

Avances a nivel nacional e internacional en ocasión del Día Mundial del Medio Ambiente

Diálogo entre el director de la Academia Diplomática del Perú, embajador Gustavo Meza-Cuadra y el exministro del Ambiente Manuel Pulgar-Vidal

Cada 5 de junio, desde hace 50 años, se conmemora el Día Mundial del Medio Ambiente. Establecido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, en Estocolmo, ocasión en la que se creó también el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Esta fecha es una oportunidad para celebrar y comprometer a los países en la protección y conservación del ambiente.

En este diálogo, el embajador Gustavo Meza-Cuadra conversa con el Dr. Manuel Pulgar-Vidal, exministro del Ambiente y quien también fuera Presidente de la 20ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP20) realizada en Lima en el año 2014. En la actualidad, es Líder de la Práctica Global de Clima y Energía del Fondo Mundial para la Naturaleza, entre otras importantes responsabilidades en su calidad de experto en temas ambientales.

- **GMC: Hace 50 años en la conferencia en Estocolmo se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), momento cumbre en que se tomó también la importante decisión de celebrar el Día Mundial del Medio Ambiente. ¿Cómo ve lo logrado hasta este momento?**
- **MPV:** Yo lo veo de manera muy alentadora. El año de 1972 en la Cumbre de Estocolmo, efectivamente se creó el PNUMA y se acuñó el término que algunos denominaron “ecodesarrollo” y que fue la base del actual concepto “desarrollo sostenible”. Esta Cumbre se desarrolló apenas 27 años después de terminada la II Guerra Mundial. Al culminar esta guerra en 1945, la gran preocupación global estaba enfocada en la recuperación del comercio internacional que se había paralizado debido a la crisis.

Por ello, en 1947 se desarrolla la Conferencia de La Habana y poco tiempo después se crea el GATT¹, que es el antecedente de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La redinamización del comercio generó problemas ambientales, lo que llevó a que en el año 1972 se celebre, la antes referida, primera Cumbre de Estados para enfrentar el problema ambiental.

1. General Agreement on Tariffs and Trade

Esta primera cumbre fue un hito muy significativo, que 20 años después se vio fortalecido con lo que considero un hito aun más importante en la evolución del derecho, la política y la gestión ambiental; la Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que acuñó el concepto de “desarrollo sostenible”, y donde se suscribió el convenio de cambio climático, el de diversidad biológica, la Agenda 21, y se creó el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).

Desde aquel momento se han logrado consolidar elementos importantes principalmente alrededor de los tres grandes problemas ambientales. Uno de ellos, el cambio climático, fue fortalecido por el Acuerdo de París. Es valiosísima la capacidad que ha tenido el mundo de consensuar una visión colectiva alrededor de este tema a miras de no incrementar la temperatura en más de 1,5°C. Nadie duda de la necesidad de contar con economías resilientes al cambio climático y con emisiones netas cero de carbono. Nadie duda, a su vez, que para lograr dicho propósito debemos reducir a la mitad las emisiones en la presente década, por lo que esta ha sido llamada la “década decisiva”.

Asimismo, vemos con aliento la discusión en torno a cómo revertir los procesos de pérdida de naturaleza y los temas de contaminación. En ese sentido, tanto en cambio climático como en contaminación, el Perú ha tenido un rol central, lo cual debe ser alentador para los estudiantes de la academia diplomática puesto que muestra el rol que puede jugar un Estado como el Perú, en ser líder y artífice de cambio transformacional a nivel global.

La COP20 de 2014 marcó la pauta para el acuerdo del año siguiente en París y en marzo último, bajo el liderazgo del Perú y Ruanda, se ha aprobado en Nairobi una resolución con miras a negociar un tratado internacional contra la contaminación por plásticos. Esto es un logro para destacar.

Considero que, en la actualidad, estamos presenciando dos grandes dificultades:

La crisis energética —en especial por la guerra Rusia-Ucrania—; y el problema de las economías inestables —fundamentalmente por la pandemia—. Ambas están generando una severísima crisis en la seguridad alimentaria debido al incremento significativo en el precio de los alimentos y de los fertilizantes; y, por lo tanto, la reducción de la productividad de los campos; situación que incide en la hambruna global.

Es claro entonces que es alentador el nivel de avance logrado desde 1972, pero es claro a su vez que, con preocupante regularidad el mundo se ve enfrentado a nuevos retos que debemos asumir sin desviar, ni perder nunca la atención de nuestro mayor objetivo hacia la sostenibilidad.

