sobre la acción cooperativa a largo plazo en el marco de la CMNUCC', para analizar la evolución de la Convención haciendo énfasis en el desarrollo de las naciones y la erradicación de la pobreza; y un Grupo de trabajo ad hoc para analizar los nuevos compromisos de los países desarrollados para después de 2012
Cuarto Informe de Evaluación del IPCC	2007	(-)	Mensaje de advertencia contra todo escepticismo al anunciar que "el calentamiento del sistema climático es inequívoco" y que "la mayor parte del aumento observado del promedio mundial de temperatura desde mediados del siglo XX se debe muy probablemente al aumento observado de las concentraciones de GEI antropógenos."

COP-13 (Bali)	2007	La delegación tuvo especial interés en las negociaciones referentes a la financiación a través del Fondo de Adaptación para la ejecución de medidas a nivel nacional y la reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques (REDD), cuya importancia había sido reconocida por la Decisión 2 de la COP-13 en Bali.	Se adoptó el Plan de Acción de Bali, que significó el término formal del 'Diálogo sobre la acción cooperativa a largo plazo en el marco de la CMNUCC' comenzado en la COP-11. En cambio, se lanzó el 'Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención', que tenía que entregar resultados en 2009 durante la celebración de la COP-15.
COP-15 (Copenhague)	2009	La delegación tuvo en su agenda como temas prioritarios la búsqueda de financiación para acciones de mitigación y adaptación, el mecanismo REDD+, el futuro del Protocolo de Kyoto y el propio régimen climático internacional.	El ansiado Acuerdo no se alcanzó a pesar de las intensas negociaciones que se alargaron hasta el último minuto, lo que hizo evidente las tensiones y dificultades dentro de la CMNUCC. La COP solo tomó nota del Acuerdo de Copenhague mediante una Decisión.

Elaboración: Propia

Fuentes: Tudela, F. (2014). Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas; De Urquía, J. (2005). Las Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático. ICE: Revista de Economía, N°822, pp.13-24. IPCC. (2001). IPCC. (2007). Cuarto Informe de Evaluación: Cambio Climático 2001, Resumen para Responsables de Políticas. Bodansky, D., Rajamani, L. (2016) The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.) International Relations and Global Climate Change, Second Edition. Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press. Campins, M. (2015). De Kyoto a París: ¿Evolución o involución de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático? Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 61/2015. MINAM. (2011) Recopilación de sistemas de la posición nacional respecto a la CMNUCC y las Decisiones de las Conferencias de las Partes. Lima, Perú: Libélula Consultores

1.6. Quinta etapa de negociaciones (2009-2015): camino a París con escala en Lima

Tras las dificultades en la COP-15/CMP-5 de Copenhague (2009), se hizo latente un consecuente pesimismo frente a la viabilidad del régimen internacional climático. Sin embargo, varios Estados consideraron el Acuerdo

de Copenhague como un documento de compromiso y se decidió establecer un periodo de 'inscripción abierta', llegando a ser en 2010, 128 Estados Partes de la CMNUCC los que se sumaron al Acuerdo y presentaron con ello sus compromisos unilaterales de reducción de emisiones.

En estas circunstancias, se celebró en Cancún la COP-16/CMP-6, evento en el que se esperaba recuperar la confianza y sobreponerse al golpe que había supuesto Copenhague para el multilateralismo. Las negociaciones resultaron en los Acuerdos de Cancún, que terminaron incorporando la mayoría de los compromisos del Acuerdo de Copenhague a la CMNUCC a través de Decisiones⁶⁷. Además, se oficializaron los mecanismos que ya había recogido el Acuerdo de Copenhague, como REDD+, el Fondo Verde y el Mecanismo Tecnológico para la promoción de las tecnologías bajas en carbono.

En esta ocasión, la posición nacional peruana se elaboró mediante la coordinación entre el MRE, MINAM y MEF. El Perú asumió el encuentro como una oportunidad para el restablecimiento de confianza con el proceso; y su delegación, encabezada nuevamente por el Ministro del Ambiente Antonio Brack, transmitió su interés por los nuevos mecanismos como REDD+ y el Fondo Verde, además de su preocupación por la ampliación del plazo de compromisos del Protocolo de Kyoto y el futuro del régimen internacional climático.

Al año siguiente, 2011, se celebró en Durban, Sudáfrica, la COP-17/CMP-7, en la que las negociaciones dieron como fruto a la Plataforma de Acción de Durban, que significó el establecimiento del proceso que terminaría en 2015 con el Acuerdo de París. Se creó entonces el 'Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada' que estaría encargado de "(...) elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que

⁶⁷ Decisión 1/CP.16, Acuerdos de Cancún, Doc. FCCC/CP/2010/7/Add.1 y Decisión 1/CMP.6, Acuerdos de Cancún, Doc. FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1

sea aplicable a todas las Partes (...).⁶⁸ Teniendo como plazo “(...) 2015, para que ese protocolo, otro instrumento jurídico o conclusión acordada con fuerza legal sea aprobado por la Conferencia de las Partes en su 21º período de sesiones y entre en vigor y se aplique a partir de 2020”⁶⁹.

Asimismo, tras años de negociaciones que comenzaron en 2005, se llegó a extender el segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kyoto.

“(...) comenzará el 1º de enero de 2013 y concluirá el 31 de diciembre de 2017 o el 31 de diciembre de 2020, según decida el Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto en su 17º período de sesiones” (Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto en su 16º período de sesiones, 2011, p. 1)⁷⁰

Algunos países como Australia, Nueva Zelanda y los de la Unión Europea condicionaron su participación en el proyecto a cambio del compromiso de alcanzar un acuerdo vinculante para todos en 2015, mientras que otros como Japón, Canadá y Rusia prefirieron no participar de este segundo Periodo.

Así, en 2012 se celebró la COP-18/CMP-8 en Doha, Qatar, donde se formalizó el acuerdo de ampliar el Protocolo de Kyoto a un segundo periodo de cumplimiento (2013-2020), a través de lo que se llamó la Enmienda de Doha. Dicha enmienda al Protocolo aún no ha entrado en vigor de acuerdo a lo establecido en los artículos 20 y 21 del Protocolo, que requieren 144 ratificaciones (en septiembre de 2016, solo 69 Estados ratificaron incluyendo el Perú)⁷¹, pero se dispuso en la propia enmienda que “(...) las Partes pueden aplicar provisionalmente la enmienda en espera de su entrada en vigor de conformidad con los artículos 20 y 21 del Protocolo de Kyoto (...).”⁷². Durante

⁶⁸ Decisión 1/CP.17, Establecimiento de un Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada, Doc. FCCC/CP/2011/9/Add.1

⁶⁹ Ibid, p.2

⁷⁰ Decisión 1/CMP.7, Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kyoto en su 16º período de sesiones, Doc. FCCC/KP/CMP/2011/10/Add.1

⁷¹ Véase URL: http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php

⁷² Decisión 1/CMP.8, Enmienda al Protocolo de Kyoto de conformidad con su artículo 3, párrafo 9 (Enmienda de Doha), Doc. FCCC/KP/CMP/2012/13/Add.1

la COP-18/CMP-8 se reafirmaron además los objetivos de la Plataforma de Durban al enfatizarse la necesidad de alcanzar un proyecto de texto en la COP-20 en Lima que finalmente se negocie en la COP-21 en París.

“(…) un proyecto de texto de negociación a más tardar durante el período de sesiones que celebrará conjuntamente con el 20º período de sesiones de la Conferencia de las Partes, que tendrá lugar del miércoles 3 de diciembre al domingo 14 de diciembre de 2014, con vistas a presentar un texto de negociación antes de mayo de 2015.” (CMNUCC, 2012, p. 2)⁷³

Un año después, en 2013, tras las negociaciones en la COP-19/CMP-9 en Varsovia, se comenzó a preparar el terreno para el acuerdo vinculante que se esperaba alcanzar en 2015. Por lo que se instó a las partes a avanzar en la elaboración de sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (iNDC, por sus siglas en inglés)

“(…) iniciar o intensificar los preparativos internos en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional, sin perjuicio de su naturaleza jurídica, que tengan previsto realizar en el contexto de la aprobación de un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes” (CMNUCC, 2013, p. 2)⁷⁴

De este modo, se consolidaba el enfoque ‘bottom-up’ en el marco de la CMNUCC al establecer que sean los propios Estados los encargados de fijar sus ‘contribuciones’; término que no estuvo exento de negociación puesto que la Plataforma de Durban en sus inicios hacía referencia a ‘compromisos’. Además, las Partes acordaron el establecimiento de un valioso mecanismo de protección a los países más vulnerable frente a las pérdidas y daños ocasionados por fenómenos meteorológicos denominado ‘Mecanismo internacional de Varsovia para las pérdidas y los daños relacionados con las repercusiones del cambio climático’

El siguiente año, 2014, fue especialmente activo gracias al desarrollo de acontecimientos con gran impacto en el régimen internacional climático. En primer lugar, se publicó el Quinto Informe de Evaluación del IPCC, que

⁷³ Decisión 2/CP.18, Promoción de la Plataforma de Durban, Doc. FCCC/CP/2012/8/Add.1

⁷⁴ Decisión 1/CP.19, Intensificación de los trabajos relativos a la Plataforma de Durban, Doc. FCCC/CP/2013/10/Add.1

trajo consigo un mensaje contundente y claro respecto a la influencia humana en el calentamiento global.

“Es sumamente probable que más de la mitad del aumento observado en la temperatura media global en superficie en el período de 1951 a 2010 haya sido causado por la combinación del incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero antropógenos y de otros forzamientos antropógenos” (IPCC, 2014, p.6)⁷⁵

Un mensaje que alertó de los daños irreversibles del cambio climático y de la urgente necesidad de emprender un esfuerzo común para mitigar los GEI. Dicho informe, como sus antecesores, tuvo un impacto sobre el desarrollo de la COP que le sucedió, en este caso celebrada en Lima.

En segundo lugar, se celebró en Nueva York y a instancias del Secretario General de Naciones Unidas, la Cumbre del Clima, que reunió tanto a actores estatales como privados con el objetivo de reforzar los lazos propios del esfuerzo común que supone la lucha contra el cambio climático, siendo sin duda un evento importante en el que se iban dibujando las ambiciones respecto a lo que se quería alcanzar en 2015.

Finalmente, se dio también en 2014 una reunión y una declaración bilateral sobre el cambio climático entre EE.UU. y China, en el que este último anunciaba el incremento del uso de energías renovables en aproximadamente un 20% hasta 2030, que a su vez sería el año en el que alcanzaría el pico de emisiones de GEI y cuando empezaría su reducción; mientras tanto, EE.UU. anunciaba la reducción de sus emisiones entre un 26% y un 28% antes de 2025 respecto de sus emisiones en 2005.⁷⁶

En estas circunstancias, el proceso de la Plataforma de Durban continuaba en su camino hacia París y antes de llegar, tenía que hacer una parada en Lima, dónde se celebró en 2014 la COP-20/CMP-10. Una sede que ya había sido postulada por el Perú para la COP-16 de 2010 que finalmente

⁷⁵ IPCC. (2014). Cambio Climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad.

⁷⁶ Véase URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/11/us-china-joint-announcement-climate-change>

se celebró en México, y que ahora había sido elegida por endoso del GRULAC tras la declinación de la candidatura venezolana.

Al asumir el Perú la presidencia de la COP su objetivo principal en el plano global era procurar el éxito de la cita, que consistía básicamente en la preparación del futuro Acuerdo de París. Además, se esperaba alcanzar acuerdos en temas tan importantes como el despegue del Fondo Verde a través de su primera capitalización, el impulso de los Planes Nacionales de Adaptación, la implementación del mecanismo REDD+ y la instalación del mecanismo internacional sobre pérdidas y daños. Junto a estos objetivos globales, el Perú buscó también posicionar algunos temas de interés y desafíos regionales y nacionales, a fin de hacer notorias las necesidades y las oportunidades para la cooperación.

Para alcanzar sus objetivos, el Perú desplegó su estrategia en cuatro planos distintos (Acurio, 2014)⁷⁷:

Un plano regional, en el que se posicionó al Perú como Presidencia de la COP en la región, para lo que se buscó posiciones comunes en reuniones bajo auspicio de la CEPAL y se fortalecieron los trabajos dentro de la Asociación de Estados Independientes de América Latina (AILAC), grupo de negociación en el marco de la CMNUCC del que el Perú forma parte.

Un plano bilateral, en el que el Servicio Diplomático de la República fue especialmente importante, puesto que funcionarios como los Embajadores del SDR Jorge Voto-Bernales Gatica –designado Representante Especial del Perú para el Cambio Climático– y Antonio García Revilla junto al Ministro del SDR Rómulo Acurio Traverso realizaron visitas a los Estados con mayor capacidad de negociación en un afán de transmitir confianza e ir preparando el terreno para las negociaciones en el propia COP-20.

⁷⁷ Acurio, R. (2015). Las Negociaciones Climáticas de Lima a París. Revista Agenda Internacional, N°33, 2015, pp. 81-110

Un plano multilateral, en el que se buscó fortalecer lo hecho hasta entonces por el Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Plataforma de Durban; y finalmente un plano no estatal, en el que se fomentó la participación del sector privado y la sociedad civil, un esfuerzo que tuvo resultados como la creación dentro de la Secretaría de la CMNUCC del Portal NAZCA, que muestra las acciones emprendidas por el sector privado en la lucha contra el cambio climático.

Tras las negociaciones en Lima se obtuvieron algunos resultados importantes que vale la pena mencionar, como la primera capitalización del Fondo Verde y otra capitalización del Fondo de Adaptación; el lanzamiento de la Agenda de Acción Lima-París, que significó el trabajo conjunto del Perú, Francia y la Secretaría de la CMNUCC para alentar la acción climática durante el periodo anterior a 2020; la adopción del primer programa del Mecanismo Internacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños; la emisión de dos declaraciones importantes para el plano regional, la ‘Declaración del CELAC sobre Cambio Climático’ y la ‘Declaración de la Alianza del Pacífico sobre cambio climático’; y finalmente, se adoptó el ‘Llamado de Lima para la Acción Climática’, que aún dejaba ciertos temas abiertos para la negociación, como el contenido de las INDC, en las que se esperaba que fueran incluidas no solo acciones de mitigación sino también de adaptación por parte de los Estados, por lo que la COP invitó entonces “(...) a todas las Partes a que consideren la posibilidad de comunicar sus iniciativas en materia de planificación de la adaptación, o la posibilidad de incluir un componente de adaptación en sus contribuciones previstas determinadas a nivel nacional”⁷⁸.

Así, al término de la COP-20 celebrada en Lima las Partes dejaban pendiente la negociación de por lo menos tres cambios estructurales del régimen internacional climático, el primero, referente a su propia arquitectura

⁷⁸ Decisión 1/CP.20, Llamado de Lima para la Acción Climática, Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1

y la decisión de privilegiar o no el enfoque 'bottom-up' sobre el 'top-down'; el segundo, respecto a la diferenciación entre países desarrollo y países en vías de desarrollo, ya que los países desarrollados preferían superar la diferenciación hecha en Kyoto y alcanzar un acuerdo con compromisos exigibles y medibles para todos; y finalmente, el carácter legal del compromiso a alcanzar en París, que la mayoría de Estados esperaba fuese legalmente vinculante para todos.

Al siguiente año, en febrero de 2015, el proceso de Durban, mediante el trabajo del ADP alcanzó un borrador del texto⁷⁹ a negociarse en noviembre, cuando se celebraría al fin la esperada COP-21/CMP-11 en París, donde se pretendía definir el futuro del régimen internacional climático. Un esfuerzo diplomático multilateral en el que el Perú tuvo una especial y destacada participación gracias a la Agenda de Acción Lima-París que culminó en la adopción del Acuerdo de París por parte de la COP, que, aunque siendo aún un instrumento a implementar, trajo consigo importantes respuestas a las cuestiones respecto al régimen internacional climático que se mencionaron anteriormente.

Respecto al carácter legal del acuerdo hubo una ardua negociación, pues algunos países desarrollados como EE.UU. solo aceptarían un acuerdo vinculante si el compromiso imponía obligaciones a todas las partes, el resultado fue sin duda un escenario interesante puesto que hay que diferenciar el carácter legal del Acuerdo de París como tal del de otros elementos como las NDC. Si bien el Acuerdo es un tratado para el Derecho Internacional y por tanto legalmente vinculante para sus partes, la Contribuciones Nacionalmente Determinadas no lo son en cuanto el artículo 4.2 establece que la partes solo "(...) procurarán adoptar medidas de mitigación internas con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones"⁸⁰.

