

LAS NEGOCIACIONES DEL CAMBIO CLIMÁTICO: DE LA COP 20 DE LIMA A LA COP 21 DE PARÍS

Germán Vera Esquivel*

1. Introducción

Como el lector conoce, del 1 al 12 de diciembre del 2014 se llevó a cabo, en Lima, Perú, la Vigésima Conferencia de los Estados Partes de la Convención Marco de Cambio Climático de las Naciones Unidas (COP20).¹

Para los que como el autor, hemos seguido este tema desde hace algunos años², la Cumbre de Lima puede considerarse importante ya que establece elementos para continuar las negociaciones en París en el 2015.

Delegaciones de 194 países, miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) asistieron a esta Cumbre internacional. En promedio, aproximadamente trece mil personas de todo el mundo

* Miembro Asociado de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional. Miembro del Equipo Negociador de la COP20 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹ Igualmente, como parte del mismo evento, se llevó a cabo la Décima Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto (MOP10) de las Naciones Unidas.

² Véanse mis libros: *El Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Lima, Academia Diplomática del Perú, 1992; y, *Derecho Internacional y Cambio Climático. Una Visión desde la Política Ambiental Peruana*. Lima, Instituto de Estudios Social Cristianos, 2008.

vinieron al Perú, haciendo de este el evento más grande jamás celebrado en nuestro país.

Al respecto, los objetivos de este artículo son dos: 1) Explicar, desde una perspectiva diplomática, jurídica y política, el debate climático mundial poniendo énfasis en la reciente COP20, y 2) Estudiar los importantes elementos que quedan de esta negociación para la COP21 que se llevará a cabo en París en el 2015.

Para fines de una mejor comprensión, el presente artículo está estructurado en tres partes.

En la primera parte, estudiaremos la historia de las negociaciones del cambio climático e indicamos cómo estas han variado su enfoque luego de la crisis financiera internacional del 2008.

En la segunda parte, explicamos cuáles han sido los elementos fundamentales y resultados de la Cumbre de Lima de cambio climático (COP20), principalmente incorporados en el instrumento denominado: “Llamado de Lima para la acción climática”.

Finalmente, las conclusiones, que son la tercera parte de este artículo, reflejan, desde mi perspectiva, cuáles son los intereses y las necesidades de nuestro país en el tema del cambio climático.

2. La historia de las negociaciones del cambio climático y el nuevo escenario internacional del siglo XXI³

Para entender las negociaciones del cambio climático, es necesario situar históricamente en qué momento del debate climático nos encontramos.

³ Para una explicación más amplia del proceso histórico ambiental véanse mis libros: *La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo*. Lima, Instituto de Estudios Social Cristianos, 2004 e *Introducción al Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Lima, ARA Editores, 2011.

Como conoce el lector, en 1992, sólo tres años después de la caída del muro de Berlín, se llevó a cabo en Río de Janeiro, Brasil, la Cumbre Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas (CNUMAD).

En la mencionada Conferencia fue que se adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Cinco años después, en 1997, se adoptó el Protocolo de Kioto (PK) a la CMNUCC.

Estos dos instrumentos internacionales, la Convención de 1992 y el Protocolo de 1997 constituyen la estructura jurídica de las negociaciones del cambio climático. El fundamento de ambos instrumentos internacionales se encuentra en el principio jurídico de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”.⁴

En términos sencillos, este principio señala que los países desarrollados tienen una responsabilidad mayor en la solución del problema climático. Este principio se incorporó en la Convención de 1992 (artículo 3.1) y se materializó claramente en el Protocolo de 1997 cuando este instrumento internacional cuantificó los límites, plazos y metas para reducir los gases de efecto invernadero listados en la Convención de 1992.

Este modelo estuvo vigente durante casi dieciséis años (1992-2008). Es decir un modelo donde los países desarrollados contribuían en mayor medida a la solución del problema del cambio climático. Y los países en desarrollo recibían importante cooperación financiera y transferencia de tecnología sostenible a precios concesionales.

Pero el mundo cambió luego de la crisis financiera internacional de 2008 y también el debate climático puesto que en ese momento, los

⁴ Para una mayor explicación de este principio puede verse mi libro *El Cambio Climático en el Derecho Internacional. Una Visión para los Ciudadanos y las Empresas en el Perú y Latinoamérica*. Lima, Instituto de Estudios Social Cristianos, 2013, pp. 68-69.

países desarrollados variaron su enfoque sobre cómo enfrentar el problema climático. Lo explico a continuación.

