

# Artículos

**José Felix Pinto-Bazurco Barandiarán**

*Jurista especializado en Derecho Internacional del Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, con énfasis en la negociación e implementación de acuerdos internacionales. Es doctor en derecho internacional público por la Universidad Justus-Liebig de Giessen, Alemania. Es miembro del Comité para la Implementación y Cumplimiento del Acuerdo de París (PAICC), la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la Sociedad Peruana de Derecho Internacional.*

**Yolanda Mendoza Neyra**

*Abogada por la Universidad de Lima con segunda especialidad en Derecho Internacional Público por la Pontificia Universidad Católica del Perú.*

## Una nueva orientación de la política exterior en materia del cambio climático en el Perú

### RESUMEN

En vista de que el problema del cambio climático pone en peligro el desarrollo sostenible de los Estados, así como el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, es recomendable que las acciones del régimen internacional climático se implementen bajo principios de justicia y efectividad. Alcanzar los consensos que permitan una respuesta solidaria y proporcional en el corto plazo, requiere un discurso que tome en cuenta la seguridad energética sostenible, además de defender los derechos humanos, el medio ambiente y la naturaleza de los Estados parte más vulnerables al cambio climático, sobre todo aquellos del sur global. Este artículo propone una orientación de política exterior en

**Palabras clave:** cambio climático, descarbonización, derecho del cambio climático, política exterior, Perú.

materia de cambio climático para el Perú, acorde con los principios que rigen su política exterior, para salvaguardar el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la seguridad energética.

## ABSTRACT

Given that the problem of climate change threatens the sustainable development of states, as well as maintaining international peace and security, it is advisable that the actions of the international climate regime be implemented under principles of fairness and effectiveness. Reaching a consensus that will allow for a solidarity-based and proportional response in the short term requires a discourse that considers sustainable energy security, as well as defending the human rights, environment, and nature of the Parties most vulnerable to climate change, especially those in the Global South. This article proposes a foreign policy strategy on climate change for Peru that is in line with its foreign policy principles and seeks to safeguard sustainable development, human rights, and energy security.

**Key words:** climate change, decarbonization, climate change law, foreign policy, Peru.

## 1. Introducción

De acuerdo con los últimos informes científicos del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), el cambio climático antropogénico es un evento real, intenso e irreversible, con impactos negativos que cada vez son más visibles y peligrosos para cualquier tipo de vida en el planeta. Frente a tales circunstancias, la comunidad internacional ha buscado solucionar de manera eficiente y rápida la crisis climática global desde la década de 1980, promoviendo acciones públicas y privadas que faciliten la estabilización de la concentración de los gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera. Para lograr tal objetivo global y coordinar otros esfuerzos específicos, los Estados establecieron el régimen internacional climático tras la suscripción

de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992. Tanto el desarrollo de ese régimen como la concretización de sus objetivos dependen de la evolución negativa del cambio climático, además de los intereses nacionales de cada Estado parte.

En vista de la complejidad del problema del cambio climático y sus consecuencias, resulta evidente que el comportamiento de los Estados juega un rol muy importante al momento de formular y adoptar medidas apropiadas que protejan de los efectos adversos del calentamiento global a las poblaciones y los ecosistemas en general. Dicho comportamiento está impulsado por los negocios, actividades, y metas económicas que se proponen los Estados, así como por las demandas de un mercado internacional dominado por el consumo de combustibles fósiles. Por ello, este vínculo de maximización de beneficios y crecimiento a gran escala en las agendas nacionales —casi siempre— tendrá prioridad sobre cualquier otro esfuerzo global que garantice con urgencia el bienestar común de las poblaciones, en especial de las más vulnerables, ante la desestabilización de las temperaturas globales. En este escenario adverso donde coexisten los intereses económicos y la lucha contra el cambio climático, el régimen internacional climático se encuentra caracterizado por acciones globales menos rígidas, así como por Estados parte que compiten entre sí y que persisten en lucrar y no asumir obligaciones vinculantes dirigidas a la transición hacia economías más sostenibles.

Restringir el comportamiento de los Estados afectados severamente por los impactos negativos del cambio climático para contrarrestar el daño sistemático a la seguridad y existencia de las generaciones actuales y futuras con medidas apropiadas, se convierte en un desafío político para los Estado parte que son países en desarrollo —pero no economías emergentes—. Esta idea se basa en la notoria dependencia de energías fósiles para satisfacer las necesidades de sus poblaciones que viven en territorios golpeados por la aceleración de los desastres ambientales, los eventos climáticos extremos y los conflictos sociales.

Para revertir esta dependencia energética que complica la reducción global de emisiones GEI, sostenemos que el Perú podría orientar su política exterior en materia del cambio climático para construir con cautela estrategias más precisas y ejercer influencias durante la toma de decisiones con el objetivo de proteger los recursos naturales, la biodiversidad y la seguridad energética, así como promover el cumplimiento de los compromisos climáticos sobre descarbonización de los Estados parte que son países desarrollados.