⁷⁹ Negotiation Text, Doc. FCCC/ADP/2015/1

⁸⁰ Decisión 1/CP.21, Aprobación del Acuerdo de París, Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1

El segundo de los temas pendientes era el futuro de la diferenciación entre los Estados que hasta entonces había imperado en el marco de la CMNUCC, respetuoso del principio de la responsabilidad común pero diferenciada de acuerdo a las capacidades respectivas consagrado desde los inicios del régimen internacional climático. Los países desarrollados tenían un argumento en contra de la intangibilidad de la división de obligaciones entre ellos y los países en vías de desarrollo, la realidad económica y la capacidad material de los Estados había cambiado mucho desde 1992. De hecho, ello había hecho que la propia Plataforma de Durban no se refiera expresamente al principio ya mencionado y que los acuerdos de Copenhague y Cancún llamasen al compromiso de todos los Estados, incluidos los que se encuentran en vías de desarrollo.

El Acuerdo de París operacionalizó el principio dándole cierta flexibilidad, agregando el siguiente enunciado al principio de responsabilidad común pero diferenciada: ‘a la luz de las diferentes circunstancias nacionales’ en varios de sus artículos⁸¹. De este modo, aunque el Acuerdo no mencione una diferenciación al estilo del Protocolo de Kyoto, las NDC suponen en sí mismas una herramienta para la ‘auto-diferenciación’ (Bodansky. 2016)⁸² y algunas disposiciones respecto a mecanismos de desarrollo de capacidades, transparencia y transferencia tecnológica y económica hacen referencia a una flexibilidad para los Estados que lo necesiten. Por lo tanto, aunque la diferenciación entre los Estados de acuerdo al nivel de desarrollo permanece, su operacionalización en un nuevo principio de ‘responsabilidad compartida pero diferenciada y capacidades respectivas a la luz de las circunstancias nacionales’ ha permitido incorporar la responsabilidad de actores relevantes como China, India y Brasil al régimen internacional climático.

⁸¹ Artículos 2.2, 4.3 y 4.19 del Acuerdo de París.

⁸² Bodansky, D. (2016). The Paris Climate Change Agreement: A New Hope? *American Journal of International Law*, Vol. 110, 2016, pp. 288-320.

Finalmente, la última de las cuestiones estructurales que esperaban resolverse en París era saber cuál de los enfoques se impondría en la CMNUCC, el ‘top-down’ del Protocolo de Kyoto o el ‘bottom-up’ del Acuerdo de Copenhague. Tal y como se venía planteando por la Plataforma de Durban la COP optó por un sistema híbrido que brinde flexibilidad a la arquitectura del régimen internacional climático. Si bien las NDC siguen el enfoque ‘bottom-up’ de sus antecesoras INDC, el Acuerdo de París introduce reglas de transparencia y actualización aplicables a dichas contribuciones que permiten promover su ambición a largo plazo, en sus artículos 13 y 14 respectivamente.

Por todo lo dicho, el Acuerdo de París es sin duda un hito histórico de la diplomacia multilateral, la consolidación del régimen internacional climático y el compromiso de casi todos los Estados Parte de la CMNUCC en la lucha contra el cambio climático. Pero al mismo tiempo, representa el mayor de los desafíos al respecto de cara al futuro, puesto que su proceso de implementación no será para nada sencillo y demandará que los Estados prioricen este proceso en el marco del despliegue de su política exterior.

CUADRO DE RESUMEN			
Principales eventos	Año	Posición peruana	Principales alcances
COP-16 (Cancún)	2010	Promover el restablecimiento de confianza en el proceso. Interés en los nuevos mecanismos como REDD+ y el Fondo Verde, además de su preocupación por la ampliación del plazo de compromisos del Protocolo de Kyoto y el futuro del régimen internacional climático.	Acuerdos de Cancún, que terminaron incorporando la mayoría de los compromisos del Acuerdo de Copenhague a la CMNUCC a través de Decisiones. Además, se oficializaron los mecanismos que ya había recogido el Acuerdo de Copenhague, como REDD+, el Fondo Verde y el Mecanismo Tecnológico para promover las tecnologías bajas en carbono.

COP-17 (Durban)	2011	<p>Impulso de un proceso en busca de un tratado vinculante bajo la estructura de la CMNUCC, sin que el debate sobre el carácter legal impida el avance en otras materias.</p> <p>Desarrollo del Fondo Verde, las acciones de MRV (monitoreo, reporte y verificación) y REDD+.</p> <p>Cierre de las discusiones sobre el futuro del Protocolo de Kyoto.</p>	<p>Plataforma de Acción de Durban, se creó el 'Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada' que estaría encargado de "(...) elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes teniendo como plazo 2015".</p>
COP-18 (Doha)	2012	<p>El Perú no ratificó la Enmienda de Doha hasta el 24 de septiembre de 2014.</p>	<p>Se formalizó el acuerdo de ampliar el Protocolo de Kyoto a un segundo periodo de cumplimiento (2013-2020), a través de lo que se llamó la Enmienda de Doha.</p>
Quinto Informe de Evaluación del IPCC	2014	(-)	<p>Mensaje contundente y claro respecto a la influencia humana en el calentamiento global: "sumamente probable que más de la mitad del aumento observado en la temperatura media global haya sido causado por la combinación del incremento de las concentraciones de gases de efecto invernadero antropógenas"</p>

Declaración bilateral sobre el cambio climático entre EE.UU. y China	2014	(-)	China anunciaba que 2030 sería el año en el que alcanzaría el pico de emisiones de GEI y cuando empezaría la reducción; mientras tanto, EE.UU. anunciaba la reducción de sus emisiones entre un 26% y un 28% antes de 2025 y respecto de sus emisiones en 2005.
COP-20 (Lima)	2014	<p>El objetivo principal en el plano global era procurar el éxito de la cita, que consistía básicamente en la preparación del futuro Acuerdo de París.</p> <p>Lograr la capitalización del Fondo Verde, impulsar los Planes Nacionales de Adaptación, implementar el mecanismo REDD+ e instalar el mecanismo internacional sobre pérdidas y daños.</p> <p>Posicionar algunos temas de interés y desafíos regionales y nacionales.</p>	'Llamado de Lima para la Acción Climática', Decide que el Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada intensificará su labor, con miras a presentar antes de mayo de 2015 un texto de negociación de un protocolo u otro instrumento jurídico.
COP-21 (París)	2015	Fomento de la ambición global respecto de los objetivos de mitigación. Fomento de la inclusión de medios de implementación en los INDC de los mayores emisores. Hacer respetar los principios	Acuerdo de París, que tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

		de equidad en el nuevo Acuerdo y fomentar los Planes Nacionales de Adaptación.	
--	--	--	--

Elaboración: Propia

Fuentes: Tudela, F. (2014). Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas; Bodansky, D., Rajamani, L. (2016) The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.) International Relations and Global Climate Change, Second Edition. Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press. Campins, M. (2015). De Kyoto a París: ¿Evolución o involución de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático? Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 61/2015. Acurio, R. (2015). Las Negociaciones Climáticas de Lima a París. Revista Agenda Internacional, N°33, 2015, pp. 81-110; IPCC. (2014). Cambio Climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad; Bodansky, D. (2016). The Paris Climate Change Agreement: A New Hope? American Journal of International Law, Vol. 110, 2016, pp. 288-320. MINAM. (2011) Recopilación de sistemas de la posición nacional respecto a la CMNUCC y las Decisiones de las Conferencias de las Partes. Lima, Perú: Libélula Consultores

Así, tras una detenida reconstrucción de las negociaciones bajo el marco de la CMNUCC, núcleo del régimen internacional climático, puede decirse que la posición peruana evolucionó con el propio régimen, como probablemente pasó con la posición de la mayoría de Estados. Es decir, el cambio climático fue una preocupación de la sociedad civil –comunidad científica, específicamente–antes de pasar a serlo también del Estado, de hecho, fue la Academia Nacional de Ciencias del Perú la que participó en 1958 en el Año Geofísico Internacional, organizado por el entonces Consejo Internacional de Uniones Científicas (hoy, Consejo Internacional para las Ciencias) y no fue hasta las negociaciones para la adopción de la CMNUCC cuando el Estado peruano comenzó a tener el rol relevante en la materia.

Desde entonces, el Perú ha tenido en su agenda de negociación factores clave como la mitigación, la adaptación y sus medios de implementación, sin embargo, dado que sus condiciones naturales conllevan una situación de especial vulnerabilidad, el Perú ha otorgado mayor relevancia a la adaptación. Un tema que no ganó importancia en el marco de la CMNUCC hasta por lo menos 1998, a instancia de los países en vías de desarrollo durante las negociaciones para la implementación del Protocolo de Kyoto; y que no se consolidó hasta el Plan de Bali de 2007, que integró la mitigación y

adaptación con sus correspondientes medios de implementación (Durand, 2014)⁸³.

En resumen, puede decirse que la posición peruana ha evolucionado hasta ser hoy la de un país megadiverso y en vías de desarrollo, que ha promovido y respetado siempre los acuerdos alcanzados en el marco de la CMNUCC, esperando legítimamente ser partícipe de los mecanismos de cooperación en función de los importantes desafíos que aún conserva como Estado frente a la pobreza, la seguridad, la desigualdad y demás obstáculos plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y al amparo del principio de responsabilidad común pero diferenciada y capacidades respectivas a la luz de las circunstancias nacionales.

2. ANÁLISIS ELEMENTAL DE LA DIPLOMACIA CLIMÁTICA PERUANA

El Acuerdo de París representa sin duda el hito más importante en la historia del régimen internacional climático y también su mayor desafío, pues su implementación no será una tarea sencilla. Por ello, la diplomacia climática mantendrá su vigencia en el futuro y los Estados han de perfeccionar su despliegue a fin de dotar de efectividad al régimen internacional climático alcanzado.

Este último apartado analiza el contexto peruano a fin de observar la situación de los elementos que a juicio de autores como Mabey, Gallagher y Born (2013) los Estados deberían de mejorar a fin de desplegar una diplomacia climática efectiva. Este análisis, pretende hallar aspectos y procesos que pueden mejorarse a fin de incrementar el impacto de la diplomacia climática peruana.

⁸³ Durand, E. (2014). Rumbo a la COP-20: prioridades y retos para el Perú. La perspectiva del MINAM. En. S. Namihás (Ed.) La Conferencia sobre Cambio Climático (COP 20): Las perspectivas y los temas críticos para el Perú (165-181). Lima, Perú: IDEI-PUCP

2.1. Autopercepción

La autopercepción ideal en este caso, es entendida como la existencia de una posición nacional clara frente al cambio climático, alcanzada a través del análisis de sus impactos en el desarrollo nacional, fruto de un debate con la participación de todos los sectores en el marco de la definición de los intereses nacionales y asegurada por una coordinación fluida entre los sectores correspondientes del aparato estatal.

El Perú tiene efectivamente una posición nacional que se refleja en un marco institucional que ha evolucionado junto a ella. Este marco institucional nace en 1993 cuando el Perú ratifica la CMNUCC y crea la Comisión Nacional sobre Cambio Climático (CNCC). Desde entonces, este marco ha evolucionado hasta un esquema que se compone de acuerdos políticos, instrumentos de planificación e instrumentos de orientación y promoción.

Entre los acuerdos políticos pueden contarse dos elementos: el Acuerdo Nacional, que entre sus 34 políticas tiene 5 en las que el cambio climático tiene un impacto directo, estos son: la reducción de la pobreza (política 10), la promoción de la seguridad alimentaria (política 15), el desarrollo sostenible y la gestión ambiental (política 19), la gestión del riesgo de desastres (política 32) y los recursos hídricos (política 33) (MINAM, 2016)⁸⁴. Por otro lado, se encuentra el ‘Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado: Perú al 2021’, que también repasa en la importancia de las cuestiones ambientales para el desarrollo nacional y le asigna por ello el Eje Estratégico N° 6, denominado ‘Ambiente, diversidad biológica y gestión del riesgo de desastres’, que a su vez tiene como objetivo específico número cuatro “Disminuir la vulnerabilidad ante el cambio climático y promover una economía baja en carbono, impulsando la conservación de bosques”⁸⁵.

⁸⁴ MINAM, (2016). Tercera Comunicación Nacional. Lima, Perú: Ministerio del Ambiente

⁸⁵ CEPLAN. (2016). Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado, Perú hacia el 2021.

En cuanto a los instrumentos de planificación, existen también dos elementos a analizar: Por un lado, la Política Nacional del Ambiente aprobada en 2009 por el MINAM con el objetivo de “(...) mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país (...)”⁸⁶. Documento que resalta en su Eje N°1 la importancia de la mitigación y la adaptación al cambio climático incluyendo un lineamiento que busca “(...) incentivar la aplicación de medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático con un enfoque preventivo, considerando las particularidades de las diversas regiones del país”⁸⁷. De otro lado, se encuentra el Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021 (PLANAA), basado en la Política Nacional del Ambiente, pero de la que se diferencia por plantear metas específicas al 2021, entre las que incluye una dedicada a los bosques y al cambio climático bajo un monitoreo de cumplimiento.

Finalmente, entre los instrumentos de orientación y promoción se cuenta con un elemento de naturaleza nacional y otros de naturaleza sub-nacional. El primero de ellos es la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC), actualizada en 2015 y en la que se refleja

“(...) el compromiso del Estado peruano de actuar frente al cambio climático de manera integrada, transversal y multisectorial, cumpliendo con los compromisos internacionales asumidos por el Perú ante la CMNUCC, y teniendo en cuenta de manera especial los esfuerzos de previsión y acción para adaptar los sistemas productivos, los servicios sociales y la población, ante los efectos del CC. (...)” (MINAM, 2015a, p.9)⁸⁸

De otro lado, en el plano sub-nacional, existen Estrategias Regionales de Cambio Climático (ERCC), elaboradas por Grupos Técnicos Regionales sobre Cambio Climático con asistencia técnica del MINAM en cumplimiento de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2003), tras un diálogo y consenso con los principales actores dentro de cada región. En la actualidad,

⁸⁶ MINAM, (2010). Plan Nacional del Ambiente. Lima, Perú: Ministerio del Ambiente, p.10

⁸⁷ Ibid, p.23

⁸⁸ MINAM, (2015). Estrategia Nacional ante el Cambio Climático. Lima, Perú: Ministerio del Ambiente

las estrategias ya elaboradas o en desarrollo son 18⁸⁹, mientras otras 4 aún están en proceso de formulación⁹⁰ (MINAM, 2016).

Según lo analizado hasta este punto puede decirse entonces que el Perú tiene efectivamente una posición nacional reflejada en un marco institucional, pero el ideal de posición nacional clara propuesta por Mabey, Gallagher y Born (2013) requiere además de otros elementos como: el análisis de los impactos del fenómeno basado en el conocimiento científico, la inserción eficaz del cambio climático tanto en los procesos nacionales y sub-nacionales de toma de decisión como en las políticas de desarrollo; además de una efectiva coordinación intersectorial.

En primer lugar, respecto al análisis de los impactos del fenómeno en el desarrollo nacional, es necesario subrayar que el MINAM (2016) considera que la información cuantitativa sobre los beneficios de la mitigación en el Perú es todavía insuficiente “(...) lo que impide que la gestión de emisiones sea percibida positivamente en términos de ahorro y eficiencia; la percepción actual tiende a considerarla negativamente como generadora de costos adicionales.”⁹¹. Además, los resultados de las investigaciones científicas que se tienen a disposición son deficitariamente difundidos, lo que impide que sean aplicados en los procesos de toma de decisión. Por ello, queda pendiente acercar la información y el análisis científico que hay a disposición sobre el cambio climático a los procesos nacionales y sub-nacionales de toma de decisión; y, además, fomentar la investigación científica aplicable no solamente a la lucha contra el cambio climático sino también al resto de cuestiones ambientales.

En segundo lugar, respecto a la presencia del tema en los espacios de diálogo y los debates en los que se establecen los intereses nacionales, es

⁸⁹ Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Junín, Ica, Lambayeque, Lima Metropolitana, Lima Región, Loreto, La Libertad, Piura, Puno, Pasco, Tacna y Ucayali.

⁹⁰ Ancash, Madre de Dios, San Martín y Tumbes.

⁹¹ MINAM, (2016). Tercera Comunicación Nacional. Lima, Perú: Ministerio del Ambiente, p. 255

pertinente referirnos a la publicación de un documento de balance por parte del MINAM en el año 2012, llamado ‘Institucionalidad del cambio climático a distintos niveles de gobierno: roles de actores, capacidades y movilización de inversión pública’, que advertía de la desarticulación de acciones contra el cambio climático debido a la sectorialización del Estado, ante lo que recomendó fortalecer los espacios de diálogo sobre el tema y mejorar la articulación entre los sectores del Estado y el de este último con la sociedad civil.