Sugiere el Profesor de la American University David Hunter⁵ que fue en el año 2009 cuando, durante la Cumbre de Cambio Climático en Copenhague, Dinamarca; los países desarrollados cambiaron su visión sobre este tema puesto que dejaron de cumplir los compromisos que habían asumido con el Protocolo de Kioto. Igualmente, en ese momento dejaron que cada país determine por sí mismo qué medidas estaba dispuesto a tomar para combatir el cambio climático.⁶

En términos entendibles, esto quiere decir que desde la Cumbre de Copenhague de 2009⁷, se debilitó el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”; ya que los países desarrollados ya no iban a contribuir en mayor medida a la solución del problema climático.

De ahora en adelante, todos los países tendrían que contribuir, de acuerdo a sus capacidades, con la solución de este problema mundial.⁸

⁵ David Hunter, Director del Programa de Estudios Legales Internacionales de la American University. Prólogo de mi libro: *El cambio climático en el Derecho Internacional. Una Visión para ciudadanos y las empresas en el Perú y América Latina*, *op. cit.*, pp. 27-29.

⁶ El Embajador Manuel Rodríguez Cuadros ha explicado muy bien lo que pasó en la Cumbre de Copenhague cuando señaló que: “Luego de dos años de consultas previas, la cumbre tuvo doce días de intensos e inusitados procesos negociadores. Al final, mientras que la negociación formal entre 197 países tenía lugar en el plenario, los pasillos y las salas de consultas, a 24 horas del término de la conferencia y en circunstancias que no se veía en el horizonte la posibilidad de un acuerdo, Barack Obama realizó una negociación directa con el Primer Ministro chino Wen Jiabao, el Primer Ministro indio Manmohan Singh y los presidentes de Brasil y Sudáfrica, Lula y Jacob Zuma. Los dos países con mayores índices de contaminación y responsabilidad en el recalentamiento de la tierra, más las economías emergentes más importantes de Asia, África y América Latina convinieron un acuerdo político mínimo. Al margen de las otras 192 delegaciones, incluida, sorprendentemente, la Unión Europea. Ese acuerdo pactado se llevó al plenario como la única alternativa posible. Un “fait accompli”. Como las Naciones Unidas tienen la regla no escrita del consenso, que significa un acuerdo generalizado que admite oposición, siempre y cuando ésta no se exprese en términos de impedir la

En la COP20, el Secretario de Estado de Estados Unidos, el senador John Kerry, reafirmó estas ideas señalando claramente en su discurso que: “la responsabilidad por el cambio climático es de todos”.⁹

Sin embargo, hay que entender este tema desde una perspectiva de seguridad.

Dado que los países desarrollados enfrentan diversas amenazas (como el terrorismo internacional, las pandemias, la pobreza, las proliferación nuclear, entre otras);¹⁰ es menester que prioricen las respuestas contra estos retos globales.

En ese sentido, Estados Unidos y otros países desarrollados, — en el estado actual de las cosas —, no pueden preocuparse solo de la solución de la problemática del cambio climático ya que enfrentan diversas amenazas; pese a que estos países han sido los que lo han creado por sus estilos de desarrollo. Además, por su actual situación económica, los países desarrollados, no pueden concentrarse en el problema climático ni financiera ni políticamente.

viene de la pag.28

decisión, se pensó que la fórmula tendría viabilidad procesal. Pero Bolivia, Cuba, Nicaragua, Sudán y Venezuela hicieron oposición formal, con lo cual no podía aprobarse el acuerdo. Una intervención providencial del ministro británico Ed Miliband resolvió la situación al proponer que la conferencia no apruebe sino que se limite a tomar nota del acuerdo, lo que no requería consenso y permitía ingresar el documento al ámbito administrativo de las Naciones Unidas y abrir las puertas para su ejecución”.

