

## **LA 26° CONFERENCIA DE LAS PARTES EN LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVA**

### **THE 26° CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE: ANALYSIS AND PERSPECTIVE**

*Jose Felix Pinto-Bazurco Barandiarán \**

#### **RESUMEN**

En el presente artículo se hará un breve resumen del resultado del Pacto Climático de Glasgow y de la 26ta Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, lo que se resolvió, lo que no se logró resolver y un análisis, incluyendo la relevancia que tiene para el Perú.

**Palabras clave:** COP 26; cambio climático; derecho internacional.

#### **ABSTRACT**

This article will provide a brief summary of the results of the Glasgow Climate Pact and the 26th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, what was resolved, what was not resolved, and an analysis, including their relevance for Peru.

**Keywords:** COP 26; climate change; international law.

.....

Dentro del régimen jurídico internacional sobre el cambio climático creado tras la adopción de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, el Acuerdo de París de 2015 (en adelante el Acuerdo) es el más reciente tratado multilateral con el que se busca mejorar la implementación y el objetivo de la CMNUCC. Vista como un logro de la diplomacia climática, el Acuerdo recoge las decisiones adoptadas en el marco de las Conferencias de las Partes (COP) de Copenhague y Cancún relativas al enfoque de abajo hacia arriba (*bottom up approach*). De esta forma, son las propias Partes del Acuerdo quienes determinan sus metas para la reducción de emisiones, teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales. Así, se descarta el enfoque de arriba hacia abajo (*top down approach*) recogido por el Protocolo de Kioto de 1997, basado en el principio de Responsabilidades pero Diferenciadas de los Estados.

La rápida entrada en vigor del Acuerdo demuestra que, al parecer, esta vez las Partes tienen la voluntad de cumplir con la obligación internacional de “reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por

---

\* Jurista especializado en derecho internacional del medio ambiente. Doctor en derecho internacional público (JLU-Giessen), miembro titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional, miembro del Comité para la Implementación y Cumplimiento del Acuerdo de París y de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza.

erradicar la pobreza” (artículo 2 del Acuerdo). Para cumplir con el resto de los objetivos —entre ellos la de limitar el aumento de la temperatura media mundial a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales—, las Partes se comprometen a realizar y comunicar las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) cada cinco años, conforme a la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas.

Si bien el Acuerdo es un instrumento internacional vinculante para las Partes, la implementación de sus disposiciones se basa en otros instrumentos como son las decisiones de las COP (Mayer, 2018, p. 47), órgano supremo de la CMNUCC que se reúne una vez al año, y que a su vez actúa como una reunión de los Estados partes del Acuerdo (CMA, siglas en inglés). En ese sentido, el artículo 7.2 de la CMNUCC señala que la COP “examinará regularmente la implementación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomara las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención”. Por su parte, el artículo 16.4 del Acuerdo indica que la CMA “examinará regularmente la aplicación del presente Acuerdo y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover su implementación eficaz”.

Aunque se reconoce la fuerza vinculante de las decisiones de la COP para otros órganos del Acuerdo (Odermatt, 2021, p. 366), la opinión doctrinaria sobre la naturaleza jurídica de las decisiones de las COP está dividida. Mayer da a entender que estas no tienen efectos u obligaciones vinculantes para los Estados partes de la CMNUCC (2018, pp. 13-14). Odermatt solo se limita a explicar que las decisiones de la CMA podrán originar con el tiempo controversias sobre la interpretación de su mandato amplio (2021, p.366). Esa misma discusión se ha retomado cuando en esta última COP 26, en la que las Partes del Acuerdo adoptaron la decisión denominada Pacto Climático de Glasgow. En líneas generales, mediante este se solicita a las 197 Partes que informen para la próxima ronda de conversaciones —COP 27 en Sharm el-Sheikh, Egipto—, y no dentro de los próximos cinco años, sobre sus compromisos que coadyuven en la meta de no superar los 1.5 °C de aumento de la temperatura.

Por lo mencionado, este artículo se centrará en exponer los aspectos positivos y negativos de las negociaciones y su resultado final de la COP26, es decir el Pacto Climático de Glasgow (en adelante el Pacto), así como el impacto que podría generar en el Perú.

