

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



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

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

TEMA DE TESIS:

**EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS
DEL ARTÍCULO 6 DEL ACUERDO DE PARÍS DESDE LA PERSPECTIVA DEL PERÚ
CON AMÉRICA LATINA**

PRESENTADO POR:

Oscar Augusto Martín Villacorta Tardio

ASESORES:

Asesor temático: PS Omar Speedy Ortega Ortega

Asesora metodológica: Ph. D. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 9 noviembre de 2020

RESUMEN

En los años subsiguientes a la adopción del Acuerdo de París, los países miembros de la Convención Marco sobre el Cambio Climático han experimentado dificultades para adoptar los mecanismos de implementación sobre el Artículo 6 que plantea la cooperación voluntaria para utilizar los mercados de carbono. Dicho artículo es considerado fundamental para alcanzar el objetivo del Acuerdo de no incrementar en más de 2°C la temperatura global que tendrá un impacto directo en los países más vulnerables por el cambio climático. Los cambios geopolíticos han afectado el proceso de las negociaciones en la Convención, variando las posiciones entre grandes potencias, así como ha afectado el desempeño de los países en la región latinoamericana. El Perú y la región fueron actores importantes durante las negociaciones de la Vigésima Conferencia de las Partes, asimismo, son altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, por lo cual existen intereses comunes en lograr mecanismos de implementación del Artículo 6 ambiciosos y atractivos que vuelvan al artículo un mecanismo efectivo de reducción de emisiones e impulsen el desarrollo sostenible.

Palabras clave: cambio climático, multilateralismo, Acuerdo de París, mercados de carbono, América Latina

ABSTRACT

The years following the adoption of the Paris Agreement, the members of the United Nations Framework Convention on Climate Change have experienced difficulties in adopting the mechanisms on Article 6 that sets out voluntary cooperation to use carbon markets. This article is considered essential to achieve the objective of the Agreement of not increasing the global temperature by more than 2°C, which will have a direct impact on the most vulnerable countries. Geopolitical changes have affected the negotiation process in the Convention, varying the positions between great powers, as well as affecting the performance of Latin American countries. Peru and the region were important actors during the negotiations of the Twentieth Conference of the Parties, also, they are highly vulnerable to adverse effects of climate change, for which there are common interests in achieving an ambitious and attractive Article 6 to be used as an effective mechanism to reduce emissions and promote sustainable development.

Keywords: climate change, multilateralism, Paris Agreement, carbon markets, Latin America

ÍNDICE

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS	vi
ACRÓNIMOS	vii
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: LA POLÍTICA INTERNACIONAL ENTORNO AL CAMBIO CLIMÁTICO 2015-2019	4
1. El Cambio Climático.....	4
1.1. El cambio climático en el Siglo XXI	5
1.2. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	8
2. Orden internacional	21
2.1. La sociedad global	22
2.2. Perspectivas teóricas	24
3. La Gobernanza Multinivel	29
3.1. Gobernanza Climática.....	31
3.2. Transdisciplinariedad	34
4. Cambios en los regímenes políticos.....	36
4.1. Potencias mundiales	36
4.2. Región de América Latina	42
CAPÍTULO 2: NEGOCIACIONES EN LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO	50
1. Dinámica de las Negociaciones en la COP/CMP/CMA.....	50
1.1. Grupos Negociadores de las Partes	53
1.2. Rol de la Sociedad civil en la UNFCCC.....	58
2. El Artículo 6 del Acuerdo de París	62
2.1. Las asimetrías por el Artículo	66
2.2. Las líneas rojas	70
2.3. El rol de América Latina	73
CAPÍTULO 3: LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN EL ARTÍCULO 6	80
1. La Política Exterior Peruana sobre Cambio Climático.....	80
1.1. Las acciones para el exterior.....	84
1.2. Ministerio de Relaciones Exteriores	87
1.3. Trabajo Multisectorial	90
2. Propuesta de estrategia del Perú para el Artículo 6	95

2.1. Posición Perú alineada con el mundo	96
2.2. Estrategia con la AILAC en la región.....	99
2.3. Horizontes de ambición y aliados estratégicos.....	101
2.4. Cooperación con la Unión Europa.....	103
2.5. Convergencia Perú – América Latina – Unión Europea.....	106
CONCLUSIONES.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	112

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1. América Latina: impacto potencial y riesgos del cambio climático	7
Tabla 2. Posiciones durante la COP25/CMA2.....	72
Tabla 3. Plan de Acciones Prioritarias 2020-2021	86
Gráfico 1. Participación histórica en las COP/CMP/CMA	52
Gráfico 2. Asistencia a la COP22/CMP12/CMA1 por Constituciones.....	60
Gráfico 3. Número de CER emitidos o habilitados para usar por país o grupo.....	68
Gráfico 4. Corchetes en el Reglamento del Acuerdo de París COP24-COP25.....	74
Gráfico 5. Visión del Perú al 2050: Ejes 2 y 3.....	81

ACRÓNIMOS

ABU	Grupo de Argentina, Brasil y Uruguay
ADP	Grupo Ad-hoc sobre la Plataforma de Durban para la Acción Mejorada
AILAC	Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
APA	Grupo Ad-hoc sobre el Acuerdo de París
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
AWG-KP	Grupo Ad-hoc sobre Compromisos Adicionales para las Partes del Anexo I en virtud del Protocolo de Kioto
AWG-LCA	Grupo Ad-hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo en virtud de la Convención
BASIC	Grupo de Brasil, Sudáfrica, India y China
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BINGO	Grupo de las ONG Empresariales e Industriales
BRICS	Economías de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CACAM	Grupo de países de Asia Central, el Cáucaso, Albania y Moldavia
CAN	Climate Action Network
CDM	Mecanismo de Desarrollo Limpio
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CER	Certificado de Reducción de Emisiones
CMA	Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático
CMP	Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
COP	Conferencia de las Partes
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

ECONGO	Grupo de las ONG de Educación, Desarrollo y Alcance de Capacidades
EDA	Evaluación de Desempeño Ambiental
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
EIG	Grupo de Integridad Ambiental
ENGO	Grupo de las ONG Ambientales
FBO	Grupo de Organizaciones Basadas en la Fe
FMI	Fondo Monetario Internacional
GCF	Fondo Verde para el Clima
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIS	Esquema de Inversión Verde
GMN	Gobernanza Multi-Nivel
GRULAC	Grupo de Latinoamérica y el Caribe
HAC	Coalición de Países para la Alta Ambición
iDMC	Centro para el Monitoreo del Desplazamiento Interno
IET	Comercio Internacional de Emisiones
IETA	International Emissions Trading Association
IGO	Organización Intergubernamental
IISD	Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPCC	Panel Intergubernamental del Cambio Climático
IPO	Grupo de Organizaciones de Pueblos Indígenas
JI	Implementación Conjunta
LEG	Grupo de Expertos en los Países Menos Desarrollados
LGMA	Grupo de Gobiernos Locales y Autoridades Municipales
LMDC	Grupo de Afinidad sobre Cambio Climático de Países en Desarrollo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NDC	Contribuciones Nacionales Determinadas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OI	Organizaciones Internacionales

OMC	Organización Mundial del Comercio
OMGE	Mitigación Global de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSC	Organización de la Sociedad Civil
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PBI	Producto Bruto Interno
PCCB	Comité de París sobre el Desarrollo de Capacidades
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PMD	Países Menos Desarrollados
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPM	Partículas por Millón
RINGO	Grupo de las ONG Independientes y de Investigación
SBI	Órgano Subsidiario de Ejecución
SBSTA	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
SCO	Cooperación de Shanghái
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SIDS	Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
TLC	Tratado de Libre Comercio
TUNGO	Grupo de las Organizaciones Sindicales
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones de América del Sur
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNGA	Asamblea General de las Naciones Unidas
WGC	Grupo de Mujeres y Género
WIM	Mecanismo Internacional de Varsovia para Daños y Pérdidas
YOUNGO	Grupo de las ONG juveniles

INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de París alcanzado en la COP21 significó un logro multilateral importante para la comunidad internacional y fue ratificado en tiempo récord en 2016. Ello generó la promoción del Sistema multinivel de gobernanza climática global como un sistema exitoso; sin embargo, el mismo sistema no aparenta tener similares resultados para aprobar los mecanismos de implementación del Artículo, actualmente, el único artículo sin lograr consenso entre las Partes. El Artículo 6 es considerado el núcleo para alcanzar el objetivo principal del Acuerdo de no incrementar en más de 2°C la temperatura global y por ello existen profundos desacuerdos entre las Partes sobre la manera en que debe ser implementado. Si el Acuerdo de París fracasa en su misión, entonces los países en vías de desarrollo y los más vulnerables serían severamente afectados por el cambio climático.

El Perú y la región latinoamericana fueron actores clave durante las negociaciones de la Vigésima Conferencia de las Partes (COP20), previa a la adopción del Acuerdo de París en 2015. Asimismo, la región es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, por lo cual existen intereses en lograr una posición que sea sostenida dentro de los mecanismos de implementación del Artículo 6. Por ello, las negociaciones y relaciones con países afines como los miembros de la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC) son de suma importancia.

Resulta interesante que en un periodo de cinco años (2015-2019), las relaciones entre las Partes dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) pueden variar de tal manera que evidencian un cambio de postura en los distintos países, pues de una ratificación histórica y en tiempo récord del Acuerdo de París en 2016, se llega a no lograr consenso sobre la implementación del Artículo 6 en 2019. Estos cambios geopolíticos han afectado las relaciones internacionales en foros de Cambio Climático que terminan repercutiendo en los intereses nacionales y de la región latinoamericana respecto al Artículo 6. Por ello, una mirada desde las relaciones internacionales puede ayudar a dilucidar los retos que enfrentará el Perú como miembro de AILAC y su rol dentro de las negociaciones.

Precisamente estos cambios geopolíticos circunstanciales hacen que el Acuerdo de París, al no contener sanciones por incumplimiento, tenga constantes ciclos de debilitamiento y dependa de los intereses de los gobiernos de turno lo que dificulta el proceso de negociación. Por tanto, la hipótesis que ha orientado la investigación pretende proponer que Estados con una institucionalidad climática sólida como el Perú puedan asumir un rol de interlocutor entre las grandes potencias y la región latinoamericana que permita estructurar una posición firme en las negociaciones en curso. En ese sentido, el estudio utiliza un esquema de trabajo que se divide en tres capítulos siguiendo la metodología deductiva-analítica y de síntesis.

En el primer capítulo, se busca analizar el impacto negativo del cambio climático en el desarrollo las personas y los Estados, así como describir la estructura y funcionamiento de la CMNUCC que proporcionó los dos principales tratados internacionales sobre cambio climático bajo la perspectiva de la gobernanza climática multinivel. Del mismo modo, se plantean algunas teorías de relaciones internacionales que puedan ayudar al lector a tener una visión sobre los últimos cambios en los regímenes políticos tanto a nivel global como en la región latinoamericana que afectaron las relaciones internacionales sobre cambio climático.

En el segundo capítulo, se afrontarán las implicancias del Artículo 6 dentro de la CMNUCC. Para ello, analiza la dinámica de trabajo en las negociaciones dentro de la Convención y cómo tanto las Partes como la sociedad civil se organizan para hacer prevalecer sus intereses. Del mismo modo, se analiza a detalle el contenido del Artículo 6 y las posiciones que asumen las Partes sobre el contenido de las propuestas para los mecanismos de implementación. Adicionalmente, se analiza las posiciones de las Partes dentro de la región de América Latina respecto al artículo y sus líneas rojas.

En el tercer capítulo, a partir de la revisión de las diferentes posiciones y estrategias asumidas por las Partes en torno al Artículo 6, busca definir el rol del Perú con la región entorno a la CMNUCC. Para ello, se muestra congruencia entre la política exterior peruana y el desarrollo de la gobernanza climática con características intersectoriales de multiactor. Asimismo, se profundizará el desempeño de AILAC y el trabajo que sus principales protagonistas para articular esfuerzos con otras regiones que permitan adoptar el mejor mecanismo de implementación posible dentro del consenso que requiere su aprobación.

El tercer capítulo no sería posible sin el valioso aporte de servidores públicos que ofrecieron su tiempo y apoyo, lo cual permitió obtener insumos que enriquecen la investigación. Por ello, un agradecimiento especial a Gabriel Quijandría, Viceministro de Desarrollo

Estratégico de los Recursos Naturales y Manuel Balarezo, Embajador del Perú en Uruguay. Junto a ellos, existe un grupo humano de servidores públicos que vienen trabajando para posicionar el cambio climático como alta prioridad para el Estado y su aporte en esta investigación es apreciado.

Se hace la advertencia que dado el objeto de estudio continúa en desarrollo, algunos hechos políticos podrían cambiar luego de finalizada la investigación en noviembre de 2020. El objetivo de aprobar los mecanismos de implementación del Artículo 6 estaba previsto para la COP25, no obstante no se logró ningún acuerdo, postergándose la negociación hasta la COP26 en 2021. Sin embargo, las conclusiones presentadas en el estudio intentarán respaldarse en la institucionalidad, lo que facilitará la implementación en el corto plazo, pero al mismo tiempo se podrá mantener en un periodo posterior al del Artículo 6.

CAPÍTULO 1: LA POLÍTICA INTERNACIONAL ENTORNO AL CAMBIO CLIMÁTICO 2015-2019

El primer capítulo presenta la importancia del cambio climático y su capacidad para afectar el desarrollo mundial y del Perú, en la misma línea, se describe la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y los principales acuerdos internacionales resultantes de la misma. Del modo similar, se presenta aproximaciones de teorías en las relaciones internacionales que pueden facilitar al lector una mirada crítica al desarrollo de los foros internacionales sobre cambio climático. Por último, se dará una descripción del desarrollo de las políticas exteriores de países presentes en las negociaciones de cambio climático, tanto a nivel mundial como en la región con cierto grado de incidencia en la toma de decisiones sobre la materia y cómo el cambio de regímenes en sus gobiernos impacta en los retos que significa desarrollar mecanismos de implementación del artículo 6 del Acuerdo de París.

1. El Cambio Climático

Cada vez resulta más evidente que el cambio climático tiene consecuencias que afectan a las cuestiones cardinales de seguridad: inundaciones, enfermedades y hambrunas que ocasionan migraciones a una escala sin precedentes en zonas sometidas ya a gran tensión; sequías y pérdida de cosechas que llevan a una competición más intensa por los alimentos, el agua y la energía en regiones en las que los recursos ya están explotados hasta el límite, desencadenando un descalabro económico (Stern, 2007).

La agenda pública global ha logrado posicionar al cambio climático como un tema prioritario para diversos países, destacando su preponderancia en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El Secretario General, António Guterres, señaló que “el cambio climático es el reto que marcará nuestra época. Se nos acaba el tiempo para conjurar los peores impactos de la alteración climática y proteger a nuestras sociedades de los efectos inevitables que se avecinan” (OMM, 2020).

Los cambios de temperatura en la atmósfera tienen un impacto directo en el desarrollo de los países, los desastres naturales se hacen más devastadores provocando una crisis en la seguridad alimentaria, ello afecta las economías nacionales y como consecuencia, los

ciudadanos se ven forzados a desplazarse lejos de sus hogares. El Centro para el Monitoreo del Desplazamiento Interno (iDMC, por sus siglas en inglés) (2020) reportó que en 2019 hubieron 24,9 millones de nuevos desplazamientos causados por desastres naturales.

No todos los países tienen el mismo grado de vulnerabilidad, sin embargo, el Perú es un país especialmente sensible por su mega diversidad biológica y reservas de fuentes hídricas en glaciares del Ande. “El Perú no es ajeno a los embates climáticos, pues el Ande tiene una condición geográfica clave en la vida para el país, hogar de ecosistemas frágiles y por tanto vulnerables” (Lanegra, 2017, p. 40). Ello se agrava cuando cerca del 60% de la población vive en las costas desérticas del país y más de 10 millones de 32 millones de peruanos se concentran en Lima (INEI, 2019), existiendo un peligro de estrés hídrico en esta población que se alimenta de la agricultura producida en el Ande, así como sus fuentes hídricas y energéticas provienen de los glaciares andinos.

El “calentamiento global se produce principalmente por razones antropogénicas, en su mayoría, por actividades extractivas y quema de combustibles fósiles” (IPCC, 2014, p. 4). Esto genera grandes emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que se contabilizan en partículas por millón (PPM). Para que el planeta se mantenga en condiciones adecuadas para la humanidad, la contabilidad de estas partículas no deben exceder las 350 PPM anuales según el informe de Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (Klein, 2014) o ese incrementaría la temperatura global.

El planeta debe mantenerse con una temperatura global no mayor a 2°C hasta el año 2050, y de no aplicarse ningún cambio a las condiciones actuales, las temperaturas podrían aumentar entre 5°C y 8°C al 2050 (Klein, 2014, p. 21) generando cambios drásticos en la atmósfera. En 2019, la degradación de la tierra ha reducido la productividad en casi una cuarta parte, ha afectado el bienestar de unos 3.200 millones de personas y ha costado aproximadamente el 10% del Producto Bruto Interno (PBI) mundial en servicios ecosistémicos perdidos (Graham, 2019, p. 1).

1.1. El cambio climático en el Siglo XXI

La proyección del IPCC (IPCC, 2018, p. 5) prevé diferencias robustas en las características regionales del clima entre el momento actual y un incremento de la temperatura global mayor a 1.5 °C, evidenciando un aumento de las temperaturas a escala regional, tanto en la superficie de la tierra como en los océanos, con mayor frecuencia de olas de calor extremo en la mayoría de las regiones habitadas, precipitaciones intensas en varias

regiones y altas probabilidades de sequía. “Durante décadas los cambios en el clima han provocado variaciones en los sistemas naturales y usos de suelo tanto en continentes como en océanos” (IPCC, 2014, p. 10).

La crisis sanitaria por el COVID-19 puso de manifiesto lo que significa, al igual que en el caso de la emergencia climática, la irrupción de un mal público global con repercusiones en todo el planeta que requiere acciones colectivas simultáneas y contundentes (Bárcena et al., 2020, p. 21). Al igual que en la pandemia, la inacción en la crisis climática tiene costos, pero el sentido de urgencia para comprometer esfuerzos fiscales y crediticios en ambas crisis ha sido muy distinta, en especial en América Latina y el Caribe, donde la heterogeneidad de los países varía por sus condiciones económicas (Peres, 2020). En ese sentido, el cambio climático no es un problema ambiental, sino un problema del estilo de desarrollo (Lobo, 2020).

Adriana Lobo (2020) señala que la pandemia también ha evidenciado las asimetrías que existen respecto a la capacidad de adaptación en la región latinoamericana, se muestra una gran vulnerabilidad ante cambios extremos con pérdidas económicas y humanas que dificulta la recuperación de países en temas de desarrollo por varios años. Por ello, la adaptación al cambio climático al igual que la pandemia, hace reflexionar sobre el rol central de los servicios públicos que soportan en gran medida la demanda y necesidades de la población (Meza, 2020). Por desgracia, los primeros afectados serán los más vulnerables y los menos capaces de sobrellevar el impacto por déficit en la capacidad colectiva de adaptación. “No se trata de elegir entre un clima estable y la lucha contra la pobreza: sin el primero, la segunda resultará indudablemente un fracaso” (Parry, 2007).

En enero de 2019, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas celebró el cuarto debate sobre los desastres relacionados al cambio climático que afectan la paz y la seguridad internacional. Entre los temas discutidos, los miembros del consejo señalaron que “muchas regiones, estos fenómenos ya están menoscabando sistemas de importancia crucial, como la seguridad del abastecimiento de agua, la seguridad alimentaria y la salud, además de inducir desplazamientos en todo el mundo” (Cortorreal, 2019, p. 2). Esta problemática trasciende la seguridad nacional, necesitando una estrategia de seguridad colectiva en un mundo frágil y cada vez más interdependiente (Bárcena et al., 2020, p. 21).

Particularmente en América Latina y el Caribe existe evidencia de efectos en las actividades agropecuarias, del agua y las áreas urbanas. Si la temperatura aumenta 2,5 °C antes del año 2050, el cambio climático tendrá un costo negativo para América Latina y el Caribe de entre el 1,5% y el 5% del PIB actual (Bosello et al., 2010, p. 240). Hacia 2030, el

PIB per cápita de Belice, Guyana, Nicaragua, Surinam y Venezuela sería un 10% inferior al que hubiera sido sin cambio climático; en el resto de las economías de la región, la reducción supera el 5%, y en menor medida las economías de Argentina, Bolivia, el Perú y el Uruguay también se verán afectadas. Sin embargo, se estima que el PBI de Chile tendría un incremento, aunque la data no toma en cuenta el impacto de los costos derivados de los desastres naturales, la disponibilidad de agua o las pérdidas de rendimiento agrícola, entre otros factores (Bárcena et al., 2020, p. 70).

Algunos efectos del cambio climático en la región se pueden sintetizar en la Tabla 1, que muestra el impacto potencial en sectores como agricultura, agua, biodiversidad y bosques, salud, turismo, y pobreza.

Tabla 1. América Latina: impacto potencial y riesgos del cambio climático

Impacto	Riesgos claves	Impulsores climáticos
Agricultura	Disminución de la producción y la calidad de los alimentos y los ingresos; alza de los precios	<ul style="list-style-type: none"> - Temperaturas en aumento y episodios extremos - Precipitación errática, fuera del rango biológico, y episodios extremos - Fertilización por aumento de la concentración de CO₂
Agua	Menor disponibilidad de agua en regiones semiáridas y dependientes del derretimiento de los glaciares; inundaciones en áreas rurales y urbanas relacionadas con precipitaciones extremas	<ul style="list-style-type: none"> - Tendencia al aumento de la temperatura - Tendencia a la sequía - Cubierta de nieve - Aumento de las precipitaciones
Biodiversidad y bosques	Desaparición de bosques, blanqueamiento de corales, y pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la deforestación - Fertilización por aumento de la concentración de CO₂ - Tendencia al aumento de la temperatura - Acidificación de los océanos
Salud	Propagación de enfermedades transmitidas por vectores a mayores altitudes y latitudes que en su distribución original	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la temperatura - Aumento de las precipitaciones
Turismo	Pérdida de infraestructura, alza del nivel del mar, aparición de especies invasoras y fenómenos extremos en zonas costeras	<ul style="list-style-type: none"> - Alza del nivel del mar - Temperaturas extremas - Precipitaciones extremas e inundaciones
Pobreza	Disminución de los ingresos de la población vulnerable, principalmente los agrícolas, y aumento de la desigualdad de los ingresos	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento de la temperatura y de los episodios extremos - Tendencia a la sequía - Precipitación errática o fuera del parámetro de la fisiología de los cultivos

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), "Central and South America", Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Volume II: Regional Aspects, V. Barros y otros (eds.), Cambridge, Cambridge University Press, 2014; L. Galindo y otros, "Cambio climático, agricultura y pobreza en América Latina: una aproximación empírica", Documentos de Proyectos (LC/W.620), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

La importancia de la convergencia de las acciones públicas y privadas, el rol del Estado es central para la producción de bienes públicos y hay que invertir en ellos como acciones urgentes de resiliencia. La narrativa ambiental debe buscar la conexión entre narrativa y acción para generar un gran impulso para la sostenibilidad, pues la acción climática no es un tema solo ambiental, es un tema de desarrollo pues abarca problemáticas de mujeres, forestales, oceánicos, energía y financiamiento (Bárcena et al., 2020). Bien señala Kishan Kumarsingh (2020) que el aislamiento puede proteger a la población del COVID-19 pero el aislamiento no podrá protegerlos del cambio climático.

1.2. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

La CMNUCC fue ideada en Río de Janeiro en el año 1992, producto de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Ambiente y Desarrollo, también conocida con la Conferencia de la Tierra o la Convención de Río; siendo adoptada en Nueva York durante el mismo año. Es en 1992 cuando se da la creación de la Agenda 21, el primer acuerdo de Naciones Unidas sobre desarrollo sostenible global, donde se incluyen temas relevantes como el medio ambiente y cambio climático, que fue ratificado y entra en vigor en el año 1994 (Vengoechea, 2012, p. 2). Con el tiempo y el desarrollo de la especialización de cambio climático tanto a nivel científico como diplomático, la CMNUCC se ha convertido en el núcleo de la diplomacia climática multilateral.

En la década de 1990 y en especial 1992 fue un momento de impulso en el marco de la cooperación internacional para trabajar en torno al cambio climático. La creación de la Convención Marco busca limitar el aumento promedio de la temperatura global y el cambio climático, lidiando con los impactos del mismo. En su tratado de constitución, el objetivo de la Convención se presenta en el artículo 2:

El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en 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 (Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, 1992).

La CMNUCC ha logrado adoptar dos acuerdos internacionales, el primero fue el Protocolo de Kioto y el segundo el reciente Acuerdo de París. El primero tuvo como fin el reducir la

emisión de GEI, mientras que el segundo busca limitar las emisiones de GEI. Para lograr ambos acuerdos, las negociaciones no fueron fáciles e incluso muchos dentro de la sociedad civil critican a los acuerdos como insuficientes, sin embargo en la escena internacional ambos acuerdos son señalados como importantes logros internacionales para combatir contra el cambio climático, aunque el Acuerdo de París tiene pendiente la aprobación de los mecanismos de implementación de algunos artículos.

La Convención también toma en cuenta las responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de las prioridades nacionales y regionales de desarrollo para cerrar ciertas brechas que afectan a los países en desarrollo sobre aquellos que ya son países desarrollados.

De esta forma, las acciones entabladas para lograr el objetivo de la Convención deben ser implementadas y medidas en función a un marco temporal suficientemente perentorio como para permitir la adaptación natural del planeta a los cambios climáticos y para que la producción de alimentos no sea peligrosamente afectada, pero que al mismo tiempo, es suficientemente amplio como para permitir el viraje hacia un desarrollo económico sostenible (Ponce, 2016, p. 50).

Estas responsabilidades comunes pero diferenciadas se basan en Anexos dentro de la CMNUCC que dividen a los países o Partes y con ello, genera responsabilidades.

1.2.1. Las Partes y No-Partes

La CMNUCC tiene tres tipos de participantes en sus reuniones y conferencias, pero las Partes de la Convención y los Estados observadores son los participantes primordiales dentro de la convención pues las Partes son las que tienen capacidad de voto para adoptar decisiones. Luego están las organizaciones de observadores y finalmente los miembros de la prensa y medios de comunicación.

Las Partes miembros de la Convención se dividen en tres grupos de acuerdo a sus compromisos. En el Anexo I se encuentran los países industrializados miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) hasta 1992 y las economías en transición a mercados abiertos durante el fin de la Guerra Fría como lo eran Rusia, los Estados Bálticos y Estados de Europa Central y del Este (Convención Marco de Las Naciones Unidas Para El Cambio Climático, 1992). El Anexo II está compuesto solo por los países del Anexo I miembros de la OCDE, pues requieren proveer recursos financieros a los países en desarrollo para reducir sus emisiones y adaptarse al cambio climático; asimismo, los miembros del Anexo II deben promover el desarrollo y

transferencia de tecnología ambientalmente amigable a los demás países miembros de la Convención (UNFCCC, 2020).

Las Partes que no son miembros del Anexo I son en su mayoría “países en desarrollo especialmente vulnerables a los impactos adversos del cambio climático” (UNFCCC, 2020). Dentro de este grupo de No Anexados, existen 47 Estados clasificados por las Naciones Unidas como los países menos desarrollados (PMD) y tienen una consideración especial en la Convención por su limitada capacidad para lograr reducir sus emisiones, por tanto se urge a las Partes a asumir la situación de los PMD para apoyarlos con inversión y transferencia de tecnología (Naciones Unidas, 2018).

En tanto las organizaciones de observadores son categorizados en tres: las agencias especializadas del sistema de Naciones Unidas, las organizaciones intergubernamentales (IGO), y las organizaciones de sociedad civil (ONG) (UNFCCC, 2020). Estas organizaciones no tienen voto en las reuniones y conferencias, no obstante pueden asistir a ciertas salas de negociación y observar el proceso. Por tanto, la sociedad civil dentro de la CMNUCC tiene una cercanía con las delegaciones de las Partes y tienen una capacidad de influencia que se desarrollará en el capítulo 2.

1.2.2. Protocolo de Kioto

Adoptado en 1997, tuvo un complejo proceso de ratificación hasta el 2005, cuando entró en vigencia. El Protocolo opera bajo la CMNUCC comprometiendo a las Partes del Anexo I a limitar y reducir las emisiones de GEI de acuerdo con los objetivos individuales acordados (Protocolo de Kioto, 1997). La propia Convención genera responsabilidades de acción a las Partes categorizadas como Anexo I para que adopten políticas y medidas sobre mitigación y presenten informes periódicos.

El Protocolo de Kioto se basa en una estructura de anexos similar a la Convención, por lo cual genera responsabilidades a los países desarrollados bajo el principio de "responsabilidad común pero diferenciada y capacidades respectivas", ya que reconoce que los países desarrollados son en gran parte responsables de los altos niveles actuales de emisiones de GEI en la atmósfera (Protocolo de Kioto, 1997). Estos países industrializados se definen en el Anexo B del Protocolo para establecer objetivos vinculantes de reducción de emisiones (UNFCCC, 2020). En general, estos objetivos se suman a una reducción promedio de emisiones del 5% a comparación de la cantidad de emisiones producidas en 1990 durante el período de cinco años 2008-2012 para disminuir el cambio climático por razones antropogénicas.

Entre los 37 países del Anexo B que participaron de las negociaciones y suscribieron el Protocolo se encontraba EEUU, sin embargo el Congreso americano no ratificó su adhesión, retirándose definitivamente del mismo en 2001, dejando al Protocolo sin un miembro fundamental para la reducción global de emisiones, pues los EEUU es el principal emisor de GEI en la atmósfera. No obstante, la Unión Europea se comprometió a reducir sus emisiones totales en un 8% entre 2008 y 2012, respecto a niveles de 1990; dividiéndose metas distintas dentro de la unión. Por otra parte, economías emergentes altamente contaminantes como China, India y Brasil no formaron parte del Protocolo por ser considerados países en desarrollo y por tanto no anexados, no generando obligaciones para reducir sus emisiones de GEI (CMNUCC, 2020b).

En 2012 la Enmienda de Doha pretendió adoptar un segundo periodo de compromiso entre 2013 hasta el 2020 pero este aún no logró entrar en vigor en el tiempo estimado por falta de instrumentos de ratificación, pues se necesitan 144 Partes dentro de la misma. Finalmente, Nigeria y Jamaica fueron los últimos países en presentar los instrumentos de ratificación de la Enmienda en octubre de 2020, con lo cual la Enmienda de Doha entrará en vigor antes de terminar su periodo de implementación, aunque ello es más acto simbólico que cerrará el proceso de Kioto para enfocar la atención en la implementación del Acuerdo de París. Es importante notar que las Partes que participan en la Enmienda de Doha, solo 34 Partes están legalmente vinculadas a cumplir la extensión del Protocolo (CMNUCC, 2020b).

“Durante el segundo período, las Partes se comprometieron a reducir las emisiones de GEI en al menos un 18% por debajo de los niveles de 1990 en el período de ocho años de 2013 a 2020” (Ferrerías, 2017, p. 24); sin embargo, la composición por cómo se distribuían las responsabilidades de las Partes en este segundo período, provocó el retiro de ciertos países. Además de EEUU que nunca ratificó el Protocolo, entre las Partes que no se incorporaron a la prórroga del Protocolo estuvieron Rusia, Japón y Canadá. En tanto China se adhiere en 2014 pero con una declaración previa para aclarar que su participación sólo se limita a las regiones de Hong-Kong y Macao (CMNUCC, 2020b).

Un elemento importante del Protocolo de Kioto fue el establecimiento de mecanismos de mercado flexibles, que se basan en el comercio de permisos de emisiones (UNFCCC, 2020), lo que se puede considerar como la idea base para el Artículo 6 posteriormente aprobado en el Acuerdo de París. Las Partes que deben cumplir sus objetivos principalmente a través de medidas nacionales, aunque el Protocolo también brinda medios adicionales para cumplir sus objetivos a través de tres mecanismos basados en el mercado

como: Comercio Internacional de Emisiones (IET), Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM), e Implementación Conjunta (JI). Estos mecanismos de mercado flexible permite la venta de cuotas de emisiones que una Parte no usará bajo un esquema de inversión verde (GIS), sin embargo, estos esquemas aún deben ser perfeccionados para evitar la doble contabilidad, un problema detectado que se desea evitar a futuro. La premisa del GIS es eliminar las emisiones de la atmósfera sin importar dónde se originan (UNFCCC, 2020).

“El Protocolo de Kioto también estableció un sistema de monitoreo, revisión y verificación, así como un sistema de cumplimiento para garantizar la transparencia y hacer que las Partes rindan cuentas” (UNFCCC, 2020). Según el Protocolo, las emisiones reales de las Partes tienen que estar sujetas al monitoreo para que sean capaces de mantener registros creíbles y precisos de los intercambios en el mercado de carbono.

El Protocolo de Kioto, también está diseñado para ayudar a las Partes en adaptación, facilitando el desarrollo y despliegue de tecnologías que pueden ayudar a aumentar la resiliencia. Por ello, se impulsó el Fondo de Adaptación para financiar proyectos y programas de adaptación en países en desarrollo que son Partes del Protocolo de Kioto. En Doha, se decidió que en el segundo período de compromiso, el IET y la JI también proveerían al Fondo de Adaptación una participación del 2% de los ingresos (UNFCCC, 2020).

1.2.3. Acuerdo de París

El objetivo central del Acuerdo de París es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático manteniendo el aumento de la temperatura mundial en este siglo muy por debajo de los 2 grados centígrados por encima de los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5 grados centígrados (CMNUCC, 2016).

El Acuerdo de París entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, treinta días posteriores al momento en donde al menos 55 Partes de la Convención, representando en total más de 55% del total de las emisiones mundiales de GEI, han depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión con el Depositario (UNFCCC, 2020). Ello es muestra de cómo la gobernanza climática, con todas sus limitaciones, ha posibilitado la adopción del Acuerdo de París aunque el éxito diplomático no debe ser confundido con el fin del trabajo (Lázaro, 2017, p. 59).

La estrategia diplomática a cargo de la presidencia francesa fue invitar a los jefes de gobiernos a intervenir al comienzo de la vigésimo primera Conferencia de las Partes (COP21) antes que al finalizar la misma como era la costumbre en las conferencias sobre cambio climático desde sus inicios. Ello generó un impulso de voluntad política que servían

como mandato a los negociadores de las Partes en las mesas de trabajo. La diplomacia francesa había advertido al mundo que el resultado de la COP21 no resolverá el problema del cambio climático, sino que será una plataforma para una nueva escala de ambición y trabajo que se verá reflejada en los mecanismos de implementación (Lázaro, 2017, p. 27). El liderazgo francés fue dirigido por su Ministerio de Relaciones Exteriores, a diferencia de otras COP donde quien lideraba los procesos eran los Ministerios de Ambiente o similares.

El Acuerdo de París menciona temas importantes, pero el documento tiene vicios de claridad en muchos temas, que fueron intencionalmente permitidos para lograr el consenso necesario y con ello, entrar al proceso de negociación para la implementación del Acuerdo (Santos & Sabbá, 2019, p. 133). Para lograr los objetivos, el Acuerdo establece flujos financieros, un nuevo marco tecnológico y un marco mejorado de creación de capacidad para dar soporte a los países en desarrollo y a los países más vulnerables para el cumplimiento de sus contribuciones nacionales (UNFCCC, 2020). El Acuerdo también ofrece un marco de transparencia de la información que comparten las Partes.

Un aspecto clave del Acuerdo de París son las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC), donde las Partes presentan sus mecanismos nacionales para reducir e informar de manera regular sobre sus emisiones, así como de sus esfuerzos para su implementación. De igual modo, cada cinco años se deberá realizar un inventario global para evaluar el progreso de las NDC e depositar acciones más ambiciosas (CMNUCC, 2016). Estas NDC son especialmente importantes, pues son los compromisos individuales que impulsa el acuerdo y se basan en la voluntad del Estado Parte para implementarla. En caso de no cumplirse una NDC, no existe mecanismo sancionador y por tanto el Acuerdo es ambicioso en sus objetivos pero altamente vulnerable es su aplicación. Por ello, los mecanismos de implementación deberán ser ambiciosos pero también efectivos para motivar la participación de las Partes y que ninguna se abstenga de implementar las NDC.

La composición del Acuerdo de París consta de 29 artículos los cuales fueron ratificados por 189 de 197 Estados Parte de la Convención. A continuación se hará una descripción de los artículos más relevantes.

Como se hizo referencia líneas arriba, el objetivo a largo plazo del acuerdo se plasma en el Artículo 2 del Acuerdo. “Se busca fortalecer la respuesta mundial al cambio climático, reafirma el objetivo de limitar el aumento de la temperatura mundial muy por debajo de los 2°C, al tiempo que prosiguen los esfuerzos para limitarlo a 1,5 grados” (CMNUCC, 2016).