- **GMC: Con relación al Acuerdo de París y con los compromisos que se han establecido. ¿Cómo ve los plazos que se han fijado para alcanzar el objetivo**

de 1,5 °C? ¿Cómo ve el rol del Perú, no solo en defensa del multilateralismo, en participación en todos estos foros; sino también en cuanto a su contribución o avance a nivel nacional con respecto a este gran objetivo mundial?

- MPV: A veces para explicar la complejidad del proceso y la magnitud del reto, es importante usar alguna analogía. Para responder su pregunta utilizaré como analogía la formación del sistema solar para explicar qué tanto hemos avanzado en lo climático. ¿Por qué? La formación del sistema solar fue resultado de una combinación de factores naturales y casualidades que llevaron a la formación de una gran estrella, nuestro sol, que generó, a través de fuerzas gravitacionales, el desarrollo de planetas y su ubicación en órbitas que le dieron justamente esa capacidad sistémica en la que actualmente opera. Es exactamente lo que ha pasado en el debate climático en donde, obviamente no hemos culminado con el proceso de formación del sistema, pero hemos avanzado significativamente.

La gran estrella, el sol del debate climático está referido al objetivo que pretendemos alcanzar y al que me referí en su pregunta anterior. De tal manera, se tiene claro que los objetivos climáticos son: el 1,5 °C, emisiones netas cero de dióxido de carbono, resiliencia frente al cambio climático y la importancia de ejecutar acciones en la presente década decisiva 2020-2030. Ningún país pone en cuestión que estos son los objetivos por alcanzar. Existen obviamente controversias y discusiones sobre cómo medir y determinar el objetivo de emisiones netas cero de carbono y qué rol juega la naturaleza frente a dicho objetivo, o como medir la resiliencia, pero eso no pone en duda el objetivo en sí.

Felizmente esta gran estrella, que es nuestra visión colectiva, se ha visto acompañada de fuerzas gravitacionales. Una primera fuerza gravitacional es la ciencia que nos dice con claridad que para poder cumplir con estos objetivos y con esta visión, tenemos que encaminar cuatro transiciones. 1. La de la energía: hacia energías renovables no convencionales. 2. La de la industria donde las economías circulares y la eficiencia energética se convierten en elementos centrales. 3. La de las ciudades y ambientes construidos (infraestructura): porque gran parte de las emisiones vienen fundamentalmente de ambientes construidos o ciudades. 4. La del cambio de uso del suelo, deforestación y agricultura: que para el caso de Perú es nuestra principal fuente de emisiones —el 63,5% de nuestras emisiones vienen de esta última fuente—. Por lo tanto, hay una definición clara de qué y cómo encaminarlo, y cuál es la meta para cada una de estas transiciones.

Sin embargo, creo que existe una segunda fuerza gravitacional aún más importante; la de la economía. El debate climático, es hoy, un debate económico. El expresidente Lagos de Chile mencionaba que la competitividad debiera medirse más por cuál es el volumen de carbono de nuestros procesos productivos, que por el PBI. Esto es muy interesante pues significa que el cambio climático ha sido capaz de conectarse con la economía y ningún actor económico —y menos un Estado— debe ser ajeno a esa realidad. Tenemos que conectar nuestras obligaciones climáticas a una economía

cambiante porque de lo contrario, no nos va a sancionar un acuerdo, no nos va a sancionar la economía; y este es un elemento central para tener en cuenta.

Una tercera fuerza gravitacional es la agenda de actores no estatales. Antes solía ser una discusión de partes o Estados, y en la actualidad es una agenda donde participan actores no estatales también. Con mucho orgullo destaco que esa agenda la creó Perú, cuando con Francia, con el Secretario General de Naciones Unidas y la Secretaría de la Convención de Cambio Climático lanzamos la Agenda de Acción Climática Lima-París, que luego cambió su nombre a Marrakech Partnership. Esta fue una propuesta de Perú para atraer a los actores no estatales e incluso a los gobiernos subnacionales.

Pero también hay una fuerza gravitacional que está dada por los instrumentos de planificación, como la contribución nacionalmente determinada (NDC, por sus siglas en inglés) y las estrategias de largo plazo que nos permitan definir con claridad cómo alcanzar el objetivo de emisiones netas cero de carbono al 2050. ¿Cómo está el Perú? Tenemos una contribución nacional valiosa que incrementó a 40% nuestra meta de reducción de emisiones de aquí a 2030, que se enfoca más en el cambio de uso de suelo, pero que también tiene que atender las otras transiciones. No obstante, nos hace falta un elemento que es la estrategia de largo plazo, aquella que nos permita definir cómo queremos llegar como país a 2050. Ello es todavía una tarea pendiente sobre la cual el Perú tiene que trabajar.