Sin dejar de lado las implicancias del costo socioeconómico que implica la transición a energías limpias y el desarrollo bajo en carbono de los

Estados con economías en desarrollo, este artículo explica tal propuesta de la siguiente forma: en el punto 2, desarrollamos la evolución del régimen internacional climático y cómo los comportamientos estatales han influido en su evolución; en el punto 3, explicamos el significado de la acción climática de mitigación al cambio climático para los Estados parte miembros de la CMNUCC, que en la práctica se conoce como descarbonización; en el punto 4, exponemos nuestra propuesta a fin de que el Perú mejore y tome una posición central en la gobernanza global climática con esfuerzos que busquen soluciones justas y reales para el problema global del cambio climático; finalmente en el punto 5, de manera breve, damos a conocer nuestras conclusiones.

## 2. El cambio climático y la política exterior

Tras la Conferencia Mundial sobre la Atmósfera Cambiante de 1988, conocida como Conferencia de Toronto, el cambio climático antropogénico dejó de ser un objeto de estudio teórico de las ciencias (van der Gaast, 2017) para convertirse en un tema político (Pereira & Viola, 2020) expuesto como un problema grave que incumbe a toda la comunidad internacional, y con fundamentos comprobados que aun en nuestros días —a pesar de cierto escepticismo— causa alarma por los efectos adversos del calentamiento global para la vida en el planeta. En gran medida, la búsqueda de soluciones eficaces que permitieran estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera —tal y como lo sugirieron los primeros reportes sobre las implicancias del dióxido de carbono y otros GEI que fueron presentados en la Conferencia de Villach de 1985 (Zillman, 2009)—, motivaron las discusiones globales sobre la manera más razonable e inmediata de coordinar las iniciativas de los Estados parte interesados y acciones estatales en materia del cambio climático. Con esa importante premisa, se entendió que la mejor opción para canalizar con urgencia los esfuerzos globales que evitaran una situación irreversible del cambio climático tendría que ser mediante el mecanismo de la cooperación internacional entre los Estados bajo la dirección de Naciones Unidas, puesto que esta organización desde 1961 ya venía solicitando a la Organización Meteorológica Mundial informes sobre las medidas para “fomentar la ciencia y la tecnología atmosféricas a fin de obtener un conocimiento más completo de las fuerzas físicas elementales que determinan el clima y la posibilidad de modificar las condiciones atmosféricas en gran escala”

(Resolución 1721 (XVI) del 20 de diciembre de 1961 de la Asamblea General de Naciones Unidas).

Mediante este enfoque centrado en conseguir la mejor coordinación consensuada de iniciativas, acorde con las recomendaciones de los expertos científicos del primer informe de evaluación de la IPCC sobre las estrategias de respuestas al cambio climático (IPCC, 1992), en 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas creó el Comité Intergubernamental de Negociación para preparar para “una convención eficaz sobre los cambios climáticos” (Resolución 45/212 del 21 de diciembre de 1990). Como era de esperarse, el diseño de estrategias para combatir el cambio climático no estuvo exento de presiones durante las negociaciones climáticas principalmente de Estados desarrollados y Estados productores de combustibles fósiles —como Estados Unidos y los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo—, que cuestionaban la obligatoriedad de los compromisos a asumir y la responsabilidad histórica de las emisiones de GEI. A pesar de esos y otros desacuerdos sobre el planteamiento sobre normas *hard law* exigidas por los Estados con economías en desarrollo, 154 Estados adoptaron la CMNUCC en 1992 que institucionalizó el régimen internacional climático, y en consecuencia de la política global climática que tuvo sus antecedentes en la Conferencia Mundial sobre el Clima de 1979, para enfrentar con bases sólidas este desafío calificado como una preocupación común para la humanidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 43/53 del 6 de diciembre de 1988).

La CMNUCC de 1992 tiene el objetivo general y colectivo de estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera “a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático” (artículo 2), sin un plazo específico para que todos los Estados parte lo consigan, pero que sí garantizar la adaptación natural de los ecosistemas al cambio climático, la seguridad alimentaria y el desarrollo económico sostenible. Asimismo, la CMNUCC de 1992 menciona que las políticas y medidas nacionales tendrán que guardar concordancia con los principios de proteger las generaciones futuras, equidad, precaución, necesidades específicas y las circunstancias especiales de los países en desarrollo, y responsabilidades comunes pero diferenciadas (artículo 3). Respecto a la revisión, implementación y profundización de la CMNUCC de 1992, las decisiones recaen en la Conferencia de las Partes (COP), órgano supremo de dicho tratado climático (artículo 7.2), y centro oficial de las negociaciones climáticas donde se aborda el problema global del cambio climático.

Pese a los extraordinarios esfuerzos estatales por comprender la evolución negativa del cambio climático sin ninguna intervención

intergubernamental de emergencia que establezca las temperaturas globales, la entrada en vigor de la CMNUCC en 1994 no eliminó de manera inmediata la incertidumbre del calentamiento global y sus consecuencias catastróficas para la humanidad en el corto plazo, tal como se esperaba. Por el contrario, se observa que la concepción de disposiciones flexibles o de *soft law* de la CMNUCC de 1992, en realidad refleja las prioridades y preocupaciones económicas de los Estados (Pereira & Viola, 2020) que son ajenas a la viabilidad de intereses comunes para proteger a la humanidad del aceleramiento del cambio climático, generando divisiones en los Estados parte al ser calificadas como países desarrollados y países no desarrollados. Esta última afirmación demuestra que fueron los comportamientos poco desinteresados de los Estados parte manifestados en sus políticas exteriores —muchas de las cuales en esa época no eran especializadas en asuntos climáticos (Below, 2017)—, los que impulsaron un régimen internacional climático activo, complejo, con principios colectivos y sin jerarquías estructurales, y que aparenta el logro de importantes consensos en las COP sin ningún tipo de persuasión o beneficio para preservar la competitividad económica y capacidades industriales de los Estados parte.