Véase: RODRÍGUEZ CUADROS, Manuel. “Copenhague: De espaldas al calentamiento global”. Diario *La Primera*, Lima, Perú, 21 de diciembre de 2009. En: http://www.laprimeraperu.pe/online/columnistas-y-colaboradores/copenhague-de-espaldas-al-calentamiento-global_53021.html

⁷ La ex Secretaria de Estado de Estados Unidos y posible candidata presidencial de su país en las próximas elecciones, señora Hillary Clinton, ha señalado que en Copenhague, Estados Unidos logró: “lo que considerábamos un resultado alcanzable y realista: un acuerdo diplomático acordado por los líderes (en lugar de un tratado jurídico ratificado por los parlamentos y aplicable por los tribunales), en el que se comprometieran todos los países principales, desarrollados y en desarrollo por igual, a tomar medidas importantes a fin de

Por ello, dadas estas circunstancias y en el estado actual de la cuestión, a las naciones desarrolladas les es necesario apostar a que todos los países del mundo, de acuerdo a sus capacidades, puedan responder a la problemática del cambio climático.

Asimismo, la amenaza del cambio climático tiene mucho que ver con la energía convencional relacionada al uso intensivo de combustibles fósiles.¹¹ Y dado que hay muchos intereses económicos en juego en este tema, los Estados desarrollados y en desarrollo y sus líderes políticos no pueden, por sí solos, enfrentarse a fuerzas económicas que concentran grandes intereses. Además, ello no es siempre necesario, ya que gran parte de la humanidad participa de los beneficios del sistema actual que se encuentra basado en el uso de combustibles fósiles. ¿Dejaremos de usar nuestros autos, los aviones, cerraremos nuestras fábricas, entre otras cosas? Ese es un futuro que se ve muy difícil de realizar. No obstante, como una alternativa de desarrollo sostenible y pensando en las futuras generaciones, podemos apostar a largo plazo en el progreso de la energía alternativa (solar y eólica, particularmente).

viene de la pag. 29

reducir las emisiones de carbono e informar con transparencia sobre su progreso, algo que no había sucedido antes. No esperábamos que todos los países dieran los mismos pasos o que redujeran incluso las emisiones en cantidades iguales, pero estábamos buscando un acuerdo exigiendo que todos los países deberían asumir algún tipo de responsabilidad para reducir las emisiones". CLINTON, Hillary Rodham. *Decisiones difíciles*. Simon & Shuster, Nueva York, 2014, p. 549.

⁸ El Profesor David Hunter ha señalado la posición de Estados Unidos sobre el principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas" indicando que: "Estados Unidos consideran que el consenso sobre este principio después de la reunión de Copenhague se ha resquebrado. Los Estados Unidos ahora plantean que hay otros nuevos países que también generan condiciones para el cambio climático, especialmente la China y la India. Entonces la pregunta para ellos es ¿cómo diferenciamos a los países? Los Estados Unidos señalan que siguen apoyando el principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas", pero que debe ser "reperfilado" para que incluya a China, India y Brasil (los BRICs). Sin embargo, estos últimos países no desean ser incluidos para no hacer contribuciones financieras mayores". Véase: "Reseña de la

En ese sentido, desde un plano de política internacional lo más adecuado es continuar avanzando lentamente en la negociación climática, esperando que lo mejor pueda suceder en el futuro. Además, tiene que haber una aproximación cauta, de “soft diplomacy”, en un mundo cambiante y donde no todos los intereses se conocen y son claramente visibles.

Asimismo, la situación financiera de los países desarrollados (además de China e India), que son considerados los grandes emisores de gases de efecto invernadero, no tienen, hoy en día, los recursos económicos suficientes para hacerse cargo de este problema.¹²

Del mismo modo, es importante mencionar, desde una perspectiva optimista, que la cooperación internacional en la solución de este problema es esencial dado que la amenaza del cambio climático no reconoce fronteras nacionales. Ahí radica la importancia de la última Cumbre del Clima (COP20) que se llevó a cabo en nuestro país y la de la COP21 que se llevará a cabo en París.

viene de la pag. 30

COP20”. En: *Revista Derecho & Sociedad*, Asociación Civil, Revista de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica, Nro. 42, Lima, 2014, pp. 11-15. Igualmente, véase mi presentación en la American University, 5 de marzo de 2014, en: <https://www.youtube.com/watch?v=f6hMkSD1Q-U> (Germán Vera's Presentation at American University in Washington, D.C.).

