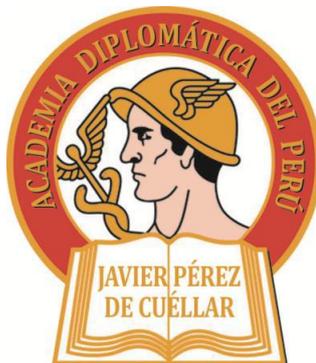


ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ “JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR”



PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

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

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

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.

PRESENTADO POR:
Jesús Philip Ponce Light

Metodológico: Profesora Catalina Salazar Herrera

Tema de Fondo: Embajadora Liliam Ballón.

Lima, 8 de noviembre de 2016

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quisiera agradecer el apoyo constante e incondicional de mi familia durante estos largos meses requeridos para la elaboración de esta investigación.

Asimismo quisiera agradecerle el apoyo de todos los funcionarios de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores por sus valiosos aportes que enriquecieron este trabajo.

En último lugar quisiera también agradecer a todos los amigos y colegas con los que tuve la oportunidad de conversar e intercambiar ideas que contribuyeron para el resultado de este trabajo.

RESUMEN

El cambio climático es un reto crucial para el planeta y para la agenda global que demanda de una concertada actuación de la comunidad internacional si se van a mantener las esperanzas de tener una efectiva respuesta a esta problemática. El Acuerdo de París marca un hito importante en el desarrollo de esa respuesta global. A través de un análisis comparativo entre la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París se desprenden los aportes que este último aporta a la estructura establecida por la Convención en 1992. El Acuerdo incorpora cambios sustanciales a la estructura fundamental del régimen y además introduce una serie de innovaciones sobre cómo generar una mejor respuesta internacional consensuada al cambio climático. Las implicancias del Acuerdo para el futuro desempeño del régimen son analizadas en detalle. Asimismo, se presenta una visión sobre las implicancias del Acuerdo para el Perú, a la luz de su alta vulnerabilidad al cambio climático y de su participación misma en el régimen.

ABSTRACT

Climate change is a new challenge on the global agenda which requires a concerted effort from the international community if we are to maintain any hope of an effective response to it. The Paris Agreement marks an important milestone in the development of this global response. By means of a comparative analysis of the United Nations Framework Convention and the Paris Agreement, this study identifies the ways in which the Agreement contributes to the development of the international climate change regime established in 1992. The Agreement instigates a series of important changes that impact on the fundamental structure of the regime, and provides a series of innovative mechanisms to generate increasing ambition from the international community to combat climate change. The implications of the Agreement for the future performance of the regime are also analysed. Lastly, this study considers the implications for Peru of these recent changes, in light of the country's vulnerability in the face of climate change, and its active participation in the regime.

INDICE GENERAL

Contenido

INDICE GENERAL	5
ACRÓNIMOS	8
INTRODUCCIÓN	11
CAPITULO I - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGIA.....	14
1. Planteamiento del Problema	14
1.2 Formulación del problema	15
1.3 Objetivos.....	15
2. Metodología	16
2.1. Método y tipo de Investigación.....	16
CAPITULO II - LOS REGÍMENES INTERNACIONALES, EL MEDIO AMBIENTE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO ASUNTO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES.	18
2.1. Relaciones Internacionales y los regímenes internacionales.....	18
2.1.1. Regímenes internacionales en la disciplina de las relaciones internacionales	18
2.1.2. 'Definición consenso' y otras aproximaciones a la definición de régimen internacional.	21
2.1.3. Cambios de Régimen	24
2.1.4. Dimensiones de cambio de regímenes.	29
2.2 El Cambio climático en la agenda internacional y el establecimiento del régimen internacional para el cambio climático	34
2.2.1 La temática ambiental en la agenda internacional y los regímenes internacionales	34
2.2.2 El Cambio Climático y el Establecimiento del Régimen internacional de Cambio Climático.....	41
CAPITULO III - LA CONVENCION MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO	48
3.1 La Convención Marco de las Naciones Unidas: objetivo, principios, obligaciones y mecanismos de desarrollo	48
3.1.1 Objetivo último	49
3.1.2. Principios	51

3.1.3. Obligaciones sustanciales.....	55
3.1.4. Instituciones y Mecanismos de Desarrollo de la Convención	58
3.2 Etapas en la evolución del régimen internacional de cambio climático en el camino hacia el Acuerdo de París:	61
CAPÍTULO IV - EL ACUERDO DE PARÍS: ANÁLISIS DEL NUEVO ACUERDO VINCULANTE DE ALCANCE GLOBAL DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.....	67
4.1. Forma legal, objetivo y evolución de los principios en el Acuerdo de París.	67
4.1.1 Forma legal.....	67
4.1.2 Objetivo	69
4.1.3 Principios	70
4.2 Tres áreas de acción: Mitigación, adaptación y pérdidas y daños	71
4.2.1 Mitigación	72
4.2.2 Adaptación.....	75
4.2.3 Pérdidas y Daños.	77
4.3 Medios de implementación.....	78
4.3.1 Marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo ..	79
4.3.2 Balance Mundial	81
4.3.3 Financiación y otros medios de implementación	82
4.3.4. Mecanismos cooperativos, de mercado y de promoción de cumplimiento.	84
4.3.5 Algunos resultados y esfuerzos paralelos.	87
4.4 Cambios en el régimen internacional de cambio climático	88
CAPÍTULO V - EL PERU Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO: ESFUERZOS REALIZADOS Y UN ANALISIS DE LAS IMPLICANCIAS DEL ACUERDO DE PARIS	99
5.1 Las circunstancias nacionales ambientales del Perú y su vulnerabilidad ante el cambio climático.	99
5.2. Perú en el Régimen internacional de Cambio Climático	104
5.2.1 Avances en el desarrollo del marco institucional y normativo ambiental en el Perú sobre cambio climático.	106
5.3. Avances en mitigación, MDL, REDD+, adaptación y financiamiento en el Perú.	112
5.3.1 Mitigación	112

5.3.2 Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)	114
5.3.3 REDD+	115
5.3.4 Adaptación.....	116
5.3.5 Financiamiento Internacional	117
5.4 La realización de la COP20.....	118
5.5. Implicancias del Acuerdo de París para el Perú: Cumplimiento, Implementación, y algunas oportunidades político-diplomáticas	120
5.5.1 Cumplimiento e implementación del Acuerdo de París	120
5.5.2 Algunas oportunidades de política exterior a la luz del Acuerdo de París.....	127
CAPÍTULO VI - CONCLUSIONES.....	132
BIBLIOGRAFÍA.....	140

ACRÓNIMOS

ADP	Grupo de Trabajo ad hoc la elaboración de un acuerdo climático vinculante de aplicación a todas las partes de la CMNUCC
ADP	Grupo de Trabajo ad hoc la elaboración de un acuerdo climático vinculante de aplicación a todas las partes de la CMNUCC
APA	Grupo Ad Hoc sobre el Acuerdo de París
BUR	Reportes de Actualización Bienales
CBDR-NC	responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CER	Reducciones Certificadas de Emisiones
CITES	Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies de la Flora y Fauna en peligro de Extinción.
CMA	Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo
CMNUCC	Convención Marco de la Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático
CNCC	Comisión Nacional de Cambio Climático
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por la Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África
CNUMAD	Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CNUMAH	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano

CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
COP	Conferencia de las Partes
DGCCDRH	Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos
EIT	economías en transición
ENBCC	Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático
ENCC	Estrategia Nacional ante el Cambio Climático
ET	Comercio Internacional de Emisiones
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
FVC	Fondo Verde para el Clima
GEI	Gases de efecto invernadero
GTE-CLP (AWG-LCA)	Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el Marco de la Convención.
GTE-PK (AWG-KP)	Grupo de Trabajo Especial sobre los futuros compromisos de las Partes del Anexo I
ICA	Consulta y Análisis Internacional.
INAIGEM	Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña
INC	Comité Intergubernamental de Negociación
INGEI	Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero
IPCC	Panel Intergubernamental del Cambio Climático
LPAA	Agenda de Acción Climática Lima-Paris
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MINAM	Ministerio de Ambiente
NAMA	Acción Nacional Apropriada de Mitigación
NAP	Plan Nacional de Adaptación
NDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PROFONAPE	Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú
SBI	Órgano Subsidiario de Ejecución (por sus siglas en inglés)
SBSTA	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
USCUSS	Uso de Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura
WIM	Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños

INTRODUCCIÓN

El cambio climático y el calentamiento global es la amenaza primordial de nuestros tiempos. Si la comunidad internacional no responde adecuadamente ante esta amenaza el daño causado al ecosistema terrestre podría ser irreversible y llegar a peligrar la viabilidad de la supervivencia de la raza humana. Los primeros impactos del cambio climático empiezan a percibirse.

En 1992, la comunidad internacional respondió y creó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, instaurando así un régimen internacional para el cambio climático. Los regímenes internacionales establecen principios, normas, reglas, y procedimientos para la toma de decisiones que regulan el comportamiento de los estados en determinados áreas en la agenda internacional. Durante más de veinte años de negociaciones internacionales se ha procurado desarrollar y consolidar el régimen para potenciar la respuesta internacional frente al cambio climático. En 2015 se logró un avance crucial con el Acuerdo de París, el cual marca un hito en la evolución del régimen internacional de cambio climático.

La presente investigación procura identificar cuáles son los cambios que el Acuerdo de París introduce en el régimen internacional de cambio climático, frente a la Convención Marco que le dio origen. Asimismo, desde una perspectiva de política exterior y ante el fundamental impacto del cambio climático para el Perú se procura identificar cuáles son las implicancias del Acuerdo de París para el país.

El primer capítulo de esta investigación esboza el planteamiento del problema que dirige la investigación, delineando además el objetivo central de la investigación y los objetivos específicos que se desprenden del mismo.

En el segundo capítulo aborda las aproximaciones teóricas acerca de los regímenes internacionales, revisando los enfoques que han sido utilizados para conceptualizarlo y para entender cómo evolucionan y cambian. Además, se hace una revisión de la paulatina incorporación de la agenda ambiental y del cambio climático, buscando comprender cómo lograron posicionarse como materia de estudio en las relaciones internacionales.

La investigación dedica su tercer capítulo al análisis de la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático de 1992, la piedra angular del régimen internacional de cambio climático. Partiendo de su condición de instrumento 'marco' se analizan los principios, obligaciones y los mecanismos de desarrollo del régimen instaurado, así como los resultados que estos tienen para determinar su estructura. Se revisa asimismo los infructuosos diversos cambios ocurridos en el régimen, sus avances y sus retrocesos, en el largo camino que culminaron en el éxito en la COP 21 con la adopción del Acuerdo de París.

El cuarto capítulo de la investigación versa sobre el análisis a fondo del Acuerdo de París, y los cambios operados en el régimen internacional de cambio climático. A través de una revisión y análisis de sus diversas disposiciones se presenta la nueva estructura que el Acuerdo da al citado régimen internacional. A su vez se explica cómo el Acuerdo rescata lo positivo de 20 años de desarrollos en el régimen, y le agrega una serie de mecanismos y aportes innovadores que encaminan los esfuerzos realizados por la comunidad internacional para hacer frente al crucial y omnipresente cambio climático. Se concluye con un análisis final del acuerdo utilizando algunas herramientas teóricas para ello.

El capítulo quinto se dedica a las implicancias para el Perú del Acuerdo de París. A través de una revisión de las circunstancias nacionales y vulnerabilidades del Perú y los avances en materia de cambio climático en virtud de su participación en el régimen internacional se presenta un análisis

prescriptivo y prospectivo que evalúa cómo se encuentra el Perú ante los nuevos retos y oportunidades que presenta el Acuerdo de París, desarrollando además una visión de política exterior en base al rol del Perú a partir de la COP20 de Lima.

Por último, este estudio elabora sus conclusiones, en base a los objetivos planteados al inicio de la investigación, analizando los cambios que introduce el Acuerdo de París al régimen internacional de cambio climático y sus implicancias para el Perú.

CAPITULO I - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGIA

1. Planteamiento del Problema

Los regímenes internacionales establecen una serie de principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones en una determinada área de las relaciones internacionales. Ante la creciente preocupación por parte de la comunidad internacional sobre los cada vez más evidentes efectos nocivos del cambio climático y el calentamiento global, y tras casi dos décadas de abordaje y tratamiento internacional del problema, en 1992 se estableció la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, instaurándose así el régimen internacional de cambio climático.

En los aproximadamente 25 años posteriores a su creación, las negociaciones internacionales en el seno de la Convención han buscado impulsar el desarrollo del régimen para concertar una adecuada respuesta al creciente cambio climático global. Estas negociaciones han logrado avances, retrocesos, frustraciones, y quiebres.

Luego del fracasado intento de adoptar un acuerdo global vinculante bajo la Convención Marco en el año 2009, en la COP15 de Copenhague e intentos de revivir el cada vez más desfasado Protocolo de Kioto, el Acuerdo de París, adoptado en la COP21 en diciembre de 2015, marca un importante hito en la evolución del régimen internacional de cambio climático, alterando los principios, normas y procedimientos para la toma de decisiones que caracterizaban dicho régimen. Todo ello en función a su objetivo y a la necesidad de generar una efectiva respuesta de la comunidad internacional frente al cambio climático global. Con el Acuerdo de París nos encontramos ante una nueva etapa en el régimen.

El Perú es Parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático desde 1992. A su vez, debido a sus inusuales

características geográficas y su calidad de país en desarrollo, el Perú es un país altamente vulnerable al cambio climático. Por ello, es de crucial importancia comprender cuáles son los cambios generados en el régimen internacional de cambio climático a la luz del reciente Acuerdo de París, y cuáles son las implicancias para el Perú.

1.2 Formulación del problema

1.2.1 Pregunta central

¿Cuáles son los cambios en el régimen internacional de cambio climático generados por el Acuerdo de París frente a lo establecido en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y cuáles son las implicancias para el Perú?

1.2.2 Preguntas específicas

- ¿Qué forma adoptó el régimen de cambio climático a partir de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992?
- ¿Cuáles han sido las modificaciones en el régimen internacional de cambio climático introducidas por el Acuerdo de París en 2015?
- ¿Cómo podemos explicar los cambios en el régimen internacional de cambio climático y qué implican para el futuro desempeño del régimen?
- ¿Cuáles son las implicancias de los cambios en el régimen internacional de cambio climático para el Perú?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo General

Identificar cuáles son los cambios en el régimen de cambio climático generados por el Acuerdo de París vis a vis a lo establecido en la

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático e identificar las implicancias de estos cambios para el Perú.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar la forma que tomó el régimen de cambio climático a partir de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992
- Identificar cuáles han sido las modificaciones en el régimen internacional de cambio climático introducidas a partir de la adopción del Acuerdo de París en 2015
- Analizar y explicar los cambios en el régimen internacional de cambio climático generados a partir de la adopción del Acuerdo de París y sus implicancias para el futuro desempeño del régimen.
- Identificar cuáles son las implicancias de los cambios en el régimen internacional de cambio climático para el Perú, a la luz del Acuerdo de París.

2. Metodología

2.1. Método y tipo de Investigación

La presente investigación tiene como punto de partida la culminación del último ciclo de negociaciones en el régimen internacional de cambio climático y la adopción del Acuerdo de París. Se propone identificar qué cambios dicho Acuerdo genera en el régimen internacional, vis a vis la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Asimismo se propone identificar cuáles son las implicancias de dichas modificaciones en el régimen internacional de cambio climático para el Perú.

En ese sentido se utiliza una metodología exploratoria, descriptiva, analítica y prescriptiva que permita responder a los objetivos planteados. Para ello se realizó una investigación documental, acudiendo a una amplia gama de

fuentes primarias y secundarias que pueden ser encontradas en la bibliografía.

CAPITULO II - LOS REGÍMENES INTERNACIONALES, EL MEDIO AMBIENTE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO COMO ASUNTO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

El Acuerdo de París marca un hito dentro de un proceso complejo de larga data que abarca tanto el desarrollo del estudio teórico de las relaciones internacionales, la paulatina y creciente incorporación de la temática medioambiental como un “issue” en la agenda internacional de los Estados (y otros actores no estatales), así como el desarrollo de los instrumentos jurídicos propios del régimen internacional de cambio climático. Para el presente estudio resulta necesario hacer una revisión del concepto de régimen internacional, el desarrollo de la agenda medioambiental en las relaciones internacionales desde la década de los setentas del siglo pasado y el establecimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).

2.1. Relaciones Internacionales y los regímenes internacionales

2.1.1. Regímenes internacionales en la disciplina de las relaciones internacionales

El concepto de régimen internacional surge en la década de los setentas del siglo pasado como una herramienta conceptual, ligado al desarrollo de la emergente teoría transnacionalista¹, que respondía a una creciente insatisfacción dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales con el realismo clásico y su poder explicativo de los acontecimientos globales. Las premisas del realismo clásico, que se enfocan en los Estados como actores

¹ Como señala Barbé: “el paradigma transnacionalista recibe otras denominaciones (interdependencia, globalismo, sociedad mundial o pluralismo). Cada una de ellas pretende destacar una dimensión específica: las interacciones en el caso del transnacionalismo y de la interdependencia, los actores en el caso del pluralismo y la sociedad internacional, en su conjunto, en el caso del globalismo y del paradigma de la sociedad mundial” (2013, p. 65). En un sentido más amplio, estas denominaciones se pueden enmarcar dentro de la corriente de teorías liberales.

unitarios y racionales, quienes aseguran su supervivencia y sus intereses nacionales en el plano internacional anárquico caracterizado por el conflicto mediante políticas de poder y de seguridad, ven mermadas sustantivamente su capacidad explicativa frente a nuevos sucesos en el escenario internacional. Entre estos acontecimientos destacan: la distensión de la Guerra Fría que significó la reducción de la tensión político-militar entre las superpotencias y una consiguiente mejora en las relaciones entre ellas; el proceso de descolonización que incrementó sustantivamente el número de Estados, los que ante el evidente desequilibrio Norte-Sur acudieron a instancias internacionales para asegurar sus intereses; y, la creciente incidencia de temas de “baja política” tanto en las relaciones multilaterales como bilaterales (Barbé, Relaciones Internacionales, 2013, págs. 64-65; Mindreu Montero, 2004, pág. 129).

El transnacionalismo es planteado como una respuesta a la antes mencionada situación de “insatisfacción teórica” y el reconocimiento de que “mientras los teóricos seguían con la vista fija en cuestiones de ‘alta política’, los decisores políticos ya tenían sus agendas dominadas por los temas de ‘baja política’” (Barbé, Relaciones Internacionales, 2013, pág. 64). Bajo la influencia de la obra seminal *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*, el transnacionalismo plantea una visión teórica del mundo de ‘interdependencia compleja’², cuyas tres características principales son: la existencia de canales múltiples que conectan las sociedades generando una red de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales; la ausencia de jerarquización de los temas de importancia para las relaciones interestatales siendo las preocupaciones militares y de seguridad no necesariamente las dominantes; y la disminución de la utilidad del uso de la fuerza por parte de los Estados para resolver determinados desacuerdos u otros temas en la agenda internacional (Keohane & Nye, 1988, pág. 41).

² Keohane y Nye enfatizan que ‘interdependencia compleja’ es un tipo ideal de sistema internacional, deliberadamente construido para contrastar con el tipo ideal ‘realista’, por lo que este modelo no es un fiel retrato de la realidad política global, sino una herramienta de análisis frente a la percepción de la “insatisfacción teórica” descrita palabras arriba.

Bajo estos supuestos el Estado deja de ser el único actor en el plano internacional y compite con una pluralidad de actores para definir los sucesos en el ámbito global. La entrada en el escenario de estos actores (organizaciones internacionales, empresas multinacionales, organizaciones no gubernamentales internacionales, entre otros) cambia la percepción realista del Estado como un actor racional unitario y hace de él uno fragmentado y permeable. Asimismo, el conflicto deja de ser el punto focal de estudio en la medida que otras cuestiones inciden en la agenda internacional de los Estados (como el bienestar económico, ecológico, el manejo de recursos, etc) algunos de los cuales no pueden ser resueltos por el uso de la fuerza sino que requieren de cooperación (Barbé, Relaciones Internacionales, 2013, págs. 64-68; Mindreu Montero, 2004, págs. 131-137).

La construcción teórica de régimen internacional emerge durante el antes mencionado proceso de cuestionamiento y de reflexión que ocurre en la disciplina de las Relaciones Internacionales y por ello se nutre de ambas corrientes de pensamiento. En este sentido “se puede precisar que el régimen internacional es *una construcción teórica* que pretende explicar no las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política internacional, sino *las situaciones de orden* (su creación, su evolución y su desaparición o cambio) *existentes en un campo de actividad internacional*” (Barbé, 1987, pág. 56). Sin embargo, la existencia de situaciones de orden no presupone la ausencia total de algunas de las preocupaciones clásicas del realismo, como son el poder o el interés nacional, por ello el comportamiento de los Estados en el orden establecido por los regímenes está determinado por los intereses identificados a nivel nacional. En este sentido, esta construcción teórica ha sido entendida por algunos como un intento de reconciliación entre las tradiciones realistas e idealistas (Haggard & Simmons, 1987, págs. 491-492), donde “convergen elementos del estudio de los organismos internacionales de base idealista (origen de la concepción integracionista mundial o regional) y de la visión realista de un mundo totalmente anárquico

en el que el único dictado del comportamiento es la maximización del poder estatal” (Barbé, 1987, pág. 58).

2.1.2. ‘Definición consenso’ y otras aproximaciones a la definición de régimen internacional.

En cuanto a la definición de aquellas situaciones de orden identificadas como regímenes internacionales la primera en suscitar gran interés fue aquella ofrecida por Keohane y Nye en *Poder e Interdependencia*³, quienes los definen como “redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos” de los actores internacionales en un determinado campo de acción y por ende conforman “conjuntos de acuerdos gubernamentales que afectan las relaciones de interdependencia” (1988, pág. 35). Asimismo, la ‘definición consenso’ que ha marcado el estudio de los regímenes internacionales fue desarrollada por Stephan Krasner, quien los define como “sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” (1983, pág. 2), donde además existe una jerarquía entre los principios y normas por sobre las reglas y procedimientos para la toma de decisiones, las inferiores teniendo que estar en armonía con las superiores.

De estas definiciones se desprende que los regímenes internacionales son instituciones y deben ser estudiadas como tal. Al mismo tiempo es importante precisar que regímenes internacionales no son conceptualmente equivalentes a organizaciones internacionales. Regímenes internacionales muchas veces son acompañados por organizaciones o estructuras organizativas que las apoyan, pero a diferencia de las organizaciones internacionales los regímenes no tienen autonomía para actuar y están

³ Keohane y Nye señalan que el concepto de *régimen internacional* que desarrollan está basado en el trabajo de John Ruggie quien los definió, en 1975, como “sets of mutual expectations, generally agreed-to rules, regulations and plans, in accordance with which organizational energies and financial commitments are allocated” (Keohane & Nye, 1987, pág. 732)

limitados a campos de actividad (*'issue áreas'*) específicamente delimitados (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, *Theories of International Regimes*, 1997, pág. 11)

Como es de esperar en las ciencias sociales las definiciones están siempre abiertas a cuestionamientos y a debates teóricos que han buscado refinar o profundizar la 'definición consenso'. Haggard y Simmons, por ejemplo, identifican tres corrientes en la definición de regímenes que se ubican en un rango que van desde amplias a restringidas (1987, págs. 493-496). Desde la perspectiva amplia, los regímenes son percibidos donde existan patrones de comportamiento sistematizados ya que donde ello ocurra existen necesariamente principios, normas o reglas que lo determinen. El peligro de una aproximación tan amplia y deductiva recae en que se vuelve una herramienta descriptiva con poca capacidad explicativa como variable independiente, y por ello generalmente sido dejada de lado (1987, pág. 493). En el otro extremo la aproximación restringida equipara regímenes con "multilateral agreements among states which aim to regulate national actions within a given issue area" (1987, pág. 495) que, si por un lado recibe críticas de formalismo, es útil para delimitar el concepto y diferenciarlo de diversos cognados como lo son la cooperación o las instituciones que son conceptos afines pero no intercambiables. Para Haggard y Simmons la definición de Krasner citada líneas arriba se ubica en un terreno intermedio entre ambos extremos, pero no por ello carece de cuestionamientos. Entre ellos se encuentra, por ejemplo, las dificultades que existen para diferenciar conceptualmente entre los cuatro componentes jerarquizados que conforman un régimen (principles, norms, rules, and decision-making procedures), y la inconsistencia que se produce cuando la definición permite que tanto normas implícitas como explícitas sean consideradas iguales conceptualmente (1987, págs. 493-494).

Similarmente, Hasenclever, Mayer y Rittberger (1997, págs. 14-18) identifican tres posiciones distintas sobre la definición y la conceptualización

de regímenes que denominan conductual (“behavioral”), cognitiva y formal. Desde la perspectiva conductual un régimen se entiende como una institución social que existe cuando los principios, normas, reglas y procedimientos que la conforman tienen un impacto sobre el comportamiento de los actores que suscriben dicho régimen; es decir, determinan su comportamiento en determinado campo de actividad. No se sostiene que la conformidad con las normas sea absoluta, ni que estas normas sean necesariamente explícitas, pero se enfatiza que la efectividad de las normas en influir el comportamiento de los actores es un elemento necesario para definir la existencia de un régimen. (1997, págs. 14-16). La posición cognitiva enfatiza las expectativas convergentes (“convergent expectations”) que marcan la orientación de las normas del régimen que inescapablemente son de naturaleza intersubjetiva. Por ello, cognitivistas dan prioridad no al cumplimiento (o incumplimiento) de las normas, pero más bien a cómo los estados interpretan dicho cumplimiento (o incumplimiento) y las acciones comunicativas (reproches, excusas, justificaciones, etc) que surgen a raíz de ellas (1997, pág. 16). Por último, la postura formal generalmente rechaza la existencia de regímenes implícitos y los conceptualiza principalmente (aunque no exclusivamente) como reglas explícitas acordadas por las partes, y relacionadas a un campo de actividad específico. Vale notar que la posición formal, crítica de la conductual y de la cognitivista, sufre como cualquier postura formalista en las ciencias sociales de diversas limitaciones.⁴ Por ello Keohane, uno de los principales abanderados de este enfoque, ha agregado elementos cognitivistas a su definición al señalar además de existir formalmente deben también ser reconocidas como válidas por los estados, de esta manera asimilando algunos de los argumentos cognitivistas (1997, págs. 19-21.)

⁴ Para una discusión más profunda sobre las limitaciones de la posición formalista para entender regímenes internacionales como instituciones sociales y su interacción con la posición cognitivista ver (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, *Theories of International Regimes*, 1997, págs. 17-21)

2.1.3. Cambios de Régimen

El estudio de los regímenes internacionales también ha buscado absolver la interrogante de cómo y por qué surgen los regímenes, cómo cambian y cuanto influyen en el comportamiento de los Estados⁵. La obra que dio el principal impulso al estudio de los regímenes internacionales, *Poder e Interdependencia*, planteó cuatro modelos para explicar los cambios de régimen “basados respectivamente en los cambios que ocurren en 1) los procesos económicos, 2) la estructura de poder global en el mundo, 3) la estructura de poder dentro de determinadas cuestiones y 4) los atributos de poder en tanto resultan afectados por los organismos internacionales.” (Keohane & Nye, 1988, pág. 59). Keohane y Nye observaron que mucha de la investigación inicial sobre los cambios de regímenes se dedicó a probar el modelo basado en la estructura de poder global que expresaba que los regímenes se establecían a instancias de un poder hegemónico y que la erosión de ese poder generaría cambios en el régimen establecido,. Al mismo tiempo, señalan que la literatura sobre regímenes había también indagado sobre las “characteristics of international institutions, domestic politics, and learning by elites, as well as shifts in relative power capabilities” como factores explicativos de cómo surgen y cambian los regímenes (Keohane & Nye, 1987, pág. 741). Siguiendo diversas líneas de investigación el estudio de los regímenes internacionales llegó a convertirse en “una próspera industria dentro de la disciplina de las relaciones internacionales” (Hasenclever, Mayer , & Rittberger, 1999, pág. 500)

Dicha próspera industria de estudio e investigación de los regímenes internacionales ha contribuido a una constelación de diversas posiciones teóricas sobre las interrogantes antes mencionadas. Haggard y Simmons

⁵ Esta última interrogante es fundamental para el valor que se le puede atribuir al estudio de los regímenes internacionales que en inglés es formulada en la literatura sobre regímenes como la pregunta de si los regímenes “matter” (importan). El debate en torno a si los regímenes “matter” es ampliamente atribuido a los serios cuestionamientos al concepto dirigidos por Susan Strange (1983)

señalan que la literatura sobre el desarrollo y el cambio en los regímenes puede agruparse en cuatro familias no necesariamente mutuamente excluyentes: la estructural, la relativa a la teoría de juegos (*'game-theoretic'*), la funcional y la cognitiva (1987, pág. 498). Los estructuralistas se basan en la teoría de la estabilidad hegemónica, que produjo gran interés a partir de *Poder e Interdependencia*, en la cual Estados poderosos en determinados campos de acción ('issue systems') dominan a los Estados débiles en ella y por ende establecen las reglas en dicha área. Los cambios en el régimen, en consecuencia, se atribuyen a las fluctuaciones de poder de la potencia hegemónica que instauró dicho régimen. Críticas a este enfoque no sólo se basan en la problemática existente al analizar y conceptualizar el concepto de 'poder' (un concepto contencioso en las ciencias sociales), sino también a la incertidumbre sobre qué exactamente es lo que hacen los poderes hegemónicos para instaurar y mantener los regímenes. En cuanto a esta incertidumbre existen dos interpretaciones. Por un lado, la posición "pesimista"⁶ sostiene que los poderes hegemónicos tienen la capacidad de entablar un liderazgo coercitivo e imponer las normas a través de sanciones. Por otro lado, la visión "benigna" sostiene que el beneficio para el poder hegemónico de establecer un orden es mayor que el costo de solventarlo, considerando incluso el incentivo que esto pueda generar en Estados débiles para actuar como *'free riders'*, disfrutando de los beneficios de dicho orden sin afrontar sus costos (1987, págs. 500-504).

En cuanto a los enfoques estratégicos y basados en la teoría de los juegos, Haggard y Simmons señalan que al servir para explicar la cooperación entre los Estados la teoría de los juegos puede explicar las condiciones necesarias para establecer un régimen internacional, entendido como una instancia de cooperación entre Estados, y las condiciones que aseguren sumisión a las normas. Por otro lado, la teoría de los juegos tiende a simplificar

⁶ En el original se usa el término en inglés "*malign*" que por motivos de claridad ha sido traducido no como "maligna" sino como "pesimista" para mantener el sentido de la proposición.

excesivamente situaciones complejas de múltiples actores como son en la mayoría de casos los regímenes internacionales., Es importante resaltar que cooperación y regímenes no son términos intercambiables. Si bien la teoría de los juegos es de utilidad para identificar las condiciones que permiten la cooperación necesaria para el establecimiento de regímenes, no tienen una gran capacidad explicativa para predecir si efectivamente se establecerán, cómo se institucionalizarán o qué normas adoptarán (1987, págs. 504-506)

Teorías funcionalistas buscan explicar comportamientos o instituciones en relación a los efectos que generan. En este sentido, los regímenes perduran en la medida en que los actores anticipan que éstos les pueden brindar determinados resultados. Los cambios o debilitamientos de un régimen se explican cuando este se torna “disfuncional” y deja de suministrar los resultados esperados por los actores. Esta postura proporciona una explicación del porqué regímenes perduran después de que los factores estructurales (como el interés de un poder hegemónico) que hayan instaurado el régimen dejan de existir. Más allá de los beneficios específicos obtenidos en determinados campos de acción, funcionalistas además perciben que los regímenes brindan beneficios generales, como reducir los costos de transacción, y facilitan la elaboración descentralizada de normas. Mientras explica las razones por las que los regímenes persisten o son requeridos por los Estados, la perspectiva funcionalista no ofrece gran poder explicativo de cómo son establecidos. Por último, este enfoque sufre de un sesgo conservador o liberal, al enfatizar la cooperación y provisión de beneficios comunes, sin considerar que las funciones que cumplen los regímenes pueden servir desproporcionalmente los intereses de los Estados poderosos y perjudicar los demás Estados. Es decir un régimen puede servir para institucionalizar desigualdades o como un instrumento para el ejercicio de poder (Haggard & Simmons, 1987, págs. 506-509).