En este contexto, la clave de la política global climática para estabilizar las emisiones de GEI debería encontrarse en la promoción seria y concreta de un enfoque apropiado, proporcional, además de sostenible para todos los Estados parte que les permita proteger a tiempo los impactos negativos del calentamiento global, aun cuando posean algún alto grado de vulnerabilidad causado por la falta de capacidades. No obstante, las políticas exteriores en materia de cambio climático dependerán de las decisiones nacionales que por lo general están en función de las exigencias y los riesgos del mercado internacional, dejando de lado aspectos tan importantes para solucionar eficientemente el problema global del cambio climático, como es el socioeconómico por estar relacionado con las obligaciones internacionales de los Estados sobre la protección de los derechos humanos. Por ello, las desigualdades de las poblaciones —en especial de los Estados parte que son más vulnerables al cambio climático— podrían agravarse si las COP continúan tomando medidas débiles o incorrectas que satisfagan los intereses de un grupo selectivo de los Estados parte dependientes de la comercialización internacional de combustibles fósiles, a fin de minimizar las tensiones durante las negociaciones climáticas, que ya de por sí son complejas, y evitar que estas terminen fracasando (Below, 2017).

Los argumentos y críticas expuestas en el párrafo anterior que resumen las influencias políticas de los Estados parte en las negociaciones climáticas motivadas por la maximización de beneficios económicos se sustentan, por ejemplo, en las circunstancias que forjaron la adopción del

controvertido Protocolo de Kioto de 1997, principalmente debido a la poca voluntad de los Estados parte para comprometerse con disposiciones de *hard law*. Las propuestas iniciales que contemplaban el aumento de los porcentajes de reducción de GEI para los Estados parte que son países desarrollados —entre el 15% y el 20% por debajo de los niveles de 1989 (van der Gaast, 2017)— así como los plazos en que se deberían alcanzar, tuvieron dificultades de apoyo para su realización, aunque cabe señalar que las descripciones científicas sobre el problema global del cambio climático no fueron tan claras en aquella época (van der Gaast, 2017), tampoco favorecieron el respaldo en las negociaciones climáticas. Como señala el Protocolo de Kioto de 1997, el resultado que se alcanzó fue un compromiso vinculante para los Estados parte que son países desarrollados, referido a la reducción total de sus emisiones antropogénicas agregadas “a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012” (artículo 3.1).

La discusión por responsabilizar a los Estados parte que son países desarrollados por la creación y exacerbación del cambio climático antropogénico fue empleado como una herramienta de presión por sus contrapartes durante las negociaciones del Protocolo de Kioto de 1997 con el objetivo de que sean los únicos obligados en tomar medidas para la reducción de los GEI globales. Estas estrategias de las políticas exteriores de los Estados parte que son países en desarrollo, si bien tenían fundamentos justificados ya que además de considerarse como no responsables históricos del calentamiento global tampoco tienen la capacidad para luchar contra el cambio climático, provocaron un tratado climático con disposiciones *soft law* que facilitaba el cumplimiento de la obligación del señalado artículo 3.1 para los Estados parte que son países desarrollados mediante proyectos de comercio de emisiones o reducción de emisiones en otros Estados parte (Pereira & Viola, 2020). De allí que se considere la referida división que distingue a los Estados parte como la mayor debilidad del régimen internacional climático (van der Gaast, 2017), convirtiéndose en una fuente que genera desacuerdos y estancamientos en las negociaciones climáticas (Below, 2017).

Por lo mencionado hasta aquí, podría afirmarse que son los Estados parte que son países en desarrollo las que promueven una mayor respuesta internacional o acción climática significativa y ponen en marcha el funcionamiento del régimen internacional climático, sin embargo, las dificultades de la implementación del Protocolo de Kioto de 1997 demostraron que los distintos intereses económicos de los Estados parte prevalecen sobre la imagen de solidaridad en asuntos que no generan ganancias. Prueba de ello son las modificaciones de los compromisos iniciales que en el fondo no permitieron que el Protocolo de Kioto de 1997 lograra la participación de todos los Estados parte (Fischer Kuh, 2021), por

ejemplo, tanto la medida flexible para que los Estados parte determinen sus propias acciones climáticas —contradiendo las disposiciones de dicho Protocolo, lo cual significó un retroceso para la lucha contra el cambio climático— como la negativa de Estados Unidos de ratificar este último tratado climático, ya que consideraba que los Estados parte que son países en desarrollo, para ser precisos China e India, también debían tener obligaciones para reducir los GEI (Pereira & Viola, 2020). Con esta mejor aproximación sobre la complejidad del régimen internacional climático, podría considerarse que mientras existan diferencias en el desarrollo de los Estados parte, las políticas exteriores en materia del cambio climático diseñadas para deliberar en las COP exponen una vez más los juegos de poderes hegemónicos y polarización en el sistema internacional (Below, 2017), que continúan fomentado compromisos ineficaces y ambiguos, los cuales afectan el logro de los objetivos de ese régimen que erigieron para proteger a la humanidad.