El Artículo 4, busca que las Partes determinen el punto máximo en la emisión de GEI y lograr la neutralidad climática. Precisamente el punto máximo es el que llevará más tiempo en ser alcanzado por las Partes calificadas como países en desarrollo, esto con el fin de permitir “lograr un equilibrio entre las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción por los sumideros de GEI en la segunda mitad del siglo” (CMNUCC, 2016). El mismo artículo (2016) hace referencia a la mitigación, donde las Partes deben preparar, comunicar y mantener una NDC con medidas nacionales para lograrlos. “También establece que las Partes comunicarán sus contribuciones determinadas a nivel nacional cada cinco años, y proporcionarán la información necesaria para la claridad y la transparencia” (CMNUCC, 2016). En el Artículo 5, se alienta conservar, proteger, mejorar y aumentar la cantidad de sumideros y depósitos, incluyendo los bosques.

El Artículo 6 hace referencia la participación voluntaria de los gobiernos y sectores privados en enfoques basados y no basados en el mercado. El artículo resalta la participación voluntaria que permita generar una mayor ambición y establecer principios para cualquier cooperación que implique viabilizar la transferencia internacional de resultados de mitigación (CMNUCC, 2016). “Establece un mecanismo para contribuir a la mitigación de las emisiones de GEI y apoyar el desarrollo sostenible, y define un marco para los enfoques no mercantiles del desarrollo sostenible” (CMNUCC, 2016). Precisamente, el mercado de transferencia de resultados de mitigación abre una discusión a nivel de implementación de los mecanismos del mercado para asegurar que el mercado de carbono no implique una doble contabilidad. Este artículo será analizado a profundidad en capítulo 2.

El Artículo 7 hace mención “establecer el objetivo mundial relativo a la adaptación, que consiste en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático con miras a contribuir al desarrollo sostenible” (UNFCCC, 2015, pt. Artículo 7). Su objetivo es fortalecer aquellos programas capaces de lograr una adaptación nacional, ya sea mediante el uso de fondos propios o con asistencia de la cooperación internacional, pues ante la amenaza que representa el cambio climático, todas las Partes deben tener la capacidad de adaptación reflejado en planes nacionales de adaptación que sean actualizados de manera periódica mediante la comunicación de adaptación con prioridades, necesidades, planes y medidas, especialmente los países en desarrollo (CMNUCC, 2016).

El Artículo 8 señala la importancia de reconocer los daños y pérdidas relacionados el impacto negativo del cambio climático, “incluidos los fenómenos meteorológicos extremos

y los fenómenos de evolución lenta, y la contribución del desarrollo sostenible a la reducción del riesgo de pérdidas y daños” (CMNUCC, 2016).

Los Artículos 9, 10 y 11 del Acuerdo, hacen referencia a los recursos financieros, tecnológicos y aquellos necesarios para el fomento de capacidades en los países en desarrollo para “construir un futuro limpio y resistente al clima, al tiempo que alienta por primera vez a otras Partes a que presten o sigan prestando ese apoyo de manera voluntaria” (CMNUCC, 2016). Sin embargo, el logro de estos artículos termina dependiendo del apoyo de los países desarrollados para suministrar los recursos con objeto de obtener un balance entre adaptación y mitigación. Por tanto el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de desarrollo y transferencia de tecnología para el clima y de fomento de la capacidad en el mundo en desarrollo es fundamental (UNFCCC, 2020).

El Artículo 12 menciona la importancia de desarrollar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático, esto como un refuerzo al mandato del Artículo 6 de la Convención establecido en 1992. En tanto, el Artículo 15 se basa en lograr un sistema de transparencia y contabilidad sólido que permita otorgar data pertinente sobre qué medidas y apoyo se han brindado a las Partes, con un margen de flexibilidad tomando en cuenta la brecha en capacidades existente entre las Partes aunque ello no exime a las Partes a someter su información a un examen internacional de expertos técnicos (CMNUCC, 2016). Precisamente la transparencia en la contabilidad es fundamental para evitar la doble contabilidad en el Artículo 6.

Mientras tanto, el Artículo 14 señala que la CMA “hará periódicamente un balance de la aplicación del presente Acuerdo para determinar el avance colectivo en el cumplimiento de su propósito y de sus objetivos a largo plazo” (UNFCCC, 2015, pt. Artículo 14). Un balance mundial que iniciará en 2023 y se repetirá cada cinco años a partir de entonces, con el fin de evaluar el progreso colectivo para lograr los objetivos del Acuerdo (UNFCCC, 2015). “Su resultado servirá de base para que las Partes actualicen y mejoren sus medidas y apoyen y aumenten la cooperación internacional en la lucha contra el cambio climático” (UNFCCC, 2020).

En la Decisión 1/CP.21 las Partes también reconocieron la necesidad de fortalecer los conocimientos, las tecnologías, las prácticas y los esfuerzos de las comunidades locales y los pueblos indígenas, así como la importante función de ofrecer incentivos mediante instrumentos como las políticas nacionales y la fijación de precios del carbono (UNFCCC, 2020).

1.2.4. Estructura

La CMNUCC está conformada por varios tipos de organizaciones que se complementan y hasta funcionan de manera transversal y/o paralela. Entre los distintos tipos de organismos que funcionan dentro de la Convención destacan los cuerpos de gobierno y gestión, los organismos subsidiarios, los organismos constituidos, fondos e identidades financieras, y aquellos que ya culminaron sus funciones. Todos estos cuerpos organizativos constituyen la CMNUCC, generando soporte a toda la estructura orgánica para que las Partes puedan operar.

a. Organismos de gobierno y gestión

La Conferencia de las Partes (COP) son establecidas en el artículo 7 del tratado constitutivo de la CMNUCC. Las COP tienen la calidad de órgano supremo en la Convención y examinará regularmente la aplicación para alcanzar los objetivos, principios y componentes; de igual manera, tomará las decisiones necesarias para promover su aplicación eficaz; promoverá y facilitará el intercambio de información sobre las medidas adoptadas; y facilitará la coordinación de las medidas adoptadas (Convención Marco de Las Naciones Unidas Para El Cambio Climático, 1992).

Todas las Partes (países) pertenecientes a la Convención están representados en la COP, revisan sus instrumentos legales para adoptar decisiones que ayuden a implementar la Convención. El reglamento de la CMNUCC en su artículo 3 señala que la COP se reúne todos los años a menos que las Partes decidan lo contrario, estas reuniones se dan en la sede central de la Secretaría (Bonn) a menos que alguna parte se ofrezca a ser anfitrión de la misma como normalmente suele ocurrir. Sin embargo, la presidencia de las distintas COP rotan anualmente entre las cinco regiones reconocidas por las Naciones Unidas: África, Asia, América Latina y el Caribe, Europa Central y del Este, y Europa y otros (UNFCCC, 2020).

La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto (CMP) es el cuerpo supremo de todas las Partes adheridas al Protocolo de Kioto, mientras que las Partes que no participan de dicho protocolo son solo Estados observadores (UNFCCC, 2020). La CMP observa la implementación del Protocolo y toma decisiones para promover su implementación efectiva. Las reuniones de la CMP se dan en el mismo periodo que las COP, celebrando su primera sesión durante la COP 11 en Montreal, Canadá.

Los Estado Parte de la de Convención que son observadores de la CMP no tienen derecho a voto y las funciones de la CMP son similares a la COP pero con funciones restringidas al Protocolo de Kioto. Para lo cual, en 1997, las Partes del Protocolo de Kioto adoptan el

reglamento, también llamado los acuerdos de Marrakech, donde se definen el marco para la implementación del Protocolo (The Marrakesh Accords & the Marrakesh Declaration, 2001).

La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París (CMA) es el órgano supremo de la Convención para las Partes adheridas al Acuerdo de París, mientras que las Partes de la COP que no son miembros del Acuerdo de París son solo observadores sin derecho a voto (UNFCCC, 2020). La CMA vigila la implementación del Acuerdo y toma decisiones para promover su implementación efectiva. Al igual que la CMP, la CMA se reúne en los mismos periodos que la COP.

Las funciones de la CMA son similares a aquellas asumidas por la COP pero restringida al Acuerdo. Adicionalmente, la primera reunión de la CMA se dio en Marrakech, Marruecos durante la COP 22 y se prolongó por dos años más hasta su segunda sesión formal en la COP25 de Madrid, presidida por Chile. Es la CMA quien se encarga de asumir las negociaciones para implementar el Acuerdo de París y lograr limitar el aumento de temperatura.

El Buró de la COP, CMP, y CMA se encarga de facilitar el trabajo de los cuerpos de gobierno mediante recomendaciones y guías respecto a trabajo en la Convención, el Protocolo y el Acuerdo, su organización en las sesiones y la operación de la Secretaría (UNFCCC, 2020). De acuerdo al artículo 22 del Reglamento de la CMNUCC, el buró está conformado por once miembros: un presidente, siete vicepresidentes, un miembro por organismo subsidiario y un ponente, elegidos por los cinco grupos regionales y un miembro de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés). Por otra parte, el buró también es responsable de examinar las credenciales de todos los asistentes a las Conferencias bajo recomendación de la Secretaría.

La Secretaría de la CMNUCC apoya la compleja arquitectura de organismos que buscan implementar la Conferencia, el Protocolo y el Acuerdo. Para ello provee de experticia técnica y asistencia para analizar, revisar y comunicar los reportes sobre cambio climático provistos por las Partes (UNFCCC, 2020). De igual manera, está a cargo de mantener el registro de las Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC), claves para la implementación del Acuerdo de París. La Secretaría organiza y apoya entre dos a cuatro sesiones de negociación cada año, siendo la COP/CMP/CMA la más importante. Finalmente, la Secretaría es el vínculo entre la Convención y las Naciones Unidas.

b. Organismos Subsidiarios

El Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA) ayuda a los órganos de gobierno mediante el suministro de información y asesoramiento sobre cuestiones científicas y tecnológicas relacionadas con la Convención, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París para facilitar la implementación de las mismas (UNFCCC, 2020). Su trabajo incluye impacto, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático; promoción, transferencia y desarrollo de nuevas tecnologías. Además, el SBSTA “coopera con organizaciones internacionales pertinentes en cuestiones científicas, tecnológicas y metodológicas” (UNFCCC, 2020); funcionando como conexión entre los científicos del IPCC y los tomadores de decisiones en las COP.

El Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI) ayuda a los órganos rectores en la evaluación y revisión de la implementación de la Convención, el Protocolo y el Acuerdo. Por tanto, en su agenda está la implementación de transparencia, mitigación, adaptación, financiamiento, tecnología y desarrollo de capacidades con el objetivo de mejorar la ambición de las Partes (UNFCCC, 2020). Además, el SBI es el organismo encargado de elaborar el plan bianual de trabajo para la secretaría, que proporciona la dirección estratégica sobre cómo la Secretaría puede servir mejor a las Partes.

c. Organismos Constituidos

Son entidades encargadas de facilitar y promover la implementación de determinadas tareas demandadas por las Partes dependiendo de la Conferencia en la cual fueron demandadas, COP/CMP/CMA. Estos organismos y sus funciones se detallan a continuación (UNFCCC, 2020).

La COP cuenta con siete organismos, entre los que destaca el Comité de Adaptación creado para promover la implementación de acciones de adaptación en coherencia con los mandatos de la Convención y sinergia con el compromiso mundial, regional y nacional. Otro organismo es el Comité de París sobre el Desarrollo de Capacidades (PCCB), creado en el 2015 para definir las brechas y necesidades para implementar el desarrollo de capacidades en las Partes que son países en desarrollo bajo un enfoque acorde a la Convención. El Grupo de Expertos en los Países Menos Desarrollados (LEG) también fue creado por la COP con el objetivo de apoyar estrategias para adaptar programas de acción en los países menos desarrollados.

La CMP por su parte también supervisa a la Junta Ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM), que registra aquellos proyectos que buscan certificación de reducción de emisiones. En tanto el Comité de Supervisión de Implementación Conjunta (JISC)

supervisa el procedimiento de verificación de proyectos presentados para confirmar que las reducciones de emisiones cumplan con los requisitos del artículo 6 del Protocolo de Kioto.

Por su parte, la CMA supervisa las acciones del Acuerdo de París Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para Daños y Pérdidas (WIM), a cargo de supervisar los daños y pérdidas asociados al impacto del cambio climático, incluyendo eventos extremos y moderados en países en desarrollo que son particularmente vulnerables. Del mismo modo, existe el Comité para facilitar la implementación y promover el cumplimiento a que se refiere el art. 15, párr. 2 del Acuerdo de París, está conformada por expertos para facilitar de manera transparente, no punitiva, las disposiciones del Acuerdo de París.

El Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC) es el organismo científico que se encuentra bajo la supervisión de la COP. “Revisa y evalúa la información científica, técnica y socioeconómica más reciente producida en el mundo, relevante para la comprensión del cambio climático, pero no realiza ninguna investigación directamente” (UNFCCC, 2020). La CMNUCC utiliza los datos y la información del IPCC como punto de referencia para entender el cambio climático en la toma de decisiones basadas en la ciencia.

d. Fondos y Entidades Financieras

Entre las entidades que dan soporte financiero a las distintas iniciativas para implementar los acuerdos de la CMNUCC se encuentra el Fondo de Adaptación, que gestiona los fondos para proyectos y programas de adaptación en la Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a las adversidades del cambio climático. El Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) provee apoyo financiero para proyectos y actividades entre las Partes que son países en desarrollo en favor del Acuerdo de París. En tanto el Fondo Verde para el Clima (GCF), está gobernado por 24 miembros (12 países desarrollados, 12 países en desarrollo) con el fin de ser el fondo financiero principal para cambio climático y movilizar 100 mil millones de dólares para el 2020.

e. Organismos que han concluido su trabajo

Entre los organismos que se crearon por un tiempo definido para cumplir con los mandatos de las Conferencias destacan cuatro grupos de trabajo de naturaleza Ad-Hoc. El Grupo Ad-hoc sobre Compromisos Adicionales para las Partes del Anexo I en virtud del Protocolo de Kioto (AWG-KP) fue creado en 2005 por la CMP para discutir futuros compromisos de los países industrializados bajo el Protocolo; su trabajo se concluyó en el 2012 cuando se adoptó la Enmienda de Doha y la CMP dio por terminado el mandato de la AWG-KP. El

Grupo Ad-hoc sobre Acción Cooperativa a Largo Plazo en virtud de la Convención (AWG-LCA) fue constituido bajo el Plan de Acción de Bali para la implementación plena, efectiva y sostenida de la Convención con una duración de cinco años de trabajo donde se adoptaron la decisión 1/CP.16 (los Acuerdos de Cancún), la decisión 2/CP.17 (Resultado del AWG-LCA) y las decisiones de implementación posteriores relacionadas con el muchos arreglos institucionales creados, incluyendo el Marco de Adaptación de Cancún, el Mecanismo Tecnológico, las instituciones de Finanzas, el Foro de Medidas de Respuesta y el Foro de Durban sobre Creación de Capacidad (UNFCCC, 2020).

Por su parte, el Grupo Ad-hoc sobre la Plataforma de Durban para la Acción Mejorada (ADP) establecida en 2011 tuvo el mandato de la COP para desarrollar un protocolo, instrumentos legales o un acuerdo legalmente vinculante bajo la Convención aplicable a todas las Partes también denominado como el acuerdo del 2015, futuro Acuerdo de París. La Plataforma de Durban se consideró el borrador para la negociación en la COP 20 en Lima con el fin de lograr un texto consistente que se pueda trabajar en un año antes de la COP 21. Adicionalmente, durante la COP 20 en Lima, la Plataforma de Durban recibió el mandato de acortar las brechas de ambición en un periodo pre-2020 para asegurar esfuerzos de mitigación entre todas la Partes de la Convención. Para ello la ADP debió hacer recomendaciones en relación con el avance técnico de evaluación periódica para los expertos durante la COP 21.

Finalmente, el Grupo Ad-hoc sobre el Acuerdo de París (APA), fue el último organismo creado el 12 de diciembre de 2015. APA se estableció para preparar la entrada en vigor del Acuerdo de París y para convocar la primera sesión de la CMA. En particular, la COP solicitó al APA que desarrollara:

Orientación adicional en relación con la sección de mitigación de la decisión 1/CP.21; Orientación adicional en relación con la comunicación de adaptación, incluido, entre otros, como un componente de las contribuciones determinadas a nivel nacional, a que se refieren los párrafos 10 y 11 del artículo 7 del Acuerdo de París; Modalidades, procedimientos y directrices para el marco de transparencia para la acción y el apoyo a que se refiere el artículo 13 del Acuerdo de París; Asuntos relacionados con el inventario global a que se refiere el artículo 14 del Acuerdo de París; Modalidades y procedimientos para la operación efectiva del comité para facilitar la implementación y promover el cumplimiento a que se refiere el Artículo 15, párrafo 2, del Acuerdo de París (UNFCCC, 2020).

Adicionalmente, la APA fue solicitada por la COP a presentar otros asuntos relacionados con la implementación del Acuerdo de París (UNFCCC, 2020):

- a. Preparación para la convocación de la primera sesión de la Conferencia de las Partes que actúa como reunión de las Partes en el Acuerdo de París.
- b. Hacer un balance de los progresos realizados por los órganos subsidiarios y constituidos en relación con su trabajo encomendado en virtud del Acuerdo de París y la sección III de la decisión 1 / CP.21, a fin de promover y facilitar la coordinación y la coherencia en la ejecución del trabajo programa y, si corresponde, tomar medidas, que pueden incluir recomendaciones.

El trabajo de APA tuvo vigencia hasta la instalación de la primera sesión de la CMA, la CMA1 que tuvo lugar en Marrakech, 2016.

2. Orden internacional

Los actores centrales dentro de las relaciones internacionales son los Estados, pues tienen el poder de decisión para ir a la guerra, imponer barreras arancelarias o decidir la imposición o no de estándares ambientales. Los Estados tienen libertad plena de firmar o no tratados internacionales, con o sin reservas. Las relaciones internacionales se preocupan por entender qué Estado hace qué en el mundo y cómo esas acciones afectan a otros Estados (Tseng & Liu, 2009).

Sin embargo, Lake (2008, p. 62) señala que las relaciones internacionales no se pueden limitar a una teoría centrada en el Estado por dos razones. La primera, es que no existe tal término absoluto como el "interés nacional", y en la segunda razón, señala que los Estados han ido perdiendo control sobre los actores privados como los individuos cosmopolitas, las corporaciones multinacionales o redes transnacionales, que pueden moverse a través de las fronteras.

La ascendente influencia de las fuerzas transnacionales y por consiguiente, la erosión de la soberanía nacional han disminuido la relevancia de una teoría centrada exclusivamente en el Estado (Keohane & Nye, 1973). No obstante, Krasner (1995) analiza por qué los Estados aceptan y tal vez incluso fomentan el crecimiento de actores transnacionales. Para Lake (2008, p. 49), la soberanía es variable en el tiempo y varios países lo gestionan de manera diferente, sea desde una perspectiva liberal o de Estado fuerte. Adicionalmente, Keohane y Nye (1973), señalan que las relaciones transnacionales aparecen más desarrolladas y consecuentes, en países liberales.

A pesar de la creciente influencia de las transnacionales, los Estados aún son importantes en la política mundial y por tanto, Lake (2008, p. 56) señala que la teoría centrada en el Estado puede ser útil para analizar: la estructura de los Estados y su recepción a la globalización; la heterogeneidad por la cual los Estados aplican su soberanía; y la jerarquía internacional de los Estados, reconociendo que no todos los países tienen el mismo poder e influencia en la esfera internacional.

2.1. La sociedad global

Aunque se continúa reconociendo que el mundo está organizado como una anarquía formal y que los Estados retienen un poder y privilegios considerables, cada vez más destacan un ámbito internacional donde la estructura internacional está definida por elementos materiales y normativos, donde los Estados comparten el escenario con una multitud de otros actores y donde las tendencias en la política global son moldeadas no solo por los Estados, sino también por esta variedad de terceros actores y fuerzas (Barnett & Sikkink, 2008). La narrativa migra desde la anarquía de un sistema de Estados, a la gobernanza dentro de una sociedad global.

La política internacional ya no está dominada exclusivamente por los Estados, cada vez más actores no estatales como las organizaciones no gubernamentales, las corporaciones transnacionales, las organizaciones internacionales (IO) y las redes transnacionales de todo tipo participan de la misma. Estos actores ahora operan junto a los Estados en un "dominio público global" reconstituido (Ruggie, 2004). Es por ello, que emerge la política global, centrada en estudiar la gobernanza global, que puede entenderse como "el mantenimiento del orden colectivo, el logro de objetivos colectivos y los procesos colectivos de gobierno a través de los cuales se buscan el orden y los objetivos" (Rosenau, 2000). Evidenciando que la disciplina de las relaciones internacionales va muy relacionada a las características de la gobernanza.

Tradicionalmente, el estudio de la gobernanza internacional se ha centrado en cómo los Estados han establecido normas, leyes e instituciones para ayudarlos a participar en la acción colectiva y crear un orden (Barnett & Sikkink, 2008). Sin embargo, la gobernanza global no solo refleja los intereses de los Estados, sino también incluye los actores presentados por Ruggie (2004) que estructuran una nueva forma de redes. La gobernanza global se produce a través de relaciones en red entre diferentes tipos de actores con diferentes tipos de autoridad y poder que están integrados en los arreglos formales e informales (Barnett & Sikkink, 2008). Por tanto, Barnett y Sikkink (2008) señalan desde una

perspectiva constructivista, que se puede considerar a la gobernanza y no la anarquía, como un candidato a ser la narrativa de los estudios en las relaciones internacionales.

Adicionalmente a la inclusión de terceros actores, se debe observar que la perspectiva desde el hemisferio norte a las relaciones internacionales difiere con la visión de los países en desarrollo. Precisamente en los países en desarrollo, Barnette y Sikkink (2008) señalan que es la jerarquía lo que define su principio organizativo y no la anarquía; el final del colonialismo no cambió las relaciones norte-sur, pues la estructura económica, de seguridad y política los mantuvo en una posición de subordinación a la cual debían desafiar y desde una perspectiva del hemisferio norte, a los países en desarrollo se les llamó Estados fallidos.

Dejar a la anarquía como el pilar en los estudios de las relaciones internacionales, abrió la posibilidad de incluir a los debates centrales temas de disertación (por ejemplo, derechos humanos, género) y construir teorías alternativas que tuvieran la capacidad de proporcionar nuevas ideas sobre las agendas de investigación existentes e identificar nuevos temas para la investigación. La pluralización de la disciplina se produjo por deficiencias teóricas, anomalías empíricas y nuevos elementos en la agenda global que exigían nuevos enfoques (Rosenau, 2000).

La diversidad de temas como focos de atención sugiere que centremos menos la atención en actores específicos, como las IO específicas, y más en los "sistemas de reglas" (Rosenau, 2000) y, a menudo, en las estructuras de varias capas donde la gobernanza realmente ocurre. La gobernanza global ha evolucionado de un asunto dominado por el Estado para incluir una gran variedad de actores (incluso cuando los Estados conservan privilegios y prerrogativas considerables). La elaboración de reglas globales es producida cada vez más por autoridades privadas como corporaciones globales y agencias de calificación de bonos, actores transnacionales como movimientos de ciudadanos y grupos indígenas, IO como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y organizaciones no gubernamentales como Médicos sin Fronteras (Barnett & Sikkink, 2008).

Cualquier consideración de la gobernanza global debe preocuparse no solo por la acción colectiva y la cooperación internacional, sino también por cuestiones de poder. Pero para ver el poder en la gobernanza global se requiere ver el poder en sus múltiples dimensiones, incluido el poder obligatorio, el control directo de un actor sobre otro; poder institucional, los actores de control ejercen indirectamente sobre otros a través de acuerdos institucionales difusos; poder estructural, la constitución estructural de las capacidades del sujeto; y poder productivo, la producción discursiva de la subjetividad (Barnett & Sikkink,

2008). Estas diferentes conceptualizaciones proporcionan diferentes respuestas a la pregunta fundamental: ¿cuándo y en qué aspectos son los actores capaces de controlar su propio destino? E iluminan diferentes formas de poder en la gobernanza global (Barnett & Duvall, 2004).

Gran parte de la literatura reciente sobre gobernanza global ha pasado a una consideración más exhaustiva entre las diferentes formas de gobernanza y su relación con cuestiones básicas como la legitimidad, la rendición de cuentas, la representación y la democracia. Se necesitan usar todas las herramientas teóricas y metodológicas a nuestra disposición para capturar la naturaleza compleja y social de la sociedad global y la gobernanza global. Particularmente, la gobernanza global en torno al cambio climático tiene muchos factores y países involucrados que plantean sus intereses y juegos de poder, volviendo las negociaciones dentro de la Convención un proceso muy complejo. Por tanto, es importante presentar diversas perspectivas teóricas que den diferentes enfoques para entender las razones impulsan a los Estados a desenvolverse con dentro de la CMNUCC.

2.2. Perspectivas teóricas

Las relaciones internacionales tienen distintos enfoques teóricos por donde pueden perfilar una comprensión del actuar de determinados actores y alcanzar una explicación aproximada de las razones que conllevaron tal o cual acción. Es por ello, que existen varias teorías de las relaciones internacionales y en todas, su paradigma teórico no se mantuvo estática, por el contrario, han evolucionado para incluir en sus estudios factores que en un principio eran descartados o no se llegaban a visualizar como relevantes para la materia.

Bien señala Josefina Del Prado que las teorías son como lentes y no se deben descartar, pues sirven para analizar la situación y el contexto en el momento en que se desarrollan. La pregunta no es si la teoría es relevante para la práctica, sino cual teoría y cuán conscientes son las personas sobre los orígenes y limitaciones de estas teorías que inevitablemente se utilizan. La teoría, entendida como un conjunto de proposiciones causales generales, varía mucho en su alcance, parsimonia, valor explicativo e implicancias normativas y prescriptivas (Nye, 2008, p. 648).

En ese sentido, no se puede ejecutar estricta y únicamente una teoría en los casos de estudio, primero se debe analizar el cambio del contexto ¿qué vuelve a los países potencias y actualmente cuál es la fuente de su poder? No obstante, las teorías son de gran ayuda para perfilar ciertos comportamientos a través del tiempo entre los Estados, que luego se pueden ver reflejados en las negociaciones internacionales. En el caso específico de la

presente investigación, las teorías nos ayudarán a visualizar una línea de comportamiento de los países que participan en el Acuerdo de París, así como en dónde reside su poder de negociación y su nivel de importancia en las negociaciones dentro del CMNUCC.

2.2.1. Teoría Ecléctica

Muchas teorías de las relaciones internacionales han sido trabajadas desde el concepto positivista del conocimiento social (Katzenstein & Sil, 2008). La contribución del eclecticismo analítico depende de expandir el alcance y la calidad de la comunicación entre todos los interesados en un problema dado, y alentar los esfuerzos creativos para reconocer, definir, conectar y resolver problemas sustantivos en la vida internacional que generalmente se analizan de diferentes maneras en diferentes tradiciones de investigación con aspectos normativos que a menudo están entre corchetes en nombre de una ciencia más "pura" de la política internacional (Reus-Smit, 2008).

Para Katzenstein y Sil (2008), el eclecticismo está enfocado, en buscar la mejor respuesta disponible para un problema dado en cualquier momento dado, y apostar incondicionalmente en el modelo dialógico de la ciencia. Para el campo de las relaciones internacionales en general, "el logro de la mayor parte del progreso depende de continuar la conversación entre todos nosotros" (Haas & Haas, 2002). Este modelo tiene varias características con la Convención y su preocupación por escuchar a las Partes y basarse en la data que proporciona el IPCC. Probablemente sea un modelo que es compartido dentro de la Secretaría y el fin de buscar la mejor respuesta posible es un ideal del multilateralismo.

2.2.2. Realismo

El realismo no es ahora y nunca ha sido una "teoría de la política internacional" monolítica y universal (Wohlforth, 2008, p. 131). El realismo se ve mejor como "un espectro de ideas... más que como un punto fijo de enfoque con una definición nítida" (Haslam, 2002, p. 249). Las definiciones de realismo varían considerablemente en sus detalles, pero revelan un patrón entre sus vertientes. Los realistas convergen en torno a cuatro proposiciones centrales: relacionarse entre ellos (grupalismo), egoísmo, anarquía y política basada en el poder. La intersección del grupalismo y el egoísmo en un ambiente de anarquía, convierte las relaciones internacionales en gran medida en una política de poder y seguridad (Wohlforth, 2008).

El neorrealismo, empleó la metáfora del mercado para modelar la búsqueda para preservar el poder y el prestigio por parte de los Estados, interpretados como unidades individuales. Sin embargo, este mecanismo ha fallado en capturar algunas de las dinámicas distintas a

los campos de seguridad y defensa, como las de interacción económica, movilización social e intercambios culturales (Waltz, 1979). Por ello, existió la duda que todos los Estados pudieran ser conceptualizados como perseguidores de los mismos objetivos fundamentales, si bien era plausible suponer que todos, en principio, querían preservar su integridad territorial y seguridad general, incluso descontando la significativa diferencia entre los Estados grandes y pequeños.

Con la llegada del realismo neoclásico, la investigación realista se ha centrado más en los problemas y sus interacciones con investigaciones de otras tradiciones más complejas. Con esta perspectiva, la acción política debe basarse en una coordinación de moralidad y poder. Con ello, la combinación de anarquía, egoísmo y grupalismo, que conllevan a fuertes presiones que generan conflictos de políticas de poder, otorga a los análisis realistas un estilo y carácter reconocible y un valor.

2.2.3. Neoliberalismo Institucional

La política internacional de hoy es tan institucional como intergubernamental. Las instituciones internacionales se pueden encontrar en todas las regiones del mundo como una sopa de letras de instituciones, que incluye la ONU, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Unión Europea (UE), la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO), y así sucesivamente. El unilateralismo de los Estados Unidos solo tiene sentido en un mundo donde la presunción es que los Estados actúan unilateralmente como algo natural pero ello no es la norma (Stein, 2008, p. 201).

Después de la Primera Guerra Mundial, y con la creación de la Liga de las Naciones y la aparición del derecho internacional, el campo se centró necesariamente en las organizaciones internacionales; además, la integración europea, especialmente la Comunidad Económica Europea, también constituyeron desarrollos institucionales importantes (Stein, 2008, p. 202). Sin embargo, el institucionalismo neoliberal abarca ciertos problemas como las ganancias relativas entre los Estados, la cooperación coercitiva ante Estados más poderosos y la falla de instituciones para cumplir con sus objetivos (Rosecrance & Stein, 2001, p. 225).

A medida que proliferan las instituciones, los Estados tienen la opción de elegir el entorno institucional para tratar sus problemas y preocupaciones. En un entorno institucional sólido, los Estados tienen la opción de crear nuevas instituciones o reformar las existentes para enfrentar nuevos problemas. Por otro lado, como también se mencionó anteriormente, los

Estados han cambiado el carácter de las instituciones existentes, como la OTAN y el FMI, cuando enfrentan nuevos desafíos.

Existe una amplia gama de instituciones internacionales, algunas regionales y otras globales, algunas de enfoque limitado y otras bastante amplias. El resultado es un mundo más complejo de gobernanza multinivel que los Estados navegan (Stein, 2008, p. 216), ese mundo complejo con cambios de regímenes también afectan a la Convención y su trabajo con el Acuerdo de París.

2.2.4. El nuevo liberalismo

Para el nuevo liberalismo, la condición universal de la política mundial es la globalización. Los Estados están, y siempre han estado, integrados en una sociedad nacional y transnacional que crea incentivos para que sus miembros participen en interacciones económicas, sociales y culturales, que trascienden las fronteras (Moravcsik, 2008, p. 234). Como resultado de la globalización, demandas sociales y las preferencias estatales varían como causa fundamental del comportamiento del Estado en la política mundial, siendo esta la visión central de la teoría liberal de las relaciones internacionales. En la presente teoría se pueden destacar tres variantes donde se destaca la identidad, el interés y las instituciones.

La primera variante es la identidad y legitimidad del orden social, argumentando que la identidad es esencial para las preferencias de los Estados. Donde la identidad homogénea, la capacidad de conseguir acuerdos se hace más factible, por tanto, no es casualidad que el conflicto entre China y Estados Unidos sobre Taiwán, tenga como fundamento a los reclamos competitivos, la jurisdicción de las fronteras y la identidad nacional (así como la ideología política) (Christensen, 2001). Recientemente en las sociedades modernas también han adoptado una actitud más cosmopolita hacia los derechos políticos, extendiendo la identidad política más allá del Estado-nación y cuando dichos objetivos chocan con los objetivos de gobiernos extranjeros, pueden provocar conflictos internacionales (Keck & Sikkink, 1998).

La segunda variante es la liberalización del comercio, como argumento funcionalista. Este argumento es ampliamente funcionalista: los cambios en la estructura de la economía nacional y global alteran los costos y beneficios de la actividad económica transnacional, lo que crea presión sobre los gobiernos nacionales para que la faciliten o bloqueen (Moravcsik, 2008, p. 242). Los perdedores generalmente tienden a estar mejor identificados y organizados que los beneficiarios.

La tercera variante es la república liberal, bajo un esquema donde la representación política interna es muy importante. Dado que enfatiza las formas en que las instituciones y prácticas internas agregan presiones para transformar políticas estatales (Moravcsik, 2008, p. 250). La "naturaleza de la representación política interna, que ayuda a determinar qué preferencias sociales dominan la política estatal" (Russett, 1993).

2.2.5. Constructivismo

El constructivismo enfatiza la construcción social de intereses, en las relaciones entre estructuras y agentes, y sus múltiples lógicas de anarquía que pueden reflejar lo que son los Estados y lo que quieren (Wendt, 1995, p. 73). Según Hurd (2008, p. 397) todas estas aproximaciones se podrían usar para enfocarse en políticas de poder, cooperación, conflicto o cualquier otro fenómeno sustantivo; por lo tanto, "es un error asociar un interés sustantivo en el poder exclusivamente con el realismo, porque todos los paradigmas de las relaciones internacionales están interesados en el poder, ya sea como motivación, causa o efecto". Hurd (2008) distingue al constructivismo en el significado social asociado a los objetos o prácticas.

Wendt (1992, p. 396) señala que "un principio fundamental de la teoría social constructivista es que las personas actúan hacia los objetos, incluidos otros actores, sobre la base de los significados que los objetos están para ellos". "En un mundo socialmente construido, la existencia de patrones, en relaciones causa-efecto, e incluso Estados en sí mismos", depende de redes de significados y prácticas que los constituyen (Kratochwil, 1989). Estos significados y prácticas a veces pueden ser relativamente estables, pero nunca son fijos y no deben confundirse con objetos permanentes pues las ideas y prácticas varían con el tiempo o el espacio; los patrones que alguna vez parecieron sólidos y predecibles también pueden cambiar.

Una aproximación de la "construcción social" en la política mundial, significa partir de la suposición de que la forma en que las personas y los Estados piensan y se comportan internacionalmente se basa en su comprensión del mundo que los rodea, como sus propias creencias sobre el mundo, sus identidades y la de los demás, y los entendimientos compartidos y prácticas en las que participan (Hurd, 2008, p. 300). El estudio de la teoría puede analizar cómo los actores y las estructuras en todos los niveles de análisis se construyen socialmente. Por lo tanto, los constructivistas comprenden la constitución de la identidad individual del Estado como una elaboración de normas y prácticas, y sobre la constitución del sistema internacional.

El constructivista en las relaciones internacionales te permite observar las relaciones internacionales con los ojos abiertos a la construcción social continua de actores, instituciones y eventos en la historia. Implica que aquello que se desarrolla en estas categorías y conceptos se construye mediante etapas e interacciones permitidas por la misma sociedad, y que su relevancia para las relaciones internacionales es una función de la construcción social del significado (Hurd, 2008, p. 312).

3. La Gobernanza Multinivel

La gobernanza puede entenderse genéricamente como "el mantenimiento del orden colectivo, el logro de objetivos colectivos y los procesos colectivos de gobierno a través de los cuales se buscan el orden y los objetivos" (Rosenau 2000, 175).

La gobernanza multinivel (GMN) es un término popular que se utilizó desde 1992 por Gary Marks durante la integración europea y las relaciones internacionales (Piattoni, 2010, p. 1). Evoca la necesidad de conseguir acuerdos cada vez más complejos para llegar a la toma de decisiones con respaldo de las Partes que pertenecen a redes cada vez más densas de actores públicos y privados, individuales y colectivos (Marks & McAdam, 1996). El propósito de la GMN, es constituir legitimidad, que las decisiones legalmente vinculantes tengan buenos niveles de aceptación en las instituciones que las generan.

Como plantea Marks et al. (1996), la GMN enfoca la teoría en resaltar la capacidad de actores ajenos a la autoridad central para desarrollar dentro de una confluencia de distintas agendas entre varios actores, con intereses individuales o colectivos, que no necesariamente se mueven en la misma dirección, e incluso, varias agendas, pueden ser identificadas en distintos niveles de gobierno. Ello puede generar que necesidades relevantes para la mayoría del colectivo se mezcle con necesidades accesorias, produciendo que los referentes empíricos se vuelvan difusos y demasiado inclusivos, lo que a su vez desemboca en una "metáfora convincente" de la GMN (Rosamond, 2000), lo cual puede provocar un choque de intereses.

Sin embargo, existe una amplia gama de teorías con cuestiones empíricas y normativas que buscan abarcar la gobernanza bajo un enfoque limitado a analizar un solo nivel de gobierno que gestiona la toma de decisiones, lo cual merece ser discutido completamente (Piattoni, 2010). A los gobiernos tradicionales, se empieza a adherir una sociedad civil

mejor estructurada que reclama derechos y servicios del gobierno, sea en la plataforma nacional como en una supranacional.