Desde entonces se han hecho avances importantes, creando y fortaleciendo espacios de diálogo como la Comisión Nacional sobre Cambio Climático (CNCC), el Proceso de diálogo en el Marco del Proyecto de Planificación ante el Cambio Climático (2012-2014), la Comisión Multisectorial de la Contribución Nacional, la Comisión Multisectorial de Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC) y el proyecto InterCLIMA. Sin embargo, estos avances se han dado especialmente en el plano nacional y aún existen dificultades para insertar el tema en los procesos de toma de decisiones en los niveles sub-nacionales, dificultades que fueron expuestas como nudos críticos por el ‘Informe de Balance de la Gestión Regional frente al Cambio Climático en el país’ (MINAM, 2014), entre los que destacan otra vez la falta de información e investigación sobre el tema.

“La insuficiente información climática, las dificultades para acceder a la que ya existe, las competencias poco generalizadas para realizar estudios sobre tendencias y escenarios climáticos e hidrológicos a diferente escala y temporalidad para la evaluación de impactos y vulnerabilidades asociadas al Cambio Climático en distintos ámbitos; y el débil involucramiento de las entidades técnicas y académicas, constituyen un nudo crítico vigente en la mayoría de regiones.” (MINAM, 2014, p.137)⁹²

Se observa así una deficiencia en la capacidad de los cuadros técnico-profesionales de las regiones para la gestión del cambio climático, por lo que se requiere “(...) fortalecer las capacidades para el uso y aplicación de herramientas metodológicas y técnicas que permitan mejorar la planificación,

⁹² MINAM, (2014). Informe de Balance de la Gestión Regional frente al Cambio Climático en el país. Lima, Perú: Ministerio del Ambiente

la inversión pública, y el monitoreo asociado a dicha gestión (...)”⁹³. Situación a la que se suman las dificultades para sensibilizar a la sociedad civil frente a los impactos del cambio climático, cuestión prioritaria para el emprendimiento de políticas que busquen mitigar sus efectos.

“Los resultados de las consultas regionales dan cuenta que en la mayoría de regiones no existen demandas de acciones desde la sociedad civil frente al Cambio Climático. También que en diferentes actividades del proceso de elaboración de las ERCC y de la gestión del Cambio Climático en general, el desinterés y la falta de compromiso de los diversos actores es una dificultad reiterativa.” (MINAM, 2014, p.140)⁹⁴

Así pues, la evidencia demuestra que si bien ha habido avances en la inserción del cambio climático en los procesos de toma de decisiones a nivel nacional mediante la creación y el fortalecimiento de espacios para el diálogo intersectorial y el del propio Estado con la sociedad civil, existen también dificultades para hacerlo a un nivel sub-nacional, que van desde la insuficiente sensibilización de la sociedad civil ante el cambio climático hasta la falta de acceso a la información y el conocimiento, afectándose así la capacidad sub-nacional para planificar la gestión del fenómeno.

Por otro lado, es menester referirse también a la inserción del cambio climático en las políticas de desarrollo nacional y subrayar que la CMNUCC propone el uso de dos herramientas para dicho fin, el Plan Nacional de Adaptación (NAP, por sus siglas en inglés) y las Medidas de Mitigación Apropriadas (NAMA, por sus siglas en inglés). En este sentido, el Estado peruano ha comenzado a introducir el cambio climático como una variable importante en la planificación de los diferentes sectores, aprovechando el tránsito de la administración pública peruana hacia el enfoque del presupuesto por resultados para introducir programas presupuestales vinculados al cambio climático o la variable ‘gestión de riesgo en un contexto de cambio climático’ en los proyectos de inversión pública.

⁹³ Ibid, p. 139

⁹⁴ Ibid, p. 140

Finalmente, respecto a la recomendada coordinación intersectorial, hay que señalar su importancia para el fortalecimiento institucional, que asegura a su vez, una posición nacional coherente y sostenible en el tiempo. Necesaria además para el cumplimiento tanto de la ENCC como de la Contribución Nacional entregada en el marco de la CMNUCC. Por ello, para fortalecer la coordinación sectorial, el MINAM (2016) ha propuesto algunas medidas entre las que destacan las siguientes: la aprobación de una Ley Marco de Cambio Climático que incorpore los objetivos de la NDC y la ENCC en todos los niveles de gobierno; seguir creando y fortaleciendo los espacios de diálogo como la CNCC a fin de generar una agenda común entre los sectores estatales, los gobiernos sub-nacionales y la sociedad civil; preparar y difundir guías para la capacitación de los funcionarios designados por los sectores; y finalmente, revisar y mejorar la definición de roles de los sectores estatales con miras a su desempeño en la implementación de la Contribución Nacional del Perú.

Una coordinación intersectorial fluida y eficaz para la gestión del cambio climático es posible y la dinámica mantenida entre el MINAM y el MRE es prueba de ello. Desde la creación del MINAM en 2008 su relación con el MRE⁹⁵ ha sido bastante buena y fructífera para el Perú, especialmente en el esfuerzo por preparar y defender la posición nacional en las negociaciones en el marco de la CMNUCC. Esta relación se vio sin duda fortalecida a partir del esfuerzo conjunto –al que se sumaron otros sectores– para organizar y celebrar la COP-20 en Lima y mantener la Presidencia de la COP hasta el relevo ejecutado en París en favor de Francia. Una empresa que comenzó con la formación de un equipo compuesto por funcionarios de ambos ministerios y que inició sus labores a inicios del segundo semestre de 2013, cuando el Perú se dispuso a emprender los trabajos preparatorios de la COP que celebraría a finales de ese año. El equipo conjugó rápidamente las habilidades y capacidades de sus miembros al punto de que la Secretaría de

⁹⁵ El MRE ya tenía una colaboración de larga data con el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), entidad que puede ser considerada la antecesora del MINAM.

la CMNUCC celebró su funcionalidad y la ausencia de sectorialismo (Morales, 2016)⁹⁶, lo que se debió en opinión de algunos de sus miembros, al reconocimiento de cada sector respecto de las responsabilidades y capacidades del otro (Acurio, 2016)⁹⁷.

El acercamiento del Perú al conocimiento privilegiado y al quehacer propio de la CMNUCC por ostentar la presidencia de la COP, contribuyó sin duda con el mejoramiento de las capacidades del país. Además, el proceso en sí mismo sirvió no solo para posicionar al Perú como un actor pro-activo en la lucha contra el cambio climático, sino también para acercar el tema a la sociedad peruana, tanto a nivel estatal como privado. La COP-20 en pocas palabras, representó para el Perú un punto de quiebre en su propia posición frente al cambio climático y su modo de gestionar el fenómeno.

En conclusión, puede decirse que el Perú tiene una posición nacional clara pero mejorable respecto al cambio climático, que se refleja en un marco institucional para la gestión del fenómeno; y que evolucionó notablemente desde la organización y celebración de la COP-20, evento que dejó tras de sí una estela que sigue impulsando los esfuerzos por mejorar la gestión del cambio climático en el Perú. Esta posición nacional es mejorable en cuanto todavía queda camino por recorrer en ámbitos como el análisis científico y económico de los impactos del fenómeno sobre nuestro país y su desarrollo, el acercamiento a dicho conocimiento y el desarrollo de capacidades de gestión en los niveles sub-nacionales; y finalmente, la articulación, no solamente intersectorial sino también entre el propio Estado y el sector privado. Oportunidades de mejora para nuestra posición nacional, aquella que la diplomacia climática ha de proyectar e insertar en los foros políticos y diplomáticos adecuados en aras de la satisfacción de los intereses nacionales.

⁹⁶ Morales, R., (19 de agosto de 2016). Entrevista personal. Ver anexo N° 2

⁹⁷ Acurio, R., (9 de septiembre de 2016). Entrevista escrita. Ver anexo N° 3

2.2. El conocimiento sobre los terceros actores

Un efectivo despliegue de diplomacia climática requiere además que el Estado alimente sus estrategias de influencia y negociación con el análisis y la información recabada por sus funcionarios diplomáticos, de cada uno de los actores involucrados, sean estos Estados, OI o actores privados. Conocer sus intereses, sus limitaciones y sus percepciones ayudará a hallar los espacios oportunos para el acuerdo.

En este sentido, como ya se dijo, los funcionarios diplomáticos adquieren importancia por dos razones básicas: los diplomáticos destacados en cualquier misión permanente son fuente esencial de información procesada respecto de lo que sucede en los Estados receptores, fruto del análisis de sus complejidades y procesos de toma de decisiones; información útil para alimentar las estrategias de diplomacia climática en un plano multilateral o bilateral. Por otro lado, la presencia de funcionarios diplomáticos en los foros de negociación internacional sobre cambio climático es recomendable en cuanto aportan su *savoir faire* político y negociador, necesario aun cuando el escenario pueda parecer eminentemente técnico (Durand, 2016)⁹⁸.

Respecto al papel informativo de los funcionarios diplomáticos en las estrategias de diplomacia climática, hace falta reparar en la necesidad del seguimiento o monitoreo de la gestión del cambio climático en los Estados receptores que se crean oportunos, por lo que sería ideal incrementar la relevancia del cambio climático como tema en la agenda de las relaciones bilaterales. Este esfuerzo podría además verse acompañado por una inversión por parte del Estado para incrementar en sus funcionarios diplomáticos el conocimiento del complejo régimen internacional climático y su interacción con materias como la biodiversidad, la desertificación y el desarrollo sostenible; conocimientos que les permitiría sin duda mejorar su

⁹⁸ Durand, E. (15 de agosto de 2016). Entrevista personal. Ver anexo N° 4

participación en foros sobre cambio climático y demás cuestiones ambientales; y mejorar también el análisis de la información al respecto recabada en su trabajo diario.

A fin de generar información para este trabajo, se llevó a cabo una encuesta de percepción entre las 59 embajadas permanentes del Perú en el extranjero entre el 9 de septiembre y el 2 de noviembre de 2016 con el objeto de conocer el lugar que ocupa el cambio climático como tema en la agenda de las relaciones bilaterales del Perú. Para ello, se remitió un cuestionario de 5 preguntas cerradas a cada una de las embajadas permanentes del Perú en el exterior, para ser respondido por el segundo funcionario a cargo, obteniéndose solo 22 respuestas⁹⁹, es decir, el 37.3% de las esperadas, por lo que no puede ser considerada una muestra representativa; sin embargo, la muestra permite una aproximación significativa.

Los resultados parecen señalar que el cambio climático aún tiene poca relevancia en las relaciones bilaterales del Perú y que existe una oportunidad para mejorar el bagaje académico de los funcionarios diplomáticos en la materia y afines.

A la pregunta, ¿Cuál cree que es la relevancia del cambio climático como tema en la relación bilateral entre el Perú y el Estado receptor de su misión?, las respuestas de las 22 misiones que atendieron la encuesta se distribuyeron del siguiente modo:

NADA IMPORTANTE	9.1%
POCO IMPORTANTE	18.2%
IMPORTANTE	54.5%
MUY IMPORTANTE	18.2%

Elaboración: propia

⁹⁹ Ver anexo N°6 para revisar los resultados con detalle.

Mientras que a la pregunta ¿Cuánto del trabajo diario de su misión refiere o tiene relación con el cambio climático? se respondió del siguiente modo:

NADA	4.5%
POCO	59.1%
REGULAR	36.4%
BASTANTE	0%
MUCHO	0%

Elaboración: propia

Como puede observarse hasta ahora, el cambio climático como tema aún se trabaja poco en las relaciones bilaterales del Perú con terceros Estados a pesar de ser percibido como un tema importante por los diplomáticos profesionales. Ahora, para conocer más de cerca el monitoreo que se le da al tema en las embajadas peruanas se plantearon las siguientes preguntas conexas:

¿Existe en su misión algún funcionario encargado del cambio climático como tema?

SI	68.2%
NO	31.8%

Elaboración: propia

Las respuestas afirmativas a la pregunta anterior, fueron 15 de 22, y entre ellas se planteó la siguiente pregunta: ¿Tiene el funcionario encargado del tema algún bagaje académico referente al cambio climático y las negociaciones internacionales que se ocupan de dicho fenómeno? (p. ej. seminarios, talleres, diplomados, máster). Distribuyéndose las respuestas del siguiente modo:

SI	13.3%
NO	86.7%

Elaboración: propia

Dichos resultados, parecen sugerir que si bien la mayoría de embajadas del Perú en el exterior tienen funcionarios diplomáticos encargados del monitoreo de la gestión del cambio climático por parte del Estado receptor de su misión, estos no suelen contar con un bagaje académico previo respecto al cambio climático y las negociaciones internacionales que forman el régimen internacional climático, que como se dijo anteriormente, podría contribuir a la mejora del análisis de la información recabada.

Además, se quiso conocer el grado de conocimiento del concepto de 'diplomacia climática' entre los encuestados mediante la siguiente cuestión, ¿Conoce usted o ha oído del concepto de 'diplomacia climática'?, ante la que el universo de 22 encuestados efectivos, respondió del siguiente modo:

NADA	40.9%
POCO	27.3%
REGULAR	22.7%
BASTANTE	9.1%

Elaboración: propia

Evidencia ante la que puede señalarse que el concepto de Diplomacia Climática aún es poco conocido entre los funcionarios diplomáticos del Perú, lo que representa sin duda una gran oportunidad para el acercamiento y su promoción entre los mismos.

Finalmente, respecto a la presencia de funcionarios diplomáticos peruanos en los foros multilaterales que se ocupan del cambio climático hay que decir que esta ha sido tradicionalmente reducida por falta de recursos, a excepción de la etapa en la que se preparó y celebró la COP-20, que contó con una asignación presupuestaria específica para la asistencia de funcionarios peruanos a numerosos foros de consulta y negociación (Acurio, 2016). Sin embargo, la situación ideal no se ciñe a una cuestión de cantidad de funcionarios diplomáticos presentes en determinadas delegaciones, sino a un estado en el que el cambio climático como tema sea asignado a la

responsabilidad de los funcionarios diplomáticos de manera prioritaria y no accesoria.

Además, es recomendable que la asignación de funcionarios diplomáticos a las delegaciones peruanas participantes en los mencionados foros se siga haciendo con la oportuna distribución y delimitación de sus funciones, que se complementarán efectivamente con las de los funcionarios del MINAM y otros sectores involucrados, lo que posibilitará sin duda la creación y el fortalecimiento de grupos de trabajo permanentes. Por tanto, de cara al futuro, sería recomendable no solo procurar recursos para incorporar a los funcionarios diplomáticos que hagan falta en las delegaciones peruanas participantes en foros multilaterales sobre cambio climático y demás cuestiones ambientales, sino también seguir asegurando la delimitación de sus funciones y responsabilidad de modo tal que contribuyan con la sinergia de la delegación.

Entonces, puede decirse que en cuanto al conocimiento de los intereses, percepciones y limitaciones respecto al cambio climático de terceros actores aún existe un margen de mejora, que de salvarse contribuiría notablemente con las estrategias que en el marco de la diplomacia climática peruana se planteen en el futuro.

El cambio climático como tema parece tener todavía poca relevancia en las agendas bilaterales, aun cuando existe una percepción de su importancia entre los funcionarios del SDR. Además, el monitoreo de la gestión del cambio climático en los Estados receptores por parte de los funcionarios diplomáticos peruanos podría mejorar si se procura la inserción de la materia y afines en su formación continua, de modo tal que cualquier funcionario con dicha responsabilidad pueda tener las herramientas y conocimientos suficientes para el oportuno análisis de la información que recabe.

Finalmente, aunque la presencia de funcionarios diplomáticos en los foros climáticos ha sido tradicionalmente reducida, la COP-20 dejó en su estela una lección de los beneficios de las delegaciones y los grupos de trabajo permanente integrados por funcionarios de varios sectores, por lo que es recomendable hacer esfuerzos por consolidar estas prácticas a través de una adecuada asignación de recursos, ya sean del propio Estado peruano o de los obtenidos por los mecanismos de cooperación existentes, que buscan el desarrollo de capacidades en países como el Perú (Acurio, 2016).

2.3. Influencia

Finalmente, el último de los elementos que a criterio de Mabey, Gallagher y Born (2013) debería de mejorarse a fin de desplegar una diplomacia climática ideal es la influencia. La influencia en este caso es entendida como la inserción eficaz de los intereses nacionales respecto del cambio climático en los canales políticos y diplomáticos adecuados a esperas de ser satisfechos, a través de una estrategia desplegada en diversas plataformas y que se sirve de distintos métodos y herramientas para alcanzar sus objetivos. Dichas estrategias parten desde una auto-exploración de la capacidad unilateral para influir, por lo que las alianzas son métodos comunes para el alcance de los objetivos, sobre todo para Estados en vías de desarrollo como el Perú.

En este apartado se revisarán los escenarios en los que el Perú despliega sus estrategias de influencia para satisfacer sus intereses respecto al cambio climático, haciendo una división en dos planos, el regional y el global.