Es importante mencionar que en enero de este año se dictó una declaratoria de emergencia climática que, si bien es tan solo un listado de objetivos de política, en caso de implementarse y ejecutarse, puede encaminarnos a convertirnos en un país con alta responsabilidad climática ¿Por qué? Porque esta lista incorpora un conjunto de elementos sobre los cuales efectivamente el Perú tiene que prestar más atención. Por ejemplo, tener una política para fijar un precio al carbono es fundamental para incentivar ciertas conductas y desincentivar aquellas que tienen alto volumen de carbono. Se habla de hidrógeno, y efectivamente ya los países están buscando en el “hidrógeno verde” una fuente alternativa de energía. Incluye también mejorar nuestras condiciones de vigilancia meteorológica, porque eso nos permitirá atender con más capacidad los eventos climáticos extremos. También contempla a los bosques y la electrificación del transporte. Por lo tanto, con una política que se enfoque en lo propuesto en la declaración de emergencia climática nos permitiría saber exactamente cómo queremos llegar como país a 2050. Este sería nuestro gran aporte con acciones concretas al objetivo climático global y al bienestar de nuestra población.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha señalado que, si el Perú cumple con metas de emisiones netas cero de carbono de acá a 2050, el beneficio económico sería de US\$ 148 mil millones de aquí a 2050. CEPAL indica que los países que no tengan la capacidad de llegar a emisiones netas cero de carbono a 2050, pueden ver una pérdida estructural de su PBI del 25% a 2050. La economía está jugando un rol central en el cumplimiento de estas metas.

- **GMC:** **Cómo has explicado, invertir en medio ambiente no es un costo, es realmente una inversión porque retribuye al beneficio económico de un país. Igualmente, has mencionado el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) que se firmó precisamente también un 5 de junio. Dicho acuerdo, es sumamente importante para el Perú e implica varios desafíos al ser un país megadiverso ¿Cómo nos ha ido en este terreno? ¿Qué nos falta? ¿Qué aspectos consideras son los más críticos en la aplicación de este convenio?**
- **MPV:** Al comparar estas dos convenciones e incluso una tercera, la de Desertificación y Sequía, vemos un desarrollo desigual en las tres. En la que más hemos avanzado es en la del clima, por todo lo mencionado. Muy por detrás está la de diversidad biológica y luego la de desertificación y sequía. Actualmente estamos en un momento clave, el mundo va a tomar una decisión a finales de este año en la COP15 presidida por China pero que se desarrollará en Montreal, para definir el Marco Global de la Biodiversidad Post-2020.

En ese sentido, si volvemos a utilizar la analogía del sistema solar, creo que al Convenio sobre la Diversidad Biológica le falta una visión más medible, más alcanzable y que incentive más un cambio de conducta. Ello, porque la convención tiene como visión vivir en armonía con la naturaleza, lo que es loable; pero no es medible.

La pregunta es ¿cómo podemos definir una visión que sea equivalente al objetivo de emisiones netas cero de carbono que existe para clima? Esa pregunta empieza a ser contestada a partir del desarrollo del concepto *nature positive*, una nueva tendencia que los Estados parte están incluyendo, en especial las organizaciones privadas, con miras a que el CDB tenga objetivos definidos. Esto permitirá mejorar las metas y los mecanismos de implementación. Por ejemplo, tal como tenemos la contribución nacionalmente determinada – NDC – para clima, que es el plan climático de los países, también tenemos el NBSAP², el plan sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos a nivel de Estados. La debilidad de ese instrumento de diversidad biológica es mayúsculo, frente a la fortaleza de la contribución climática de la otra convención, por lo que debemos trabajar en su fortalecimiento.