En un principio, la creación de las naciones fueron una manera de asegurar la obediencia popular, que normalmente percibían las estructuras del Estado como incomprensibles (Weber, 1976). Con los años, a través de Europa, los conceptos de "propiedad" y "participación" estaban en parte relacionadas con la distribución territorial en los servicios que el Estado brindaba al alcance de los ciudadanos, lo que permitió desarrollar en la población que desarrollaba una preferencia por el concepto de "calidad de la democracia", en lugar de la "cantidad de democracia".

Por tanto; surge un compromiso de los ciudadanos por asumir una participación más auténtica y popular, expresada tanto por los partidos políticos como por los movimientos sociales. Además del "derecho a la participación", los ciudadanos comenzaron a clamar por el "derecho a las raíces" (Piattoni, 2010, p. 122). Esto produjo una transformación en la estructura del territorio que se fue profundizando luego en la Unión Europea, acoplando varios países que debían ceder cierta autonomía con el fin de pertenecer a la unión.

Existen distintos desafíos en la GMN sobre la autonomía de los Estados, pues la participación de la sociedad civil externas a un determinado país, son capaces de ejercer influencias de manera directa o indirecta para afectar las decisiones o actos que se ejecutan en el país. En las relaciones internacionales, los Estados se encuentran atrapados en la telaraña de mutua interdependencia que limita poderosamente sus capacidades de actuar de manera autónoma (Piattoni, 2010, p. 51). La literatura sobre relaciones internacionales se encuentra en un debate sobre la naturaleza del orden o desorden internacional y el rol de los Estados y otros actores con el este (Rosenau, 1980).

Si se hace hincapié en la disminución de la competencia de los Estados, la globalización de las economías, la fragmentación de sociedades en subgrupos étnicos, religiosos, de nacionalidad, lingüísticos y políticos, el advenimiento de las autoridades transnacionales y la mayor disposición de las ciudadanías para unirse en las plazas públicas, es probable que el final de la Guerra Fría y los arreglos emergentes para mantener la vida global se consideren las bases de un orden completamente nuevo (Rosenau, 1989, p. 23). Sin embargo, los Estados aún son los actores principales con capacidad de decisión en las plataformas internacionales, pero su participación en los procesos de política mundial va cambiando por un estilo menos dominante y en algunas oportunidades también trabajan articuladamente con ciertas organizaciones de la sociedad civil.

El desarrollo de la globalización en correlación con la economía, lo social, la cultura, la tecnología, el ambiente y la esfera demográfica, trae como consecuencias la discusión de la autonomía y soberanía de los Estados (Piattoni, 2010, p. 52). Es evidente que la interdependencia entre los Estados con terceros actores, va marcando un panorama de trabajo en el cual los países se van adaptando para aceptar una co-presencia, tanto en la reestructuración de políticas como en la formulación de nuevas políticas. Este trabajo de interdependencia se hace más evidente cuando las existen temáticas o problemas que se superponen a una solución nacional y se necesita de un esfuerzo global para solucionarlo, como es el caso del cambio climático.

3.1. Gobernanza Climática

De acuerdo a Martin Jänicke (2017, p. 108) la gobernanza climática fue introducida en las Naciones Unidas durante la Conferencia de Río en 1992, bajo una dimensión sistémica de gobernanza multinivel climática que va de manera transversal entre diferentes niveles, sectores y actores. Este modelo de gobernanza fue implementado para impulsar el proceso de desarrollo de la Agenda 21 y luego adaptado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Jordan et al., 2012). El modelo está no está restringido para trabajar solo con actores gubernamentales, también busca incluir a una variedad de actores en los sectores de negocios y sociedad civil en todos los niveles (Peters & Pierre, 1998).

La gobernanza climática desde la GMN ha vuelto indispensable los multiniveles para funcionar con interacciones verticales y horizontales. El desarrollo sostenible y cambio climático precisan de aproximaciones con dimensión global pero con niveles intermedios en el sistema para solucionar las problemáticas locales. Estos niveles intermedios también tienen responsabilidades, retos y objetivos que obtener; por tanto, la interacción tanto vertical como horizontal de coordinación se vuelven centrales para mantener una alta velocidad de aprendizaje y resultados durante la gobernanza (Jänicke, 2017).

Esta GMN climática también es usualmente concebida como estilos de gobernanza multisectorial y multi-actor. Por tanto, la cantidad de actores involucrados potencia la posibilidad de obtener beneficios múltiples o co-beneficios (económicos, sociales y ambientales) derivados de la protección del clima (IPCC, 2014, p. 24). Jänicke (2017, p. 110) señala que la dinámica vertical puede ser dividida en cinco niveles: global, regional mundial, nacional, provincial/regional y local.

A nivel global, la gobernanza climática es influenciada principalmente por el régimen de la CMNUCC, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el IPCC;

con gran influencia de los países miembros del G-8 por su capacidad económica e industrial. Sin embargo, tanto la CMNUCC y el PNUMA cuentan con un presupuesto y una secretaría pequeña (Jänicke, 2017, p. 112) lo que limita su capacidad. Sin embargo, Martin Jänicke (2017, p. 112) señala que el proceso de negociaciones climáticas en el nivel global tiene al menos una función catalizadora, con una capacidad de conocimiento que brinda legitimidad e información relevante para los actores en los niveles inferiores del sistema. Existe una agenda política global con problemas definidos y objetivos generales ampliamente acordados.

A nivel de regiones mundiales, la organización política supranacional ayuda a trasladar los objetivos globales a estrategias adaptadas a la realidad regional para mejorar la efectiva. Organismos como la Unión Africana, UE, CELAC, OTAN, APEC y ASEAN han adoptado distintos proyectos para hacer frente al cambio climático. Ello los vuelve un nivel dinámico, facilitando relaciones horizontales entre las Partes, que a su vez, les permite fortalecer sus posiciones en las negociaciones climáticas. Además, pueden existir alianzas entre regiones, como el acuerdo entre la Unión Europea y la Unión Africana para temas de cambio climático son elementos interesantes (European Commission, 2019).

En el nivel nacional, la gobernanza climática se acota a la política climática o medio ambiental del país, así como las regulaciones ambientales que se deben implementar en los subniveles nacionales de gobierno. El Estado-nación se ha mantenido como el actor más poderoso en la arena global, ya sea de manera individual o colectiva (Jänicke, 2017, p. 113). El Estado-nación es el actor con los más altos niveles de legitimidad en el escenario internacional y comparado con otros actores, cuenta con las competencias y recursos financieros propios para ejercer el monopolio del poder. A su vez, en caso de crisis, el primer actor señalado para responder es el gobierno nacional. Los gobiernos nacionales no solo están en el centro de las redes de políticas nacionales, también son miembros de redes globales (Stone, 2008).

Para el nivel provincial/regional, la responsabilidad se acota a la implementación de las políticas nacionales, pero también son actores globales al momento de competir por captar inversión o vender productos en el mercado internacional. Los países con estados federados evidencian mejor la competencia entre las provincias e incluso algunos estados como California o Quebec compiten con el Estado-nación en términos de promover políticas climáticas con grados de ambición. Las iniciativas de las provincias por reducir sus niveles de emisiones y llegan a formar redes entre regiones como *Regions of Climate Action* y *C40 Cities*.

En el nivel local, las ciudades cumplen un papel fundamental, debido a que son los espacios donde se deben implementar la mayoría de políticas para reducir las emisiones de GEI. La mayoría de trabajos en la industria climática también se encuentran en las zonas urbanas. Mientras tanto, la zona rural es fundamental por sus extensas áreas naturales, capaces de capturar CO₂ de la atmósfera y proveer de energía a las ciudades; y en paralelo son ecosistemas muy sensibles.

Finalmente, existe un micro nivel compuesto por individuos, votantes, consumidores o miembros de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Los individuos en su mayoría tienen actuaciones reactivas, pues en la cadena de causalidad se ubican en la etapa final como consumidores. Para Jänicke (2017, p. 114) las personas como individualidades, no tienen capacidad de solución, pero en colectivos, su capacidad de impacto cambia considerablemente. La capacidad de los individuos cuando logran organizarse, tienen la capacidad de generar demandas internas que luego se reflejan en un escenario internacional como demanda legítima de las personas, así se puede desarrollar nuevos sistemas, basados en el constructivismo. Las personas en el nivel más bajo del sistema de gobernanza climática generalmente pueden considerarse miembros de un sistema global si se refieren a problemas climáticos globales, objetivos y con acceso a una base de conocimiento global como los son los informes del IPCC, ubicados en el nivel global.

Es en el micro nivel individual donde se puede reconocer la capacidad transversal de la gobernanza, pues los individuos adquieren capacidad de organización y presión debido a la información que se genera en el nivel global, sin embargo el nivel nacional es el que tiene a los actores más poderosos como lo son el Estado-nación. De acuerdo con Jänicke (2017, p. 114), la Estructura del sistema de GMN mejoró sus posibilidades cuando la Unión Europea, los EEUU o China se establecieron intereses económicos con los objetivos de las políticas climáticas. El sistema MLG climática es capaz de diseñar e integrar todo un espectro de co-beneficios económicos sobre la mitigación climática relacionada al potencial de ventajas económicas que puedan generar.

Sin embargo para acelerar la GMN climática, aún es necesario reforzar la relación vertical y horizontal dentro del sistema. Por ejemplo, ciclos que se refuerzan mutuamente en los mercados impulsados por políticas para la innovación inducida en la reducción de emisiones, la creación de líderes de mercado, procesos de aprendizaje, escalamiento progresivo para políticas de innovación climática acompañado de apoyo de los niveles más altos, y una dinámica horizontal entre los niveles bajos promovida por la aplicación vertical de políticas climáticas. Para ello, un complemento importante es el trabajo transdisciplinario

en los distintos niveles de gobierno y de la sociedad civil, incluyendo a la comunidad científica, la academia, los colectivos ciudadanos, las comunidades nativas e indígenas, las empresas, entre otros para permitir la convergencia entre disciplinas y sectores.

3.2. Transdisciplinariedad

Se basa en la integración de diferentes tipos de conocimientos provenientes de la ciencia, actores sociales y el sistema. Lo cual genera una relación abstracta de análisis con rigor académico para contextualizar conocimiento intuitivo y experimental para la resolución de problemas. Scholz (2013, p. 331) señala que el proceso transdisciplinario involucra una colaboración auténtica entre la ciencia y la sociedad, incluyendo representación de la industria, el gobierno, la administración, diferentes partes interesadas y el público a gran escala. Esto con el fin de enfatizar un aprendizaje mutuo, definiendo el problema y generar una integración del conocimiento.

Desde la perspectiva climática, la transdisciplina se vuelve sustancial al necesitar plantear soluciones basadas en la ciencia para detener el cambio climático y no afectar el desarrollo humano de manera negativa. Esta relación entre ciencia y sociedad permitieron surgir estrategias para mitigación, adaptación, políticas y toma de decisiones capaces de afrontar cambios fundamentales ya sea en el ambiente social o ambiental. La perspectiva de la sociedad provee de problemas sociales relevantes dentro del estado del arte, mostrando desarrollo de capacidades y construcción de puentes entre distintas áreas de investigación. Es decir, la transdisciplinariedad permite que los planteamientos teóricos se puedan llevar a la práctica.

La transdisciplina es la transferencia de conceptos o métodos de una disciplina a otra con una coordinación multinivel que compenetra el sistema educativo y la innovación. No se limita a la fusión de conceptos y métodos de diferentes disciplinas, también conocido como interdisciplinario. Este concepto incluye el factor que va más allá de la ciencia pues trata problemas sociales complejos con procesos organizativos integrados por científicos y no científicos (Scholz, 2013, p. 333).

La transdisciplinariedad organiza procesos que vinculan la epistemología científica, teórica y abstracta con el conocimiento experiencial basado en el mundo real, fuera de la academia; y relaciona la sabiduría humana con el rigor analítico de la ciencia y la metodología académica. (Scholz, 2013, p. 334)

El científico y el tomador de decisión dejan su dominio primario para establecer un proceso conjunto transdisciplinario que idealmente envuelve tres grupos: científicos, tomadores de

decisiones y partes interesadas en una relación de colaboración con balance de poder entre las tres partes. Este concepto se condice con el modelo constructivista de las relaciones internacionales, así como la necesidad de generar una toma de decisiones en torno al Acuerdo de París basada en la ciencia y con la participación de todos los actores para generar buenos mecanismos de implementación eficientes y eficaces.

Para Scholz (2013, p. 341), generar conocimiento socialmente sólido implica una forma de epistémica, que

- cumple conocer el estado del arte científico más avanzado
- tiene el potencial de conseguir consenso y, por tanto, debe ser de fácil entendimiento para todas las partes interesadas
- reconoce las incertidumbres y la información incompleta inherentes a cualquier tipo de conocimiento sobre los procesos del universo
- genera procesos de integración del conocimiento de diferentes tipos de epistémicas, utilizando y relacionando el conocimiento disciplinario de las ciencias sociales, naturales y de la ingeniería, y
- considera las limitaciones impuestas por el contexto tanto para generar como para utilizar el conocimiento.

El “aprendizaje mutuo entre ciencia y sociedad” se considera una característica clave de los procesos transdisciplinarios y el aprendizaje sostenible. Sin embargo, este aprendizaje solo es posible con el desarrollo de la confianza entre todas las partes, algo difícil de lograr no solo en el escenario internacional, sino en la realidad nacional y local.

La gobernanza climática multinivel implica también que se generen capacidades referentes a la transdisciplinariedad para permitir un impacto positivo en la solución de problemas globales con esfuerzo local. La CMNUCC es una primera aproximación a esta gobierno multinivel, pero aún se necesita mejorar las relaciones de transdisciplinarias dentro de la Convención. La ciencia debe ser un elemento clave para la toma de decisiones de políticas públicas que afecten la cantidad de emisiones de carbono permitidas en la atmósfera, así como también estas decisiones deben estar relacionadas con el bienestar de la población mundial. Pero estos preceptos son idealistas y no necesariamente se reflejan en la realidad internacional con Estados que mantienen intereses individuales que pueden superponerse sobre los intereses colectivos de otros.

4. Cambios en los regímenes políticos

Las políticas exteriores de los Estados se diseñan institucionalmente, sin embargo al cambiar de administraciones, las aproximaciones e incluso las posiciones de los países respecto a temas internacionales y nacionales pueden variar abruptamente. Los Estados más fallidos tienen mayor tendencia a ser susceptibles de estos cambios radicales, aunque no es un comportamiento exclusivo de estos, otros países que se creían más maduros institucionalmente también han denotado cambios abruptos en sus políticas luego de un cambio de gobierno.

Las negociaciones climáticas en la CMNUCC se desarrollan anualmente y varios procesos electorales internos dentro de los países Partes de la Convención han tenido lugar desde la aprobación del Acuerdo de París en 2015. Estos procesos electorales han tenido resultados diversos y en varios casos el cambio de gobierno ha modificado sus políticas exteriores, especialmente su aproximación en las negociaciones de cambio climático. Ello provocó que algunos países redujeran su protagonismo en la escena internacional, otros destacaron en el escenario mundial y otros países se mantuvieron relevantes pero desde una posición opuesta a la anterior gestión de gobierno.

Estos cambios complican los procesos de negociación, sin embargo es una realidad con la que las Partes deben lidiar. Las Partes deben tener un margen de acción y adaptación a los procesos, tanto en las mesas de trabajo como en las reuniones anuales de la COP, para lograr posicionar sus intereses de la mejor manera. A continuación se desarrollarán las posiciones entre 2015 a 2019 de los países de mayor influencia en las negociaciones tanto a nivel mundial, como en la región latinoamericana.

4.1. Potencias mundiales

Los países que se analizan tienen la característica común de ser países con poder económico a nivel mundial, con perspectivas de crecimiento y capacidad de influencia que los pueden volver potencias en sus respectivas regiones. Esto les genera dimensiones de poder como la capacidad de ejercer poder sobre otro, poder institucional, poder indirecto a través de instituciones internacionales y poder estructural; lo cual brinda un mayor peso de dichos Estados dentro de la gobernanza global. Adicionalmente, se debe incluir el porcentaje significativo de emisiones de GEI a nivel global, pues ello influye en su nivel de relevancia dentro de las negociaciones climáticas. Es así que se procede a analizar a EEUU y la Unión Europea en su conjunto como parte de los países desarrollados, mientras

China es el actor principal de los países en desarrollo con perspectivas de crecimiento y a su vez el mayor emisor de GEI en la atmósfera.

4.1.1. Estados Unidos de América

Los Estados Unidos en 2017 representó el 13.1% del total de emisiones de GEI mundial según el PNUMA (2019, p. 11), asimismo su Producto Bruto Interno (PBI) nominal en 2019 llegó a 21 344 667 mil millones de dólares siendo la nación con mayor PBI a nivel mundial. Miembro de la CMNUCC desde su creación no formó parte del Protocolo de Kioto ni de su extensión en 2012 y actualmente está en proceso de retiro del Acuerdo de París.

En 2016 los EEUU celebraron un proceso electoral que llevó al cambio de administración del demócrata Barack Obama por el republicano Donald Trump. Este suceso tuvo un impacto significativo sobre el estilo que guiaba la política interna y la política exterior del país norteamericano e inclusive generó cierta incertidumbre dentro de la COP22 que se llevaba a cabo durante la noche electoral americana. La Agencia de Política Ambiental del gobierno norteamericano, fue particularmente protagonista en las reformas de la administración Trump, pues se eliminaron la mayoría de regulaciones que limitaban las emisiones de GEI en el país, así como promover la exploración, extracción y uso de combustibles fósiles en mayor cantidad, contrario a los compromisos internacionales asumidos por la administración Obama (Eilperin & Cameron, 2018).

En lo que respecta a la política exterior, desde el acuerdo nuclear con Irán hasta el Acuerdo de París e incluso la propuesta del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) han sido dejados de lado por la nueva administración. Samantha Power, ex embajadora de los EEUU ante las Naciones Unidas, señala que Trump es la antítesis de Obama en lo que a política exterior se refiere al "ignorar a nuestros aliados, romper tratados internacionales, mostrar que nuestra palabra no significa nada y luego exigir que la gente haga lo que queramos" (Glasser, 2018). Esto evidencia un aislamiento de EEUU en el escenario internacional promoviendo la anarquía en el sistema internacional y abandonando cualquier percepción banal de teoría ecléctica dentro de su estrategia exterior.

"Donald Trump estaba seguro de que la política exterior iba a ser fácil y obvio" (Friedman, 2019). Friedman (2019) señala que lo observado hasta ahora son todas las debilidades de tener un presidente que en algunos asuntos de política exterior tiene los instintos correctos, pero en otros se embarca en iniciativas sin un plan bien pensado u objetivos finales claros. Del mismo modo, Tierney (2019) señala que sorprendentemente existe una continuidad significativa entre las doctrinas de Obama y Trump en política exterior, esto debido a la geopolítica pero con el paso del tiempo, dichas similitudes terminan difuminándose.

Sin un enemigo claro, EEUU ha sufrido por décadas para crear una estrategia lúcida que reemplace la estrategia de contención en la Guerra Fría (Tierney, 2019). Actualmente China es posicionada como un poder revisionista o nuevo rival para EEUU, lo que da fin a la iniciativa impulsada por los presidentes Obama y Xi para reducir en conjunto las emisiones de GEI cuando anunciaron una ratificación conjunta al Acuerdo de París en 2016. Las acciones de la administración Trump tienen una visión cortoplacista que busca resultados inmediatos que le puedan generar réditos políticos en sus bases electorales; es así, que en 2017 retira a los Estados Unidos del Acuerdo de París, teniendo efecto el 4 de noviembre de 2020. Con esta visión, EEUU prioriza rivalizar contra un enemigo concreto como China antes que posicionar al país contra un enemigo difuso como es el cambio climático, a diferencia de países como China mismo o la UE que se concentran más en posicionar al cambio climático como gran reto a futuro.

Luego de anunciar su retiro del Acuerdo, no hubo delegación del EEUU en la COP23, y en la COP24 asistió una delegación con el objetivo de promover el uso de carbón “limpio” como alternativa para reducir emisiones. El 2019 fue el último año de EEUU como Estado Parte de la CMA y paradójicamente fue uno de los países junto a Brasil y Australia que entramparon las negociaciones en Madrid de acuerdo al Carlos Manuel Rodríguez, Ministro de Energía y Ambiente de Costa Rica (Irfan, 2019).

Luego de las elecciones, Joseph Biden se perfila como el presidente electo y ello generará ciertos cambios en la política exterior norteamericana. Las propuestas en torno al cambio son diametralmente distintas a la actual administración, el plan de gobierno de Biden (2020) plantea invertir 1.7 billones de dólares para que el país se carbono neutral en 2050, exportar tecnología carbono neutral para mitigación y adaptación, y volver al Acuerdo de París con una iniciativa diplomática para promover NDC de terceras partes más ambiciosas a las actuales. Es decir que el planteamiento de acción de EEUU sobre el cambio climático puede variar en gran medida, no obstante muchas de sus propuestas dependerán de un senado dispuesto a apoyar sus políticas con la legislación pertinente. Adicionalmente, habrá que definir su comportamiento geopolítico en el mundo y con la región latinoamericana, así como la actual guerra comercial que lleva con China.

4.1.2. República Popular China

China es el segundo país con mayor PBI nominal a nivel mundial según el FMI con 14 216 503 mil millones de dólares y emite cerca del 26.8% del total de emisiones GEI globales. Desde el 2004 al 2008 China ha logrado incrementar su PBI global de un 4.5% a 16.1% y se estima que para 2030 pueda pasar a los Estados Unidos, que en el mismo periodo de

tiempo ha pasado de tener el 27.9% del PBI global a solo el 23.3% (Tierney, 2019). El presidente Xi se ha repositionado como un líder populista a nivel nacional mientras supervisa el ascenso de China como una potencia global; aumentó significativamente el presupuesto para eliminar la pobreza en zonas rurales, por lo que Cheng Li advierte que no se debe subestimar el poder interno de Xi, pues este es el primer pilar que permite consolidar un apoyo popular a su estrategia de política exterior (Chhabra & Hass, 2019).

Piecke (2019) señala que las tensiones resientes entre China y occidente se deben a una comprensión de conceptos erróneos en el corazón del enfrentamiento, pues desde la perspectiva del autor, Pekín creía que la expansión de China a través de las inversiones del *Belt and Road*, el incremento en el gasto militar y una mayor participación en las organizaciones internacionales se beneficiarían no solo China, sino al mundo en general, pero por el contrario, las potencias occidentales lo interpretaron como acciones peligrosas que ponían en riesgo el poder de occidente desde una perspectiva realista. Sin embargo Wintour (2020), señala que China ha utilizado sus redes (diplomáticas y financieras) para abrirse paso en las instituciones de Naciones Unidas y lograr posicionarse a la cabeza de cuatro de quince agencias especializadas de la ONU, además de respaldar a candidatos de países aliados, lo cual enciende las alarmas del hemisferio norte que pierden el control del orden dentro del sistema internacional, pues el ascenso chino dentro del neoliberalismo institucional genera mayores ganancias relativas a favor de China.

Después de sufrir una fuerte contaminación en 2011 por el consumo de carbón y con la llegada de Xi Jinping en 2013, el gobierno chino inició un plan de acción nacional masivo: detener el crecimiento del consumo de carbón, mejorar la calidad del aire y ayudar al país a limitar las emisiones en general (Ma, 2019). Sin embargo la ralentización en su crecimiento, la guerra comercial y enfrentamiento geopolítico con EEUU han obligado a China a dejar de lado parcialmente su plan de acción climático. Adicionalmente, Climate Action Tracker (2020) considera que la NDC presentada por China es “altamente insuficiente” para lograr los objetivos del Acuerdo de París con una proyección al 2030 y al 2050. No obstante, el presidente Xi anunció en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2020 que China iniciará un plan que lo convertirá en un país carbono neutral para el año 2060 a pesar de la guerra comercial desatada con los EEUU.

En la COP 25, China tuvo numerosas críticas por incrementar su producción e inversión en plantas de carbón, pero al mismo tiempo fue felicitada por destinar 758 billones de dólares invertidos en energía renovable entre 2010 y 2019 (Nyabiage, 2020). A pesar de la ralentización económica, las presiones por mejorar la calidad de aire dentro del país hace

pensar que China mantendrá su ambición para liderar al mundo sobre la materia, además si EEUU tradicionalmente representa a los países ricos en las negociaciones climáticas, China es quien representa a los países en desarrollo bajo el paraguas de la G77+China (Sengupta, 2018).

En 2019, durante la Cumbre de Acción Climática de la Naciones Unidas, el ministro de Relaciones Exteriores, Wang Yi, anunció: "Debemos seguir adelante con el acuerdo de París... Debemos defender el multilateralismo" (Deborah, 2019). El mensaje es un llamado desde el liberalismo institucional para que sea la comunidad global la llamada a tomar medidas, pero el liderazgo de China se vuelve necesario al ser el mayor emisor de GEI. Sin embargo de acuerdo con Sengupta (2018), China necesitaría un trillón de dólares anuales para lograr cumplir con sus objetivos de reducción de emisiones y la crisis económica, sumada a la guerra comercial con EEUU podría hacer mantener cautelas las prioridades al gobierno Chino.

4.1.3. Unión Europea

La Unión Europea como bloque tiene un PBI nominal de 18 705 132 miles de millones de dólares hasta 2019, asimismo emite el 9% del total de emisiones GEI a la atmósfera terrestre, datos que aún contabilizan al Reino Unido como parte de unión. Precisamente, el bloque europeo representa la segunda mayor economía después de EEUU si es analizado con todas las economías de la unión en su conjunto y supera a China. Por ello, la influencia de la Unión Europea reside en su capacidad de actuar como bloque, pues en países individuales pierde mucha capacidad de negociación y dimensiones de poder.

La salida del Reino Unido marcó la agenda de la Unión Europea en los últimos años, no obstante, también existieron diversos sucesos en el mundo que requirieron de su atención. La UE ha llamado a China como su rival sistémico y busca que los países de la unión diversifiquen su cadena de suministros para reducir la dependencia hacia el país asiático (Wintour, 2020). Sin embargo, existen países dentro de la UE que presionan para incrementar la inversión China en contra de la voluntad de Bruselas y Berlín (Smith & Taussig, 2019, p. 119). Smith y Taussig (2019, p. 120) también hacen referencia a la reticencia de los gobiernos y empresarios europeos para iniciar una guerra comercial con China a pesar de sus prácticas comerciales injustas pues afectaría el proceso globalizador.

Del mismo modo, la UE no confía en EEUU y su política de aislamiento al haber abandonado el Acuerdo de París, el acuerdo nuclear con Irán y la Organización Mundial de la Salud; así como su incremento de tarifas al aluminio y acero para la UE. Esto genera que a pesar de las diferencias, la UE deba acercarse a China para avanzar en su agenda

multilateral (Smith & Taussig, 2019, p. 120). El contexto que enfrenta a EEUU con China, obliga a la UE a pensar en fortalecer su autonomía sobre dependencias con otras potencias, pero ello conlleva retos dentro de la UE que precisa cohesionar distintas tendencias que conviven dentro del bloque, existen posiciones integracionistas como Alemania y Francia que se enfrentan a posiciones más radicales como las de Hungría y países de Europa del Este reticentes a abandonar mayores grados de autonomía.

El resurgimiento de Rusia, la elección de representantes con tendencia nacionalistas dentro de la Unión Europea y el *Brexit* han hecho que los líderes europeos adopten una posición defensiva para preservar el proyecto europeo y el sistema internacional (Smith & Taussig, 2019, p. 124). Por otra parte, la crisis sanitaria de 2019 ha fortalecido la integración al interior de Europa pero se debe analizar la capacidad de Alemania para salir de la crisis económica en la que se sumergió debido a la pandemia, pues es este país el que siempre ha proporcionado mayor parte de los recursos económicos y financieros (Comte, 2020).

La elección de Von der Leyen como presidenta de la UE ha prometido una visión más geopolítica acompañada de Alemania en la presidencia rotatoria, pero las perspectivas financieras no logran llegar a acuerdos y eso limita las expectativas de la estrategia europea (Soler, 2019). Los temas donde la UE aún se siente fuerte son el cambio climático y el comercio pues se proyecta como un poder regulador que en algunos casos hace converger ambos temas para reducir las emisiones GEI sin perder competitividad tanto dentro del bloque como fuera. El Pacto Verde es la apuesta europea para integrar estas visiones económicas y climáticas/ambientales dentro de su nueva propuesta de política exterior. Con este Pacto, la UE pretende que los acuerdos comerciales se conviertan en pivotes para generar mayores estándares climáticos y ajustar el mercado de carbono en la frontera que se complementa con el proyecto de la Ley Europea del Clima aún en discusión.

La transición energética, la desertificación, la subida del nivel de los océanos, la calidad del agua potable y el aire se posicionan como problemas de seguridad humana que Europa busca adoptar en su estrategia geopolítica y el fortalecimiento de la diplomacia climática (Soler, 2019; Tänzler & Carius, 2013, p. 264).

No obstante, para trabajar en temas como el cambio climático se necesita de la UE, China y los EEUU, los tres actores que juntos representan casi el 50% del total de emisiones sean actores clave capaces de buscar solucionar el problema. A ello se debe incluir la vulnerabilidad de África para adaptarse al cambio climático y que al mismo tiempo

representa un escenario de disputa entre la Unión Europea y China para desarrollar su geopolítica.

4.2. Región de América Latina

América Latina es una región altamente vulnerable a los impactos del cambio climático, especialmente los países caribeños y los amazónicos siendo de los países en el mundo con mayor biodiversidad. México y Brasil son las potencias regionales, por el PBI que cuenta cada nación, así como por la cantidad de emisiones que emiten a la atmósfera. Por otra parte, están los países miembros de la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC) conformado por países con una visión más liberal en sus políticas, así como también son vulnerables al cambio climático como el Perú, con vecinos estratégicos de este como Colombia y Chile, y Costa Rica, país centro americano reconocido por impulsar negociaciones climáticas multilaterales a nivel regional y mundial.

El cambio climático es parte de las relaciones internacionales, con aproximaciones y niveles de prioridad que dependen de los gobiernos de turno y el contexto político-internacional. Dentro del desorden internacional por la distribución de poderes, particularmente en América Latina existe una crisis democrática que dificulta la relación y el funcionamiento de la región como bloque ante foros internacionales. Esta fragmentación dificulta alinear las estrategias de política exterior lo cual provoca que se creen distintos bloques de integración con diferentes estrategias de políticas climáticas (Edwards & Roberts, 2015).

Edwards y Roberts explican estas diferencias entre países señalando cuatro factores: dotación de recursos diversos, modelos competitivos de desarrollo económico, políticas exteriores distintas y organizaciones de la sociedad civil ineficaces, incluidos aquellas centradas en el cambio climático. El prefacio, de Ricardo Lagos, ex presidente de Chile, sugiere un quinto factor: la calidad variable de los líderes nacionales (Feinberg, 2016, p. 177).

Las tensiones ideológicas dentro de la región latinoamericana han imposibilitado que la región logre generar entendimientos amplios entre sus miembros en espacios dentro del sistema interamericano, ello debilita las posiciones asumidas como Grupo de Latinoamérica y el Caribe (GRULAC) en foros multilaterales generando una presencia o posiciones americanas reducidas o desarticuladas, lo que resta importancia a sus posiciones. Asimismo Juan Gabriel Tokatlían (2020) señala que “hoy Latinoamérica ha llevado al límite su propia fragmentación, lo cual conduce a la región a una irrelevancia internacional auto infligida”.

4.2.1. República Federativa de Brasil

Brasil es la gran potencia económica de América Latina, con un PBI nominal al 2019 de 1 960 190 mil millones de dólares, ocupando el noveno puesto en el ranking mundial del Fondo Monetario Internacional. En contraparte, Brasil emite el 2.3% de las emisiones totales en GEI, siendo el segundo país latinoamericano que emite GEI y a su vez es el país con mayor extensión del Amazonas sudamericano, lo que lo convierte en el país con mayor biodiversidad del mundo. Durante las negociaciones del Acuerdo de París, Brasil participó bajo el gobierno de Dilma Rouseff en 2015, ratificó el Acuerdo en setiembre de 2016, bajo el gobierno de Michel Temer y actualmente participa en la CMNUCC bajo el gobierno de Jair Bolsonaro. Tres gobiernos durante en un periodo de cinco años, lo cual marca la inestabilidad que se vive dentro del país amazónico.

El gobierno de Bolsonaro ha sido protagonista de diversas controversias a nivel mundial y el cambio climático no ha sido la excepción. Para ello, su política exterior ha cumplido un rol en el apoyo al retroceso del orden liberal occidental, “propuso un mayor acercamiento a Estados Unidos, Israel e Italia; criticó a China y a todos los regímenes asociados con el comunismo y calificó al Mercosur como un bloque demasiado ideologizado” (Frenkel, 2018). Un personaje clave en su política exterior depende del actual canciller, Ernesto Araujo, quien propone una política “civilizatoria” brasilera desde la perspectiva de Huntington, donde busca romper con la globalización, las alianzas con Europa y China por su marxismo cultural (Frenkel, 2019).

Bajo este nuevo enfoque, Brasil renunció a ser anfitrión de la COP 25, anunció su salida del Pacto Migratorio y radicalizó sus comentarios sobre los países de la región con tendencias de izquierda, anunciando su retiro de la Unasur e incluso apoyó la idea de intervenir militarmente en Venezuela. Lo cual marca una tendencia de Brasil por asumir mayores posiciones anarquistas en la región. Asimismo, tuvo mayor acercamiento con EEUU, para convertirse en uno de los principales socios en la región, promoviendo su candidato al BID entre los países socios marcando distancia de las políticas ejercidas por los gobiernos del Partido de los Trabajadores que priorizaron las relaciones comerciales con China. Sin embargo, es importante señalar que el gobierno de Bolsonaro es una consecuencia de las tensiones políticas internas en Brasil que están reconfigurando los bloques de poder (Frenkel, 2019).

No obstante China se mantiene como principal socio comercial y la decimo primera reunión de los BRICS fue el momento propicio para mantener las relaciones pragmáticas de ambos líderes, pues Stuenkel (2019) señala que el intercambio comercial entre ambos países

genera beneficio mutuo, y de romper relaciones los principales afectados sería la industria agrícola, de los principales grupos de poder que apoya a Bolsonaro. Esta relación comercial es importante de mantener cuando los países del BRICS son afectados por las recesiones mundiales que afectan el crecimiento de sus PBI.

La selección de ministros de Medio Ambiente y Relaciones Exteriores vaticinaba un eventual salida del Acuerdo de París, sin embargo presiones de terceros países y reuniones en el Foro Económico Mundial realizados en la ciudad de Davos en 2019 lograron que Brasil mantenga su compromiso “por ahora”. No obstante, ello no implica que Brasil ejecute o incremente la ambición de su NDC depositada ante la CMNUCC clasificada por *Climate Action Tracker* (2020) como insuficiente para cumplir con el objetivo del Acuerdo. El país amazónico pasó de ser un actor constructivo sobre el cambio climático, a una amenaza de primer orden que podría provocar la liberación de cientos de miles de millones de toneladas de CO₂ y eliminar el 10% de la biodiversidad mundial (Podesta & Stern, 2020, p. 45).

4.2.2. Estados Unidos Mexicanos

Los Estados Unidos de México es la segunda mayor economía de América Latina después de Brasil con 1 241 450 mil millones de dólares, posicionado en el decimoquinto puesto a nivel mundial. Por otra parte, México es el principal emisor de GEI en la región luego de EEUU, emitiendo 477 MtCO₂ durante el 2019 y al mismo tiempo ocupa el cuarto lugar en biodiversidad a nivel mundial. Al igual que la mayoría de países en la región latinoamericana, México ha tenido un cambio de gobierno que lo acompaña una nueva ideología, pues desde el año 2000, López Obrador es el primer presidente de izquierda elegido en el país golpeado por la inseguridad, corrupción y narcotráfico (Beck et al., 2020, p. 82).

El gobierno de López Obrador ha priorizado la política interna sobre la exterior, marcando una diferencia con Peña Nieto que tuvo una participación más activa en la escena internacional. El gobierno de Peña Nieto apostó por la integración comercial de América Latina, especialmente en la Alianza del Pacífico y su esquema de regionalismo abierto pragmático (G. González & Morales, 2019, p. 780). La Alianza del Pacífico permitió elevar las relaciones con Perú y Colombia a nivel de asociación estratégica, facilitando consultas y posicionamiento conjuntos en temas regionales e internacionales como el Acuerdo de París.

De acuerdo a Gonzáles y Morales (2019, p. 783), México también buscó posicionarse como un actor con responsabilidad global, incrementando su participación en el G20 y a nivel

regional mejoró las relaciones con Cuba, se acercó a Brasil y Argentina; así como también colaboró en foros regionales como la OEA y el Grupo de Lima. Sin embargo, los problemas internos, el cambio geopolítico regional y la relación hostil de la administración Trump obligaron a rediseñar su estrategia para contener los embates contra el multilateralismo (G. González & Morales, 2019, p. 797).