### **Lo que se resolvió en la COP 26: se cerró la reglamentación del Acuerdo de París**

Mediante el Pacto se reconocen los más recientes datos científicos respecto al cambio climático que son esenciales para mantener el límite del calentamiento global a 1.5°C. A pesar de que se busca reducir las emisiones en un 45% para el 2030 —en comparación con los niveles de 2010— y de llegar a cero emisiones netas para mediados de siglo, con mucha preocupación en el Pacto se expresa que el cambio climático antropogénico ha ocasionado a la fecha el aumento de la temperatura global alrededor de 1.1°C. En ese contexto, igualmente se informa que los presupuestos de carbono —la cantidad de gases de efecto invernadero permitidos para evitar un calentamiento catastrófico— son pequeños y se están agotando rápidamente.

De otro lado, se reglamenta el Acuerdo cuyo proceso de implementación tendrá que ser amplio, inclusive y sobretodo compatible con los artículos 6, 13 y 14 del Acuerdo, referidos a mercados, transparencia y al balance mundial. Para ello, se establecen: plazos comunes sobre la comunicación y actualización de los NDC; reglas y procedimientos referentes a la

comercialización y compensación de emisiones que facilite a las Partes que son países desarrollados comprar las compensaciones de emisiones de otras Partes, cumpliendo de esta forma con los objetivos trazados; y, reglas sobre la transparencia de información que comunican las Partes del Acuerdo.

Asimismo, el Pacto recoge por primera vez los términos específicos sobre la energía en base al carbón y los subsidios a los combustibles fósiles cuando se exhorta a las Parte del Acuerdo a la reducción gradual y reconociendo la necesidad de apoyo hacia una transición justa. Se considera esta incorporación como muy importante, en especial el término gradual, ya que de un lado el Acuerdo ni otro instrumento vinculante del régimen internacional jurídico del cambio climático mencionan tales términos, y del otro lado porque las Partes entendían una concreta necesidad de presionar a aquellos que subsidian o financian tales fuentes que no contribuyen al cambio climático por su alta contaminación.

Tal vez el mandato más importante es la solicitud de la COP a que las Partes revisen y fortalezcan los objetivos establecidos hacia 2030 en sus contribuciones determinadas a nivel nacional (los NDC) según sea necesario para alinearse con el objetivo de temperatura del Acuerdo de París para fines de 2022. Debido a la información de que las temperaturas superarían los 2,4 °C para finales del siglo, a través de este Pacto las Partes se comprometen a actualizar sus compromisos o crear nuevas metas para lucha contra el cambio climático para una presentación anual y no quinquenal ante las COP. En vista de ello, se sostiene que si las Partes con emisiones más relevantes realizan una revisión honesta y significativa de sus compromisos y se proponen alcanzar metas más beneficiosas para toda la humanidad —y al mismo tiempo más agresivas contra el aumento de la temperatura global a más de 2 °C a niveles preindustriales—, tales comportamientos significarían un pequeño inicio de una gran marcha segura hacia el éxito del Acuerdo.

### **Lo que no se resolvió: financiamiento, pérdidas y daños**

Se podría decir que en la COP 26 no se logró un consenso sobre la financiación climática, puesto que las Partes que son países desarrollados no cumplieron con los compromisos asumidos en la COP 15 de 2009 para movilizar conjuntamente USD 100 mil millones anuales a partir del 2020 para cubrir las necesidades de las Partes que son países en vías de desarrollo. Así lo recoge el Pacto cuando señala que se observa con profundo pesar que ese objetivo aún no se ha cumplido, aunque acoge con satisfacción el Plan de ejecución del financiamiento climático. Además, mediante el Pacto se insta a tales Partes a que al menos dupliquen dicha suma hacia el 2025.

En cuanto a las pérdidas y los daños ocurridas por los efectos del cambio climático, se limitaron a acordar un diálogo hacia el año 2024, sin esclarecer algún mecanismo o proceso para atender el problema. Asimismo, reitera la urgencia de intensificar y seguir aumentando la acción y el apoyo —como la financiación, la transferencia de tecnología y el fomento de la capacidad— a las Partes que resulten particularmente vulnerables por las consecuencias del cambio climático. En resumen, el Pacto omite cualquier pronunciamiento sobre la responsabilidad de las Partes que son países desarrollados en el cambio climático. Más bien, se decide proporcionar fondos a la Red de Santiago —un programa establecido en la COP 25—, señalando las modalidades de su manejo y el organismo que se encargará de administrar los fondos. Todo ello en teoría servirá para apoyar la asistencia técnica sobre enfoques pertinentes para prevenir, minimizar y abordar

las pérdidas y daños asociados con los efectos adversos del cambio climático en las Partes que sean países en vías de desarrollo.