Ese círculo de toma de decisiones por la influencia de los Estados parte miembros de la CMNUCC que son más vulnerables al cambio climático, posteriores modificaciones a las condiciones iniciales por variaciones en las políticas exteriores nacionales, y compromisos menos ambiciosos que retrasan la acción climática global de estabilizar los GEI, vuelven a repetirse con el último tratado climático en vigor que —en el fondo— es visto como un instrumento jurídico intermedio, mixto o que evidencia el *motion* de los tratados (Fitzmaurice & Merkouris, 2020). Considerado como el tratado climático más completo y multifacético (Pereira & Viola, 2020), el Acuerdo de París de 2015—aunque señala con claridad el límite del aumento de las temperaturas globales en los siguientes términos “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 con respecto a los niveles preindustriales[...]” (artículo 2.1.a) —, deja que los Estados parte definan sus propios objetivos de emisiones que estaría consignado en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) (artículo 4.2). Al ser muy vulnerables a los impactos del cambio climático, los Estados parte que son pequeños Estados insulares fueron los que promovieron en todas las negociaciones climáticas, desde 2008, el objetivo de limitar el calentamiento global a 1,5 °C (Fischer Kuh, 2021), pero junto a otros Estados parte con similares desventajas no lograron que el régimen internacional climático retomara un mínimo de rigidez, al primar más la decisión de no asumir compromisos vinculantes. Esto condujo a un tratado menos vinculante que permitiera alcanzar las metas de estabilización de los GEI globales, en un contexto de negociaciones difíciles a causa de las diferencias irresolubles entre los Estados parte (Fitzmaurice & Merkouris, 2020).



Con comportamientos estatales que priorizan sus políticas e intereses, definidos por el deseo de crecimiento económico y que explica el diseño de las políticas exteriores en materia climática (Below, 2017), es probable que, en las próximas deliberaciones en las COP, los Estados parte continúen protegiendo sus soberanías y seguridades, como así lo recoge el Acuerdo de París de 2015 al no especificar cómo cada Estado debe implementar las acciones climáticas (Below, 2017). Lo último, en parte resulta contradictorio cuando se exige la descarbonización rápida de las economías de los Estados como estrategia climática para contrarrestar los impactos negativos del cambio climático, medida que no es una obligación vinculante en el Acuerdo de París de 2015, pero puede ser entendida como tal (Bernstein & Hofmann, 2018) para cumplir con el objetivo de reducción de emisiones de GEI globales antes de 2050 (artículo 4.1). A continuación, explicaremos con mayor detalle la medida climática de la descarbonización.

### 3. La estrategia de la descarbonización global

Como hemos mencionado, el régimen internacional climático posee normas ambiguas y generales desde sus inicios por propia decisión de los Estados parte, para evitar intromisiones externas que puedan afectar sus asuntos soberanos y de seguridad. Estas son inconsistencias que se han ido corrigiendo por la variación de los comportamientos estatales que corresponden a un sentido más de empatía con los Estados parte más vulnerables al cambio climático. Una de estas inconsistencias son las medidas para reducir, es decir mitigar, los GEI en la atmósfera provocados por las actividades del ser humano, que incrementan las temperaturas medias globales. Cabe señalar que los GEI son definidos por la CMNUCC de 1992 como “los componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja” (artículo 1.5), siendo los más importantes: el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el metano (CH<sub>4</sub>), el óxido de nitrógeno (N<sub>2</sub>O), y demás gases fluorados como los hidrofluorocarbonos (HFC), los perfluorocarbonos (PFC), el hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>) y el trifluoruro de nitrógeno (NF<sub>3</sub>). Las emisiones de GEI se producen por la generación y el consumo de energías fósiles, de allí que se conciba al proceso de descarbonización como una medida de mitigación del cambio climático para buscar reducir las fuentes de GEI (IPCC, 2014).

De manera expresa, la descarbonización no está señalada en los tratados climáticos. No obstante, cuando mencionan controlar las emisiones de GEI en general o reducir rápidamente sus emisiones, surge la oportunidad para los Estados parte de conseguir el objetivo principal de mantener el aumento de la temperatura media global entre 1,5 °C y 2 °C con respecto a los niveles preindustriales. Mediante el Acuerdo de París de 2015, los Estados parte se comprometieron a la rápida reducción de las emisiones, es decir cero emisiones netas de carbono antes de 2050 (artículo 4.1) sin incluir precisiones sobre los métodos que podrían o deberían usarse; una postura que es consistente con el principio de soberanía de los Estados (Mayer, 2021). Sin embargo, la falta de definición de la descarbonización, así como la forma de implementarse en los tratados climáticos, no excluye que los Estados parte puedan alegar desconocimiento cuando pueden recurrir a otras fuentes, como la científica que define a la descarbonización como el “proceso mediante el cual los países u otras entidades tratan de lograr una economía con bajas emisiones de carbono, o mediante el cual las personas tratan de reducir su consumo de carbono” (IPCC, 2014, p. 131).