Con el cambio de mando, también hubo un giro en la política exterior, retirando el protagonismo de los primeros años de Peña Nieto, pues López Obrador puede ser catalogado como un político de corte “nacionalista popular” que combate el régimen tecnocrático y la globalización (Beck et al., 2020, p. 87). Las presiones de Trump han generado que México restrinja su política migratoria y a su vez busque promover un plan de desarrollo centroamericano para evitar las olas migratorias. No obstante, la política exterior mexicana incorpora elementos progresistas ofreciendo mediar en la crisis venezolana y otorgando asilo a Evo Morales, pero también “ha mostrado carecer de una visión sobre las dimensiones globales de problemas como el cambio climático, la migración y la política económica” (Beck et al., 2020, p. 91).

López Obrador ha sido claro en mencionar que la posición de México sobre “la mejor política exterior es la [política] interior”, en consecuencia “aún no se le ha dado la suficiente importancia que reviste la política exterior para el país” (Chávez, 2019). La participación de México en el Grupo de Lima se ha pausado, la Alianza del Pacífico ya no es una prioridad del gobierno y la estructura de su política de la Cuarta Transformación parece colisionar con el Acuerdo de París y el objetivo de reducir las emisiones de GEI, dejando de lado el liberalismo institucional que el anterior gobierno pretendía promover.

4.2.3. República de Chile

Posicionada como la quinta economía latinoamericana, Chile llega a emitir 86 MtCO₂ a la atmósfera. El país del Pacífico sur ha pasado por grandes tensiones sociales que obligaron a cancelar dos eventos internacionales de gran envergadura, como la Cumbre APEC y la COP25 sobre cambio climático, ambos debido a las protestas sociales de 2019. Al igual que toda la región, Chile no es ajeno al reacomodo del orden de poderes dentro de Latinoamérica que aún tiene un desenlace incierto y una crisis migratoria que golpea en mayor medida a los países en la costa del Pacífico Suramericano.

La política exterior chilena tiene un comportamiento a fin a la inserción internacional integrativa de carácter multilateral con énfasis en Latinoamérica y en los foros regionales (S. González, 2019, p. 10). Esta misión pragmática logró mantenerse entre las transiciones de gobierno entre Bachelet, Piñera, Bachelet y Piñera sucesivamente, lo que implica un

grado de madures en su institucionalización importante. En materia de integración regional, el país mantiene una política de dos caras, pues es miembro asociado tanto del Mercosur como de la Comunidad Andina, sin embargo es con la Alianza del Pacífico que permite generar una plataforma con la cual pueda buscar integrar nuevos mercados como la región de Asia-Pacífico.

El estallido social de 2019 generó un uso excesivo de la fuerza que generó violaciones de derechos humanos denunciados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y posteriormente reconocidos por el presidente (Flores, 2020, p. 45). Estos hechos resultaron en el traslado de la sede de la COP25 a Madrid, aunque mantuvieron la presidencia y por la crisis sanitaria de la pandemia, el periodo de presidencia chilena en la COP/CMP/CMA se extendió hasta 2021. No obstante los resultados de la COP25 han distado de ser exitoso al no lograr un acuerdo sobre la implementación del artículo 6, así como la autoexclusión de EEUU, China e India del compromiso para NDC más ambiciosos durante el año 2020 (BBC, 2019). En la COP25, no se visualizó una fuerte conexión entre los tomadores de decisiones y la evidencia científica, lo que valió fuertes críticas a la presidencia chilena (Iriarte, 2019).

4.2.4. República de Colombia

Colombia es la cuarta nación con mayor poder adquisitivo en América Latina con 336 559 mil millones de dólares de PBI nominal al cierre de 2019. Asimismo, llega a emitir anualmente cerca del 0.46% de emisiones GEI (97 MtCO₂) a la atmósfera y es el segundo país más mega diversos del mundo gracias a la extensión amazónica que alberga el 40% de su territorio soberano.

El gobierno de Santos buscó como premisa en su política exterior abrirse hacia la región y el mundo, mejorando sus relaciones con todos los países de la región, incluyendo a los polos hemisféricos de la región, EEUU y Brasil, aunque mostrando autonomía frente a ellos (Ramírez, 2011, p. 80). Sin embargo los aspectos de seguridad y narcotráfico siguieron marcando la agenda del gobierno de Santos pero también se diversificó para la búsqueda de la internacionalización de la paz, que a su vez se promovió una agenda de integración económica tanto en la región como en la búsqueda de pertenecer a instancias multilaterales como la OCDE y al Foro APEC, funcionando como puente entre el hemisferio norte y Sudamérica (Galeano et al., 2019, p. 69).

La Alianza del Pacífico cumplió un rol fundamental desde el enfoque del nuevo liberalismo, sirviendo como “plataforma de articulación política, integración económica y proyección con énfasis en la región Asia-Pacífico”, además otro factor importante en la política exterior de

Santos fue el tema ambiental, ejerciendo una defensa de la biodiversidad ante la presión minera y energética (Galeano et al., 2019, p. 70; Ramírez, 2011, p. 94). En contra parte, la política exterior de Iván Duque plantea un alejamiento de su antecesor, volviendo a la securitización de la política exterior acompañado de un aumento de tensiones con el sistema de Naciones Unidas y centrando su estrategia a consolidar un cerco diplomático contra Venezuela (Ávila, 2020).

La confrontación contra el régimen de Maduro acompañado de un protagonismo regional sin resultados concretos más que el retiro definitivo de Unasur ha deteriorado el prestigio internacional de ser un país mediador (Tickner, 2019). Por tanto, la participación en foros multilaterales como los de cambio climático, el gobierno colombiano también perdió autoridad por los constantes informes de Global Witness (2019) y del Consejo de Derechos Humanos (2019), que lo indican como el país con mayor índice de muertes a defensores de derechos humanos y ambientales.

4.2.5. República de Costa Rica

El país centroamericano es una nación pequeña en términos económicos con un PBI nominal de 60 459 mil millones de dólares en 2019 y apenas con una contribución de 8.1 MtCO₂ en emisiones de GEI. Con un país que posee el 5% de la biodiversidad del mundo, “esta riqueza natural ha sido objeto de una política sostenida de protección, la vinculación de la estrategia de protección ambiental con el desarrollo turístico y la promoción de marca país” (Segura & Porras, 2010, p. 14).

La política exterior de Costa Rica se caracteriza por dos estrategias, la primera es la vinculación constante con el acontecer centroamericano que siempre se mantiene como eje central de la acción exterior y la segunda en mantener una habilidad creativa para tener capacidad de acción en el ambiente internacional con recursos políticos y económicos limitados (Araya, 1990, p. 34). Entre los temas que destacan dentro de la estrategia de política exterior está “la lucha por los derechos humanos, la paz, la juridicidad, la democracia, las libertades fundamentales, el desarme, el compromiso con el desarrollo y el bienestar, y el medio ambiente” (Murillo Zamora, 2019, p. 20).

Desde el 2018, la gestión del presidente Carlos Alvarado se enfocó en buscar soluciones a las crisis existentes en Venezuela y Nicaragua para obtener una salida democrática, optando a respaldar al Grupo de Lima para la búsqueda de soluciones en Venezuela aunque la posición del país ha tenido en ocasiones comportamientos contradictorios más por falta de comunicación interna (Murillo Zamora, 2019, p. 42). Esta atención generó una desatención del lineamiento ambiental que por años ha liderado Costa Rica en la región

latinoamericana, aunque en 2019 la participación multilateral del país es temas ambientales y de cambio climático volvieron a destacar tras el cambio del canciller. El Grupo Verde y el tema de océanos vuelven a tomar un papel protagónico dentro de la política exterior.

4.2.6. República del Perú

El Perú es un país de ingresos medios con un PBI nominal de 232 080 mil millones de dólares que lo posiciona en como la sexta economía en la región latinoamericana y la quinta en Sudamérica. Por otra parte, es el sexto país con mayor biodiversidad en el mundo y el tercero en América del Sur después de Brasil y Colombia. No obstante su nivel de emisiones de GEI llega a 56 MtCO₂.

La política exterior peruana apuesta por la apertura de los mercados con acuerdos comerciales que han permitido generar mayor estabilidad al país y en ese marco, la profundización de la integración con los países vecinos y de la región es la prioridad peruana (Popolizio, 2019, p. 8). Espacios como la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico tienen el reto de consolidar la integración. Al mismo tiempo, el país mantiene un compromiso por mantener el multilateralismo y la cooperación internacional para afrontar desafíos globales a los que somos vulnerables como la salud y el cambio climático (Meza-Cuadra, 2020). La adhesión del Perú a la Alianza Mundial para el Multilateralismo y el Grupo de Lima es pretende ser prueba de ello.

La crisis migratoria que se desarrolla en América del Sur como consecuencia de la inestabilidad política en Venezuela. Ante ello, el Perú propone una defensa de la democracia y la protección de los derechos humanos como principios y valores básicos de la política exterior (Popolizio, 2019, p. 12). Como menciona García-Sayán (2020), el surgimiento del autoritarismo y los populismos dentro de la región latinoamericana hace parecer improbable lograr soluciones conjuntas como bloque sudamericano, sin embargo la lucha contra la corrupción y migración venezolana hacen demandar acuerdos colectivos.

No obstante, la pandemia de 2019 obliga a replantear estrategias y objetivos a corto mediano y largo plazo para la política exterior peruana. El fraccionamiento ideológico obliga a la búsqueda de un pragmatismo que permita encontrar objetivos comunes dentro los problemas globales y para ello el Perú tiene tres atributos que puede “sustentar como poder blando en la escena internacional, para fortalecer nuestra capacidad de negociación y relacionamiento externo” (Rodríguez, 2020).

De acuerdo al Embajador Rodríguez (2020), la diplomacia ambiental es un punto crítico con grandes potencialidades por el océano Pacífico, el Ande y la Amazonía; esta

diplomacia tiene la capacidad de integrar a los pueblos originarios, a los gobiernos regionales y municipales para lograr la sostenibilidad. Transversalmente, encontramos el atributo cultural milenario que configura el rostro diverso del Perú y la mega biodiversidad que permite posicionar al Perú ante la gravedad del cambio climático y la desertificación. Todo ello reconociendo que “el espacio prioritario de la diplomacia peruana es Latinoamérica” (Rodríguez, 2020).

Dentro del capítulo uno, se observa cómo la CMNUCC tiene una plataforma de gobernanza climática, la cual se desenvuelve en relaciones entre las Partes y los observadores en distintos niveles. Esta relación se define como Gobernanza Multinivel que a su vez implica un reto mayor para lograr acuerdos, pues el diálogo se torna fundamental en el proceso de obtener consensos. La interacción entre las Partes y los observadores, sean de sociedad civil o representantes de empresas, dan evidencia de lo inmerso que está la sociedad global en la temática del cambio climático y el nivel de interacción que se necesita para dar una solución global a un problema global.

Ante ello, los países desarrollan una política exterior de acuerdo a sus intereses que se pueden analizar desde diversas perspectivas teóricas como la ecléctica, la realista, la neoliberal o la constructivista con el fin de entender mejor el comportamiento de las Partes. Estas estrategias utilizadas por los gobiernos varían según el contexto en el cual están inmersos, lo cual ha permitido tener diversos resultados dentro de la CMNUCC, como lo fueron el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París o fracasos como la COP15 en Copenhague.

Es el constante cambio de gobiernos dentro de los países hace aún más dinámica las relaciones internacionales y ello afecta también las negociaciones de sobre el cambio climático. Actualmente las negociaciones para implementar el Acuerdo de París no tienen consenso sobre el artículo 6. Las Partes no logran tener posiciones comunes a nivel mundial y las discordancias no son ajenas dentro de la región latinoamericana, con países como Brasil que distan de las posiciones de Perú, Colombia y Costa Rica.

CAPÍTULO 2: NEGOCIACIONES EN LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO

En el segundo capítulo presenta las dinámicas que existen entre las Partes y los grupos que estos conforman dentro de la Convención para facilitar el proceso de negociaciones. De la misma manera, se presenta el rol de la Sociedad Civil dentro del Marco de la Convención para trabajar en redes y a escala multinivel de gobernanza para influenciar dentro de los temas que se negocian, así como su relación con las Partes, especialmente con los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

Determinado el dinamismo entre actores dentro de las COP/CMP/CMA, se procederá a analizar las implicancias del artículo 6 dentro de la CMNUCC. Para ello, se detalla el contenido del artículo 6 y la composición que existe dentro de la Convención respecto a las Partes negociadoras y las posiciones que asumen a nivel particular o colectivo. Adicionalmente, se prioriza las implicancias que tiene el artículo analizado para la región de América Latina y el Perú.

1. Dinámica de las Negociaciones en la COP/CMP/CMA

La relación entre las Partes y los observadores durante las COP/CMP/CMA mantiene una lógica de multinivel, donde tanto los miembros de las delegaciones de Estados Partes como los observadores tienen muchas facilidades para intercambiar opiniones dentro de los eventos. Esto se facilita en parte porque existen países que facilitan las acreditaciones a miembros de la sociedad civil como parte de sus delegaciones oficiales, lo cual les permite acceso a espacios de negociación restringidos a todos aquellos que son ajenos a las delegaciones oficiales.

Las negociaciones dentro de la Conferencia de las Partes que pertenecen a la CMNUCC son especialmente complejas, pues la Convención no especifica normas sobre las votaciones, ni la COP ha podido aprobar el reglamento de la Convención debido al desacuerdo persistente acerca de las normas sobre las votaciones (CMNUCC, 2006, p. 81). Por ello, la Convención se limita a aplicar el proyecto de reglamento, con excepción de la norma sobre las votaciones, pues existen dos propuestas aunque la falta de claridad

en las reglas de votación terminó por favorecer a la propuesta B, la cual indica que las decisiones se adoptan por consenso.

Artículo 42 (Alternativa B): Las decisiones sobre cuestiones de fondo deberán adoptarse por consenso, salvo cuando se trate de decisiones sobre cuestiones financieras, las que deberán adoptarse por mayoría de dos tercios. (CMNUCC, 1996, p. 13)

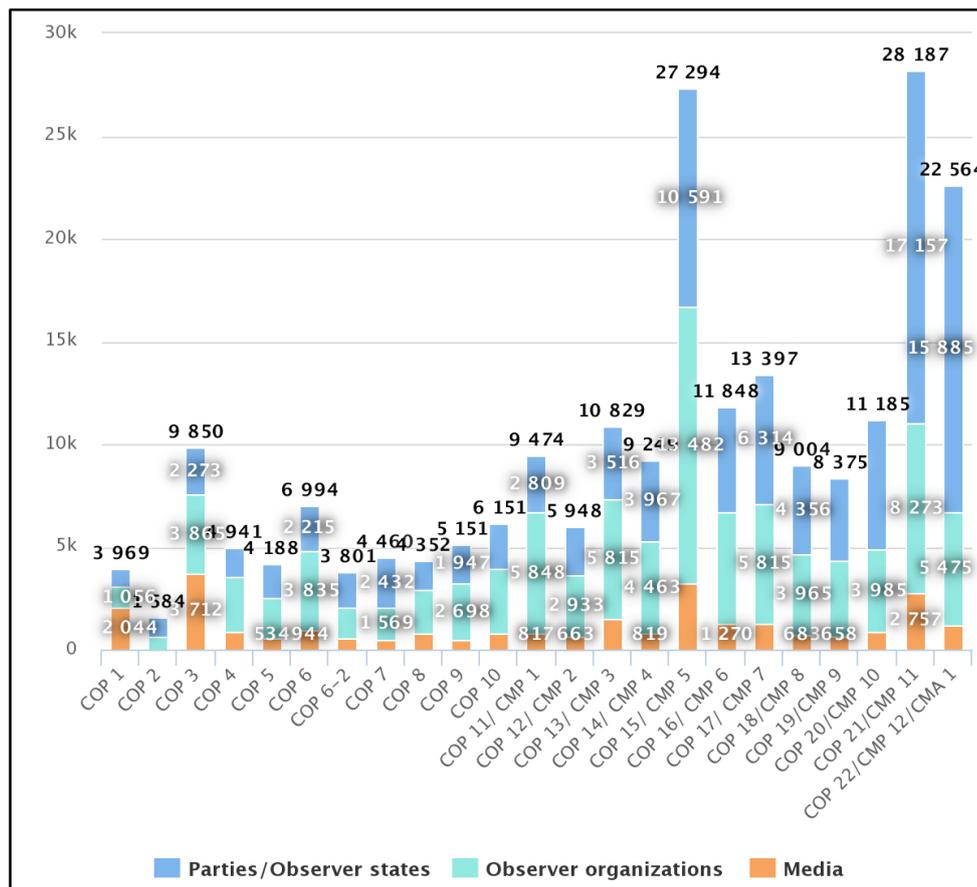
Ante ello, todas las decisiones de la COP deben adoptarse por consenso, optando de manera tácita por la propuesta B del artículo 42 del proyecto. Ello implica que todas las Partes deben tener conformidad con lo que se vaya a adoptar dentro de las COP y por tanto el poder de negociación entre las Partes crece considerablemente. Ante ello, las Partes se articulan según afinidades geográficas e ideológicas para articular mejores posiciones y lograr bloques que permitan negociar en base a puntos comunes, evitando desarrollar un espacio anárquico dentro de la Convención.

Adicionalmente, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) también se constituyen en agrupaciones formalmente reconocidas por la Secretaría de la CMNUCC, lo cual otorga capacidad de mantener comunicación interactiva entre los puntos focales de cada constitución con el secretariado de la Convención. No obstante, la participación de diferentes organizaciones dentro de las constituciones es de libre elección y no genera obligaciones vinculantes. Sin embargo, las ONG gozan de beneficios al pertenecer a una o varias agrupaciones. Las categorías o constituciones de los grupos en el proceso de la CMNUCC derivan del sistema de las "grandes agrupaciones" identificadas como partes interesadas en la "Agenda 21" de la Conferencia de Río (1992) y posteriormente ratificadas en "El Futuro que Queremos" de la Conferencia Río+20.

La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) es impulsada desde la Agenda 21 (1992, p. 270), donde los gobiernos acuerdan que la implementación efectiva de los objetivos, políticas y mecanismos acordados en todas las áreas programáticas de la Agenda 21 será fundamental el compromiso y la participación genuina de todos los grupos sociales. Ello bajo la premisa que las organizaciones locales se empoderen y tomen mayor protagonismo para generar un impacto positivo con herramientas generadas desde la plataforma internacional, por tanto la participación de las ONG en foros internacionales bajo el enfoque de gobernanza multinivel es importante y ello se va traduciendo en un aumento en la participación de las ONG en las distintas COP/CMP/CMA. Así mismo, el sector privado también va asumiendo mayor relevancia por lo que la transdisciplina se visualiza como la herramienta ideal de trabajo, aunque la realidad del sistema en la CMNUCC aún dista mucho de hacerlo efectivo.

A pesar de la promoción y participación que se promueve dentro de las conferencias que pertenecen a la CMNUCC, los Estados Partes aún son quienes tienen el voto y la capacidad de adoptar las decisiones. Es decir, en última instancia, las ONG pueden involucrarse dentro del debate, pero deberán acercarse a las delegaciones de los Estados Partes para introducir sus intereses en la agenda pública. Precisamente, la importancia de las Partes eventualmente se traduce en una mayoritaria presencia de delegados de las Partes en las conferencias, aunque muchas delegaciones oficiales tienen a miembros de la OSC en la lista formal, pero no pertenecen al equipo de negociación enviada por el gobierno. Esto evidencia que la división entre gobiernos y OSC no son tan claras aunque ello tampoco signifique el desarrollo de transdisciplina, pero sí ayuda a generar mayor confianza entre las partes, lo cual es un comienzo.

Gráfico 1. Participación histórica en las COP/CMP/CMA



Fuente: UNFCCC: Historial de participación de la Sociedad Civil

El Gráfico 1 evidencia la cantidad de personas que han asistido históricamente a las Conferencias desde la primera COP hasta la COP22 en 2016. En ella se ve la predominante participación de las delegaciones de las Partes, así como una sostenida participación de un grupo importante de miembros pertenecientes a ONG observadoras, suceso que continuó en la COP25, donde se tuvieron un total de 11 414 participantes en representación de los Estados y 8 775 asistentes en representación de los observadores (CMNUCC, 2019, p. 1). Dicho Gráfico 1 muestra cómo la agenda climática se ha ido posicionando como un tema de cada vez mayor interés en la agenda pública, mostrando un incremento en la participación de la sociedad civil y de la cantidad de negociadores que acuden a las COP, no solo en aquellas de sucesos importantes, sino de todas las sesiones.

1.1. Grupos Negociadores de las Partes

La dinámica entre las Partes es muy versátil y varias Partes pueden pertenecer a más de un grupo negociador con criterios que pueden ser distintos entre grupos pero siguen una misma lógica para el Estado. Las Partes normalmente se articulan según la aproximación ideológica que tenga un grupo determinado con respecto al tema que tratan. Con base en la tradición de las Naciones Unidas, las Partes se organizan en cinco grupos regionales, principalmente con el propósito de elegir al Bureau de la Convención: Estados africanos, asiáticos, de Europa del Este, América Latina y el Caribe, y de Europa occidental junto a otros Estados (Australia, Canadá, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y los Estados Unidos).

Si bien es cierto que los cinco grupos regionales generalmente se utilizan para facilitar temas logísticos de funcionamiento dentro de la CMNUCC, estos no son utilizados al momento de representar los intereses sustantivos entre las Partes y se opta por conformar otros grupos con afinidades políticas o pragmáticas que viabilicen las negociaciones políticas bajo intereses comunes (CMNUCC, 2006, p. 57). El objetivo de los grupos de negociación es intercambiar información, a menudo sobre problemas compartidos y en algunos casos, elaborar y acordar posiciones comunes.

Algunos grupos son más dinámicos que otros, así como también pueden funcionar en mayor o menor medida según el tema y la negociación que trabajan. Sin embargo, es importante que existan Partes representando a los grupos dentro de las Consultas Informales que se generan durante la convención, pues en ellas se discute con mayor incidencia el contenido del texto, pero a estas consultas no todas las Partes son invitadas, sino un grupo muy reducido, normalmente con posiciones diametralmente opuestas para

facilitar el entendimiento entre las Partes. Si algún grupo queda fuera de las consultas, su influencia queda notablemente reducida y por el contrario, formar parte de las Consultas Informales, impulsa el grado de relevancia de dicha Parte dentro de las negociaciones. A continuación se presentan algunos grupos dentro de las negociaciones, entre los que destacan aquellos que tienen la capacidad de marcar la agenda internacional y así como también a grupos representativos de América Lantina.

1.1.1. Grupo de los 77 + China

Las Partes que son países en desarrollo generalmente trabajan a través del Grupo de los 77, fundado en 1964 en el contexto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Está integrado por los SIDS, países exportadores de petróleo, PMD, países en vías de industrialización y países de ingresos medianos (CMNUCC, 2006, p. 55). En este grupo están la mayoría de países latinoamericanos que también se dividen en países como el GRULAC y algunos al Sistema de Integración Centroamericano (SICA), a la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) aunque esta última ha perdido notorio protagonismo en los últimos años.

Debido a gran cantidad de Partes que aglomera el G-77+China, cerca de 133 países, el universo de este grupo es muy amplio con suficientes problemas internos y amplias discusiones por lo cual es importante desarrollar subgrupos con distintas posiciones debido a la diversidad de sus realidades nacionales y respectivos intereses políticos (Libélula, 2019, p. 116). Al ser tantos países dentro de un mismo grupo, el G-77+China es el reflejo del hemisferio sur en la CMNUCC, países en vías de desarrollo con todas sus ventajas y desventajas, fallas institucionales y dilemas ideológicos que se proyectan en las negociaciones multilaterales buscando obtener una visión común sobre cómo llegar al desarrollo sustentable (Gupta, 2001, p. 45).

Es importante que los miembros planteen mediante sus coordinadores en el G-77+China sus posturas previo a volverlas públicas, pues una posición conjunta del grupo hace que las posiciones se fortalezcan ante los países desarrollados, especialmente por el respaldo de China. Conseguir nuevas posiciones conjuntas del bloque es particularmente difícil por el tamaño y diversidad de países, pero de lograrlo, el impacto que representa este bloque de países puede mejorar las posiciones de negociación en la agenda de las negociaciones.

1.1.2. Unión Europea

Es la Comunidad Europea, representada por la Comisión Europea, la que ha pasado a ser Parte en la Convención como organización regional de integración económica, la

asociación formada por sus Estados miembros se suele designar como UE (CMNUCC, 2006, p. 56). Sin embargo, no tiene un voto separado de sus miembros. Precisamente los miembros de la UE se reúnen en privado para acordar posiciones de negociación comunes e intentan mantener la cohesión de votos a favor de una sola posición.

1.1.3. El Grupo *Umbrella*

También denominado el Grupo Paraguas, es una coalición de países desarrollados externos a la UE con gran poder financiero. El Grupo está compuesto por doce Estados Partes como Australia, Bielorrusia, Canadá, Islandia, Israel, Japón, Nueva Zelanda, Kazajstán, Noruega, Rusia, Ucrania y los Estados Unidos. Este grupo promueve que los grupos en desarrollo realicen compromisos significativos para recortar emisiones junto con los países desarrollados a pesar de las responsabilidades históricas de estos últimos en sus procesos nacionales de industrialización.

El grupo es especialmente relevante por contar con EEUU, de los mayores emisores a escala global y por el gran poder financiero que ostentan países miembros del grupo, lo cual les da especial relevancia al negociar temas de financiamiento o sobre el mercado de carbono.

1.1.4. Países Menos Desarrollados y los Pequeños Estados Insulares

Son los dos grupos de países más vulnerables dentro de las negociaciones, los PMD representan a 48 Partes, los cuales colaboran juntos para defender sus intereses en vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático. En tanto los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (AOSIS) son una coalición de unas 43 islas bajas, la mayoría de las cuales son miembros del G-77 que son particularmente vulnerables al aumento del nivel del mar. Este grupo con frecuencia adopta una postura común en las negociaciones. Cuba y República Dominicana son los miembros de América Latina que pertenecen al grupo (Libélula, 2019, p. 118).

Ambos grupos de países cobran relevancia dentro de las negociaciones climáticas por su vulnerabilidad ante los embates del cambio climático y por la cantidad de países que representan. Sus demandas por buscar una solución a la problemática que los amenaza los hace receptivos a encontrar posiciones receptivas en la sociedad civil que asiste a los COP que les dan publicidad para ayudar a fortalecer sus posiciones en las negociaciones.

1.1.5. Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC)

Es una alianza de ocho países en la región que buscan acercar las posiciones entre países del hemisferio norte con el sur, bajo una visión de desarrollo liberal. El objetivo principal del

grupo es generar posiciones coordinadas, ambiciosas y que aporten al balance en las negociaciones multilaterales sobre cambio climático, considerando una visión coherente con el desarrollo sostenible y responsable con el medio ambiente y las futuras generaciones (AILAC, n.d.).

La afinidad de sus intereses y similitud de sus posiciones en materia de política internacional del cambio climático motivó esta coordinación, así como las capacidades limitadas de las delegaciones de los países que actualmente constituyen el grupo, debido a que muchos no tienen la capacidad para articular grandes equipos de negociación, la AILAC sirve para actuar como un solo equipo, compartiendo información constantemente y ocasionalmente representándose entre sí (AILAC, n.d.). Entre los miembros del grupo destacan Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y el Perú.

Las Partes que pertenecen al grupo tienen un balance en cuanto a la experiencia dentro de las negociaciones climáticas, pues hay países con un desarrollo importante dentro de la CMNUCC como el Perú, que tuvo la presidencia de la COP20, Chile que ocupa la presidencia de la COP25 y Costa Rica, que desarrolla una política exterior basada en el medio ambiente y cambio climático, así como también tuvo a Christiana Figueres como Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC entre 2010 y 2016. Sin embargo, esta notada diferencia entre países pequeños y medianos afecta en la notoriedad de AILAC en las negociaciones internacionales. Con una presidencia rotativa cada seis meses, en las fechas que la presidencia recae sobre un país pequeño, la capacidad de participación AILAC como grupo decae.

1.1.6. Grupo de Afinidad sobre Cambio Climático de Países en Desarrollo (LMDC)

Este grupo de países promueve combinar las metas de sostenibilidad ambiental, desarrollo socioeconómico y equidad para una efectiva implementación de los acuerdos adoptados. El grupo cuenta con veinticuatro países de Asia, África y América Latina, entre los que destacan la participación de China e India por ser de los mayores emisores de GEI y contar con las economías más importantes entre los países en vías de desarrollo.

Mientras tanto, entre los países de América Latina, resaltan los miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), coalición de países que, basándose en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, vela por el cumplimiento de la deuda climática y el compromiso de reducción emisiones de los Partes que son países desarrollados. Las Partes miembros del ALBA en la CMNUCC son Bolivia,

Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela; los cuales dependiendo del tema a negociar pueden dar su posición bajo el Grupo LMDC o bajo el nombre de ALBA.

1.1.7. Grupo BASIC

Es el bloque de cooperación Sur-Sur entre los países de Brasil, Sudáfrica, India y China que se constituyó en 2009 y funcionó como contrapeso en las negociaciones de la COP15 en Copenhague a las negociaciones que buscaba liderar EEUU y la UE. El bloque remarca la distinción entre países desarrollados y en desarrollo (que incluye a los países emergentes).

1.1.8. Grupo Africano

El Grupo Africano de Negociadores (Grupo Africano) se estableció en 1995 como una alianza de Estados africanos que representa los intereses de la región en las negociaciones internacionales sobre cambio climático, con una voz común y unificada, compuesto por 54 Partes (Libélula, 2019, p. 119). El Grupo Africano participa activamente en todos los aspectos del proceso de negociación del cambio climático, por ejemplo, en relación con la vulnerabilidad, la mitigación y la adaptación al cambio climático (UNFCCC, 2020). En ese sentido, el grupo procura obtener especial consideración para los países de su región para las políticas de transferencia de tecnología. También es considerado como un subgrupo importante del G-77+China.

1.1.9. Otros Grupos

Al igual que en las negociaciones, los países no están obligados de manera vinculante a mantenerse en algún grupo de negociaciones y estos pueden incluir o retirar su nombre en los pronunciamientos que hagan los grupos. Esto para responder a los intereses de cada país o región al momento de realizar las negociaciones. Al igual los grupos presentado, también existen otros grupos que se mueven dentro de las negociaciones de la Convención, muchos se pronuncian ocasionalmente y han reducido su grado de participación como grupo, pero no está demás tenerlos identificados.

Entre estos otros grupos con relativa actividad en la CMNUCC están los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), un grupo de países de Asia Central, el Cáucaso, Albania y Moldavia (CACAM), países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Diálogo de Cartagena, el Grupo de Mentes Afines, la Coalición para las Naciones del Bosque Lluvioso, el Grupo de Integridad Ambiental (EIG) que comprende a México, Liechtenstein, Mónaco, la República de Corea, Suiza y Georgia, y los Estados árabes están compuestos por 22 miembros como: Argelia, Bahrein, Comoras, Yibuti, Egipto, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Mauritania, Omán,

Palestina, Qatar, Arabia Saudita, Somalia, Sudán, Siria, Túnez , Emiratos Árabes Unidos, Yemen.

Finalmente, está la Coalición de Países para la Alta Ambición (HAC), que se creó durante la COP21 para impulsar según los Partes miembros el mayor grado de ambición posible, aunque no hay claridad en que países los conforman, pues sus declaraciones varían en número y Partes firmantes, aunque se estima que sean entre 42 y 108 países los que han participado en esta coalición (Libélula, 2019, p. 119).

1.2. Rol de la Sociedad civil en la UNFCCC

Las ONG estructuradas dentro de la Convención tienen la intención de representar a la sociedad civil en sus variedades y ramas, planteando temas que pertenecen a su agenda de intereses y ocasionalmente pueden coincidir con los intereses de algunas Partes. Del mismo modo, impulsan la transparencia de los procesos para la determinación de normas, tratando de garantizar la responsabilidad durante los procesos de negociación y la efectividad de los resultados (Gupta, 2001, p. 30).

Existe una proximidad entre las Partes y grupos de ONG que se genera en diversos países, debido a que varios funcionarios que laboran en el sector público, han pertenecido previamente a la sociedad civil o viceversa, trabajando temas ambientales o de cambio climático. Ello ha permitido que la influencia de las OSC se incremente en el sector climático, especialmente en la CMNUCC. Del mismo modo, la sociedad civil organizada en niveles nacionales, dependiendo del país, ha desarrollado una importante capacidad real para proponer, vetar y votar sobre las propuestas.

Adicionalmente, el Artículo 6 del acuerdo de París admite la participación del sector privado para hacer uso de los mecanismos de implementación del mercado de carbono, lo cual les permite cobrar mayor relevancia ante las Partes dado que sus recursos serán importantes para ejecutar el mercado de carbono, por tanto la discusión en torno al Artículo 6 demanda generar una mayor articulación entre los Estados y el sector privado. En el caso particular de los Estados Unidos, su salida de la CMA motivó que se generara una coalición de entre empresas, gobiernos locales y sociedad civil para que el país cumpla con compromisos climáticos a pesar de la salida formal del gobierno federal. Esta acción sirvió para resaltar la importancia y rol de la sociedad civil en el cambio climático, en especial cuando la coalición norteamericana representa el 68% del PBI de su país y un 52% del total de emisiones que se emite (AAP, 2019, p. 10). Los actores civiles no tienen capacidad de voto pero manejan importantes recursos y capacidad de implementación.

1.2.1. Constituciones en la Convención

Actualmente existen nueve constituciones con sus propios puntos focales, los cuales se derivan del sistema de las nueve “grandes agrupaciones” identificadas como partes interesadas en la Agenda 21 (CMNUCC, 2020a, p. 1). Al pertenecer a una de estas constituciones, las ONG ganan ciertos beneficios en la Convención y en las distintas COP/CMP/CMA, tales como:

Acceso al plenario bajo la forma de una intervención colectiva, acceso a los pases para el plenario distribuidos por la Secretaría a las agrupaciones, obtención de información informal preliminar sobre las próximas sesiones, acceso a la información distribuida diariamente por las agrupaciones en sus reuniones así como también, ocasionalmente y en forma muy limitada las ONG son invitadas a recepciones ministeriales por parte de los gobiernos anfitriones, a las reuniones bilaterales con oficiales de los órganos de la Convención o a los talleres organizados por la Secretaría entre períodos de sesiones, etc. (CMNUCC, 2020a, p. 2).

Estos nueve grupos reconocidos permiten a las ONG agruparse según sus características y afinidades en sus intereses dentro de las negociaciones Climáticas. Estas constituciones fueron creándose con el tiempo, en un principio, estaban las ONG empresariales e industriales (BINGO), que aglomera a todas las organizaciones con fines de lucro, sean transnacionales, internacionales o nacionales, y las ONG ambientales (ENGO), con similar dimensión territorial que las BINGO pero sin fines de lucro.

Paulatinamente fueron formándose otras constituciones como el grupo de gobiernos locales y las autoridades municipales (LGMA), que no representan al Estado pero son parte de la gobernanza multinivel que brinda una mirada local a las negociaciones internacionales. Este grupo en la perspectiva nacional, pertenece al Estado pero en el marco de la Convención, son definidos como parte de las ONG. Una cuarta constitución fue el de las organizaciones de pueblos indígenas (IPO), donde las comunidades campesinas del mundo buscan visibilizar el problema climático desde una visión holística y sistémica de la naturaleza; promoviendo los derechos de la madre tierra en los debates sobre justicia climática (Collective, 2010, p. 82).

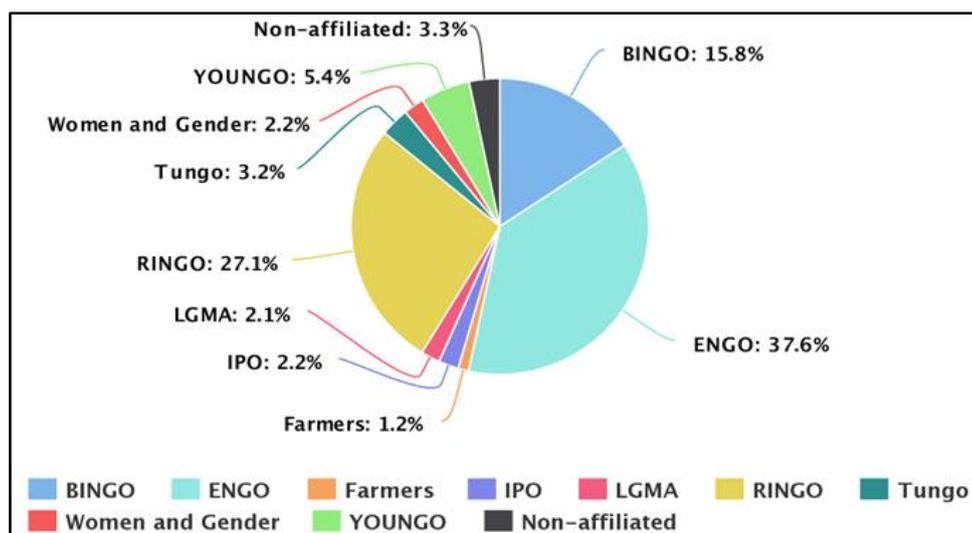
La quinta constitución incluía a las ONG independientes y de investigación (RINGO), la cual busca hacer investigación y análisis para desarrollar estrategias que aborden tanto las causas como las consecuencias del cambio climático (RINGO, 2019). Esta constitución es la más técnica entre las nueve y se involucra en los órganos subsidiarios y constituidos de la Convención. Posteriormente se conformó la sexta constitución de las organizaciones sindicales (TUNGO), los cuales buscan incluir la perspectiva climática en los centros

laborales desde la perspectiva del empleado y no necesariamente del empleador que se vería más reflejado en BINGO.