Cabe señalar que durante la primera semana de la COP 26 algunos países alcanzaron compromisos distintos al Pacto para la protección de los bosques —eliminación de la deforestación para 2030—, la disminución de emisiones globales de metano —en un 30% para 2030—, la eliminación de la extracción del petróleo y gas, el financiamiento climático que asegure a las Partes su transición a las energías limpias, la eliminación del carbón —países desarrollados la alcanzarían en 2030, y países en vías de desarrollo en 2040—, entre otros. Como vemos estos compromisos, además de reflejar metas poco realistas, afectan las negociaciones sobre la lucha contra el cambio climático y producen un discurso paralelo que distrae y minimiza la atención de las acciones climáticas.

### **Balance: qué significa el resultado para el Perú, y qué se viene en las siguientes COP**

Como sabemos, las Partes que son países en vías de desarrollo enfrentan un escenario complejo por los efectos negativos del cambio climático. De allí que mediante el Pacto se reitera la urgencia de ampliar la acción y el apoyo para evitar, minimizar y abordar la adaptación en las Partes que sean vulnerables a tales efectos. Por sus características, el Perú sería víctima de los efectos adversos del cambio climático, en un panorama de acciones climáticas globales que no se ajustan con su realidad, puesto que se necesitan medidas satisfactorias, urgentes, confiables y vinculantes. Esto es, en primer lugar, que los países que tienen la posibilidad de hacerlo reduzcan su dependencia de las actividades que contribuyen al cambio climático, y, en segundo lugar, que estos mismos países cooperen efectivamente con los países con menos recursos para que transiten a economías menos dependientes de dichas actividades. De allí que podría considerarse que el Pacto resulta insuficiente para las Partes que son países en vías de desarrollo.

En ese sentido, lograr mantener la temperatura global por debajo de 1,5 °C en las actuales condiciones con una reducción del 45% de las emisiones de efecto invernadero para 2030 será una tarea que difícilmente las Partes que son países en vías de desarrollo podrán cumplir en plazo previsto. La reducción de emisiones que ocurra en estos países es, además, y salvo algunas excepciones, poco significativa para la lucha global contra el cambio climático (Lei Duan et al., 2020). Muchas de ellas que aún dependen y dependerán por varios años de energías en base al carbón y de combustibles fósiles, necesitan de ayudas financieras adecuadas que hagan posible su transición a energías renovables más limpias. Como hemos mencionado, sobre este último aspecto, la COP 26 no pudo resolver la financiación climática por la falta de voluntad de las Partes que son países desarrollados del Acuerdo para asumir medidas climáticas más drásticas, conducta que genera una gran decepción para las personas que viven en regiones más vulnerables frente al cambio climático.

El Perú ya ha establecido un compromiso importante en su NDC de 2020 de reducir sus emisiones hasta en un 40% para el año 2030. En ese sentido, el mandato de la COP lleva a que el Perú tenga que mejorar un compromiso de reducción de emisiones que ya es bastante ambicioso, lo que requiere una evaluación respecto a la capacidad para su cumplimiento. Por otro lado, el establecimiento de un mercado de compensación de emisiones puede resultar bastante relevante para un país como el Perú, que tiene pocas emisiones y mucho potencial de compensarlas (por ejemplo, a través de la conservación forestal). Estas compensaciones deben evaluarse responsablemente, tomando en cuenta, sobre todo, el hecho de que la economía del

país depende en gran medida de la extracción de recursos naturales, y la falta de ordenamiento territorial adecuado, la legislación respecto a la tenencia y el uso de esos recursos, y la elevada cantidad de conflictos socioambientales.

Mantener optimismo para implementar los compromisos del Acuerdo de París sin que una de sus disposiciones principales hasta el momento esté clara o con regulación insuficiente —como es el apoyo financiero—, probablemente sea muy difícil cuando ya el cambio climático es irreversible. A pesar de todo, si las Partes del Acuerdo cumplen con presentar sus compromisos mejorados o más ambiciosos hacia el 2022, se demostrará que estas aún tendrían una seria voluntad para luchar de manera conjunta contra el cambio climático. Ello a su vez, generaría la confianza que se requiere y que permita conseguir acuerdos más viables que beneficien a las regiones más vulnerables por los efectos adversos del calentamiento global.

## **Referencias**

### a. Doctrina

Duan, L., Moreno-Cruz, J., & Caldeira, K. (2020). Balancing climate and development goals. *Environmental Research Letters*, 5 (12).

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

Odermatt, J. (2021). Institutional Provisions. En G. Van Calster y L. Reins (Eds.), *The Paris Agreement on Climate Change - A Commentary* (pp. 364-368). Edward Elgar Publishing.

### b. Instrumentos Internacionales

Acuerdo de París de 2015.

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

Pacto Climático de Glasgow.