2.3.1. Plano Regional

En este plano, el despliegue de la diplomacia climática peruana se da principalmente en foros multilaterales, pues como se vio anteriormente, el cambio climático como tema parece no tener aún un carácter prioritario en la

agenda de las relaciones bilaterales del Perú. En cuanto a su tratamiento en la relación con los países fronterizos, vale la pena revisar el resultado de los últimos Gabinetes Binacionales con los países con los que se practica:

Con Ecuador, se celebró en 2016 el X Gabinete Binacional en la ciudad ecuatoriana de Macas, que terminó con una Declaración Conjunta Presidencial que contiene un Eje de Asuntos Ambientales, Energéticos y Mineros, que, aunque no recoge el cambio climático como tema expresamente si se ocupa de temas relacionados como la presentación conjunta de la 'Reserva de Biósfera Transfronteriza Bosques de Paz'¹⁰⁰.

Con Colombia, se llevó a cabo en 2015 el II Gabinete Binacional en la ciudad de Medellín, cuya Declaración establecía en su apartado 39 que ambos países se comprometen a trabajar conjuntamente en el marco de la CMNUCC y a seguir "(...) posicionando a la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe – AILAC, a la cual ambas Partes pertenecen, como un actor fundamental para promover el consenso entre los diferentes países y bloques de negociación, con ocasión de la COP21 de París."¹⁰¹

Mientras que con Bolivia se celebró también en 2015 el I Gabinete Binacional, cuyo primer eje temático fue el de 'Medio Ambiente y Recursos Hídricos' que como en el caso con Ecuador no hace mención expresa del cambio climático como tema, pero se ocupa de temas ambientales relacionados como la gestión de recursos hídricos transfronterizos, la reparación de daños ambientales ocasionados por la actividad minera y la cooperación en la conservación de áreas protegidas y forestales¹⁰².

Así, puede concluirse que los Gabinetes Binacionales celebrados por el Perú y algunos de sus países vecinos incluyen temas medioambientales en

¹⁰⁰ Véase URL: <http://www.rree.gob.pe/Noticias/Paginas/DC-025-16.aspx>

¹⁰¹ Declaración de Medellín con ocasión del encuentro presidencial y II Gabinete Binacional Colombia – Perú. Recuperado de: <http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/codeclaracion30octubreimpr1.pdf>

¹⁰² Véase URL: http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/abc_binacional_peru_bolivia_2015.pdf

su agenda, algunos de los cuales, como la conservación de áreas forestales, son parte fundamental de la gestión contra el cambio climático. Asimismo, existe una mención expresa del fenómeno en la Declaración resultante del Gabinete Binacional con Colombia, que ratifica los especiales vínculos de cooperación que junto a otros países de la región se han desarrollado en el marco de las negociaciones en la CMNUCC.

Ahora, respecto a las plataformas multilaterales de la región en la que el Perú ha desplegado estrategias de Diplomacia Climática vale la pena destacar los siguientes:

La Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), es un grupo formal de negociación en el marco de la CMNUCC integrado por Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú; surgido en 2012 durante la COP-18 en Doha tras algunas intervenciones comunes previas de sus miembros en el marco de las negociaciones (Tudela, 2014). Para el Perú, que tuvo la presidencia *pro tempore* durante el segundo semestre de 2015, este grupo representa en la actualidad la alianza más importante en el marco de la CMNUCC (Morales, 2016) debido a que defiende una posición proactiva frente a la mitigación y la adaptación ante el cambio climático, sin perder de vista las oportunidades para el desarrollo sostenible. El grupo tiene una actividad constante en la que destacan los *technical papers* y *submissions* preparados conjuntamente, lo que permite tener una visión común de los distintos temas de trabajo.

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), que tiene como miembros a Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, adoptó en 2010 una Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica que catalogó al cambio climático como un 'tema emergente' y fijó un objetivo para hacerle frente mediante acciones de corto, mediano y largo plazo¹⁰³. En la actualidad, la OTCA despliega sus acciones

¹⁰³ OTCA. (2010), Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica. Brasilia, Brasil.

mediante el desarrollo de tres áreas: agua, bosques y salud. Además, la organización es consciente de la importancia del desarrollo de capacidades de sus miembros y la necesidad de influir en las negociaciones en favor de los objetivos comunes, por lo que la Secretaría Permanente participó por primera vez en una COP durante la COP-20 celebrada en Lima a fin de posicionar los intereses comunes entre los Estados que albergan la Cuenca Amazónica.

“(…) y el intercambio de experiencias, actuando con base a los principios de pleno ejercicio de la soberanía en el espacio amazónico, el respeto y armonía con la naturaleza, el desarrollo integral sustentable y la reducción de asimetrías de los Estados de la Región.” (OTCA, 2014, p.21)¹⁰⁴

La Alianza del Pacífico, es otro de los foros regionales que han comenzado a interesarse por la cooperación en cuestiones ambientales, incluido el cambio climático. Esta iniciativa de integración regional lanzó a propósito de la COP-20 la ‘Declaración de la Alianza del Pacífico sobre el cambio climático’, del que puede valorarse especialmente la intención de trabajar

“(…) iniciativas que contribuyan a la mitigación y adaptación del cambio climático y al desarrollo sustentable, en particular en intercambio de experiencias, colaboración técnica, transferencia e integración tecnológica y planes conjuntos bilaterales o multilaterales, aprovechando la Plataforma de Cooperación que hemos construido y la experiencia de nuestra Red de Investigación Científica en Materia de Cambio Climático (RICCC).” (Alianza del Pacífico, 2014, inciso 14)¹⁰⁵

La cooperación en la materia ha dado algunos pasos interesantes como un estudio conjunto del estado del arte del Cambio Climático que terminó publicándose bajo el nombre de “Oportunidades de Colaboración en Investigación sobre Cambio Climático en los países de la Alianza del Pacífico, el proyecto de “Cooperación Científica en Materia de Cambio Climático en la

¹⁰⁴ OTCA, (2014). El Cambio Climático en la Región Amazónica: Acciones de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Brasilia, Brasil.

¹⁰⁵ ALIANZA DEL PACÍFICO, (2014). Declaración de los Presidentes de la Alianza del Pacífico en materia de Cambio Climático en la COP 20 / CMP 10. Lima, Perú. Recuperado de: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/28086/Declaraci_n_COP_20_2014.pdf

Alianza del Pacífico: Monitoreo de la Biodiversidad de nueva generación para apoyar procesos de adaptación y mitigación al cambio climático” y el lanzamiento de una Plataforma para el Crecimiento Verde.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que como mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación integra a los 33 países de América Latina y el Caribe, viene insertando transversalmente el cambio climático en sus áreas de trabajo, con ejemplos que van desde convertirlo en una variable importante para el cumplimiento de su ‘Plan CELAC para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025’, hasta darle prioridad en la agenda de las últimas ediciones de su Foro de Ministros de Medio Ambiente. Asimismo, busca espacios para la formación de una posición común respecto al fenómeno que pueda usarse en el marco de las negociaciones de la CMNUCC, algo que se hizo evidente durante la preparación de la COP-20 en Lima y que finalmente resultó en la identificación de intereses comunes respecto al financiamiento y las acciones de adaptación, reflejados en la ‘Declaración de la CELAC sobre cambio climático’.

Como puede observarse, son varias las plataformas multilaterales regionales y sub-regionales en las que el Perú despliega su diplomacia climática, sin embargo, la práctica ha priorizado unos sobre otros de acuerdo a ciertos criterios de afinidad. De este modo, puede decirse que AILAC es a día de hoy el principal escenario regional para la diplomacia climática peruana debido a que los demás Estados miembros tienen una posición similar frente al cambio climático, consistente en el fomento de la ambición de las medidas de mitigación y adaptación junto a un compromiso por parte de todos los Estados—sean estos desarrollados o no— y el respeto por el principio de la ‘responsabilidad común pero diferenciada y las respectivas capacidades’ para asumir compromisos.

Asimismo, es oportuno rescatar las oportunidades que ofrecen otros foros como la Alianza del Pacífico y la OTCA para el despliegue de estrategias

de influencia con miras a posicionar temas de especial interés para el Perú como bosques, biodiversidad, glaciares, ciudades sostenibles, etc. El primero de dichos foros es especialmente atractivo debido a la afinidad en las posiciones¹⁰⁶ frente al cambio climático y la capacidad que ha mostrado para la implementación exitosa de medidas conjuntas, que podría replicarse por ejemplo en el cumplimiento de una Contribución conjunta, posibilidad abierta por el inciso 16 del artículo 4 del Acuerdo de París, que establece que

“Las Partes, con inclusión de las organizaciones regionales de integración económica y sus Estados miembros, que hayan llegado a un acuerdo para actuar conjuntamente en lo referente párrafo 2 del presente artículo, deberán notificar a la secretaría los términos de ese acuerdo en el momento en que comuniquen sus contribuciones determinadas a nivel nacional, indicando el nivel de emisiones asignado a cada Parte en el período pertinente...” (Acuerdo de París, 2015, Artículo 4.16)¹⁰⁷

Mientras que la OTCA brinda la oportunidad de poner en valor la Cuenca Amazónica en el actual contexto, al representar la mayor reserva de bosque tropical del mundo y un hábitat de invaluable biodiversidad.

Finalmente, es preciso decir que el tratamiento del cambio climático en las relaciones bilaterales y multilaterales en la región representan otra gran oportunidad de cara al futuro, debido a que la cooperación sur-sur en la materia tiene cada vez más importancia, una tendencia que se ha hecho evidente con el Acuerdo de París, que ha superado el esquema tradicional de los mecanismos de cooperación de la CMNUCC entre un país desarrollado y otro en vías de desarrollo, haciendo hoy más evidente la pertinencia de incrementar la relevancia del tema en las agendas bilaterales y multilaterales de la región.

2.3.2. Plano Global

En el plano global, la CMNUCC es sin duda el principal escenario de despliegue de diplomacia climática del Perú y del resto de Estados; y dado que la participación peruana en su evolución ya se recogió en la primera parte

¹⁰⁶ Chile y Colombia son parte de AILAC mientras que México tiene de ‘adhesión informal’

¹⁰⁷ Decisión 1/CP.21, Aprobación del Acuerdo de París, Doc. FCCC/CP/2015/10/Add.1

de este capítulo, este apartado se centra en el análisis de los grupos de negociación formales e informales y otros foros a nivel global con participación peruana en los que el cambio climático empieza a ganar relevancia como tema de agenda.

El G-77 + China, que agrupa a gran parte del mundo en desarrollo, ha intentado con poco éxito conciliar los intereses de Estados a los que solo une la denominación de 'países en vías de desarrollo' respecto a varios temas incluido el cambio climático. Las divergencias han hecho que dentro de él se formen otros grupos que reúnen a los Estados con intereses similares tales como, la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés), el Grupo de Países Menos Adelantados (LDC, por sus siglas en inglés) o la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC) que se mencionó con anterioridad y en el que el Perú tiene participación.

Además, existen foros informales como el Diálogo de Cartagena para la Acción Progresiva, que surgió en 2010 tras conversaciones en la COP-15 de Copenhague como iniciativa de diversos Estados que buscaban un foro en el que pudieran conocer los diversos puntos de vista de un modo más informal, sin que ello vaya en detrimento de las negociaciones formales. A través del diálogo en estas reuniones informales¹⁰⁸, se busca impulsar acciones ambiciosas contra el cambio climático en función de las capacidades relativas (Tudela, 2014).

Finalmente, vale la pena rescatar como escenarios o plataformas para el ejercicio de la diplomacia climática a dos foros de especial interés para el Perú:

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que otorga relevancia a las cuestiones ambientales, al cambio climático y al desarrollo sostenible entre sus miembros. Cuenta con un Grupo

¹⁰⁸ La última de ellas se realizó del 4 al 7 de octubre de 2016, véase URL: <https://www.gov.uk/government/world-location-news/cartagena-dialogue-meets-in-guatemala-for-a-constructive-discussion-on-climate-negotiations.es-419>

de Expertos en Cambio Climático (CCXG, por sus siglas en inglés) tanto de países desarrollados como en vías de desarrollo, que tiene como principal función someter a análisis y debate los elementos técnicos del tema, de modo tal que estos sean bien entendidos en el marco de las negociaciones internacionales. Además, junto a las reuniones del CCXG existe un Foro Global del Grupo de Expertos en Cambio Climático al que están invitados algunos países que no son miembros de la OCDE, con el fin de que tengan un acercamiento al conocimiento técnico al que se ha hecho referencia anteriormente. El Perú ha sido invitado al mencionado foro en distintas ocasiones, siendo representado por el ministro del SDR Rómulo Acurio en 2015 y el señor Eduardo Durand y la señora Rosa Morales del MINAM en 2016.

El segundo de los foros en cuestión es el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), que ha empezado a incluir al cambio climático como tema en su agenda, acostumbrada a cuestiones como la cooperación económica y la liberalización comercial. En 2007, emitió la ‘Declaración de Sídney sobre cambio climático, seguridad energética y desarrollo limpio’, que a su vez estableció un plan de acción con ‘objetivos aspiracionales’ de reducir la intensidad en el uso de energía (25% hacia 2030)¹⁰⁹; y recientemente, el cambio climático ocupa un lugar relevante como variable transversal para los temas de trabajo de las sesiones ministeriales, como la llevada a cabo en 2016 en la ciudad de Piura y que llegó a su fin con la ‘Declaración de Piura sobre seguridad alimentaria’.

A modo de conclusión y tras la revisión de los escenarios en los que el Perú despliega su diplomacia climática, puede decirse que existe una estrategia diversificada en distintos canales; bilaterales, multilaterales, formales e informales, siendo los escenarios formales y multilaterales los que cuentan con una estrategia más consolidada. Una tendencia lógica si se tiene

¹⁰⁹ Veáse URL: http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2007/2007_aelm/aelm_climatechange.aspx

en cuenta la capacidad de influencia de un país en vías de desarrollo y de ingresos medios como el Perú, que necesita de alianzas que puedan ayudarlo a proyectar sus intereses respecto al cambio climático con mayor efectividad hacia la comunidad internacional. Ahora, si bien es recomendable que un Estado tenga una estrategia en diversos escenarios, lo es también priorizar la asignación de recursos humanos y logísticos a los escenarios adecuados, aquellos compartidos con Estados con intereses afines a los propios y proyectos viables, sobre todo si los recursos antes mencionados son limitados en cantidad.

CAPITULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. CONCLUSIONES

- Las relaciones internacionales del siglo XXI han cambiado sustancialmente respecto a las del siglo XX, entre otras cosas, debido a la consolidación de los efectos de la globalización. Con ello, se han modificado ciertos contenidos y prácticas de la diplomacia que tiene hoy un escenario más complejo, en el que nuevos actores relevantes como las Organizaciones Internacionales y la sociedad civil interactúan con los Estados; una agenda más amplia y compleja que se ocupa de materias como el terrorismo internacional, el tráfico ilícito de drogas, los grandes flujos migratorios y la lucha contra el cambio climático. Dicha agenda, se ha visto marcada por dos acuerdos alcanzados en 2015, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y el Acuerdo de París bajo la CMNUCC, instrumentos íntimamente vinculados que terminarán influenciando la diplomacia multilateral a mediano y largo plazo.
- Ante el panorama descrito, la diplomacia y sus profesionales han de adaptarse a las nuevas circunstancias, sumando nuevos conocimientos y herramientas de análisis a su pericia tradicional para hacer frente a la agenda ya examinada. La diplomacia del siglo XXI necesita de un enfoque holístico y una sinergia de los sectores estatales y la sociedad civil, dado que los Estados empiezan a abandonar el modelo de compartimentos estancos y transitan hacia el emprendimiento de políticas públicas transversales. Asimismo, los diplomáticos han de ser conscientes de que la diplomacia ha dejado de ser un coto exclusivo de los Ministerios de Relaciones Exteriores, pues las actuales facilidades para la comunicación han hecho que el resto de sectores estatales y otros actores privados tengan una interacción constante con sus pares en el exterior y una agenda internacional propia.

- El cambio climático está en la agenda de la diplomacia desde el siglo pasado, sin embargo, ha cobrado gran relevancia en los últimos años debido a la urgente necesidad de alcanzar un acuerdo efectivo para todos los Estados, capaz de evitar el incremento de la temperatura atmosférica hasta niveles incompatibles con el desarrollo y su propia supervivencia.
- Algunos autores llaman diplomacia climática tanto al proceso multilateral dirigido a alcanzar un régimen internacional climático efectivo como al despliegue de estrategias estatales en dicho escenario. Ahora, si bien la diplomacia climática es esencialmente ejecutada por los profesionales de la diplomacia, esta no es de su exclusividad, sino también tarea de otros actores como el Ministerio del Ambiente y representantes de la sociedad civil como las ONG. Este enfoque holístico sirve no solo para proyectar coherentemente los intereses nacionales respecto al cambio climático hacia el escenario internacional, sino también para introducir el tema en los procesos nacionales de toma de decisión y estimular las ambiciones domésticas al respecto. De este modo, la diplomacia climática es un canal de doble vía que permite satisfacer intereses tanto en el plano internacional como en el doméstico.
- El Perú ha desarrollado y desarrolla su diplomacia climática en un plano global y otro regional:

En el plano global, el despliegue se ha dado esencialmente en el marco de la CMNUCC desde sus inicios, cumpliendo un papel modesto en su evolución, que sin embargo ganó relativa relevancia en los últimos años debido a la organización de la COP-20 y la cooperación con Francia para el alcance del Acuerdo de París. En este plano, el Perú ha

promovido siempre las acciones de mitigación de emisiones de GEI, las acciones de adaptación a los efectos del cambio climático y sus respectivos medios de implementación. Sin embargo, debido a que sus características naturales lo hacen un país especialmente vulnerable, el Perú ha otorgado especial relevancia a las medidas de adaptación y sus medios de implementación. Sentando una posición propia de un país en vías de desarrollo que ha promovido y respetado siempre los acuerdos alcanzados en el marco de la CMNUCC y que espera legítimamente ser partícipe de sus mecanismos de cooperación en función de los importantes desafíos que aún conserva como Estado frente a la pobreza, la inseguridad, la desigualdad y demás obstáculos plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y al amparo del principio de responsabilidad común pero diferenciada y capacidades respectivas a la luz de las circunstancias nacionales.