La séptima constitución fue el grupo de mujeres y género (WGC), que garantizar los derechos de las mujeres y la justicia de género en el Marco de la Convención. La octava constitución en crearse fue el grupo de las ONG juveniles (YOUNGO) con la finalidad de representar coaliciones/redes juveniles nacionales o locales, promoviendo desde el enfoque de justicia climática puntos específicos como derechos humanos, equidad intergeneracional y educación. Finalmente, la última constitución en ser aceptada es de las ONG de granjeros y agricultores, los cuales representan desde pequeños agricultores hasta agricultores a gran escala, planten cultivos, críen ganado, practiquen la silvicultura y sean pescadores.

Adicionalmente a las constituciones formalmente reconocidas por la CMNUCC, existen tres grupos informales que están en proceso por ser reconocidas como constituciones. Estos grupos son las organizaciones basadas en la fe (FBO), las ONG de educación, desarrollo y alcance de capacidades (ECONGO), y un grupo conformado por los parlamentarios de los Estados Partes. Todas estos grupos creados por las OSC no son estáticas y se pueden ir creando nuevas según se desarrollan nuevas necesidades de interés dentro de la Convención, así como también se va ampliando el panorama y margen de acción de la sociedad civil con respecto a su rol en el cambio climático.

Gráfico 2. Asistencia a la COP22/CMP12/CMA1 por Constituciones



Fuente: UNFCCC: Participación de la Sociedad Civil COP22

El Gráfico 2 muestra el porcentaje de asistentes a la COP22 de 2016 por tipo de constitución y evidencia a ENGO, RINGO y BINGO como los tres grupos que mayor cantidad de asistentes proporcionó durante la COP22/CMP12/CMA1. Asimismo, estos tres grupos por sus funciones e intereses dentro de las Convención pueden funcionar como aliados estratégicos de las Partes para introducir demandas en la agenda pública, como el trabajo que se realiza con los Pequeños Estados Insulares.

1.2.2. Las redes entre constituciones

Sin embargo, las constituciones no son los únicos grupos de ONG que se articulan dentro de las COP/CMP/CMA, pues existen redes que pueden transversalizar constituciones. La red principal dentro de CMNUCC es la Red de Acción Climática (*Climate Action Network – CAN*), que consta de aproximadamente 300 miembros y seis ramas principales en Europa, Latinoamericana, África, Sudeste, en el Sur de Asia y en los Estados Unidos (Gupta, 2001, p. 30). Asimismo, existen redes encargadas de realizar informes acerca del proceso diario de negociación como *Earth Negotiations Bulletin* u otras que ofrecen perspectivas regionales del proceso, los cuales pueden incluir puntos de vista de Partes interesadas en mostrar su posición ante la opinión pública.

Muchas de estas redes forman coaliciones para respaldar las negociaciones y conducen evaluaciones de implementación a escala nacional para controlar el trabajo de los gobiernos. De igual manera, algunos expertos internacionales de ONG brindan ayuda a delegaciones de los Estados de islas pequeñas a formular y negociar las posiciones de negociación a escala nacional, mostrando la capacidad de articulación multinivel existente dentro de la Convención (Gupta, 2001, p. 31).

No obstante, también existen tensiones entre ONG del hemisferio norte y sur con respecto a la definición de los problemas, replicando los mismos desentendimientos entre los Estados. “Mientras que el primer grupo sostiene que es necesario restringir el crecimiento económico, el segundo grupo mantiene que la industria y el exceso de consumo en el norte y las inequidades en el sistema económico mundial, son los responsables de los peores problemas” (McCormick, 1999, p. 60).

Debido a la gran cantidad organizaciones que asisten a las COP/CMP/CMA, las Partes pueden prestar especial atención e interés para sus fines en aquellas grandes redes de ONG que tienen posiciones similares y a su vez tienen organizaciones del mismo país, con el fin de generar lazos de confianza y ayuda mutua.

Por tanto, es importante resaltar el trabajo de distintas organizaciones que de primera impresión no tienen numerosos fines en común, encontrar un punto focal que permita articular esfuerzos para resolver el problema. Ello muestra que la construcción de redes en distintos niveles de acción, lo cual permite lograr objetivos comunes que difícilmente se lograrían si se trabajara desarticuladamente. Las OSC dentro de los espacios sobre cambio climático ven la necesidad de potenciar el trabajo de redes y desarrollar puentes de entendimiento con personas claves dentro de las delegaciones de las Partes.

2. El Artículo 6 del Acuerdo de París

Luego de ratificado el Acuerdo de París, las Partes acordaron en la CMA1 de Marrakech la totalidad de los mecanismos de implementación del Acuerdo durante el 2018 y así el tratado pueda entrar en vigencia antes del 2020. Bajo dicho mandato, las Partes iniciaron las negociaciones para definir las reglas de implementación, hasta la COP24 en Katowice, no obstante, el Artículo 6 quedó pendiente por diferencias entre las Partes. Esta falta de acuerdo, generó que se aplicara la regla 16 del proyecto de procedimiento de la Convención, la cual señala que “cuando las Partes no pueden completar su consideración de la cuestión, a menudo debido a la falta de consenso sobre la sustancia, o sobre el proceso en el que se avanza”, entonces dicha cuestión se incluye automáticamente en la agenda de la próxima sesión (IISD, 2019a, p. 1).

Así, el Artículo 6 pasó de la COP24/CMA1.3 a la COP25/CMA2 y luego de 44 horas extras de negociación, que convirtió la COP25 en la más extensa en la historia de la CMNUCC, y ante la imposibilidad de conseguir un acuerdo, nuevamente fue pospuesta hasta la COP26 en Glasgow bajo la regla 16, Conferencia que por la pandemia fue aplazada hasta fines del 2021. Esto implica dos reacciones sobre las negociaciones, la primera es que al no lograr consenso, multilateralismo ha perdido la oportunidad de mostrar su relevancia al mundo ante una crisis mundial como el cambio climático. En cambio, la segunda reacción muestra un poco más de optimismo, pues señala que abordar nuevamente la implementación del Artículo 6 al año siguiente es preferible a aprobar un mecanismo de implementación frágil que pueda debilitar al Acuerdo de París.

El Artículo trata principalmente sobre tres mecanismos separados de “cooperación voluntaria”, dos basados en el funcionamiento del mercado y un tercero basado en un uso distinto al mercado. No obstante, el debate dentro de la CMNUCC sobre este artículo es debido a que el texto en el Acuerdo está redactado en términos generales, dejando los

detalles a ser abordados en el reglamento de implementación, por ello, el contenido a definirse en las negociaciones tiene especial relevancia para definir la capacidad real de ambición que tiene el Acuerdo de París para generar un mercado cooperativo de carbono capaz de reducir las emisiones de GEI (Evans & Gabbatiss, 2019b, p. 2).

Para ello, existe tres párrafos principales, el primero es el 6.2, que menciona el mercado de carbono entre dos naciones; luego está el párrafo 6.4, que establece el mercado internacional de carbono; y finalmente, el párrafo 6.8, el cual establece mecanismos distintos al mercado para reducir emisiones de carbono (Evans & Gabbatiss, 2019b, p. 2). Ello permite involucrar al sector privado para invertir con financiamiento en tecnología y capacidades para reducir emisiones.

a. Artículo 6.2: Resultados de mitigación transferidos internacionalmente

Quando participen voluntariamente en enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes deberán promover el desarrollo sostenible y garantizar la integridad ambiental y la transparencia, también en la gobernanza, y aplicar una contabilidad robusta que asegure, entre otras cosas, la ausencia de doble cómputo, de conformidad con las orientaciones que haya impartido la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo. (UNFCCC, 2015, para. 6.2)

En el párrafo 6.2 o primer mecanismo, se busca que los países que cumplieron y sobrepasaron las metas de sus compromisos nacionales reflejadas en su NDC, sean capaces de vender el stock de emisiones sobrantes a otro país que no haya podido alcanzar las metas comprometidas en su NDC, ello de manera bilateral sin necesidad de hacerlo en el marco de la Convención pero sí reconociendo la contabilidad de las emisiones dentro de las NDC (Streck et al., 2017, p. 9). Esta venta no solo se limita a las emisiones de GEI, sino abre la posibilidad a variar la oferta de venta a iniciativas de mitigación, pues el Artículo 6 hace referencia a “enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional” (2015, p. 5). En ese sentido, si la NDC de alguna nación no lograra cumplir con sus metas en capacidad de energía renovable o expansión forestal, el artículo puede ser usado para cubrir dichos objetivos bajo el esquema de créditos de carbono.

b. Artículo 6.4: Mecanismo bajo enfoques cooperativos

Por el presente se establece un mecanismo para contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo sostenible, que funcionará bajo la autoridad y la orientación de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente

Acuerdo y podrá ser utilizado por las Partes a título voluntario. El mecanismo será supervisado por un órgano que designará la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tendrá por objeto (UNFCCC, 2015, para. 6.4):

- a) Promover la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, fomentando al mismo tiempo el desarrollo sostenible;
- b) Incentivar y facilitar la participación, en la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, de las entidades públicas y privadas que cuenten con la autorización de las Partes;
- c) Contribuir a la reducción de los niveles de emisión en las Partes de acogida, que se beneficiarán de actividades de mitigación por las que se generarán reducciones de las emisiones que podrá utilizar también otra Parte para cumplir con su contribución determinada a nivel nacional; y
- d) Producir una mitigación global de las emisiones mundiales.

El párrafo 6.4 o segundo mecanismo crea un mercado de carbono internacional supervisado por una entidad de las Naciones Unidas (a ser definido en la implementación del reglamento) para generar o compartir reducciones de emisiones entre cualquier Estados Parte, sea desde el sector público o privado, con lo cual se da la posibilidad al sector privado de participar con sus iniciativas o inversiones dentro del mercado de carbono internacional. No obstante, es necesario crear reglas y herramientas necesarias para que el mecanismo no solo compense emisiones, sino aporte a la mitigación (Streck et al., 2017, p. 9). En ese sentido, la decisión de incluir o no el programa REDD+ sobre deforestación, que se encuentra regulado dentro del marco del Protocolo de Kioto, se mantiene aún en debate por las Partes para analizar la pertinencia de sostener REDD+ en el Artículo 6 (Evans & Gabbatiss, 2019b, p. 2).

c. Artículo 6.8: Enfoque no comerciales

Las Partes reconocen la importancia de disponer de enfoques no relacionados con el mercado que sean integrados, holísticos y equilibrados y que les ayuden a implementar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, en el contexto del desarrollo sostenible y de la erradicación de la pobreza y de manera coordinada y eficaz, entre otras cosas mediante la mitigación, la adaptación, la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, según proceda. Estos enfoques tendrán por objeto (UNFCCC, 2015, para. 6.8):

- a) Promover la ambición relativa a la mitigación y la adaptación;
- b) Aumentar la participación de los sectores público y privado en la aplicación de las contribuciones determinadas a nivel nacional; y
- c) Ofrecer oportunidades para la coordinación de los instrumentos y los arreglos institucionales pertinentes.

Finalmente, el párrafo 6.8 o tercer mecanismo, promueve un “enfoque no relacionado con el mercado”, capaz de proveer un marco formal para la cooperación climática entre países

externo al comercio, como ayuda para el desarrollo que a su vez permita “erradicar la pobreza de manera coordinada y eficaz mediante mitigación, adaptación, financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad, según proceda” (UNFCCC, 2015, p. 6). Este párrafo tiene fines similares a los dos mecanismos anteriores pero sin tener al comercio como centro y también pueden superponerse con otros artículos del Acuerdo de París, como financiación climática (Artículo 9), creación de capacidad (Artículo 11) o educación y conciencia pública (Artículo 12) (Evans & Gabbatiss, 2019b, p. 9).

En particular, el Artículo 6 puede establecer una política para generar un sistema de comercio de emisiones, que podría ayudar a generar un precio global del carbono. Este mecanismo implementado adecuadamente, puede proporcionar una oferta y demanda de derechos de emisión que establezcan un precio global del carbono que vincule las externalidades negativas de las emisiones de GEI y permita la mitigación (ICC, 2019). Sin embargo, implementar estos mecanismos implica un serio reto al multilateralismo pues a pesar del tiempo transcurrido entre las COP y las reuniones de medio año en Bonn, los borradores de negociación aún mantienen un alto grado de asimetrías entre las Partes. A ello se debe incluir el hecho que estos mecanismos serán de uso voluntario, por lo que el reto es crear un modelo que sea ambicioso para cumplimiento de los objetivos pero a su vez atractivo para ser utilizado por los gobiernos y por el sector privado.

Particularmente el Artículo 6 es complicado de entender, un lenguaje técnico con ambigüedades que brindan un amplio margen para la interpretación. Adicionalmente, estas negociaciones no están exentas del contexto político y contraposición de intereses con décadas de conversaciones en las Naciones Unidas y particularmente en la CMNUCC, “sujetas a todos sus campos de batalla habituales sobre la ambición, las finanzas, el apoyo a las naciones vulnerables y la medida en que la acción climática debe ser determinada a nivel nacional o internacional” (Evans & Gabbatiss, 2019b, p. 3). Esencialmente, el mercado basado en carbono tiene la capacidad de impulsar el Acuerdo de París para mitigar las emisiones que producen el cambio climático o generar un marco de poco impacto que no fomente la participación voluntaria de los Estados y sus sectores privados.

La intención más ambiciosa para generar un nuevo mercado de carbono bajo el esquema del Acuerdo de París es permitir que en caso exista intensión para construir una planta energética de altas emisiones que sea más barata a una inversión en energía renovable o nuclear, entonces el mercado de carbono deberá ser un incentivo para volver más atractiva la inversión verde, ello bajo un esquema de precio al carbono. Si el reglamento final es muy flexible, entonces existe un temor que la cooperación del Artículo 6 no genere ningún

beneficio climático general o, lo que es peor, resulte en la emisión de más CO₂ (Evans & Gabbatiss, 2019b, p. 15). Por ello, las discusiones sobre este artículo se encuentran en el debate sobre permitir o no muchos de los estándares del mercado de carbono definido en el Protocolo de Kioto o construir uno nuevo de mayor ambición y mejor contabilidad bajo el marco del Acuerdo de París.

2.1. Las asimetrías por el Artículo

Dentro de las negociaciones, las posiciones son variopintas y las asimetrías que generan los párrafos son evidentes entre las Partes, tanto los mecanismos comerciales como los no comerciales establecidos por el Acuerdo en el Artículo 6. El grado de tecnicidad para negociar el Artículo 6 implica que las Partes cuenten con un equipo de negociación de altas capacidades que permitan sentar posiciones informadas sobre lo mejor para sus países. En ese sentido los países desarrollados con mejor capacidad económica cuentan con mayor ventaja sobre los países en vías de desarrollo para conformar equipos de técnicos y negociadores que puedan abarcar la mayoría de temas en discusión. No obstante, la presente investigación plantea analizar los componentes del Artículo 6 en términos generales en la medida de lo posible para facilitar la comprensión del lector.

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (2019b) señala que la COP25 se vio afectada debido a “desconexiones entre las demandas de la gente y los científicos, y lo que el proceso era capaz de producir con países que querían proyectarse a futuro, y aquellos enfocados en el pasado”. Ante la imposibilidad por llegar a acuerdos, las Partes en la CMA optan por retornar los borradores al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA). Los tres documentos trabajados, regresaron a SBSTA con un solo corchete que abarca todo el texto, lo cual significa, que los tres borradores en su totalidad vuelven a ser objeto de modificaciones en el órgano subsidiario. Ello permite que cada Parte pueda regresar a su posición inicial y retomar las conversaciones desde cero.

En ese sentido, diversas Partes han mostrado sus posiciones durante el plenario de clausura de la CMA2 en Madrid. En este plenario se ofreció cierta claridad sobre las posiciones que asumirán las Partes en las siguientes negociaciones durante las reuniones de medio año en Bonn o en la COP26. Estas posiciones deben lidiar con los temas que generan mayor controversia entre las Partes, las cuales son: la doble contabilidad, las unidades de carbono y proyectos basados en el Protocolo de Kioto, los ingresos para el Fondo de Adaptación y la mitigación global de emisiones GEI (OMGE).

La doble contabilidad se entiende por las emisiones reducidas que pueden ser contabilizadas en los objetivos de ambas Partes (comprador y vendedor), afectando la integridad ambiental del mercado global de carbono (Evans & Gabbatiss, 2019b, p. 21). Para Dirk Forrister (2019) del *International Emissions Trading Association* (IETA), la doble contabilidad es “probablemente el mayor problema en juego en la COP25”, pues la doble contabilidad ha sido señalada como un factor clave en el entrapamiento de los procedimientos durante la COP24 en Katowice según señala *Carbon Brief* (2019b, p. 21).

Parte del problema reside en cómo contabilizar el comercio entre países con diferentes tipos de NDC. El mecanismo para el párrafo 6.2 debe estandarizar la métrica de medición y asegurar que se den objetivos periódicos de manera anual y no un solo objetivo final al año 2030, aunque ello afecta directamente a otros artículos relacionados con las NDC y la transparencia. Si se contabiliza de forma inapropiada, el comercio basado el artículo 6.2 podría permitir a los países cumplir sus objetivos anuales sin realmente reducir las emisiones (Evans & Gabbatiss, 2019a, p. 21). Debido a que el párrafo 6.4 no hace mención explícita sobre la prohibición de la doble contabilidad, existen Partes que pretenden flexibilizar la contabilidad en el dicho mecanismo.

Brasil plantea una posición confusa para muchos, entendiendo que para el país amazónico su NDC se define en políticas y programas hechas por el gobierno sin tomar en cuenta el esfuerzo del sector privado. En ese sentido, señalan que los recortes en emisiones provenientes del sector privado deben ser adicionales a la NDC y por tanto debería estar fuera de la contabilidad de reducción (Evans & Gabbatiss, 2019a, p. 20). Esto colisiona con la visión de la mayoría de las Partes, quienes señalan que cualquier comercio debe ser contabilizado en la reducción de emisiones o de lo contrario se pierde la integridad ambiental para contabilizar adecuadamente las emisiones de GEI. Adicionalmente, el hecho que el sector privado quede fuera del registro de las NDC brinda mayor flexibilidad para que sectores económicos altamente contaminantes ajenos a los programas de gobierno queden exentos de los compromisos de reducción de emisiones, debilitando significativamente el acuerdo asumido en París.

Por otra parte, el debate sobre prevenir o limitar el uso de las “unidades” del Protocolo de Kioto es otro entrapamiento donde Brasil se alinea con China e India. El uso de créditos previos a 2020 es un debate, pues se basan en un sistema donde países desarrollados están habilitados de comprar certificados de reducción de emisiones (CER) a países en desarrollo, lo que representa como un corte de emisiones pero se emitieron muchos CER

reduciendo significativamente el impacto de la acción climática (Evans & Gabbatiss, 2019b, p. 7).

Gráfico 3. Número de CER emitidos o habilitados para usar por país o grupo



Fuente: OCDE/IEA Grupo de Expertos sobre Cambio Climático (2019)

Como se observa en el Gráfico 3, países como China, India, Corea del Sur y Brasil son los mayores poseedores de estos CER creados bajo el Protocolo y tienen la intención de mantenerlos elegibles bajo el párrafo 6.4, aunque según reporta *Carbon Brief* (2019a, p. 22), el grupo de la UE y otros países que se identificaron como altamente vulnerables al cambio climático como AILAC, AOSIS y PMD tienen una oposición firme para no permitir que se admita la transición de las unidades de Kioto a París. Permitir la transición puede demorar el desarrollo de nuevas actividades de mitigación, debido a que inversiones previas al 2020 se mantendrían en cartera para generar créditos en el mecanismo del 6.4, con ello se contabilizarían reducciones hechas en el pasado y las emisiones para los próximos 10 años (Evans & Gabbatiss, 2019b, p. 31).

Un tercer tema de gran discusión es la relación entre los párrafos 6.6 y 6.4 del presente artículo, donde se señala la asignación de parte de los fondos devengados del mecanismo 6.4 para costos de adaptación, que también puede entenderse como la asignación de recursos al Fondo de Adaptación para asistir a las Partes particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático a hacer frente a los costos de la adaptación (UNFCCC, 2015, para. 6.6). Esta discusión es asumida como prioritaria por los Pequeños Estados Insulares y otros grupos de países vulnerables quienes plantean que los

devengados se amplíen del 6.4 al 6.2, lo que genera la oposición de los países desarrollados que no están dispuestos a ceder en algo que les genere mayores gastos.

Las naciones en desarrollo argumentan que si tal sistema no se aplica en ambos mercados, además de proporcionar menos ingresos para el Fondo de Adaptación, resultará en una situación desequilibrada en la que el Artículo 6.2 estará menos regulado, lo que significa que las naciones podrían optar por usarlo en lugar del Artículo 6.4 que es más estricto. (Evans & Gabbatiss, 2019b, p. 33)

Otro punto de debate entre las Partes es la OMGE señalada en el párrafo 6.4, con el fin de asegurar un objetivo global de reducción de emisiones. Grupos como AOSIS señalan que OMGE también debe aplicarse al Artículo 6 en su conjunto y no únicamente en el 6.4, pues esto podría generar que los países prefieran utilizar el mecanismo 6.2 lo que debilitaría el mercado global (Evans & Gabbatiss, 2019b, p. 19). Los países como AOSIS esperan que el uso de los mecanismos 6.4 o 6.2 sean utilizados de manera indiferente y ninguno sea priorizado en su uso con la finalidad de evitar mayores regulaciones en otro mecanismo.

Adicional al debate, de extenderse o no las negociaciones, la implementación se mantiene con incertidumbres, pues no hay claridad sobre qué opción tendría capacidad de asegurar una mitigación global y que a su vez todas las Partes estén de acuerdo en su uso. El reporte del *NewClimate Institute* (Schneider et al., 2018, p. 3) señala que el mejor método sería que un porcentaje de las emisiones comerciadas deban ser “canceladas automáticamente” de la venta de créditos para evitar ser contabilizadas en las NDC, aunque la “cancelación automática” no es del agrado de la mayoría de las Partes que esperan utilizar la mayor cantidad de contabilidad posible a favor de sus NDC.

En tanto, desde la sociedad civil las Constituciones también se pronunciaron sobre el resultado de la COP25. La mayoría de grupos mostraron su decepción por una falta de vinculación fuerte entre la ciencia disponible y los debates realizados, así como un llamado a mejorar las NDC mejorando la cooperación público-privada necesario para cumplir con los objetivos del Acuerdo; adicionalmente, la red CAN “apoyó los principios de integridad ambiental, derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales del Artículo 6” (IISD, 2019a, p. 27). Mientras tanto, BINGO hizo hincapié “en que las empresas están listas para trabajar con las Partes y expresaron su profunda decepción por el hecho de que el Artículo 6 no quedara concluido en esta sesión” (IISD, 2019a, p. 27). Debido a que el Artículo 6 admite la participación del sector privado, BINGO tiene una especial relevancia por ser el sector de la sociedad civil con la posibilidad financiera de hacer uso del mercado de carbono.

2.2. Las líneas rojas

Parte de las limitantes del Acuerdo de París se encuentran en los objetivos acordados, los que se sostienen en la cooperación voluntaria para lograr el objetivo de reducción de emisiones. Específicamente, el Artículo 6 se sostiene principalmente en dos mecanismos son basados en el mercado y un tercer mecanismo sobre aproximaciones no basadas en el mercado. Dentro de los dos primeros mecanismos se desagregan una serie de puntos explicados anteriormente que generan opiniones asimétricas entre las Partes, lo que conlleva a una incertidumbre de la estructura que puede terminar adoptando el reglamento de implementación del artículo y su efectividad para mitigar el cambio climático.

Como parte de las negociaciones, varias Partes y grupos sentaron posiciones durante la COP25/CMP15/CMA2, haciendo llamados salomónicos en la ceremonia de apertura a lograr un acuerdo para que el Acuerdo de París entre en efecto con su reglamento completo a partir de 2020. Así, “Palestina, por el Grupo de los 77+China, señaló que las negociaciones del Artículo 6 deberían, entre otras cosas, reflejar la diversidad de las NDC y centrarse en evitar la doble contabilidad y en proporcionar fondos predecibles para la adaptación” (IISD, 2019a, p. 3).

A su vez, otras Partes como Finlandia, por la UE, señaló que para ellos eran prioritarias las reglas contables “robustas y completas” para que el Artículo 6 evite la doble contabilidad”; Suiza, por el Grupo de EIG, destacó el Artículo 6 como la oportunidad que permita incrementar la ambición de las NDC y destacó que dicho grupo de países no está dispuesto a apoyar una transición de créditos del mecanismo utilizado durante el Protocolo para un mecanismo dentro del Acuerdo que funcione desde el 2020; Australia, por el Grupo *Umbrella*, destacó la necesidad de contar con reglas dentro del Artículo 6 que faciliten los mercados y aumenten la ambición (IISD, 2019a, p. 3).

Bután, por el grupo de PMA, pedían un Artículo 6 con la capacidad necesaria para brindar financiamiento en adaptación posibilitado por las rentas que generan los mecanismos de mercado; Belice, por la Alianza de Pequeños Estados Insulares (AOSIS), pidió que el Artículo 6 sea capaz de ambicionar mucho más que la compensación y sea parte de una reforma para mejorar la financiación climática, incluyendo temas como las pérdidas y daños (IISD, 2019a, p. 3); “China, por Brasil, Sudáfrica, India y China (BASIC), exhortó a los países desarrollados a cumplir con los compromisos financieros existentes, ampliar el apoyo financiero y aumentar la previsibilidad del apoyo” (IISD, 2019a, p. 3).

Por su parte, los grupos regionales también tuvieron declaraciones sobre el Artículo 6, entre los que destacaron declaraciones como la del grupo de Argentina, Brasil y Uruguay; y el de la AILAC:

Brasil, por Argentina, Brasil y Uruguay (ABU), describió expectativas sobre la financiación climática y pidió a los países desarrollados que aumenten la ambición con respecto al GCF y el Fondo de Adaptación. También destacó, entre otras cuestiones, la necesidad de involucrar en el Artículo 6 a todos los interesados y elevar el perfil de la adaptación (IISD, 2019a, p. 3).

Guatemala, por la AILAC, destacó la necesidad de garantizar la integridad ambiental y evitar la doble contabilización, y de que los países desarrollados aumenten los fondos canalizados para la mitigación y adaptación (IISD, 2019a, p. 3).

Durante las negociaciones, las diferencias se hacen evidentes y se observan temas dentro de un mismo tópico con prioridades muy distintas, con posiciones asumidas ya sean por grupos o por países individuales que se entrampan el acuerdo. Es el fin de las negociaciones multilaterales buscar el ganar-ganar en un escenario ideal de la teoría ecléctica, sin embargo las ganancias son relativas y el margen de éxito se difuminan en un entorno que contempla países con dimensiones de poder claras como EEUU que optan por retirarse del acuerdo. El realismo determina que hay intereses individuales que las Partes buscan mantener vigente, aún si las posturas particulares no van de acuerdo con el sentido común o colectivo, pues los grados de dependencia sobre esos intereses son más importante en el balance individual de riesgo-beneficio. Ante la presión de la mayoría de países aún persisten Partes que utilizan la autonomía anárquica y la necesidad de consensos para hacer prevalecer sus intereses.

En ese sentido, *Carbon Brief* (2019a, p. 13) logra identificar las posiciones que dividen a las Partes durante las negociaciones del Artículo 6, mostrando que tanto pueden estar dispuestos a ceder en los puntos de mayor polémica dentro de los tres mecanismos trabajados. Por ello, en la Tabla 2 se observa cómo los grupos y Partes sientan posición sobre diez temas que se dividen principalmente entre los mecanismos responsables del mercado de carbono del Acuerdo (6.2 y 6.4), pues el mecanismo para el párrafo 6.8 referente al mecanismo no basado en el mercado es el que menos controversia genera dentro de SBSTA y en la CMA. Los mecanismos sobre el mercado de carbonos generan asimetría entre las posiciones desde una alta prioridad hasta una línea roja que en ningún caso las Partes estaban dispuestas a ceder.

Tabla 2. Posiciones durante la COP25/CMA2

Grupo/País	Artículo	Tema	Posición
AOSIS	Article 6	"overall mitigation" under Article 6	High priority
LDCs	Article 6	"overall mitigation" under Article 6	Priority
EU	Article 6	"overall mitigation" under Article 6.2	Oppose
US	Article 6	"overall mitigation" under Article 6.2	Oppose
Umbrella	Article 6	Article 6 generally	Priority
Australia	Article 6	Carryover credits from Kyoto	High priority
AILAC	Article 6	Carryover credits from Kyoto	Red line
AOSIS	Article 6	Carryover credits from Kyoto	Red line
LDCs	Article 6	Carryover credits from Kyoto	Red line
Brazil	Article 6	Double counting under Article 6.4	High priority
EU	Article 6	Double counting under Article 6.4	Red line
BASIC	Article 6	Full Kyoto transition	High priority
Brazil	Article 6	Full Kyoto transition	High priority
AOSIS	Article 6	Full Kyoto transition	Red line
EU	Article 6	Full Kyoto transition	Red line
Brazil	Article 6	Limits on use of Article 6.2	Priority
LMDC	Article 6	Non-CO2 trading under Article 6.2	Priority
African Group	Article 6	Share of proceeds under Article 6.2	High priority
BASIC	Article 6	Share of proceeds under Article 6.2	Priority
G77 + China	Article 6	Share of proceeds under Article 6.2	Priority
LDCs	Article 6	Share of proceeds under Article 6.2	Priority
US	Article 6	Share of proceeds under Article 6.2	Red line
Norway	Article 6	REDD+ to be included	Priority
Brazil	Article 6	REDD+ to be included	Oppose

Fuente: Carbon Brief (2019). <https://www.carbonbrief.org/cop25-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-madrid>

Entre los puntos discordantes se puede apreciar la posición que adopta EEUU para mantener el mecanismo del párrafo 6.2 ajeno a la implementación de OMGE y la asignación de devengados para el Fondo de Adaptación, a pesar que EEUU se retirará de la CMA y del Acuerdo de París desde noviembre del año 2020. A pesar de su salida, asumieron el rol de ser el principal opositor para evitar extender los devengados para el Fondo de Adaptación en la implementación del párrafo 6.2 y enfrentarse a los países en desarrollo que abogaban por su implementación, incluyendo grupos como G77+China, PMD, BASIC

y el Grupo Africano. Con ello, el párrafo 6.6 se mantendría invariable sosteniendo fondos devengados para adaptación únicamente a favor del párrafo 6.4.

2.3. El rol de América Latina

Las posiciones discordantes no son necesariamente un reflejo entre enfrentamientos del hemisferio norte contra el hemisferio sur y tampoco una pugna entre regiones, pues incluso dentro de América Latina existen países con visiones distintas sobre cómo deben ser estructurados los mecanismos del Artículo 6. En ese sentido encontramos divergencias especialmente en los mecanismos de los párrafos 6.2 y 6.4, referentes los mercados de carbono en plataformas bilaterales y multilaterales.

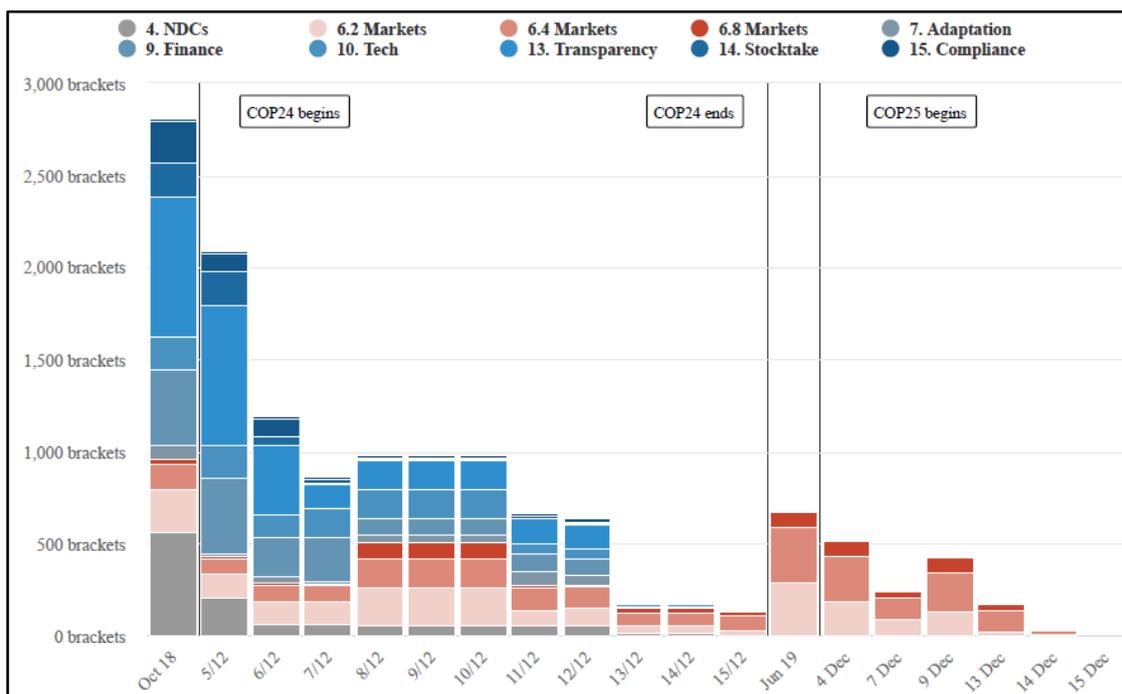
El caso más notorio de las divergencias las tiene Brasil, pues mantuvo su intención para permitir una definición confusa que admitiera cierto margen de error para la doble contabilidad y al mismo tiempo que se opuso firmemente en no permitir una doble contabilidad en los mecanismos del párrafo 6.4, mientras la UE ejercía como la contraparte que se posiciona opuesta a permitir cualquier especie de doble contabilidad. Adicionalmente, Brasil defiende la necesidad de mantener una completa transición del Protocolo de Kioto y con ello lograr mantener los créditos que ostenta junto con China e India.

Esta posición de Brasil para permitir la doble contabilidad es ampliamente rechazada por la mayoría de las Partes y puede inferirse como una estrategia para ser utilizada como una pieza de cambio que les permita mantener los CER generados por el Protocolo de Kioto (Evans & Gabbatiss, 2019a, p. 21). Junto con los países del grupo BASIC, Brasil, India y China son países con una gran industria en crecimiento que no pertenecen al Anexo I, esto les da un margen de intereses para continuar generando emisiones a través de los CER que permita cumplir sus NDC sin necesidad de reducir sus emisiones y por el contrario, aumentarlos.

Por su parte, Chile ostenta el rol de la presidencia durante la COP25/CMP15/CMA2 por lo que no ve conveniente ni viable asumir posiciones firmes sobre las negociaciones pues su rol es facilitar el proceso para logra un acuerdo. En ese sentido, cuando los borradores de los tres mecanismos fueron derivados desde SBSTA a la CMA sin un consenso, la presidencia designó a los ministros de Nueva Zelanda y Singapur para continuar con las negociaciones en el ámbito político de la Conferencia (Evans & Gabbatiss, 2019a, p. 21). Sin embargo, tanto las consultas informales como las reuniones bilaterales no lograron

consensuar un acuerdo, aunque sí llegaron a reducir drásticamente el nivel de corchetes dentro de los textos como se observa en el Gráfico 4, pasando de 672 en el primer día de la COP25 a 27 al final de la misma, todos los 27 corchetes que no lograron llegar a un acuerdo pertenecían al Artículo 6.4 sobre mecanismo bajo enfoques cooperativos (Evans & Gabbatiss, 2019a, p. 19).

Gráfico 4. Corchetes en el Reglamento del Acuerdo de París COP24-COP25



Fuente: Carbon Brief (2019). Key outcomes agreed at the UN climate talks in Madrid

El resultado fue un gran avance de voluntad política, pero insuficiente para lograr el objetivo de tener un mecanismo claro, ambicioso y atractivo para la implementación del Artículo 6 como lo planteaba la presidencia. Por tanto, la adopción fue pospuesta hasta la COP26 debido a diferencias que no se superaron, sobre todo en la discusión para la transferencia de créditos generados bajo el Protocolo de Kioto dentro del mecanismos para el párrafo 6.4 (IISD, 2019a, p. 28). “Tras señalar que esta fue la COP de la CMNUCC más larga de la historia, la Presidente de la COP 25, Schmidt, lamentó la falta de acuerdo sobre el Artículo 6, pero sugirió que las Partes se acercaron mucho y lograron avances concretos” (IISD, 2019a, p. 26).

Los objetivos de Chile eran incrementar la ambición sobre los temas a ser negociados e impulsar una política climática para los Océanos con el respaldo técnico del SBSTA, sin embargo la iniciativa tuvo rechazo en países como Argentina y Brasil que saludaban la

inclusión de los océanos para desarrollar investigación pero aún se oponían a iniciar un diálogo precisamente por falta de información, en tanto, Rusia y Arabia Saudita se mostraron más tajantes al rechazar cualquier mención a los océanos en el texto (IISD, 2019a, p. 23). Estos resultados implicaron un grado de frustración, tanto ante la expectativa de la sociedad civil como de las Partes reunidas para llegar a un acuerdo en el Artículo 6 con grados de ambición, por ello no se puede considerar a la COP25 bajo la presidencia chilena como exitosa.