⁹ Remarks on Climate Change at COP20, John Kerry, Secretary of State, Lima, Perú, 11 de diciembre de 2014, en: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/12/234969.htm>

¹⁰ “(Climate Change) is not just another policy issue. Measured against the array of global threats that we face today – and there are many – terrorism, extremism, epidemics, poverty, nuclear proliferation – all challenges that know no borders – climate change absolutely ranks up there equal with all of them”. KERRY, John, *Remarks on Climate Change at COP20*, *op. cit.*

¹¹ “Para algunos analistas durante esta década la humanidad alcanzará el consumo medio de todo el petróleo existente en el planeta. Eso en términos económicos, significa que el ciclo del petróleo terminará en algún momento y que la humanidad deberá buscar su reemplazo en energías alternativas. Sin embargo, las inversiones en petróleo y carbón continúan en el mundo porque no parece muy cercano el día en que los combustibles fósiles sean dejados de ser usados como principal fuente de energía”. Véase: *El Cambio Climático en el Derecho Internacional*, *op. cit.*, p. 33.

3. Los resultados de la COP20 en Lima: “El llamado de Lima para la acción climática”

Durante la COP20 en nuestro país se aprobó el documento denominado: “Llamado de Lima para la acción climática”. (Lima call for action).

Este documento continúa el desarrollo de los temas de las negociaciones que se acordaron en la COP19 de Varsovia que se celebró en noviembre del 2013. En Lima, los funcionarios de los Ministerios de Medio Ambiente presentes y los diplomáticos peruanos y extranjeros junto a los expertos de la sociedad civil peruana y de la mayoría de los países del mundo adoptaron los elementos para un borrador de un nuevo Convenio sobre el cambio climático que pueda adoptarse en la COP21.

Antes de explicar los elementos incluidos en el “Llamado de Lima” es pertinente mencionar que actualmente las negociaciones sobre el tema del cambio climático se han vuelto cada vez más complejas y más técnicas. Del mismo modo, en estas negociaciones las expectativas de la sociedad civil se han incrementado durante los últimos años, a medida que observamos los estragos del cambio climático, como el derretimiento de glaciares en nuestro país, por ejemplo.

Las negociaciones como se ha mencionado son cada vez más complicadas y se ocupan ya no solo de temas ambientales sino también de temas económicos, de temas científicos y de políticas públicas nacionales e internacionales.

Los principales elementos que recoge el “Llamado de Lima”, documento preparatorio para la COP21, son los siguientes:

viene de la pag. 31

¹² Al respecto, ha señalado el Senador Kerry que: “Now, I emphasize again: No single country, not even the United States, can solve this problem or foot this bill alone. That’s not rhetoric. It is literally impossible”. KERRY, John, *Remarks on Climate Change at COP20*, *op. cit.*

1. Reitera el compromiso de alcanzar un acuerdo que refleje el “principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas”.¹³ Esta afirmación puede considerarse un triunfo de los países en desarrollo en el marco de la negociación climática. Fundamentalmente este tema significa que para la COP21 este principio jurídico deberá ser nuevamente puesto en la mesa de negociaciones y que probablemente deberá constituir parte importante del Acuerdo Climático a adoptarse en la COP21, en caso ello sea posible.

2. Menciona el apoyo financiero de los países desarrollados a los países en desarrollo para sus acciones de mitigación y adaptación. En particular, los más vulnerables. Nuevamente este tema es muy importante, ya que para la negociación en la COP21 de París, los países desarrollados aceptan apoyar a los países en desarrollo de acuerdo a sus capacidades. Y del mismo modo, los países en desarrollo deben hacer esfuerzos nacionales para enfrentar la amenaza climática.¹⁴

3. Se refiere al tema de las Contribuciones Nacionales Determinadas (INDC por sus siglas en inglés). Este tema es bastante sensible para los países en desarrollo, ya que en la práctica implica que el principio de “responsabilidades comunes pero diferenciadas” no se aplicaría más; porque permitiría que todos los países tengan que hacer contribuciones, de acuerdo a sus capacidades, para solucionar el problema climático global.¹⁵

¹³ Señala el “Llamado de Lima” sobre este tema: “Underscores its commitment to reaching an ambitious agreement in 2015 that reflects the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances”.