En el plano regional, el despliegue de la diplomacia climática peruana también se ha desarrollado esencialmente a un nivel multilateral, puesto que el cambio climático aún no tiene un carácter prioritario en la agenda de las relaciones bilaterales del Perú. Las plataformas para el despliegue de diplomacia climática en la región son varias y de distinta naturaleza, sin embargo, el Perú ha priorizado aquellas en las que existe una afinidad entre las posiciones de los miembros, entre los que destacan los siguientes: la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC), que como grupo formal de negociación en el marco de la CMNUCC fomenta la ambición de las medidas de mitigación y adaptación junto a un compromiso por parte de todos los Estados –sean desarrollados o en vías de serlo– y el respeto por el principio de la ‘responsabilidad común pero diferenciada y las respectivas capacidades’ para asumir compromisos; la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) que aúna esfuerzos para la conservación y el desarrollo sostenible de la Cuenca

Amazónica, la reserva de biodiversidad y bosques tropicales más grande del mundo; y finalmente, otros de un reciente interés por el cambio climático como la Alianza del Pacífico, que aprovechó la COP-20 para emitir una declaración sobre el fenómeno.

- El despliegue de una diplomacia climática efectiva por parte de los Estados requiere del fortalecimiento de tres elementos básicos: la posición nacional; el conocimiento de los intereses, limitaciones y percepciones de los demás actores de la sociedad internacional; y las estrategias de influencia.
- El Perú tiene una posición nacional sobre el cambio climático reflejada en un marco institucional que ha evolucionado junto a ella. Una posición que podría enriquecerse si, se incrementan y mejoran los análisis científicos de los impactos del cambio climático en el desarrollo nacional; se inserta el tema tanto en los procesos nacionales y sub-nacionales de toma de decisión como en las políticas de desarrollo; y, se mejoran las coordinaciones intersectoriales.
- Los análisis sobre los impactos del cambio climático en el desarrollo nacional y la información cuantitativa sobre los beneficios de la mitigación todavía son insuficientes en el Perú según el propio Ministerio de Ambiente. Mientras que la información que se tiene ha sido deficitariamente difundida, lo que impide que la gestión del cambio climático deje de ser percibida como una política de costos adicionales para pasar a ser percibida positivamente en términos de ahorro y eficiencia.
- En el Perú, existen espacios de diálogo intersectorial permanentes y temporales en los que el cambio climático es el tema central, como la CNCC, la Comisión Multisectorial de la Contribución Nacional y la

Comisión Multisectorial sobre Bosques y Cambio Climático. Sin embargo, se observan dificultades para insertar el tema en los procesos de toma de decisiones en los niveles sub-nacionales, debido a que en dichos planos existe una falta de sensibilización de la sociedad civil frente al cambio climático, deficiencias en los cuadros técnicos encargados de la gestión del fenómeno y falta de acceso al conocimiento y la información al respecto.

- El Perú ha empezado a insertar el cambio climático en sus políticas de desarrollo nacional, considerándolo una variable importante en la planificación de distintos sectores, algunos programas presupuestales y proyectos de inversión pública.
- Se necesita seguir creando y fortaleciendo los espacios de diálogo entre los sectores como la Comisión Nacional sobre Cambio Climático a fin de generar una agenda común y definir los roles en la implementación de la Contribución Nacional presentada ante la CMNUCC.
- La dinámica entre el MRE y el MINAM es un buen ejemplo de la coordinación intersectorial debido a su fluidez, especialmente desde el esfuerzo que significó para ambos sectores la preparación y celebración de la COP-20 en Lima. Una empresa que requirió de la conformación de un equipo de funcionarios de ambos ministerios y que conjugó rápidamente las habilidades y capacidades de sus miembros. Desde entonces, su coordinación ha sido muy fructífera para el Perú y deberá seguir siéndolo a fin de alcanzar los objetivos nacionales que les atañen, entre ellos, la implementación del Acuerdo de París.
- El Servicio Diplomático de la República cumple un rol fundamental en el despliegue de la diplomacia climática, ejecutándola y alimentando sus estrategias con información recabada en sus distintas misiones en

el exterior. En este sentido, destaca la información que pueden brindar los diplomáticos destacados en misiones permanentes respecto de la gestión del cambio climático de sus Estados receptores, además del análisis de las complejidades internas y procesos de toma de decisión que la determinan. Un esfuerzo que sin duda contribuiría con las estrategias de negociación y la identificación de afinidades y espacios para el acuerdo.

- Incrementar en los funcionarios diplomáticos el conocimiento del complejo régimen internacional climático y su interacción con materias como la biodiversidad, la desertificación y el desarrollo sostenible les permitiría mejorar el análisis de la información recabada en sus misiones y mejorar su participación en los foros de negociación al respecto.
- Los resultados de una encuesta de percepción realizada para este trabajo entre 22 embajadas permanentes del Perú en el exterior parecen sugerir que el cambio climático aún no ocupa un lugar relevante en la agenda de las relaciones bilaterales del Perú, a pesar de ser percibido como un tema importante por gran parte de los funcionarios diplomáticos.
- Los mismos resultados sugieren que varias de las embajadas peruanas en el exterior cuentan con funcionarios diplomáticos encargados del monitoreo de la gestión del cambio climático por parte de sus Estados receptores. Sin embargo, estos funcionarios no suelen contar con un bagaje académico previo respecto al cambio climático y las negociaciones internacionales que forjan el régimen internacional climático, un elemento que contribuiría con una mejora del análisis de la información recabada.

- Respecto a la presencia de funcionarios diplomáticos peruanos en foros multilaterales que se ocupan del cambio climático hay que decir que, esta ha sido normalmente reducida por una falta de recursos principalmente económicos, a excepción de la etapa en la que se preparó y se celebró las COP-20 en Lima, que contó con un presupuesto que permitió la asistencia de funcionarios peruanos a numerosos foros de consulta y negociación.
- La etapa de preparación y celebración de la COP-20 dejó como lección que la situación ideal de la presencia de funcionarios diplomáticos en foros multilaterales que se ocupan del cambio climático no se ciñe a meras cuestiones de cantidad, sino más bien a su efectiva participación en las delegaciones y equipos de trabajo permanente junto a funcionarios de otros sectores como el MINAM, mediante una oportuna delimitación y distribución de funciones, a fin de promover la complementariedad y sinergia de las capacidades de todos los sectores involucrados.
- El despliegue de diplomacia climática implica hacer esfuerzos por influir, ya sea de modo unilateral o mediante alianzas. La influencia en este caso es entendida como la inserción eficaz de los intereses nacionales en los canales políticos y diplomáticos adecuados a esperas de ser satisfechos. Las estrategias de influencia en este sentido, se dan naturalmente en los mismos escenarios en los que se despliega la diplomacia climática de los Estados.
- En el plano regional, es sin duda la Asociación Independiente de Latinoamérica (AILAC) la plataforma más importante para el Perú, puesto que a través de ella y junto a otros Estados afines ha insertado sus intereses en el marco de la CMNUCC. Asimismo, existen otras plataformas importantes a nivel regional como la OTCA, en la que existe una creciente preocupación por el desarrollo de las capacidades

de sus miembros y la necesidad de influir en las negociaciones internacionales sobre cambio climático en favor de su objetivo más importante, la conservación y el desarrollo sostenible de la Cuenca del Amazonas. Finalmente, algunos mecanismos de integración y diálogo político como la Alianza del Pacífico y la CELAC empiezan a preocuparse por el cambio climático y con ello a mostrarse como potenciales escenarios a formar parte de una estrategia peruana de influencia diversificada.

- El tratamiento del cambio climático en las relaciones bilaterales y multilaterales del Perú en la región suponen una gran oportunidad de cara al futuro, debido a que la cooperación sur-sur en la materia adquiere cada vez más relevancia. Una tendencia manifiesta en el Acuerdo de París, que ha superado el esquema tradicional de los mecanismos de cooperación de la CMNUCC entre un país desarrollado y otro en vías de serlo.
- Respecto al plano global, hay que recordar que el régimen internacional climático está conformado tanto por el sistema de la CMNUCC (grupos de formales e informales de negociación) como por otros mecanismos, instituciones y foros que se ocupan del cambio climático principal o accesoriamente, en los que el Perú tiene participación. Son varios los foros que, si bien no tienen un carácter ambiental sino más bien económico, comercial o político, comienzan a atender el cambio climático como una amenaza global con serios impactos en materias como la seguridad, el desarrollo, los DD.HH., etc. Entre dichos foros destacan dos especialmente relevantes para el Perú: La OCDE, que cuenta con un Grupo de Expertos en Cambio Climático y un foro especializado con participación de países no-miembros; y APEC, que ahora considera al cambio climático como una variable transversal para los temas de trabajo de sus sesiones ministeriales.

- Aunque el Perú tiene una estrategia de influencia diversificada en distintos planos y escenarios, son los espacios multilaterales los más consolidados. Una tendencia lógica si se tiene en cuenta su limitada capacidad unilateral de influir y su consecuente necesidad de alianzas para proyectar sus intereses respecto al cambio climático de forma efectiva.

2. RECOMENDACIONES

- Alcanzado el Acuerdo de París la diplomacia climática peruana debería seguir alentando el cumplimiento de las medidas de mitigación por parte de los mayores emisores –contempladas en sus respectivas NDC– y promover el pronto establecimiento de las modalidades, los procedimientos y las directrices previstas para el Marco de Transparencia establecido por el artículo 13 del Acuerdo de París. Asimismo, seguir priorizando las medidas de adaptación, sus medios de implementación y la búsqueda del desarrollo de capacidades a través de los mecanismos de cooperación existentes, aprovechando en algunos de ellos los procedimientos de aprobación simplificados para países en vías de desarrollo.
- El Perú debería aprovechar el rol de interfaz de la diplomacia climática entre sus intereses nacionales y la cooperación, para con esta última conseguir especialmente incrementar, mejorar y acercar el conocimiento y la información respecto a los impactos del fenómeno en el desarrollo nacional; desarrollar capacidades de gestión del cambio climático tanto a nivel nacional y como sub-nacional; y recibir transferencias tecnológicas aprovechando en nuevo Marco Tecnológico establecido por el artículo 10.4 del Acuerdo de París. Aumentar a fin de cuentas la capacidad del Perú para implementar el nuevo Acuerdo.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores debería seguir participando activamente en los espacios de diálogo intersectorial permanentes y temporales como la CNCC y la Comisión Intersectorial para la Implementación de la Contribución Nacional. Así como promover y fortalecer los grupos de trabajo permanente legados por etapa de la organización de la COP-20 en Lima.
- La implementación de la actual Contribución Nacional y las que le sucedan en el futuro requerirán de un esfuerzo conjunto entre todos los sectores involucrados. Para lo que se requerirá reforzar la coordinación intersectorial, incluso la ejemplar dinámica llevada hasta hoy entre el MINAM y el MRE, que se vería fortalecida si ambos ministerios compartiesen el rol de punto focal ante la CMNUCC ya que ello permitiría una mayor fluidez en la comunicación y en el uso de la información alcanzada y requerida por la Secretaría de la CMNUCC.
- El Perú debería de otorgar mayor relevancia al cambio climático en la agenda de sus relaciones bilaterales, puesto que ello permitiría conocer mejor los intereses y las percepciones de otros Estados, a fin de identificar posibles alianzas y acuerdos para la cooperación, ya sea en el uso de los mecanismos del artículo 6 del Acuerdo de París, más acuerdos de aplicación del mecanismo de REDD+ o la transferencia de tecnología y buenas prácticas.
- Estos esfuerzos deberían ser acompañados con otro paralelo, incrementar en sus funcionarios diplomáticos el conocimiento del complejo régimen internacional climático y sus interacciones con la biodiversidad, la desertificación y el desarrollo sostenible; brindándoles de este modo una valiosa herramienta de análisis, siempre útil para su desempeño en foros de negociación al respecto y para el impulso de los asuntos medioambientales en la política exterior peruana.

- Finalmente, es recomendable la creación de una sub-dirección especializada en cambio climático, dependiente de la Dirección de Medio Ambiente y por tanto englobada en la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales del MRE. Con el objetivo de atender específicamente los intereses nacionales en el régimen internacional climático en sinergia con los demás sectores competentes y ejecutar el rol que le corresponda a la Cancillería en la implementación de las Contribuciones Nacionales y la coordinación intersectorial.

BIBLIOGRAFIA

1. Tesis, Textos e Investigaciones

- Bodansky, D. (2001) The History of the Global Climate Change Regime. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.) *International Relations and Global Climate Change* (pp. 23-40). Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press.
- Bodansky, D., Rajamani, L. (2016) The Evolution and Governance Architecture of the Climate Change Regime. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.) *International Relations and Global Climate Change, Second Edition*. Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press.
- Calvo, E. (2014). La historia de las negociaciones sobre cambio climático. En S. Namihás (Ed.) *La Conferencia sobre Cambio Climático (COP 20): Las perspectivas y los temas críticos para el Perú* (29-43). Lima, Perú: IDEI-PUCP.
- Clarke, R., Timberlake, L. (1982). *Stockholm plus ten: promises, promises?: the decade since the 1972 UN Environment Conference*. London, England: International Institute for Environment and Development
- Durand, E. (2014). Rumbo a la COP-20: prioridades y retos para el Perú. La perspectiva del MINAM. En S. Namihás (Ed.) *La Conferencia sobre Cambio Climático (COP 20): Las perspectivas y los temas críticos para el Perú* (165-181). Lima, Perú: IDEI-PUCP
- Elliott, L. (2013). Climate Diplomacy. En A. Cooper, J. Heine & R. Thakur (Ed.) *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (pp. 840-857). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Gilpin, R. (1975). *U.S. Power and the Multinational Corporation: The Political Economy of Foreign Direct Investment*. New York, EE.UU.: Basic Books.
- Hass, P., Keohane, R., Levy, M. (1993) *Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection*. Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press.
- Keohane, R. (1980). *The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977*. Los Ángeles, EE.UU.: University of California.
- Keohane, R., Nye, J., (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston, EE.UU.: Little, Brown.

- Khan, M. (2016). Climate Change, Adaptation and International Relations Theory. En G. Sosa-Nunez & E. Atkins (Ed.), *Environment, Climate Change and International Relations* (pp.14-28). Bristol, England: E-International Relations.
- Krasner, S. (1983). *International Regimes*. Ithaca, EE.UU.: Cornell University Press
- Morgenthau, H. (1973). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York, EE.UU.: Alfred A. Knopf.
- Rowlands, I. (2001). Classical Theories of International Relations. En U. Luterbacher & D. Sprinz (Ed.), *International Relations and Global Climate Change* (pp. 43-65). Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press.
- Tudela, F. (2014). *Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático: Estado actual e implicaciones para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Ulfstein, G. (2008). Treaty Bodies. En D. Bodansky, J. Brunée & H. Hey (Ed.) *The Oxford Handbook of International Environmental Law* (pp. 880-888). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*, New York, EE.UU.: McGraw Hill.
- Young, O. (1997) *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Massachusetts, EE.UU.: The MIT Press.