Haggard y Simmons señalan que los enfoques que ellos agrupan bajo la denominación de “cognitivistas” se centran en la percepción de que la

cooperación no puede ser entendida sin referirse a “ideology, the values of actors, the beliefs they hold about the interdependence of issues, and the knowledge available to them about how they realize specific goals” (1987, pág. 510), elementos todos que otros enfoques teóricos dejan de lado. En la medida en que la cooperación y los regímenes dependen de la percepción mutua, la capacidad de procesar información y el aprendizaje, entonces, los factores antes identificados serán importantes para entender a los regímenes. En particular, contribuyen a entender el contenido sustantivo de las normas que conforman un régimen y su evolución. Para los cognitivistas el aprendizaje y la ideología pueden demostrar el valor (o inutilidad) de ciertas normas internacionales y pueden también alterar los intereses de los actores. A su vez, teorías cognitivistas sufren de la limitación de tener poco valor predictivo; es decir, podemos asegurar que el conocimiento compartido de las partes influye en el contenido sustantivo de las normas que conforman un régimen, pero no es posible identificar como se desarrollará ese conocimiento compartido y por ende que impacto tendría en el cambio sustantivo del régimen en el futuro (1987, págs. 509-513).

Similarmente Hasenclever, Mayer y Rittberger (1997) han agrupado teorías sobre los regímenes internacionales en tres ‘escuelas’ de pensamiento: realistas, neoliberales y cognitivistas. La escuela realista se basa en el poder y en la importancia de la distribución del poder entre actores como factores fundamentales para que surja un régimen, para que perdure y para determinar la naturaleza del régimen que se formará y la consiguiente distribución de sus beneficios. Esta escuela es la que más cuestiona el impacto que tienen los regímenes sobre el comportamiento de los Estados (1997, págs. 3-4). Por su parte, la escuela neoliberal, basada en los intereses de los Estados⁷, representa, según los autores, el ‘mainstream’ del estudio de los regímenes teniendo en cuenta su gran influencia en este campo de investigación. Esta visión se enfoca en el papel que los regímenes

⁷ Hasenclever, Mayer y Rittberger agrupa el enfoque basado en la teoría de juegos identificado por Simmons y Haggard dentro de lo que consideran la escuela neoliberal.

tienen para facilitar que los Estados logren conseguir intereses compartidos. Entendiendo a los Estados como actores egoístas racionales, para esta escuela los regímenes ayudan a los Estados a coordinar su comportamiento o acciones para evitar resultados colectivos sub-óptimos. Una de las críticas dirigidas contra la escuela neoliberal de regímenes alude a que las preferencias e intereses de los Estados son considerados exógenos. Al estar elaborados independientemente de su participación en el régimen, o afuera del ámbito de análisis internacional, ofrecen poco poder explicativo sobre cómo los Estados articulan sus intereses, y si la participación en un régimen influye en ella (1997, págs. 4-5).

La escuela cognitivista, o las denominadas 'teorías basadas en el conocimiento', se enfoca en la formación de los intereses de los Estados y de cómo estos perciben sus intereses, siendo dividida por los autores en una vertiente 'débil' y otra 'fuerte' (1997, pág. 5). La vertiente del cognitivismo 'débil' se enfoca en "el papel que desempeñan las ideas, expresadas como proposiciones causales, sobre la formación y el cambio de los regímenes" (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1999, pág. 508). Sigue que, al tener capacidad de aprendizaje y actuando en situaciones de incertidumbre los tomadores de decisiones demandan conocimiento para informar sus decisiones políticas. De esta manera se integran a la dinámica internacional las denominadas "comunidades epistémicas" que brindan conocimiento confiable sobre temas específicos y, a su vez, dándole un rol político a dichas comunidades (1999, pág. 508). Los cognitivistas débiles, por consiguiente, llenan un vacío en las aproximaciones neoliberales basadas en los intereses de los Estados al establecer un mecanismo causal de cómo se originan dichos intereses o preferencias.

Los cognitivistas 'duros' dan un salto mayor al alejarse de las teorías antes mencionadas y tomar una postura más sociológica al interesarse en el conocimiento social de los actores, es decir "el conocimiento de las normas y el entendimiento de sí mismos y de los demás" (1999, pág. 509). Consideran

que las aproximaciones basadas en los intereses ignoran el impacto que toda conducta prolongada e institucionalizada tiene sobre la identidad de los actores internacionales, al punto que los “Estados son configurados por las instituciones internacionales en la misma medida en que ellos configuran las primeras” (1999, pág. 509; 1997, pág. 5). En consecuencia, los cognitivistas duros tienden a atribuirle mayor peso al impacto que los regímenes internacionales tienen en los actores que lo conforman, yendo, inclusive, más allá de los propósitos por los cuales fueron inicialmente establecidos dichos regímenes.

2.1.4. Dimensiones de cambio de regímenes.

Habiendo tratado distintas aproximaciones teóricas sobre cómo y porqué los regímenes internacionales cambian es necesario dotarnos de una tipología sobre algunas de las dimensiones de los cambios de régimen. Krasner acompaña a su definición ‘consenso’ de regímenes una tipología básica de los cambios de régimen en función de la jerarquización de sus cuatro componentes. Para Krasner los principios y normas son las características básicas que definen un régimen, por lo que un cambio sustancial en ellos genera un cambio *en el mismo* régimen (“*changes of the regime itself*”), que puede manifestarse a través del establecimiento de un *nuevo* régimen o incluso la desaparición del régimen (1983, pág. 4). Por otro lado, existe una gran variedad de reglas y procedimientos de toma de decisiones que puedan ser consistente con las normas y principios del régimen. Por ello, con tal de que no cambien los principios y normas fundamentales, modificaciones en las reglas y procedimientos de tomas de decisiones no son más que cambios *dentro* del régimen (“*changes within regimes*”) y no generan alteraciones radicales (1983, pág. 3). Por último, para Krasner es necesario distinguir entre cambios *de* régimen y *dentro* del régimen, con lo que él denomina el ‘*debilitamiento*’ de un régimen. El debilitamiento ocurre cuando se rompe la coherencia y concordancia entre los principios y normas con las reglas y procedimientos de toma de decisiones, o cuando la práctica de los

Estados es cada vez más inconsistente con los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones (1983, pág. 5).

Para mejor identificar los cambios *de* régimen o *dentro* de los regímenes, se ha identificado una serie de variables que muestran diversas dimensiones de cambio para enfocar estudios en la materia. Haggard y Simmons (1987) proponen cuatro dimensiones de los regímenes que pueden cambiar o variar a través del tiempo: la fuerza, la forma organizacional, el alcance y el modo distributivo. La 'fuerza' del régimen es medida por el grado de acatamiento de las normas por parte de los que comparten el régimen, siendo ésta una de las variables principales empleadas por quienes estudian especialmente el debilitamiento de los regímenes (1987, pág. 496).

La forma organizacional también es una variable de interés para distinguir entre regímenes y para detectar cambios en ellos. Al buscar diferenciarse del estudio de las organizaciones internacionales, los estudiosos de los regímenes internacionales inicialmente buscaron obviar la problemática de diseño y funcionamiento organizacional. Sin embargo, los regímenes internacionales generalmente están acompañados por algún aparato administrativo para asistir en el cumplimiento de las normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones. En casos de necesidad de una cooperación más compleja, los regímenes pueden llegar a requerir aparatos administrativos más elaborados o inclusive que gocen de determinada autonomía (Haggard & Simmons, 1987, págs. 496-497). Cambios en la forma organizacional pueden ser indicativos de cambios en los principios o normas del régimen a pesar de que sean meramente sólo modificaciones en las reglas o procedimientos de toma de decisiones.

El alcance de un régimen se refiere a la gama de temas, asuntos o materias que abarca dicho régimen. Simmons y Haggard usan el ejemplo del GATT para ilustrar la utilidad de prestar atención al alcance de los regímenes. Señalan que mientras observadores del GATT percibían un debilitamiento del régimen durante la década de los setentas debido a altos índices de

incumplimiento de sus disposiciones, al mismo tiempo las negociaciones de la Ronda de Tokyo debatía la expansión del alcance del régimen para incorporar servicios, política industrial y regulación de inversión extranjera directa. Asimismo, si el alcance del régimen se torna demasiado amplio los costos de negociación y de lograr acuerdos puede tornarse demasiado elevado. En cambio, un alcance demasiado restringido deja poca capacidad de establecer interrelaciones de asuntos ('issue-linkages') (1987, págs. 497-498). Atención al alcance y los cambios producidos en ellos permiten una apreciación más compleja sobre las modificaciones que ocurren dentro de los regímenes.

El modo distributivo se refiere al mecanismo social de asignación de recursos establecido por el régimen. Por un lado, el modo distributivo de un régimen puede tener una orientación de mercado, el cuál afianza la asignación privada de recursos, desanima controles nacionales, y garantiza los derechos de propiedad y la contratación privada entre las partes de determinado régimen. Por otro lado, un régimen puede establecer un sistema de "asignación autoritaria" mediante el cual el régimen designa una autoridad que tendrá un control directo sobre los recursos o beneficios del régimen (Haggard & Simmons, 1987, pág. 498). El modo distributivo del régimen tendrá un impacto en la estructura organizacional del mismo, en el comportamiento del régimen y en sus posibles cambios. Al mismo tiempo, la naturaleza del objeto del régimen determinará el modo distributivo en la medida que éste existe en función de la consecución de sus objetivos, es decir de su "efectividad".

Bodansky sostiene que los regímenes internacionales "evolucionan" a través del tiempo e identifica que esto ocurre a través de cuatro dimensiones: pueden profundizarse, ampliarse, tornarse más integrados, y pueden evolucionar a lo largo de más de una de estas dimensiones (2010, p. 5). Para Bodansky los regímenes internacionales a menudo se inician como arreglos poco profundos y con obligaciones débiles para sus miembros,

gradualmente se tornan más profundos en la medida que se consolida la autoridad de sus instituciones, su forma legal, el rigor y precisión de sus obligaciones, y la capacidad de sus mecanismos de revisión e implementación. El desarrollo de sus instituciones es una de las vías principales para la profundización de un régimen. Estas pueden adquirir mayor autoridad a medida que se muestren efectivas en la consecución de los propósitos del régimen, mediante la cesión de mayores poderes y competencias a determinada institución del régimen o por la creación de nuevas instituciones empoderadas para actuar en determinados aspectos del campo de acción del régimen (2010, p. 5).

El desarrollo de la forma legal de un régimen también puede incidir en la profundización del mismo. Algunas veces los regímenes se inician como el resultado de acuerdos voluntarios o declaraciones ministeriales o políticas no vinculantes que posteriormente pueden guiar el desarrollo de una forma legal vinculante. La naturaleza no vinculante de acuerdos de este tipo pueden ser pasos útiles y necesarios que facilitan la negociación y establecimiento de un régimen, y que pueden tener un impacto en la opinión pública, en debates en torno a políticas domésticas, aprendizaje social y presión política para el cumplimiento de normas del régimen. A pesar de ello, la concreción de instrumentos legalmente vinculantes son un gran paso para la profundización de un régimen ya que representan un mayor compromiso por parte de los Estados con mayores costos asociados al incumplimiento (tanto materialmente o en la reputación del infractor), fortalecen mecanismos de revisión de cumplimiento y además generan mayor reciprocidad y confianza al asegurar a los otros Estados que se cumplen sus obligaciones. (Bodansky, 2010, pp. 6-7)

Similarmente los regímenes pueden profundizarse a través de creciente precisión en los estándares u obligaciones que contienen. En si la precisión de un régimen es independiente de su forma legal ya que pueden existir, por un lado, acuerdos voluntarios con alto grado de precisión y, por otro lado,

acuerdos legalmente vinculantes con escasa precisión. Regímenes que utilizan la forma de convenciones con protocolos suplementarios son un clásico ejemplo de la profundización de un régimen a través de la evolución en la precisión de sus instrumentos, dado que las Convenciones generalmente establecen los principios, objetivos, instituciones y procedimientos del régimen que serán posteriormente consolidados mediante protocolos o decisiones que constituyen obligaciones y procedimientos más precisos. (Bodansky, 2010, pp. 7-8).

En cuanto a las otras dimensiones de cambio, la ampliación de un régimen ocurre cuando se aumenta la membresía de estados partes del régimen o cuando se expande el ámbito sustantivo del régimen para abarcar nuevos asuntos. La limitación inicial del régimen en cuanto al número de miembros y los temas tratados puede ser beneficioso para la negociación y el proceso que establece el régimen, logrando acuerdos que posteriormente atraviesan un proceso de ampliación (Bodansky, 2010, pp. 9-10). En lo que respecta a la integración, ello ocurre cuando un régimen incorpora instrumentos, instituciones y procedimientos que pueden servir para alcanzar los propósitos del régimen. Inicialmente los Estados tratan sus problemas de una manera muy fragmentada, pudiendo evolucionar este tratamiento a través de consolidación institucional o mayor articulación entre diversas entidades de un régimen o diversos regímenes específicos con la finalidad de establecer sinergias en la gobernanza global a través de la integración (Bodansky, 2010, p. 10). Por último, está claro que los regímenes pueden evolucionar en múltiples dimensiones paralelamente, pudiendo profundizarse, ampliarse y desarrollarse con mayor precisión conjuntamente.

2.2 El Cambio climático en la agenda internacional y el establecimiento del régimen internacional para el cambio climático

2.2.1 La temática ambiental en la agenda internacional y los regímenes internacionales

Paralelamente al desarrollo del concepto y del creciente interés en el estudio de los regímenes internacionales, en las mismas últimas cuatro o cinco décadas, se ha observado una sostenida creciente incidencia de los temas, retos y amenazas ambientales en la agenda internacional. Como señala Barbé, en este tiempo,

“ha aumentado la percepción social, política y, claro está, académica, del calibre de las amenazas ambientales. Durante este tiempo, el medio ambiente se ha insertado de forma paulatina en la agenda de las relaciones internacionales, ha evolucionado como ‘issue’ y ha sufrido numerosos ascensos y descensos en la lista de prioridades de los estados y el resto de los actores internacionales, acompañado todo ello de los correspondientes flujos y reflujos del interés de la opinión pública sobre las problemáticas ecológicas.”
(Barbé, 2013, pág. 361)

La temática ambiental ha llegado a incidir sustantivamente tanto en la agenda internacional y en las relaciones internacionales que algunos expertos consideran que, junto con las dos principales áreas de interés tradicionales del estudio de las relaciones internacionales, como son seguridad y economía global, el ambiente se ha consolidado como la tercera gran área de interés_(Jackson & Sorensen, 2013, pág. 289).

Desde los sesentas, trabajos e informes ambientales inicialmente restringidos al rubro científico empezaron a calar con mayor fuerza en la sociedad civil y en las agendas de los tomadores de decisiones políticas. Destacan entre ellos algunos trabajos emblemáticos. En 1966 Kenneth

Boulding publicó el ensayo *The economics of the coming spaceship*⁸ en la que esboza la visión de la tierra ya no concebida como un sistema abierto con recursos aparentemente ilimitados sino como una nave espacial sin reservas de recursos como para consumir o contaminar indefinidamente. Ya en 1962 Rachel Carson había publicado el libro *The Silent Spring* que relatava el nocivo impacto ambiental en comunidades de aves causado por el uso indiscriminado y extendido de pesticidas. Así, Carson llamó la atención a los impactos no deseados de la industria química, generando paulatinamente presión para la regulación de ésta (Dalby, 2016, pág. 45). También tuvieron gran impacto *The Population Bomb* (1968) de Paul Ehrlich y el sumamente influyente *The Limits of Growth* (1974) encargado a un grupo de especialistas del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT) por el Club de Roma. Estos estudiosos abordaron preocupaciones sobre la polución, el agotamiento de los recursos naturales, la producción de alimentos y el impacto de la polución, intentando advertir sobre sus efectos y sobre la sostenibilidad de la supervivencia humana (Dalby, 2016, pág. 46).

Estos estudios y el creciente interés en los temas que abordaban por parte de la sociedad civil y los gobiernos ayudaron a caracterizar la naturaleza interdependiente de las amenazas ambientales y de la problemática ecológica. La imagen que proyectaban era el de un sistema terrestre integrado e indivisible. Se comprende, entonces, que los problemas locales de degradación de los recursos naturales y de la contaminación tienen implicancias internacionales y globales (Jackson & Sorensen, 2013, pág. 289) y por ello deben ser enfrentados de manera conjunta desde la comunidad internacional. Asimismo, el impacto de estos estudios contribuyó a reenfocar el trato del ambiente y los recursos naturales. Tradicionalmente estos asuntos habían sido considerados en las relaciones internacionales como “objetivos estratégicos en el centro de las preocupaciones de los

⁸ Los desarrollos en el programa espacial de los EEUU que generaba las primeras imágenes de la tierra vista desde el espacio fueron fundamentales para consolidar en la opinión pública, académica y política la idea de la tierra como “planeta pequeño y frágil, precipitándose hacia su posible destrucción” (Johnson, 2012, pág. 11)

actores”, ahora, en cambio, se producía una mayor preocupación “por la degradación de su calidad” (Barbé, 2013, pág. 365).

El primer hito que marca el traslado de la temática ambiental a la agenda internacional, y que demuestra el interés de los Estados por hacer frente a esta problemática, fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH) celebrada en Estocolmo en 1972, que ha sido considerada “reflejo y catalizadora del aumento de la preocupación por las problemáticas ecológicas, suponiendo un punto de inflexión en sus procesos de politización e internacionalización” (Barbé, 2013, pág. 365). Kurt Waldheim, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, intentó plasmar el espíritu que debería asumir la comunidad internacional cuando en la ceremonia de apertura de la CNUMAH aludiendo a las amenazas ambientales señaló que,

“no crisis ever before has underlined to such an extent the interdependence of nations. The environment forces us to make the greatest leap ever into world-wide solidarity. One issue after another – development, population, the seas and oceans, outer space, even the monetary issue – reveal to us in close succession the interdependence on our planet... but none of them has had greater effects than the crisis of the environment” (Johnson, 2012, pág. 8).

Declaraciones como esta instaban la necesidad de acción política, de esta manera ilustrando como la CNUMAH “acentuó la tendencia de lo ambiental a abandonar la esfera técnica para entrar en la política; ya no se trataba tan sólo de conocer lo que sucedía, sino que había que tomar decisiones” (Barbé, 2013, pág. 365)

Se puede identificar dos principales resultados de la CNUMAH. El principal logro institucional fue el impulso dado para el establecimiento del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) cuyo mandato lo establece como “la principal autoridad ambiental a nivel mundial que establece la agenda ambiental global, promueve la implementación coherente de las dimensiones ambientales del desarrollo sostenible dentro

del sistema de las Naciones Unidas y que sirve como defensor autorizado del medio ambiente mundial”, y su misión es “proporcionar liderazgo y alentar la cooperación la participación en el cuidado del medio ambiente inspirando, informando y haciendo posible que naciones y pueblos puedan mejorar su calidad de vida sin comprometer la calidad de vida de las futuras generaciones” (PNUMA, 2016). Asimismo, el PNUMA cuenta con un subprograma de gobernanza global que “promueve la adopción de decisiones fundamentales en materia de medio ambiente con miras a potenciar la cooperación y gobernanza ambientales a niveles mundial y regional”, (PNUMA, 2009, p. 2).

Asimismo, el impacto de la CNUMAH se hizo sentir mediante la posterior conformación de una serie de regímenes internacionales en el ámbito ambiental. Destacan por ejemplo el convenio internacional para prevenir la contaminación por los Buques (MARPOL de 1972), la convención para la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otros materiales (LC, Convenio de Londres de 1972), los convenios de protección del Báltico y el Mediterráneo (en 1974 y 1975 respectivamente), el convenio sobre el comercio internacional de especies de la flora y la fauna en peligro de extinción (CITES de 1975), la convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (CMS, Convenio de Bonn de 1979) y el convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza de largo recorrido (LRTAP de 1979) (Barbé, 2013, pág. 366; Johnson, 2012, pág. 23). Barbé señala que a nivel regional e internacional más de 160 acuerdos ambientales fueron negociados desde 1921, siendo más de 90 de ellos firmados con posterioridad a la realización de la CNUMAH (2013, pág. 366). Cabe destacar que esta primera ola de actividad internacional en materia ambiental desatada en Estocolmo tuvo la tendencia de enfocarse en problemas ambientales localizados, agudos y con efectos de polución relativamente fáciles de revertir, lo cual era preocupación principalmente de los países desarrollados e industrializados del norte global (Bodansky, 2001, pág. 23; Barbé, 2013, pág. 366).

No sería hasta la segunda ola de actividad internacional ambiental que se inicia a fines de los 80s y la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), conocida como la Cumbre de la Tierra, realizada en Rio en 1992, que la agenda internacional abarcaría una temática ambiental más amplia que respondiese a las necesidades de desarrollo de los países del sur global. Un momento clave para esta transición fue la publicación en 1987 del informe *Nuestro Futuro Común* (conocido también como el Informe Brundtland) preparado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo. Los aportes principales del informe fueron relacionar la protección ambiental y ecológica con el desarrollo económico y social y lanzar el concepto de “desarrollo sostenible”, entendido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. El informe resaltó que los sucesos en la sociedad internacional contemporánea tenían un impacto cada vez más negativo en el ambiente, relegando a la pobreza y vulnerabilidad a una cada vez mayor proporción de personas. Similarmente instó a que la protección ambiental debía ser tratada no como un reto nacional o regional, sino con un enfoque global que iba de la mano del desarrollo (Pinto-Bazurco Barandiarán, 2014, pág. 153). Tras el impacto del Informe Brundtland, la CNUMAD dejó claro que “las negociaciones ambientales ya no tienen que ver sólo con el medio ambiente” y que “las cuestiones relacionadas con el desarrollo concernientes a la pobreza, pautas de consumo y asentamientos humanos, están siendo consideradas conjuntamente con los temas ambientales, en esta nueva época de ‘desarrollo sostenible’” (Barbé, 2013, pág. 367).

Este viraje fundamental ha marcado la agenda internacional hasta el día de hoy como se puede evidenciar con sucesos tales como la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (CMDs) llevada a cabo en 2002 en Johannesburgo y el establecimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los mismos que han sido reemplazados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), planteados en la Conferencia de Rio+20 y lanzados a fines de 2015, que enfatizan el concepto del desarrollo sostenible

inicialmente contemplados en el Informe Brundtland. Vale recalcar que de los diecisiete ODS, tres tratan materia ambiental explícitamente: el objetivo 13 de “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”, notando que “la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático es el principal foro intergubernamental para negociar la respuesta mundial al cambio climático”; el Objetivo 14 de “Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible”; y el Objetivo 15 de “Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad” (ONU, s.f).

Tras el impacto de la incursión del concepto del desarrollo sostenible, los regímenes internacionales conformados en el marco de la CNUMAD o acordados en los años posteriores conciernen a una temática ambiental más amplia y se enfrentan plenamente a los impactos y retos sociales y económicos que derivan de ellos. La agenda internacional ambiental y la ola de actividad internacional que la acompaña desde la década de los 90s se ha enfocado principalmente, de manera más amplia, en amenazas ambientales potencialmente irreversibles, de larga duración y que son de característica global. Los regímenes y acuerdos llegados para superarlos no se han enfocado meramente en la protección ambiental *strictu sensu*, sino que han incorporado de manera más general políticas sociales y económicas requeridas para impulsar el desarrollo sostenible (Bodansky, 2001, pág. 24). En ese sentido,

“el camino que separa una agenda, la de 1972, centrada en la contaminación transfronteriza, aérea y marina, que afectaba básicamente al norte, y la siguiente, la de los años noventa, dominada por el cambio climático, el agujero de la capa de ozono, la biodiversidad, la biotecnología y la desertización. Esto es, cuestiones menos regionales y más globales, menos de los Estados

desarrollados y más del conjunto del planeta (o directamente del sur).” (Barbé, 2013, pág. 367)

Uno de los resultados directos de la CNUMAD y del cambio de enfoque de la agenda ambiental fue la elaboración de las denominadas Convecciones de Rio.⁹ Dos de ellas adoptadas en el marco de la CNUMAD. Una de aquellas fue el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) cuya meta es “proteger la vida en el planeta, incluyendo ecosistemas, animales, plantas, microorganismos y diversidad genética”, considerando que “los recursos biológicos de la tierra son fundamentales para el desarrollo económico y social de la humanidad” y “el reconocimiento cada vez mayor de la diversidad biológica como un bien mundial de valor inestimable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras” (Pinto-Bazurco Barandiarán, 2014, pág. 305). Dos años después de la CNUMAD, como consecuencia directa del Programa 21 desarrollado en ella, se adoptó en 1994 en París la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por la Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África (CNULD), cuyo objetivo es luchar contra la desertificación y la sequía, mediante la adopción de un alto nivel de cooperación internacional entre países desarrollados y países en desarrollo. (Pinto-Bazurco Barandiarán, 2014, pág. 301). Por último, el tercero de los Convenios de Rio, adoptado en el marco de la CNUMAD, fue la Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el desarrollo del cuál será tratado con mayor profundidad en el siguiente acápite.

⁹ Otros apuntan a la importancia de cinco instrumentos internacionales resultados de la CNUMAD: la CMNUCC, la CDB, la Agenda 21, la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y los Principios Relativos al Bosque. La Agenda 21 directamente desencadenó las negociaciones para el establecimiento de la CNULD y el Acuerdo sobre las Poblaciones de Peces de 1995. (Yamin & Depledge, 2004, pág. 23)

2.2.2 El Cambio Climático y el Establecimiento del Régimen internacional de Cambio Climático

Para la presente investigación es necesario esclarecer algunos conceptos científicos para comprender el fenómeno al que se enfrenta el régimen internacional de cambio climático. Principalmente es necesario entender el efecto invernadero y su relación con el cambio climático y el calentamiento global. El concepto de cambio climático en si se refiere simplemente a la “variación global del clima de la tierra” o a una “modificación del clima respecto al historial climático de una escala global o regional” los cuales pueden ser causados debido a “procesos internos naturales, a forzamientos externos o a cambios antropogénicos persistentes de la composición de la atmósfera o del uso de la tierra” (Pinto-Bazurco Barandiarán, 2014, pág. 48).

En lo que concierne al régimen internacional de cambio climático, éste se preocupa por las alteraciones climáticas atribuibles a la actividad humana y los efectos adversos que puedan generar. Por ello, el artículo 1° de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) define al cambio climático como: “un cambio de clima atribuido directamente o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables.” (ONU, 1992) En el mismo artículo la CMNUCC define los “efectos adversos del cambio climático” como: aquellos “resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y en el bienestar humanos” (ONU, 1992).

La preocupación por la composición atmosférica mundial se debe al denominado efecto invernadero, un fenómeno relativamente simple que desata un problema global sumamente complejo y difícil de revertir. El sol

irradia energía que entra a la atmósfera en forma de rayos ultravioletas calentando así la superficie de la tierra. Al haber sido calentado, el suelo terrestre a su vez irradia energía hacia el espacio en forma de rayos infrarrojos. Debido a la presencia de ciertos gases, los denominados gases de efecto invernadero (GEI), parte de la energía emitida por la tierra queda retenida en la atmósfera produciendo un efecto de calentamiento del clima en general. El calentamiento que ocurre es similar al que ocurre en un invernadero. El dióxido de carbono (CO₂) es el principal GEI y su presencia en la atmósfera es necesaria dado que permite que la tierra mantenga una temperatura propicia para sostener la vida. A mayor proporción de los GEI en la atmósfera el efecto invernadero se incrementa, captando más calor y generando un incremento de temperatura atmosférica, desatando el calentamiento global. (Pinto-Bazurco Barandiarán, 2014; Viñuales J. , 2009, pp. 240-242; Yamin & Depledge, 2004, págs. 20-22)

El incremento de la proporción de GEI en la atmósfera, en particular a partir de la revolución industrial, a causa de los GEI “liberados por la producción de energía, las actividades industriales, la deforestación y el transporte” (Viñuales J. , 2009, p. 241) ha originado un incremento en la temperatura promedio global. Es posible que dicho calentamiento global,

“pueda causar efectos mayores en relación con (i) el nivel del mar y la circulación marítima, (ii) la frecuencia y la gravedad de ciertas tormentas marinas, (iii) la disponibilidad de recursos de agua dulce, (iv) la redistribución de ciertas enfermedades, (v) la pérdida de ciertas especies y de ciertos ecosistemas, y todo lo que estos efectos podrían acarrear a nivel humano, como por ejemplo (i) la necesidad de trasladar la población actualmente basada en áreas vulnerables, (ii) los costos de reconstrucción de los espacios destruidos por los cataclismos ocasionados, (iii) la propagación de ciertas enfermedades en áreas donde no existían anteriormente, por citar sólo algunos ejemplos”. (Viñuales J. , 2009, pp. 241-242)¹⁰

¹⁰ Viñuales basa su análisis de las causas del incremento de la emisión de GEI y sus posibles efectos, en (IPCC, 2007)

Afirmando lo anterior, en su último informe del 2014, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés)¹¹ ha sido enfático al señalar que “la influencia humana en el sistema climático es clara, y las emisiones antropogénicas recientes de gases de efecto invernadero son las más altas de la historia. Los cambios climáticos recientes han tenido impactos generalizados en los sistemas humanos y naturales,” y “el calentamiento en el sistema climático es inequívoco” (IPCC, 2014, pág. 2). Con mayor precisión respecto a las causas del cambio climático el informe confirma que las emisiones antropogénicas de GEI “han aumentado desde la era preindustrial, en gran medida como resultado del crecimiento económico y demográfico, y actualmente son mayores que nunca. Como consecuencia, se han alcanzado unas concentraciones atmosféricas de dióxido de carbono, metano y óxido nitroso sin paragón en por lo menos los últimos 80,000 años. Los efectos de las emisiones, así como otros factores antropógenos, se han detectado en todo el sistema climático y es *sumamente probable* que hayan sido la causa dominante de calentamiento observado a partir de la segunda mitad del siglo XX”. (IPCC, 2014, pág. 4)

A pesar de que las bases científicas de lo expuesto líneas arriba ya se había comenzado a comprender desde fines del siglo XIX con el trabajo de científicos de renombre tales como el sueco Svante Arrhenius o el inglés Guy Callendar (Calvo Buendía, 2014, págs. 30-31) solo sería durante el siglo XX que el consenso científico se consolida y da el salto hacia el ámbito de política internacional. Bodansky (2001) separa el proceso de formación del régimen en cinco etapas. La primera etapa abarca la formación del consenso científico previo a la politización del cambio climático que se caracteriza por el desarrollo de la comprensión científica del fenómeno con sucesos tales

¹¹ Se profundizará líneas abajo sobre el papel que tuvo el IPCC en el establecimiento del régimen internacional de cambio climático.

como la elaboración de la curva de Keeling¹², mayor confiabilidad en modelos climáticos gracias a mejoras en el poder de cálculo de las computadoras y la identificación del peligro de GEI adicionales al carbono de dióxido para el calentamiento global (Bodansky, 2001, págs. 24-26). La segunda etapa que la denomina de configuración de la agenda, es aquella en la que el cambio climático pasa de ser un asunto netamente científico y se convierte en una cuestión de política, debido fundamentalmente a tres factores: i) la labor de un grupo de científicos ambientalistas – entre los que destaca Bert Bolin, quien posteriormente sería presidente del IPCC – para promover el cambio climático en la agenda internacional tanto a través de sus contactos políticos como mediante la difusión de información en la sociedad civil, ii) el descubrimiento en los 80s del agujero en la capa de ozono y la aserción que se debía a la emisión de los compuestos de clorofluorocarbonos y el gran impacto dicho descubrimiento tuvo en la opinión pública, y iii) la ola de calor y sequía que afectó Norteamérica en el verano de 1988, que fue el telón de fondo para la Conferencia de Toronto del mismo año, y que sirvió para que se formule un llamado a la reducción en veinte por ciento del total de las emisiones de carbono de dióxido para el 2005 (Bodansky, 2001, págs. 26-27).

