

UNA NUEVA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN MATERIA DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PERÚ

José Félix Pinto-Bazurco Barandiarán

Yolanda Mendoza Neyra

EL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PRAGMATISMO DE LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA A TRAVÉS DE LA POLÍTICA SIMBÓLICA Y LAS VALORACIONES EMOCIONALES

Pavel Solís López

ABORDANDO LA CONTAMINACIÓN PLÁSTICA: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL INICIO DE LAS NEGOCIACIONES HACIA UN ACUERDO GLOBAL VINCULANTE

Giancarlo Gustavo Mori Campos

ACUERDO DE ESCAZÚ: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA LIBERAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Elvis Ojeda Huerta y Martín Gallardo Garrath

LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN TIEMPOS POS-COVID-19 Y EN LA MIRADA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Edwin A. Vegas-Gallo y Wilfredo Vegas-López

PROTECCIÓN DE LOS ECOSISTEMAS TERRESTRES EN EL PERÚ: SUPERANDO LOS LÍMITES GEOPOLÍTICOS

Fernando Zumarán Delgado

Leonardo Yépez García

Andrea Chanove-Manrique

PROPIUESTA PARA EL DESARROLLO DEL CONCEPTO "GEOPOLÍTICA AZUL" COMO HERRAMIENTA DE SOFT POWER PARA LA GESTIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR MARÍTIMA SOSTENIBLE

Eduardo Zamora Chung

PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES COMO EJE DE LOS Gabinetes BINACIONALES CELEBRADOS POR EL PERÚ CON PAÍSES DE LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Daniel Stefano Salazar Urbina

DIPLOMACIA AMBIENTAL PERUANA: LA SIMBIOSIS ENTRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÚ PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

Rodrigo Alonso Taipe Paredes

POLÍTICA
EXTERIOR PARA LA
PROTECCIÓN DEL
MEDIO AMBIENTE

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

PLANTA ORGÁNICA:

Director

Embajador Gustavo Meza-Cuadra Velásquez

Director Adjunto

Ministro Raúl Hidalgo Gallegos

Subdirector de Estudios

Consejera Alexandra Tönsmann Fopianni

Subdirector de Investigación y Cooperación Internacional

Primer Secretario Manuel Gerardo Talavera Calonge

Subdirectora de Planes y Programas

Primera Secretaria Ana Lucía Carbajal Chávez

REVISTA POLÍTICA INTERNACIONAL

Consejo Editorial

Embajador Gustavo Meza-Cuadra

Embajador Harry Belevan

Ministro Raúl Hidalgo

Doctora Elsa del Castillo

Doctor Farid Kahhat

Doctor Luis García-Corrochano

Doctor Mirko Lauer

Magíster Carolina Trivelli

Primer Secretario Manuel Gerardo Talavera

Editor: Primer Secretario Manuel Gerardo Talavera

Corrección de estilo: Alejandra Visscher

Edición: Elka Saldarriaga

Diseño: María López

Revista Política Internacional

No 131 Enero - junio 2022

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar

Av. Pershing 335, Magdalena del Mar Lima - Perú

Teléfono: (51-1) 204-3500

www.adp.edu.pe

adp@rree.edu.pe

ISSN 2788-6921

Publicación semestral

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: Reg. 92-1545

Se autoriza la reproducción de las colaboraciones contenidas en PI siempre que se comunique previamente al correo (dsaldarriaga@rree.gob.pe), se haga referencia a su origen y se remita a la Revista un (1) ejemplar de la publicación o del medio en que se haya efectuado la transcripción.

Las opiniones expresadas en las colaboraciones publicadas en PI son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Índice

Prólogo

5

Artículos

7

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

José Félix Pinto-Bazurco Barandiarán y Yolanda Mendoza Neyra

28

El cambio climático en el pragmatismo de la política exterior peruana a través de la política simbólica y las valoraciones emocionales

Pavel Solís López

46

Abordando la contaminación plástica: análisis y perspectivas del inicio de las negociaciones hacia un acuerdo global vinculante

Giancarlo Gustavo Mori Campos

65

Acuerdo de Escazú: una aproximación desde la teoría liberal de las relaciones internacionales

Elvis Ojeda Huerta y Martín Gallardo Garrath

82

Los objetivos de desarrollo sostenible en tiempo pos-COVID-19 y en la mirada de los derechos humanos