La oportunidad de enfrentar las consecuencias inevitables del cambio climático con una transformación esencial para eliminar el uso intensivo de energías fósiles que conduzcan a una economía global baja en carbono, en nuestra opinión tendría que ser concretada con enfoques de equidad, desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza e integridad ambiental, como lo exige el Acuerdo de París de 2015. Se precisa que existen diversos procesos de descarbonización funcionales y profundos, por tanto, los que se apliquen tienen que responder, de manera coherente, con las realidades de cada Estado parte para que tengan una transformación radical, sistemática y pragmática en sus sectores públicos, principalmente: el económico en las áreas productivas de agricultura, acuicultura, silvicultura, industria, comercio, energía, inversiones, transporte, turismo, usos del suelo, entre otros; y, el social por la reorientación del consumo y estilos de vida sostenibles. Sin duda, el costo socioeconómico no será igual para los Estados parte, dado que —debido a grandes diferencias en capacidades y competencias— no podrán emplear políticas públicas consistentes que posibiliten el uso de tecnología innovadora y limpia en sus procesos de descarbonización.

Circunstancias como las descritas nos llevan a reflexionar sobre las acciones propuestas en el régimen internacional climático para enfrentar el cambio climático, es decir la mitigación y la adaptación generalizada, las cuales difícilmente podrán implementarse no solo por el escaso tiempo que resta hacia el año 2050, sino por los costos socioeconómicos que los Estados parte sin mayores recursos financieros —principalmente aquellos que son países en desarrollo— podrán destinar. Es en ese sentido, que la descarbonización resulta “surreal” porque no todos los Estados parte

contaminan la atmósfera por igual, sus economías y mercados dependen de la explotación y consumo de combustibles fósiles, además tienen distintos grados de vulnerabilidad climática que se profundizarán conforme se torne irreversible el cambio climático que provoca la intensificación de los desastres naturales y fenómenos climáticos extremos. Así pues, la mitigación del cambio climático —que es definida como la “intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero” (IPCC, 2014, p. 135), que es, a su vez, el objetivo principal y colectivo de los Estados— resulta difícil de implementar porque el régimen internacional climático no tiene normas claras ni necesarias para conseguirlo (Mayer, 2018).

Reiteramos que desde sus inicios el régimen internacional climático ha sido complejo porque así lo han decidido los Estados parte, para proteger sus soberanías y seguridades; particularmente el vínculo económico y comercial de sus poblaciones con las energías fósiles, hecho que influye durante las negociaciones climáticas para bloquear las propuestas sobre la rápida necesidad de mitigar el cambio climático en el planeta (Below, 2017). Esa es la razón por la cual la CMNUCC de 1992 menciona —con un lenguaje no tan claro— el objetivo colectivo de mitigar, es decir la idea de descarbonizar, cuando señala que los Estados parte que son países desarrollados del anexo 1 tendrán que presentar información de sus proyecciones resultantes sobre las emisiones antropogénicas de GEI no controlados por el Protocolo de Montreal de 1987 antes de 1999 con el objetivo de regresarlas individual o conjuntamente a los niveles de 1990 (artículo 4.2). El Protocolo de Kioto de 1997 mantiene esa idea al señalar la reducción de las emisiones de GEI en no menos de 5% a nivel inferior al de 1990 dentro del período 2008-2012 (artículo 3.1), meta que fue modificada por la Enmienda de Doha en el Protocolo de Kioto de 2012, variando en 18% por debajo de 1990 para el período 2013-2020 (artículo 3.9).

No fue hasta el Acuerdo de París de 2015, que acoge a la acción climática de la mitigación como un objetivo colectivo y norma *soft law* para los Estados parte, y que define los márgenes de las temperaturas medias globales que se deben mantener, que se forja el primer tratado climático que plantea una aspiración a largo plazo para una humanidad neutra en carbono (Mayer, 2018). Este objetivo tiene una debilidad importante porque, como hemos dicho, este tratado no especifica los métodos para llevar a cabo esta acción climática, tal vez por presiones de los Estados parte con la intención de evitar costos, puesto que se sugiere que mantener la temperatura entre 1,5 °C y 2 °C se debió al factor económico por la fuerte sinergia entre mitigación del cambio climático y crecimiento económico cuando se limita la temperatura a 1,5 °C, así como un impacto casi neutral por debajo del 2 °C en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 referido al crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno

y productivo, y el trabajo decente para todos (Ghaleigh, 2021). A pesar de las críticas, se destaca que la renuencia de los Estados parte en aceptar compromisos climáticos vinculantes está disminuyendo, al mostrar cierto interés en las consecuencias irreversibles del cambio climático para los Estados parte que son más vulnerables al cambio climático.

Así tenemos el ejemplo más reciente en la última COP26 cuando los Estados parte del Acuerdo de París de 2015 adoptaron el Pacto Climático de Glasgow de 2021, un instrumento internacional de *soft law* que recoge por primera vez —para el régimen internacional climático— términos afines a la descarbonización de la economía global: la energía del carbón y los combustibles fósiles, cuando se exhorta a los Estados parte a acelerar sus esfuerzos para la transición hacia sistemas de energía de bajas emisiones, que incluye la eliminación progresiva de la energía del carbón y subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles (párrafo 20). De otro lado, el Pacto Climático de Glasgow de 2021 —al reiterar que la mitigación tiene que ser rápida, profunda y sostenida, y que el CO<sub>2</sub> tiene que reducirse en un 45% para 2030 respecto del nivel de 2010 y hasta 0% antes de 2050 (párrafo 17)—, nos lleva a afirmar que sin la financiación climática adecuada, ni el desarrollo y transferencia de tecnología innovadora, y el fortalecimiento de las capacidades para las acciones climáticas, los costos socioeconómicos serán altos para los Estados parte que son países en desarrollo, y en consecuencia un riesgo para la vida en el planeta.