Estos desarrollos dieron paso a que el cambio climático ingrese en la agenda internacional y se constituya en preocupación de los gobiernos. Para Bodansky las dos siguientes etapas son el de las primeras respuestas internacionales entre 1988 y 1990; y, posteriormente, el de las negociaciones mismas de la CMNUCC entre 1990 y 1992 (Bodansky, 2001, págs. 27-34)¹³. En cuanto a las primeras incipientes respuestas

¹² La curva de Keeling, elaborado por el científico Charles Keeling y sus mediciones en el laboratorio Mauna Loa en Hawái, estableció el aumento de la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera, llegando a ser “probablemente el gráfico científico más conocido del mundo (Calvo Buendía, 2014, pág. 31)

¹³ La última etapa identificada por Bodansky concierne a las negociaciones realizadas en la etapa post-Rio enfocadas en la implementación de la CMNUCC y a las negociaciones para la adopción del Protocolo de Kioto. (Bodansky, 2010, pp. 23-24) Vale recalcar que en la fecha de la publicación del referido capítulo de Bodansky el Protocolo de Kioto era el último eslabón en el desarrollo del régimen internacional de cambio climático.

internacionales al cambio climático en el ámbito internacional destaca la resolución 43/53 de la Asamblea General de la ONU de 1988 que reconoce que “los cambios climáticos constituyen una preocupación común de la humanidad” y pide “la protección del clima para las generaciones actuales y futuras de la humanidad” (Yamin & Depledge, 2004, pág. 21; Zevallos, Cigarán, Flórez, & Castro, 2014, pág. 30)¹⁴

Sin lugar a duda el desarrollo internacional más conocido por haber contribuido no sólo al establecimiento del régimen internacional de cambio climático sino también a su posterior evolución constituye el IPCC. Creado conjuntamente en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el PNUMA, tiene la función principal de “evaluar el estado del conocimiento científico relacionado con el cambio climático, analizando sus potenciales impactos ambientales y socioeconómicos con el fin de asesorar en la formulación de políticas públicas” (Zevallos, Cigarán, Flórez, & Castro, 2014, pág. 30). Bodansky afirma que la creación del IPCC refleja la transición del cambio climático de ser un asunto científico a ser uno de política internacional, siendo un reflejo de la creciente participación gubernamental en el tema del cambio climático donde previamente la comunidad científica había liderado (2001, pág. 28). Similarmente Calvo, citando del trabajo de Alison Shaw, resalta que el IPCC establece “un nuevo modelo de interface entre ciencia y política” que lograría dos objetivos: brindarle una plataforma a la comunidad científica para transmitirle el resultado de la investigación científica sobre el cambio climático a los gobiernos, los cuales, por otro lado, mediante su participación, legitimarían el consenso científico y generarían conocimiento entre los tomadores de decisiones (Calvo Buendía, 2014, pág. 32).

¹⁴ Otros hitos en el escenario internacional que destacan son la Cumbre de la Haya de 1989, la Reunión Ministerial de Noordwijk de 1989, la Conferencia Ministerial de Bergen sobre Desarrollo Sostenible en 1990 y la Segunda Conferencia Climática Mundial de 1990 (Bodansky, 2001, pág. 28)

La labor principal del IPCC para cumplir su mandato es la elaboración de Informes de Evaluación periódicos. El Informe de Evaluación está compuesto de tres partes, cada uno elaborado por uno de los tres Grupos de Trabajo que conforman el IPCC. El Grupo de Trabajo I elabora un informe sobre aspectos científicos del cambio climático por lo que es denominado la “base científica”. El Grupo de Trabajo II evalúa el impacto socio-económico del cambio climático y las posibilidades de adaptación por lo que es denominado “Impactos, adaptación y vulnerabilidad”. El Grupo de Trabajo III evalúa las posibilidades de mitigación y la limitación de GEI para atenuar los efectos del calentamiento global, denominándose su informe “Mitigación”. A partir del Tercer Informe de Evaluación del 2001 también se ha incluido un “Informe de Síntesis” que cuenta con un “Resumen para responsables de políticas”, el cual está elaborado en lenguaje sencillo (no técnico) no sólo para los tomadores de decisiones sino también para la difusión mediática general. Vale recalcar que los Grupos de Trabajo del IPCC no elaboran su propia investigación científica, más evalúan el trabajo científico publicado por gobiernos, universidades, organismos internacionales o científicos independientes. Tampoco está facultado para recomendar políticas sino para proporcionar un análisis objetivo para adoptar decisiones políticas informadas. A la actualidad, el IPCC ha elaborado cinco Informes de Evaluación, en 1990, 1995, 2001, 2007 y 2014. Se prevé el sexto informe para 2020 (Yamin & Depledge, 2004, págs. 21, 466-468; Viñuales J. , 2009, pp. 243-244)

Finalmente, en diciembre de 1990, el mismo año en que fue publicado el primer Informe de Evaluación del IPCC, la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 45/212, titulada “Protección del Clima Mundial para las Generaciones Presentes y Futuras”, encargó al Comité Intergubernamental de Negociación (INC por sus siglas en inglés) la elaboración del texto de una convención marco lista para abrirse a la firma en la CNUMAD en junio de 1992. El modelo asumido de “convención marco” como una línea de base para las negociaciones prevé el desarrollo de un

instrumento enfocado principalmente en procedimientos y en el cual las obligaciones establecidas son generales. Más bien este modelo se enfoca en desarrollar un marco legal e institucional para encaminar el desarrollo futuro de instrumentos conexos (por ejemplo protocolos) de obligaciones más sustanciales (Bodansky, 2001, pág. 33). Siguiendo esta línea de base surgieron dos principales controversias durante las negociaciones. La primera se refería al nivel de ambición que una convención “marco” debería asumir, con países como los Estados Unidos de América y otros productores de petróleo abogando por una convención marco con poca contenido sustancial; mientras que otros países, entre ellos algunos europeos, impulsaban la inserción de algunas obligaciones sustantivas. La segunda controversia giró en torno a cuestiones de equidad y la aserción de los países en vías de desarrollo que el cambio climático había sido causado por los países desarrollados y que, por ende, tales países debieran asumir mayor responsabilidad para revertir el problema, resaltando, además, que los esfuerzos globales no deberían constituir un impedimento para el desarrollo de los países en vías de desarrollo (Bodansky, 2001, pág. 33; Viñuales J. , 2009, p. 247). En diversa medida estas controversias se disputaron en áreas tales como metas y límites temporales para la reducción de emisiones, asistencia financiera, transferencia de tecnología y el desarrollo de instituciones y mecanismos de implementación (Bodansky, 2001, pág. 33). El resultado de las negociaciones fue un compromiso que incorporaba tanto una dimensión sustancial con obligaciones, así como una dimensión procedimental que garantice negociaciones futuras y la evolución del régimen. Al mismo tiempo, en torno a la equidad, se incorporó una diferenciación en el trato de los Estados en base a sus niveles de desarrollo.

X

CAPITULO III - LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO

El Acuerdo de Paris es el más reciente y más ambicioso instrumento del régimen internacional de cambio climático desarrollado bajo la CMNUCC establecido en 1992. Se procederá con un análisis de los objetivos, principios y procedimientos de toma de decisiones establecidos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), y desarrollar una breve revisión de los desarrollos en el régimen que son los antecedentes del Acuerdo.

3.1 La Convención Marco de las Naciones Unidas: objetivo, principios, obligaciones y mecanismos de desarrollo

Como se ha señalado, el modelo de convención “marco”, tiene como propósito el establecimiento de objetivos y obligaciones generales, así como los elementos procedimentales perfilan la indumentaria institucional y legal para el futuro desarrollo del régimen. En tal sentido, la CMNUCC es un instrumento que a través de su articulado establece, de manera general, el objetivo del régimen internacional de cambio climático, un conjunto de principios que rigen las acciones necesarias para lograr la consecución del objetivo del régimen, una serie de obligaciones generales para los Estados parte de la convención y un grupo de mecanismos para el desarrollo del régimen y para asegurar futuras negociaciones. Cabe precisar que los títulos de los artículos de la CMNUCC no forman parte del texto negociado por las partes en el INC y han sido incluidos sólo con el propósito de facilitar la lectura de la Convención (Blobel , Meyer-Ohlendorf, Schlosser-Allera, & Steel, 2006, pág. 2)

3.1.1 Objetivo último

El artículo 2 de la CMNUCC establece el objetivo del régimen internacional de cambio climático señalando que

“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.” (ONU, 1992, art.2)

Se desprenden de este artículo tres elementos fundamentales que caracterizan la finalidad del régimen. Primeramente, el objetivo de estabilizar las concentraciones de GEI está planteado en función a un umbral ambiental que no debe ser sobrepasado por las partes de la Convención, a saber la concentración que implique una interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático. El objetivo no establece una restricción absoluta de emisiones de GEI y acepta su continuación siempre y cuando éstas no conlleven a la superación del umbral establecido. No obstante ello, el artículo no establece un límite para el total de emisiones causadas por el hombre de GEI ni tampoco especifica la concentración de GEI que superaría el umbral que generaría interferencias antropogénicas peligrosas para el sistema climático. Viñuales observa que esto se debe principalmente a que en el momento de la negociación de la Convención “las partes no sabían con exactitud que nivel sería el indicado” (Viñuales J. , 2009, p. 249). Es de resaltar que establecer estos límites e identificar que constataría un umbral que genere interferencias antropogénicas peligrosas es tanto un proceso científico, donde el trabajo del IPCC juega un papel fundamental, como un proceso de negociación

política que requiere el acuerdo de los Estados parte de la CMNUCC (Blobel , Meyer-Ohlendorf, Schlosser-Allera, & Steel, 2006, pág. 22)

En segundo lugar, el artículo 2 brinda algunas indicaciones respecto al plazo en el que debe lograrse el objetivo de la CMNUCC, establecido en función a tres criterios. Al señalar que el objetivo debe alcanzarse en un plazo que permita la adaptación natural de los ecosistemas, la seguridad alimenticia y al desarrollo económico sostenible, la Convención establece un límite temporal frente al cuál todas las acciones encaminadas para obtener el objetivo último de estabilización de la concentración de GEI deben ser evaluadas. Es decir, las acciones entabladas para lograr el objetivo 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 vea peligrosamente afectada, pero que al mismo tiempo es suficientemente amplio como para permitir el viraje hacia un desarrollo económico sostenible (Viñuales J. , 2009, pp. 249-250; Yamin & Depledge, 2004, pág. 61)

Por último, el artículo 2 dispone que el objetivo último de la Convención será aplicable a “todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes”. En ese sentido, el objetivo delineado por el artículo 2 será el mismo que todo protocolo busque lograr, como lo fue el Protocolo de Kioto, al igual que de toda decisión adoptada por la Conferencia de las Partes (COP por sus siglas en inglés). Viñuales observa respecto al referido objetivo que “también podría argumentarse su aplicación a un eventual acuerdo externo pero ligado a la Convención, que podría resultar de negociaciones paralelas” (Viñuales J. , 2009, p. 249), haciendo referencia al Acuerdo de Copenhague que marcó un paso sustancial en el camino hacia el Acuerdo de París pero que no consiguió ser adoptado formalmente por la COP en su decimoquinta reunión en el 2009.

3.1.2. Principios

El artículo 3 de la CMNUCC fija los principios que rigen el régimen internacional de cambio climático. La decisión de incluir una serie de principios como parte de un artículo específico de la CMNUCC y no esbozarlos declarativamente en su preámbulo generó un sustantivo debate entre los países desarrollados y los en desarrollo durante la negociación del texto. Los países desarrollados, en general, cuestionaban la necesidad jurídica de incluir un artículo vinculante de principios que tuvieran un contenido que incluyen componentes subjetivos e imprecisión conceptual, argumentando que para su inclusión debieran ser traducidos en compromisos que generen obligaciones prácticas, pues de lo contrario deberían ser considerados en el preámbulo. Los países en desarrollo, por otro lado, argumentaban que si estuvieran plasmados en un artículo, sin generar adicionales compromisos específicos, los principios tendrían un impacto más significativo para orientar la futura implementación y el desarrollo mismo de la CMNUCC (Yamin & Depledge, 2004, pág. 66). Al conseguir los países en desarrollo su inclusión, los desarrolladas lograron incluir en él precisiones que limitan el alcance, las implicancias jurídicas y la capacidad de generación de precedentes de dichos principios. Primero, al referirse a las “Partes” y no a Estados se limita la aplicación de los principios a la Convención. En segundo lugar, se especifica que las Partes se “guiarán” por los principios para lograr el objetivo de la convención asegurando que no se generen compromisos adicionales. Por último, al incluir “entre otras cosas” se constata que el artículo 3 no es exhaustivo ni excluyente, pues, posteriormente otras medidas podrían tener efecto en el logro del objetivo final de la Convención (Bodansky, 1993, pág. 502; Yamin & Depledge, 2004, pág. 67)¹⁵

¹⁵ “Las Partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente.” (Organización de las Naciones Unidas, 1992, art 3.)

De los párrafos del artículo 3 de la Convención podemos identificar tres principios fundamentales. El primero, relacionado con la equidad, es el de las *responsabilidades comunes pero diferenciadas* y está recogido en el numeral 3.1:

“Las Partes deberían proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades. En consecuencia, las Partes que son países desarrollados deberían tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático y sus efectos adversos” (ONU, 1992, art. 3.1)

Este principio (CBDR-RC por sus siglas en inglés) está basado en el reconocimiento de la distribución desigual, entre los Estados desarrollados y los en desarrollo, tanto de las emisiones de GEI históricas que contribuyeron al cambio climático como de las emisiones de GEI al momento de adoptar la Convención. Asimismo, es un reconocimiento de las diferentes capacidades y recursos que tienen los Estados desarrollados y en desarrollo para afrontar las causas y los efectos del cambio climático en cumplimiento del objetivo último de la Convención (Blobel , Meyer-Ohlendorf, Schlosser-Allera, & Steel, 2006, pág. 24).

Es en base a las implicancias del principio de CBDR-RC que se establece la citada diferenciación bajo la Convención, que a su vez también se refleja en el alcance de las obligaciones para los Estados desarrollados y en desarrollo. El artículo 3.1 insta a los países desarrollados a “tomar la iniciativa en lo que respecta a combatir el cambio climático,” mientras que el numeral 3.2 profundiza al señalar que se tomará en cuenta “las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables,” reconociendo también la situación de algunos países en desarrollo “que tendrían que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la Convención” (ONU, 1992, art. 3.2). Por ello, la Convención establece una

diferenciación entre los Estados partes en tres grupos: Anexo I, Anexo II y países no Anexo. Los 41 países industrializados del Anexo I son considerados países relativamente ricos e incluye en la lista a los que eran miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1992 así como a los países considerados economías en transición (EIT por sus siglas en inglés) de Europa Central y Europa del Este, los que fueron los principales emisores de GEI y que tenían mayores recursos financieros e institucionales para hacer frente al cambio climático. El Anexo II es una diferenciación adicional entre los países del Anexo I y está integrado por todos ellos menos las EIT, en reconocimiento del proceso de transición económica. Por último, todos los países no incluidos en el Anexo I son los denominados “países no Anexo” que son considerados países en desarrollo_ (Blobel , Meyer-Ohlendorf, Schlosser-Allera, & Steel, 2006, págs. 45-48). La diferenciación fijada en los Anexos califica el mayor o menor compromiso establecido en las obligaciones de las respectivas Partes de la Convención, siendo los Estados Anexo I y II los que asumen compromisos más específicos y ambiciosos que los países no Anexo, que tienen obligaciones generales a la luz del principio de CBDR-RC. Las interpretaciones divergentes del principio de CBDR-RC y sus efectos en el desarrollo del régimen internacional de cambio climático han sido un aspecto crucial y controversial en el desarrollo del régimen (Zevallos, Cigarán, Flórez, & Castro, 2014, pág. 31).

El segundo principio fundamental establecido en la Convención es el *principio precautorio*. Este principio está recogido en el artículo 3.3 de la CMNUCC el cual, basándose en el principio 15 de la Declaración de Río, afirma que “Las partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos”, profundiza al continuar que “Cuando haya amenaza grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas”. Al mismo tiempo, el numeral 3.3

sostiene que las partes deben tener en cuenta que las acciones emprendidas para hacer frente al cambio climático “deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible”, agregando una calificación económica a tomar en cuenta bajo el principio precautorio (ONU, 1992, art. 3.3). Se debe notar que el principio precautorio fue incorporado en un contexto de incertidumbre científica, pues se produjo a solo dos años después de la publicación del primer informe de evaluación del IPCC que afirmaba, precisamente, que aún existía incertidumbre en cuanto a la comprensión del cambio climático y que solo se esclarecería con mayor investigación (IPCC, 1990, pág. xii). En ese sentido, el principio precautorio tiene el propósito de impedir que dicha incertidumbre frene la acción de la comunidad internacional.

El tercer principio fundamental es el del derecho al *derecho al desarrollo* que está asociado a la preservación los recursos naturales para generaciones presentes y futuras, la explotación de dichos recursos de manera sostenible y la integración de consideraciones ambientales con el desarrollo económico y social (Yamin & Depledge, 2004, pág. 72). En ese sentido, el artículo 3.4 señala que “las Partes tienen derecho al desarrollo sostenible y deberían promoverlo”, agregando que las acciones emprendidas “deberían ser apropiadas para las condiciones específicas de cada una de las Partes y estar integradas en los programas nacionales de desarrollo, teniendo en cuenta que el crecimiento económico es esencial para la adopción de medidas encaminadas a hacer frente al cambio climático.” (ONU, 1992, art. 3.4). Se desprende que este principio busca asegurar que la lucha contra el cambio climático no genere impedimentos para el crecimiento económico sostenible de los países en desarrollo, haciendo, asimismo, referencia a la relación entre el crecimiento económico de las partes con sus capacidades para combatir el cambio climático, complementando con el siguiente párrafo que defiende “un sistema económico abierto y propicio que condujera al crecimiento económico y sostenibles” sin que medidas contra el cambio

climático constituyan “un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional” (ONU, 1992, art.3.5).

En el marco del régimen internacional de cambio climático estos principios sirven tres propósitos: i) como argumentos que enrumben el futuro desarrollo del régimen a través de posibles enmiendas a la CMNUCC o sus anexos, a protocolos u otros instrumentos legales asociados a la Convención, o a decisiones de la COP, ii) como guías para la estructuración de textos adoptados (la denominada “función arquitectónica”), y iii) como guía de interpretación de las obligaciones contenidas tanto en la Convención como en cualquier instrumento u decisión conexas (Viñuales J. , 2009, p. 253).

3.1.3. Obligaciones sustanciales.

A pesar de ser una “convención marco”, y tener un mayor enfoque en la constatación de una Convención que establezca los lineamientos procedimentales para el posterior desarrollo del régimen internacional de cambio climático, el artículo 4 de la Convención establece una serie de compromisos para los Estados partes. Estas obligaciones están alineadas con el objetivo último de la Convención, en concordancia con los principios establecidos en su artículo 3, y diferenciadas mediante la calificación de las Partes efectuadas a través de los Anexos I y II. El artículo 4 establece tres niveles de obligaciones. El artículo 4.1 plantea el nivel más general de obligaciones aplicable a todos los Estados partes (Anexo I y países no Anexo I). Esencialmente obliga a las partes a “(i) preparar inventarios nacionales de sus emisiones, (ii) de tomar medidas nacionales y regionales para atenuar dichas emisiones así como (iii) para adaptarse a los efectos del cambio climático, y (iv) de cooperar a estos fines” y además especifica dichas obligaciones “en relación con el desarrollo tecnológico, el mantenimiento de los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero, la planificación contra los desastres naturales, la planificación socio-económica, la educación y la capacitación”, asimismo concluye con la

estipulación de que todos los Estados deben comunicar la información relativa a la implementación de las referidas obligaciones a la COP (Viñuales J. , 2009, p. 255).¹⁶ En cuanto a la comunicación de la información relativa a la implementación de las obligaciones contenidas en el artículo 4.1, el artículo 12.1 de la Convención establece mayor detalle sobre los elementos de información que cada parte transmitirá a la COP (ONU, 1992, art.12.1)

El siguiente nivel de obligaciones más específicas dirigidas únicamente a los países industrializados y las economías en transición (EIT) del Anexo I se encuentran contenidas en el artículo 4.2. En ese sentido, dicho numeral insta a “obligaciones más precisas tendientes a la adopción de medidas nacionales de limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero y de protección y mejora de los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero” (Viñuales J. , 2009, p. 256). Asimismo, el artículo nota que “el regreso antes de fines del decenio actual a los niveles anteriores de emisiones antropógenas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero” contribuiría a modificar las tendencias de largo plazo de las emisiones GEI conforme con el objetivo último de la Convención, y que en función a ello cada uno de los Estados parte del Anexo I presentarán información detallada acerca de las políticas y medidas referidas en el artículo adoptadas por ellos “con el fin de volver individual o conjuntamente a los niveles de 1990” las emisiones de GEI antes del año 2000 (ONU, 1992, art.4.2(a), 4.2(b); Blobel , Meyer-Ohlendorf, Schlosser-Allera, & Steel, 2006, p77). A pesar de que se observa una mayor especificidad en este párrafo; sin embargo, es todavía suficientemente vago como para que su cumplimiento haya sido difícil de evaluar (Viñuales J. , 2009, p. 256).

El tercer nivel de compromisos está dirigido esencialmente a los países del Anexo II y están plasmados en los artículos 4.3, 4.4. y 4.5 de la Convención. Estos párrafos del artículo 4 cristalizan el liderazgo que según el principio de CBDR-RC deberán asumir los países desarrollados para combatir el cambio

¹⁶ Ver (ONU, 1992, art. 4.1)

climático. El artículo 4.3 obliga a los países Anexo II a proporcionar “recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la totalidad de los gastos” de los países en desarrollo para realizar sus comunicaciones nacionales y la transferencia de tecnología necesaria para la implementación de las obligaciones generadas por el artículo 4.1, precisando además que “Al llevar a la práctica esos compromisos, se tomará en cuenta la necesidad de que la corriente de fondos sea adecuada y previsible” (ONU, 1992, art.4.3). En resumen, imponen “obligaciones de asistencia financiera y tecnológica para con los países más vulnerables y menos desarrollados” (Viñuales J. , 2009, p. 256). La interpretación, desarrollo y cumplimiento de estas obligaciones ha sido tanto un motor de desarrollo como una controversia durante la posterior evolución del régimen internacional de cambio climático, siendo de importancia tanto para los países desarrollados como los países en desarrollo y los países más vulnerables.

Además, los últimos párrafos del artículo 4 plantean una reserva de flexibilidad para las EIT, un “cierto nivel de condicionalidad para el cumplimiento de las obligaciones por países en vías de desarrollo”, de manera que “parece estar supeditado al respeto por los países industrializados de sus obligaciones de asistencia financiera y tecnológica” y resaltan, además, la “necesidad de ajustar las medidas a la situación particular de los diversos grupos de Estados partes en la Convención (Viñuales J. , 2009, p. 258).¹⁷

¹⁷ El art. 4.8 especifica que se deberá tomar en cuenta la situación particular de los siguientes grupos de países: a) los países insulares pequeños, b) Los países con zonas costeras bajas, c) Los países con zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal, d) Los países con zonas propensas a los desastres naturales, e) Los países con zonas expuestas a la sequía y a la desertificación, f) Los países con zonas de alta contaminación atmosférica urbana, g) Los países con zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos, h) Los países cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de consumo, i) Los países sin litoral y los países de tránsito.

3.1.4. Instituciones y Mecanismos de Desarrollo de la Convención

Como ya se ha indicado, el modelo de “convención marco” hace que la Convención, desde su inceptión tuvo como propósito principal la cristalización de una serie de instituciones, procedimientos y mecanismos para asegurar su constante perfeccionamiento, siempre en concordancia con y guiados por su objetivo último, sus principios y las obligaciones asumidas por los Estados parte. De esta manera, se asegura que las partes del régimen internacional de cambio climático participen en continuas rondas de negociaciones, en constante revisión de la implementación de los compromisos asumidos, en continuos ajustes de las reglas además del continuo desarrollo de nuevas reglas y procesos para dar respuesta a la evolución del estado del conocimiento sobre el cambio climático y de las cambiantes circunstancias (Yamin & Depledge, 2004, pág. 431).

El desarrollo de la Convención viene a ser canalizado a través de tres instituciones fundamentales: la Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés), los órganos subsidiarios, y la Secretaría. La COP es consagrada en el artículo 7 como el “órgano supremo de la presente Convención” que “examinará regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención” (ONU, 1992, art.7.2).

La Convención dispone que la COP sesionará anualmente, “a menos que la Conferencia decida otra cosa” y también establece que las Partes pueden solicitar una sesión extraordinaria de la COP (ONU, 1992, art.7.4; art.7.5). Muestra de la importancia del régimen internacional de cambio climático es que las Partes han mantenido el ritmo anual de las reuniones COP a pesar de la carga que esto implica para las delegaciones, especialmente si se compara con las COPs bianuales o trianuales que realizan otros regímenes internacionales como por ejemplo la CDB o la CITES. Otra muestra de la

creciente importancia política del régimen de cambio climático ha sido la rotación geográfica de la sede de la COP entre las cinco regiones de la ONU, lo cual no está específicamente previsto en su reglamento pero que ha desarrollado una suerte de costumbre que ayuda a difundir el conocimiento y la sensación de pertenencia al régimen a nivel global (Yamin & Depledge, 2004, págs. 408-409)¹⁸. Sin lugar a duda, albergar una COP brinda al país sede un determinado nivel de prestigio internacional, considerando que el país sede asume un rol de liderazgo pivotal al ejercer la presidencia de la COP.

La Convención también establece dos órganos subsidiarios para asesorar a la COP, a saber, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés) y el Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI, por sus siglas en inglés) en los artículos 9 y 10 respectivamente. Ambos órganos están abiertos a la participación de todas las Partes y están integrados por representantes de los gobiernos con la respectiva especialización necesaria, reflejando así el deseo de las Partes de limitar la participación de expertos independientes no gubernamentales en el proceso formal de toma de decisiones del régimen (Yamin & Depledge, 2004, pág. 415). De manera general, el SBSTA sirve de enlace entre el ámbito científico y el escenario político que es la COP, cuyo objetivo puede ser resumido como “permitir a la COP permanecer al día con la información científica elaborada cada año así como servir de filtro con respecto a la información externa; preparar las negociaciones anuales relativas a aspectos científicos y tecnológicos y; de modo general asesorar a las COP en relación con cuestiones científicas y tecnológicas” (Viñuales J. , 2009, p. 262). El trabajo del IPCC es fundamental para mantener dicho equilibrio y para lograr la evolución del régimen. Por ello, en 1995, a solicitud del SBSTA se

¹⁸ El reglamento de la COP dispone que se realizará en la sede de la Secretaría General en Bonn pero hasta la fecha sólo ha sido albergado por dicha ciudad en dos oportunidades: la COP5 de 1999 y la segunda parte de la COP6 a mediados de 2001 después de no poderse concluir la primera parte en la Haya.

estableció un Grupo de Trabajo Conjunto (JWG por sus siglas en inglés) informal para coordinar e intercambiar información, sin perjudicar la independencia de ninguna de las dos instituciones con miras a mejorar el cumplimiento del objetivo último de la CMNUCC (Blobel , Meyer-Ohlendorf, Schlosser-Allera, & Steel, 2006, pág. 55; Calvo Buendía, 2014, pág. 43) Por su parte, el SBI tiene como objetivo “prestar asistencia a la COP en la evaluación y monitoreo del cumplimiento efectivo por los Estados partes de sus obligaciones convencionales” (Viñuales J. , 2009, p. 263)..

Mediante su artículo 8, la CMNUCC también establece una Secretaría, cuya tarea principal es apoyar a la COP y a los órganos subsidiarios en sus diversas funciones, además de prestar asistencia financiera especialmente a las Partes en desarrollo en la implementación de sus compromisos. Asimismo, es un órgano de coordinación con las Secretarías de otros órganos internacionales pertinentes (como el PNUMA, la IPCC, entre otros.). (Blobel , Meyer-Ohlendorf, Schlosser-Allera, & Steel, 2006, pág. 36). La Secretaría tiene sede en Bonn, Alemania. Desde Julio del 2016 el cargo de Secretario Ejecutivo ha sido ocupado por Patricia Espinosa, excanciller de México_y diplomática de carrera con vasta experiencia en representaciones multilaterales y organismos internacionales. Su antecesor fue la costarricense Christiana Figueres, quién ejerció el cargo desde el 2010 hasta 2016 , periodo en el cual se logró crisatlizar el Acuerdo de París.

Existen además una serie de órganos que han sido establecidos en sucesivas decisiones de las COPs que pueden ser caracterizados de dos maneras: grupos de trabajo ad hoc y grupos de expertos (órganos de membresía limitada).

En cuanto a los mecanismos para el desarrollo del régimen, éstos se producen básicamente a través de dos vías: mediante enmiendas y la adopción de protocolos; y, por medio de decisiones de la COP. Ambos mecanismos están necesariamente vinculados a la COP en su calidad de

órgano supremo de la Convención. Como se ha señalado anteriormente, el modelo de “convención marco” prevee y este denominado “*framework/protocol approach*” permite la cristalización progresiva de normas a medida en que los avances científicos se van abriendo paso a un nivel político” (Viñuales J. , 2009, p. 264). Por ello, los artículos 15, 16 y 17 se refieren respectivamente a las enmiendas a la Convención, a la aprobación y enmienda de los Anexos de la Convención, y a los Protocolos en el marco de la Convención, así como a los requisitos procedimentales para su aplicación (ONU, 1992, art.15, art.16, art.17). Un nuevo Protocolo es el mecanismo más importante que puede producir la COP ya que se trata de un instrumento que genera vinculación jurídica entre sus Partes y debe ser ratificado para entrar en vigor (Yamin & Depledge, 2004, pág. 406).¹⁹

En un segundo orden de importancia se encuentran las decisiones de la COP. Al respecto, como señala Viñuales, éstas se refieren principalmente a: “(i) la adopción de reglamentos internos (procedimentales, financieros y/o administrativos), (ii) la adopción de reglamentos ‘externos’, que rigen actividades entre los órganos de la Convención y aquellos de otros tratados ambientales, y (iii) la adopción de decisiones tendientes a precisar o especificar (y por ende desarrollar) las obligaciones convencionales de los Estados partes” (2009, p. 266).