¹⁴ Menciona el “Llamado de Lima” sobre este asunto: “Urges developed country Parties to provide and mobilize enhanced financial support to developing country Parties for ambitious mitigation and adaptation actions, especially to Parties that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change”.

¹⁵ Indica el “Llamado de Lima” sobre este tema: “Reiterates its invitation to each party to communicate to the secretariat its intended nationally determined contribution towards achieving the objective of the Convention as set out in its Article 2”.

4. Reconoce el mecanismo de pérdidas y daños. Mecanismo creado en la Cumbre de Varsovia (COP19) y tema de gran importancia para los países altamente vulnerables como las islas que sufren la amenaza del incremento del nivel del mar, por ejemplo las Islas Marshall.¹⁶

En la COP20 también se acordaron otros temas que merecen mencionarse, por ejemplo, la futura creación en nuestro país del Centro de Investigación de Glaciología, ya que el Perú que tiene el 70% de los glaciares tropicales; ha perdido casi la mitad del volumen de muchos de ellos en los últimos 30 años.¹⁷ La creación de este Centro es una acertada decisión.

Igualmente, el Fondo Verde, un fondo de financiamiento para apoyar fundamentalmente a los países en desarrollo en su lucha contra el cambio climático alcanzó una cifra mayor de la esperada pues superó la meta de los 10 mil millones de dólares, como parte de los 100 mil millones que se esperan alcanzar en 2020. Esta cifra muestra el interés de los países donantes en apoyar a los países en desarrollo más vulnerables. Aunque el Fondo Verde solo verá su efectivo funcionamiento a partir del año 2020. Al respecto, nuestro país hizo una valiosa contribución al citado Fondo, acción que ha sido felicitada por toda la comunidad internacional.

En el tema de Bosques, el gobierno de Noruega ofreció 300 millones de dólares para recuperación de bosques en nuestro país. Esto es algo que debe agradecerse por ser una suma considerable.

4. Conclusiones. Los intereses del Perú en el tema del Cambio Climático

Es pertinente recordar que los principales intereses del Perú en el tema del cambio climático se encuentran en la reducción de las

¹⁶ “Welcoming the progress made in Lima, Peru, towards the implementation of the Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts”.

¹⁷ KERRY, John. *Remarks on Climate Change at COP20, op. cit.*

vulnerabilidades de nuestro país ante el fenómeno climático como son: 1) el retroceso glaciar; 2) el aumento de la frecuencia e intensidad del Fenómeno del Niño; y, 3) la elevación del nivel del mar.

Asimismo, nuestro país debe promover el uso de energías de fuentes renovables limpias. Igualmente, no debemos olvidar que nuestro país tiene una renta estratégica en sus bosques tropicales. Se deben proteger estos bosques y estar pendientes del interés de otros países por ellos. Estos Bosques son, junto con el agua de nuestra amazonía, recursos valiosos sobre los que debemos tener permanente vigilancia.

Hay que reconocer también que el problema del cambio climático no es sólo ambiental. Se trata fundamentalmente de un problema económico y político.

Para resolver este problema — que le atañe al Perú y al mundo — es necesario que la comunidad internacional llegue a un consenso y se hagan compromisos (por ejemplo, mayor asistencia financiera y científica para los países en desarrollo) para adoptar un nuevo convenio global que sustituya al Convenio de 1992 y al Protocolo de Kioto de 1997. Es posible que este acuerdo se alcance en la COP21 en París, aunque también hay condiciones para esperar que ello no ocurra en esa Cumbre.¹⁸

Debe quedarnos claro que el problema del cambio climático es fundamentalmente financiero y se reduce a definir cuánto cuesta (en dólares, euros, yuanes o yenes) económicamente la solución del problema y qué Estado, Estados o empresas multinacionales están dispuestos(as) a contribuir con esa suma considerable de dinero para la solución de este problema global.

¹⁸ Los representantes de Estados Unidos dudan que se pueda alcanzar un acuerdo en París: “We’re not going to solve everything at this meeting or even in Paris – I understand that. But we must take giant, measurable, clear steps forward that will set us on a new path. And that means concrete actions and ambitious commitments”. KERRY, John, Remarks on Climate Change at COP20, op. cit.