Edwin A. Vegas-Gallo y Wilfredo Vegas-López

102

Protección de los ecosistemas terrestres en el Perú: superando los límites geopolíticos

Fernando Zumarán Delgado, Leonardo Yépez García y Andrea Chanove-Manrique

113

Propuesta para el desarrollo del concepto “geopolítica azul” como herramienta de *soft power* para la gestión de una política exterior marítima sostenible

Eduardo Zamora Chung

135

Protección de los recursos naturales como eje de los gabinetes binacionales celebrados por el Perú con países de la región latinoamericana

Daniel Stefano Salazar Urbina

149

Diplomacia ambiental peruana: la simbiosis entre el medio ambiente y la política exterior del Perú para un desarrollo sostenible

Rodrigo Alonso Taipe Paredes

Entrevista

171

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

Prólogo

En un discurso adelantado a su época, Indira Gandhi, representante de la delegación de India en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo en 1972, se preguntó: “¿No son la pobreza y la necesidad los mayores contaminantes?”, luego, al continuar con su ya famoso discurso reflexionó sobre una disyuntiva que aún nos persigue: “[...] el medio ambiente no puede mejorarse en condiciones de pobreza. Tampoco se puede erradicar la pobreza sin el uso de la ciencia y la tecnología. ¿Debe haber conflicto entre la tecnología y un mundo verdaderamente mejor o entre la iluminación del espíritu y un nivel de vida más alto?”. Dichas preguntas resuenan con mucha fuerza inclusive 50 años después. La comunidad internacional aún no ha logrado encontrar un balance entre la conservación de la naturaleza y la empresa humana.

Es por ello, y por la importancia que reviste para el Perú la conservación y el aprovechamiento sostenible de la naturaleza y sus recursos, que la revista *Política Internacional* de la Academia Diplomática del Perú decidió dedicar su edición número 131 a la “Política exterior para la protección del medio ambiente”.

La mencionada conferencia representó la primera reunión a nivel internacional que tuvo como uno de sus objetivos principales lanzar a la protección del medio ambiente como un tema de importancia a nivel global, establecer al ya reconocido Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), lo que originó que la Declaración de Estocolmo y sus principios se convirtieran en el punto de partida de posteriores elementos que contribuyeron al progreso del derecho internacional del medio ambiente. Dada la trascendencia de este encuentro, este año se celebró en Estocolmo la conmemoración de los 50 años de su realización, en un evento que se espera aporte con los necesarios esfuerzos para hacer frente a la triple amenaza planetaria: el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la contaminación ambiental.

En el transcurso de 50 años entre estas dos reuniones, se llevaron a cabo una serie de hitos internacionales que representaron avances muy importantes para enfrentar los grandes desafíos del cambio climático. Como se podrá apreciar en la revista, en la entrevista con el exministro del Ambiente del Perú Manuel Pulgar Vidal, se destaca como una de las más trascendentales a la Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, en donde se establecieron muchos de los grandes avances en materia de derecho, política y gestión ambiental. En ella, también se suscribió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio de Diversidad Biológica y la Agenda 21, la cual dio origen al llamado Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés).

En esa línea, mención especial merece el artículo de José Félix Pinto-Bazurco, abogado especializado en Derecho Internacional del Medio Ambiente, Desarrollo Sostenible y

Cambio Climático; y Yolanda Mendoza Neyra, abogada por la Universidad de Lima con segunda especialidad en Derecho Internacional Público por la Pontificia Universidad Católica del Perú, titulado “Una nueva orientación de la política exterior en materia del cambio climático en el Perú” en el cual se propone “una orientación de política exterior en 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”.

Ello, tomando en cuenta que los Estados parte miembros de la CMNUCC deben contar con una implementación más ambiciosa antes del 2050.

En ese orden de ideas es importante también mencionar el Acuerdo de París, adoptado en 2015 por 196 países signatarios y donde se estableció un límite al calentamiento global a 1,5 °C. Dicho acuerdo representó un hito en el plano de las negociaciones de acuerdos internacionales, y en el cual el Perú tuvo una participación destacada, inclusive habiendo sido sede y organizador de la XX Conferencia Internacional sobre Cambio Climático (COP20) en Lima, evento donde se sentaron muchas de las bases de lo que posteriormente fue el convenio firmado en París.