Frente a estas dificultades y otras condiciones mencionadas, lo más recomendable para los Estados parte que son países en desarrollo es implementar con urgencia la adaptación al cambio climático que consiste en el “proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos” (IPCC, 2014, p. 128), otra acción climática que puede contribuir a la mitigación a fin de asegurar la supervivencia de sus poblaciones, así como aliviar los impactos negativos en los ecosistemas, la biodiversidad, y en otras especies en sus territorios (Caldecott, 2021). Al ser una acción climática que busca abordar los impactos negativos del cambio climático —más específicamente en los Estados parte— de acuerdo con sus realidades, la adaptación se convierte en una decisión política vinculada a sus planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, aun cuando el régimen internacional climático no imponga obligaciones a los Estados parte sobre las condiciones mínimas para su implementación, el régimen internacional de los derechos humanos sí las requiere. Frente a la amenaza del cambio climático para la humanidad —o cualquier otro evento—, los Estados deben adoptar medidas razonables para cumplir con su obligación de respetar, proteger, promover, hacer efectivos los derechos humanos y protegerlos de los efectos nocivos del cambio climático (Knox, 2019), creando las condiciones para el desarrollo sostenible y protección del

medio ambiente, promoviendo una gestión eficaz en caso de riesgos por desastres (Mayer, 2018).

El camino que atravesó la adaptación al cambio climático para convertirse en una acción climática importante para la lucha con el cambio climático con el Acuerdo de París de 2015 (artículo 2.1), fue muy similar al de la mitigación, con la diferencia que, en la actualidad, es entendido como un objetivo individual para los Estados parte que se implementa con planes de adaptación teniendo en cuenta en sus formulaciones las capacidades (artículo 7.9). Esta posición más ambiciosa dista de los anteriores tratados climáticos donde los Estados parte le otorgaron un rol menor, puesto que estaban más inclinadas a abordar el problema global del cambio climático con mitigación, motivo por el cual no detallaron las condiciones ni las características de la adaptación (Ramstad Wenger, 2021). Ello no significa que ambas acciones climáticas deben entenderse por separado y que la mitigación es insuficiente e ineficaz para afrontar dicho problema global (Mayer, 2018, p.167), ya que consideramos que la adaptación —al contribuir a reducir las emisiones de GEI— también es una medida para conseguir la descarbonización global a largo plazo.

Observamos que los impactos negativos del cambio climático y las acciones para contrarrestar las consecuencias irreversibles de este problema global presentan nuevos desafíos para los Estados parte, en la medida en que los esfuerzos consensuados para proteger a la humanidad de su extinción, en adelante excluyan por completo sus intereses particulares, porque la manera progresiva en que lo vienen haciendo dificulta alcanzar el objetivo colectivo del régimen internacional del cambio climático. Es cierto que la persuasión de los Estados parte más vulnerables al cambio climático en las negociaciones climáticas ha sido la herramienta más efectiva en la evolución positiva de dicho régimen, llevando a eliminar ciertos obstáculos iniciales ocasionados por las ambigüedades de sus normas que, a nuestro juicio, contradecían la preocupación común de la humanidad por los efectos adversos. Pero, también es cierto que una de las medidas de mitigación del cambio climático —es decir la descarbonización global antes de 2050— genera preocupaciones en los Estados parte que son países en desarrollo, por carecer de capacidades para asumir directamente tal reto global sin perjudicar sus planes de desarrollo económico sostenible, ni dañar la dignidad de sus poblaciones.

Esta razonable preocupación, la experimenta también el Perú por ser un país en desarrollo dentro del régimen internacional climático, y que siempre reitera en los foros, cumbres, órganos, organizaciones internacionales vinculados a las acciones climáticas su compromiso irrevocable en la lucha contra el cambio climático, como así lo demostró al presidir la COP20 de 2014, que consideramos fue el punto de partida del liderazgo del Perú en las negociaciones climáticas. El rol que desplegó durante la COP20 le permitió

apoyar “el fortalecimiento del multilateralismo y a mejorar la gobernanza internacional en la lucha contra el cambio climático” (Novak & Namihas, 2021, p. 91). Por ello, a continuación, expondremos nuestra propuesta sobre los lineamientos que se podría emplear en la política exterior de Perú para mejorar y retomar su posición central en la gobernanza global climática.

## 4. La política exterior del Perú en materia climática

Al ser un problema global, el cambio climático es un asunto que requiere la más alta y especializada participación en la política exterior de los Estados porque, además de ser un desafío para asegurar la supervivencia de la humanidad, también involucra la seguridad y la soberanía de los Estados al ser entendido —aunque no consensuadamente— como un multiplicador de amenazas para las generaciones actuales y futuras; opiniones que explican las diferentes respuestas y roles en la lucha contra el cambio climático (McDonald, 2019). El escenario oficial donde se exponen las estrategias de las políticas exteriores en materia del cambio climático y donde se mide su grado de influencia son las COP, órgano que desde el inicio del régimen internacional climático ha presenciado las tensiones y divisiones de los Estados parte que propiciaron varios fracasos en las negociaciones climáticas, como por ejemplo la de Copenhague en 2009 y la de Varsovia en 2013. Ello, a su vez, refleja las disputas del poder hegemónico entre los Estados parte que son países desarrollados para mantener su influencia en las organizaciones internacionales o multilaterales en un mundo bipolar con polos compartidos (Novak & Namihas, 2021).