Por otro lado, Costa Rica asumió un rol importante durante las últimas etapas de la negociación en Madrid al lograr articular un gran grupo de países Parte para alinearse en la defensa de un estándar mínimo para los mecanismos del Artículo 6 en favor de la ambición. Durante la Pre-COP en San José, el país anfitrión socializó un documento firmado y respaldado por nueve países, entre ellos el Perú y Colombia del grupo AILAC, denominado “Principios de San José para la Alta Integridad de los Mercados Internacionales de Carbono” con el objetivo de crear un mecanismo "justo y sólido" alrededor del Artículo 6 del Acuerdo (La Vanguardia, 2019).

El último día de negociaciones de la COP25 en Madrid, el grupo liderados por Costa Rica hizo público los principios que constaban de once puntos y llamaron a otros países, entidades multilaterales, sub-nacionales y a la sociedad civil a unirse al mismo. Con ello marcó una línea de trabajo explícita aumentando tensiones con países que no compartían los principios pero al mismo tiempo articuló nuevos apoyos como algunos países de la Unión Europea y Nueva Zelanda.

Los once puntos suscritos por los cerca de 31 países en el día final de la COP25 fueron los siguientes (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia, 2019):

1. Asegura la integridad ambiental y permitir la mayor ambición de mitigación posible.
2. Ofrece una mitigación general de las emisiones globales, yendo más allá de los enfoques de compensación de suma cero para ayudar a acelerar la reducción de las emisiones globales de gases de efecto invernadero.
3. Prohibir el uso de unidades anteriores a 2020, unidades de Kioto y derechos de emisión, y cualquier reducción subyacente hacia el Acuerdo de París y otros objetivos internacionales.

4. Asegurar que se evite la doble contabilidad y que todo uso de los mercados hacia objetivos climáticos internacionales esté sujeto a los ajustes correspondientes.
5. Evitar bloquear los niveles de emisiones, tecnologías o prácticas intensivas en carbono incompatibles con el logro del objetivo de temperatura a largo plazo del Acuerdo de París.
6. Aplicar metodologías de asignación y metodologías de línea de base que apoyan el logro nacional de NDC y contribuyen al logro del objetivo de temperatura a largo plazo del Acuerdo de París.
7. Utilizar la equivalencia de CO₂ al informar y contabilizar las emisiones y absorciones, aplicando plenamente los principios de transparencia, precisión, consistencia, comparabilidad e integridad.
8. Utilizar infraestructura y sistemas de acceso público y central para recopilar, rastrear y compartir la información necesaria para una contabilidad sólida y transparente.
9. Garantizar incentivos para la progresión y apoyo a todas las Partes en el avance hacia objetivos de emisión para toda la economía.
10. Contribuir a recursos financieros cuantificables y predecibles para ser utilizados por los países en desarrollo Partes que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático para cubrir los costos de la adaptación.
11. Reconocer la importancia del desarrollo de capacidades para permitir la mayor participación posible de las Partes en virtud del Artículo 6.

Dentro de este nuevo grupo, tanto el Perú como Colombia son los grandes socios de Costa Rica dentro de AILAC y con la suscripción de los Principios de San José marcan una línea base de acción y trabajo de cara a la COP26 en Escocia, así como también es una posibilidad que al grupo se una Chile luego de concluido su periodo en la presidencia y su llamado a aumentar la ambición de los países.

Los países como el Perú y Colombia considerados como megadiversos y de alta vulnerabilidad ante los efectos adversos del cambio climático tienen un interés especial por lograr que los mecanismos para implementar el Acuerdo de París sean lo suficientemente fuertes como para cumplir con los principios y objetivos del mismo. Sin embargo, a pesar de la alta vulnerabilidad de varios países en la región, la dependencia a los combustibles fósiles como el carbón para Colombia y Venezuela, y el gas para el Perú, Colombia y

Bolivia, implican intereses que los países latinoamericanos deben reflexionar para determinar el grado de mitigación de sus GEI nacionales.

Es importante resaltar que el Perú cuenta con una posición clara respecto a la necesidad de un sistema sólido y transparente de contabilidad de las reducciones de emisiones de GEI, basándonos en los principios del Acuerdo de París. Nuestra participación en la COP25 nos permite defender dicha posición, tal como fue expresada a través de la suscripción de los Principios de San José (MINAM, 2020a, p. 18).

Según señaló Rocío Vásquez (2019), especialista en Cambio Climático y Bosques de la ONG Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) “En Perú, el 51% de las emisiones de GEI que se emiten provienen del sector de Cambio de Uso de Suelo, y el 92% de esta, se debe a la deforestación”. Ante ello, la deforestación es un elemento que se vuelve clave para el país dentro del Artículo 6, pues se deben definir los créditos a funcionar en el mercado de carbones que implica a la Amazonía, así como la definición de REDD+ para que continúe o no bajo el marco del Acuerdo de París. Sin embargo, en las discusiones dentro de la CMNUCC, el tema amazónico es manejado principalmente por Brasil al tener cerca del 75% de este territorio. Mientras en los glaciares y turberas, el Perú se posiciona como un referente mundial y es necesario introducir dichos ecosistemas dentro de la discusión climática debido a su impacto en las emisiones de GEI.

Para ello, la articulación entre el Ministerio del Ambiente y el sector privado en conjunto con la sociedad civil tienen un reto por delante, pues el gobierno es quien plantea las propuestas en la Convención, pero son los gobiernos sub-nacionales junto con la ciudadanía articulada en sociedad civil, empresa y academia, las que pondrán en práctica los compromisos asumidos en los mecanismos.

Por su parte, Colombia como país amazónico también da una atención especial a la deforestación en su territorio, comprometiéndose a reducir la tala de árboles en un 50% para el año 2022 (Rojas, 2019). En el marco del mercado de carbono, el país se alinea con Costa Rica y Perú para proponer que se definan reglas para el mercado de carbono con el fin de evitar la doble contabilidad, se actualicen los datos sobre emisiones y se llegue a favorecer la adaptación para los impactos negativo sobre comunidades y biodiversidad.

América Latina es una región fragmentada política e ideológicamente, lo que complica sentar posiciones sólidas y cohesionadas como región en la CMNUCC y ante plataformas multilaterales en general. A la fragmentación regional, se debe incluir las tensiones políticas que muchos países tienen actualmente, con crisis democráticas como se viven en

Venezuela y Bolivia, las exigencias a una nueva constitución en Chile, y el golpe socioeconómico que ha significado la pandemia en toda la región, reportando caídas de PBI en todos los países, especialmente en el Perú, con una reducción de 30.02% durante el segundo trimestre según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Este contexto de alta tensión regional y nacional, junto a una pandemia con un panorama de tiempo incierto para solucionar, obliga a las Partes a asumir una nueva realidad donde el cambio climático continúa siendo el mayor peligro al mediano plazo para el desarrollo, pero la crisis sanitaria reduce notablemente la capacidad económica de los países para designar recursos y tiempo al cambio climático. Ante ello, las expectativas para que países latinoamericanos asuman estrategias de carbono neutralidad en sus planes de desarrollo se han reducido notablemente a pesar de ser es una gran oportunidad que los países están dejando pasar para propulsar su economía.

Adicionalmente, pocos países en la región han desarrollado e implementado políticas de precio al carbono, siendo Colombia, Chile y México quienes llevan ventaja sobre el resto y un Perú aún en el proceso de discusión para definir el precio que este tendrá en el país (MINAM, 2020b). Esto es una parte importante que habilitará a los países en la región a utilizar el Artículo 6, especialmente el mecanismo 6.2 para el comercio bilateral de créditos de carbono. No obstante el sector privado cumple un rol fundamental dentro de esto, pues son los sectores no gubernamentales los que principales usuarios de estos créditos, por lo que se vuelve una necesidad de los países latinoamericanos, tener en cuenta las opiniones de estos sectores ciudadanos quienes serán los responsables directos de hacer efectivo los mecanismos.

Como señala Manuel Pulgar Vidal (2019), director del programa internacional de Clima y Energía de WWF y presidente de la COP20, “este es un acuerdo global de implementación doméstica”. Conjugar y articular la cooperación entre los sectores es clave para consolidar las posiciones nacionales de gobiernos, incluyendo la perspectiva de los gobiernos locales y actores no estatales (academia, corporaciones, ONG, ciudadanos en general y pueblos indígenas), pues sin estos sectores incluidos eficientemente, no habrá posibilidad de implementar el Acuerdo. Ante ello, Lázaro (2017, p. 58) sigue la aproximación de abajo hacia arriba (*bottom-up*) para incrementar la ambición en las NDC y permite aterrizar las prioridades y posibilidades nacionales de manera real. Definidas las prioridades a nivel nacional, el trabajo de articulación internacional se sostiene con un mayor respaldo social, pues “las metas claras deben ser construidas con quienes lo van a implementar como lo

son los actores no estatales, no solo para sobrepasar dificultades políticas (Borrero & Rojas, 2019).

En el caso de Costa Rica, Colombia y el Perú, su alineación con los principios de San José resulta en un punto de encuentro común entre tres naciones latinoamericanas con una visión y objetivos similares en la temática climática, en especial dentro de la CMNUCC, con planteamientos cercanos al nuevo liberalismo y protección al multilateralismo. Los principios de San José no son vinculantes para ninguna de las Partes firmantes, pero se espera que la posición conjunta se mantenga y se sostenga en AILAC, esperando que Chile pueda adherirse a los Principios de San José luego de dejar su rol de presidencia. Sin embargo, otro gran reto del AILAC, será lograr que estos principios perduren en las negociaciones y buscar incidir en la posición de Brasil para que desista de tener una férrea oposición al mismo.

Ante estos escenarios, el gobierno del Perú en busca de preservar sus intereses a nivel internacional tiene grandes retos entorno al mercado de carbono que se negocia en la CMNUCC. La articulación nacional para mantener una posición nacional consolidada es responsabilidad del Ministerio del Ambiente, que según la Ley Marco del Cambio Climático tiene el deber de dialogar tanto con el sector público como con el sector privado y los resultados del mismo se reflejarán en los compromisos asumidos en el sistema internacional. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene el mandato de dirigir las negociaciones en el ámbito internacional con el acompañamiento técnico del Ministerio del Ambiente para sentar y defender la posición peruana. Esta articulación intersectorial tiene como fin proyectar la política exterior del Perú sobre cambio climático dentro de espacios que ganan relevancia internacional como la CMNUCC.

CAPÍTULO 3: LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA EN EL ARTÍCULO 6

En el tercer capítulo se presenta el nexo que tiene la política exterior peruana con el impacto negativo del cambio climático y la importancia de considerar un enfoque prioritario sobre el tema dentro de la política exterior peruana, la misma que se respalda en planes nacionales y compromisos internacionales sobre desarrollo y competitividad. Asimismo, se pretende señalar el trabajo multisectorial que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores junto con el Ministerio del Ambiente y otras entidades afines para fortalecer la política climática en el Perú con proyección al exterior. Este trabajo refleja las posiciones que asume el Perú en la esfera internacional de negociaciones sobre cambio climático, como la implementación del Artículo 6 del Acuerdo de París.

Asimismo, durante el presente capítulo se plantea las opciones que tiene el Perú como estrategia que permita asumir una eficiente defensa de sus intereses dentro de la CMNUCC con respecto a las negociaciones del Artículo 6. Esta propuesta de defensa de intereses también plantea a los principales aliados en la región y el mundo, los cuales pueden fortalecer vínculos o generar mayor proximidad de trabajo articulado que permita obtener los mejores mecanismos posibles para generar un mercado de carbono con metas ambiciosas y mecanismos realistas para ser implementados por países como el Perú. En ese sentido, la propuesta para ser asumida por el Perú va a generar una mayor presencia y exposición en foros claves como el CMNUCC, así como un mayor dinamismo peruano con sus aliados estratégicos tanto en el ámbito climático como comercial.

1. La Política Exterior Peruana sobre Cambio Climático

La política exterior es el conjunto de decisiones que toma el gobierno de un Estado en función a sus intereses con respecto a otros países del sistema internacional. Sin embargo, la política exterior no puede estar separada de la política nacional porque ella forma parte fundamental de la misma. En ese sentido, la política exterior peruana debe tener un fuerte vínculo con las políticas de gobierno y de Estado que se diseñan en el Perú.

La relevancia del cambio climático se basa en la amenaza al desarrollo de un país con severas brechas sociales e inequidades en el acceso a servicios básicos que debe ser

atendida por el gobierno. El Acuerdo Nacional aprobó por consenso la Visión del Perú al 2050 que sirve como “base para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050” (CEPLAN, 2019), en la cual se hace referencia a la necesidad del país para trabajar y evitar el cambio climático. La Visión al 2050 plantea cinco lineamientos marco para el nuevo plan, aunque para fines de la presente investigación se resaltan dos lineamientos: gestión sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático, y desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza. Estos lineamientos representan los puntos dos y tres de la Visión respectivamente que se pueden observar a detalle en el Gráfico 5.

Gráfico 5. Visión del Perú al 2050: Ejes 2 y 3

Gestión sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático
 La gestión y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas compromete a todos los actores de cada territorio del país, asegurando un desarrollo social y económico armónico, libre de contaminación y saludable para todas las personas en el tiempo, en un contexto de cambio climático.

- Gestionamos de manera sostenible el territorio y sus servicios ecosistémicos.
- Protegemos nuestra diversidad geográfica marina, costera, andina -incluyendo los glaciares- y amazónica.
- Se implementan mecanismos de adaptación al cambio climático.

Desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza
 El crecimiento económico continuo, con competitividad, empleo digno y sostenibilidad ambiental se sustenta en el esfuerzo conjunto del Estado, las empresas, los trabajadores y la academia, en el marco de una economía social de mercado. Juntos hemos logrado una educación que genera talento humano calificado; una reducción significativa del déficit en infraestructura; un clima político y jurídico favorable y estable para atraer inversión privada; y el fomento de la innovación, la investigación, la creación, la adaptación y la transferencia tecnológica y científica. Hemos integrado exitosamente al Perú en la economía global.

- El Perú diversifica su producción.
- Impulsa la asociatividad.
- Promueve la innovación tecnológica.

Fuente: Acuerdo Nacional (2020). Visión del Perú al 2050

Los desafíos expresados por ambos lineamientos plantean el reto a trabajar de manera armoniosa la sostenibilidad ambiental amenazada por el cambio climático en conjunto con el crecimiento económico mediante la competitividad. Este planteamiento constituye una confirmación del país para no contraponer ambos intereses, por el contrario buscar mecanismos que permitan una subsistencia armoniosa y de apoyo mutuo como la economía circular. No obstante, ello implica desarrollar capacidades y acceso a financiamiento que pueda ser viable mediante mecanismos como el mercado de carbono bajo el Acuerdo de París, si estos resultan tener los niveles de ambición necesarios.

Como se describió en el Capítulo 1, el Perú representa el 0.4% del total de emisiones globales, por tanto el trabajo debe tener dos enfoques: el nacional e internacional. Para ambos casos, el conocimiento y aporte del Ministerio del Ambiente, en especial del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales es fundamental, no obstante, en el sistema internacional el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene un rol de trascendencia ya que las acciones o inacciones de terceros países en el ámbito internacional terminan impactando directamente en la vulnerabilidad climática y por ende en el desarrollo del Perú.

Adicional a la perspectiva de desarrollo que expresa la Visión del Perú al 2050, el Perú fortaleció su grado de institucionalidad sobre políticas de cambio climático con la Ley Marco de Cambio Climático aprobada en 2018 y con la conformación de la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático en 2020. Esta comisión se compone por el Presidente del Consejo de Ministros junto a trece ministros entre los que destacan sectores como Ambiente, Energía y Minas, Agricultura y Riego, Producción, Transportes y Comunicaciones, Vivienda, Construcción y Saneamiento, Salud, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas, Educación, Desarrollo e Inclusión Social, Cultura, y Mujer y Poblaciones Vulnerables. Adicionalmente la comisión también cuenta con la participación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, y la Asociación de Municipalidades del Perú.

Esta comisión de alto nivel tiene el mandato de “impulsar políticas de Estado que beneficie la economía, incremente la productividad y ayude a alcanzar los ODS” (Andina, 2020); todo ello con la misión de proponer y recomendar acciones para neutralizar las emisiones de GEI con el fin de ser un país carbono neutral al 2050. Estos objetivos implican un esfuerzo tanto del sector público como del sector privado y de la sociedad civil organizada e individual, pues los niveles de inversión requeridos serán altos, con costos aproximados a los 68 500 millones de soles, lo que a su vez requerirá de esfuerzos multisectorial, multiactor, multinivel para generar capacidad suficiente que permita implementar las medidas. Sin embargo, es importante precisar que esta comisión al ser de alto nivel, también implica la necesidad de mantener la voluntad política para que la comisión funcione.

La efectividad de la comisión será un reflejo de la prioridad que el presidente de turno otorgue al cambio climático. El poder ejecutivo actualmente se encuentra políticamente debilitado frente a los otros poderes del Estado y la persona que asuma la presidencia en julio de 2021 será la encargada de continuar el trabajo que deje la actual administración.

Ante ello, el trabajo técnico burocrático se mantiene como la manera más eficiente de no entorpecer el proceso de negociaciones hacia la COP26 sobre el Artículo 6. Este trabajo demanda de una articulación en simbiosis entre la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio del Ambiente, encargado de proponer las medidas a adoptar sobre mitigación y adaptación en la CMNUCC, junto con la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo de negociar los instrumentos multilaterales en coordinación con el Ministerio del Ambiente y las entidades relacionadas.

Estos esfuerzos técnicos desde el sector público que construyen una institucionalidad en torno al cambio climático también asume la responsabilidad de las discusiones para definir un mercado de carbono nacional bajo un mecanismo de precio al carbono que impulse competitividad sostenible en el país. Precisamente, dichas discusiones lideradas por la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación y acompañada de la Dirección de Ambiente que articulan a representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, y organizaciones de la sociedad civil, plantean promover un impuesto al combustible en el Perú, sin embargo aún se analiza el diseño de la medida y la temporalidad de su ejecución. Esta construcción colectiva nacional que involucra al sector privado y al sector público será una herramienta que se respaldará fundamentalmente sobre el Artículo 6.2 del Acuerdo de París para atraer inversiones que promuevan innovación y proyectos sostenibles que permitan cerrar brechas de inequidad y se facilite el alcance de los ODS.

Adicionalmente, la instalación de la Comisión de Alto Nivel significa el compromiso político asumido por el gobierno peruano para establecer al más alto nivel, oportunidades de promoción de inversiones en energías renovables, transporte sostenible, buenas prácticas agrícolas, recuperación de la biodiversidad, la construcción de economía resiliente y una economía circular con el fin de maximizar el bienestar social. Los esfuerzos de la Comisión de Alto Nivel para el Cambio Climático se enmarcan en la Visión del Perú al 2050 con la intención de promover el desarrollo sostenible y reducción de los impactos negativos del cambio climático, que termina siendo un problema global. Por tanto, las acciones de las NDC que estén aisladas del resto y no se interconecten serán insuficientes para resolver la crisis global.

Por ello, en el plano internacional el Perú es un país con presencia en las negociaciones sobre la materia, especialmente durante el periodo 2014 y 2015 donde asumió funciones como presidencia de la COP20. Adicionalmente, el país andino identificado en la escena internacional como un país serio e institucional sobre la materia, fue el primer país en Hispanoamérica en ratificar el Acuerdo de París y el primero en la región en publicar la ley

de cambio climático. Finalmente, el Perú se ha presentado como un constante defensor del multilateralismo para la solución de problemas globales como el cambio climático buscando promover acuerdos y entendimientos entre las partes.

Actualmente se entienden como retos dentro de la región latinoamericana: la fragmentación ideológica que dejó en América del Sur un vacío de liderazgo en la regional, un Brasil con intereses opuestos al resto de la región en las negociaciones climáticas, Chile inmerso en una reforma constitucional y a su vez en la imparcialidad que demanda la presidencia de la COP25 y una Argentina más preocupada en salir de su crisis económica. Este escenario de polarización también se refleja en la crisis venezolana que afecta no solo en América del Sur sino a toda la región latinoamericana, por tano es muy complicado que un país asuma el liderazgo regional de cara a las negociaciones durante la COP26.

El caso Venezuela también han afectado la percepción del Perú en la región pero este sin embargo no ha sido del todo negativo, las buenas relaciones bilaterales que el Perú mantiene en la región, especialmente con los países en la frontera ayuda sostener los lazos de amistad. No obstante, un nuevo gobierno en 2021 podría darle una renovada frescura al país andino que podría impulsarlo a intentar asumir un rol articulador en América Latina con respecto al cambio climático o en su defecto extremo, polarizar al país con sus vecinos.

1.1. Las acciones para el exterior

El Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad encargada de formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior del Perú, por lo cual las acciones a nombre del Estado peruano en espacios bilaterales o multilaterales deben ser coordinadas con la Cancillería. Así mismo, el ministerio al ser el órgano rector de la política exterior peruana debe estar en la capacidad de adaptarse y sentar posiciones sobre problemas globales que requieren soluciones globales como el cambio climático o crisis sanitarias que afectan al planeta. Del mismo modo, la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio es la encargada de negociar los instrumentos internacionales multilaterales en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible de acuerdo al Artículo 98 del Reglamento de Organización y Funciones.

Desde la fundación de la República del Perú, la política exterior peruana estuvo muy relacionada con la definición de las fronteras con sus países vecinos y luego del 2014 esa etapa culminó para el país. Con ello, la decisión peruana en el nuevo milenio por impulsar una mayor apertura económica acompañada de una integración comercial con el mundo acarrea nuevas retos. La apertura por medio de la globalización viene con beneficios y vulnerabilidades que afectan directa o indirectamente el desarrollo del país, por tanto

afectan la visión de política exterior necesaria para afrontar la nueva realidad que rodea al Perú.

No es posible hablar de la Política Exterior Peruana sin tener en el espectro visual un factor determinante como la crisis sanitaria de 2020, el cual forzó a varios países a cerrar fronteras e incluso paralizó la economía mundial. En ese escenario imprevisto, las instituciones a nivel mundial debieron adaptarse y priorizar nuevos objetivos con estilos de trabajo originalmente no contemplados en los planes de trabajo. Sin duda, la planificación del Gobierno del Perú bajo la representación del Ministerio de Relaciones Exteriores se tuvo que adaptar para dar mayor prioridad al tema sanitario y la asistencia a la comunidad peruana en el exterior que quedó varada producto del cierre repentino de las fronteras peruanas, tanto en las carreteras como en los aeropuertos o puertos.

Ello afectó el desarrollo normal de la gestión para cumplir los objetivos del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Ministerio de Relaciones Exteriores en el periodo 2015-2021 y concentró los esfuerzos de la Cancillería para posibilitar que el Perú acceda a vacunas que se desarrollan para detener el COVID-19. Para ello, Cancillería desarrolló un Plan de Acciones Prioritarias a julio de 2021 con cinco ejes, y en el segundo eje, el Económico, se promueve una mayor cooperación internacional para cerrar brechas y vulnerabilidades que afronta el país como temas socioeconómicos y de cambio climático. Resulta interesante que el enfoque de cambio climático dentro del Plan de Acciones se encuentre dentro del Eje Económico, pues se reconoce la conexión entre cambio climático y competitividad económica, es un punto central que el país demanda para el Artículo 6 del Acuerdo para desarrollar mecanismos de implementación para un mercado de carbono competitivo para todas las naciones.

La articulación entre cambio climático y competitividad plantea un trabajo de articulación necesario dentro de la Cancillería, pues el trabajo entorno al Artículo 6 no debe ser sostenido únicamente por la Dirección de Medio Ambiente. Es necesario incluir la perspectiva de las Direcciones de Cooperación Internacional, y Ciencia y Tecnología dentro de la Dirección General para Asuntos Económicos, asimismo es importante sumar la perspectiva de la Dirección de Promoción de Inversiones que pertenece a la Dirección General de Promoción Económica. Estas direcciones son necesarias pues dentro del Artículo 6 se tratan temas de interés y competencia de las direcciones mencionadas.

Ello a su vez coincide con el planteamiento de armonizar la competitividad económica con los retos del cambio climático presentado por la Comisión de Alto Nivel para el Cambio Climático que sostiene el mandato desde la voluntad política pero finalmente tendrá que

delegar la funcionalidad y ejecución a las direcciones técnicas dentro de sus propios ministerios. Este Plan de Acciones es de ejecución en el corto plazo, sin embargo, dentro de él existen acciones que requieren resultados inmediatos que se observan en la Tabla 3.

Tabla 3. Plan de Acciones Prioritarias 2020-2021

Plan de Acciones Prioritarias del Ministerio de Relaciones Exteriores 2020-2021	
Eje Político	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Atención a la emergencia sanitaria de la COVID-19. 2. Defensa del multilateralismo y sus instituciones. 3. Fortalecimiento de relaciones vecinales y regionales. 4. Lucha contra el crimen organizado/Asistencia y Cooperación Judicial. 5. Organización de las elecciones generales 2021 en el exterior. 	
Eje Económico	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyo a la reactivación económica a través de la integración y el relanzamiento económico y comercial. 2. Relanzamiento de la imagen del Perú. 3. Mayor cooperación internacional para cerrar brechas y vulnerabilidades. 4. Inserción en la Cuarta Revolución Industrial. 	
Eje Migratorio	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Repatriaciones. 2. Asistencia y protección de comunidades peruanas en el exterior. 3. Fomento del uso de trámites remotos de atención consular. 4. Asistencia e integración de migrantes venezolanos. 5. Creación del distrito electoral de peruanos en el exterior. 	
Eje Cultural	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Diplomacia cultural y promoción digital de contenidos creativos. 2. Bicentenarios de la República y la Cancillería. 	
Eje Institucional	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Diplomacia digital y modernización. 2. Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar. 3. Gestión de Personal. 	

Fuente: Plan de Acciones Prioritarias del Ministerio de Relaciones Exteriores 2020-2021 (2020)

Los esfuerzos inmediatos del Ministerio de Relaciones Exteriores se enfocaron en aquellos espacios multilaterales y bilaterales que se pudieran brindar ayuda al país para afrontar la crisis sanitaria, ya sea para la adquisición de pruebas de detección, ventiladores mecánicos o vacunas para detener el virus. Esto permitió que el país pueda incrementar significativamente la cantidad de ventiladores mecánicos disponibles lo cual aporta a reducir una brecha del limitado acceso a servicios de salud dentro del territorio nacional. Sin embargo, dentro de un contexto de nueva normalidad, el sector sanitario es la principal prioridad pero no debe ser la única prioridad, del mismo modo que se debe analizar las

potenciales causas que pueden provocar una nueva pandemia, causas como el cambio climático.

A pesar de la pandemia, el cambio climático continúa siendo un problema global presente y en aumento, el IPCC (2018) pone como fecha límite para reducir el 45% de emisiones de GEI el año 2030 y en el transcurso de dicho tiempo, el mundo debería invertir cerca de 2.5% del PBI mundial y mantener dicha cantidad de inversión hasta el 2050, fecha límite para que las principales fuentes de emisiones GEI dejen de ser antropocéntricas. No obstante, el monto significativo de inversión necesario solo es posible de alcanzar con una participación activa del sector privado y para ello, lograr unos mecanismos ambiciosos para el mercado de carbono del Artículo 6 es vital para que el Acuerdo de París. Ello implica diseñar CER, Fondos de Adaptación eficientes, diseños competitivos de precio al carbono y mecanismos de contabilidad estándar para todos los países.

Las proyecciones del Plan de Acciones Prioritarias a julio de 2021 pretender controlar la problemática de la pandemia en el transcurso de ese mismo año, pero a diferencia de la crisis sanitaria, el cambio climático no es un problema que vaya a desaparecer en un año o dos, es una constante crisis a la que el país debe aprender a adaptarse y promover su mitigación dentro sistema nacional, sea privado o público. Para ello, a pesar de un debilitamiento del multilateralismo agravado por la pandemia, los foros multilaterales y acuerdos bilaterales son fundamentales y esenciales para brindar opciones de solución frente al cambio climático.

La participación del sector privado nacional e internacional entorno al Artículo 6 también tiene vital importancia por la promoción inversiones a favor del clima. Vincular de manera efectiva los mecanismos del Artículo 6 con los Artículos 2, 3, 4 y 13 sobre integridad medioambiental y transparencia es un pivot importante para asegurar evitar la doble contabilidad. Es debido a la capacidad de participación del sector privado en la cooperación voluntaria del Artículo 6, que su posición desde el Perú merece ser escuchada y discutida en las discusiones nacionales para asumir una posición con miras a la COP26. Para el Perú, defender la importancia del cambio climático en la esfera internacional es defender los intereses nacionales del país.

1.2. Ministerio de Relaciones Exteriores

Existe una constante geográfica que marca la política exterior peruana. Esa constante está dada por tres ingredientes principales, inherentes al territorio peruano: el mar, los Andes y la Selva; éstos, en buena cuenta, están

marcando gran parte del destino histórico del Perú, como país con capacidad de acción internacional (García-Bedoya, 1981, p. 71).

Viabilizar el desarrollo sostenible en el país precisa de un marco institucional que permita utilizar los recursos naturales cuidando las características vitales que permitan la subsistencia de todas y todos los peruanos, esto implica utilizar mecanismos bajos en emisiones de GEI e incluso buscar desarrollar una economía circular. En ese sentido, proteger los glaciares en las cordilleras, evitar la deforestación del Amazonas y cuidar la riqueza del mar de Grau son objetivos claves para que el desarrollo sostenible sea viable. El cambio climático es una real amenaza ante lo que el Embajador Carlos García-Bedoya llamaba los “tres ingredientes principales, inherentes al territorio peruano” (1981, p. 71).

La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores (Ley N°29357), señala a la Cancillería como el ente articulador y encargado de negociar en foros internacionales en coordinación con los sectores competentes. Lo que implica que dentro de la CMNUCC la representación del Perú debe ser articulada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el sustento técnico de la Dirección de Medio Ambiente en coordinación con la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio del Ambiente, lo que demanda una necesidad de lograr un trabajo conjunto multisectorial e incluso cuando se tratan temas que implican diseñar nuevos mercados como el que se desarrolla en el Artículo 6, entonces también se debe contar con el acompañamiento técnico del Ministerio de Economía y Finanzas.

Actualmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Medio Ambiente, es el encargado de aportar el componente político en las negociaciones, bajo su perspectiva se encuentra el análisis de las negociaciones internacionales y por tanto la aproximación que el Perú puede asumir con las otras Partes para evitar una escalada de conflictos internacionales que siempre pueden estar latentes si existe un descuido por la parte técnica en querer asumir una posición contraria a la Política Exterior Peruana. Mientras la capacidad técnica en las negociaciones para sostener el contenido durante el proceso se encuentra a cargo del Ministerio del Ambiente, Dirección General de Cambio Climático y Desertificación. Es decir que en este trabajo intersectorial la Cancillería procura negociar los mecanismos y analizar el tratamiento multilateral en cercana coordinación con el Ministerio del Ambiente que propone la posición nacional consolidada en el marco de la CMNUCC.

No obstante, la continua rotación del personal diplomático dificulta tener a servidores diplomáticos altamente especializados en la temática de cambio climático que se

mantengan en el mismo puesto de manera sostenida por un periodo largo de tiempo y ello dificulta el proceso de trabajo intersectorial. Debido a los mandatos según ley que tienen tanto la Dirección de Medio Ambiente como la Dirección de General de Cambio Climático y Desertificación ambas partes necesitan de una estrecha colaboración para lograr un trabajo efectivo a nivel nacional para consolidar la posición Perú que luego será utilizado en la COP26.

En la Cancillería, la oficina a cargo las negociaciones multilaterales en torno al cambio climático están dentro de la Dirección de Medio Ambiente, sin embargo, por la extensión de temas que se observan dentro del Acuerdo de París y del Artículo 6, también es necesario incluir perspectivas climáticas en otras direcciones de Ministerio como la Dirección de Seguridad y Defensa, la Dirección para Asuntos Sociales, e incluso de la Dirección de Derechos Humanos por el impacto que agravará las brechas sociales que podrían en peligro el acceso a derechos fundamentales. Adicionalmente, como ya se mencionó anteriormente, el cambio climático y la competitividad mediante la economía circular demandan una articulación de esfuerzos desde la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales con la Dirección General para Asuntos Económicos, Direcciones de Cooperación Internacional, y Ciencia y Tecnología, y la Dirección General de Promoción Económica, Dirección de Promoción de Inversiones.

En ese sentido, enmarcado en la alta vulnerabilidad del Perú ante los efectos del cambio climático y ante la institucionalidad ambiental y climática generada a nivel nacional, el Objetivo Estratégico N°1 del PESEM 2015-2021 debe ser utilizado como el vehículo que busca “posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral mediante acciones estratégicas” sobre todo en la temática de cambio climática como lo ha venido haciendo Costa Rica.

Las Acciones Estratégicas dentro del OE1 que se adaptan a la narrativa climática son las siguientes:

- AE 1.9. Impulsar iniciativas orientadas a la protección del medio ambiente y biodiversidad peruana, en el ámbito bilateral y multilateral.

Estas iniciativas están conectadas a financiamiento, el cual puede ser obtenido desde los mercados de carbono, pues la inversión destinada a la protección del medio ambiente en zonas claves como las turberas, los glaciares o el bosque se promueven en paralelo a buscar financiamiento para desarrollar tecnología baja en emisiones que promuevan iniciativas para preservar zonas de alta absorción de GEI naturales como las anteriormente señaladas.

- AE 1.11. Incrementar la capacidad de interlocución e influencia del Perú en el ámbito bilateral y en los foros multilaterales, tanto regionales como globales.

El Perú es uno de los países megadiversos del mundo, con zonas naturales necesarias para la lucha contra el cambio climático y su preservación debe ser un tema que el país andino debe saber introducir en la agenda climática como la CMNUCC. Contar con una institucionalidad legal sobre cambio climático ayuda a posicionar al país como un actor serio ante sus pares en la región y en el mundo pero hace falta la voluntad política con capacidad de ejercer un poder blando en la región.

- AE1.12. Profundizar el liderazgo del Perú en el proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como en los foros de desarrollo a nivel bilateral, regional y global.

El Acuerdo de París es parte de los tratados internacionales asumidos en las Naciones Unidas para impulsar la Agenda 2030 y su cumplimiento implica mantenerse a la vanguardia en los ODS. Del mismo modo, la mitigación y adaptación al cambio climático implica necesariamente trabajar en base al desarrollo sostenible pues el impacto negativo del clima afecta a las personas. Por ello, se espera que el Artículo 6 tenga la capacidad de promover inversión en proyectos de desarrollo sostenible con bajas emisiones de GEI.

Para cumplir con lo estipulado en las Acciones Estratégicas del Objetivo Específico 1 con una perspectiva al cambio climático, es importante que los equipos de trabajo dentro de la Cancillería tengan un flujo comunicativo fluido y de coordinación capaz de entrelazar las discusiones en torno al tema. La amplitud de impacto que genera el cambio climático amerita fortalecer un trabajo articulado dentro de la Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales, así como dinamizar un el trabajo entre las Direcciones Generales anteriormente señaladas.

1.3. Trabajo Multisectorial

Como se señala en líneas anteriores, el trabajo para detener el cambio climático es global, por tanto no puede ser solucionado por un solo país, y peor aún, a nivel nacional el problema no puede ser abordado desde un único Ministerio, ni de manera exclusiva por el sector público. Tanto la mitigación como la adaptación al cambio climático merecen tener un enfoque de trabajo holístico que involucre a diversos actores y bajo esa premisa cada ministerio debe aportar soluciones desde la perspectiva de su sector. La implementación del Acuerdo de París es un esfuerzo de todos con compromisos nacionales pero bajo

mecanismos globales y particularmente las negociaciones en base al Artículo 6 demandan desde el sector público peruano, una construcción interinstitucional de tres ministerios fundamentales: el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Economía y Finanzas.

El Ministerio de Ambiente es el principal impulsor de los temas referentes al cambio climático en el País. El trabajo de la Dirección General del Cambio Climático y Desertificación desde que el país asumió la presidencia de la COP20 se fortaleció a nivel nacional, a su vez que la oportunidad de la COP20 permitió que otros sectores asuman mayores iniciativas sobre cambio climático dentro de sus carteras. La simbiosis necesaria entre el Ministerio del Ambiente, Dirección General del Cambio Climático y Desertificación, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Medio Ambiente es muy importante y pilar fundamental en el funcionamiento de la posición nacional en las negociaciones.

Del mismo modo, el PESEM 2017-2021 del Ministerio del Ambiente se plantea un enfoque de crecimiento verde que implica: crecimiento económico bajo en carbono, uso eficiente de recursos naturales, como el agua y la energía, puesta en valor de bienes y servicios ambientales y generación de oportunidades y empleos (Ministerio del Ambiente, 2017, p. 14). Bajo esos lineamientos, el PESEM 2017-2020 plantea los Objetivos Estratégicos N°3 y N°4 los que refieren a fortalecer la capacidad de adaptación y respuesta de la población, agentes económicos y el Estado ante los efectos adversos del cambio climático, eventos geológicos y glaciológicos; y promover la ecoeficiencia y la baja emisión de GEI en la economía del país. Ambos objetivos alineados directamente al cambio climático y la necesidad de generar una economía baja en emisiones de carbono, lo cual es responsabilidad del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales a cargo de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación.