3.2 Etapas en la evolución del régimen internacional de cambio climático en el camino hacia el Acuerdo de París:

Previo a analizar a profundidad el Acuerdo de París es necesario hacer una breve revisión de la evolución previa del régimen internacional de cambio climático. En ese sentido, es importante notar el impacto del Protocolo de Kioto como primer refuerzo de la CMNUCC, el proceso iniciado en 2005 que a través del Plan de Acción de Bali que culminaría en “fracaso” en la COP15

¹⁹ Las enmiendas a la Convención requieren ser ratificadas pero la enmienda de un Anexo o la adopción de un nuevo anexo no requiere ratificación para entrada en vigor (Yamin & Depledge, 2004, pág. 406).

Copenhague, y finalmente la Plataforma de Durban que encaminó las negociaciones al éxito de la COP21 en París.

Como era de esperarse del modelo de “convención marco”, ya desde la entrada en vigor de la CMNUCC en 1994 y la realización de la COP1 el siguiente año, las Partes emprendieron negociaciones para desarrollar las obligaciones sustanciales de la CMNUCC. La COP1 adoptó el Mandato de Berlín cuyo objetivo fue negociar un protocolo o instrumento jurídico que establezca compromisos cuantificados de limitación o reducción de emisiones de GEI para Partes del Anexo I, sin generar nuevas obligaciones sustantivas a los países en desarrollo (Ramakrishna, 2000, págs. 53-54). El resultado fue el Protocolo de Kioto que estableció, en su Anexo B, un listado vinculante de objetivos específicos cuantificables de reducción de emisiones para los países Anexo I para el periodo de compromiso de 2008 -2012 (Zevallos, Cigarán, Flórez, & Castro, 2014, pág. 32). Vale resaltar que las metas individuales específicas fueron negociadas colectivamente en una modalidad que debía ser repetida para acordar posteriores metas específicas en futuros sucesivos periodos de cumplimiento. Este proceso evidencia lo que Bodansky denomina el esquema “top down” que caracteriza el Protocolo (Bodansky, 2011, pp. 5-8) en el cuál obligaciones son “impuestas” colectivamente.

El Protocolo además establece tres denominados “mecanismos de flexibilidad” que buscan facilitar el cumplimiento de las metas específicas cuantificables asumidas por los países Anexo I. El artículo 6 dispone el mecanismo de “ejecución conjunta” que permite la transferencia de unidades de reducción de emisiones²⁰ a cambio de financiamiento o de tecnología entre países del Anexo I; estuvo pensado principalmente para que países OCDE brinden apoyo a las EIT (Zevallos, Cigarán, Flórez, & Castro, 2014,

²⁰ Una Unidad de Reducción de Emisiones es una medida para la reducción de una tonelada de dióxido de carbón en una base hipotética o en un escenario normal (Pinto-Bazurco Barandiarán, 2014, pág. 254).

pág. 33). El artículo 12 insta el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) que posibilita a los países desarrollados transferir tecnología o financiar proyectos en países en desarrollo a cambio de créditos denominados Reducciones Certificadas de Emisiones (CER, por sus siglas en inglés), que pueden ser contabilizadas en el haber del país desarrollado, siempre y cuando el proyecto haya sido adecuadamente certificado (Zevallos, Cigarán, Flórez, & Castro, 2014, pág. 33; Pinto-Bazurco Barandiarán, 2014, pág. 173). El artículo 17 establece el Comercio Internacional de Emisiones (ET, por sus siglas en inglés) que constituye “un sistema de cuotas comerciables basado en las cantidades atribuibles y calculadas, en consonancia con los compromisos de reducción, y en la limitación de emisiones” (Pinto-Bazurco Barandiarán, 2014, pág. 64), asumidas por los países desarrollados que figuran en el Anexo B del Protocolo de Kioto.²¹

En lo que respecta al Protocolo de Kioto, como un paso en la evolución del régimen internacional de cambio climático hacia el Acuerdo de París, es necesario resaltar que el Protocolo se ha visto limitado, primero, porque su alcance vinculante para la reducción efectiva de emisiones de GEI está limitado sólo a países del Anexo I de la CMNUCC. Segundo porque no todos aquellos Estados lo han ratificado. Como ejemplo emblemático de estas limitaciones está el caso de los Estados Unidos, segundo emisor a nivel global de GEI, que nunca ratificó el Protocolo (Hall, 2016, pág. 64). Asimismo, a pesar de haber logrado negociar y acordar un segundo periodo de compromiso entre 2013 y 2020 para el Protocolo de Kioto, gracias a la Enmienda de Doha de la COP 18 en 2012, importantes emisores de GEI como Japón, Rusia y Canadá decidieron no participar en él (Zevallos, Cigarán, Flórez, & Castro, 2014, pág. 41; Calvo Buendía, 2014, pág. 42). A la fecha la Enmienda de Doha no ha entrado en vigor y sólo 70 países la han

²¹ El desarrollo detallado y la reglamentación de los mecanismos esbozados por el Protocolo de Kioto fueron negociados mediante los Acuerdos de Bonn en la COP6 en el 2001 y finalmente consolidados con la adopción de los Acuerdos de Marrakech en la COP7 en el 2001.

ratificado (UNFCCC, 2016) y el Protocolo no logra cubrir ni el 15% de las emisiones de GEI globales.

La COP11 realizada en Montreal, en 2005, marca otro paso importante en el camino hacia el Acuerdo de París en la medida que fue en dicha ciudad donde se inició la discusión sobre los compromisos futuros más allá del final del primer periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, en 2012. Países en desarrollo abogaban por una continuación del sistema de Kioto, mientras que países con obligaciones bajo Kioto se oponían a esta solución y preferían un enfoque global, citando, por ejemplo, la ausencia de los Estados Unidos y la situación de las economías emergentes como China o India que, para el 2005, ya contaban con mayores recursos a la par que emitían mayores cantidades pero que, sin embargo, bajo el Protocolo de Kioto no percibirían nuevas obligaciones debido a la diferenciación por Anexos (Bodansky, 2016, p. 5). La solución encontrada fue entablar negociaciones en dos vías paralelas. En el marco del Protocolo de Kioto se estableció un órgano subsidiario específico denominado el Grupo de Trabajo Especial sobre los futuros compromisos de las Partes del Anexo I (GTE-PK, AWK-KP, por sus siglas en inglés), cuyo trabajo principal era negociar el segundo periodo de compromisos, meta que fue formalmente conseguida con la Enmienda de Doha, mencionada líneas arriba. La otra vía, adoptada en el marco de la Convención, estableció un grupo de diálogo que dos años más tarde, en la COP13 de Bali, y a través de la aprobación de la Hoja de Ruta de Bali, se consolidó como el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el Marco de la Convención. (GTE-CLP, AWG-LCA por sus siglas en inglés) (Zevallos, Cigarán, Flórez, & Castro, 2014, págs. 34-35; Viñuales J. E., 2009, pág. 288).

La Hoja de Ruta de Bali daba un mandato formal al anterior “diálogo” sobre cooperación a largo plazo; asimismo, incluía el trabajo del GTE-PK, poniendo en discusión los importantes temas relacionados al cambio climático, como son la mitigación, la adaptación, la financiación y la

tecnología. De esta manera se encaminaba las negociaciones que se venían llevando a cabo en ambas vías en un proceso que debía culminar en la COP15 realizada en Copenhague, en 2009 (Bodansky, 2011, p. 10). Frente a la expectativa de que la COP15 produciría un nuevo acuerdo vinculante para el periodo pos-2012, al no lograrse dicha meta Copenhague fue percibido como un fracaso total. Los factores que explican el fracaso de Copenhague fueron diversos, pero destaca la incapacidad de las negociaciones por incorporar y acomodar los profundos cambios que venían ocurriendo a nivel global. Ocurría que las economías emergentes empezaban a superar anualmente en emisiones de GEI a las economías más desarrolladas, haciendo cualquier acuerdo basado en la diferenciación de los Anexos establecidos en 1992 conceptualmente incompatible con el principio de CBDR-RC; y, consecuentemente, insostenible para los países desarrollados (MINAM, 2016, pp. 6-7). Entonces, no fue posible tratar de encajar el resultado de las dos vías de negociación.

El “fracaso de Copenhague” no fue completo ya que se logró un acuerdo político “tomado en cuenta” por las Partes en la COP, denominado el Acuerdo de Copenhague, que ha tenido un impacto sustantivo en la cristalización del Acuerdo de París. En líneas generales, el Acuerdo de Copenhague incorporó lo que Bondansky denomina un enfoque “bottom-up” (de abajo hacia arriba) que permite que las Partes definan sus propios compromisos unilateralmente, entre otros logros, que se han visto reflejados en el Acuerdo de París (Bodansky, 2011, p. 11). La COP16 realizada en Cancún, el año 2010, consiguió restablecer la confianza en las negociaciones de cambio climático después del percibido fracaso en Copenhague y a través de los Acuerdos de Cancún las tres páginas del Acuerdo de Copenhague pudieron ser ‘traducidas’ y expandidas en una decisión de la COP de treinta páginas, las cuales asimilaron formalmente a las negociaciones de la CMNUCC los resultados de la “fracasada” COP del año anterior (Bodansky, 2011, p. 12). Considerando que el Acuerdo de

Copenhague y los Acuerdos de Cancún sólo cubrían el periodo hasta el año 2020, sería todavía en la COP17 celebrada en Durban, Sudáfrica, en noviembre/diciembre del 2011, donde finalmente se constituyó la Plataforma de Durban para una acción reforzada. En Durban, se formalizó el inicio de un proceso multi-anual de negociación que se habrá de extender por lo menos hasta 2015, con el objeto de establecer un acuerdo global legalmente vinculante, aplicable a todas las Partes de la Convención, destinado a hacer frente al cambio climático. Esta labor fue encargada al Grupo de Trabajo ad hoc para la elaboración de un acuerdo climático vinculante de aplicación a todas las partes de la CMNUCC (ADP por sus siglas en inglés) para entrar en vigencia a partir de 2020 (Ministerio de Ambiente (MINAM), 2016, p. 7; Bodansky, 2016, p. 7). El proceso iniciado en Durban viene a cerrar un ciclo, que incluyó avances, retrocesos, frustraciones y quiebres, y que estuvo caracterizado por el intento de alcanzar acuerdos sustantivos, sin la preexistencia de consensos básicos para hacerlos realidad.

CAPÍTULO IV - EL ACUERDO DE PARÍS: ANÁLISIS DEL NUEVO ACUERDO VINCULANTE DE ALCANCE GLOBAL DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO.

El 12 de diciembre de 2015, reunidos en Le Bourget, París, la plenaria de la COP21 aprobó el Acuerdo de París, adoptando así por consenso, entre los 195 Estados parte y la Unión Europea, un tratado que ha sido denominado por algunos como el “primer esfuerzo realmente colectivo realizado por la comunidad internacional para abordar el cambio climático” (Obergassel, y otros, 2016, pág. 7) y que, asimismo, determina el estado actual del régimen internacional de cambio climático. Mediante su decisión 1/CP.21, la COP21 adoptó el Acuerdo de París, un tratado de 29 artículos anexo a la decisión que a su vez consta de 140 estipulaciones que enmarcan el Acuerdo. El presente análisis comenzará efectuando una revisión de algunas cuestiones generales del Acuerdo relacionadas con los principios y objetivos de la CMNUCC. En segundo lugar expondrá las tres principales “áreas de acción” instituidas en el Acuerdo, a saber mitigación, adaptación y daños y pérdidas. Por último analizará las medidas de implementación y los mecanismos establecidos por el Acuerdo.

4.1. Forma legal, objetivo y evolución de los principios en el Acuerdo de París.

4.1.1 Forma legal

Un tema que ha sido abordado y motivo de discusión, una y otra vez, – tal vez sorpresivamente – en los primeros análisis del Acuerdo de París desde su reciente adopción ha sido su forma legal, su calidad de Tratado y su relación con la CMNUCC (Bodansky, 2016; Obergassel, y otros, 2016; Centre For Climate and Energy Solutions, 2015). El mandato contenido en la Plataforma de Durban fue deliberadamente indefinido al señalar que buscaba “elaborar un protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión

acordada con fuerza legal en el marco de la Convención que sea aplicable a todas las Partes”, dejando así la posibilidad de terminar con una ‘conclusión acordada con fuerza legal’, fraseo novedoso pero cuestionable sobre si es concordante con un tratado propiamente dicho (Bodansky, 2016, p. 11). Como señala Bodansky, el ADP nunca se pronunció explícitamente sobre la forma legal que asumiría el resultado de sus negociaciones, pero a medida que las negociaciones avanzaban se tornaba claro que la figura adoptada sería la de un tratado conforme al derecho internacional (2016, p. 11); vale decir, en el sentido que se establece como un acuerdo internacional celebrado entre Estados, por escrito, y que se encuentra regido por el derecho internacional. Al mismo tiempo, el Acuerdo está estrechamente vinculado, inclusive en muchos sentidos dependiente y subordinado, a la CMNUCCya que sólo está abierto a la firma a Estados parte de la Convención, depende de una serie de procedimientos y órganos de la Convención, y que según su artículo 2.1 su objetivo procura “mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo” (Obergassel, y otros, 2016, pág. 13). A pesar de que no asume formalmente alguna de las modalidades de desarrollo o ampliación del régimen contemplados en la Convención (protocolo²², enmienda, enmienda a un Anexo, etc) resulta claro que el Acuerdo de París constituye parte del proceso de evolución y desarrollo de la Convención.

Con la relativa temprana resolución sobre la forma legal del Acuerdo, un tema que suscitó preocupación entre algunos países fue la fuerza normativa de algunas disposiciones específicas que finalmente fue resuelto a través de la adopción de un enfoque “híbrido” – que ha sido descrito incluso como un

²² La denominación de un tratado internacional – Tratado, Acuerdo, Protocolo, Convenio – no tiene impacto en su naturaleza jurídica. En ese sentido, el Acuerdo de París es jurídicamente equivalente al mecanismo de desarrollo contemplado bajo la Convención denominado Protocolo. La decisión, esencialmente política, sobre la denominación ‘Acuerdo’ está entonces probablemente más relacionado con el intento de deslindar con el Protocolo de Kioto, es posiblemente una alusión al Acuerdo de Copenhague (declaración política no vinculante), y es una manera de dar señas de la intención política de una cierta paridad con la Convención.

“caparazón legal ‘duro’ con un mecanismo de ejecución ‘suave’”- (Bailey & Tomlinson, 2016, pág. 3). Es decir, el acuerdo mantiene su carácter vinculante en su totalidad, pero, al mismo tiempo, ciertas disposiciones generan obligaciones legalmente vinculantes para las Partes, mientras que otras son limitadas a través de un fraseo exhortatorio.²³ Esto refleja un pragmatismo político que permitió que economías emergentes en desarrollo como China e India, que insistieron en que no asumirían nuevos compromisos vinculantes, pudiesen aceptar el Acuerdo; y, especialmente que Estados Unidos asegure poder ratificar el tratado sin tener que requerir la aprobación por su Congreso o Senado, que ciertamente sería altamente problemático lograrlo (Oberghassel, y otros, 2016, pág. 13; Bailey & Tomlinson, 2016, pág. 2). La importancia del equilibrio de la fuerza normativa de ciertas disposiciones se manifestó dramáticamente durante la última tarde de la COP, cuando la delegación estadounidense descubrió que una disposición sobre mitigación que había sido formulado como “debería” había sido misteriosamente cambiada por “deberá”, convirtiéndose por ende en una obligación legal, que hubiera requerido de una aprobación legislativa. Finalmente se resolvió el asunto aludiendo a un “error técnico”, pero el incidente resalta el fino equilibrio contenido por el Acuerdo (Bodansky, 2016, p. 9).

4.1.2 Objetivo

En cuanto al objetivo, el artículo 2 del Acuerdo de París establece tres metas enmarcadas más ampliamente en el propósito de “mejorar la aplicación de la Convención”. Estas tres metas son, a saber, “Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C”, “aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático” y “situar los flujos

²³ El más claro ejemplo de la diferencia en el fraseo es la utilización de “deberá” que es vinculante, y “debería” que es más bien exhortatorio.

financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones” de GEI (ONU, 2015, art.2). Tanto Viñuales como Bodansky conceden que, conforme al consenso científico, lograr la meta de 2°C es poco probable tornando la meta de 1.5°C prácticamente casi imposible, pero resaltan que la inclusión de ambas tienen el propósito no solo de guiar el rumbo de la acción efectiva sino también para dar una señal a los tomadores de decisiones. Igualmente, señalan que sirve de grito de guerra para los activistas, tiene fines expresivos y que aboga por una mayor ambición (Bodansky, 2016, pp. 20-22; Viñuales J. E., 2015, pág. 4).

Además de los objetivos referidos en el artículo 2, el Acuerdo de París también articula dos metas relativas a emisiones a largo plazo en su artículo 4.1. Primeramente establece que las Partes “se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero”, que deberá ser conducente a la segunda meta “alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo” (ONU, 2015, art.4.1).

4.1.3 Principios

En cuanto a principios, el Acuerdo de París refleja el desarrollo del principio de CBDR-RC y la superación de la diferenciación estática del sistema de Anexos de la Convención. Los citados Anexos nunca lograron ser una herramienta dinámica que pudiese reflejar los dinámicos cambios globales. Ejemplos como Singapur y Qatar que tras importante desarrollo económico figuran entre los países más ricos del mundo pero permanecen fuera del Anexo I. Países como México y Corea del Sur que también figuran fuera del Anexo I a pesar de ser miembros de la OCDE. El ejemplo más emblemático

de la limitación de la diferenciación estática es China, que paulatinamente se ha tornado en el principal emisor de GEI a nivel global, superando de lejos las emisiones de los Estados Unidos y la Unión Europea (Bodansky, 2016, p. 15). La diferenciación estática empezó a ser superada a partir del Acuerdo de Copenhague, pero la base de la formulación utilizada actualmente se encuentra en una declaración conjunta de Estados Unidos y China de 2014, la misma que que referenció el principio CBDR-RC agregando a su formulación “a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” (Oberghassel, y otros, 2016, pág. 14), fraseo que se considera recoge una interpretación dinámica y que por ello se encuentra replicado en el artículo 2.2 del Acuerdo: “El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”.²⁴

Es de subrayar que el Acuerdo no hace mención alguna a los Anexos de la Convención, y que la nueva herramienta de diferenciación son las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDCs por sus siglas en inglés)²⁵, recogida en el artículo 3, mediante el cual las Partes comunicarán sus esfuerzos en relación con las áreas de acción y medidas de implementación con el objeto de alcanzar el objetivo enunciado en el artículo 2 (ONU, 2015, art.3). Es de observar que se profundizará sobre los NDCs más adelante.

4.2 Tres áreas de acción: Mitigación, adaptación y pérdidas y daños

El Acuerdo de París consagra tres áreas de acción. Estos tres pilares tienen fuerza variable. La ‘mitigación’ es aún el pilar principal. La ‘adaptación’ viene ganando mayor reconocimiento en el régimen; mientras que el pilar de los

²⁴ Se encuentra también repetido en el artículo 4.3 relativo a la progresión y en el artículo 4.19 sobre estrategias de desarrollo bajos en carbono a largo plazo.

²⁵ Rumbo a las negociaciones las Partes presentaron Contribuciones Previstas Nacionalmente Determinadas (INDC), que luego de la entrada en vigor del tratado se considerarán NDCs.

‘daños y pérdidas’ observa necesidad de más inclusión y de mayor desarrollo a futuro.

4.2.1 Mitigación

La mitigación²⁶, ha sido y es el pilar principal del régimen internacional de cambio climático y el objetivo latente que ha dominado negociaciones que han buscado incrementar la mitigación sin violar principios como CBDR-RC y el derecho al desarrollo de países en desarrollo. Como se ha señalado, mediante la evolución de los principios de la Convención y el “abandono” del sistema de Anexos, el Acuerdo de Paris aborda ahora la mitigación a través de los NDCs. Así, haciendo referencia a los objetivos del acuerdo (artículo 2 y 4.1), el artículo 4.2 estipula que “Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones” (ONU, 2015, art.4.2).

Los NDCs difieren fundamentalmente con las metas específicas cuantificables de reducción de emisiones del Protocolo de Kioto de varias maneras. Primero, los NDCs son fundamentalmente de abajo hacia arriba (“bottom up”), en la medida que permite que compromisos internacionales emanen de políticas nacionales. Así en virtud del principio de CBDR-RC, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales, se reconoce que el cambio climático impacta a una amplia gama de sectores nacionales e implica también una gran variedad de sensibilidades nacionales (Bodansky, 2016, p. 18). En ese sentido, los NDCs permiten que las Partes “auto-diferencien” o “auto-regulen” sus niveles de ambición. La diferenciación no está ausente, y

²⁶ Podemos conceptualizar a la mitigación como los “cambios y reemplazos tecnológicos que reducen el consume de recursos y las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de producción”, considerando que “aunque hay varias políticas sociales, económicas y tecnológicas que reducirían las emisiones, la mitigación, referida al cambio climático, es la aplicación de políticas destinadas a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y a potenciar los sumideros” (Pinto-Bazurco Barandiarán, 2014, pág. 179)

el artículo 4.4 reitera que son los países desarrollados los que “deberían seguir encabezando los esfuerzos” mientras que los “países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación (ONU, 2015, art.4.4).

En segundo lugar, en lo que ha llevado a su caracterización como parte de “vientre suave” -o “parte blanda”- del Acuerdo de París, éste estipula en algunas de sus partes, un equilibrio de la fuerza normativa respecto a las disposiciones sobre los NDCs. El artículo 4.2 obliga a las Partes (“deberá”) a preparar, comunicar y mantener sucesivas NDCs; pero la segunda parte del mismo artículo está fraseada de manera que no necesariamente genere la obligación de implementar o cumplir el respectivo NDC (“procurarán adoptar medidas...con el fin de de alcanzar los objetivos”) (Bodansky, 2016, p. 24). De esta manera, el Acuerdo de París establece una obligación de conducta pero no necesariamente una obligación de cumplimiento; es decir, requiere que las Partes hagan cosas determinadas, pero no requiere que logren determinados objetivos (Obergassel, y otros, 2016, pág. 44). Esta formulación, si bien debilita la “fuerza” del acuerdo, constituye el precio necesario que hubo que pagar para lograr un acuerdo que incorporase todas las Partes, y especialmente ciertas piezas claves como son los Estados Unidos y otras economías emergentes como China, India, y Brasil que no estaban dispuestos a asumir obligaciones sustanciales vinculantes..

La preocupación sobre la auto-diferenciación y la falta de obligatoriedad legal logró balancearse mediante la formulación de disposiciones que obligan la creciente progresión de los NDCs. Ya desde la COP19 en Varsovia, reunión donde se había establecido la figura del NDC, se había instado a las Partes a presentar sus iNDCs con bastante anticipación a la realización de la COP21. Un análisis independiente de las 158 NDCs presentadas antes de la COP21 mostraron que cumulativamente no

lograrían conseguir el objetivo cuantitativo de la convención,²⁷ lo cual fue debidamente observado “con preocupación” a través de la decisión 1 (Obergassel, y otros, 2016, pág. 18; Bailey & Tomlinson, 2016, pág. 5). Este entendimiento logró asegurar que el Acuerdo contenga dos disposiciones diseñadas para el incremento de la ambición. Primeramente, el artículo 4.9 obliga a las Partes a comunicar una NDC cada cinco años; y, en segundo lugar, y de mayor importancia, el artículo 4.3 obliga que sucesivas NDCs representen una progresión respecto a la anterior que refleje “la mayor ambición de dicha parte” (Viñuales J. E., *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination*, 2015, pág. 5).

En cuanto a una meta de emisiones a largo plazo, el artículo 4.19 exhorta a las partes a “formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”, que mediante la decisión la COP “invita” a las partes comunicarlas antes de 2020 (Viñuales J. E., *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination*, 2015, pág. 6).

Un tema pendiente a futuro, en el desarrollo de la NDCs es establecer una manera de estandarizar su contenido. En la COP19 la decisión correspondiente había pedido a las Partes presentar sus NDCs de una manera que facilite la claridad, transparencia y su comprensión. En la COP20 este pedido fue profundizado en el “Llamado de Lima para la acción climática”, que logró identificar información de utilidad que podría conformar una NDC (Bodansky, 2016, p. 25). A pesar de ello, los NDCs presentados hasta la fecha generalmente contienen información variada (Bailey & Tomlinson, 2016, pág. 4). El Acuerdo reitera que al comunicar sus NDCs se deberá además proveer la información necesaria para asegurar la claridad, transparencia y la comprensión, y además señala que al rendir cuentas de sus NDCs las Partes “deberán promover la integridad ambiental, la

²⁷ Estimados calculan que plenamente implementados los NDCs presentados podrían limitar la temperatura entre 2.7°C and 3-3.5°C para el año 2100 (Obergassel, y otros, 2016, pág. 18)

transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la coherencia y velar por que se evite el doble cómputo” (ONU, 2015, art. 4.13). La decisión encarga al Grupo de Trabajo Especial sobre el Acuerdo de París (APA, por sus siglas en inglés) elaborar orientaciones adicionales sobre las características de las NDCs para ser aprobadas por la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París (CMA por sus siglas en inglés) en su primer periodo de sesiones (Viñuales J. E., *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination*, 2015, pág. 6). Considerando la importancia de estos detalles, este asunto seguramente será uno de los principales temas en las negociaciones durante la evolución del Acuerdo, (Bailey & Tomlinson, 2016, pág. 4); especialmente si se toma en cuenta la rápida entrada en vigor del Acuerdo, que realizará la primera CMA en la COP22, en Marakech en noviembre del presente año.

4.2.2 Adaptación

Países en desarrollo han consistentemente abogado por darle mayor importancia a la adaptación,²⁸ que sostenían había sido eclipsado por la mitigación, por lo que el Acuerdo de París puede ser considerado como una victoria en ese sentido (Obergassel, y otros, 2016, pág. 22; Bodansky, 2016, p. 28; Viñuales J. E., *The Paris Climate Agreement: An Initial Examination*, 2015, pág. 6). Nada expresa más este avance que la constatación de que en los primeros años del régimen “la adaptación se veía como un recurso derrotista que reflejaba el fracaso en alcanzar el reto de la mitigación” (Zevallos, Cigarán, Flórez, & Castro, 2014, pág. 34), posición que ha podido ser superada mediante desarrollos como el Programa de trabajo de Buenos Aires sobre Adaptación y Medidas de Respuesta definida en la COP10 o el Marco de Adaptación de Cancún establecida en la COP16. En el Acuerdo de París la adaptación, como se ha señalado, recibe una mención específica

²⁸ Podemos conceptualizar a la adaptación al cambio climático como el “Ajuste en los sistemas naturales o humanos, como respuesta a estímulos climáticos actuales o esperados; o sus impactos que reducen el daño causado y que potencian las oportunidades benéficas” (Pinto-Bazurco Barandiarán, 2014, pág. 25)

en el objetivo señalado en el artículo 2 y además el artículo 7 está dedicado a la adaptación.

El artículo 7.1 “establece 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 y lograr una respuesta de adaptación” adecuada al objetivo referente a la temperatura mencionada en el artículo 2 (ONU, 2015), delineado de esta manera un objetivo a largo plazo para la adaptación en el marco del régimen (Obergassel, y otros, 2016, pág. 23). El artículo profundiza la importancia dada a la adaptación mediante el reconocimiento que la adaptación es un desafío mundial (art. 7.2), y exige el reconocimiento por parte de la CMA de los esfuerzos de adaptación realizados por las Partes (con arreglo a modalidades aún por definirse)(art.7.3). Asimismo, reconoce la importancia del apoyo prestado a los esfuerzos de adaptación y necesidades de las Partes que son países en desarrollo y particularmente los que son más vulnerables (art.7.6), recomienda reforzar la cooperación para potenciar la adaptación (art.7.7) y recomienda que las Partes presenten comunicaciones sobre la adaptación, posiblemente contenida, por ejemplo, en un plan nacional de adaptación, en el NDC o en una comunicación nacional (art.7.10, 7.11) (ONU, 2015, art.7). Si bien estas disposiciones resaltan la importancia de la adaptación y la integran con mayor fuerza al régimen, Bodansky resalta que son generales, que logran evitar metas cuantitativas específicas, y que son más bien de carácter cualitativo. Enfatiza además que la única obligación contemplada respecto a la adaptación, al emprender procesos de planificación de la adaptación y adoptar medidas, iniciativas y/o esfuerzos de adaptación (art.7.9) está calificada por la inclusión de la proposición “cuando sea el caso” (2016, pp. 28-29).

Viñuales levanta un interesante punto de discusión sobre las disposiciones relativas a la adaptación al referirse al artículo 7.5 que alude a la necesidad

de que las medidas y políticas de adaptación deberían tomar en cuenta los “grupos, comunidades y ecosistemas vulnerables”, los mejores conocimientos científicos disponibles, y cuando corresponda, los conocimientos tradicionales y los conocimientos de pueblos indígenas con “miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuanto sea el caso”. Al respecto, Viñuales estima que esta figura abre la puerta a la participación de una amplia gama de órganos en el sistema de las Naciones Unidas y contribuye a erosionar más la borrosa línea que separa los conceptos de adaptación y de desarrollo, entendidos más ampliamente (2015, pág. 7)

Por último, la adaptación está incluida en las disposiciones sobre el balance mundial y el financiamiento que serán tratados líneas abajo en la discusión sobre medios de implementación.

4.2.3 Pérdidas y Daños.

Si el fortalecimiento de la adaptación en el régimen internacional es visto como una victoria para los países en desarrollo, la inclusión de una provisión independiente sobre pérdidas y daños puede ser percibida como una victoria para los países más vulnerables, no obstante que ha sido suficientemente restringida como para ser aceptable para los países desarrollados.

El concepto de “pérdidas y daños” está relacionado con los efectos adversos del cambio climático para países en desarrollo, a los que éstos no se pueden adaptar. El citado concepto de pérdidas y daños ha sido abordado de manera distinta por países vulnerables en desarrollo y por países desarrollados. Los países vulnerables han enfatizado la distinción entre las pérdidas y daños y la adaptación, sosteniendo que adaptación es un enfoque prospectivo que busca la mejor manera posible de evitar o limitar futuros impactos negativos del cambio climático; mientras que daños y pérdidas es retrospectivo y hace frente a los impactos ya en curso y consecuentemente ya inevitables. Países desarrollados, preocupados

principalmente por la posibilidad de que el concepto pueda generar responsabilidad jurídica o demandas por indemnización (presumiblemente en bajo el principio de CBDR-RC), han buscado relegar el concepto de pérdidas y daños a un aspecto de adaptación (Bodansky, 2016, pp. 29-30; Viñuales J. E., 2009, pág. 7). En la COP19 se logró establecer el Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños (WIM por sus siglas en inglés), pero su desarrollo fue lento. y la COP21 observó con preocupación los limitados avances en el trabajo de este asunto (Obergassel, y otros, 2016, pág. 27; Bodansky, 2016, p. 30).