2. Artículos, ensayos y ponencias

- Acurio, R. (2015). Las Negociaciones Climáticas de Lima a París. *Revista Agenda Internacional*, N°33, 2015, pp. 81-110. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/File/13848/14472>
- Bodansky, D. (2016). The Paris Climate Change Agreement: A New Hope? *American Journal of International Law*, Vol. 110, 2016, pp. 288-320. Recuperado de: <https://conferences.asucollegeoflaw.com/workshoportunaris/files/2012/08/AJIL-Paris-Agreement-Draft-2016-03-26.pdf>

- Campins, M. (2015). De Kyoto a París: ¿Evolución o involución de las negociaciones internacionales sobre el cambio climático? Instituto Español de Estudios Estratégicos, Documento de opinión 61/2015. Recuperado de: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2015/DIEEEO61-2015_Kioto_paris_MarCampins.pdf
- De Urquía, J. (2005). Las Negociaciones Internacionales sobre Cambio Climático. ICE: Revista de Economía, N°822, pp.13-24. Recuperado de: http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_822_13-24_9A90CC1CC7CAF18020F590644A305A51.pdf
- Friedrich, J., Ge, P. & Damassa, T. (2015) *Infographic: What Do Your Country's Emissions Look Like?* World Resources Institute. Recuperado de: <http://www.wri.org/blog/2015/06/infographic-what-do-your-countrys-emissions-look#fn1>
- Haas, P. (1992). *Introduction: epistemic communities and international policy coordination*. International Organization, Vol. 46, N°. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination, pp. 1-35
- Mabey, N., Gallagher, L. & Born. C. (2013). *Understanding Climate Diplomacy: Building diplomatic capacity and systems to avoid dangerous climate change*. Recuperado de https://www.e3g.org/docs/E3G_Understanding_Climate_Diplomacy.pdf?/docs/E3G_Understanding_Climate_Diplomacy_.pdf
- Merchán, J. (2001) *Las negociaciones internacionales sobre el cambio climático: una encrucijada para la economía y la política*. Revista Asturiana de Economía, N°21, pp. 101-128. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4035346.pdf>
- Montville, J., Davidson, W. (1981). *Foreign Policy According to Freud*. Foreign Policy, N°. 45, pp. 145-147
- Patey, W., Fletcher, T. (2015). *21st Century Diplomats: The Changing Role of British Diplomats*. En B. Kendall (Chair). Conferencia organizada por Chatham House: The Royal Institute of International Affairs, Londres
- Salomón, M. (2002). *La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones*. Revista Electrónica de Estudios Internacionales 1(4), pp.1-59
- Slaughter, A. (2009). *American's edge*. Foreign Affairs, Vol. 88 N°1, pp. 94-113

Viñuales, J. (2009). *El Régimen Jurídico Internacional Relativo al Cambio Climático: Perspectivas y Prospectivas*. Curso de Derecho Internacional. Volumen 36, pp. 233-305

3. Informes, Documentos de Trabajo

BASIC experts. (2011). *Equitable access to sustainable development: Contribution to the body of scientific knowledge*. Recuperado de: <http://gdrights.org/wp-content/uploads/2011/12/EASD-final.pdf>

CENTER FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW (1990). *Selected International Legal Materials on Global Warming and Climate Change*. American University International Law Review 5, N°. 2.

CEPLAN. (2011). *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*. Recuperado de http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/plan_bicentenario/PLAN_BICENTENARIO_CEPLAN.pdf

CEPLAN. (2016). Plan Estratégico de Desarrollo Nacional Actualizado, Perú hacia el 2021.

IPCC. (1990). Resumen general del Primer Informe de Evaluación del IPCC. Recuperado de: http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/Spanish/ipcc_90_92_assessments_far_overview_sp.pdf

IPCC. (1996). *Segunda Evaluación: Cambio Climático 1995*. Recuperado de: <https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-sp.pdf>

IPCC. (2007). *Cambio Climático 2007: Informe de síntesis*. Recuperado de: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf

IPCC. (2014). Cambio Climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Recuperado de: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg2/ar5_wgII_spm_es.pdf

KPMG INTERNATIONAL. (2014). *Future State 2030: The Global Megatrends Shaping Governments*. Recuperado de <https://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/future-state-government/Documents/future-state-2030-v3.pdf>

MINAM, (2010). Plan Nacional del Ambiente. Lima, Perú: Ministerio del Ambiente.

- MINAM, (2014). Informe de Balance de la Gestión Regional frente al Cambio Climático en el país. Lima, Perú: Ministerio del Ambiente. Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/11/2013/10/Informe-de-Balance-de-la-Gesti%C3%B3n-Regional-frente-al-Cambio-Climatico.compressed.pdf>
- MINAM, (2015). Estrategia Nacional ante el Cambio Climático. Lima, Perú: Ministerio del Ambiente. Recuperado de: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/ENCC-FINAL-250915-web.pdf>
- MINAM, (2016). Tercera Comunicación Nacional. Lima, Perú: Ministerio del Ambiente
- OTCA, (2011). Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica. Brasilia, Brasil.
- OTCA, (2014). El Cambio Climático en la Región Amazónica: Acciones de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Brasilia, Brasil. Recuperado de: http://www.otca.info/portal/admin/upload/publicacoes/531-libro.cambio.climatico_esp.pdf
- UNEP. (2016). *Global Trends in Renewable Energy Investment 2016*. Recuperado de: http://fs-unep-centre.org/sites/default/files/publications/globaltrendsrenewableenergyinvestment2016lowres_0.pdf
- UNODC. (2016). *World Drug Report 2016*. Recuperado de: http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf

4. Informes, Documentos Circulación Restringida

- MINAM. (2011). Recopilación de sistemas de la posición nacional respecto a la CMNUCC y las Decisiones de las Conferencias de las Partes. Lima, Perú: Libélula Consultores

5. Entrevistas

Acurio, R., (9 de septiembre de 2016). Entrevista escrita. Ver anexo N° 2

Ballón, V., (28 de septiembre de 2016). Entrevista personal. Ver anexo N° 5

Durand, E. (15 de agosto de 2016). Entrevista personal. Ver anexo N° 4

Morales, R., (19 de agosto de 2016). Entrevista personal. Ver anexo N° 1

6. Páginas Web

www.unfccc.int

www.minam.gob.pe

www.rree.gob.pe

www.ceplan.gob.pe

www.unep.org

www.ipcc.ch

www.undocs.org

www.ailac.org

www.otca.info

www.e3g.org

www.unodc.org

www.gdrights.org

www.wri.org

www.apec.org

www.gob.mx

www.cancilleria.gov.co

www.gov.uk

www.whitehouse.gov

www.kpmg.com

www.trilateral.org

www.ojoalclima.com

www.foreignaffairs.com

www.revistasice.com

www.dialnet.unirioja.es

www.ieee.es

ANEXOS

Anexo N° 1: Matriz de consistencia

PREGUNTA	HIPOTESIS	VARIABLES	OBJETIVOS
Central	General	Estudio	General
¿Cuál ha sido el desarrollo de la Diplomacia Climática en la Política Exterior peruana?	La política exterior peruana ha desarrollado acciones asociadas al cambio climático desde el comienzo de las negociaciones que dieron fruto a la CMNUCC y durante la evolución de la misma. En el camino y debido al surgimiento de nuevos actores tanto a nivel internacional como doméstico y la creciente complejidad de la materia, la diplomacia climática peruana ha evolucionado en respuesta a los desafíos que se desprenden de dichos cambios.	Diplomacia climática en la Política Exterior peruana Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	Analizar la Diplomacia Climática desplegada por el Estado peruano durante su participación en el proceso de negociación y consolidación del régimen internacional climático en el marco de la CMNUCC. Describir el desarrollo de la Diplomacia Climática en el proceso de negociación y consolidación del CMNUCC
Marco Teórico		Teoría de las RR. II. Diplomacia en el siglo XXI Diplomacia Climática	Desarrollar un marco teórico que permita explicar el comportamiento de la diplomacia climática peruana.
Pregunta Específica		Descripción	Específico
¿Cuáles son los elementos de la Diplomacia Climática peruana que pueden mejorarse?		Elementos de la diplomacia climática Escenarios de despliegue de la diplomacia climática peruana.	Identificar los elementos o procesos de la actual Diplomacia Climática peruana que pueden mejorarse y sugerir algunas medidas que ayuden a alcanzar dicho fin.

Elaboración: propia

Anexo N° 2: Entrevista a Rosa Morales Saravia, Asesora del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente; Cristina Urrutia Villanueva, Especialista en el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente y Alicia Ruíz Ojeda, Especialista en el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente.

Luis Vega: ¿Tiene el Perú una posición nacional clara respecto al cambio climático?

Rosa Morales: Es importante darte antes una perspectiva histórica, siempre hemos seguido o estado en un grupo con países parecidos a nosotros como Chile o Colombia, hasta que se formó AILAC en 2012. Desde entonces empezamos a tener un rol más importante en el marco de las negociaciones formales, empiezan a llamar al grupo paulatinamente desde la presidencia de la COP. Hay un *turning point* en junio de 2013 cuando empezamos a prepararnos para ser presidencia, necesitábamos un equipo especializado con una parte técnica con funcionarios del MINAM y terceros que empezamos a contratar, como Pía Zevallos; y otra parte liderada por la Cancillería que históricamente se había dedicado a esto, conformada por el Embajador Voto-Bernales, el Ministro Acurio, Carlos Rossi, Augusto Cabrera, Carmen Arias, etc., hay una resolución que designa a ese equipo, el Embajador García entra en 2014 y terminó siendo un asesor especial. Esto nos permitió empezar a tener un conocimiento más fino y enterado de las discusiones dentro del proceso, pues por ser presidencia nos invitaban a todas las reuniones, algo sin precedentes. Teníamos información privilegiada por el rol que íbamos a tener, debíamos entonces crear confianza frente a las partes. Para ese fin, el Embajador García y el Ministro Acurio viajaron mucho para transmitir confianza, seriedad y el compromiso del Perú en la organización de la COP. Las decisiones que tomaba este equipo especializado eran transmitidas al Ministro del Ambiente que era el Presidente de la COP, por su puesto la Cancillería tenía sus propios canales de comunicación.

Hoy te puedo decir, estando en una etapa post acuerdo que tenemos una opinión no solamente informada y detallada de lo que ha pasado, sino que podemos también tener una influencia en AILAC, las capacidades han crecido mucho, ahora ¿eso se va a mantener en el tiempo? Hay que verlo porque eso implica asignar recursos, estar pendientes de la calidad del capital humano y su manejo del conocimiento. Entonces, hoy si tenemos una posición nacional clara respecto a los temas específicos, que van volviéndose cada vez más técnicos.

Cristina Urrutia: La condición actual del Perú como país en desarrollo demarca la base de su posición, considerando lo que ha dicho Rosa y la

posición respecto a los temas específicos de la negociación, he visto un proceso en el que hemos reforzar nuestras capacidades para construir esa posición, que en verdad cambian.

R.M: No somos quienes definen los resultados finales, pero el peso específico que tenemos hoy no hubiera ocurrido si no hubiéramos tenido este proceso de inyectar recursos a prepararnos para la COP [20].

Alicia Ruiz: Simplemente recalcar que, tras París, la posición puede que cambie dado que se van construyendo nuevos mandatos, siendo las NDC's el primer paso.

R.M: ¿A qué se refieren con que cambie?

C.U: Yo me refería más a una evolución, que es una cosa más en construcción. Hay países que defienden mucho su posición histórica y este no es el discurso que el Perú o AILAC llevan.

L.V. ¿Cuál creen que es el grado de presencia del Cambio Climático en el debate sobre los intereses nacionales?

R.M: Si yo tuviera que hacer un ranking diría que el tema está en un nivel medio-bajo, a pesar de que para la COP [20] se hizo un trabajo comunicacional de difusión del tema, políticamente creo que no ha calado suficientemente, es una cuestión de tiempo. Si no actuamos ahora habrá consecuencias difíciles de sobrellevar.

A.R: Creo que falta un reconocimiento de que es una temática transversal a todos los sectores, se ve como algo solamente relacionado a la gestión ambiental. Aunque debido a esta transversalidad ha habido pequeños avances como la atención a la gestión de riesgos por parte del MEF, o las energías renovables por parte del MINEM, aunque con una perspectiva más vinculada a la seguridad energética o economía. El tema aún no es una prioridad.

R.M: Hay varias formas institucionales que pueden contribuir a que el tema siga la senda transversal. La necesidad es evidente, se afectan todas actividades económicas, productivas y de consumo. Claramente hay que hacer un ajuste institucional ¿Cuál será la mejor medida? Hay que estudiarlo, ahora mismo no te podría decir cuál es el más adecuado, cada país tiene su modelo.

C.U: En el futuro cuando se trate de mejorar esto, hay que empezar elevando su nivel de prioridad y tener cuidado de que el tema no se pierda en su transversalidad, sino que tiene que tener sus ramificaciones concretas en cada sector.

L.V.: ¿Cómo calificaría la dinámica entre el MRE y el MINAM y cómo cree que se podría mejorar?

R.M: Desde mi experiencia, que data de mucho antes de 2013, cuando yo participaba en las negociaciones con el CONAM, rescato la dinámica de la que te hablé antes [el equipo formado para la COP20] que fue un trabajo muy intenso y exigente. Teníamos grupos temáticos y cada uno estaba conformado por técnicos del MINAM u otros sectores, asesores especializados que en su momento estuvieron en las negociaciones, necesitábamos gente de peso, pero lamentablemente no podíamos asegurarles sueldos muy altos ni seguridad laboral porque el proyecto iba a ser corto; y los diplomáticos. Teníamos una estructura que nos permitió trabajar bastante bien a pesar de que éramos un grupo pequeño comparado con otras presidencias, nosotros llegamos a ser más o menos unas 30 personas más 3 personas de apoyo logístico. Trabajamos muy bien, por supuesto que teníamos nuestras discrepancias en algunos puntos que es normal, pero éramos súper funcionales, la Secretaría [de la CMNUCC] siempre nos dijo que era muy fácil trabajar con nosotros, que no se percibía un sectorialismo. Trabajábamos juntos, aunque a veces no físicamente por problemas de espacio, pero toda esa etapa fue muy buena y ahora mismo con el Embajador García todavía conversamos sobre estos temas. En la actualidad creo que hay un núcleo en el que se encuentra el MRE, el MEF y el MINAM, que en verdad es una relación institucional muy antigua, desde la época del CONAM y creo que ha sido una relación bastante funcional hasta hoy.

C.U: En mi experiencia he visto que el trabajo técnico se complementó muy bien con la experiencia diplomática del MRE, por ejemplo, yo aprendí mucho del Embajador García sobre las consideraciones diplomáticas, algo que me ayudó en el trabajo técnico, es decir, se crearon sinergias para lo que fue importante el delimitar las funciones de cada sector.

L.V: Me interesa rescatar la importancia del *expertise* diplomático en la negociación y en su capacidad para ver más allá de la posición de la contraparte, me refiero a como el servicio diplomático hace efectivamente un trabajo de análisis en cada una de sus misiones mediante el que se consigue información que alimenta las estrategias de negociación.

R.M: Pero depende de quien tenga la historia, porque a veces los técnicos a diferencia de los diplomáticos permanecen mucho tiempo en el tema, en cambio los diplomáticos están siempre rotando. Por eso en el equipo de la COP20 tratábamos de tener gente con el bagaje suficiente para leer entre líneas de las posiciones de los demás. En las negociaciones he observado que los equipos están básicamente conformados por funcionarios de

Ministerios de Ambiente o similares y de los Ministerios de Relaciones Exteriores, pero casi siempre con la misma gente, al punto que tras tantos años uno ya no sabe si el negociador que tiene en frente es diplomático o técnico, porque ambos se han retroalimentado, los diplomáticos han ganado mucho bagaje técnico y los técnicos las formas y usos de los diplomáticos. En el caso del Perú, si el Embajador Voto-Bernales, el Embajador García y el Ministro Acurio volvieran al proceso, ayudaría mucho porque la gente los conoce y porque ellos ya conocen el tema. El Embajador García nos enseñó un montón de cosas que nos sirven para entender qué es lo que nuestros interlocutores nos están queriendo decir o cuál es la forma en la que debemos de contestar.

C.U: O también cómo las consideraciones técnicas que yo pudiera tener debían ser transmitidas para que sean bien acogidas. Nos enseñó a operar, hubo una sinergia de capacidades interesante.

L.V: **¿Sería una buena idea que, conformados los equipos, estos trabajen permanentemente y no solo antes de alguna reunión en determinado foro?**

R.M: Claro, es lo que hemos podido hacer este año, a pesar de que para la COP20 el presupuesto se terminó formalmente en 2015. En 2016 el MINAM ha asignado recursos para poder continuar con este trabajo, de lo contrario no podríamos preparar las *submissions* que estamos trabajando entre el MINAM, el MRE y el MEF. Si el Estado continúa dando recursos, comprendiendo la relevancia de la materia para el desarrollo nacional, vamos a poder seguir haciéndolo. Desde 2013 hemos estado teniendo un trabajo constante, ahora la cuestión es encontrar el modo de institucionalizarlo para que continúe.