Como lo hemos explicado, existen acuerdos no vinculantes que reconocen el cumplimiento de los objetivos del régimen internacional climático, evitando de un lado la transformación rígida del régimen internacional climático, y del otro garantizando la estabilidad de sus intereses, privilegios y beneficios económicos (Proedrou, 2018), siendo esta última condicionante la que, por lo general, predomina en las decisiones de los Estados parte tomadas en coalición. No obstante, se percibe que el comportamiento estatal de los Estados parte que son países en desarrollo, especialmente los más vulnerables como los pequeños Estados insulares —aun cuando reciba presiones para alterar sus estrategias de política exterior climática de lograr acuerdos vinculantes— está más inclinado a convencer sobre que sus propuestas son las más reales y justas para afrontar el problema

del cambio climático, sin ambicionar generar un giro drástico en el actual orden mundial. El propósito de ser escuchados para por lo menos generar reflexiones sobre la imagen, el prestigio y el rol internacional de los Estados parte que son países desarrollados en la cooperación internacional (Below, 2017), y así influir en sus comportamientos con el fin de reorientarlos hacia la estabilización de las temperaturas medias globales en el plazo acordado, es el elemento que consideramos como trascendental en el funcionamiento del régimen internacional climático.

Esta posición contemporánea que permite a los Estados parte que son países en desarrollo conseguir que sus intereses nacionales hayan sido respetados parcialmente en espacios tan complejos como el cambio climático, favorece el auge del liderazgo significativo en dichos Estados a fin de impulsar la toma de decisiones en el régimen internacional climático, priorizando en las negociaciones climáticas el compromiso inicial de asegurar que las acciones climáticas se logren permitiendo el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y la seguridad energética basada en energías limpias y eficientes. Dicha estrategia de política exterior en materia de cambio climático podría ser entendida como un plan para reformar ese régimen y hacerlo más eficaz, lo cual no es un error, siempre y cuando se considere cómo las modificaciones impulsadas por los Estados parte que son países en desarrollo han permitido una evolución positiva del régimen, acercando las decisiones lo más posible a la realidad que viven los Estados parte que son más vulnerables al cambio climático. Consideramos que una orientación tan ambiciosa como la descrita encaja con los principios de la política exterior del Perú “que buscan realzar valores esenciales para el fortalecimiento de la democracia, la paz, la solución pacífica de las controversias y la vigencia del derecho internacional” (Novak & Samihas, 2021, p. 88).

El más reciente informe del Grupo de Trabajo III del IPCC menciona que las emisiones globales de GEI siguen en aumento con una tasa promedio anual de alrededor de 0,8%, a pesar de que se produjeron ciertos desaceleramientos en los periodos 2000-2010 y 2010-2019 —del 2,4% y 1,3% respectivamente— (2022, p. 1-13). Asimismo, menciona que con las actuales NDC hasta 2030 sería imposible limitar el calentamiento a 1,5 °C, ya que solo serían compatibles con la meta por debajo de 2 °C. Frente a ese escenario devastador para la vida en el planeta, Perú al pertenecer de manera general al Sistema Internacional de Protección de Derechos y específica al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tiene la obligación de garantizar y proteger, en cualquier nivel, los derechos humanos “de los daños graves e irreversibles al medio ambiente” (Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 15 de noviembre de 2017), y también “proteger la naturaleza y el medio ambiente” (Resolución 3/21 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 31 de diciembre de 2021), compromisos que el Perú no puede dejar de lado en el contexto del

régimen internacional climático, aun cuando el Acuerdo de París de 2015 no genera obligaciones de derechos humanos (Voigt, 2021).

Al mismo tiempo, estas implicaciones entre los derechos humanos y el cambio climático se entrelazan con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de 2015 —que Perú aprobó en la Asamblea General de Naciones Unidas—, la cual formula 17 objetivos (ODS) y 169 metas (Resolución 70/1 del 25 de setiembre de 2015 de la Asamblea General de las Naciones Unidas), no solo porque el ODS 13 se refiere a la acción por el clima, también debido a que la implementación de la CMNUCC es relevante para los siguientes objetivos: ODS 7 (energía asequible y no contaminante), ODS 9 (industria, innovación e infraestructura), ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles), ODS 12 (producción y consumo responsable), ODS 14 (vida submarina), y ODS 15 (vida de ecosistemas terrestres) (IPCC, 2022). En vista que el cambio climático igualmente es un factor de amenaza para el desarrollo sostenible de los Estados parte miembros de la CMNUCC, y dada la intención de acelerar la transición energética hacia tecnologías más limpias y eficientes acordadas en el último Pacto Climático de Glasgow de 2021 (párrafo 36), la estrategia de la política exterior en materia de cambio climático del Perú podría orientarse a impulsar la seguridad energética sostenible y ambiental de los Estados parte que son países en desarrollo, especialmente aquellas que no tienen economías emergentes. Así retomaría su posición en la gobernanza global climática con un discurso alternativo de defensa de los derechos humanos, el medio ambiente y la naturaleza, y manteniendo, de esta manera, el respeto de los principios de su política exterior.