El principal logro del artículo 8 es que “reconoce la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar las pérdidas y daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático”. Sin embargo, más allá de su mero reconocimiento el aporte sustantivo consiste en que al ser incluido en un artículo propio se acepta el concepto como distinto a la adaptación (ONU, 2015, art.8.1). Por otro lado, en el Acuerdo no se constituye un nuevo mecanismo para tratar el tema sino que se reitera el rol del WIM para liderar el trabajo sobre pérdidas y daños bajo la autoridad y orientación del CMA (Obergassel, y otros, 2016, pág. 28). Es de observar que el precio cobrado por los países desarrollados para la aceptación de su inclusión fue la precisión, relegada al párrafo 52 de la decisión, que las pérdidas y daños no implica ni da lugar a ninguna forma de responsabilidad jurídica o indemnización (Bodansky, 2016, p. 30). Por último, es conspicua la ausencia de una referencia al artículo 8 en el artículo 3 que lista los esfuerzos que deberán ser comunicados en las NDCs y en otros artículos referidos a las medidas de implementación, especialmente aquel referido a la financiación

4.3 Medios de implementación

Debido a la falta de la obligatoriedad jurídica del grueso de las disposiciones que alimentan las NDCs, éstas han sido consideradas partes del “vientre suave” del Acuerdo de Paris. En cambio, el “caparazón duro legal” -o “hueso

duro”- del Acuerdo son la serie de reglas aplicables a todas las Partes para asegurar el progreso de la ambición en el régimen y generar incentivos para el cumplimiento de las contribuciones de los países. Las dos principales innovaciones del Acuerdo en este sentido son el marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo, así como el balance mundial. De igual modo, el Acuerdo establece mecanismos cooperativos, nuevas disposiciones relativas al financiamiento, además de un mecanismo de aplicación y cumplimiento.

4.3.1 Marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo

Mediante el artículo 13 “Con el fin de fomentar la confianza mutua y de promover la aplicación efectiva, por el presente se establece un marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo,²⁹ dotado de flexibilidad para tener en cuenta las diferentes capacidades de las Partes y basado en la experiencia colectiva” (ONU, 2015, art.13.1). En la medida que el cumplimiento del NDC no es vinculante, el marco de transparencia se establece como un mecanismo para la medición, reporte y verificación (MRV) tanto de las medidas emprendidas como del apoyo brindado por las Partes con miras de asegurar su cumplimiento (Bodansky, 2016, p. 32; Viñuales J. E., 2015).

La diferenciación en el nivel de compromiso requerido por mecanismos de reporte y revisión entre países desarrollados y en desarrollo ha sido otro asunto contencioso en las negociaciones. Con los desarrollados mostrándose a favor de mecanismos “comunes” aplicables a todos; mientras que los países en desarrollo han defendido sostenidamente sistemas bifurcados con clara diferenciación (Bodansky, 2016, p. 32; Obergassel, y otros, 2016, pág. 34; Viñuales J. E., 2015, pág. 9).

El marco de transparencia incorporado en el Acuerdo es producto de un compromiso entre ambas posiciones. Las obligaciones bajo el marco de

²⁹ En adelante: marco de transparencia

transparencia son aplicables a todos pero permite flexibilidad respecto a las diferentes capacidades de las Partes. Es más, el artículo 13.2 señala que este marco “ofrecerá flexibilidad a las Partes que son países en desarrollo que lo necesiten” y que dicha flexibilidad “se reflejará en las modalidades, los procedimientos y las directrices” encargadas a la CMA para su elaboración. Además, en vista de la referida flexibilidad, el artículo 13.3 profundiza expresando que el marco de transparencia “se aplicará de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional, y evitará imponer una carga indebida a las Partes.” (ONU, 2015, art.13.2)

Fundamentalmente el marco de transparencia está enfocado a generar conocimiento y revisión no solo sobre medidas emprendidas sino también sobre apoyo recibido, información que servirá de base para el balance mundial. En cuanto a las medidas, el propósito del marco es realizar un seguimiento de los progresos efectuados en el logro de los NDCs y las medidas de adaptación adoptadas por las Partes, mientras que respecto al apoyo, su propósito es dar una visión clara del apoyo prestado o recibido en cuanto a mitigación, adaptación, transferencia de tecnología, fortalecimiento de capacidades (no se hace referencia a daños y pérdidas), y la financiación tanto individual como el esfuerzo agregado global (Viñuales J. E., 2015, pág. 9).

A pesar de la amplitud de los propósitos enunciados, el Acuerdo solo obliga a todas las Partes a presentar información relativa a inventarios nacionales de emisiones de GEI e información necesaria para el seguimiento del cumplimiento de los NDCs. En cuanto a financiación, transferencia de tecnología y fortalecimiento de capacidades, sólo obliga a los países desarrollados a proporcionar dicha información, mientras que los países en desarrollo solo “deberían” comunicar sobre el apoyo recibido o requerido respecto a estas áreas. Por último, en cuanto a la adaptación el Acuerdo solo recomienda que las Partes deban brindar información (Bodansky, 2016, p. 33; Viñuales J. E., 2015, págs. 9-10)

La decisión requiere que la información contemplada en el marco de transparencia sea presentada cada dos años como mínimo (con excepción de los LDCs y los pequeños Estados insulares en desarrollo que podrán presentarla a su discreción) y, además, establece una Iniciativa de Fomento de la Capacidad para la Transparencia con miras de mejorar la capacidad técnica e institucional de los países en desarrollo para facilitar su cumplimiento (Obergassel, y otros, 2016, págs. 34-35). Además, la información será sometida a un proceso de exámen técnico por expertos que tomará en cuenta la flexibilidad concedida a los países en desarrollo y, en conformidad con los propósitos del marco de transparencia, considerará tanto acciones como apoyo necesitado o brindado (Obergassel, y otros, 2016, pág. 36)

4.3.2 Balance Mundial

El artículo 14 establece el balance mundial. El balance global servirá al propósito de no perder de vista la importancia del efecto acumulativo de la ambición de cada Parte. Es requerido asegurar una creciente ambición en cada NDC, y es también la meta del mecanismo de transparencia, pero la ambición individual tiene que estar encaminada hacia lograr el esfuerzo acumulativo colectivo necesario para lograr el objetivo del Acuerdo de París. Como ya se ha referido, la COP21 observó con preocupación que el efecto acumulativo de los NDCs no lograría el objetivo planteado en el artículo 2. Por ello, Viñuales sostiene que el balance mundial está más enfocado a la efectividad del régimen en su totalidad que con asegurar cumplimiento (Viñuales J. E., 2015, pág. 10). En ese sentido, el artículo resumidamente especifica 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 ("el balance mundial"), y lo hará de manera global y facilitadora, examinando la mitigación, la adaptación, los medios de aplicación y el apoyo, y a la luz de la equidad y de la mejor información científica disponible”, el resultado del cuál “aportará información

a las Partes para que actualicen y mejoren, del modo que determinen a nivel nacional, sus medidas y su apoyo de conformidad con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo, y para que aumenten la cooperación internacional en la acción relacionada con el clima” (ONU, 2015, art.14).

El primer balance global se realizará en 2023 y sucesivamente cada cinco años (a menos que la CMA decida de otra cosa). Para adelantar el ciclo quinquenal, la COP21 decidió organizar un “diálogo facilitador” en el año 2018 como para iniciar el proceso del balance mundial antes de la entrada de vigencia del Acuerdo. Asimismo, la decisión solicita al APA determinar las fuentes de información que puedan servir para el balance global, además de elaborar las modalidades que regiran el balance mundial. Igualmente la decisión pide al SBSTA prestar asesoramiento sobre como las evaluaciones del IPCC puedan orientar el balance mundial (Viñuales J. E., 2015, pág. 11).

Ademas de constituir en sí mismo un logro alcanzar un acuerdo de alcance universal, el balance global sirve al propósito necesario de hacer un seguimiento al efecto acumulativo de los NDCs. Junto con el marco de transparencia, el balance global establece un ciclo ‘virtuoso’ quinquenal que se espera podrá incrementar la ambición de las Partes, en función a la evaluación de la brecha global restante para la consecución del objetivo del Acuerdo. El balance global dependerá de la capacidad de las Partes para formular NDCs metodológicamente acumulables y del nivel de información que estén dispuestas a comunicar. Mucho dependerá de las negociaciones pendientes respecto a las modalidades y los requisitos de futuras NDCs.

4.3.3 Financiación y otros medios de implementación

El artículo 9 se refiere a financiación, tema que siempre ha hecho peligrar el colapso de negociaciones de cambio climático. Es más, antes de la COP21 muchos anticiparon que París no se salvaría de ello, debido al pedido de los países en desarrollo de recibir nuevos recursos financieros y la insistencia de los países desarrollados en el sentido de que no asumirían nuevas

obligaciones (Oberghassel, y otros, 2016, pág. 29; Bodansky, 2016, p. 30). El Acuerdo de París logra un acuerdo que contrapesa ambas posiciones (C2ES, 2015, p.4). Este balance mutuamente aceptado se manifiesta mediante la reafirmación que los países desarrollados “deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación,” instándoseles a seguir cumpliendo sus obligaciones bajo la Convención. Seguidamente se incluye el párrafo que “alienta a otras Partes a que presten o sigan prestando ese apoyo de manera voluntaria” (ONU, 2015, art.9.1, art.9.2).

La provisión de financiación se ve desarrollado a través de la especificación que la “movilización de financiación para el clima debería representar una progresión con respecto a los esfuerzos anteriores” y que a través de dicha progresión “se debería buscar un equilibrio entre la adaptación y la mitigación, teniendo en cuenta las estrategias que determinen los países y las prioridades y necesidades de las Partes” (ONU, 2015, art.9.4).

En suma, a pesar de los desarrollos en materia de la financiación, la obligación aún recae sobre los países desarrollados para suministrar financiamiento a los países en desarrollo. Aún así el Acuerdo de París el pool de donantes es expandido al no solo alentar pero también reconocer el apoyo voluntario que han venido proporcionando las economías emergentes; apuntado, de esta manera hacia una mayor participación de cooperación sur-sur. Al mismo tiempo, la inclusión de referencias a la necesidad de lograr un equilibrio entre financiación tanto para la mitigación como para la adaptación, que además tome en cuenta estrategias nacionales, nuevamente difumina la diferencia conceptual entre financiación para la adaptación y financiación para el desarrollo más ampliamente entendido.

En cuanto a la inclusión de una meta cuantificada, los países desarrollados lograron excluir cualquier referencia a la promesa hecha, en Copenhague, por los países ricos de otorgar cien mil millones de dolares anualmente en

financiamiento. Por su parte, en la decisión, los países desarrollados lograron asegurar el ofrecimiento en el sentido de que la CMA establecerá un nuevo objetivo colectivo cuantificado que será como mínimo el mismo monto de prometido en Copenhague (Obergassel, y otros, 2016, pág. 30)

El Acuerdo, en sus artículos 10 y 11 respectivamente, también contempla el apoyo a la implementación a través de la transferencia de la tecnología y el desarrollo de capacidades. Para ello, el artículo 10.4 establece un nuevo marco tecnológico para brindar orientación al Mecanismo Tecnológico en su labor de promover el desarrollo y la transferencia de tecnología. Asimismo, a través de la decisión se establece el Comité de París sobre el Fomento de las Capacidades (Viñuales J. E., 2015, pág. 12)

4.3.4. Mecanismos cooperativos, de mercado y de promoción de cumplimiento.

El Acuerdo de París establece una serie de mecanismos cooperativos y de mercado para incentivar el cumplimiento de los compromisos de mitigación y la implementación de los NDCs.

En relación a los NDCs, el Acuerdo de París erige un mecanismo de cooperación similar al denominado “burbuja europea” del Protocolo de Kioto. Así, en los artículos 4.16, 4.17 y 4.18, el Acuerdo establece un mecanismo mediante el cual un grupo de países o un grupo de integración económica regional puede comprometerse a cumplir NDCs en su conjunto (ONU, 2015, art.4). Viñuales sostiene que dada la ausencia de una meta cuantificada obligatoria, como lo había en el Protocolo de Kioto, el incentivo de conformar NDCs en conjunto es menor, pero que ante la obligación de evitar la regresión un país puede asociarse con otro para plantear mayor ambición o para no caer en incumplimiento de su NDC (Viñuales J. E., 2015, pág. 13). Viñuales no aclara cuál sería el incentivo para un país, que no tenga riesgo de incumplimiento, de participar en un NDC conjunto con un país rezagado. Presumiblemente un país altamente ambicioso, con un

interés de dar señal de su liderazgo frente al cambio climático, podría ser inducido a entablar un NDC conjunto con un país rezagado; pero aún siendo éste el caso, no queda claro si esto sería revertible y si ambas partes podrían posteriormente volver a presentar NDCs individuales. Hasta donde se tiene conocimiento, a la fecha solo la Unión Europea ha presentado un NDC en conjunto.

En cuanto a mecanismos de mercado, a pesar de la oposición por parte de un pequeño grupo de países liderados por Bolivia que buscó evitar cualquier referencia específica a mecanismos de mercado en el texto, la mayoría de países lograron una provisión independiente (el artículo 6) que delinea dos mecanismos que pueden ser denominados 'de mercado'. El primero, establecido en el artículo 6.4 se refiere a un "mecanismo para contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y apoyar el desarrollo sostenible" (en adelante mecanismo de desarrollo sostenible – SDM por sus siglas en inglés). Este mecanismo se basa en los mecanismos de flexibilidad desarrollados en el Protocolo de Kioto. Como el MDL el SDM generará compensaciones por reducciones de emisiones que otro país puede utilizar para cumplir con las metas de su NDC, pero no estará limitado a un sistema de proyectos certificados, ni tampoco tomará en cuenta el sistema de anexos y estará abierto a todas las Partes, de esta manera se forma una especie de híbrido entre los mecanismos de flexibilidad establecidos en el Protocolo de Kioto el MDL y el mecanismo de 'ejecución conjunta' (Bodansky, 2011, p. 27; Obergassel, y otros, 2016, pág. 22; Viñuales J. E., 2015, pág. 13). El SBSTA ha sido encargado de la reglamentación del SDM (Obergassel, y otros, 2016, pág. 22)

El artículo 6 en su párrafo 2 reconoce además que las Partes pueden optar por enfoques cooperativos "que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional". Es decir, los Estados pueden reconocer unidades nacionales o internacionales de reducción de emisiones en otro

sistema, y pueden contabilizarlos para cumplir sus NDCs, bajo la salvedad que las Partes apliquen una “contabilidad robusta que asegure, entre otras cosas, la ausencia de doble cómputo” y consistente con modalidades que han sido encargadas al CMA desarrollar (Bodansky, 2016, p. 27; Viñuales J. E., 2015, pág. 14; Obergassel, y otros, 2016, pág. 22).

Además, el Acuerdo de París consagra a través de una provisión independiente los avances relativos a REDD+, que han generado creciente interés desde 2005 (Obergassel, y otros, 2016, pág. 19). Estas actividades se refieren a la “reducción de emisiones (RE) de gases de efecto invernadero por deforestación (primera D) y degradación (segunda D) de bosques, los que sí se entienden acompañados de mantenimiento de biodiversidad, otros servicios del ecosistemas, medios de vida y superación de pobreza adquieren un carácter plus, de lo cual deriva el concepto de REDD+”. La idea detrás de la implementación esta figura es que los países con abundantes recursos forestales puedan ser compensados financieramente bajo un esquema de pago por resultados en su implementación (Suarez de Freitas Calmet, 2014, pág. 129). El artículo 5 del Acuerdo logrará anclar el concepto REDD+ en una disposición independiente en el tratado, pero no establece un nuevo mecanismo para tal fin, más bien utiliza el Marco de Varsovia para Redd+ y otras decisiones pertinentes (Obergassel, y otros, 2016, pág. 20).

Por último, cabe hacer referencia al mecanismo para facilitar la aplicación y promoción del cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de Paris, según lo dispuesto en el artículo 15. Este mecanismo “consistirá en un comité compuesto por expertos y de carácter facilitador, que funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva”, tomando en cuenta las respectivas capacidades y circunstancias de las Partes y que “funcionará con arreglo a las modalidades y los procedimientos que apruebe en su primer período” la CMA. Los futuros desarrollos de este mecanismo se verán

en la CMA que se realizará en Marrakech a mediados de noviembre (ONU, 2015, art.15; Obergassel, et al., 2016, p.36).

4.3.5 Algunos resultados y esfuerzos paralelos.

Es necesario hacer mención de algunos resultados paralelos que influyeron en lo logrado en París y que han sido consolidados simultáneamente al acuerdo formal. De mayor interés para el presente estudio es la denominada Agenda de Acción Climática Lima-París (LPAA por sus siglas en inglés) y el asociado Portal de Acción Climática Nazca. Lanzado en la COP20, en Lima, el objetivo principal de la LPAA ha sido de “servir como una plataforma permanente que integre y articule las acciones para combatir el cambio climático de diferentes actores como son gobiernos, pueblos indígenas, sector privado, sociedad civil, entre otros. Es decir, un mecanismo para acelerar la acción climática” (MINAM, 2016a, pág. 24), que es complementado por el portal NAZCA, un repositorio digital para el reporte de acciones frente al cambio climático llevadas a cabo por actores subnacionales y no estatales, que es administrado por la Secretaría de la CMNUCC. La LPAA mostró el esfuerzo de dos sucesivas presidencias de la COP (Perú y Francia) por incorporar acciones no estatales en el proceso del desarrollo de régimen de cambio climático y en el resultado final de París. Algunos de los logros son por ejemplo la iniciativa anunciada por India para establecer la Alianza Solar Internacional, que involucra alrededor de 120 países y busca impulsar el desarrollo de la energía solar en países en desarrollo; la Coalición de Energía Innovadora (Breakthrough Energy Coalition), que es una iniciativa privada liderada por Bill Gates que promueve impulsar el desarrollo de tecnología asociada a la energía limpia y que está integrada por inversionistas como Jeff Bezos y Mark Zuckerberg; o, el Compromiso de Acción de París, que reúne más de 1,200 actores no estatales (empresas, inversionistas, y otros actores subnacionales como ciudades o regiones) y que han prometido ayudar a implementar el Acuerdo,

entre otras iniciativas (Oberghassel, y otros, 2016, pág. 38; Bodansky, 2016b, págs. 36-37; Centre For Climate and Energy Solutions, 2015, pág. 5).

La incorporación de actores de la sociedad civil y de autoridades subnacionales en el proceso de desarrollo e implementación del régimen internacional de cambio climático es complementado y reforzado por elementos de la decisión de la COP21 que reconoce lo alcanzado por la LPAA, además de reconocer la importancia que tendrá entre los años 2016 y 2020, y la decisión de celebrar en cada COP un evento de alto nivel para acelerar la acción climática y alentar la participación de la sociedad civil y el nombramiento de dos “paladines”³⁰ del clima para llevar adelante la agenda de acción hasta el 2020 (Oberghassel, y otros, 2016, pág. 38; MINAM, 2016a, pág. 16). La labor de los paladines del clima durante el 2016 se ha enfocado en construir sobre el trabajo alcanzado a través de la LPAA y en la elaboración de una hoja de ruta para la Agenda Global de Acción Climática para alcanzar este objetivo, manteniendo el impulso logrado entre la COP20 y COP21 para la inclusión de actores no estatales en los esfuerzos globales de combatir el cambio climático (UNFCCC, 2016).

4.4 Cambios en el régimen internacional de cambio climático

Los cambios en el régimen de cambio climático que significan el Acuerdo de París pueden explicarse desde tres las principales corrientes de análisis del cambio de régimen: realista, funcional y cognitivista. Además, analizar el cambio de régimen desde estas perspectivas nos permite indagar sobre el potencial desempeño y del régimen a futuro.

Desde una perspectiva realista y estructuralista, el surgimiento de un régimen y sus posteriores cambios se deben principalmente al poder de determinados Estados, los cuales tienen la capacidad de establecer y dirigir el desarrollo de los principios, normas, reglas y procedimientos de toma de

³⁰ Fueron nombradas como “paladines” del clima la Ministra del Ambiente de Marruecos Hakima El Haite y la Embajadora de Francia para Negociaciones Climáticas Laurence Tubiana.

decisión. Indudablemente, el panorama global en los últimos años ha cambiado. El lugar de Estados Unidos como indiscutido líder durante el denominado 'momento unipolar' ha sido seriamente cuestionado por el ascenso de China en los últimos años. Analistas de las relaciones internacionales debaten el posible retorno de una situación de bipolaridad y la rivalidad que dicha situación conlleva entre las potencias. Además del liderazgo global que disputan, en lo que respecta al cambio climático, Estados Unidos y China son los principales emisores de GEI, haciéndolos piezas vitales para cualquier acuerdo global que busque combatir el cambio climático. Desde alrededor del 2006 China superó a Estados Unidos como el principal emisor de GEI, y en 2015 estudios independientes realizados en Estados Unidos y Noruega estiman que las emisiones históricas acumuladas de China desde 1990 superarán las mismas de Estados Unidos (Reuters, 2015). Según el World Resources Institute (WRI), China representa el 20.09% de emisiones de GEI, mientras que Estados Unidos significa el 17.89%, por lo que ambos países equivalen a más de un tercio de las emisiones globales (WRI, 2016).³¹

En los años previos a la adopción del Acuerdo, Estados Unidos y China demostraron su interés en fomentar mayor cooperación respecto al cambio climático y aportaron al impulso político que contribuyó al éxito de París. En noviembre de 2014 ambos países emitieron una declaración conjunta sobre cambio climático. Asimismo, en setiembre 2015, a escasos meses de llevarse a cabo la COP21, emitieron una declaración presidencial conjunta delineando la visión compartida sobre el acuerdo legal que resultaría de dicha reunión (The White House, 2015). De igual modo, en marzo del 2016, ya adoptado el Acuerdo de París emitieron una declaración presidencial conjunta afirmando que ambos países firmarían el Acuerdo en la ceremonia de apertura a la firma. Por último, ambos países, previo acuerdo conjunto,

³¹ El WRI es una ONG que maneja el CAIT Climate Data Explorer que realiza un seguimiento de los NDCs, el estado de ratificación del Acuerdo de París, entre otra información relevante.

presentaron sus ratificaciones al Acuerdo de París el 3 de setiembre reciente, marcando un gran paso hacia su temprana entrada en vigor (The White House, 2016).

El protagonismo y la importancia de los Estados Unidos y China se ven reflejado en el Acuerdo mismo. La influencia de las dos potencias globales se observa claramente en la resolución del tema de la diferenciación estática y el trato de del principio de CBDR-RC. El fraseo utilizado en el Acuerdo de París para flexibilizar la diferenciación estática y replantear el principio de CBDR-RC emerge directamente de la declaración presidencial conjunta de setiembre 2015 donde es utilizada por primera vez. En dicha declaración ambos Estados reafirman su deseo de lograr en París un acuerdo ambicioso que refleje el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, *a la luz de las diferentes circunstancias nacionales*” (The White House, 2015).³² Una interpretación crítica del Acuerdo, no sin alguna validez, podría sostener que agregar “a la luz de las diferentes circunstancias nacionales” al principio de CBDR-RC no altera su contenido en términos conceptuales sino, más bien, refleja un acuerdo político alcanzado entre Estados Unidos y China para resolver de manera aceptable para ambas potencias el tema de la diferenciación estática que además influirá en el futuro desarrollo del régimen.

Asimismo, la trascendencia de los Estados Unidos y de China para el Acuerdo se ha evidenciado en la forma legal del instrumento y en el delicado balance de la fuerza normativa de variadas de sus disposiciones, reflejando lo aceptable e inaceptable para cada una de ambas Partes. Como se ha visto, este balance entre obligaciones vinculantes y disposiciones exhortatorias se expresa mediante el uso de términos como “deberá” (forma verbal imperativa que indica obligación o exigencia) y “debería” (modo verbal

³² La declaración presidencial conjunta presenta además la posición sino-estadounidense respecto a temas como la inclusión de un marco de transparencia, la mitigación, la adaptación, y la financiación, entre otros, que en gran medida son asuntos recogidos en el Acuerdo de París.

que implica condicionalidad y que alude a acciones potenciales o hipotéticas). Las negociaciones para la adopción del texto requirieron grandes concesiones y gran esfuerzo para lograr ese balance de contrapesos y para llegar a un Acuerdo que Estados Unidos pudiese firmar y ratificar sin tener que buscar aprobación en el Senado, donde era claro que el poder ejecutivo norteamericano no lograría su ratificación (Dimitrov, 2016, pág. 3; Bodansky, 2016b, pág. 13; Bailey & Tomlinson, 2016, pág. 2; Obergassel, y otros, 2016, págs. 12-14). Esto ha llevado a algunos a denominar el Acuerdo de París como un tratado internacional hecho a medida de Estados Unidos (Obergassel, y otros, 2016). Es necesario hacer una lectura matizada sobre el papel jugado por Estados Unidos en el desarrollo del balance normativo del Acuerdo de París. Indudablemente Estados Unidos tuvo una posición fuerte durante las negociaciones debido a su “incapacidad” de suscribir cualquier acuerdo que requiriese ratificación a través de su Senado. A pesar de ello, como evidencian los esfuerzos realizados por ambas superpotencias en los años previos a la COP21, Estados Unidos también buscó ensamblar el impulso político necesario para lograr el Acuerdo de París y también hizo concesiones en algunos temas (como por ejemplo la inclusión de un artículo relativo a las pérdidas y daños). Con certeza Estados Unidos, y en menor medida China, pudieron usar su enorme poder político para establecer un acuerdo beneficioso para ambos, pero al mismo tiempo ejercieron el liderazgo político necesario e hicieron un gasto de fuerzas políticas para lograrlo.

El resultado de las elecciones a fines del presente año en los Estados Unidos será de gran importancia para el futuro y éxito del Acuerdo de París y del régimen internacional de cambio climático. El candidato a la presidencia por el partido Republicano, Donald Trump, ha repetidamente expresado que el “cambio climático” es un engaño. Asimismo, ha criticado la postura del gobierno de Obama en cuanto a su cooperación con China respecto al cambio climático, sosteniendo que atenta contra la competitividad de la producción estadounidense frente a la industria China, que alega se ve

beneficiada por el “cambio climático” (Jacobson, 2016). Más preocupante aún es el contenido de un discurso que expone el plan de los primeros cien días de un posible gobierno suyo, presentado en Gettysburg a mediados de octubre de este año. En dicho discurso Trump declaró que cancelaría todos los pagos de Estados Unidos para programas de cambio climático de las Naciones Unidas (BBC News, 2016). Esta eventualidad se consideraba altamente improbable pero en las últimas semanas Trump ha ascendido en las encuestas. Se considera todavía un resultado improbable³³ pero aun así Bodansky ya ha evaluado brevemente una hipotética retirada de Estado Unidos del régimen internacional de cambio climático (Bodansky, 2016a). El impacto de una posible retirada de Estados Unidos socavaría la viabilidad del Acuerdo de París, dañaría los avances logrados entre ese país y China respecto al cambio climático (los mayores países contaminantes del planeta), y perjudicaría sensiblemente el esfuerzo global ante el cambio climático.

Un análisis funcionalista, o neoliberal, se interesa en la medida en que cambios en el régimen internacional contribuyan o impidan la consecución de intereses comunes – es decir, su efectividad. Dimensiones relacionadas a la “profundización” como puede ser su mayor precisión, su alcance, e incrementos en la “fuerza” del régimen, entre otros.

En lo que respecta a mayor precisión, el Acuerdo de París evidencia un desarrollo en este aspecto. El más sobresaliente elemento de profundización, vía una mayor precisión, se encuentra en el artículo 2 que fija el objetivo del Acuerdo de París. Como se ha visto, el objetivo último de la CMNUCC es relativamente vago y, en términos generales, sólo busca una “estabilización” de concentraciones de GEI a un nivel que impida los efectos nocivos del cambio climático, en determinados plazos. El Acuerdo de París,

³³ La fecha de entrega del presente estudio coincide con la fecha de las elecciones a llevarse a cabo en Estados Unidos. Trump ha logrado reducir la brecha que lo separaba de Hilary Clinton, quien todavía lidera en las encuestas, incrementando sus posibilidades de ser el ganador.

como instrumento para “mejorar la aplicación de la Convención”, establece dos metas cuantitativas como limitar el aumento máximo de la temperatura terrestre (“muy por debajo de 2°” y proseguir luego los esfuerzos para reducir ese aumento a sólo 1.5° (ONU, 2015, art.2); así como su meta de largo plazo de lograr un equilibrio entre emisiones de GEI y absorción por sumideros en la segunda mitad del siglo (ONU, 2015, art.4.1). Críticas al Acuerdo señalan que estas metas no son nuevas, que fueron plasmadas en la decisión que adoptó los Acuerdos Cancun de la COP10, y, además, han resaltado la vaguedad del lenguaje referido a la meta de largo plazo (Honty, 2015). A pesar de ello, su incorporación al texto del Acuerdo de París podemos considerar culmina el proceso de mayor precisión en cuanto al objetivo último y lo encapsula en el vertice de un tratado global. Mayor precisión al régimen también es aportado por las reglas del marco de transparencia y el balance mundial, especialmente las que ponen en marcha el “circulo virtuoso” de reporte y verificación. Además estipulaciones sobre la comunicación quinquenal de los NDCs y la no-regresión en la ambición de las mismas pueden verse como desarrollos en la precisión de obligaciones generales contenidas en la Convención. Puede mencionarse también la estipulación respecto al financiamiento, pues señala que la movilización de la flujos financieros debe representar una progresión respecto a los esfuerzos anteriores de los países desarrollados, incorporando también la importancia del apoyo prestado por países en desarrollo. Cabe subrayar que una mayor precisión facilita la identificación de los objetivos y beneficios comunes que los Estados esperan conseguir mediante cooperación en el marco del régimen y contribuyen a su consecución.

Debido a la naturaleza global del cambio climático, la efectividad del régimen estará afectado por el alcance del régimen y el número de Estados partes incorporados al régimen. La CMNUCC en sí es un tratado de alcance casi

universal y cuenta con 197 partes.³⁴ Aun así, la membresía de los sucesivos instrumentos jurídicos del régimen ha sido materia contenciosa en la evolución del régimen, socavando su efectividad. El Protocolo de Kioto logró un elevado número de adherentes, pero sólo le generaba obligaciones sustanciales a un reducido número de ellos. Asimismo, como se ha señalado, la Enmienda de Doha que establece las obligaciones de los Estados para el segundo periodo de cumplimiento, a pesar de haber sido adoptado en el 2012, a la fecha sólo cuenta con 70 ratificaciones, número muy por debajo de las 144 ratificaciones requeridas para su entrada en vigor (UNFCCC, s.f.). En comparación, el Acuerdo de París, abierto a la firma el 22 de abril pasado en una ceremonia sede de las Naciones Unidas en Nueva York, batió el record para un acuerdo internacional con el número de firmas logradas ese primer día, contándose 175 partes (174 países y la Unión Europea), 15 de ellos depositando sus instrumentos de ratificación simultáneamente, y otro grupo de grandes emisores declarando que procurarían su ratificación durante el año 2016 (UNFCCC, 2016). A la fecha³⁵ el número de países que han ratificado el Acuerdo firmado se ha expandido a 100. Vale notar que Nicaragua, Yemen e Iraq aún no han firmado el Acuerdo de París. Pero aun así esta amplia participación sólo logrará la efectividad del tratado si las disposiciones del acuerdo son cumplidas y se incrementa la “fuerza” del régimen.