L.V: **Ahora, en cuanto a la presencia de funcionarios del MRE en los foros de negociación sobre cambio climático, ¿creen que es suficiente?**

R.M: En AILAC por ejemplo, la Cancillería colombiana lidera su delegación, en el caso chileno pasa lo mismo, Guatemala y Costa Rica igual, en el caso de Paraguay sí que acompañan a su ministerio de ambiente. Ahora mismo la Embajadora Liliam Ballón es mi interlocutora digamos y hay dos personas asignadas para participar en los grupos temáticos de AILAC que entiendo son Carmen Arias y Eduardo Calvo. ¿Podrían haber más? Podrían efectivamente, ¿Sería necesario? Pregúntales a ellos. La cuestión creo que va más allá del número de funcionarios, es una cuestión de dedicación y de cuantos temas puedan abarcar. Volvemos al tema de asignación de recursos por parte del Estado, por ejemplo, a nosotros nos encantaría que para el tema de mitigación haya alguien del MINEM, alguien del MINAGRU y del MINVIVIENDA, pero a

tiempo completo, es decir, que el tratamiento de estos temas no sea visto como simple trabajo adicional.

C.U: Si no hay eso no hay manera de que los grupos de trabajo sean permanentes y de que finalmente se terminen creando posiciones claras, sino tienes a gente dedicada a esto no vas a lograrlo.

R.M: Me gustaría que resaltes en tu trabajo de que estamos en una etapa *sui generis* que se dio gracias a la organización de la COP20, una etapa que podríamos decir comienza a mediados de 2013 y termina en 2015 pero cuyo rezago aún nos impulsa.

C.U: Yo entré a trabajar en esta etapa y a veces me cuesta recordar la línea base del Perú, a veces tengo ciertas ideas muy ambiciosas, pero partiendo desde una base que en verdad no ha sido la tradicional en el Perú en términos de recursos, capacidades e institucionalidad.

R.M: En otras palabras, sino hubiéramos hecho la COP estaríamos como en 2011, no estaríamos preparando nuestros informes con tanta dedicación ni conocimiento.

L.V: **De acuerdo, precisamente una de las cosas que me interesa rescatar en el trabajo es como la Diplomacia Climática de la que ustedes son parte es un proceso de doble vía, por un lado, refleja los intereses nacionales hacia la comunidad internacional y por el otro aprovecha el momentum de fuera para alimentar las ambiciones domésticas.**

R.M: Si, muy bien, es lo que nos está pasando.

L.V.: **Ahora, ¿Uds. creen que deberíamos de especializar a los funcionarios diplomáticos en este tipo de temas?**

R.M: Yo creo que sí, en general deberían de especializarlos no solamente en estos sino en todos los que sean posibles. En cuanto al tema, yo los especializaría no solo en cambio climático como tema sino también en temas de desarrollo sostenible, ODS's, o sea, es todo un paquete en el que también deberían de incluir, biodiversidad, desertificación, crecimiento verde, CITES, Protocolo de Montreal, etc. Hay un paquete interesante de temas que se interrelacionan.

C.U: Porque quieres que tus funcionarios aseguren una coherencia en todos los foros en los que se traten estos temas.

L.V.: Pasando a otro punto; uno de los elementos que algunos autores señalan como claves para el despliegue de la Diplomacia Climática es el conocimiento de terceros actores, incluyendo sus percepciones. Por ello grupos como BASIC elaboran análisis conjuntos con el fin de tener una mirada única sobre determinada materia. En este sentido, ¿participamos en algún mecanismo similar?

R.M: En AILAC y solo con ellos diría. Tenemos asesores de trabajo permanente y análisis conjuntos que se reflejan en *technical papers*, que informan a los países a fin de tomar mejores decisiones.

C.U: La verdad es una ventaja comparativa dado que la alternativa sería pedir a la Secretaría [de la CMNUCC] que te haga un trabajo técnico de este tipo y claro, se correría el riesgo de que ellos introduzcan determinados sesgos.

L.V: ¿Podríamos decir que, AILAC es hoy en día nuestra alianza más importante al respecto?

R.M: Por supuesto.

L.V: ¿Y el Diálogo de Cartagena?

R.M: Es solo un foro de conversación, aunque produzcan algunos documentos sobre la base de las discusiones.

C.U: Buscan construir puentes entre los grupos de negociación como AILAC, la verdad hay muchas más delegaciones y mejor nutridas de países desarrollados.

L.V: El Perú ha condicionado el 10% de su reducción de emisiones al 2030 a la cooperación internacional, una herramienta que cobrará mucha importancia en la implementación del Acuerdo de París. En este sentido, ¿Qué deberíamos esperar de APCI?

A.R.: Tiene que resurgir de las cenizas APCI, tiene un rol muy importante para la cuantificación de lo que se necesita y se recibe, es crucial para mantener la transparencia. Ahora hacen registros iniciales, pero no hay un seguimiento a los programas de cooperación.

Anexo N°3: Entrevista al Ministro del SDR Rómulo Acurio Traverso, Jefe de Cancillería en la Embajada del Perú en Chile y Representante Adjunto del Perú para el Cambio Climático.

Luis Vega: ¿Tiene el Perú una posición nacional clara respecto al cambio climático?

Rómulo Acurio: Creo que la obligación de presidir la COP20 y de co-liderar la negociación para el Acuerdo de París obligó al Perú a definir y detallar sus intereses internos y externos en materia climática. Como resultado, creo que se puede decir hacia finales del 2015 tenía una posición nacional clara respecto del cambio climático.

Esa posición está expresada en numerosos documentos de ese período de actividad diplomática peruana.

Esencialmente, podría resumirse, en mi opinión, en una postura de responsabilidad diferenciada, es decir de apoyo y respeto de los compromisos asumidos con el Acuerdo de París, que es jurídicamente vinculante, pero consciente que dicho instrumento otorga a nuestro país la potestad de definir periódicamente (aunque con ambición creciente) sus metas de mitigación y adaptación, así como sus expectativas de apoyo financiero y de capacitación, en función de su condición de país de desarrollo intermedio pero con desafíos todavía importantes de crecimiento, pobreza e inclusión social.

L.V: ¿Cuál cree que es el grado de presencia del Cambio Climático en el debate sobre los intereses nacionales?

R.A: A mi parecer, el grado de atención atribuida al cambio climático en el debate político peruano es muy bajo, a pesar de la mayor publicidad dada al tema durante la COP20. Eso se refleja todavía en débiles mecanismos de coordinación inter-estatal, en particular a nivel regional. Tanto la comisión multisectorial como el plan nacional cuentan todavía con un nivel de apoyo oficial relativamente bajo, si se juzga por el nivel de recursos y de participación. Queda por ver la prioridad que le asignará a este tema el nuevo Gobierno.

Un déficit notorio, particularmente visible durante el Gobierno precedente, fue el insuficiente diálogo entre el Estado (en particular el MINAM) y los gremios privados que, todavía en gran medida, continúan escépticos sobre la conveniencia de una decidida acción climática nacional, presumiendo que puede implicar costos excesivos para las empresas.

Por el contrario, un apoyo valioso es la red amplia de organizaciones sociales (ONGs, centros de investigación, asociaciones) que se movilizan en el Perú en conexión con organizaciones internacionales.

L.V: ¿Cómo calificaría la dinámica entre el MRE y el MINAM y cómo cree que se podría mejorar?

R.A: En mi opinión, durante los años 2013-15, en los cuales me tocó ser Director de Medio Ambiente y luego Representante Adjunto para el Cambio Climático, la relación entre la Cancillería y el MINAM fue óptima, fundada en un reconocimiento de las responsabilidades y capacidades respectivas. Por un lado, la Cancillería se encargó de diseñar y conducir la mayor parte de las negociaciones en el marco de la CMNUCC, así como de facilitar el involucramiento de los demás sectores nacionales, reafirmando la importancia del liderazgo peruano regional y global en este tema. Por su lado, el MINAM otorgó el apoyo técnico necesario a las negociaciones y, de otro lado, diseñó y condujo las tareas nacionales de preparación del plan nacional y de la contribución nacional (NDC).

Hacia adelante, a mi parecer, sería conveniente que ambos ministerios sean registrados como puntos focales alternos ante la CMNUCC y que mantengan una coordinación estrecha. Para ello, sería recomendable que se estableciese en la Cancillería una Subdirección de Cambio Climático dependiente de la Dirección de Medio Ambiente y que, al mismo tiempo, se mantuviera vigente un equipo de negociación conjunto, que podría ser informal.

En resumen, no hay motivo para que se reproduzcan las fricciones del pasado entre ambos sectores en la medida en que reconozcan las capacidades respectivas de cada cual: la capacidad diplomática de Cancillería para entender y afrontar la compleja economía política internacional en materia climática y la capacidad técnica del MINAM para fijar metas nacionales y concordar las prioridades climáticas de los distintos sectores públicos y privados peruanos.

L.V.: Ahora, en cuanto a la presencia de funcionarios del MRE en los foros de negociación sobre cambio climático, ¿cree que es suficiente?

R.A: La presencia de representantes peruanos en los foros climáticos ha sido tradicionalmente insuficiente por falta de recursos. La excepción fue el período 2014 - 2015, durante el cual el Gobierno asignó fondos, administrados por el MINAM, para financiar los viajes de los funcionarios peruanos a numerosos eventos de consulta y negociación.

Concluido ese período, tengo entendido que, nuevamente, el Perú, y en particular la Cancillería, no han estado en condiciones de enviar a representantes a numerosos eventos.

De cualquier manera, la presencia de funcionarios de Cancillería es necesaria únicamente en la medida en que, como se indicó en el punto anterior, se defina una distribución adecuada de funciones con el MINAM. No tendría sentido que la presencia diplomática del MRE se haga en detrimento de la presencia técnica del MINAM, y viceversa.

Hacia adelante, sería apropiado asignar mayores recursos del Estado a este fin o, alternativamente, conseguir un socio externo. En efecto, en materia climática hay una multitud de instituciones públicas y privadas internacionales con capacidad para financiar la participación de representantes de países en desarrollo como el nuestro, si se deseara recurrir a ellas.

L.V.: ¿Cree que deberíamos de especializar a los diplomáticos peruanos en este tipo de temas?

R.A: No considero que sea necesaria una especialización reducida al tema climático, pero sí una especialización más genérica en temas de desarrollo sostenible, con el espectro de los nuevos ODS. Me parece que debería promoverse varias medidas: fortalecer los contenidos sobre diplomacia de desarrollo sostenible en la ADP y en talleres para funcionarios; apoyar los posgrados de funcionarios vinculados a este tema; alentar pasantías o licencias de funcionarios en organismos internacionales vinculado a esta temática; contratar expertos para dar soporte técnico de largo plazo a la Cancillería; entre otros.

De cualquier manera, como señalé más arriba, la especialización requerida de los diplomáticos no es tecnocrática sino analítica y negociadora, es decir el mejoramiento de las habilidades profesionales para entender y afrontar la compleja economía política internacional en materia de desarrollo sostenible.

L.V: El Perú ha condicionado el 10% de su reducción de emisiones al 2030 a la cooperación internacional, una herramienta que cobrará mucha importancia en la implementación del Acuerdo de París. En este sentido, ¿Qué deberíamos esperar de APCI?

R.A: Como otros países en desarrollo intermedio, el Perú también necesita ayuda financiera y de capacitación para cumplir sus metas de mitigación y adaptación.

Me parece la mayor parte de esa ayuda vendrá a través de proyectos de inversión por resultado (programas de manejo de bosques) o de inversión privada (principalmente en energías renovables, manejo de desechos, transporte limpio, reconversión industrial, etc).

Desde esa perspectiva, la mayor parte de los fondos que recibirá el Perú pasarán por convenios con el Gobierno central o por intermediarios privados.

En vista de ello, me parece que APCI podría concentrar su actividad en atraer apoyo para proyectos de montos menores, de capacitación de funcionarios en el diseño e implementación de políticas climáticas, en particular a nivel regional y local. Por su parte, CONCYTEC tendría un papel que jugar para fomentar con ayuda externa la innovación técnica en sectores de potencial para la reducción de emisiones y para el incremento de la resiliencia productiva.

Anexo N°4: Entrevista al señor Eduardo Jaime José Durand López-Hurtado, Director General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos del Ministerio de Ambiente.

Luis Vega: ¿Tiene el Perú una posición nacional clara respecto al cambio climático?

Eduardo Durand: Tenemos una posición oficial, lo que no quiere decir que el país tenga en su conjunto una percepción acendrada e intensa [del fenómeno]. Al menos no en las esferas gubernamentales, pero que si está en proceso de ser internalizada. Hay un importante proceso de internalización del problema del cambio climático que es reciente, de unos 3 o 2 años, hay una pendiente intensa de toma de conciencia del tema en los ministerios, en la academia, etc., en gran parte gracias a la cooperación internacional, que ha incidido en que tengamos proyectos que estudien el problema, que auspician talleres, reuniones y diplomados que han ayudado [a la internalización del cambio climático]. Ahora, todo esto al nivel del centro [Lima], a nivel de regiones es evidente que los gobiernos regionales tienen también una urgencia debido a que los efectos e impactos que el cambio climático tiene sobre ellos (...). Ello ha llevado a que gradualmente quieran también tener sus estrategias regionales contra el cambio climático tal y como lo pide la Ley, algunos tienen también sus propios diagnósticos. En cuanto a la población, los de menos recursos [económicos] y alto andinas ya empiezan a sentir los efectos por manifestaciones ambientales como nevadas y lluvias inusuales. En la selva es especialmente grave porque se ha alterado el pulso de inundación, fenómeno que es clave para la vida misma porque marca la capacidad de los animales para conseguir alimento, reproducirse, refugiarse, etc. Hoy las inundaciones son cada vez más largas, lo que ha contribuido el nuevo régimen de lluvias y la deforestación de la selva alta que ha hecho que los caudales sean más intensos y la erosión más común. Por tanto, diría que hay una percepción clara aquí, entre los que participamos en las negociaciones internacionales de cambio climático. Los países que nos rodean también lo tienen claro, de hecho, tenemos un grupo de negociación que se conformó como hace 5 años, de países que llamados 'intermedios', eso es, que tienen un buen nivel de ingresos, que ya no son menos desarrollados, que están entre los intereses de los más desarrollados y las angustias de los que no lo están, de las pequeñas islas y de los países que estando en desarrollo especulan con otros intereses como los miembros de BASIC.

L.V.: ¿El grupo al que se refiere es el AILAC?

E.D.: Si, que surgió de un grupo de personas que nos juntábamos durante las negociaciones y que veíamos el problema de no estar siendo escuchados. El G-77 más China era un universo demasiado amplio con suficientes problemas

internos como para no llegar a discusiones más amplias. Entonces algunos países latinoamericanos decidimos conformar nuestro propio grupo de negociaciones, nos costó mucho trabajo.

L.V.: ¿Son mejores los grupos pequeños como grupos de negociación?

E.D.: Yo diría que sí, son más manejables y no suelen tener tantos intereses subyacentes que originen tensiones al interior del grupo. Nosotros queríamos pertenecer al [grupo] Integrity, donde está México, Coreo, Suiza, Luxemburgo y Liechtenstein, un grupo bastante disímil, pero con una posición muy transparente e integral, pero no podíamos porque aún estamos en otro nivel. Pero el AILAC se ha consolidado, empezamos a recibir apoyo y luego absorbidos por el Diálogo de Cartagena, aunque ahora son cosas distintas, el AILAC es un grupo de negociación mientras que el Diálogo un espacio de diálogo. Queremos que el AILAC se consolide en concordancia con la Alianza del Pacífico, México, aunque sin ser parte siempre ha simpatizado con el grupo, los invitamos a las reuniones y coordinamos mucho con ellos.

L.V.: ¿Cuál cree que es el grado de presencia del Cambio Climático en el debate sobre los intereses nacionales?

E.D.: Todavía no ha llegado a los niveles más altos de discusión, ni siquiera en la Cancillería diría yo. Lo que pasa es que no hay un manejo integral del tema, el MEF por ejemplo siempre está pendiente de lo que pueden significar las negociaciones para el gasto y no cree mucho en las proyecciones de riesgo y los impactos del fenómeno, su visión es muy economicista que a mi manera de ver es una ceguera. No hay una visión holística, aunque como te digo, hay un proceso gradual, está en avance, pero yo creo que tiene que haber cambios mucho más intensos en la visión de desarrollo del país, el propio CEPLAN no tiene una visión que incorpore al cambio climático en absoluto, si tu lees el documento que han preparado [Plan del Perú hacia el bicentenario] no hay nada sobre el tema, salvo un poco de gestión de riesgos, pero nada más. Siguen hablando del desarrollo en el mismo sentido, no hay una visión de desarrollo sostenible, y el CEPLAN es el único que podría asegurar un desarrollo sostenible a largo plazo. La preocupación al parecer sigue siendo la misma, seguir creciendo en medio de una crisis, que en lo personal creo que tiene mucho que ver con cuestiones como las matrices energéticas. Tenemos la oportunidad de dar un salto cualitativo, de no repetir el proceso de los países desarrollados y su tendencia economicista, podemos crecer de otra manera. Somos el 4° país en producción de alimentos, tenemos un gran potencial y tenemos que cuidarlo y aprovecharlo.