Esta es una oportunidad para el Perú, quien podría convertirse en un actor clave en fortalecer el Marco Global para la Diversidad Biológica; pero falta desarrollar muchos de estos elementos que nos permitan equiparar los avances del convenio sobre diversidad biológica con los de cambio climático. Es interesante recordar que el CDB tiene tres grandes componentes: protección de la diversidad biológica, uso sostenible de sus componentes, y distribución justa y equitativa de los beneficios. Para el Perú, como país megadiverso, esto es central. Uno de los grandes retos, que mencioné para el clima, es que todavía no se ha logrado desarrollar una narrativa

2. National Biodiversity Strategy and Action Plan.

sólida que conecte diversidad biológica a la economía; que ponga en relieve que la pérdida en diversidad biológica tiene una consecuencia económica severa.

En ese sentido, desde Gran Bretaña existe el Informe Dasgupta, un primer intento por generar esa narrativa. Espero que el Perú pueda liderar una comisión global de naturaleza y economía que nos permita encaminar ese proceso y promover una narrativa que gradualmente vaya instalándose en la cabeza de los tomadores de decisión.

En conclusión, redoblar esfuerzos con el CDB para lograr un buen marco global para la biodiversidad, y también mirarnos internamente y ver cómo podemos mejorar nuestras condiciones para evitar procesos de pérdida de naturaleza, pues en el Perú la deforestación sigue teniendo niveles muy altos, debiera ser un objetivo central. Los procesos de cambio de uso de suelo son todavía poco seguros. Se sigue cambiando el uso de suelo; de bosques a cultivos, y eso genera no solo mayores emisiones, sino también pérdida de biodiversidad.

- **GMC: Son ideas muy importantes que pueden ser recogidas no solo por nuestros alumnos en sus tesis y estudios, sino también a nivel de la Cancillería. Con relación a la iniciativa de Ruanda y Perú para establecer un tratado para combatir la contaminación por plásticos, reciente tema de la agenda internacional, muy ambicioso y lleno de desafíos. Tú que estuviste tan involucrado en la negociación del Acuerdo de París en el que se logró conciliar una serie de posiciones, ¿qué lecciones podríamos tomar para este tratado que se piensa negociar en los próximos dos años a nivel de las Naciones Unidas?**
- MPV: El éxito de una convención, o en este caso, el éxito de un proceso hacia un tratado — porque es importante señalar que lo que el Perú logró que se apruebe con Ruanda es encaminar un proceso para contar con un tratado sobre plástico— siempre depende de una conjunción de factores. Estos procesos no son lineales. Existen varios factores como la voluntad política, las finanzas, la conexión con la economía, el involucramiento de actores estatales y no estatales, el gradualismo; un conjunto de elementos que hacen posible que se alcance una meta determinada.

Por ejemplo, una crítica al Acuerdo de París era su naturaleza no vinculante. Ahora es sabido que puede ser más efectivo un acuerdo no vinculante que un acuerdo vinculante. Entonces, a veces es necesario eliminar la formalidad para lograr que el proceso sea exitoso en el tiempo y con mecanismos de implementación. Cuando se compara el Acuerdo de París con el Protocolo de Kioto, se considera que este último mencionaba porcentajes de reducción para las Partes. En cambio, el Acuerdo de París no lo precisa. Por ello, en comparación con Kioto, este puede parecer más débil y es en cambio todo lo contrario, ya que el Acuerdo de París establece la estructura de un acuerdo permanente cuyos complementos, fruto de la negociación de los Estados, permitirá hacerlo gradualmente más exigible y severo.

A mi parecer, el Acuerdo de París es uno de los tratados más inteligentes adoptados en la historia del multilateralismo. ¿Por qué? Porque te establece una estructura muy simple: una meta que es el umbral (el 1,5°C), dos objetivos centrales (la descarbonización y la resiliencia), dos mecanismos centrales de implementación (la contribución nacional a corto plazo y las estrategias de largo plazo), y mecanismos de soporte (finanzas, construcción de capacidades y transferencia tecnológica). Esta es su estructura y es un acuerdo que, en función a cada COP, se va fortaleciendo con metas más claras. Una estructura de este tipo es valiosa y habría que evaluar si es posible replicarla para un tratado sobre contaminación por plásticos a lo largo de todo el proceso o el ciclo de vida del producto.

- **GMC: ¡Qué importantes reflexiones! Estoy seguro de que van a ser evaluadas por muchos profesionales y para nuestros alumnos será fundamental toda tu experiencia y el poder conocer los antecedentes del esfuerzo que está llevando a cabo la comunidad internacional para cumplir con el objetivo de preservar nuestro medio ambiente. Esta es una manera excelente de seguir celebrando esta fecha, el Día Mundial del Medio Ambiente, en el que esperamos que los países se comprometan aun más en este gran objetivo.**