## 5. Conclusiones

Sin duda, el comportamiento del Estado peruano en la gobernanza global climática ha estado vinculado con la decisión común de consensuar acciones para asegurar la supervivencia de la humanidad y otras especies ante la amenaza del cambio climático antropogénico, así como de la amenaza a la diversidad biológica y la degradación de los ecosistemas, que mantendrá su tendencia de ser devastador si los Estados parte miembros de la CMNUCC no logran que su implementación sea más ambiciosa antes de 2050. En la medida en que se solicita la aceleración de la descarbonización económica global, la estrategia de la política exterior en materia del cambio climático de Perú debería orientarse en conseguir el más amplio apoyo de los Estados parte que son más vulnerables al cambio climático, como de aquellas que no tienen economías emergentes, para visibilizar la preocupación colectiva



que los costos socioeconómicos —que ellos asuman— sean las más justas y reales, por el bienestar de sus generaciones actuales y de las que están por venir.

A su vez, la interacción que establezca el Perú con dichos Estados parte miembros de la CMNUCC, le permitirá desplegar un discurso sobre la seguridad energética sostenible y ambiental para defender los derechos humanos, el medio ambiente y la naturaleza en sus territorios, en caso de presentarse amenazas adicionales por el acceso o la degradación de los ecosistemas y la biodiversidad. Con esta posición basada en principios solidarios, morales, y de precaución, y de mantenimiento de la paz, las soluciones que el Perú proponga para que el régimen internacional climático sea eficaz, lo llevará a tomar una posición central en la gobernanza global climática.

## BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo de París. 2015.

Below, A. (2017). Climate Change in Foreign Policy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.357>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2022.

Bernstein, S. and Hoffmann, M. (2018). The politics of decarbonization and the catalytic impact of subnational climate experiments. *Policy Sciences*, 51 (4).  
<https://doi.org/10.1007/s11077-018-9314-8>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2022.

Caldecott, J. (2021). *Surviving Climate Chaos: By Strengthening Communities and Ecosystems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 1992.

Enmienda de Doha al Protocolo de Kioto. 2012.

Fischer Kuh, K. (2021). International climate change treaty regime. En Edward Elgar Publishing Limited (ed.), *Climate Change Law - An Introduction* (pp. 5-22). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited

Fitzmaurice, M. & Merkouris, P. (2020). *Treaties in Motion - The Evolution of Treaties from Formation to Termination*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ghaleigh, N. S. (2021). Aims, Objectives and Principles. En G. Van Calster & L. Reins (ed.), *The Paris Agreement on Climate Change - A Commentary* (pp. 73-93). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

IPCC (2022). Chapter 1: Introduction and Framing. En IPCC (ed.), *IPCC WGIII Sixth Assessment Report - Mitigation of Climate Change* (pp. 1-1 – 1-106). Ginebra: IPCC.

IPCC (2014). Anexo II: Glosario. En R.K. Pachauri y L.A. Meyer (eds.), *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* (pp. 127-141). Ginebra: IPCC.

IPCC (1992). *Cambio Climático: Las evaluaciones del IPCC de 1990 y 1992*. Canadá: OMM - PNUMA.

Knox, J. H. (2019). Bringing Human Rights to Bear on Climate Change. *Climate Law* 9 (3). <https://doi.org/10.1163/18786561-00903002>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2022.

Mayer, B. (2021). Article 4 - Mitigation. En G. Van Calster & L. Reins. (ed.), *The Paris Agreement on Climate Change - A Commentary* (pp. 109-132). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Mayer, B. (2018). *The International Law on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mcdonald, M. (2018). Climate change and security: towards ecological security? *International Theory* 10 (2). <https://doi.org/10.1017/S1752971918000039>. Fecha de consulta: 25/4/2022.

Novak, F. & Namihás, S. (2021). *Lineamientos y aristas de la política exterior peruana en el nuevo orden del siglo XXI (A propósito del bicentenario del MRE)*. Lima: IDEI-PUCP.

Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Pacto Climático de Glasgow. 2021.

Protocolo de Kioto. 1997.

Pereira, J.C. & Viola, E. (2020). Climate Multilateralism Within the United Nations Framework Convention on Climate Change. En Oxford University Press (ed.). *Oxford Research Encyclopedia of Climate Science* (pp. 1-48). Oxford: Oxford University Press.

Proedrou, F. (2018). *Energy Policy and Security under Climate Change*. Cardiff: Palgrave Macmillan.

Ramstad Wenger, C. (2021). Article 7 - Adaptation. En: G. Van Calster & L. Reins. (ed.), *The Paris Agreement on Climate Change - A Commentary* (pp. 172-199). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Resolución 3/21 'Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos' del 31 de diciembre de 2021 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Resolución 1721 (XVI) 'Cooperación Internacional para la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos' del 20 de diciembre de 1961 de la Asamblea General de Naciones Unidas

Resolución 43/53 'Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras' del 6 de diciembre de 1988 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Resolución 45/212 'Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras' del 21 de diciembre de 1990 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Resolución 70/1 'Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible' del 25 de setiembre de 2015 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

van der Gaast, W. (2017). *International Climate Negotiation Factors*. Groninga: Springer International Publishing.

Voigt, C. (2021). *The Climate Change Dimension of Human Rights Obligations*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3839012>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2022.

Zillman, J. (2009). Historia de las actividades en torno al clima. *Boletín de la OMM* 58 (3), pp. 141-150.