L.V.: ¿Cómo calificaría la dinámica entre el MRE y el MINAM y cómo cree que se podría mejorar?

E.D.: Hay una piedrita en el zapato que fue la COP20 y el protagonismo del MINAM, que ahora se está revirtiendo. Parece haber hoy una tendencia del MEF y el MRE hacia retomar la coordinación en el marco de la Convención, los compromisos y Comisión Nacional contra el Cambio Climático. El MINAM tiene ya una sinergia con otros sectores y creo que se necesita ahora que el MEF deje su visión economicista y piense a largo plazo. A diferencia de otros sitios estamos mostrando signos negativos como la reducción de la proyección de las energías renovables cuando incluso los países petroleros van por la vía contraria. El Perú está teniendo una notoriedad interesante, somos un laboratorio del cambio climático, cuando alguien quiere estudiarlo el Perú está en el conjunto de países seleccionados para su análisis, la verdad tenemos una oferta de cooperación internacional que nos abruma y nos preocupa porque nos empuja a hacer cosas por el dinero, no nos hemos organizado para tener una visión bien articulada que nos permita decirles a los cooperantes “esperen, queremos hacer primero esto, segundo esto y tercero lo otro” y preguntar si quieren ayudarnos con esas prioridades o no.

L.V.: Entonces, volviendo a lo de la posición nacional clara ¿No hemos establecido nuestras prioridades?

E.D.: Exactamente, esas prioridades las debe establecer el gobierno en su conjunto. El CEPLAN como centro estratégico de planificación no está integrando el cambio climático como tema, el propio MINAM sacó una evaluación ambiental para la OCDE y apenas le puso atención al cambio climático, por un vicio entre los propios viceministerios, el tema está dentro de uno, podría estar en ambos o ninguno, pero debería estar en un nivel supra, debería haber una Oficina Nacional de Estrategia contra el Cambio Climático, como en México que tiene un sistema intersectorial. Acá tenemos la Comisión Nacional sobre Cambio Climático, pero que está a un nivel inferior incluso al de Directores Generales, se reúnen los alternos. La Comisión es bastante flexible, se reúne por lo menos dos o tres veces al año.

L.V.: ¿Qué habría que hacer con esta Comisión?

E.D.: Yo creo que habría que reforzarla, tiene que haber mucho más trabajo intersectorial, tiene que resolverse la forma de trabajo también entre las regiones y Lima. Tenemos que trabajar por construir una visión común de desarrollo y no quedarnos con lo sectorial.

L.V.: Ahora, en cuanto a la presencia de funcionarios del MRE en los foros de negociación sobre cambio climático, ¿cree que es suficiente?

E.D.: Hay una especie de confusión de roles, la Cancillería aporta un importante componente político en las negociaciones, lo que vi en la COP20 fue un embajador encargado con una idea de desarrollo distinta a la nuestra. Yo tengo una reverencia por la diplomacia brasileña, que ha sabido influir mediante la adaptación de sus funcionarios a los nuevos contextos.

L.V.: ¿Cree que deberíamos de especializar a nuestros funcionarios en este tipo de temas?

E.D.: Sí, hay que hacerlo. Y no solamente eso, lo que también hacen los brasileños es contratar a consultores para llevar las negociaciones, unos tipos brillantes que informan a esa cancillería. Primero deberían estar bien informados sobre lo que está pasando e indicar como, cuando y con quién hay que conversar o negociar. Los diplomáticos no pueden negociar cosas estrictamente técnicas ni los técnicos empezar a hacerlo sin consultar este *savoir faire* de los diplomáticos. La Cancillería tiene un rol importantísimo, tiene que haber un equipo integrado.

L.V.: Antes mencionó la importancia del AILAC, ¿en este foro hay normalmente funcionarios diplomáticos acompañando a la delegación peruana?

E.D.: En AILAC no, es muy técnico, aunque en las otras delegaciones si, por ejemplo, en la delegación chilena. Yo no me acuerdo si Antonio García vio cosas de AILAC, lo que pasa que el grupo de negociaciones a partir de la COP se ciñó a un pequeño círculo alrededor del ministro [del MINAM], yo iba a negociar hasta antes de la COP20. Se hizo un muy buen trabajo de acompañamiento a Francia, ahora necesitamos retornar hacia lo que le interesa el Perú, sobre todo teniendo en cuenta que tras el Acuerdo de París nos encontramos en una meseta en la que hay que implementar, no inventar más discusiones. En los equipos negociadores no solo hay que integrar al MINAM y al MRE sino también al resto de sectores que puedan estar comprometidos, en un equipo que trabaje de corrido y no solo antes de cada reunión preparando la posición peruana con apuro.

L.V.: Pasando a otro punto; uno de los elementos que algunos autores señalan como claves para el despliegue de la Diplomacia Climática es el conocimiento de terceros actores, incluyendo sus percepciones. Por ello grupos como BASIC elaboran análisis conjuntos con el fin de tener una mirada única sobre determinada materia. En este sentido, ¿participamos en algún mecanismo similar?

E.D.: Si, AILAC tiene bastantes análisis conjuntos, incluso hemos tenido otros proyectos con otros países como el MAPS (Mitigation Action Plans and Scenarios), que ayudó mucho, para actualizar nuestros métodos e inventarios, etc. Este tipo de proyectos han ayudado también a AILAC, al empujar hacia una visión conjunta, aunque los intereses no siempre sean los mismos.

L.V.: El Perú ha condicionado el 10% de su reducción de emisiones al 2030 a la cooperación internacional, una herramienta que cobrará mucha importancia en la implementación del Acuerdo de París. En este sentido, ¿Qué deberíamos esperar de APCI?

E.D.: Yo creo que deberíamos de transformarla, porque hoy en día se ha convertido en un órgano rutinario de 'burocratización' de la cooperación, hay que revisarla porque quizá no está sabiendo orientar la cooperación, que debería de ceñirse a los intereses nacionales a largo plazo. Los países en desarrollo cooperan porque esperan que nosotros les quitemos la presión de sus compromisos de reducción de emisiones, pasa con REDD. En el Perú hay un gran potencial en ese sentido, sin embargo, Noruega le da tantos millones a Brasil, otros al Congo e Indonesia y nosotros nos quedamos con poco. Ahora, hay que tener en cuenta que nuestro problema forestal no es simplemente una cuestión de dinero sino más bien más estructural.

ANEXO N° 5: Entrevista a la Embajadora del SDR Vilma Liliam Ballón Sánchez de Amézaga, Directora de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Luis Vega: ¿Tiene el Perú una posición nacional clara respecto al cambio climático?

Liliam Ballón: Yo creo que sí y me gustaría desarrollar la respuesta con el resto de preguntas, mi respuesta a tu primera pregunta sería taxativa, sí.

L.V.: ¿Cuál cree que es el grado de presencia del Cambio Climático en el debate sobre los intereses nacionales?

L.B.: Creo que tiene una presencia muy importante, si vamos al discurso político, el presidente en su última intervención en la ONU ha enfatizado que los temas ambientales son una prioridad para el Perú. Existe un enfoque de crecimiento verde orientado a alcanzar los estándares que demanda ser miembro de la OCDE, organización a la que aspiramos ingresar como miembros hacia 2021.

L.V.: ¿Cómo calificaría la dinámica entre el MRE y el MINAM y cómo cree que se podría mejorar?

L.B.: La dinámica no tiene que mejorarse porque ya es bastante buena, nuestro relacionamiento con el MINAM, las demás entidades del Estado vinculadas a temas ambientales, como el MINCETUR, MINAGRI, PRODUCE y otros órganos adscritos es inmejorable. Para nosotros poder armar una posición nacional, tenemos que hacer esta coordinación para establecer las prioridades de nuestro país en determinados foros o conferencias. Así mismo, en el plano bilateral hacemos el mismo recorrido, para los próximos gabinetes binacionales, por ejemplo, tenemos que manejar un eje ambiental que desarrollamos en coordinación con los sectores correspondientes. Entonces, una de nuestras funciones es la coordinación permanente con todos estos sectores y yo no hablaría de mejorar porque viene siendo impecable a todos los niveles, desde los funcionarios operativos y directores generales hasta los propios ministros. Se establecen modos de operar y prioridades frente a las negociaciones que tiene el Perú, de hecho, lo estamos haciendo ahora para todos los eventos que se aproximan.

También quisiera enfatizar que tenemos contacto con la sociedad civil, especialmente en este tema dado que ha sido esta la que precedió al Estado en su accionar, antes de que lo hiciera este último de manera sistemática, la sociedad civil ya estaba ocupada en estos temas.

Además, quisiera mencionar a la OTCA como mecanismo regional, establecido hace casi 30 años para precisamente priorizar actividades de cooperación entre los países de la cuenca amazónica.

L.V.: Ahora, en cuanto a la presencia de funcionarios del MRE en los foros de negociación sobre cambio climático, ¿cree que es suficiente?

L.B.: Bueno nunca es suficiente, yo creo que este es un proceso, el cambio climático probablemente ha sido un tema que ha despertado conciencias en nuestro país a raíz de la organización de la COP-20 en un momento estelar, debido que se dio a puertas del Acuerdo de París. Tuvimos un estilo de negociación inclusivo debido a la presencia del sector privado y la sociedad civil, se recogió las preocupaciones de todos. Todo esto hizo que el tema tuviera una exposición relevante desde dicho momento, pero, también hay que decir que el tema existe en Cancillería desde mucho antes, de hecho, esta dirección [Dirección de Medio Ambiente del MRE] precede a la creación del Ministerio del Ambiente, se coordinaba entonces con el CONAM. Recuerda que nos englobamos en la Dirección de Asuntos Multilaterales y Globales, siendo el cambio climático un asunto global con creciente importancia.

Respondiendo a tu pregunta concretamente, si tenemos en cuenta que además de los funcionarios que trabajan en Cancillería, más los que están en organismos multilaterales con sedes en Nueva York, Ginebra, Viena, Montreal y Brasilia, creo que si hay funcionarios suficientes. Lo que sí creo que nos hace falta es más especialistas técnicos, porque hay muchos aspectos de la negociación más allá de lo político, que necesitamos aprender porque están fuera de nuestra formación.

L.V.: ¿Cree que deberíamos de especializar a los diplomáticos peruanos en este tipo de temas?

L.B.: Sí, llegar a una especialidad durante el tiempo que trabaje los temas en específico, en la carrera como sabes tenemos un plan de carrera que exige cumplir funciones en varios tipos de misión, lo que muchas veces nos lleva a no alcanzar una especialidad como tal, pero si, sería interesante tener la posibilidad de captar la atención de funcionarios en el tema y quizá con interés de pasar por la Dirección [de Medio Ambiente] para recibir información sobre este mundo, que tiene bastante atractivo, no obstante, la dispersión y complejidad del tema hace que el funcionario tenga que aprender mucho y rápido. En fin, creo que si es interesante el camino que nos muestra la diplomacia ambiental.

L.V.: Otros servicios diplomáticos como el mexicano incluyen en su formación continua de sus funcionarios oferta de ciertos estudios sobre el tema y otros conexos, ¿Sería interesante replicarlo para el SDR del Perú?

L.B.: Si sería interesante, seguro que puede incluso agregarse a la formación en la Academia Diplomática del Perú. Dentro de la gama de temas globales probablemente el cambio climático ha sido uno de los que más rápido ha crecido. Si lo comparamos con el tema que yo llevé anteriormente, desarme y seguridad internacional, el cambio climático como tema se ha desarrollado extraordinariamente mediante mecanismos flexibles. Aunque ya se terminó lo que yo llamo la parte del glamour, el de las negociaciones, ahora toca la implementación. La organización de la COP-20 ha hecho que el tema emerja en nuestro país y yo supongo que se mantendrá por lo menos durante un decenio más, recuerda que los temas van y vienen.

L.V.: ¿Se podría decir entonces que nuestra presidencia de la COP fue un punto de quiebre?

L.B.: Sin duda alguna, desde entonces constatamos muchas cosas, por ejemplo, nuestra vulnerabilidad. Es interesante como se fue tomando conciencia sobre la relevancia del tema para asegurar nuestro bienestar e incluso nuestra propia supervivencia.

L.V.: El Perú ha condicionado el 10% de su reducción de emisiones al 2030 a la cooperación internacional, una herramienta que cobrará mucha importancia en la implementación del Acuerdo de París. En este sentido, ¿Qué deberíamos esperar de APCI?

L.B.: APCI no es parte de la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC), la cooperación internacional en este sentido lo está llevando el propio Ministerio del Ambiente. Se ha creado, asimismo, aunque todavía no está instalada, otra comisión temporal para la implementación de nuestra Contribución Nacional Determinada (NDC, por sus siglas en inglés) [en el marco del Acuerdo de París], compuesta por casi todos los miembros de la CNCC y en la que también APCI está ausente. Hay una singularidad cuyos detalles no conozco, pero APCI trabaja sectorialmente y por temas, el MINAM hasta donde sé, maneja la cooperación internacional que le compete, nosotros ayudamos como facilitadores, pero APCI no lidera este tema sino el propio sector, simplemente es un canalizador y punto de apoyo para el monitoreo.

ANEXO N° 6: Resultados detallados de la encuesta realizada entre el 9 de septiembre y el 2 de noviembre de 2016.

¿Cuál cree que es la relevancia del cambio climático como tema en la relación bilateral entre el Perú y el Estado receptor de su misión?				
EMBAJADA DEL PERÚ EN:	NADA IMPORTANTE	POCO IMPORTANTE	IMPORTANTE	MUY IMPORTANTE
ÁFRICA				
Marruecos			X	
Sudáfrica				X
AMÉRICA				
Costa Rica			X	
Guatemala				X
México				X
Panamá			X	
Trinidad y Tobago		X		
ASIA				
Israel		X		
Japón			X	
Kuwait		X		
Qatar			X	
Singapur			X	
Tailandia	X			
Vietnam			X	
EUROPA				
Alemania				X

Austria			X	
Grecia	X			
Portugal			X	
Reino Unido			X	
Rumanía		X		
Santa Sede			X	
Suiza				X

Elaboración: Propia

¿Cuánto del trabajo diario de su misión refiere o tiene relación con el cambio climático?					
EMBAJADA DEL PERÚ EN:	NADA	POCO	REGULAR	BASTANTE	MUCHO
ÁFRICA					
Marruecos			X		
Sudáfrica		X			
AMÉRICA					
Costa Rica		X			
Guatemala		X			
México		X			
Panamá			X		
Trinidad y Tobago		X			
ASIA					
Israel		X			
Japón		X			

Kuwait		X			
Qatar			X		
Singapur		X			
Tailandia	X				
Vietnam		X			
EUROPA					
Alemania			X		
Austria		X			
Grecia		X			
Portugal			X		
Reino Unido			X		
Rumanía		X			
Santa Sede			X		
Suiza			X		

Elaboración: propia

¿Existe en su misión algún funcionario encargado del cambio climático como tema?		
EMBAJADA DEL PERÚ EN:	SI	NO
ÁFRICA		
Marruecos		X
Sudáfrica	X	
AMÉRICA		
Costa Rica	X	
Guatemala	X	
México	X	

Panamá	X	
Trinidad y Tobago		X
ASIA		
Israel		X
Japón	X	
Kuwait	X	
Qatar	X	
Singapur		X
Tailandia	X	
Vietnam	X	
EUROPA		
Alemania	X	
Austria		X
Grecia	X	
Portugal	X	
Reino Unido	X	
Rumanía		X
Santa Sede		X
Suiza	X	

Elaboración: propia

De ser afirmativa la respuesta anterior ¿Tiene el funcionario encargado del tema algún bagaje académico referente al cambio climático y las negociaciones internacionales que se ocupan de dicho fenómeno? (p. ej. seminarios, talleres, diplomados, máster)		
EMBAJADA DEL PERÚ EN:	SI	NO
ÁFRICA		
Sudáfrica		X
AMÉRICA		
Costa Rica		X
Guatemala		X
México		X
Panamá		X
ASIA		
Japón		X
Kuwait		X
Qatar		X
Tailandia		X
Vietnam		X
EUROPA		
Alemania		X
Grecia	X	
Portugal		X
Reino Unido		X
Suiza	X	

Elaboración: propia

¿Conoce usted o ha oído del concepto de ‘diplomacia climática’?				
EMBAJADA DEL PERÚ EN:	NADA	POCO	REGULAR	BASTANTE
ÁFRICA				
Marruecos			X	
Sudáfrica		X		
AMÉRICA				
Costa Rica				X
Guatemala		X		
México	X			
Panamá		X		
Trinidad y Tobago			X	
ASIA				
Israel		X		
Japón	X			
Kuwait	X			
Qatar			X	
Singapur		X		
Tailandia	X			
Vietnam			X	
EUROPA				
Alemania			X	
Austria	X			
Grecia	X			

Portugal	x			
Reino Unido	x			
Rumanía		x		
Santa Sede	x			
Suiza				x

Elaboración: propia