La “fuerza” del régimen está asociado al acatamiento de las normas dispuestas por el régimen. No es posible, desde ya, analizar el efecto que el Acuerdo de París tendrá sobre la “fuerza” del régimen dado que esto depende del futuro comportamiento de los Estados; pero, es posible hacer algunas observaciones al respecto. Como se ha revisado, el Acuerdo de París contiene un delicado balance de la fuerza normativa a lo largo de todas sus disposiciones que se reflejan mediante el uso de un fraseo vinculante o

³⁴ En la actualidad la CMNUCC tiene 197 partes. Entre los últimos Estados en ratificar han sido el Estado de Palestina en marzo de 2016, Sudán del Sur en mayo 2014 y Andorra en mayo de 2011 (UNFCCC, 2014).

³⁵ 7 de noviembre de 2016

exhortativo. Este equilibrio es el resultado de las diversas posiciones de los Estados y de las respectivas obligaciones que estaban dispuestos a asumir. Críticas al Acuerdo abundan y en su mayoría apuntan a la falta de la obligatoriedad del cumplimiento de los NDCs, pero este balance de contrapesos en la fuerza normativa de las disposiciones contenidas en el texto fue necesaria para lograr un Acuerdo que las partes asumirían y que a futuro se espera cumplirán. Una gran limitación al Protocolo de Kioto fue que grandes emisores como Estados Unidos, entre otros países desarrollados, no estaban dispuestos a cumplir las obligaciones que este instrumento les imponía, socavando la “fuerza” del régimen bajo la fórmula de Kioto. Es claro que la “fuerza” del régimen no está estrictamente vinculada a la efectividad del régimen, es decir con su capacidad de lograr su objetivo. La COP21 reconoció que la ambición colectiva reflejada en un cúmulo de los NDCs presentadas hasta ese momento no resulta suficiente para lograr el objetivo del Acuerdo, pero es sobre la base de un régimen “fuerte”, con un alto grado de cumplimiento de sus normas – considerando además que dichas normas disponen de mecanismos de incremento de la ambición –, que se espera generar la confianza necesaria entre las Partes para incrementar paulatinamente la ambición y para así aumentar la efectividad del régimen. El éxito de este arreglo respecto a la “fuerza” del régimen y el efecto que se espera tenga sobre el cumplimiento de las disposiciones por parte de los Estados Partes sólo se podrá evaluar en los próximos años.

Una visión cognitivista se enfoca en la importancia de las ideas, el conocimiento, el aprendizaje en determinada materia y en la forma de cómo estos factores influyen en la formación de las expectativas y el futuro comportamiento de los Estados miembros del régimen. El Acuerdo de París refleja en gran medida la importancia de la evolución del consenso científico relativo al conocimiento sobre el cambio climático desde 1992 cuando se instauró el régimen. Como se notó anteriormente, el rol del IPCC ha sido fundamental durante el desarrollo del régimen. Su importancia fue reconocida internacionalmente en 2007 cuando, conjuntamente con Al Gore,

fue honrado con el premio nobel de la paz por sus “esfuerzos por construir y extender un mayor conocimiento sobre el cambio climático inducido por el hombre y por sentar las bases de las medidas necesarias para combatir este cambio” (Hall, 2016, pág. 62). Asimismo, paralelamente al impulso político dado por Estados Unidos y China en los años previos a la adopción del Acuerdo de París, el IPCC hizo lo propio desde la comunidad científica. En los meses previos a la COP20 de Lima, el IPCC publicó su Quinto Informe de Evaluación. Dicho informe señaló que “el calentamiento en el sistema climático es inequívoco” (IPCC, 2014, pág. 2). Mayor dinamismo fue brindado a la información proveída por la comunidad científica gracias a los “distintos análisis y modelaciones realizadas en función a la información provista por el IPCC y que demostraban una tendencia de calentamiento global si la comunidad internacional no actuaba “de exceder los 4 grados centígrados con las consecuencias catastróficas previsibles que ello representaría” (MINAM, 2016a, pág. 8). Vale resaltar que “este rol de la ciencia, cercano a la decisión política, no se veía con tanta claridad desde la adopción de la Convención Marco sobre Cambio Climático de 1992” (MINAM, 2016a, pág. 8). El peso del consenso científico alrededor del cambio climático se puede apreciar en la ausencia de una referencia al principio precautorio en el Acuerdo de París. Si bien el preámbulo del Acuerdo hace referencia a los principios de la CMNUCC, solo son reafirmados explícitamente los principios de equidad y de CBDR-RC. No hay mención al principio precautorio, llevando a Viñuales a considerar que posiblemente el régimen de cambio climático ha superado la incertidumbre que caracterizó sus primeros años siendo ahora que “el cambio climático ya no es una cuestión de precaución si no de prevención – prevención de un riesgo reconocido” (Viñuales J. E., 2015, pág. 4). El rol del IPCC como una comunidad epistémica que aporta al régimen es sumamente claro e indudablemente continuará a aportar a su evolución en el futuro.

Los mecanismos de implementación más innovadores del Acuerdo de París como son el marco de transparencia y el balance mundial tienen un fuerte

componente cognitivista. La inclusión de ambos mecanismos se debe al supuesto básico que mayor información respecto a los esfuerzos realizados por todos los Estados Partes, tanto desarrollados como en desarrollo, en lo que respecta mitigación, adaptación, financiación, transferencia de tecnología y el fortalecimiento de capacidades gracias al marco de transparencia ; y respecto al impacto acumulativo de aquellos esfuerzos para lograr el objetivo global del régimen a través del balance mundial conformarán un motor para aumentar la ambición de los Estados Partes y lograr el objetivo del Acuerdo. La información brindada por los Estados Partes a través de sus NDCs, su participación en el marco de transparencia y la realización del balance mundial sirve la función de generar expectativas de cumplimiento y de ambición incremental entre los Estados, los cuales podrán identificar los países que estén incumpliendo sus NDCs o mostrando bajos niveles de ambición. Con un enfoque cognitivista, y ante la falta de una autoridad supranacional que pueda forzar el cumplimiento de las obligaciones, estos mecanismos generan lo que ha sido denominado un sistema de “name and shame” (“nombrar y avergonzar”) donde la percepción de la comunidad global de la necesidad de actuar frente al cambio climático impulsará al sistema internacional a presionar a los países rezagados a incrementar sus esfuerzos. Desde esta perspectiva, el Acuerdo de París deja abierta la posibilidad de una mayor ‘bilateralización’ de las esfuerzos frente al cambio climático ya que determinados Estados pueden presionar a aquellos Estados que se perciba estén incumpliendo sus obligaciones o demostrando poca ambición en sus sucesivos NDCs. Asimismo, los Estados receptores de apoyo (sea financiación u otras modalidades), al transmitir dicha información producen incentivos para que los Estados realicen dichas actividades. Las sanciones de incumplimiento no son adjudicadas formalmente por el régimen, sino más bien los impactos de incumplimiento pueden ser percibidos por aquellos Estados a través de pérdidas de ‘poder blando’ o incluso podrán llegar a manifestarse a través de sanciones intergubernamentales duras o blandas, que podrían tomar la

forma desde críticas públicas hasta sanciones comerciales o de cooperación (Bailey & Tomlinson, 2016, pág. 3). Así, las relaciones entre los Estados Partes se tornan tan importantes como las relaciones de los Estados frente a la instrumentaria multilateral formal del mismo régimen.

Un elemento que es necesario considerar en el marco de un análisis cognitivista del régimen es que el Acuerdo de París ha sido diseñado como un tratado duradero, de largo plazo. El ciclo de revisión de los NDCs a través del marco de transparencia, complementado por el balance mundial, se contempla como un proceso sin límite temporal. Es decir que se presume que seguirá hasta que ya no sea requerido, deje de ser deseable de parte por los Estados, o sea reemplazado por otro mecanismo. En este sentido, el Acuerdo de París pretende generar una conducta prolongada que sea institucionalizada a nivel internacional en virtud de mayores esfuerzos para combatir el cambio climático. En la medida que dicha conducta y tales procesos contribuyan al objetivo del régimen, o sean percibidos como tal, es altamente probable que tendrán un impacto en el comportamiento de los Estados en concordancia con el régimen, tanto en relación a la formulación de sus políticas internas como en sus interacciones interestatales. A menos de un año de la adopción del texto y a escasas semanas de su entrada vigor es difícil analizar el impacto real que tendrá el Acuerdo de París, empero los mecanismos de generación de expectativas y de ciclos virtuosos de información y sucesiva retroalimentación sientan las bases para un arreglo duradero en régimen de cambio climático.

CAPÍTULO V - EL PERU Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO: ESFUERZOS REALIZADOS Y UN ANALISIS DE LAS IMPLICANCIAS DEL ACUERDO DE PARIS

Perú ha sido un miembro del régimen internacional de cambio climático desde su inceptión en la CNUMAD en 1992. Indudablemente el interés peruano en ser partícipe en el régimen de cambio climático, además de otros regímenes internacionales ambientales, de debe a la particularidad de la geografía peruana, su gran vulnerabilidad ante el cambio climático y, como país en desarrollo, el impacto que ello implica para su progreso económico y social a futuro. El cumplimiento de los principios, normas, reglas y procesos de toma de decisiones ha tenido un impacto en el desarrollo de una serie de instituciones y diversa normativa en función del cumplimiento de las obligaciones generadas por el régimen. Al mismo tiempo, la participación en el régimen implica no sólo cumplimiento de sus disposiciones, pero también formar parte de las negociaciones y procesos internacionales que impulsan el régimen hacia adelante y que han logrado en alguna manera reivindicar el multilateralismo ambiental gracias al Acuerdo de Paris. En este sentido, la realización de la COP20 en Lima marca un hito en el perfil del Perú en el escenario global de cambio climático. Por último, es necesario que la política exterior del Perú siempre tenga una mirada hacia los desarrollos del régimen internacional para aprovechar sus potenciales beneficios y para reflexionar sobre su mejor posicionamiento internacional respecto a dichas oportunidades.

5.1 Las circunstancias nacionales ambientales del Perú y su vulnerabilidad ante el cambio climático.

El Perú, al estar ubicado entre la línea ecuatorial y el trópico de Capricornio, debería contar con un clima tropical pero debido a factores como la corriente del Humboldt, la cordillera de los Andes, entre otros, tiene un clima

heterogéneo llegando a poseer 27 de los 32 tipos de climas existentes en el planeta, a los que se les puede agregar la presencia de eventos extremos como son las heladas y las sequias (MINAM, 2016d, pág. 43). En cuanto a la diversidad biológica y los ecosistemas, el Perú alberga 70% de la diversidad biológica del planeta en términos genéticos, de especies y de ecosistemas. Los tres principales ecosistemas continentales, como los bosques tropicales, los bosques secos y los humedales, son complementados por uno de los ecosistemas marino-costeros más ricos en el mundo en términos de biomasa y de diversidad biológica (MINAM, 2016d, pág. 44). Por ello, el Perú está considerado entre los 10 países megadiversos del planeta, gracias además de contar con “el segundo bosque amazónico más extenso, la cadena montañosa tropical de mayor superficie y 84 de las 107 zonas de vida identificadas en el planeta” (MINAM, 2010, pág. 10).

En cuanto a los recursos hídricos es de notar que si bien el Perú cuenta con la mayor disponibilidad de agua dulce por habitante en América Latina, existe escasez de dicho recurso debido a su desigual distribución en sus tres cuencas hidrográficas y distribución demográfica: la del Atlántico cuenta con 97.3% del agua y el 33.5% de la población; la del Pacífico con el 2.2% del agua y 62.3% de la población; y la del Titicaca con el 0.6% del agua y 4.2% de la población (MINAM, 2016d, pág. 44). De importancia para los recursos hídricos son los glaciares. El 71% de los glaciares tropicales en el mundo se ubican en territorio peruano, los cuales son fuente gran parte del agua utilizada para el consumo humano, la actividad agropecuaria, la industria y la generación de energía. Aun así la comunidad científica observa con preocupación que en los últimos 40 años se ha perdido un estimado de 42% de la superficie glaciar, en gran medida a causa del cambio climático (MINAM, 2016d, pág. 45)

El Perú además es un país que puede ser caracterizado por sus bosques y es el noveno país con mayor superficie boscosa en el mundo. Los bosques en el Perú se clasifican en siete tipos: el bosque seco, el bosque andino, el

bosque interandino, el bosque montano occidental, el montano nublado, el bosque premontano y la selva baja. El bosque predominante, representando el 94% de su totalidad es el bosque tropical. En ese sentido, el Perú es el cuarto país con más bosque tropical en el mundo, y el segundo país en lo que respecta superficie de bosque amazónico (MINAM, 2016d, pág. 44).

Asimismo, vale notar que varios sectores productivos están estrechamente vinculados con sus características físicas. En cuanto a la producción de energía eléctrica, esta creció a una tasa media anual de 6.5% en los últimos diez años. Si bien en el 2010 se pudo constatar que alrededor del 60% de la producción de electricidad en el Perú se generaba en centrales hidroeléctricas (MINAM, 2010, pág. 11), el crecimiento de la producción térmica en base a gas natural hizo que hacia el 2015 la generación térmica tuvo una participación de alrededor de 50% de la producción total de electricidad (MINAM, 2016d, pág. 54). Aun así, respecto a la capacidad instalada de generación nacional, que se ubica en 12,251 MW, en términos de participación según origen, para 2015 el “63% correspondió a origen térmico, el 34% a unidades hidráulicas y 3% a unidades de origen solar y eólico” y desde el 2012 se viene promoviendo los Recursos Energéticos Renovables (RER) (MINAM, 2016d, pág. 54).

El sector agropecuario, que incluye las actividades agrícolas, ganaderas, de caza y la silvicultura, sólo contribuye con alrededor de 5.3% del PBI nacional pero es de gran importancia a nivel nacional si se considera que cerca de 1.4 millones de personas viven de ella sólo en los Andes, que representan el 63.9% del total de productores agrícolas en el país. La agricultura de la sierra es responsable por la el 80% de los alimentos para consumo directo en el país, pero generalmente no se encuentra bajo riego por lo que depende en gran medida de la disponibilidad de agua y en consecuencia se ve fuertemente afectada por las sequías. Es por ello que la agricultura en el Perú “es una de las actividades más susceptibles frente a los impactos del cambio climático, lo que implica un riesgo no sólo para los

agricultores, sino también para la seguridad alimentaria del país” (MINAM, 2016d, pág. 51).

Ante las circunstancias nacionales particulares esbozadas líneas arriba el Perú es considerado entre los países más vulnerables al cambio climático. La vulnerabilidad está determinada en base a: “a) el nivel de exposición ante una amenaza dada, b) la sensibilidad inherente a los sistemas naturales y humanos, y c) la habilidad de respuesta o capacidad adaptiva de dichos sistemas” y en lo que respecta el cambio climático implica una “incapacidad para lidiar con los impactos negativos derivados de los cambios o variaciones en el clima” (Gutiérrez Herazo , 2014, págs. 110-111). Además, la vulnerabilidad del Perú a los efectos adversos del cambio climático está “configurada por diversos factores como la pobreza, la baja articulación institucional, debilidades en la gobernanza del desarrollo, una base productiva afectada por factores climáticos, entre otros” (MINAM, 2016d, pág. 24)

Los ecosistemas del Perú presentan siete de las nueve características reconocidas por la CMNUCC para calificar a un país como “particularmente vulnerable”: i) zonas costeras bajas; ii) zonas áridas y semiáridas; iii) zonas expuestas a inundaciones, sequías y desertificación; iv) ecosistemas montañosos frágiles; v) zonas propensas a desastres; vi) zonas con alta contaminación atmosférica urbana; y, vii) economías dependientes en gran medida de los ingresos generados por la producción y uso de combustibles fósiles (MINAM, 2015b, pág. 20). Factores adicionales que suman a la vulnerabilidad del Perú son “el derretimiento de sus glaciares, el aumento de intensidad de huaicos y deslizamientos, la alta exposición de los poblados y zonas urbanas, la dependencia de su agricultura e industria a las condiciones climáticas, así como la pobreza y la limitada capacidad adaptiva” (Gutiérrez Herazo , 2014, pág. 111).

La identificación de aquellos factores de vulnerabilidad ha impulsado la generación de estudios prospectivos para generar información que permita

predecir los cambios climatológicos a futuro e orientar la adaptación. En ese sentido, en el 2010 el Ministerio de Ambiente (MINAM) lideró una evaluación integral de estudios diversos escenarios climáticos del Perú al 2030 cuyas conclusiones principales fueron que:

“habría una variación de +1,6°C en las temperaturas máximas de las regiones Alto-Andinas y Selva Norte, mientras que en las Costa Centro/Sur y Selva Sur la temperatura se mantendría relativamente constante. En el caso del extremo norte de la Costa, las variaciones más intensas en la temperatura máxima se presentarían en invierno y primavera, con valores de +1,2°C a +2°C y +1,2°C a +1,6°C, respectivamente. Algo similar ocurriría con las temperaturas mínimas, las cuales aumentarían entre 0,4°C y 1,4°C a nivel nacional, en especial en la Costa y Selva Norte. Por su parte, las precipitaciones presentan diferencias principalmente en la Sierra Norte (entre -10% y -20%), y en la Selva Norte y Central (alrededor de -10%), Esto indica que las lluvias estimadas a nivel nacional al 2030 mostrarían un importante declive. (Gutiérrez Herazo , 2014, págs. 113-114)

Asimismo, a raíz de un “Balance de Gestión Regional frente al Cambio Climático”, realizado en 2013, las regiones del Perú pudieron priorizar determinados sectores, ecosistemas y grupos humanos vulnerables frente al cambio climático. Dicho balance priorizó de vulnerables a los sectores la agricultura, pesca, los sistemas de recursos hídricos para distintos usos, así como salud; en cuanto a grupos humanos las poblaciones rurales ligadas a la agricultura familiar, con débil articulación al mercado, así como los pescadores artesanales; y en cuanto a ecosistemas los montañosos andinos, los forestales, los amazónicos y los marinos costeros, todos aquellos teniendo como eje común y articulador al agua (MINAM, 2016d, pág. 24).

A todo aquello debe agregarse que entre el 2003 y 2014 se ha registrado un aumento de 25% de las emergencias climáticas en el país, que afectan generalmente a las poblaciones más vulnerables y que tienen impactos en sectores productivos y por extensión conllevan un costo económico (MINAM, 2016d, pág. 24). En relación a los costos económicos del cambio climático

un estudio realizado por el Banco Central de Reserva del Perú, en 2009, estimó que “bajo un escenario climático más extremo (un aumento de 2°C y 20% en la variabilidad de precipitaciones al 2050) en el año 2030, se alcanzaría un nivel de PBI total entre 5.7 y 6.8% menor al nivel de PBI alcanzado sin cambio climático (PBI potencial); mientras que al año 2050, estas pérdidas respecto al PBI potencial serían superiores al 20%” (MINAM, 2015a). Otro estudio estimó que “los costos económicos del cambio climático para el recurso hídrico, agricultura, pesca y salud podrían llegar a US\$ 510 millones en el 2030 y a US\$ 16 mil millones en el 2100, representando estos el 0.59% y el 18.69% del PBI nacional respectivamente” (Gutiérrez Herazo , 2014, págs. 114-115).

5.2. Perú en el Régimen internacional de Cambio Climático

Caillaux y Ruiz identifican que es “especialmente en el proceso preparatorio con miras a la CNUMAD, a finales de los años ochenta, que el Perú empieza a actuar de manera activa y proactiva en los procesos ambientales internacionales” (2012, pág. 351). De ello que el Perú es Parte de las tres convenciones de Río, a saber la CDB, la CNUCLD y la CMNUCC.

El Perú firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático el 12 de junio de 1992 en el marco de la CNUMAD y la ratificó el 7 de junio de 1993 mediante la Resolución Legislativa No.26185. Desde la entrada en vigor de la Convención en marzo de 1994 y la realización de la COP1 en Bonn en 1995, el Perú ha mantenido una presencia en todas las COPs que, con la realización de la COP en Marrakech del 7 al 18 de noviembre de 2016, serán 22 en total. El Perú también es Parte del Protocolo de Kioto. Fue el 13 de noviembre de 1998y ratificado el 12 de setiembre del 2002 a través del Decreto Supremo 080-2002-RE, tres años antes de su entrada en vigor el año 2005. Asimismo, mediante el Decreto Supremo 039-2014-RE, el 2014 se ratificó la Enmienda de Doha que busca

la implementación de un segundo periodo cumplimiento bajo el Protocolo de Kioto.

Luego de su desatacado papel como sede de la COP20 el 2014 y de su notable contribución al proceso de negociación del Acuerdo de París, el Perú firmó dicho Acuerdo en la ceremonia de alto nivel realizada en Nueva York el 22 de abril 2016, en la Asamblea General de las Naciones Unidas. En virtud de un esfuerzo concertado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en conjunto con otros sectores, el Acuerdo de París fue ratificado por vía simplificada mediante el Decreto Supremo 058-2016-RE, siendo depositado el instrumento de ratificación en las Naciones Unidas el 25 de julio de 2016. Vale destacar que el Perú fue el primer país de la región, y vigésimo a nivel mundial en ratificar el Acuerdo de París, mostrando así su compromiso y liderazgo regional en materia de cambio climático.

Gracias a los esfuerzos como aquellos realizados por el Perú, al lograr la rápida ratificación del Acuerdo de París, el 5 de octubre de 2016 se logró superar el requisito establecido de que hayan depositado sus instrumentos de ratificación 55 Partes, los cuales sumen al menos el 55% del total de las emisiones de GEI. Superado dicho umbral el Acuerdo de París entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

La plena participación del Perú en el régimen internacional de cambio climático desde su inceptión ha ido de la mano con el desarrollo de un marco normativo e instituciones correspondientes para cumplir con los compromisos asumidos a nivel nacional. Asimismo, la nueva forma que asume el régimen internacional bajo el Acuerdo de París y su acelerada entrada en vigor presenta una nueva gama de retos nacionales como a su vez una serie de oportunidades en el plano internacional que el Perú debería asumir.

5.2.1 Avances en el desarrollo del marco institucional y normativo ambiental en el Perú sobre cambio climático.

Como señala la evaluación de desempeño ambiental elaborado por CEPAL y la OCDE, los compromisos internacionales adoptados por el Perú en las conferencias sobre medio ambiente y desarrollo sostenible en 1972 y 1992, promovieron “la incorporación de instrumentos de gestión ambiental que faciliten su cumplimiento” (CEPAL; OCDE, 2016, pág. 43); y, especialmente a partir de la ratificación de la CMNUCC se inició la construcción de un marco institucional y legal para la gestión del cambio climático, entendido como el “conjunto de organismos, organizaciones, redes, acuerdos, normas, planes, estrategias, de los ámbitos internacional, nacional y subnacional, que de una u otra forma participan en la definición e instrumentación de los lineamientos y las políticas orientadas a gestionar el cambio climático” (MINAM, 2016d, pág. 56).

El hito inicial en este proceso es la creación de la ‘Comisión Nacional de Cambio Climático’ (CNCC) en 1993, y en 1994 la del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). La relevancia del régimen internacional manifestada a través de la CMNUCC sobre la creación de la CNCC se evidencia por el hecho que fue inicialmente presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo posteriormente presidida por el CONAM hasta el 2008 cuando, en el mismo año de su creación, comienza a presidirla el MINAM (MINAM, 2016d, pág. 56). En el 2013 la CNCC es modificada y resulta su función la de “realizar el seguimiento de los diversos sectores públicos y privados concernidos en la materia [de cambio climático], a través de la Convención Marco sobre el Cambio Climático, así como el diseño y promoción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, cuyo contenido debe orientar e informar en estos temas a las estrategias, planes y proyectos de desarrollo nacionales, sectoriales y regionales.” (MINAM, 2015b, pág. 36).

Desde el 2001 el Perú ha presentado a la Secretaría de la CMNUCC tres Comunicaciones Nacionales en cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidas en el marco de dicha Convención. La Primera Comunicación Nacional fue presentada en el 2001 e incluye el Inventario Nacional de Emisiones de GEI, con año base 1994, además de información acerca de la vulnerabilidad y del estado de la adaptación en el Perú frente al cambio climático. La Segunda Comunicación Nacional fue presentada en el año 2010 y estableció el Inventario Nacional de Emisiones GEI del año 2000, identificando un incremento en las emisiones respecto a 1994, hecho atribuible al crecimiento demográfico, los cambios económicos y tecnológicos, además de información sobre los logros obtenidos en adaptación. La Tercera Comunicación Nacional fue presentada en 2016 y reporta los principales avances y logros realizados entre el año 2010 y 2015 (Calle Valladares, 2014, págs. 49-50). Asimismo, en la COP17 se sentaron las bases para el sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), que para los países en desarrollo implica la presentación de los Reportes de Actualización Bienales (BUR por sus siglas de inglés), los cuales deben pasar por un proceso de Consulta y Análisis Internacional (ICA por sus siglas en inglés). En ese sentido, el Perú presentó su primer BUR a fines de 2014 y alista la presentación del segundo para fines de 2016. Las Comunicaciones Nacionales y los BUR demuestran el creciente compromiso y capacidades del Perú para cumplir con sus compromisos internacionales respecto a la CMNUCC.

La creación del MINAM en 2008 marca un hito en el desarrollo de la institucionalidad del tema ambiental y el cambio climático en el Perú. El MINAM es la autoridad ambiental nacional y es la autoridad central en la gestión del cambio climático, encargada no sólo de la coordinación sectorial sino también la que se realiza en los niveles regionales y locales. Su misión es promover la sostenibilidad ambiental del país conservando, protegiendo, recuperando y asegurando las condiciones ambientales, los ecosistemas y los recursos naturales. Cuenta con dos viceministerios: el Viceministerio de

Gestión Ambiental y el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales. A éste último le fue asignada la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos (DGCCDRH) que se encarga de “orientar la gestión del cambio climático en el país enfocada en diseñar, impulsar, promover y brindar asistencia a las diferentes entidades públicas para lograr la inclusión de la condición de cambio climático en los procesos de planificación y acción del Estado” (MINAM, 2016d, pág. 60). Asimismo, dicha dependencia ejerce como punto focal de la CMNUCC, además de desempeñar la Secretaría Técnica de la CNCC.

Al asumir las funciones del ex CONAM, el MINAM ha logrado fortalecer la institucionalidad ambiental relativa al cambio climático. Han sido adscritas al MINAM una serie de instituciones importantes para el fomento del conocimiento científico e información sobre los esfuerzos respecto al cambio climático, como son el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI), el Instituto Geofísico del Perú (IGP), el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM), entre otros.

Asimismo, el MINAM jugó un papel importante al formular el primer instrumento de planificación general en materia ambiental aprobada en 2009: la Política Nacional del Ambiente. El objetivo de dicha ley es “mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona” (MINAM, 2009, pág. 10). Entre los lineamientos contenidos relativos a la mitigación y adaptación al cambio climático está “incentivar la

implementación de medidas de adaptación a los efectos e impactos del cambio climático y de gestión de GEI, promoviendo el uso de tecnologías y el desarrollo de proyectos forestales (MINAM, 2016d, pág. 57). Cabe notar que el cuarto eje de la Política Nacional del Ambiente se refiere a los compromisos y oportunidades ambientales internacionales. Entre los principales objetivos de dicho eje se encuentran “asegurar que las posiciones nacionales en materia ambiental presentadas en los foros internacionales, acuerdos multilaterales y bilaterales, reflejen los intereses nacionales y contribuyan a orientar las decisiones sus instancias”; así como, “lograr que el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Perú contribuyan eficientemente al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, y el uso racional y responsable de los no renovables”, entre otros (MINAM, 2009, pág. 39).

En los últimos años destacan además una serie de instrumentos de orientación y de promoción de la gestión del cambio climático que están alineados al cumplimiento de las disposiciones asumidas en el marco de la CMNUCC. Presentada en su primera versión en 2003, en 2015 se presentó la actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC). Este documento es el principal instrumento de orientación de la gestión de cambio climático que refleja el compromiso del Estado peruano frente al cambio climático y “constituye el marco orientador para la formulación y el cumplimiento de las decisiones y compromisos internacionales en el marco de la CMNUCC, incluyendo la formulación tentativa de acciones de reducción de GEI y adaptación contenidas en el documento denominado Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional” (MINAM, 2015b, pág. 33). La ENCC plantea una visión al 2021 en la cual “El Perú se adapta a los efectos adversos y aprovecha las oportunidades que impone el cambio climático, sentando las bases para un desarrollo sostenible bajo en carbono”. De esta visión se desprenden dos objetivos estratégicos: 1) La población, los agentes económicos y el Estado incrementan conciencia y capacidad adaptativa para la acción frente a los efectos adversos y oportunidades del

cambio climático; y 2) La población, los agentes económicos y el Estado conservan las reservas de carbono y contribuyen a la reducción de las emisiones de GEI. Asimismo, la ENCC identifica cuatro medios de implementación: la institucionalidad y gobernanza, la conciencia pública y el fortalecimiento de capacidades, el conocimiento científico y tecnología, y el financiamiento (MINAM, 2015b, pág. 43). No se puede dejar de mencionar que a setiembre del 2016, 20 regiones han elaborado sus respectivas Estrategia Regional de Cambio Climático 2016-2021 (MINAM, 2016).

En el 2016 el MINAM presentó la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC) cuya visión a largo plazo apunta que para el 2030 el Perú “ha reducido sus emisiones de GEI asociadas al sector Uso de Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura (USCUSS), y la vulnerabilidad del paisaje forestal y de la población que depende de ella, asegurando el pleno respeto a los derechos de los ciudadanos, especialmente de los pueblos indígenas y campesinos, así como otros habitantes del bosque, con un enfoque territorial, intercultural y de género, en un contexto de gobernanza, productividad, competitividad y valoración de los ecosistemas forestales” (MINAM, 2016c, pág. 91). La ENBCC además establece dos objetivos estratégicos: 1) respecto a la mitigación reducir las emisiones e incrementar la remoción de los GEI del sector USCUSS; y, 2) respecto a la adaptación disminuir la vulnerabilidad ante el cambio climático del paisaje forestal y la población que depende de ellos (MINAM, 2016c, págs. 92-93). La ENBCC aborda los conceptos y principios claves para la implementación de REDD+ en el Perú.

Es importante no dejar de mencionar, también, dos desarrollos importantes en los últimos años. El primero es la elaboración de la Contribución Nacional del Perú (NDC) que fue anunciada en setiembre de 2015 en antelación de al COP22 en París. El trabajo para la elaboración del NDC se inició en 2014 e implicó la conformación de una Comisión Multisectorial encargada de elaborar el Informe Técnico que contenga la propuesta de INDC ante la

CMNUCC, un proceso de Consulta Pública Nacional y la realización de más de 20 estudios especializados para el suministro de información para los equipos técnicos y tomadores de decisiones logró concretar el NDC peruano que contiene una propuesta tanto en mitigación como en adaptación (MINAM, 2016c, pág. 48). Respecto a la mitigación, el NDC propone una reducción del 30% respecto a las emisiones GEI proyectadas para el año 2030, en donde se considera que un 20% de reducción será implementado a través de inversiones y gastos con recursos internos, públicos y privados, mientras que el restante 10% estará supeditado a la disponibilidad de financiamiento internacional y a las condiciones favorables (MINAM, 2016b, pág. 5). En lo que respecta a la adaptación, el NDC plantea objetivos para “reducir los niveles de vulnerabilidad en las áreas de agua, agricultura, pesca, bosques y salud, y en cinco áreas transversales que contribuirán al logro de los objetivos en adaptación: gestión del riesgo de desastres, infraestructura pública resiliente, pobreza y poblaciones vulnerables, género e interculturalidad y promoción de la inversión privada” (MINAM, 2016c, pág. 48). Es de agregar que el Plan Nacional de Adaptación, que se encuentra en elaboración, será el instrumento para el cumplimiento de dichos objetivos (MINAM, 2016b, pág. 16).