Estos Objetivos propuestos por el PESEM van alineados con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional 2021 en su Eje Estratégico 6, recursos naturales y ambiente, donde existe una preocupación por impulsar la adaptación y mitigación del cambio climático dentro del país. No obstante, la problemática del cambio climático se mantiene presente a lo largo de todo el Plan, especialmente en los Ejes Estratégicos 3 y 4 referentes a Estado y gobernabilidad; y economía, competitividad y empleo respectivamente. Sin embargo, el PESEM del Ministerio del Ambiente no solo plantea su estrategia de acción bajo el Plan de Desarrollo Nacional, adicionalmente lo alinea con las Evaluaciones de Desempeño Ambiental (EDA) de la OCDE.

La EDA del 2017 tiene por objetivo plantear recomendaciones que debe asumir el país para cumplir con los estándares ambientales necesarios de ingreso como miembro pleno de la OCDE y en ese sentido, el objetivo de la EDA es “desarrollar una estrategia medioambiental institucional para supervisar que el progreso económico se asiente en la protección del medio ambiente (...) y anticipar los cambios ambientales para tomar medidas que permitan aumentar la resiliencia” (CEPAL & OCDE, 2017, p. 5).

Respecto a los capítulos ambientales firmados con diversos países en los Tratados de Libre Comercio (TLC), se toma de conocimiento que los compromisos del Perú por proteger su biodiversidad están presentes en varios acuerdos comerciales, no obstante, alusiones explícitas al cambio climático no se encuentran presente en la mayoría de los veintidós acuerdos vigentes. Solo en los TLC con la Unión Europea y Corea del Sur se hace mención expresa al problema del cambio climático y la necesidad de trabajar en la mitigación y adaptación del mismo, es importante mencionar que este capítulo ambiental con contenido climático entre la UE y el Perú/Colombia, fue el primero en su clase trabajado por la UE.

Basta que esta problemática sea mencionada en un acuerdo como un TLC ratificado por ambas partes, para generar obligación vinculante internacional sobre la materia. En ese sentido, los TLC de Corea del Sur y la Unión Europea también han aportado al fortalecimiento de la institucionalidad climática en el Perú. Para los futuros tratados comerciales, sería importante que el Perú promueva la firma de más capítulos ambientales o relacionados al cambio climático, identificados como una característica peruana entre sus condiciones para generar compromisos que ayuden a mitigar riesgos.

El hito multisectorial para el trabajo sobre cambio climático fue sin duda la celebración de la COP 20 en Lima. Este suceso aceleró la discusión para permitir un proceso de integración de políticas climáticas dentro del aparato gubernamental e impulsó una sensibilización por parte de la población sobre la importancia del cambio climático para el desarrollo del país y del planeta. No obstante, la logística que demanda la presidencia de una COP dentro de la CMNUCC es compleja y para ello, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Relaciones Exteriores tuvieron que trabajar coordinadamente para lograr el éxito de la Conferencia. Logrando que ambos ministerios manejen los conocimientos fundamentales en contenido y forma de las negociaciones, pero permitiendo que el conocimiento técnico especializado sea dirigido por el sector ambiental, mientras que el aspecto político era dirigido por Relaciones Exteriores.

En paralelo, el contexto de la COP20 permitió introducir y articular a la sociedad civil organizada, la academia y la empresa privada dentro de las discusiones sobre políticas

climáticas nacionales con el Ministerio del Ambiente, en particular con la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, logrando mejorar la discusión multinivel que permitiera proponer una posición peruana consolidada en el marco de la CMNUCC, siendo catalizador del programa Dialoguemos, que permite al equipo de trabajo intersectorial recibir aportes a políticas públicas desde un sector civil con alto grado de conocimiento técnico. Un ejemplo de ello es el actual proceso de Dialoguemos, donde se trabaja la propuesta de mercado de carbono nacional, viéndose como más eficiente la modalidad de precio de carbono, por el cual se propone aplicar un impuesto al combustible y lo recaudado sería destinado a proyectos de innovación climática. Es importante mencionar que en el proceso dialoguemos también participa la Dirección de Ambiente de Cancillería, lo que permite fortalecer la posición peruana con miras a la CMNUCC.

Este logro de articulación transdisciplinaria y ante la falta de personal para cubrir las posiciones necesarias en las negociaciones técnicas de la CMNUCC, se facilitó que miembros de la sociedad civil integraran los equipos de negociación a cargo de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación. Precisamente dicha transdisciplina tiene la capacidad de fortalecer y consolidar la posición nacional peruana desde la perspectiva del sector público, representado el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el sector privado que se articula bajo la sociedad civil organizada, la academia y la empresa privada peruana. Este diálogo entre las partes a nivel nacional permite desarrollar una posición legítima con amplio respaldo institucional.

Sin embargo, este progreso tuvo un traspie con el cambio de gobierno en 2016, sufriendo un debilitamiento político en la aproximación de políticas climáticas que según Ráez (2019), a pesar de ello, el equipo de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación logró mantenerse, pretendiendo dar continuidad dentro de las nuevas limitantes a parte del trabajo impulsado en la anterior gestión pero con un evidente menor interés de las altas esferas políticas.

En consecuencia, aunque el debilitamiento por designio del sector Ambiente es una de las características más evidentes de este periodo (especialmente durante la gestión de Elsa Galarza), y en la gestión ambiental se han producido retrasos y retrocesos, se aprecia alguna continuidad en el tema climático, expresada en la aprobación de la Ley Marco de Cambio Climático, en la consulta pública de su reglamento y en un conjunto de actividades “preparatorias” para la implementación de las NDC (Raez, 2019, p. 45).

No obstante, a pesar de los esfuerzos por sostener la institucionalidad de gobernanza climática a nivel nacional, el retroceso fue más evidente en la esfera internacional. A pesar de presidir la COP20 en 2014, el Perú no continuó con la estrategia para consolidarse en

su proyección internacional climática y ser reconocido como actor con liderazgo regional y portavoz de los intereses latinoamericanos en los espacios de negociación de la CMNUCC. Asimismo, los procesos para impulsar estrategias climáticas desde la Alianza del Pacífico, como el Grupo de Crecimiento Verde, perdieron entusiasmo y el Perú perdió los espacios de alta visibilidad en el escenario internacional referentes al cambio climático, tanto en la región como en espacios más amplios.

El trabajo multisectorial que realiza la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación junto a la Dirección de Medio Ambiente es crucial para sostener la institucionalidad de la gobernanza climática en el Perú y su proyección al exterior. El trabajo de ambas direcciones para incluir la transdisciplina e integrar las opiniones del sector privado para consolidar una posición peruana ante la COP26 es fundamental y otorga legitimidad al proceso a nivel nacional. La construcción de legitimidad del proceso de negociación en conjunto con el sector privado previene que luego surjan críticas que puedan hacer peligrar lo avanzado. Un ejemplo claro es el liderazgo de la CONFIEP en la oposición al Acuerdo de Escazú durante los debates en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, dejando al poder ejecutivo y sociedad civil sin posibilidad de éxito frente a un congreso de mayoría opositora a las iniciativas del ejecutivo.

Sin embargo, distinto al Acuerdo de Escazú, los mecanismos del Artículo 6 no necesitan ser debatidos en el Congreso de la República, el cual mantiene una relación tensa con el poder Ejecutivo. Para términos prácticos de aplicación, el Artículo 6 precisa contar con una normativa atractiva que permita ser utilizada por el sector privado, principalmente las organizaciones con fines de lucro que pueden invertir en transferencia de tecnología y proyecto de adaptación a nivel nacional. En ese sentido, nuevamente la CONFIEP es un actor clave que podría hacer uso de los mecanismos desarrollados en el Artículo 6.

Las elecciones generales a celebrarse durante el 2021 abren una incógnita sobre lo que pueda suceder con la gobernanza climática en el país. No obstante, al igual que en 2016, a pesar que un cambio de gobierno puede afectar negativamente la voluntad política al más alto nivel con respecto al cambio climático, tanto los Ministerios de Ambiente como Relaciones Exteriores han demostrado que tienen un grado de institucionalidad en la gobernanza climática dentro de su estructura orgánica que les permite seguir trabajando bajo las mismas directrices, a pesar de estar políticamente más débiles, la Ley Marco de Cambio Climático es prueba de ello. Esto a nivel nacional, pero una posición más ambiciosa en el exterior sí va a necesitar de sostener una voluntad política sostenida en el tiempo,

pues la geopolítica se trabaja en tiempo presente para obtener resultados a largo plazo, especialmente cuando se trabaja mediante el poder blando.

2. Propuesta de estrategia del Perú para el Artículo 6

La vulnerabilidad del país ante los impactos negativos del cambio climático es la base de la preocupación peruana por asegurar un Acuerdo de París que tenga mecanismos de implementación con el suficiente nivel de ambición para lograr mitigar el cambio climático. El Acuerdo de París precisa de mecanismos claros y ambiciosos para lograr no elevar la temperatura global en 2°C o 1.5°C como mayor ambición, y parte fundamental para mantener el Acuerdo como un instrumento internacional relevante para la lucha contra el cambio climático, es precisamente con un Artículo 6 sólido, que haga referencia a los pasos a seguir para que los mercados de carbono tanto en mercados bilaterales como multilaterales sean implementados eficazmente. El Perú representa el 0.4% del total de emisiones globales y la sola acción del país andino por ser un país carbono neutral no es suficiente, por ello es necesaria su promover su participación en la CMNUCC y apelar por mecanismos multilaterales que brinden claridad en la solución a un problema global.

Para ello, los beneficios colectivos requieren acciones que se contrapongan a varios intereses individuales de las Partes, no obstante, de prevalecer los intereses individuales contrarios a los colectivos, el Acuerdo de París tendrá casi nulas posibilidades de ser efectivo. Adicionalmente, se debe sumar la dificultad de las negociaciones en plataformas multilaterales pues estas se desarrollan por la evidente naturaleza de las relaciones que existen entre las Partes, tanto bilaterales como multilaterales. En este contexto el Perú, como país de ingresos medios en la región latinoamericana también tiene un rol que cumplir pero con limitaciones logísticas y financieras que evitan que sea un protagonista de primer nivel en las negociaciones.

Dentro de las negociaciones el Perú sostiene una posición similar al de la mayoría de países en vías de desarrollo. Esta posición peruana sobre el Artículo 6 dentro de la CMNUCC fue desarrollada por la Dirección General de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente junto con el apoyo de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores. La posición demanda generar créditos de calidad de manera sencilla y poco burocrática que faciliten el acceso a financiamiento para la adaptación de los países en desarrollo tanto en los incisos 6.2 y 6.4. Adicionalmente, el Perú tiene como posición pedir mecanismos claros de medición y contabilidad de emisiones para evitar la doble contabilidad de los créditos, nuevamente en ambos incisos, los 6.2 y 6.4 del Acuerdo.

Por su parte, los intereses detrás de la posición peruana tienen la finalidad de evitar una mala calidad en la composición final de los créditos de carbono debido a su capacidad para que sean implementados por países con un bajo índice de desarrollo de capacidades. El Perú busca que los créditos se desarrollen en los mercados de carbono dentro del Acuerdo de París ayuden a contribuir al desarrollo sostenible del país, generando financiamiento que incentive proyectos o programas que beneficien directamente a la población local que a su vez se complementen con el alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y así “des-carbonizar” la discusión en torno al cambio climático dentro del país.

La necesidad peruana para mantenerse en las negociaciones del Artículo 6 tiene razones más macro como buscar mitigar emisiones y adaptar al país ante los riesgos del cambio climático que amenaza el desarrollo, la biodiversidad, la seguridad alimentaria, la salud y las fuentes de recursos hídricos. Para el caso peruano, la mitigación y adaptación van de la mano en los proyectos pues la relación población y naturaleza están compenetradas en la realidad social del país. Por tanto, el proceso de negociación del Artículo 6 debe fortalecer la dinámica intersectorial entre los ministerios, para poder llevar la fase de discusiones políticas a cargo de Cancillería, los mecanismos de manejo de mercado por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y el sustento técnico para la efectiva reducción de emisiones por parte del Ministerio del Ambiente.

2.1. Posición Perú alineada con el mundo

Al no lograr un consenso sobre la implementación del Artículo 6 durante la COP25, las negociaciones para la implementación del mecanismo deberán retomarse durante el 2021 y se espera sean adoptados en la COP 26 de Glasgow. Los tres documentos de trabajo que corresponden a los apartados 6.2, 6.4 y 6.8, nuevamente quedan abiertos para ser modificados en su totalidad, ello debido a que los documentos fueron devueltos desde la CMA a la SBSTA con tres únicos corchetes enmarcando la totalidad del texto. Sin embargo, existe un nuevo panorama que no estaba previamente contemplado entre los negociadores en los días previos a la COP25 y evitaría retomar las negociaciones desde cero, los Principios de San José. Estos principios impulsados por Costa Rica y respaldados por más de treinta países entre los que destaca el Perú, plantea una posición que marca once líneas rojas que países no están dispuestos a aceptar durante las negociaciones.

Este panorama, plantea una nueva realidad dentro de la Convención, al presentar posiciones más rígidas con las que tendrán que lidiar la presidencia actual (Chile) y la siguiente en asumir funciones (Reino Unido). Tanto Brasil como Australia, son los países

que más resistencia ejercen para mantener los beneficios que les corresponden en los mecanismos de créditos de carbono como el MDL utilizados durante el periodo de Kioto, mientras países que demandan mayor ambición se oponen contundentemente por considerar al MDL poco efectiva. Por tanto, el reto para la mayoría de países está en persuadir a Brasil y Australia para que no opongan mayor resistencia en las negociaciones. El Perú asumió los once principios pues refleja el compromiso nacional de evitar la doble contabilidad, así como una oposición a permitir la transferencia de los mecanismos de carbono del Protocolo de Kioto al Acuerdo de París entre otros.

En ese sentido, los principios generan una coalición importante de países que acompañan al Perú en sentar una posición que reúne a naciones de América Latina, Europa y Oceanía representando a Estados industrializados y en vías de desarrollo. En adición, dentro de los países que respaldan los principios resaltan: Costa Rica, como principal impulsor; Suiza, que destaca por su imparcialidad diplomática; y el Reino Unido, que será el próximo presidente de la COP26 y asumirá el reto de lograr la aprobación de los mecanismos de implementación del Artículo. Adicionalmente, también lo respaldan países como Alemania y Francia con gran influencia en la UE e Italia, miembro de la UE y socio estratégico del Reino Unido para la COP26.

Esta coalición de países tiene un atractivo interés para el Perú, sin embargo la diversidad de actores y el peso de algunos países pueden diluir un rol de mayor visibilidad del país andino. El rol peruano dentro de las negociaciones de cambio climático y como país de ingresos medios altos es de segundo nivel. El Perú no es un gran emisor a escala global y a pesar de ser un país amazónico, es Brasil quien ostenta el mayor porcentaje del mismo por lo que suele monopolizar las discusiones sobre la Amazonía. Sin embargo, a pesar de ser un país de segundo nivel dentro de las negociaciones en la Convención Marco, el Perú se destaca como un actor serio con una institucionalidad ambiental y climática importante dentro de una región especialmente vulnerable con gran biodiversidad tanto en Centroamérica como en Sudamérica. A ello, se debe incluir el rol peruano en la presidencia durante la COP20, que fue importante para trabajar con Francia y permitir una transición para asegurar el Acuerdo de París en 2015.

Durante la COP20, la institucionalidad climática en el Perú no tenía tanta visibilidad ni importancia como en la actualidad. Asimismo, el gobierno peruano logró posicionar el cambio climático en la agenda de la Alianza del Pacífico. La COP20 se utilizó como una ventana de oportunidad para posicionar el tema en la agenda pública e impulsar mayor voluntad política en el país y en la región del Pacífico latinoamericano. Actualmente, desde

el ejecutivo se respalda la institucionalidad climática ejercida tanto en las direcciones del Ministerio del Ambiente como en el Ministerio de Relaciones Exteriores, sin embargo el cierre de fronteras debido a la crisis sanitaria, como la imposibilidad del Presidente de la República para viajar al exterior en lo que quede de su mandato han limitado la capacidad de acción del gobierno peruano.

Dependerá del próximo gobierno asumir el reto para impulsar una mayor participación peruana en la región en lo que respecta al cambio climático y la negociación del Artículo 6, pero de no ser el caso, la Dirección de Medio Ambiente con apoyo de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación pueden desplegar esfuerzos aunque tendrían menor impacto. La imagen que ostenta el Perú como actor serio con institucionalidad ambiental y climática en la región latinoamericana es un poder blando importante a tomar en consideración.

Es por ello, que el rol peruano dentro de las negociaciones debe enfocarse en la influencia que puede ejercer dentro de la región para asegurar el apoyo necesario en los temas que se consideran como fundamentales por la posición peruana y que son reflejados en los Principios de San José. Entre ellos destacan (La Vanguardia, 2019):

- Asegura la integridad medioambiental y permite la mayor ambición posible en el ámbito de la mitigación.
- Prohíbe el uso de unidades anteriores a 2020, unidades y derechos de emisión de Kioto, y cualquier otra reducción subyacente, buscando el cumplimiento del Acuerdo de París y otros objetivos internacionales.
- Asegura que se evite la doble contabilidad, y que el uso de los mercados hacia objetivos climáticos internacionales esté sujeto a los correspondientes ajustes.
- Contribuye al uso de recursos financieros cuantificables y predecibles por parte de países Partes en desarrollo que sean especialmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático para cubrir los costes de adaptación
- Reconoce la importancia del fomento de capacidades para permitir la mayor participación posible de las Partes bajo el Artículo 6.

Estos principios son los de mayor interés para el Perú debido a que el Artículo 6 tiene la capacidad de ser la oportunidad para obtener certificaciones de mejor calidad a las obtenidas en Kioto. Esto significa que los mecanismos que se implementen para el artículo sean capaces no solo de incentivar reducciones de GEI, adicionalmente se espera que

estos créditos generen integridad ambiental y se proteja la diversidad biológica. Precisamente, para el Perú, la integridad ambiental se logra teniendo un claro reglamento de medición de emisiones y con igual grado de relevancia, evitando la doble contabilidad, que es fundamental para desarrollar una contabilidad real de las emisiones producidas por los créditos de carbono.

2.2. Estrategia con la AILAC en la región

La estrategia peruana necesita ser articuladora con otros actores y promover el entendimiento entre las partes dentro del espacio multilateral. La AILAC es un espacio importante para el Perú, sin embargo ha ido perdiendo relevancia con el paso del tiempo. Desde su creación en el 2012, el grupo negociador tuvo roles importantes con Partes latinoamericanas que aportan al desarrollo climático en la región como Colombia, Costa Rica y Chile. No obstante, el grupo cuenta con una presidencia pro-tempore que cambia cada 6 meses y existen años en las cuales la presidencia recae en países de menor capacidad logística movilizar recursos y equipos de negociación, con lo cual la AILAC pierde protagonismo dentro del escenario internacional.

La AILAC representa a los países en vías de desarrollo latinoamericanos con políticas más progresistas, sin embargo, ello no significa que todos están en igualdad de condiciones o comparten la misma capacidad de respuesta. Los Principios de San José son un ejemplo de ello, pues si bien Costa Rica, Colombia, Paraguay y el Perú firmaron los once principios, Guatemala, Honduras y Panamá por su parte no lo ratificaron en su totalidad pues su realidad nacional y contexto no se los permitía. A pesar que la AILAC representa a los países más progresistas de la región, aun así estos tienen una línea de desarrollo diversa que no siempre encuentra coincidencias para la toma de decisiones. Los países centroamericanos, a excepción de Costa Rica que tiene una fuerte institucionalidad de gobernanza climática, son especialmente sensibles con recursos muy limitados que no les permite asumir posiciones que para países económicamente más grandes como los sudamericanos resultan ser decisiones sencillas.

Posterior a la COP20, la AILAC fue perdiendo protagonismo. En parte por la heterogeneidad de realidades sociales que existen entre los países, la brecha en capacidades logísticas entre los países centroamericanos y los sudamericanos. Adicionalmente, los cambios de gobierno en una región muy polarizada con una, aún, débil institucionalidad democrática, hizo que varios países cambiaran sus expectativas respecto al rol que cumplían en la CMNUCC. Precisamente, entre los países que tuvieron cambios

de gobierno se encuentra el Perú, que con sus recurrentes crisis políticas se produjeron tres gobiernos entre el periodo de 2014 y 2019.

La heterogeneidad ideológica en la región puede resultar un impedimento para lograr consensos iniciales sobre la manera de proceder o llevar las negociaciones, sin embargo, el grado de vulnerabilidad ante un impacto negativo del cambio climático también afecta a la región y provoca una interdependencia entre los países, obligando a generar entendimiento entre las Partes. Por ello, los países centroamericanos que forman parte de la AILAC encuentran en los países sudamericanos con políticas de libre mercado a unos aliados estratégicos que les permiten mantener sus intereses de sostenibilidad ambiental y promoción del libre comercio. Estas coaliciones de intereses comunes que trabajan de manera pragmática pueden ser medios para que la región vuelva a asumir mayor protagonismo en la CMNUCC.

La posición de los países centroamericanos con excepción de Costa Rica para no suscribir los Principios de San José no es del todo clara, por ejemplo Guatemala señaló que el cambio climático está entre sus cinco prioridades de acción de su plan de gobierno. No obstante, la no suscripción directa bien se ha dicho que no significa una posición adversa al documento. Por ello, durante la COP 25, Costa Rica a nombre de la AILAC alentó a otros Estados Parte de la Convención a adherirse a los Principios (IISD, 2019a, p. 16). Es decir, si bien es cierto que los países centroamericanos no han puesto su firma, si respaldan los Principios bajo el paraguas de la AILAC.

Ante ello, el Perú debe asumir un rol pragmático y buscar sentar posiciones comunes que lideren el grupo. Es cierto que no todos los países están en la capacidad de respaldar los once puntos de los Principios de San José, sin embargo hay puntos en común que como bloque pueden respaldar con mayor eficiencia. Asegurar la integridad ambiental, facilitar recursos financieros a países en desarrollo y reconocer la importancia del desarrollo de capacidades para implementar el Artículo 6 son tres puntos con alto interés entre los países del centro del continente americano. La preocupación de Honduras, Guatemala y Panamá por desarrollar capacidades de adaptación ante el cambio climático representan la oportunidad para alinear al grupo parcialmente bajo los Principios de San José. Sin embargo, este respaldo en la COP26 dependerá de quien ostente la presidencia rotatoria de la AILCA tanto durante las sesiones de la SBSTA a mitad de año, como en noviembre del 2021 en Glasgow.

2.3. Horizontes de ambición y aliados estratégicos

Al igual que el Perú, varios países latinoamericanos han desarrollado cambios de gobierno y con ello, cambios en sus estrategias y ambiciones para afrontar el cambio climático. Estas estrategias también se reflejan en la CMNUCC, ya sea en un cambio de posición o en un fortalecimiento/debilitamiento de las delegaciones que acuden a las reuniones de la Convención. Sin embargo, en similar situación al Perú, existen otros países latinoamericanos con un mayor grado de institucionalidad en la gobernanza climática que les ha permitido mantener una línea constante en las posiciones país; estos países son Colombia, Chile, Costa Rica y México. Curiosamente, las relaciones del Perú con estos cuatro países son muy cercanas tanto en relaciones bilaterales como en organismos multilaterales.

Colombia y Chile comparten las mismas plataformas climáticas e iniciativas ambientales con el Perú, ya sea en la AILAC, donde también se encuentra Costa Rica o en la Alianza del Pacífico donde coinciden con México. Así mismo, México, Chile y el Perú son tres países latinoamericanos que han tenido la experiencia de ser presidencias COP dentro de la Convención, otorgándoles un entendimiento técnico especializado sobre los mecanismos y procesos que funcionan dentro de la CMNUCC (Gerendas-Kiss, 2020). En 2020, México cumple 10 años de haber hospedado la COP16 en Cancún, vital para reimpulsar las negociaciones luego del fallido intento en la COP15 de Copenhague. Por su parte, el Perú ostentó la presidencia de la COP, la cual sentó las bases del borrador del futuro Acuerdo de París. Finalmente, Chile asumió la presidencia de la COP25 y la CMA2, luego que Brasil desistiera de ser el anfitrión, su misión era entre otros regular el mercado de carbón del Artículo 6, el cual finalmente no pudo ser aprobado en 2019.

Por su parte, Costa Rica ostenta una política exterior que impulsa el multilateralismo para temas de desarrollo sostenible, medio ambiente y cambio climático. Entre sus logros estuvo la designación de Christiana Figueres como Secretaria Ejecutiva de la CMNUCC (2010-2016) y la elección de Carlos Manuel Rodríguez como nuevo CEO y presidente del GEF. Adicionalmente, Costa Rica tuvo a cargo la misión de iniciar las discusiones de alto nivel para facilitar la acción climática en la PreCOP25 celebrada en San José durante el mes de octubre de 2019. Mientras tanto, Colombia ha sido un país que viene trabajando para institucionalizar sus políticas climáticas nacionales, al mismo tiempo que se convierte en un aliado estratégico para el Perú, pues durante la COP20 asumió la presidencia pro-tempore de AILAC, siendo un aliado estratégico del Perú para facilitar procesos. Colombia al igual que el Perú, tienen interés en promover “la consolidación de mecanismos para la

definición de los mercados de carbono, la promoción de tecnologías limpias y un mejor balance entre las acciones de mitigación y de adaptación” (Pérez, 2019).

Estos cuatro países tienen una línea de acción y trabajo cercana a la posición peruana, adicionalmente, Colombia, Chile y México son miembros de la Alianza del Pacífico y Costa Rica tiene conversaciones avanzadas para una eventual suscripción como miembro pleno de la Alianza. La Alianza del Pacífico cuenta desde el 2012 con el Comité Científico de la Red de Cambio Climático, “órgano encargado de asegurar la coherencia entre las investigaciones promovidas en ese marco y la política pública en cambio climático en los países de la Alianza” (MMA, 2014). Este comité tiene la potencialidad de coordinar esfuerzos en conjunto que ayuden a repotenciar la posición de los países latinoamericanos con ingresos de renta media alta generando un mecanismo dinámico de cooperación Sur-Sur latinoamericano en la CMNUCC.

Esta articulación de cinco países vuelve más manejable los intereses subyacentes que pueden desencadenar tensiones al interior de grupos numerosos. Adicionalmente, los países mencionados, a excepción del Perú, ya cuentan con un precio al carbono nacional, lo cual suma como insumos para plantear propuestas en torno a las negociaciones del Artículo 6. El desarrollo nacional de los mercados de carbono que promueven la transición a inversiones sostenibles pueden facilitar un primer paso para lograr una integración del precio del carbono latinoamericano o en su defecto un precio integrado del carbono en la Alianza del Pacífico, con lo cual la competitividad de AP sería mayor y se podría aprovechar los mecanismos generados en el Artículo 6. Para integrar los precios, el Perú debe definir su mercado nacional y entablar discusiones que permitan concretizar dicha posibilidad que pueden ser viabilizados dentro del Grupo de Crecimiento Verde en la Alianza del Pacífico que podría ser reimpulsado en el marco de los mercados de carbono.

Es importante mencionar que el grado de institucionalización de la gobernanza climática en los países de la AP y Costa Rica debe aportar para fortalecer la posición de la región con respecto al Artículo 6. En ese sentido, estos países, en el mediano plazo, están llamados a facilitar el desarrollo de mayores capacidades a sus aliados de la AILAC y posteriormente al resto de países de la región, con la finalidad de fortalecer la región, no desentenderse de la misma.

El desarrollo de capacidades en torno a políticas climáticas y desempeños en las Conferencias que tienen lugar en la CMNUCC de los cinco países son los más desarrollados en la región junto a Brasil. No obstante, Brasil actualmente tiene una agenda en las negociaciones con objetivos distintos a los que persiguen el resto de países

latinoamericanos, como la búsqueda de implementación de los CER de Kioto en París o posibilitar la doble contabilidad en las NDC de los países primarios. Por ello, es interesante explorar con mayor profundidad la posibilidad de impulsar la conformación del grupo Alianza del Pacífico + Costa Rica dentro de las negociaciones para posicionar la postura regional latinoamericana de países de ingresos medios altos y con una institucionalidad de gobernanza climática consolidada. Este grupo ayudaría a visibilizar la necesidad de asegurar mecanismos que faciliten el acceso al financiamiento de adaptación desde la perspectiva latinoamericana.

2.4. Cooperación con la Unión Europea

La Unión Europea es uno de los regímenes internacionales que ha adoptado la diplomacia climática como uno de los pilares de su estrategia de política exterior. Para ello, la UE desarrolló una diplomacia climática con base teórica en la seguridad climática, donde el cambio climático se ha convertido en una amenaza potencial que exacerba las tensiones y potencialmente crea nuevos conflictos durante el tiempo. Las amenazas a los recursos hídricos y alimenticios, al igual que el potencial daño económico y el riesgo del aumento de los niveles de los océanos junto a los climas extremos cada vez más comunes, han sido pivotes fundamentales para que la Unión Europea relacione el cambio climático y la seguridad como un proceso de servicio externo de acción europea.

Así la Unión Europea, basándose en iniciativas de Alemania y el Reino Unido, desarrolló un plano de diplomacia climática, donde se priorizaron tres temas: la promoción de la ambición en torno al cambio climático, el apoyo a la implementación de políticas y medidas climáticas, y actividades en áreas que relacionen cambio climático y la seguridad internacional. Con ello, en 2007 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas celebró el primer debate sobre el impacto del cambio climático en la paz y seguridad global, pero no fue hasta el 2011 que el gobierno alemán a cargo de la presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas inició discusiones sobre el cambio climático y la seguridad bajo una agenda de alto nivel.

El gobierno alemán ha sido responsable de incentivar un mayor avance del continente europeo hacia la promoción de desarrollo de capacidades y construcción de redes en otras regiones. Para ello, se desarrolló un plan para transitar a una economía baja en carbono, con prioridades en la protección climática, la seguridad energética y el desarrollo socio-económico. Posteriormente, en 2020 la Unión Europea adoptó el Pacto Verde, que impulsa la convertir el tema climático en un factor de identidad de la UE, por tanto, la evolución de

una diplomacia climática como el centro de la política exterior europea, busca que la unión logre convertirse en el primer continente carbono neutral para el 2050, asimismo la UE proyecta alentar mediante negociaciones de comercio e inversión que otros países externos a la unión adopten iniciativas similares. Esta política exterior, tiene la ambición de generar mayores espacios verdes, con aire más limpio para mejorar la salud mental y el bienestar físico, el mismo que se enmarca dentro de los objetivos del Acuerdo de París.

Por ello, para la Unión Europea, el Pacto Verde es y complemento al Acuerdo de París pues ambos instrumentos se vuelven temas transversales para realizar una modernización sistémica que impulse una mejora en su economía, sociedad e industria que derive en el reflejo de un mundo más fuerte. Con este concepto, la economía circular toma un protagonismo mayor dentro de la estrategia europea para mantenerse como un actor global de relevancia en la esfera internacional. Esta estrategia europea también se refleja en las negociaciones de la Convención Marco y sobre las negociaciones del Artículo 6, al exigir mayor ambición tanto a los países en vías de desarrollo como a los países desarrollados. Precisamente la UE se encuentra articulando esfuerzos con sus socios para desarrollar mercados internacionales de carbono con incentivos económicos que permitan obtener grados de ambición relevantes para alcanzar los objetivos del Acuerdo.

Sin embargo, la Unión Europea como colectivo no ha adoptado los Principios de San José, aunque los países con mayor influencia dentro de la Unión sí lo han adoptado como Alemania y Francia, seguido por Países Bajos, España, Italia, Dinamarca, entre otros países de la unión. Incluso Noruega que no pertenece a la Unión Europea pero es un socio cercano por pertenecer al Espacio Económico Europeo, se ha adherido a los Principios, y ello da un impulso al continente, pues el país nórdico termina adoptando las políticas y posición que la Unión Europea en materia de investigación y desarrollo, política social, medioambiente y empresa debido al EEE; es por ello que Noruega también actualiza sus metas climáticas entorno al Pacto Verde europeo. A pesar que la Unión Europea no respalde explícitamente a los Principios de San José, existe un entendimiento entre las Partes para respaldar los principios punto por punto. Si bien es cierto que la Unión Europea aprobó el Pacto Verde, dentro de la unión también existen países reticentes como Polonia para asumir mayores compromisos climáticos y ello afecta las posiciones europeas.

En tanto, la Unión Europea brinde un apoyo tácito a los Principios de San José, por ser respaldado por los países más influyentes de Europa occidental, el Perú tiene un aliado estratégico en la Unión. Ya en 2014, cuando el país andino ocupó la presidencia de la COP20, Alemania brindó apoyo de cooperación para respaldar la secretaría técnica que

tuvo su término a finales de 2015 y en paralelo, durante el 2015, el Perú también trabajó con Francia que estaba por asumir la presidencia en la COP21 mediante la Agenda de Acción Lima-París. Esta relación de buenos términos que involucra a países europeos con alto grado de influencia dentro de la Unión, como Alemania y Francia, puede generar seguridad al Perú de tener aliados con comportamientos previsibles que están en el primer nivel dentro de las negociaciones con la capacidad técnica y monetaria para plantear un mejor debate con países como Brasil y Australia que se oponen a puntos en el Artículo 6 que ya fueron desarrollados en el Capítulo 2.

Para la UE, las diferencias entre países son el centro de las negociaciones para llegar a una propuesta modificada aceptable para todos. Comprendiendo así, su interés por posicionarse como líder en las discusiones en la CMNUCC que solo puede adoptar posiciones por consenso. El Pacto Verde y la elección de Ursula von der Leyen significan una consolidación del liderazgo alemán dentro de la Unión Europea. Tanto la propuesta “verde” (Pacto Verde y la Ley europea del clima) como la elección de von der Leyen son producto del respaldo decidido del gobierno alemán para fortalecer la posición europea en el mundo y como un respaldo decidido a favor del multilateralismo. Por tanto, Alemania se mantiene como actor clave dentro de la Unión y consolida su influencia durante el periodo de la nueva presidenta de la UE.

Alemania fue el pionero en la diplomacia climática y se espera que mantenga su política europeísta con el enfoque climático como una de sus herramientas principales para la seguridad. El impulsar la diplomacia climática significa que esta tiene que fortalecer los incentivos para desarrollar una economía baja en carbono (Tänzler & Carius, 2013, p. 268), lo cual tiene una conexión directa con la necesidad de lograr mecanismos de alta ambición sobre el Artículo 6 que fortalezca el mercado de carbonos tanto para el mercado internacional multilateral (Art. 6.4) como en los mercados de transacción bilateral (Art. 6.2). Además, la sede principal de la Convención Marco de las Naciones Unidas está situada en la ciudad de Bonn, antigua capital de la República Federal de Alemania, lo cual evidentemente brinda mayores facilidades logísticas para la delegación alemana.

Por tanto, en momentos en los que EEUU se mantiene indiferente al Acuerdo de París y China se envuelve en una guerra comercial con el país norteamericano, la UE se vuelve el aliado más confiable entre las grandes potencias económicas del mundo. Un Acuerdo de París sin EEUU requiere con mayor urgencia una alianza pragmática entre Europa y China para trabajar en la reducción de emisiones a entre ambos, incluso en aspectos de potenciales comercios como los mercados de carbono que se desarrollan bajo el Acuerdo

de París, por tanto una posición conciliadora de la UE con China puede ayudar a levantar objeciones sobre el proceder de los CER luego del 2020, algo que a China le interesa mantener.

2.5. Convergencia Perú – América Latina – Unión Europea

Durante la COP 25, Svenja Schulze, Ministra de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania dio el siguiente estamento:

El Artículo 6 puede ser una parte muy importante de la implementación del Acuerdo de París, pero debe diseñarse para aumentar la ambición. Los Principios de San José establecen la esencia de un mecanismo robusto que asegura la integridad ambiental (DCC, 2019).

El liderazgo alemán en la UE es una oportunidad significativa para el Perú, considerando las buenas relaciones bilaterales que existen entre ambos países y el significativo apoyo del gobierno germano, tanto financiero como técnico a los procesos previos, durante y posteriores a la celebración de la COP 20 en Lima. El apoyo de Alemania fue fundamental para desarrollar una secretaría técnica competente, generar mayores capacidades en el equipo Perú y mejorar los mecanismos de diálogo entre el Ministerio del Ambiente y el sector privado con la sociedad civil para fortalecer la gobernanza climática en el país. Mantener esas relaciones bilaterales en aspectos como cambio climático, prioritarios para el gobierno alemán, permite al Perú compartir su posición sobre el desarrollo de mercados de carbono ambiciosos para las expectativas de los países vulnerables.