Por último, se debe resaltar la creación del denominado Infocarbono. En 2014 mediante el Decreto Supremo 013-2014-MINAM se aprobaron las disposiciones para la implementación del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero Infocarbono, que se define como “un conjunto de acciones orientadas a la recopilación, evaluación y sistemización de información referida a la emisión y reducción de GEI” (MINAM, 2016d, pág. 58). A través de Infocarbono se asigna la responsabilidad a siete sectores vinculados al tema para la recopilación de información relevante y en base a ella presentar Reportes Anuales de GEI al MINAM, el que está encargado de recibir, revisar los reportes sectoriales y utilizarlos para la elaboración de un Inventario Nacional que podrá ser actualizado anualmente. Adicionalmente, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura están encargados de

informar, educar y sensibilizar al público sobre el Inventario Nacional. El MINAM tiene la función de producir los procedimientos administrativos y técnicos para la elaboración de inventarios de GEI con el fin de facilitar que los sectores competentes puedan cumplir con sus reportes anuales. En efecto, en julio 2016 en ocasión del lanzamiento de la plataforma Infocarbono se presentaron nueve guías para los sectores involucrados (MINAM, 2016). Infocarbono es un gran aporte para el fortalecimiento de la transparencia en la gestión del cambio climático y además apoya al cumplimiento de compromisos asumidos por el país en el marco de la CMNUCC, el Protocolo de Kioto y ahora el Acuerdo de París a través de la presentación de las Comunicaciones Nacionales, los Reportes Bienales de Actualización (BUR) y los sucesivos NDCs.

5.3. Avances en mitigación, MDL, REDD+, adaptación y financiamiento en el Perú.

5.3.1 Mitigación

Las emisiones de GEI representan alrededor de 0.3% de la totalidad de las emisiones globales, consecuentemente el Perú es un país bajo en emisiones no sólo en términos netos sino también per cápita (MINAM, 2016b, pág. 3). Aun así el Perú ha visto un incremento en la escala de sus emisiones de GEI desde la elaboración del primer Inventario Nacional de GEI (INGEI) de 1994 (Gutiérrez Herazo , 2014, pág. 118). El INGEI de 2012 establece el total de emisiones de GEI en 171,31 millones de toneladas de dióxido de carbono (MINAM, 2016d, pág. 20). Como señala la Tercera Comunicación Nacional, la categoría que representa la principal fuente de emisiones de GEI proviene de la categoría Uso del Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura que representa el 51% del total, siendo la principal fuente de emisiones en esta categoría la conversión de bosques y pasturas. La segunda categoría con mayores emisiones de GEI es el de energía que representa el 26% de las emisiones, donde destaca la combustión de combustible del sector

transporte como la fuente principal, seguido cercanamente por las industrias de energía. La tercera categoría es agricultura que representa el 12% de emisiones. Estas tres categorías representan alrededor del 92% del total de las emisiones de GEI en el Perú (MINAM, 2016d, pág. 21).

A pesar de la creciente tasa de emisiones de GEI presentadas en los últimos años, si se puede constatar una serie de avances en la gestión de los GEI en Perú. En el sector forestal, por ejemplo, las mejoras desde el 2010 han sido significativos. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2011 y la Política Forestal y de Fauna Silvestre de 2013 son importantes desarrollos en el marco normativo para una nueva gestión forestal, que son complementados por una mejor institucionalidad en el sector gracias a la creación del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR). Asimismo, el Plan Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático ha logrado significativos avances al establecer programas e iniciativas relacionadas al mapeo de bosques, el monitoreo de su conservación y esfuerzos en la implementación acciones REDD+ (MINAM, 2016d, pág. 23). En el sector energía destaca la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040 que establece una serie de lineamientos de política para desarrollar un sistema energético que satisfaga la demanda nacional de manera eficiente, que promueva el desarrollo sostenible y que impulse la innovación e investigación tecnológica a largo plazo. En relación con energías renovables, a partir del 2011 el Perú cuenta con una nueva regulación que permite el desarrollo de proyectos de energía eólica y solar conectados a la red eléctrica y se han promovido medidas que faciliten una participación mayor al 60% de energías renovables en la matriz de producción energética. De misma manera, se han introducido incentivos tributarios para promover inversiones en el sector hidroeléctrico. A estas iniciativas se suman los esfuerzos por incrementar el uso del gas natural a nivel nacional (MINAM, 2016d, pág. 22). Esta muestra de los avances en los sectores que contribuyen con la mayor cantidad de emisiones GEI, a los que se agregan diversos otros avances en otros sectores, demuestran el

compromiso en mitigación del Perú, que se presenta por ello como un país climáticamente responsable. (Calle Valladares, 2014, pág. 65)

Cabe notar que el Perú viene trabajando en el desarrollo de ocho Medidas de Mitigación Apropriadas para Cada País (NAMA por sus siglas en inglés) que se encuentran principalmente en la etapa de diseño. Las NAMA, introducidas a partir de la COP13 son acciones nacionales orientadas a la reducción de emisiones de GEI y la conservación de sumideros de carbono que deben estar sometidas a procesos de Medición, Reporte y Verificación (MRV) y que pueden ser registrados antes la CMNUCC. Los NAMA, en desarrollo, involucran a los sectores de residuos sólidos, transporte, energía, industria, vivienda y agricultura y serán integrados en un Registro Nacional de NAMA que también se encuentra etapa de diseño (MINAM, 2016c, pág. 60).

5.3.2 Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)

Una herramienta que ha sido utilizada para impulsar los esfuerzos de mitigación en el Perú es el MDL, establecida en el Protocolo de Kioto. Como ha sido señalado, el MDL permite a los países desarrollados transferir tecnología o financiar proyectos en países en desarrollo a cambio de créditos denominados Reducciones Certificadas de Emisiones (CER), siempre y cuando hayan sido adecuadamente acreditadas por la autoridad competente. En el caso peruano, el MINAM es la autoridad correspondiente para la acreditación de los CER. Además, el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM) fue creado en 1997 como una institución de derecho privado que tiene la finalidad de promover la inversión pública y privada en el desarrollo de planes, programas, proyectos, y actividades orientadas al mejoramiento de la calidad ambiental, el uso sostenible de los recursos nacionales y el fortalecimiento de las capacidades para la adecuada gestión ambiental., En suma, promueve y gestiona la cartera de proyectos de MDL en el Perú, además de la construcción de capacidades nacionales sobre MDL en el

sector público y privado (MINAM, 2016d, pág. 221). La Tercera Comunicación Nacional reporta que al 2015 el Perú había logrado incrementar la cantidad de proyectos MDL, contabilizando 65 frente a los 21 identificados en la Segunda Comunicación Nacional de 2010. A pesar de este avance, de los 65 citados, 29 fueron registrados en 2012, 4 durante 2013, y ninguno adicional ha sido agregado hasta la fecha. Esta tendencia decreciente se debe en gran medida a la reducción en la demanda de CERs de la Unión Europea y por la incertidumbre respecto a la posición del MDL en el marco del Acuerdo de París que aún no define el funcionamiento de los mecanismos cooperativos y de mercado que establece. (MINAM, 2016d, págs. 126-127)

5.3.3 REDD+

Como se ha señalado anteriormente, el Perú es el noveno país con mayor superficie boscosa en el mundo, cubriendo más de la mitad del territorio nacional. Al mismo tiempo, el sector (USCUSS) es la fuente principal de emisiones de GEI en el país, haciendo evidente el gran problema respecto a la deforestación que enfrenta el Perú. Como se ha señalado, el mecanismo REDD+ provee incentivos financieros a través de pagos por resultados para reducir las emisiones de GEI causadas por la deforestación, incentivando la protección de los recursos forestales, la mejora de su gestión y su utilización de manera sostenible (Caillaux & Ruiz, 2015, pág. 325). Más allá de los avances para encaminar proyectos de esta naturaleza gracias al desarrollo del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático y la ENBCC, éstos han sido impulsados por la participación peruana en iniciativas internacionales relacionadas al REDD+. Algunos avances en cuanto al REDD+ son la incorporación del Perú al Forest Carbon Partnership Facility en 2008, pues desde esa fecha se viene trabajando en los requisitos necesarios para acceder al Fondo de Carbono de dicha organización. En 2010 el Perú fue seleccionado como país piloto para el Programa de Inversión Forestal. En 2011 el Perú se unió como

observador al Programa de Naciones Unidas sobre REDD+ en el marco del cual se ha venido recibiendo cooperación del PNUD, el PNUMA y la FAO. El mismo año también se incorporó al Acuerdo de Colaboración REDD+. Por último, un hito para el financiamiento del desarrollo del enfoque REDD+ en el Perú fue la suscripción en el año 2014 de la declaración conjunta de intención con Noruega y Alemania sobre la ‘cooperación para la reducción de emisiones GEI procedentes de la deforestación y degradación de bosques (REDD+) y para promover el desarrollo sostenible’ (MINAM, 2016d, pág. 118).

5.3.4 Adaptación

Considerando las características naturales del Perú, la alta vulnerabilidad al cambio climático, y el bajo nivel de emisiones de GEI en términos globales, resulta claramente evidente que la adaptación es una prioridad para el país. Recordemos que la adaptación se refiere al “ajuste en los sistemas naturales o humanos, como respuesta a estímulos climáticos actuales o esperados; o sus impactos que reducen el daño causado y que potencian las oportunidades benéficas” (Pinto-Bazurco Barandiarán, 2014, pág. 25). Al respecto, el desarrollo de instrumentos de planificación que incorporan una visión frente a la adaptación desde diversos sectores ha sido un importante avance para la adaptación en el Perú. La transversalidad se evidencia en la formulación de variados planes nacionales desde diversos sectores, como son, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Riego, vía el Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático; o desde el Ministerio de Salud, vía el Plan Integral de Mitigación y Adaptación frente a los efectos adversos del Cambio Climático en la Salud Pública (MINAM, 2016d, pág. 24). Se encuentra en etapa de diseño el Plan Nacional de Adaptación (NAP por sus siglas en inglés) que en el marco de la CMNUCC y el Marco de Adaptación de Cancún son concebidos como instrumentos “de planificación orientado a reducir la vulnerabilidad del país a los impactos del cambio climático, fomentar la capacidad de adaptación y resiliencia y facilitar

la integración de la adaptación al cambio climático en el desarrollo planificado” (MINAM, 2016d, pág. 179). El NAP será el principal instrumento para implementar el componente de adaptación ubicado en el NDC y la ENCC (MINAM, 2016c, pág. 99).

5.3.5 Financiamiento Internacional

Como país en desarrollo el Perú requiere captar apoyo financiero para poder viabilizar sus esfuerzos en mitigación y adaptación del cambio climático. En el marco de la CMNUCC existe el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, mientras que en el marco del Protocolo de Kioto existe el Fondo de Adaptación que obtiene financiamiento a través de una tasa aplicada a las transacciones realizadas relacionadas al MDL. El principal avance en relación con los fondos establecidos en el marco de la CMNUCC ha sido el establecimiento del Fondo Verde para el Clima (FVC). Dicho fondo fue establecido en el 2010 y se espera que pueda impulsar la ambición en el financiamiento para implementar medidas y proyectos de adaptación, mitigación, proyectos REDD+, desarrollo y transferencia de tecnología, el fortalecimiento de capacidades y apoyo en la preparación de las comunicaciones nacionales de los países en desarrollo. En 2014 el Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (PROFONAPE) fue aprobada como la primera entidad acreditada ante el FVC y en 2015 se aprobó, luego de un riguroso proceso el financiamiento del proyecto denominado “Construyendo Resiliencia en los Humedales de la Provincia Dátem del Maraón en Perú” (MINAM, 2016c, págs. 136-137). Vale señalar que dicho proyecto fue el primero en la región latinoamericana en ser aprobado por el FVC. Cabe destacar también que la financiación para el cambio climático no se limita a los fondos establecidos en el marco de la CMNUCC. La ENCC identifica a las instituciones multilaterales como los bancos de desarrollo multilaterales (por ejemplo el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco de Desarrollo de América Latina) que facilitan fondos y asistencia técnica para actividades de desarrollo

económico y social; así como identifica la cooperación bilateral a través de agencias de cooperación, como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, la Unión Europea, la Cooperación Inglesa, la Agencia Canadiense para el Desarrollo, entre otras agencias que ya aportan fondos al Perú (MINAM, 2015b, pág. 58).

5.4 La realización de la COP20.

No se puede analizar los avances del Perú respecto al cambio climático y frente a sus compromisos con la CMNUCC sin resaltar la importancia de su papel como sede de la vigésima COP en el año 2014. Dicho evento puso la atención del mundo sobre el Perú en una etapa crucial en las negociaciones globales para lograr adoptar el Acuerdo de París el año siguiente en la COP21. El Perú había mostrado interés en albergar una COP de la CMNUCC desde el 2009, pero la COP16 fue finalmente realizada en México. La oportunidad no se presentó nuevamente hasta el año 2013, por la práctica de rotación geográfica, pero cuando Venezuela finalmente declinó su aspiración rival, por exitosa gestión diplomática, el Perú logró consolidarse como el candidato regional para la realización de la COP20 de 2014. Ya desde 2013, Polonia, Perú y Francia, los tres países a cargo de las COP 19, 20, y 21, emprendieron un esfuerzo conjunto de coordinación y de reuniones conjuntas con miras a asegurar el éxito en la COP21 y la adopción de un texto (Durand López-Hurtado, 2014, pág. 170). Retrospectivamente es fácil obviar la gran responsabilidad y al mismo tiempo riesgo que representaba albergar la COP20, un año antes de la COP de París en la que se esperaba se adoptaría el nuevo acuerdo vinculante para todas las Partes. El percibido “fracaso” de la COP15 en Copenhague y lo poco logrado en la COP17 en Doha generaron serios cuestionamientos a la capacidad de la diplomacia tradicional y al multilateralismo en general para proveer una respuesta global al problema del cambio climático. En ese sentido, la estrecha colaboración entre Perú y Francia especialmente en los años previos a París, con miras al éxito fue pieza vital para asegurar el éxito y, en

alguna medida, reivindicar la diplomacia tradicional y el multilateralismo (Oberghassel, y otros, 2016, pág. 10; Dimitrov, 2016, págs. 8-9)

Del 1 al 12 de diciembre de 2014 alrededor de 14,000 participantes se reunieron en Lima para tomar parte en La COP20 y el Perú se convirtió en el actor central en el escenario global del cambio climático. En Lima, y bajo la dirección de la presidencia peruana,

“se incrementó la confianza, se ganó capital político para la negociación y salvo ciertas dificultades hacia el final de ella, se cerró exitosamente, con la confirmación del principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y Respectivas Capacidades añadiendo ‘a la luz de las distintas circunstancias nacionales’; con una solución concreta al problema del alcance, en donde se reconoció la importancia de la ‘adaptación’ en las iNDCs y las finanzas; en el mandato a la Secretaría de la Convención para la elaboración del Reporte de Síntesis de Efecto Agregado de estas; entre muchos otros logros.” (MINAM, 2016a, pág. 9)

Entre estos otros resultados se pueden destacar que se logró producir un borrador de texto en negociación anexo a la decisión 1/CP.20 denominado el “Llamado de Lima a la Acción Climática”. Del mismo modo, en Lima se logró un acercamiento de la sociedad civil y los sectores no estatales a las negociaciones de cambio climático con una serie de iniciativas entre las cuales destaca la Agenda de Acción Climática Lima-París (LPAA), como una plataforma para reunir los esfuerzos de diversos actores con miras a acelerar la acción climática. En suma, el papel que jugó el Perú en una etapa tan crucial para el régimen internacional de cambio climático, tanto en Lima como en las negociaciones y reuniones preparatorias hacia la COP21 y en apoyo de Francia como presidencia de la COP21, ha sido reconocido “por su carácter integrador y un buen ejemplo de efectividad que resulta del trabajo conjunto desplegado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Ambiente” (Caillaux & Ruiz, 2015, pág. 312).

5.5. Implicancias del Acuerdo de París para el Perú: Cumplimiento, Implementación, y algunas oportunidades político-diplomáticas

La inesperada y sorpresivamente rápida entrada en vigor del Acuerdo de París, el 5 de noviembre de 2016, marca un cambio en la dinámica de las negociaciones y procesos a llevarse a cabo en el contexto del régimen de cambio climático para los próximos años. Después de un largo y arduo proceso para la obtención de un acuerdo legalmente vinculante para todas las Partes de la CMNUCC es probable que, en el corto y mediano plazo, el tema principal dentro del régimen de cambio climático estará relacionado con el cumplimiento e implementación de las disposiciones establecidas por el Acuerdo de París. Al mismo tiempo, aún se requiere desarrollar la reglamentación para poner en funcionamiento diversos mecanismos nuevos establecidos en el Acuerdo de París. El Perú se encuentra frente a esta nueva situación. Habiendo ratificado el Acuerdo de París y encontrándose éste ahora en vigor, el Perú debe emprender las acciones necesarias para el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Al mismo tiempo debe buscar identificar los beneficios que puede obtener a raíz del nuevo Acuerdo (en todos sus componentes tales como adaptación, mitigación, captación de financiamiento, ciencia y tecnología, y otros) y además participar, en la medida en que sus capacidades le permitan, en influir en el desarrollo de la reglamentación de los temas pendientes bajo el Acuerdo. Por último, desde una perspectiva de política exterior, el Perú debe identificar las oportunidades políticas que brinda el Acuerdo de París para promover su posicionamiento como un actor de cada vez mayor importancia en el tema de cambio climático.

5.5.1 Cumplimiento e implementación del Acuerdo de París

Como se ha señalado, el Acuerdo de París es un tratado vinculante que, a partir de su ratificación y entrada en vigor, genera obligaciones a todas las Partes de la CMNUCC. La obligación generalizada aplicable a todas las

Partes es la de preparar, comunicar y mantener sucesivas NDCs, además de procurar adoptar las medidas internas requeridas para alcanzar los objetivos enmarcados en él. Estas deben ser presentadas cada cinco años, mostrando una creciente progresión y reflejar la mayor ambición de cada Parte, siempre tomando en cuenta el principio de CBDR-RC a la luz de las diferentes circunstancias nacionales. Como se ha visto, el Perú inició la elaboración de su NDC en 2014, el cual, a través de un proceso multisectorial y participativo, logró establecer una meta ambiciosa de reducción en 30% de las emisiones de GEI. Además, cuenta con un componente de adaptación en consideración de la alta vulnerabilidad del Perú al cambio climático.

El Perú ahora debe realizar las acciones necesarias para lograr las metas que el país se ha propuesto y comunicar sucesivos NDCs que representen una ambición progresiva. Esto presenta un reto para un país en desarrollo como el Perú pero los avances que se han realizado en los últimos años permiten ser optimistas. En ese tiempo se ha visto un gran progreso en el fortalecimiento de la institucionalidad y normativa ambiental, y específicamente en materia de cambio climático. Indudablemente la participación en el régimen internacional de cambio climático ha sido un motor para este progreso. En cuanto al cumplimiento de las metas contenidas en el NDC del Perú (en plural o singular?) ya desde inicios del 2016 se ha venido desarrollado una hoja de ruta para encaminar los esfuerzos requeridos para lograr su cabal cumplimiento (MINAM, 2016a, pág. 21). A la vez, en julio de 2016 se conformó por Resolución Suprema el Grupo de Trabajo Multisectorial encargado de generar la información técnica para orientar la implementación del NDC (MINAM, 2016). Los avances evidenciados en los últimos años con la puesta en marcha de varias herramientas, como la ENCC, la ENBCC, las Estrategias Regionales de Cambio Climático, dan base a una visión a futuro optimista en cuanto al cumplimiento del NDC. La finalización del diseño e implementación de los

NAMAs y el NAP, ambos orientados hacia el cumplimiento del NDC, generarán mayor optimismo.

Asimismo, los avances experimentados en los últimos años sientan las bases para cumplir con la preparación y comunicación sucesiva de NDCs, de manera que reflejen una progresiva ambición nacional frente al cambio climático. Además, las Partes son alentadas a revisar o actualizar sus NDCs para el año 2020. En ese sentido, las comunicaciones realizadas a la CMNUCC, como son las tres Comunicaciones Nacionales y el Primer BUR, son importantes muestras de los adelantos en la capacidad y experiencia ganada en la generación de información para alimentar sucesivos NDCs. Vale resaltar que a nivel regional con su Tercera Comunicación Nacional el Perú se encuentra por encima del nivel promedio regional de dos Comunicaciones Nacionales, siendo México el líder regional en este aspecto con cinco y Uruguay que también cuenta con tres (Calle Valladares, 2014). Asimismo, la presentación del primer BUR, que debe pasar por un proceso más exigente de revisión, es otra muestra de la creciente capacidad en este sentido. Por último, la instauración de la plataforma Infocarbono permitirá la actualización anual de información sobre las emisiones de GEI que sirven de insumo no solo para la puesta al día y seguimiento de la información de respectivos NDCs y su cumplimiento sino también para informar el desarrollo de prioridades, diversos programas, y futuras políticas respecto a la ambición peruana para hacer frente al cambio climático. Todo aquello contribuye a la mejora de la “estructuración e implementación de un sistema nacional de monitoreo, reporte y verificación” y la “alineación de las metodologías utilizadas en la construcción de los Inventarios Nacionales de GEI, asegurando consistencia en toda la información” (MINAM, 2016a), requeridas para la ejecución y la sucesiva comunicación NDCs que den muestra de la ambición del Perú frente al cambio climático.

En adición, el Perú y las otras Partes del Acuerdo tienen la obligación de cumplir con, y el derecho de beneficiarse de, una serie de disposiciones que

aún están en proceso de reglamentación. Como se ha señalado, el Acuerdo de París entró en vigor mucho antes de lo esperado. Se preveía que el grupo de trabajo ad hoc sobre el Acuerdo de París (APA) tuviese hasta el 2018 para detallar una serie de temas pendientes concernientes a la instrumentalización de diversas disposiciones y mecanismos, los cuales, en principio, debieran ser aprobados en la primera CMA previsto en ese año. La presentación de este trabajo de investigación coincide con la realización de la COP22 y, luego de la entrada en vigor del Acuerdo de París, con la primera CMA, por lo que aún no se puede detallar cómo se abordará este tema. Entre algunos de los asuntos pendientes se encuentran, por ejemplo, dar mayor precisión sobre la información contenida en los NDCs y las modalidades para una contabilidad de las mismas, además de los detalles acerca del marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo, el balance global, entre otros. El Perú deberá hacer un cercano seguimiento a la reglamentación del Acuerdo y procurar influir en ello en la medida que tenga la capacidad de hacerlo, siempre de manera proactiva y en función de sus intereses nacionales para hacer frente al cambio climático. En ese sentido, considerando su condición de país en desarrollo, de sus bajas emisiones de GEI y de su alta vulnerabilidad al cambio climático, podemos identificar a la adaptación como un tema central para el Perú, además del fortalecimiento de la capacidad técnica e institucional y la captación de mayores recursos financieros.

En ese sentido, es posible identificar diversos temas que pueden ser de interés para el Perú y por ende se requiere hacer un seguimiento de los mismos y de su evolución. Para un país en desarrollo como el Perú el tema de transferencia de tecnología y el fortalecimiento de capacidades es de gran importancia, por lo que los avances respecto al nuevo marco tecnológico contenidos en el Acuerdo deben ser tomados en cuenta para asegurar y maximizar su cabal aprovechamiento. Asimismo, en lo que respecta al fortalecimiento de capacidades, el Perú debe realizar un cercano

seguimiento a los avances relativos al Comité de París sobre el fomento de la capacidad, establecido en la COP21.

El Perú está obligado bajo el Acuerdo de París a cumplir con el marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo. Esto implica la revisión bienal de los avances en el cumplimiento de lo dispuesto en el NDC, bajo modalidades y procedimientos todavía por definirse. El Perú como país en desarrollo goza de flexibilidad para cumplir con las directrices establecidas. Además, el marco de transparencia obliga a las Partes desarrolladas a reportar el apoyo brindado a las Partes en desarrollo. Como país en desarrollo el Perú no está en la obligación de reportar sobre el apoyo recibido, pero en vista de la importancia del marco de transparencia como herramienta para la generación de mayor confianza entre las Partes, comunicar dicha información podría producir mayores beneficios para la captación de apoyo de países en desarrollo. Si el Perú emprende esfuerzos para comunicar el apoyo recibido podría de esta manera generar incentivos a países aportantes deseosos de demostrar internacionalmente su compromiso para apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos contra el cambio climático. En este sentido, el Perú debería buscar aprovechar el apoyo específico brindado vía la Iniciativa de Fomento de la Capacidad para la Transparencia establecida para aumentar las capacidades de países en desarrollo para cumplir con sus obligaciones bajo el marco de transparencia. Otra de las finalidades del marco de transparencia es brindar insumos para el balance global, que también requiere de una mayor definición en cuanto a su funcionamiento. Al igual que el marco de transparencia, el balance global será una oportunidad para el Perú de demostrar sus avances respecto al cambio climático, pero también una oportunidad para aprovechar el impulso político que se espera que dicho balance creará en incremento de la ambición colectiva para posicionar sus intereses particulares, especialmente los referidos a la importancia de la adaptación y la captación de apoyo internacional para apoyar sus medidas de mitigación, adaptación, la transferencia de tecnología y el fortalecimiento de capacidades.

Hay dos elementos más incluidos en el Acuerdo de París que se consideran que podrían tener implicancias positivas para el Perú. En primer lugar está la inclusión del artículo relativo a los enfoques de REDD+, Como se ha visto, para el Perú los bosques son de gran importancia considerando que cubren gran parte del territorio, son la principal fuente de emisiones de GEI y debido a que el enfoque REDD+ -como un sistema de pago por resultados- ha suscitado cierto impulso en los últimos años. Si bien el Acuerdo de París no contempla un nuevo mecanismo para REDD+, su inclusión como una disposición independiente le brinda mayor peso dentro del régimen internacional de cambio climático. Este impulso internacional podrá brindarle un mayor ímpetu a los avances realizados en el Perú, en los últimos en relación con los bosques, como muestra la reciente aprobación de la ENBCC y la cooperación Alemana y Noruega recibida para proyectos REDD+.

En segundo lugar se encuentran los mecanismos cooperativos relativos a los resultados de mitigación de transferencia internacional y el denominado 'mecanismo de desarrollo sostenible' (SDM) cuyas implicancias serán evidenciadas en la medida que sean puestos en marcha. Como ha sido señalado líneas arriba, el MDL del Protocolo de Kioto tuvo cierta medida de éxito en el Perú. Se pudo percibir una tendencia creciente en la elaboración de proyectos MDL en nuestro país, debido al gran potencial del Perú para atraer inversión a través de mecanismos de mercado de esta índole. La cesación de nuevos proyectos MDL en el Perú se debió principalmente a la reducida demanda de Europa por bonos de carbono, y por la incertidumbre sobre el futuro del mecanismo ante el estancamiento de las negociaciones en el marco del Protocolo de Kioto. Sin embargo, el nuevo mecanismo de mercado del Acuerdo de París no está sujeto a dichas limitaciones, primero porque contempla la participación como compradores de bonos de todas las Partes, no sólo del Anexo I, y porque el Acuerdo de París prevé un Tratado duradero que le generará estabilidad al SDM para flujos de inversión a largo plazo. Todavía hay temas que resolver para la implementación del SDM, especialmente en lo que respecta asegurar la contabilidad robusta requerida

para evitar la doble contabilidad de las reducciones de emisiones. Establecidas las modalidades para hacer efectivo el SDM, este mecanismo podría ser una fuente interesante de inversión en el Perú que también podrá captar flujos de financiamiento sur-sur. En cuanto a los resultados de mitigación de transferencia internacional, estos se refieren efectivamente a mercados de carbono, que en el largo plazo podrán ser desarrollados en el Perú, con miras hacia la paulatina expansión a nivel regional de dicho mercado.

Por último, para el Perú, como país en desarrollo, el tema del financiamiento es de particular importancia. Nuestro país ya viene recibiendo apoyo financiero internacional de parte de los fondos de la CMNUCC, de la banca multilateral de desarrollo y de la cooperación internacional. El Acuerdo reitera la obligación de las Partes desarrolladas de proporcionar recursos financieros a los países en desarrollo, pero adicionalmente enfatiza y alienta la provisión de financiamiento proveniente de otros países en desarrollo no Anexo I. Esto implica un mayor impulso político internacional para la canalización de cooperación internacional sur-sur en el marco del régimen internacional de cambio climático. Asimismo, considerando su alta vulnerabilidad y la importancia de la adaptación, un gran avance para el Perú ha sido la referencia a la necesidad de un equilibrio entre la adaptación y la mitigación en el mayor suministro de recursos financieros. En la medida que este asunto es de gran importancia para lograr las metas plasmadas en su NDC – de reducción en 30% de sus emisiones GEI, y que el 10% está supeditado a la disponibilidad de financiamiento externo internacional –, el Perú debe mantener la presión política en el marco de las negociaciones de la COP y en los espacios políticos en torno a las negociaciones para la creciente movilización de fondos provenientes tanto de países desarrollados como de las economías emergentes -que ahora tienen mayor capacidad para aportar-, y la canalización de estos fondos hacia la adaptación.

5.5.2 Algunas oportunidades de política exterior a la luz del Acuerdo de París.

Los cambios en el régimen de cambio climático generados por el Acuerdo de París, el papel protagónico que tuvo el Perú al asumir la presidencia de la COP21 y su participación en una etapa crucial en las negociaciones para el cambio climático, le presenta al país una serie de oportunidades para consolidar su política exterior respecto y sus objetivos. Si nos referimos al Plan Estratégico Sectorial Multianual de Relaciones Exteriores 2015-2021, como referente de la política exterior del país, ubicamos que el Perú se plantea como un país que es “una potencia regional emergente, cuya política exterior sustentada en los valores democráticos y en el Derecho Internacional, lo ha convertido en un actor influyente de América Latina, con proyección a la región de la Cuenca del Pacífico, en el tratamiento de los principales temas en la agenda internacional” (MRE, 2015, pág. 25). Asimismo, en el mismo documento y en virtud del objetivo estratégico del Perú que consiste en posicionarse como una “potencia regional emergente en el ámbito bilateral y multilateral identifica”, se plantea la acción estratégica 1.9 como el impulso de “iniciativas orientadas a la protección el medio ambiente y la biodiversidad peruana, en el ámbito bilateral y multilateral,” justificando de la siguiente manera dichas acciones:

“El Perú como un país mega diverso, y uno de los diez países en el mundo con mayor diversidad biológica, y al mismo tiempo uno de los más vulnerables al cambio climático, tiene la obligación política de ejercer un liderazgo claro y dinámico en los temas de protección del medio ambiente, que se debaten en los planos bilateral y multilateral. El éxito del Perú como país anfitrión de la COP 20, evento mundial que se realizó en diciembre del año 2014 en Lima es una expresión clara de la importancia estratégica que la política exterior peruana le asigna al tema de la protección ambiental, la que reconoce que la protección ambiental es una variable de alto valor estratégico en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo sostenible del Perú en el siglo XXI (MRE, 2015, pág. 34).