Del mismo modo, el desarrollo de relaciones entre los países latinoamericanos con la cooperación alemana para mejorar la gobernanza climática en sus países ha tenido mucha presencia al igual que en el Perú. La cooperación Alemana tiene una política de cooperación y desarrollo en la región donde su objetivo principal es la lucha contra el cambio climático en la región latinoamericana, movilizando inversión para iniciar una transición energética basada en las energías renovables con transferencias de tecnología. Esta política se aplica a la mayoría de países en la región a su vez que destaca a “México, Perú, Colombia, Guatemala y Costa Rica por tener esfuerzos propios en la protección del clima y el desarrollo sostenible con aportes particularmente constructivos a las negociaciones internacionales” (BMZ, 2015, p. 4).

Fundamos nuestra alianza con América Latina en valores e intereses compartidos y conjuntamente con estos Estados, en el marco de una alianza de intereses y valores para el desarrollo sostenible, nos enfrentamos con fuerza a los retos globales. (BMZ, 2015, p. 4)

Esta preocupación alemana en la región se replica con respecto a los intereses europeos y latinoamericanos por proteger el clima pero a su vez promover la competitividad de industrias limpias. En agosto de 2020, los ministros de exteriores de la UE acordaron fortalecer la cooperación política con Latinoamérica (EFE, 2020) lo cual debería tener una tendencia prioritaria a la salud por el contexto pero a su vez con un enfoque importante hacia el clima. Del mismo modo, queda pendiente definir la hoja de ruta para ampliar la cooperación entre la UE y la Alianza del Pacífico acordado en 2018, el mismo que tiene entre sus puntos a tratar, comercio e inversiones, crecimiento verde y medio ambiente. Esta visión de cooperación tiene proyecciones a largo plazo, sin embargo, las coordinaciones para el Artículo 6 tienen efectos de menor plazo.

A pesar de la fragmentación ideológica que pasa América Latina, existe un pragmatismo y un punto en común para laborar temas de cambio climático con el gobierno de Alemania. La mayoría de países dentro de un margen razonable posiciones piden en general una mayor ambición en los mecanismos de implementación del Artículo 6, por lo que lo ideal sería esperar lograr articular una cantidad importante de países dispuestos a mantener una posición única como bloque regional. Pero esta posición latinoamericana con una clara oposición de Brasil debe ser liderada por países capaces integrar y no dividir. Por tanto, se necesita de un despliegue diplomático en el ámbito climático regional que permita posicionar a los países bajo una misma guía como podría ser los Principios de San José, los cuales ya cuentan con más de 30 países que lo respaldan.

Este liderazgo dentro de la región debería ser asumido por países con una institucionalidad de gobernanza climática consolidada, debido al grado de conocimiento técnico y político/diplomático necesario para desenvolverse dentro del Artículo 6. En ese sentido Costa Rica y el Perú se posicionan como países mayoritariamente neutrales ante la visión de sus pares en la región, al mismo tiempo que son dos naciones serías en las discusiones climáticas a pesar de sus limitaciones logísticas. Junto a ellos y en busca de sumar esfuerzos están los miembros de la Alianza del Pacífico para dar solides a la posición, así como también se esperaría ampliar la base de apoyo con la AILAC que ya tiene un apoyo implícito en los Principios de San José. Parte del reto de esta coalición dentro de las negociaciones será que Brasil no logre sumar países de la región a su posición compartida con Australia.

Los Principios de San José se plantean como un punto de partida común entre todas las Partes que plantean mayor ambición y reglas claras en el Artículo 6 como los son Perú, los miembros de la Alianza del Pacífico, Costa Rica y los principales países de la UE. El cambio

climático es un ejemplo de casos en los que tanto América Latina como Europa apuntan en una misma dirección (van Klaveren, 2004, p. 65) aunque también existen ciertos disidentes a la visión compartida como pueden ser Polonia y Brasil, siendo este último un actor clave para consensuar un acuerdo sobre los mecanismos de implementación. En materia de cambio climático, los aliados claves del Perú en la región de América Latina y Europa pueden converger para promover mecanismos de implementación fuerte del Artículo 6 y evitar que Brasil se oponga a los mecanismos sin que este país se vea amenazado en sus intereses.

No obstante, el Perú y la región latinoamericana no deben permitir que los países Europeos asuman un liderazgo en las negociaciones desde una visión eurocéntrica; es importante y necesario que la discusión también se mantenga con las perspectivas de países en vías de desarrollo, especialmente de la región de América Latina. Si las discusiones sobre los mercados de carbono se mantienen entre las grandes economías, entonces los países más vulnerables y necesitados de mecanismos de adaptación, transferencia de capacidades y financiamiento quedarán debilitadas en un marco que no facilite la implementación de los mecanismos en países latinoamericanos.

En parte, la necesidad de obtener consenso entre las Partes de la CMNUCC es una desventaja y ventaja al mismo tiempo, pues tiene el potencial de asegurar una relación más horizontal entre las Partes para evitar posiciones autoritarias de imposición por poder, con lo cual los países latinoamericanos tienen la posibilidad de plantear un diálogo constructivos con sus pares europeos para llegar a una solución. Pero nuevamente, este diálogo debería ser entre dos interlocutores y no entre más de treinta, por ello la necesidad de articular lo mejor posible la región latinoamericana.

Ante ello, el Perú debe asegurar junto a sus aliados en la región, que la perspectiva de los países en vías de desarrollo se mantenga sobre la mesa de negociaciones, especialmente ahora que la presidencia de la COP pasa de Chile al Reino Unido. Es fundamental que Europa mantenga un liderazgo en las negociaciones asumiendo opiniones compartidas con países como la AILAC y el Perú, pero este liderazgo no se debe confundirse con un retiro de las negociaciones de los países en vías de desarrollo, los países latinoamericanos deben mantenerse presentes en las negociaciones generando propuestas y opiniones que posibiliten fortalecer el nexo entre los países desarrollados y los países latinoamericanos en su conjunto.

Esta posición se refleja en los Principios de San José, que permite alinear como línea base común las posiciones de varios países para lograr implementar las negociaciones y ser las

líneas rojas en la negociación. Estos principios son una respuesta multilateral a posiciones en solitario que asumen Brasil y Australia para flexibilizar reglas que permitan la doble contabilidad en el artículo 6.4. Estos principios también generan una base de entendimiento mínima entre los países en vías de desarrollo que buscan replicar el Fondo de Financiamiento para la Adaptación del inciso 6.4 en el 6.2 y ha provocado el rechazo de los países desarrollados.

Esta posición reflejada en los Principios es una oportunidad para que el Perú articule mejor su posición dentro de la Convención y se vuelva un actor más visible en las discusiones climáticas como nexo entre el hemisferio norte y el hemisferio sur, que ya lo logró en 2014. Para ello, se perfilan países afines al Perú con los cuales se deberá fortalecer las relaciones y aprovechar espacios existentes como la AP para desarrollar una estructura que permita una performance más eficiente. Entre los socios estratégicos están los países latinoamericanos que han logrado institucionalizar políticas climáticas en los últimos años, aunque también destaca la Unión Europea que con su reciente aprobación del Pacto Verde, la diplomacia climática asume un nuevo enfoque y se convierte en el eje central de la política exterior de los países europeos occidentales.

CONCLUSIONES

El cambio climático como problema global demanda de soluciones colectivas tanto a nivel bilateral como multilateral, con soluciones transdisciplinarias en la gobernanza climática con la capacidad de articular a todos los actores posibles para brindar soluciones holísticas al problema dentro del sistema internacional. No obstante, en la CMNUCC son las Partes quienes tienen la exclusividad del voto y por tanto quienes tienen la última palabra en las discusiones para adoptar los mecanismos de implementación del Artículo 6.

El rol que juega el Perú dentro de la CMNUCC es de principios climáticos, debido a que la vulnerabilidad en su biodiversidad es un alto riesgo que afectará al desarrollo. En el Perú la discusión del cambio climático no puede desprenderse de la protección de su biodiversidad, del desarrollo sostenible y de la competitividad económica. Es así que la Dirección de Medio Ambiente tiene la capacidad de asumir en la CMNUCC una posición nacional desarrollada por la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación que articula esfuerzos multisectoriales en sector público y con la SCO. Esta posición peruana se mueve por intereses relacionados con el desarrollo sostenible en las negociaciones climáticas optando posiciones de mayor ambición en los CER, evitar la doble contabilidad, facilitar la transferencia de capacidades y mejorar los fondos de financiamiento.

Para el éxito de la posición peruana es necesario articular con países que tengan similares intereses con una institucionalidad de gobernanza climática y permitan aportar a las discusiones sobre el Artículo 6. En el escenario ideal, el rol articulador del Perú puede ser ejercido desde la esfera política más alta del país representada por la Presidencia de la República a partir de julio de 2021, aunque las direcciones a cargo de la posición peruana están en la capacidad institucional para articular posiciones internacionales aunque desde una visión más técnica y no política de alto nivel.

En una región latinoamericana fragmentada, el Perú debe acercarse a sus aliados estratégicos más cercanos, adicional a la AILAC, se pueden identificar a los países miembros de la Alianza del Pacífico y Costa Rica para consolidar una posición fuerte y dinámica. Precisamente, la mayoría de estos países han sido presidencias de COP anteriores, por tanto son los llamados a generar una posición más visible en las

negociaciones para liderar a la región que ha fallado en mantener un protagonismo sostenido a lo largo del tiempo.

Entre los principales actores globales con gran influencia en las negociaciones se encuentran China y EEUU enmarcados en una guerra comercial que puede afectar el balance de poder en las relaciones internacionales, incluyendo a la región latinoamericana. Por ello, si la región procura mantener un no alineamiento entre ambos países debido a su grado de integración comercial con ambos países, la UE surge como un aliado de la región latinoamericana capaz fortalecer un rol más activo en las negociaciones del Artículo 6.

Países de la UE como Francia, Alemania, Italia, España son aliados estratégicos capaces de liderar las negociaciones durante la COP26 y cuentan con estándares de discusión compartidas con el Perú que se evidencian en su apoyo explícito a los Principios de San José. El Perú tiene el reto de posicionarse como interlocutor entre los países latinoamericanos y los países europeos para fortalecer el trabajo en torno a los Principios de San José que permita impulsar unos mecanismos del Artículo 6 con la suficiente capacidad para generar impactos efectivos en la atmósfera y a su vez sean mecanismos fáciles de implementar tanto en los países en desarrollo como para los países desarrollados y el sector privado que ejercerá un rol de ejecución según lo establece el Acuerdo de París.

BIBLIOGRAFÍA

- AAP. (2019). *GOING ALL-IN TO BUILD A PROSPEROUS, LOW-CARBON ECONOMY FOR THE UNITED STATES - Executive Summary*. www.americaspledge.com
- AILAC. (n.d.). *Sobre AILAC*. Retrieved August 2, 2020, from <http://ailac.org/sobre/>
- Andina. (2020, September 23). *Instalación de Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático*. Agencia Peruana de Noticias. <https://andina.pe/agencia/noticia-presidente-participa-instalacion-comision-alto-nivel-cambio-climatico-814936.aspx>
- Araya, M. (1990). *Las Bases Históricas de la Política Exterior Constarricense: Algunas Consideraciones* (FLACSO). Universidad Nacional de Costa Rica.
- Ávila, A. (2020, March 18). Una política exterior de adolescente. *El País*. https://elpais.com/elpais/2020/03/18/opinion/1584555566_333397.html
- Bárcena, A., Samaniego, J., Peres, W., & Alatorre, J. E. (2020). Efectos del cambio climático en la costa de América Latina y el Caribe Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL. In CEPAL (Ed.), *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19): estudio elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*.
- Barnett, M., & Duvall, R. (2004). *Power in Global Governance* (M. Barnett & R. Duvall (eds.)). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491207>
- Barnett, M., & Sikkink, K. (2008). From International Relations to Global Society. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook Of International Relations* (pp. 62–83). Oxford University Press.
- BBC. (2019). *COP25: 3 claves del polémico nuevo acuerdo por el clima (y por qué dicen que fracasó)*. BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50800493>
- Beck, H., Bravo, C., & Patrick Iber, R. (2020). El primer año del México de AMLO. *Nueva Sociedad*, 80–97. <https://oraculus.mx/aprobacion->
- Biden for President. (2020). *The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice*. Climate Plan. <https://joebiden.com/climate-plan/>
- BMZ. (2015). *Diseñando el futuro con valores e intereses compartidos : la nueva política del Ministerio Federal alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) para América Latina*.
- Borrero, N., & Rojas, M. (2019). *La acción climática de actores no estatales*. 1.5 Grados En 1.5 Minutos. <https://sostenibilidad.semana.com/actualidad/multimedia/que-son-los-actores-no-estatales/47980>
- Bosello, F., Carraro, C., De Cian, E., Fankhauser, S., & Jotzo, F. (2010). Market- and Policy-Driven Adaptation. In B. Lomborg (Ed.), *Smart Solutions to Climate Change*

- (1st ed., pp. 222–291). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511779015.007>
- CEPAL. (2020). *Presentación de nuevo libro de la CEPAL sobre Cambio Climático*. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe - CEPAL.
<https://www.youtube.com/watch?v=n2OgZzSRtHM>
- CEPAL, & OCDE. (2017). *Evaluaciones del desempeño ambiental PERÚ Aspectos destacados y recomendaciones*.
- Chávez, A. (2019). *La actual política exterior de México*. Foreign Affairs Latinoamérica.
<http://revistafal.com/la-actual-politica-exterior-de-mexico/>
- Chhabra, T., & Hass, R. (2019). *Global China: Domestic politics and foreign policy*. Brookings. <https://www.brookings.edu/research/global-china-domestic-politics-and-foreign-policy/>
- Christensen, T. (2001). Posing Problems without Catching Up: China's Rise and Challenges for U.S. Security Policy. *International Security*, 25, 5–40.
<https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/christensenvol25no4.pdf>
- Climate Action Tracker. (2020). *Countries*. Climate Action Tracker.
<https://climateactiontracker.org/countries/>
- Protocolo de Kyoto, Naciones Unidas (1997).
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- CMNUCC. (2006). *Manual: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (D. Blobel, N. Meyer-Ohlendorf, C. Schlosser-Allera, & P. Steel (eds.)). Halesworth. https://unfccc.int/resource/docs/publications/handbook_esp.pdf
- CMNUCC. (2016). *¿Qué es el Acuerdo de París?* CMNUCC. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris>
- CMNUCC. (2019). *Lista de Participantes COP25*.
https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp_inf4.pdf
- CMNUCC. (2020a). *Agrupaciones de Organizaciones no-gubernamentales*.
https://unfccc.int/files/parties_and_observers/ngo/application/pdf/constituencias_and_you_spanish.pdf
- CMNUCC. (2020b). *Partes Adheridas a la Extensión del Protocolo de Kyoto. December 2012*, 1–6.
- CMNUCC. (1996). Reglamento de la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios. In Naciones Unidas (Ed.), *FCCC/CP/1996/2* (p. 16). CMNUCC.
- Collective, B. B. (2010). *Space for Movement. Reflections from Bolivia on climate justice, social movements and the state* (Building Bridges Collective (ed.)). Leeds University Press. <http://spaceformovement.wordpress.com>
- Comte, E. (2020). ¿ESTÁ LA UNIÓN EUROPEA EN UNA CRISIS EXISTENCIAL? *Barcelona Center for International Affairs - CIDOB*, 1–3.
https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/ciudades_globales/el_reverso_de_la_proyeccion_internacional_de_las_metropolis
- Cortorreal, F. (2019). *Nota conceptual para el debate abierto del Consejo de Seguridad*

- sobre el tema “Hacer frente a los efectos de los desastres relacionados con el clima en la paz y la seguridad internacionales.” <https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/2019/1>
- DCC. (2019). *Press release: 32 leading countries set benchmark for carbon markets with San Jose Principles*. Dirección de Cambio Climático. <https://cambioclimatico.go.cr/press-release-leading-countries-set-benchmark-for-carbon-markets-with-san-jose-principles/>
- Deborah, L. (2019, October 21). Is China Still the Global Leader on Climate Change? *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/10/is-china-still-the-global-leader-on-climate-change/>
- Edwards, G., & Roberts, J. T. (2015). *A fragmented continent: Latin America and the global politics of climate change* (1st ed.). Massachusetts Institute of Technology Press.
- EFE. (2020). *Los ministros de la UE tratarán la relación con Latinoamérica y la tensión con Turquía*. EFE. <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/los-ministros-de-la-ue-trataran-relacion-con-latinoamerica-y-tension-turquia/10001-4294962>
- Eilperin, J., & Cameron, D. (2018). *How Trump is rolling back Obama’s legacy*. Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-rolling-back-obama-rules/>
- European Commission. (2019, September 24). *EU and Africa to step up cooperation on climate change adaptation*. https://ec.europa.eu/clima/news/eu-and-africa-step-cooperation-climate-change-adaptation_en
- Evans, S., & Gabbatiss, J. (2019a). *COP25: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Madrid*.
- Evans, S., & Gabbatiss, J. (2019b). *In-depth Q&A: How ‘Article 6’ carbon markets could ‘make or break’ the Paris Agreement*. Carbon Brief. <https://www.carbonbrief.org/in-depth-q-and-a-how-article-6-carbon-markets-could-make-or-break-the-paris-agreement>
- Feinberg, R. (2016). Western Hemisphere: Books Review. *Foreign Affairs*, 177–178. https://www-jstor-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/stable/pdf/43946891.pdf?ab_segments=0%2Fbasic_SYC-5187%2Fcontrol&refreqid=search-gateway%3A11ecc6aba58d018476e93b20620fc9ad
- Ferreras, N. (2017). *Análisis comparativo de modelos de cambio climático desarrollados en Dinámica de Sistemas*. Universidad de Valladolid.
- Flores, T. (2020). Chile en crisis. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), 40–46.
- Frenkel, A. (2018, November). El mundo según Bolsonaro La nueva política exterior de Brasil. *Nueva Sociedad*. <https://www.nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>
- Frenkel, A. (2019, February). Un «cruzado» en la Cancillería brasileña Ernesto Araújo y la política exterior bolsonarista. *Nueva Sociedad*. <https://www.nuso.org/articulo/araujo-brasil-derecha-cancilleria-bolsonaro/>
- Friedman, T. L. (2019). Trump’s Only Consistent Foreign Policy Goal Is to One-Up Obama. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/06/18/opinion/trump-iran-north-korea.html>

- Galeano, H., Badillo, R., & Rodríguez, M. (2019, February 28). Evolución de la política exterior de Colombia en el período 2002-2018. *OASIS*, 29, 57–79. <https://doi.org/10.18601/16577558.n29.04>
- García-Bedoya, C. (1981). *Política Exterior Peruana. Teoría y Práctica* (Primera). Mosca Azul.
- Gerendas-Kiss, S. (2020). *Breve historia de las COP. Conferencias sobre el Cambio Climático*. SGK-Planet. <https://sgerendask.com/breve-historia-de-las-cop-conferencias-sobre-el-cambio-climatico/>
- Glasser, S. (2018). *How does Obama's foreign policy look a year into Trump?* The Global Politico. <https://www.politico.eu/article/how-does-barack-obama-foreign-policy-look-a-year-into-donald-trump-presidency/>
- González, G., & Morales, R. (2019). La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición: una trama en tres actos. *Foro Internacional*, 59(3–4), 763–808. <https://doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2640>
- González, S. (2019). La política exterior de Chile y su ideología desde 1990. *Papel Político*, 24(1), 1–35. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-1.peci>
- Graham, S. (2019). *Land Degradation Neutrality for Biodiversity Conservation: How healthy land safeguards nature*. <https://www.unccd.int/publications>
- Gupta, J. (2001). En Nombre de mi Delegacion: Un manual para los negociadores de cambio climático de los países en desarrollo. In *Institute for Environmental Studies* (1st ed.). Center for sustainable development of the Americas. https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/my_delegation_es.pdf
- Haas, P. M., & Haas, E. B. (2002). Pragmatic Constructivism and the Study of International Institutions. *Millennium: Journal of International Studies*, 31(3), 573–601. <https://doi.org/10.1177/03058298020310031001>
- Haslam, J. (2002). *No Virtue Like Necessity: Realist Thought in International Relations Since Machiavelli* (J. Haslam (ed.)). Yale University Press.
- Hurd, I. (2008). Constructivism. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook Of International Relations* (1st ed., pp. 297–316). Oxford University Press.
- ICC. (2019). *Article 6: What is it and why is it important?* International Chamber of Commerce. <https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/article-6-important/>
- iDMC. (2020). Internal Displacement. In *Global Internal Displacement Report*. <https://doi.org/10.4324/9780203965436>
- IISD. (2019a). *Boletín de Negociaciones de la Tierra - COP25 final* (Vol. 12, Issue 775, pp. 1–30). Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible. <https://enb.iisd.org/climate/cop25/>
- IISD. (2019b). *Chile/Madrid Climate Change Conference Closes with Limited Ambition*. <https://sdg.iisd.org/news/chilemadrid-climate-change-conference-closes-with-limited-ambition/>
- INEI. (2019). *Perfil Sociodemográfico del Perú*.
- IPCC. (2014). Climate Change 2014 Mitigation of Climate Change. In *Climate Change 2014 Mitigation of Climate Change*. <https://doi.org/10.1017/cbo9781107415416>

- IPCC. (2018). Summary for Policymakers. In: Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to. In *Intergovernmental Panel on Climate Change*.
https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf
- Irfan, U. (2019). *COP25: The US, Brazil, and Australia let the whole world down at climate talks*. Vox. <https://www.vox.com/energy-and-environment/2019/12/18/21024283/climate-change-cop25-us-brazil-australia-japan>
- Iriarte, J. (2019). *COP25: quedamos igual*. Centro de Investigación Periodística Chile. <https://ciperchile.cl/2019/12/16/cop25-quedamos-igual/>
- Jänicke, M. (2017). The Multi-level System of Global Climate Governance – the Model and its Current State. *Environmental Policy and Governance*, 27(2), 108–121. <https://doi.org/10.1002/eet.1747>
- Jordan, A., van Asselt, H., Berkhout, F., Huitema, D., & Rayner, T. (2012). Understanding the Paradoxes of Multilevel Governing: Climate Change Policy in the European Union. *Global Environmental Politics*, 12(2), 43–66. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00108
- Katzenstein, P., & Sil, R. (2008). Eclectic Theorizing in the Study and Practice of International Relations. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook Of International Relations* (pp. 108–130). Oxford University Press.
- Keck, M. E., & Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Cornell University Press.
- Keohane, R., & Nye, J. S. (1973). *Transnational Relations and World Politics* (Harvard Un).
- Klein, N. (2014). *This Changes Everything: Capitalism vs The Climate* (1st ed.). Simon & Schuster Paperbacks.
- Krasner, S. D. (1995). Power politics, institutions, and transnational relations. In T. Risse-Kappen (Ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (pp. 257–279). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598760.009>
- Kratochwil, F. (1989). *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge University Press.
- La Vanguardia. (2019). *COP25.- Costa Rica y nueve países piden que los mercados de carbono recojan principios de justicia y solidez*. <https://www.lavanguardia.com/vida/20191214/472209102203/cop25--costa-rica-y-nueve-paises-piden-que-los-mercados-de-carbono-recojan-principios-de-justicia-y-solidez.html>
- Lake, D. (2008). The State and International Relations. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook Of International Relations* (pp. 41–61). Oxford University Press.
- Lanegra, I. (2017). *¿Qué es el cambio climático? Calentamiento global y sociedad* (Primera). Planeta.

- Lázaro, L. (2017). La COP21 y el Acuerdo de París: una clase magistral en diplomacia en busca de mayor ambición. *Papeles de Europa*, 29(2), 54–68.
<https://doi.org/10.5209/PADE.55798>
- Libélula. (2019). *Guía de apoyo para Negociadores Iberoamericanos. Hacia la implementación del Acuerdo de París*.
- Lobo, A. (2020). *Vulnerabilidad del Caribe por el cambio climático*. CEPAL.
<https://www.youtube.com/watch?v=n2OgZzSRtHM>
- Ma, J. (2019). How Is China Doing on Climate Change? *Time*.
<https://time.com/5669061/china-climate-change/>
- Marks, G., & McAdam, D. (1996). Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union. In W. Scharpf, P. Schmitter, & W. Streeck (Eds.), *Governance in the European Union* (pp. 95–120). Sage.
- McCormick, J. (1999). The Role of Environmental NGOs in International Regimes. In N. Vig & R. Axelrod (Eds.), *The Global Environment: Institutions, Law and Policy* (First, p. 334). Earthscan Publications Limited.
- Meza-Cuadra, G. (2020). *Charla Magistral a cargo del Embajador Gustavo Meza Cuadra. Inauguración Del Año Académico En La Academia Diplomática Del Perú*.
- Meza, A. (2020). *El cambio climático y el desarrollo de las poblaciones en América Latina*. CEPAL. <https://www.youtube.com/watch?v=n2OgZzSRtHM>
- MINAM. (2020a). *Logros y Resultados del Perú obtenidos en la Vigésimo Quinta Conferencia de las Partes - COP25*.
- MINAM. (2020b). *Viceministro Quijandria: “El precio al carbono es un mecanismo que cobra mayor relevancia si buscamos alcanzar la ambición climática del Perú.”* Gobierno Del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/81533-viceministro-quijandria-el-precio-al-carbono-es-un-mecanismo-que-cobra-mayor-relevancia-si-buscamos-alcanzar-la-ambicion-climatica-del-peru>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. (2019). *Países Líderes establecen puntos de referencia para los mercados de carbono con los Principios de San José*. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/4584-colombia-pais-lider-referencia-carbono>
- Ministerio del Ambiente. (2017). *Plan Estratégico Sectorial Multianual 2017-2021 del Sector Ambiente*. <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/PESEM-MINAM.pdf>
- MMA. (2014). *Actividades realizadas en relación al Cambio climático en el marco de la Alianza del Pacífico*. Ministerio Del Medio Ambiente de Chile.
<https://mma.gob.cl/cambio-climatico/actividades-realizadas-en-relacion-al-cambio-climatico-en-el-marco-de-la-alianza-del-pacifico/>
- Moravcsik, A. (2008). The New Liberalism. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook Of International Relations* (pp. 234–254). Oxford University Press.
- Murillo Zamora, C. (2019). *Investigación de base Relaciones exteriores de Costa Rica , 2017-2019 : un periodo de incertidumbres y vaivenes San José*.
<http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7829?show=full>
- Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, 50 (1992).

<https://doi.org/10.3917/ridp.723.0975>

Naciones Unidas. (1992). *United Nations Conference on Environment & Development*. <http://www.un.org/esa/sustdev/agenda21.htm>.

Naciones Unidas. (2018). *List of Least Developed Countries (as of December 2018)*.

Nyabiage, J. (2020). China's role 'critical' if world is to meet climate change targets. *South China Morning Post*.

<https://www.scmp.com/news/china/society/article/3047916/chinas-role-critical-if-world-meet-climate-change-targets>

Nye, J. S. (2008). International Relations: The Relevance of Theory to Practice. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook Of International Relations* (pp. 648–660). Oxford University Press.

OMM. (2020). *Declaración de la OMM sobre el estado del clima mundial en 2014*. No 1152. Organización Meteorológica Mundial.

Parry, E. J. (2007). *La mayor amenaza para la seguridad global: El cambio climático no es tan sólo un problema medioambiental*. <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-mayor-amenaza-para-la-seguridad-global-el-cambio-climatico-no-es-tan-solo-un-problema>

Peres, W. (2020). *Urgencia de decisión climática*. CEPAL. <https://www.youtube.com/watch?v=n2OgZzSRtHM>

Pérez, V. (2019, December 3). En cumbre climática COP25 se instaló por primera vez un pabellón Colombia. *La República*. <https://www.larepublica.co/globoeconomia/en-cumbre-climatica-cop25-se-instalo-por-primera-vez-un-pabellon-colombia-2939862>

Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223–243. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024379>

Piattoni, S. (2010). The Theory of Multi-level Governance. In *Psychology Applied to Work: An Introduction to Industrial and Organizational Psychology, Tenth Edition Paul* (Vol. 53, Issue 9). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199562923.001.0001>

Pieke, F. N. (2019). How Misconceptions Brought China-West Relations to the Breaking Point – The Diplomat. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2019/08/how-misconceptions-brought-china-west-relations-to-the-breaking-point/>

Podesta, J., & Stern, T. (2020). A Foreign Policy for the Climate How American Leadership Can Avert Catastrophe. *Foreign Affairs*, 93, 38–46.

Ponce, J. P. (2016). *Cambios en el régimen internacional de cambio climático: Los aportes del nuevo Acuerdo de París frente a la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático de 1992 y sus implicancias para el Perú* (Vol. 3). Academia Diplomática del Perú.

Popolizio, N. (2019). Inauguración del año lectivo en la Academia Diplomática del Perú 2019. *Discurso Inauguración 2019*, 1–18.

Raez, E. (2019). *Cambio climático en el Perú: contribuciones nacionales, su definición y estado de avance* (Misereor, 11.be, & Rainforest Noruega (eds.)). <https://www.mocicc.org/wp-content/uploads/2019/05/1-MOCCIC-INFORME-RAEZ->

V1-ARTE.pdf

- Ramírez, S. (2011). El giro de la política exterior colombiana. *Nueva Sociedad*, 79–95. https://nuso.org/media/articles/downloads/3754_1.pdf
- Reus-Smit, C. (2008). Constructivism and the structure of ethical reasoning. In R. M. Price (Ed.), *at Limit and Possibility in World Politics* (pp. 53–82). Cambridge University Press.
- RINGO. (2019). *About | Research and Independent Non-Governmental Organizations*. <https://ringosnet.wordpress.com/about/>
- Rodríguez, M. (2020, June 25). *La política exterior del Perú en la pospandemia*. RPP Noticias. <https://rpp.pe/columnistas/manuelrodriguezcuadros/la-politica-exterior-del-peru-en-la-pospandemia-noticia-1275655?fbclid=IwAR2wkmFhTIqSuXA60Zw2CeANIYzwlG4OuUYpmAqQPz7S58x2kWwTOa65kOw>
- Rojas, T. (2019). *El papel de Colombia en la COP25 en madrid sobre crisis climática*. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/el-papel-de-colombia-en-la-cop25-en-madrid-sobre-crisis-climatica-439748>
- Rosamond, B. (2000). *Theories of European Integration* (N. Neill, W. E. Paterson, & V. Wright (eds.); First). Red Globe Press; 2000 edition.
- Rosecrance, R., & Stein, A. (2001). The theory of overlapping clubs. In R. Rosecrance (Ed.), *The New Great Power Coalition: Toward a World Concert of Nations* (pp. 221–234). Rowman & Littlefield Publishers.
- Rosenau, J. (1980). *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs*. Frances Pinter.
- Rosenau, J. (1989). Global Changes and Theoretical Challenges: Toward a Postinternational Politics for the 1990s. In E.-O. Czempiel & J. Rosenau (Eds.), *Global Changes and Theoretical Challenges: toward Challenges* (pp. 135–159). Heath.
- Rosenau, J. (2000). Change, Complexity, and Governance in a Globalizing Space. In J. Pierre (Ed.), *Theories of governance; Debating governance, authority, steering, and democracy* (pp. 167–200). Oxford University Press.
- Ruggie, J. G. (2004). Reconstituting the Global Public Domain — Issues, Actors, and Practices. *European Journal of International Relations*, 10(4), 499–531. <https://doi.org/10.1177/1354066104047847>
- Russett, B. (1993). *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton University Press.
- Santos, L., & Sabbá, A. C. (2019). The UN Framework Convention on Climate Change and the Paris Agreement: Challenges of the Conference of the Parties. *Prolegómenos*, 22(43), 125–136. <https://doi.org/10.18359/prole.3449>
- Schneider, L., Warnecke, C., Day, T., & Kachi, A. (2018). *Operationalising an “overall mitigation in global emissions” under Article 6 of the Paris Agreement* (Issue November). <https://newclimate.org/2018/11/21/operationalising-an-overall-mitigation-in-global-emissions-under-article-6-of-the-paris-agreement/>
- Scholz, R. W. (2013). *Transdisciplinarity : Theory and Visions on Global Transdisciplinary*

- Processes for Adapting to Climate Change. In O. Ruppel, R. Christian, & K. Ruppel-Schlichting (Eds.), *Climate Change: International Law and Global Governance: Vol. II* (First, pp. 329–356). Nomos Verlagsgesellschaft mbH.
<https://www.jstor.org/stable/j.ctv941vsk.17>
- Segura, L., & Porras, N. (2010). *La Conservación Ambiental en la Agenda de Política Exterior Costarricense*.
https://www.researchgate.net/publication/333172635_La_conservacion_ambiental_en_la_agenda_de_politica_exterior_costarricense
- Sengupta, S. (2018, December 7). U.S.-China Friction Threatens to Undercut the Fight Against Climate Change - The New York Times. *The New York Times*.
<https://www.nytimes.com/2018/12/07/climate/us-china-climate-change.html>
- Smith, J., & Taussig, T. (2019). The Old World and the Middle Kingdom Europe Wakes Up to China's Rise. *Foreign Affairs*, 98(5), 112–124.
- Soler, E. (2019). El mundo en 2020: diez temas que marcarán la agenda global. *Barcelona Center for International Affairs - CIDOB*, 220.
- Stein, A. (2008). Neoliberal Institutionalism. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook Of International Relations* (pp. 201–230). Oxford University Press.
- Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511817434>
- Stone, D. (2008). Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, 36(1), 19–38. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2007.00251.x>
- Streck, C., Howard, A., Rajão, R., Dahl-Jørgensen, A., Bodnar, P., Antonioli, D., Baroudy, E., Braña, J., Tim, V., Iván, C., Valencia, D., Duval-Mace, N., Goehler, D., Graham, P., Guigon, P., Janson, T., María, S., Sanz, J., Masardule, O., ... Torii, N. (2017). *Options for Enhancing REDD+ Collaboration in the Context of Article 6 of the Paris Agreement*. <https://climatefocus.com/sites/default/files/REDDOptionsfinalreport.pdf>
- Stuenkel, O. (2019). In Spite of Bolsonaro, China Quietly Deepens its Influence in Brazil. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/in-spite-of-bolsonaro-china-quietly-deepens-its-influence-in-brazil/>
- Tänzler, D., & Carius, A. (2013). Beyond International Climate Negotiations: Climate Diplomacy from a Foreign Policy Perspective. In O. C. Ruppel, C. Roschmann, & K. Ruppel-Schlichting (Eds.), *Climate Change: International Law and Global Governance: Vol. II* (1st ed., pp. 259–274). Nomos Verlagsgesellschaft mbH.
- Tickner, A. B. (2019, August 3). Duque, sin norte en política exterior. *El Espectador*.
<https://www.elespectador.com/noticias/politica/duque-sin-norte-en-politica-exterior/>
- Tierney, D. (2019). Obama and Trump: Foreign Policy Opposites or Twins? *Foreign Policy Research Institute*. <https://www.fpri.org/article/2019/12/obama-and-trump-foreign-policy-opposites-or-twins/>
- Tokatlian, J. G. (2020). *El descalabro del sistema interamericano*. Nueva Sociedad.
<https://nuso.org/articulo/bid-sistema-interamericano-trump/>
- Tseng, C., & Liu, M. (2009). Joint Modeling of Survival Data and Longitudinal Measurements Under Nested Case-Control Sampling. *Statistics in Biopharmaceutical Research*, 1(4), 415–423. <https://doi.org/10.1198/sbr.2009.0048>

- UCSUR. (2019). *COP25: Qué representa la 25° Conferencia de las Partes para el Perú* | Universidad Científica del Sur. Universidad Científica Del Sur.
<https://www.cientifica.edu.pe/noticias/cop25-que-representa-la-25deg-conferencia-las-partes-para-el-peru>
- UNEP. (2019). Emissions Gap Report 2019. In *Emissions Gap Report 2019*.
<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- The Marrakesh Accords & the Marrakesh Declaration, 3 Refocus 20 (2001).
[https://doi.org/10.1016/S1471-0846\(02\)80006-3](https://doi.org/10.1016/S1471-0846(02)80006-3)
- UNFCCC. (2015). Paris Agreement. *International Legal Materials*, 8–17.
- UNFCCC. (2020). *United Nations Framework Convention on Climate Change*.
<https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>
- van Klaveren, A. (2004). Las relaciones políticas europeolatinoamericanas. *Nueva Sociedad*, 189, 54–68.
- Vengochea, A. de. (2012). *Las Cumbres de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-energiayclima/09155.pdf>
- Wagner, A., Ferrero, E., García-Sayán, D., Rodríguez, M., & Maúrtua, O. (2020). *La política exterior en la post pandemia*. Foro Peruano de Relaciones Internacionales.
<https://www.facebook.com/fopri.fopri.1/videos/145119830546406/>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Random House.
- Weber, E. (1976). *Peasants into Frenchmen The Modernization of Rural France, 1870-1914*. Stanford University Press. <http://www.sup.org/books/title/?id=3200%0A>
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391–425.
- Wendt, A. (1995). Constructing International Politics. *International Security*, 20(1), 71.
<https://doi.org/10.2307/2539217>
- Wintour, P. (2020). US v China: is this the start of a new cold war? *The Guardian*.
<https://www.theguardian.com/world/2020/jun/22/us-v-china-is-this-the-start-of-a-new-cold-war>
- Wohlforth, W. C. (2008). Realism. In C. Reus-Smit & D. Snidal (Eds.), *The Oxford Handbook Of International Relations* (pp. 130–150). Oxford University Press.