En complemento a lo anterior, podemos además identificar las potentes sinergias respecto a la agenda peruana de cambio climático con el proceso de alta trascendencia para el Perú como es la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo 13 se relaciona directamente con el cambio climático y a la vez reconoce que la CMNUCC es el foro internacional principal para negociar las respuestas ante dicho fenómeno; así como con la aspiración del país de acceder a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

A un nivel regional, el Perú debe aprovechar el posicionamiento y liderazgo que significó la realización de la COP, su participación ex ante y ex post en el proceso que condujo al éxito de la COP21 y la evolución misma del régimen internacional de cambio climático que el Acuerdo de París ha suscitado para consolidar su lugar como una potencia regional emergente e influyente, con miras a su fortalecimiento a nivel regional y global. En el plano regional, el Perú participa activamente en el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe en el marco de Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Asimismo el Perú ha entablado una serie de acuerdos bilaterales con países de la región como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba Ecuador, Honduras, México y Panamá en los cuales se ha incorporado paulatinamente una agenda medioambiental, que principalmente está enfocada en la lucha contra diversos ilícitos ambientales como la tala ilegal y la contaminación transfronteriza (CEPAL; OCDE, 2016, pág. 46). Estos espacios son oportunidades propicias para la proyección de los intereses peruanos respecto al cambio climático, en búsqueda de sinergias con otros países en la región que puedan tener interese compartidos o coincidentes, de manera que impulse el poder blando del Perú como un actor cada vez más importante regional en cambio climático, y para promover la inclusión de temas de interés para el Perú como son la adaptación, el fortalecimiento de capacidades, captación de ciencia y tecnología y la financiación en el escenario regional y global pos-Acuerdo de París.

Otro espacio de importancia para la un mayor posicionamiento del Perú respecto al cambio climático es la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) conformado por el Perú, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Surinam y Venezuela. Ya se ha resaltado la importancia de los bosques para el Perú, tanto como fuente principal fuente de emisiones de GEI invernadero, como por su gran potencial en cuanto a REDD+. Ya desde mediados de los 90s, durante la permanencia en el Perú de la secretaria *pro tempore* del precursor de la OTCA, el Tratado de Cooperación Amazónica, se logró algunos de sus principales avances “a nivel de integración y de investigación de alcance regional sobre la biodiversidad amazónica” (Caillaux & Ruiz, 2012, pág. 355). El Perú debería evaluar la revitalización de la OTCA, aprovechando el mayor reconocimiento brindado a los enfoques REDD+ en el Acuerdo de París y considerando la importancia y el simbolismo de la Amazonía como importante sumidero global y un ecosistema emblemático.

Por último, se debe considerar la importancia del Acuerdo de París como un paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la meta del Perú de acceder a la OCDE. El Perú ya ha sentado las bases “para su adhesión a la Declaración de Crecimiento Verde de la OCDE, mediante la discusión de una estrategia de crecimiento verde y la adopción de contribuciones previstas determinadas a nivel nacional [NDC], en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, entre otras cosas” (CEPAL; OCDE, 2016). Podemos entender el ‘crecimiento verde’ como un enfoque que busca impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social y sostenible, mientras se garantiza al mismo tiempo la sostenibilidad ambiental. En el marco de la Alianza para la Acción hacia una Economía Verde (PAGE por sus siglas en inglés) que es un programa de las Naciones Unidas que busca apoyar a países interesados en la aplicación de políticas de crecimiento verde, el Perú ha priorizado la orientación de sus políticas públicas hacia un crecimiento verde en su evaluación de desempeño ambiental y en el proceso de incorporación a la OCDE (Caillaux

& Ruiz, 2015, pág. 312). El Acuerdo de París y el cumplimiento del NDC puede ser visto como un paso hacia el cumplimiento de estas metas en el sentido que promueve, y provee oportunidades para orientar el desarrollo del país hacia una economía bajo en carbono, además que genera oportunidades de captación de financiamiento y el fortaleciendo de capacidades. Asimismo, los esfuerzos emprendidos para cumplir con las obligaciones de proveer de información de diversa índole generan 'spillovers' positivos institucionales que contribuyen a lograr y consolidar los estándares requeridos para poder acceder a la OCDE.

Por último, a nivel regional la Alianza del Pacífico, iniciativa de integración regional conformado por Perú, Chile, Colombia y México, se presenta como un escenario propicio para avanzar con un enfoque político-diplomático tanto las prioridades respecto al cambio climático del Perú como su aspiración para utilizar dichas prioridades como herramienta para conseguir el ingreso a la OCDE. Vale resaltar que junto con Perú, Chile y Colombia integran formalmente la Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC) mientras que México está vinculado informalmente a dicho grupo de negociación establecido en 2012 para articular posiciones comunes, progresistas y ambiciosas en el marco de las negociaciones de la CMNUCC (Durand López-Hurtado, 2014, pág. 169). Recientemente, la Alianza del Pacífico ha buscado complementar los avances en materia económica, que ha sido su característica principal, con mayor cooperación entre sus miembros en otras materias. Una de ellas son los temas ambientales relacionados al cambio climático. En dicho marco, destacan la creación en 2012 de la Red de Investigación Científica en materia de Cambio Climático y la Declaración de los Presidentes de la Alianza del Pacífico en Materia de Cambio Climático, emitida en el marco de la COP20 en Lima, en la cual los Jefes de Estado de la Alianza afirmaron una posición común sobre la importancia de la mitigación, la adaptación y la financiación (Namihas, 2015). Además, considerando que México y Chile ya son miembros plenos de la OCDE, y Colombia está en proceso de adhesión, en marzo de 2016 se

estableció el Grupo de Medio Ambiente y Crecimiento Verde en la Alianza del Pacífico, que es una muestra de una gran oportunidad de impulsar, desde un enfoque político-diplomático, las sinergias entre las prioridades ambientales fortalecidas gracias al Acuerdo de París, y los esfuerzos para enrumbar al país hacia el ingreso a la OCDE

CAPÍTULO VI - CONCLUSIONES

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el resultado de su contexto. Ante la incertidumbre científica de 1992, ante los efectos del cambio climático y lo requerido para paliar sus nocivos efectos, la Convención estableció un objetivo general que sólo buscaba estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero, sin comprometerse a precisar lo que ello implicaba. Al mismo tiempo, el principio de CBDR-RC cristalizado por medio de un sistema de Anexos diferenció rígida y estáticamente a las Partes en dos grupos, basándose en sus emisiones de GEI y responsabilidades históricas como se conocía en 1992, y en consecuencia diferenciando los compromisos que debían asumir respecto a tales aspectos como reducciones de emisiones GEI y la provisión de financiamiento.

Por un lado, la ambigüedad del objetivo; y por otro lado, la rigidez de la diferenciación estática, dificultó la evolución prevista del régimen a través de sucesivos Protocolos. Por su parte, en 1997, el Protocolo de Kioto encarnó la bifurcación de obligaciones vía Anexos, y si bien en el papel lograría la reducción de emisiones de GEI, en la práctica la no ratificación de Estados Unidos y la exclusión de las economías emergentes como China, ahora mayor emisor de GEI, del Anexo I socavaron sustantivamente su funcionamiento. Ya desde el año 2005 las negociaciones climáticas buscaban infructuosamente una fórmula que reemplazaría a Kioto, pero tendríamos que atravesar por el fracaso de Copenhague y de Doha para llegar al éxito de París.

El Acuerdo de París presenta un importante cambio al régimen internacional de cambio climático. Es un nuevo Tratado internacional en el marco de la Convención que es vinculante y dispone obligaciones generalizadas para todas las Partes. El Acuerdo establece un objetivo específico y ambicioso para reforzar la escasa precisión del objetivo de la Convención. Al mismo

tiempo, flexibiliza el principio de CBDR-RC que ahora será tomado en cuenta “a la luz de las diferentes circunstancias nacionales”, superando la diferenciación estática de los Anexos. En virtud de esta flexibilización las Partes, a través de sus NDCs, determinan unilateralmente las contribuciones que están dispuestas a realizar para lograr el objetivo del Acuerdo, estableciendo una “auto-diferenciación”. De gran interés para los países en desarrollo y vulnerables al cambio climático, el Acuerdo refuerza políticamente la adaptación, y en menor medida el recientemente incorporado concepto de pérdidas y daños. En cuanto a la adaptación, este reconocimiento además acerca el régimen de cambio climático hacia una visión de desarrollo sostenible.

A pesar de los avances ya señalados, en cierta medida, una debilidad sustantiva del Acuerdo es que las Partes no tienen la obligación legal de lograr las metas establecidas en sus NDCs. La imposibilidad de Estados Unidos de asumir nuevas obligaciones vinculantes, y la gran aversión a ellas de parte de economías emergentes, como China, determinó este resultado. Al mismo tiempo, al estar determinadas unilateralmente no existe garantía de que colectivamente consigan lograr revertir los efectos del cambio climático. Para revertir dicha debilidad, el Acuerdo establece una serie de reglas y medidas de implementación “fuertes”. Las NDCs deben ser comunicadas periódicamente, demostrar progresión, y reflejar la máxima ambición del país. Asimismo, tienen que atravesar un marco de transparencia para evaluar y contabilizar su cumplimiento. También deben ser sometidas a un balance mundial quinquenal, para que la comunidad internacional pueda tasar la efectividad de los esfuerzos colectivos frente a los objetivos del Acuerdo. Mediante estos mecanismos se espera, a través de mayor transparencia e disponibilidad de información, generar espacios políticos para impulsar y retroalimentar la creciente ambición colectiva, y al mismo tiempo generar confianza y expectativas mutuas de cumplimiento que producirían costos políticos si se recae en incumplimiento. El ‘ciclo virtuoso’ establecido mediante sucesivas comunicaciones, en un marco de

transparencia y de balance mundial, institucionalizará, se espera, el comportamiento de los Estados hacia una creciente ambición. Considerando que a la fecha las contribuciones comunicadas por las Partes no logran acercarse al cumplimiento del objetivo del Acuerdo, mucho depende del éxito de estos mecanismos.

Si bien, con el Acuerdo de París las negociaciones dentro del régimen de cambio climático han logrado reestablecer la antes tambaleante confianza en el multilateralismo y la diplomacia climática, muchos temas todavía tienen que ser definidos en los próximos años. El Acuerdo ha dejado pendiente la reglamentación e implementación de diversos detalles de importancia para el desempeño del régimen. Entre ellos se encuentran, por ejemplo, definir algún grado de homogenización de los NDCs para facilitar la contabilización, las modalidades para la implementación de los mecanismos de mercado esbozados en el Acuerdo, o la delimitación de la flexibilidad que se le brindará a los países en desarrollo para cumplir con las reglas de transparencia, entre otros. En el plano político, los Estados Partes procurarán influir en la medida en que puedan en la reglamentación del Acuerdo para que estos reflejen sus intereses.

¿Cómo podemos explicar los cambios en el régimen de cambio climático a la luz del Acuerdo de París? Para ello nos remitiremos a tres perspectivas teóricas. Desde una perspectiva realista podemos identificar la importancia de Estados Unidos y de China como piezas claves en el sistema global. Como potencias políticas y económicas y como los principales emisores mundiales de GEI en los años previos al Acuerdo, las repetidas declaraciones conjuntas ayudaron a dar forma al texto final. La principal muestra de ello es el fraseo de la flexibilización del principio CBDR-RC, enunciado por primera vez por dichas potencias en 2014. Similarmente, el arreglo en cuanto a la obligatoriedad de diversas disposiciones del Acuerdo se ajustan directamente a lo que Estados Unidos podía o no podía aceptar.

China, a su vez, estuvo dispuesto a resistir la imposición de nuevas obligaciones sustanciales, hecho que logró.

Desde una perspectiva funcionalista, destacamos que el Acuerdo de París establece una estructura que permite un alto grado de cumplimiento de las disposiciones de su texto, produciendo confianza entre las Partes y con ello “fortaleciendo” el régimen. Al no instaurar la obligación vinculante de alcanzar lo propuesto en un NDC, y permitir que sean definidos unilateralmente por las Partes, éstas estarán más propensas a cumplirlas. Esto “fortalece” el régimen, y suscita confianza entre las Partes. Si comparamos con el Protocolo de Kioto, diversos Estados no estaban dispuestos a acatar sus obligaciones, por lo que simplemente no las asumían, socavando, de esta manera, la confianza en el régimen y debilitando sustantivamente el grado de cumplimiento de sus disposiciones. Si bien el arreglo de París admite que las Partes muestren inicialmente una baja ambición, el paulatino cumplimiento de las disposiciones contenidas en la comunicación de NDCs, progresivamente ambiciosas, generarán un ‘circulo virtuoso’ delineado líneas arriba.

Por último, desde una perspectiva cognitivista resaltamos que el Acuerdo refleja mayor seguridad respecto a los conocimientos científicos sobre el cambio climático. El Quinto informe del IPCC, publicado en 2014, recalcó que el calentamiento global era inequívoco, reflejando el creciente consenso científico de dicha prestigiosa comunidad epistémica y su influencia sobre los tomadores de decisiones. Asimismo, los medios de implementación basados en la provisión de información descansan sobre supuestos que privilegian el intercambio de información, la formación de expectativas y la institucionalización de conductas como impactos que influyen en el comportamiento de los actores. En ese sentido, los Estados Partes estarán propensos a implementar sus NDCs y mostrar ambición progresiva en sucesivos NDCs ya que a través del marco de transparencia y el balance global cualquier incumplimiento sería fácilmente descubierto, incurriendo en

costos de reputación y posiblemente en sanciones fuera de los alcances del régimen.

El Acuerdo de París muestra entonces diversos cambios en el régimen de cambio climático frente a la CMNUCC. El Acuerdo, gracias a una flexibilización del principio de CBDR-RC, es fuertemente “bottom up” en la medida en que los Estados Partes deciden y comunican sus contribuciones unilateralmente, y es más amplio en el sentido que todas las Partes asumen esta obligación. Por otro lado, insta una serie de reglas y mecanismos “top down” que obligan a todas las Partes a participar en procesos de revisión de cumplimiento de los NDCs de manera individual y colectiva, generando así los espacios necesarios para que países puedan aplicar presión política para incrementar la ambición individual y colectiva en virtud de una meta más específica y ambiciosa.

Como Estado Parte de la CMNUCC y del Acuerdo de París, los cambios en el régimen internacional de cambio climático tienen importantes implicancias para el Perú. El Perú es un país de bajas emisiones de GEI pero altamente vulnerable al cambio climático, por lo que el régimen internacional de cambio climático es de gran importancia tanto por el derecho al apoyo que percibe por ser un país en desarrollo como por la importancia que tiene para el Perú impulsar un concertado esfuerzo global contra el cambio climático debido a su vulnerabilidad frente a dicho fenómeno. Su pertenencia al régimen internacional de cambio climático ha impulsado el desarrollo de la institucionalidad y la normativa ambiental en el Perú con el fin de cumplir con las relativamente limitadas obligaciones que le corresponden como país en desarrollo. Gracias a ello, el Perú ha mostrado significativos avances al incorporar el cambio climático en la agenda política vis a vis la mitigación y la adaptación. Asimismo, el Perú ha procurado aprovechar las oportunidades que el régimen ofrece, por medio de mecanismos tales como el MDL o REDD+, además de la captación de flujos financieros tanto de fondos en el

marco de la Convención como de otras fuentes internacionales alineadas a revertir los impactos nocivos del cambio climático.

Gracias a estos desarrollos, el Perú está bien posicionado para cumplir con sus nuevas obligaciones bajo el Acuerdo de París. El proceso de preparación de su NDC fue multisectorial, inclusivo, ambicioso y además está en línea con las estrategias nacionales como la Política Nacional Ambiental, la ENCC, y la ENBCC, entre otros mecanismos necesarios para impulsar su implementación. Además, la plataforma Infocarbono sienta las bases para el desarrollo de un sistema destinado a producir la información requerida para alimentar la preparación, comunicación y mantenimiento de sucesivos NDCs que demuestren una progresiva ambición del Perú frente al cambio climático.

El Perú debería, además, aprovechar todo el apoyo relacionado a la transferencia de tecnología y el desarrollo de capacidades que el Acuerdo de París insta, en particular, los concernientes al fortalecimiento de la adaptación y a las nuevas obligaciones y exigencias que tendrá que cumplir vinculados al marco de transparencia y el balance global. Asimismo, en lo que respecta en financiamiento, deberá procurar promover la equidad entre financiamiento para la mitigación y la adaptación en vista de sus circunstancias nacionales. En vista de la importancia dada a la transparencia y la información para el aumento de la ambición, a pesar de no contar con la obligación de hacerlo, el Perú debe procurar realizar esfuerzos para reportar todo el apoyo recibido para incentivar a países aportantes y a los mecanismos de la CMNUCC a canalizar recursos adicionales hacia el Perú. Asimismo, se deberá hacer un atento seguimiento de los nuevos mecanismos de mercado a desarrollarse a raíz del Acuerdo de París, en vista del relativo éxito del MDL en el Perú, e igualmente impulsar y fortalecer proyectos REDD+ por su gran potencial en el Perú.

Por último, la realización de la COP20 en Lima, en 2014, ubicó al Perú en el centro de las negociaciones de cambio climático en una coyuntura temporal

importante en el camino hacia el éxito en París. Ello ha presentado al país una oportunidad para afianzar su posicionamiento internacional en lo concerniente al cambio climático y al desarrollo sostenible a nivel regional y, en alguna medida, a nivel global. Simultáneamente, se debe identificar espacios regionales como son la CELAC, la OTCA y la Alianza del Pacífico, entre otros, para posicionar los intereses del Perú, especialmente respecto a la adaptación, el fortalecimiento de capacidades y el financiamiento en las respectivas agendas regionales. Especial mención se debe otorgar a la Alianza del Pacífico debido a la convergencia de intereses en materia de cambio climático, evidenciado por la coincidencia entre la membresía de todos los miembros de la Alianza en el AILAC, grupo de negociación en la CMNUCC. Por último, se recomienda alinear el cumplimiento de las obligaciones requeridas por el Acuerdo de París, no solo para mejorar los estándares nacionales en materia ambiental sino para impulsar también la aspiración del Perú a convertirse en país miembro de la OCDE.

BIBLIOGRAFÍA

- Bailey, R., & Tomlinson, S. (April de 2016). Post-Paris: Taking Forward the Global Climate Change Deal. London: The Royal Institute of International Affairs. Obtenido de <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-04-21-post-paris-bailey-tomlinson.pdf>
- Barbé, E. (1987). Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (La teoría del régimen internacional). *Afers Internacionals*(17), 55-67.
- Barbé, E. (2013). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- BBC News. (22 de Octubre de 2016). *US election: Trump outlines plan for first 100 days*. Obtenido de <http://www.bbc.com/news/election-us-2016-37741792>
- Blobel, D., Meyer-Ohlendorf, N., Schlosser-Allera, C., & Steel, P. (2006). *United Nations Framework Convention on Climate Change Handbook*. Bonn: Climate Change Secretariat (UNFCCC).
- Bodansky, D. (1993). The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary. *Yale Journal of International Law*, 18, 451-558.
- Bodansky, D. (2001). The History of the Global Climate Change Regime. En U. Luterbacher, & D. F. Sprinz (Edits.), *International Relations and Global Climate Change* (págs. 23-40). Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Bodansky, D. (December de 2010). The Evolution of Multilateral Regimes: Implications for Climate Change. Arlington, VA, USA: Pew Center on Global Climate Change.
- Bodansky, D. (March de 2011). A Tale of Two Architectures: The Once and Future U.N. Climate Change Regime. Obtenido de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1773865
- Bodansky, D. (Octubre de 2016a). Legal Note: Could a Future President Reverse U.S. Approval of the Paris Agreement. Center for Climate and Energy Solutions. Obtenido de <http://www.c2es.org/publications/legal-note-could-future-president-reverse-us-approval-paris-agreement>

- Bodansky, D. (2016b). The Paris Climate Change Agreement: A New Hope? *American Journal of International Law*, 110 (Forthcoming). Obtenido de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2773895
- Caillaux, J., & Ruiz, M. (2012). La política ambiental internacional del Perú: Balance de dos décadas. En IDEI, *Veinte años de política exterior peruana (1991-2011)* (págs. 345-362). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Católica del Perú.
- Caillaux, J., & Ruiz, M. (2015). La política internacional del Perú sobre ambiente y recursos naturales: mirando al 2025 y más. En F. Novak, & J. García (Edits.), *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agendas y Propuestas* (págs. 311-330). Lima: Instituto de Estudios Internacionales; Konrad Adenauer Stiftung.
- Calle Valladares, I. (2014). ¿El Perú país comprometido climáticamente? En M. Pulgar-Vidal, *Conferencia sobre Cambio Climático (COP20): Las perspectivas y los temas críticos para el Perú* (págs. 47-65). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Instituto de Estudios Internacionales (IDEI); Konrad Adenauer Stiftung (KAS); Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).
- Calvo Buendía, E. (2014). La historia sobre las negociaciones sobre cambio climático. En M. Pulgar-Vidal, *Conferencia sobre Cambio Climático (COP20): Las perspectivas y los temas críticos para el Perú* (págs. 29-43). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Instituto de Estudios Internacionales (IDEI); Konrad Adenauer Stiftung (KAS); Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).
- Centre For Climate and Energy Solutions. (December de 2015). Outcomes of the U.N. Climate Change Conference in Paris. 21st Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP21). Obtenido de <http://www.c2es.org/international/negotiations/cop21-paris/summary>
- CEPAL; OCDE. (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental. Perú 2016: aspectos destacados y recomendaciones*. Santiago: CEPAL; OCDE. Obtenido de <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/40171>
- Dalby, S. (2016). Environment and International Politics: Linking Humanity and Nature. En G. Sosa-Nuñez, & E. Atkins (Edits.), *Environment, Climate Change and International Relations* (págs. 42-59). Bristol: E-International Relations Publishing.
- Dimitrov, R. S. (2016). The Paris Agreement on Climate Change: Behind Closed Doors. *Global Environmental Politics*, 16(3), 1-11.

- Durand López-Hurtado, E. (2014). Rumbo a la COP20: prioridades y retos para el Perú. La perspectiva del MINAM. En M. Pulgar-Vidal, *Conferencia sobre Cambio Climático (COP20): Las perspectivas y los temas críticos para el Perú* (págs. 165-182). Lima:: Pontífica Universidad Católica del Perú Instituto de Estudios Internacionales (IDEI): Konrad Adenauer Stiftung (KAS): Sociedad Peruana de Derecho Ambiental(SPDA).
- Gutiérrez Herazo , M. (2014). La vulnerabilidad y las posibilidades de adaptación y mitigación en el Perú. En M. Pulgar-Vidal, *Conferencia sobre Cambio Climático (COP20): Las perspectivas y los temas críticos para el Perú* (págs. 109-126). Lima: Pontífica Universidad Católica del Perú Instituto de Estudios Internacionales (IDEI): Konrad Adenauer Stiftung (KAS): Sociedad Peruana de Derecho Ambiental(SPDA).
- Haggard, S., & Simmons, B. A. (1987). Theories of international regimes. *International Organization*, 41(3), 491-517.
- Hall, N. (2016). The Institutionalisation of Climate Change in Global Politics. En G. Sosa-Nuñez, & E. Atkins (Edits.), *Environment, Climate Change and International Relations* (págs. 60-74). Bristol: E-International Relations Publishing.
- Hasenclever, A., Mayer , P., & Rittberger, V. (1999). Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional*, 39(4), 499-526.
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (2000). Integrating Theories of International Regimes. *Review of International Studies*, 26(1), 3-33.
- Honty, G. (Diciembre de 2015). Evaluación del Acuerdo de París. La distancia entre lo posible y lo deseable en las negociaciones en cambio climático. *Observatorio del Desarrollo*(21), págs. 1-5.
- IPCC. (1990). Climate Change, The IPCC Scientific Assessment. (J. T. Houghton, G. J. Jenkins, & J. J. Ephraums, Edits.) Cambridge: Cambridge University Press.
- IPCC. (2007). Climate Change 2007 - The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Cambridge: Cambridge University Press.

- IPCC. (2014). Cambio Climático 2014: Informe de Síntesis. Contribución de los Grupos de Trabajo I,II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (R. K. Pachauri, & L. A. Meyer, Edits.) Ginebra, Suiza: IPCC.
- IPCC. (s.f.). *History*. Recuperado el 31 de Octubre de 2016, de Intergovernmental Panel on Climate Change:
https://www.ipcc.ch/organization/organization_history.shtml
- Jackson, R., & Sorensen, G. (2013). *Introduction to International Relations, Theories and Approaches* (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Jacobson, L. (3 de Junio de 2016). *Politifact*. Obtenido de Yes, Donald Trump did call climate change a Chinese Hoax:
<http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2016/jun/03/hillary-clinton/yes-donald-trump-did-call-climate-change-chinese-h/>
- Johnson, S. (2012). *UNEP The first forty years - a narrative*. United Nations Environment Program.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1987). Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, 41(4), 725-753.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Krasner, S. D. (1983). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. En S. D. Krasner (Ed.), *International Regimes* (págs. 1-21). Ithaca: Cornell University Press.
- MINAM. (2009). *Política Nacional del Ambiente*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- MINAM. (2010). *Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático - Resumen Ejecutivo*. Lima: Fondo Editorial MINAM.
- MINAM. (2015a). *Agenda Ambiente Peru 2015-2016*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- MINAM. (2015b). *Estrategia Nacional ante el Cambio Climático*. Lima: Ministerio de Medio Ambiente.
- MINAM. (5 de julio de 2016). *Ministerio del Ambiente*. Obtenido de MINAM presentó hoy la plataforma INFOCARBONO y nueve guías para la elaboración de reportes anuales de gases de efecto invernadero.:
<http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/minam-presento->

plataforma-infocarbono-y-nueve-guias-elaboracion-reportes-anuales-de-gases-de-efecto-invernadero/

- MINAM. (21 de julio de 2016). *Se establece Grupo de Trabajo Multisectorial para la implementación de las Contribuciones Nacionales frente al cambio climático*. Obtenido de Ministerio del Ambiente: <http://www.minam.gob.pe/indcs/2016/07/21/se-establece-grupo-de-trabajo-multisectorial-para-la-implementacion-de-las-contribuciones-nacionales-frente-al-cambio-climatico/>
- MINAM. (21 de setiembre de 2016). *Con Moquegua ya son 20 las regiones del país que cuentan con su Estrategia Regional de Cambio Climático 2016-2021*. Obtenido de Ministerio del Ambiente: <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/2016/09/21/con-moquegua-ya-son-21-las-regiones-del-pais-que-cuentan-con-su-estrategia-regional-de-cambio-climatico-2016-2021/>
- MINAM. (2016a). *El Acuerdo de París: El largo proceso hacia el éxito. Rol, retos y oportunidades para el Perú*. Lima: Ministerio de Ambiente.
- MINAM. (2016b). *La Contribución Nacional del Perú - iNDC: agenda para un desarrollo climáticamente responsable*. Lima: Ministerio de Ambiente.
- MINAM. (2016c). *Perú 2030: la visión del Perú que queremos*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- MINAM. (2016d). *Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Mindreu Montero, M. (2004). *Introducción a la teoría de las relaciones internacionales*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- MRE. (2015). *Plan Estratégico Multianual PESEM del Sector Relaciones Exteriores*. Obtenido de <https://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planos-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem/ano-2016/8106-rm-1268-re-2015-aprueba-pesem-2015-2021>
- Namihas, S. (2015). La Alianza del Pacífico: la agenda no comercial. En F. Novak, & J. García (Edits.), *La Política Exterior Peruana en el Siglo XXI: Agendas y Propuestas* (págs. 263-275). Lima: Instituto de Estudios Internacionales; Konrad Adenauer Stiftung.
- Obergassel, W., Arens, C., Hermwille, L., Kreibich, N., Mersmann, F., Ott, H. E., & Wang-Helmrich, H. (March de 2016). *Phoenix from the Ashes -*

An Analysis of the Paris Agreement to the United Nations Framework Convention on Climate Change. Wuppertal: Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.

- ONU. (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- ONU. (1992). Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Nueva York.
- ONU. (2015). *Acuerdo de París*.
- ONU. (s.f). *Goals*. Obtenido de Sustainable Development Goals - 17 Goals to Transform our World:
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- Pinto-Bazurco Barandiarán, J. F. (2014). *Diccionario Internacional del Medio Ambiente*. Lima: Titanuim.
- PNUMA. (2009). *Gobernanza Ambiental*. Programa para las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Ramakrishna, K. (2000). The UNFCCC - history and evolution of the climate change negotiations. En L. Gomez-Echeverri (Ed.), *Climate Change and Development* (págs. 47-62). Boston: Yale School of Forestry and Environmental Studies.
- Reuters. (13 de Abril de 2015). *China to surpass US as top cause of modern global warming*. Obtenido de
<http://uk.reuters.com/article/climatechange-china-idUKL5N0XA1JD20150413>
- Strange, S. (1983). Cave! hic dragones: a critique of regime analysis. En S. Krasner (Ed.), *International Regimes* (págs. 337-354). Ithaca: Cornell University Press.
- Suarez de Freitas Calmet, G. (2014). Reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD+) en el Perú. En M. Pulgar-Vidal, *Conferencia sobre Cambio Climático (COP20): Las perspectivas y los temas críticos para el Perú* (págs. 127-144). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Instituto de Estudios Internacionales (IDEI): Konrad Adenauer Stiftung (KAS): Sociedad Peruana de Derecho Ambiental(SPDA).
- The White House, Office of the Press Secretary. (25 de Setiembre de 2015). U.S.-China Joint Presidential Statement on Climate Change. Obtenido

de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/us-china-joint-presidential-statement-climate-change>

The White House, Office of the Press Secretary. (3 de September de 2016). U.S.-China Climate Change Cooperation Outcomes. Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/09/03/fact-sheet-us-china-cooperation-climate-change>

UNEP. (2016). *About UNEP: About: Mission*. Obtenido de United Nations Environment Programme: <http://www.unep.org/about/About/Mission/tabid/129645/Default.aspx>

UNFCCC. (2014). *Status of Ratification of the Convention*. Obtenido de United Nations Framework Convention on Climate Change: http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php

UNFCCC. (19 de October de 2016). *Global Climate Action Agenda, Climate Champions Release Detailed Roadmap*. Obtenido de United Nations Framework Convention Newsroom: <http://newsroom.unfccc.int/climate-action/global-climate-action-agenda>

UNFCCC. (22 de abril de 2016). *Record Support for Advancing Paris Climate Agreement Entry into Force*. Obtenido de United Nations Framework Convention on Climate Change Newsroom: <http://newsroom.unfccc.int/paris-agreement/closing-paris-agreement-signing-press-release/>

UNFCCC. (2016). *Status of Doha Amendment*. Obtenido de United Nations Framework Convention on Climate Change: http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php

UNFCCC. (s.f.). *Status of Doha Amendment*. Obtenido de United Nations Framework Convention on Climate Change: http://unfccc.int/kyoto_protocol/doha_amendment/items/7362.php

Viñuales, J. E. (2015). The Paris Climate Agreement: An Initial Examination. *C-EENRG Working Papers*, 2015(3), 1-25.

Viñuales, J. (2009). El Régimen Jurídico Internacional Relativo al Cambio Climático: Perspectivas y Prospectivas. Obtenido de http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXVI_curso_derecho_internacional_2009_Jorge_E_Vinuales.pdf.

World Resources Institute. (2016). CAIT Climate Data Explorer. *Paris Agreement Tracker*. Obtenido de <http://cait.wri.org/indc/#/ratification>

Yamin, F., & Depledge, J. (2004). *The International Climate Change Regime - A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zevallos, P., Cigarán, M. P., Flórez, C., & Castro, R. (2014). *Manual del Negociador de Cambio Climático - Hacia la consolidación del régimen climático internacional*. Lima: Libelula.