En tal sentido, el Perú ha tenido una participación importante y destacada a nivel internacional en la materia. Al ser uno de los diez países megadiversos del mundo y uno de los más vulnerables al cambio climático, el Perú ha incluido al medio ambiente como uno de los temas principales de su política exterior. Al respecto, se puede destacar el artículo escrito por Daniel Stefano Salazar Urbina, en el cual se establece a la protección de los recursos naturales como un eje de gran importancia en los gabinetes binacionales celebrados con nuestros vecinos de Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, en el que concluye que “los gabinetes binacionales impulsados por el Perú constituyen uno de los mayores aciertos de la política exterior peruana en materia ambiental”.

En esa misma línea, el Perú ha intentado elevar la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático a los foros más importantes del multilateralismo. Durante la participación peruana en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el período 2018-2019, nuestro país organizó junto con Estonia, Alemania y Kuwait una reunión abierta bajo el formato de “fórmula Arria” sobre la protección del medio ambiente durante los conflictos armados, con el objetivo de brindar una oportunidad para abordar los vínculos entre el medio ambiente y el conflicto armado, así como profundizar en las necesidades de cooperación en respuesta a la degradación del medio ambiente causada por la fuerza armada en los conflictos, que figuraban en el programa del Consejo en esa época. Ello, siempre en línea con el tradicional compromiso del Perú con el multilateralismo, el derecho internacional y el principio de solución pacífica de las controversias.

Ante lo mencionado, me permito referir el más reciente esfuerzo por parte de la Cancillería en la lucha contra el cambio climático —y en específico a la lucha contra la contaminación plástica—, tomando nota que cada año se vierte 8 millones de toneladas de plásticos en los océanos. Si esta tendencia no es revertida para el año 2050 habrá más plásticos que peces. A tales efectos, el Perú y Ruanda han presentado una iniciativa —ya aprobada— para negociar una convención vinculante que haga frente a la contaminación plástica; ella

se suma a otras iniciativas paralelas para establecer acuerdos internacionales sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, tipificar el ecocidio y eliminar progresivamente los combustibles fósiles, entre otros. Se vislumbra una negociación compleja, como todo acuerdo internacional de importancia. No obstante, se espera que nuestro país sea el protagonista de dicho proceso, procurando alcanzar alianzas amplias con el objetivo final de detener la contaminación plástica que tanto daño genera al medio ambiente y, como se ha demostrado recientemente, también tendría efectos nocivos sobre la salud, en particular por los micro y nanoplásticos.

La creciente importancia del tema, el cual además de promover que diversos países lo consideren parte fundamental de su política exterior y que a nivel interno sea materia de debate constante en la agenda política de muchas sociedades, nos debe llevar a actuar de manera unísona y en la misma dirección. Encarar los desafíos y aprovechar las oportunidades que el cambio climático nos presenta, no es más una opción sino un deber con nuestros descendientes. La justicia intergeneracional, concepto estrechamente vinculado al desarrollo sostenible, debe ser un factor más en el proceso de formulación de políticas públicas. Confiamos en que la información contenida en la presente edición de la revista contribuya a continuar con la reflexión de este transcendental tema, promoviendo su investigación y fomentando su importancia tanto en la agenda nacional como internacional.

Embajador Gustavo Meza-Cuadra Velásquez
Director de la Academia Diplomática del Perú

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 estabilice 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 impusieron 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 riegos 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 —contradicciendo 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 fomentando 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 antropogénicos, que absorben y reemiten radiación infrarroja” (artículo 1.5), siendo los más importantes: el dióxido de carbono (CO_2), el metano (CH_4), el óxido de nitrógeno (N_2O), y demás gases fluorados como los hidrofluorocarbonos (HFC), los perfluorocarbonos (PFC), el hexafluoruro de azufre (SF_6) y el trifluoruro de nitrógeno (NF_3). 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 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 CO₂ 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 desacelaramientos en los períodos 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. & Namihas, 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, JC. & 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.

Pavel Solís López

Magíster en Ciencia Política con mención en Relaciones Internacionales, profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Desarrolla investigación en enfoques sistémicos, psicología política y emociones.

El cambio climático en el pragmatismo de la política exterior peruana a través de la política simbólica y las valoraciones emocionales

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo identificar oportunidades para la política exterior peruana en los sistemas internacionales de mitigación del cambio climático. Para ello se vale del estudio de lo sistemático de la política exterior y el liderazgo transformacional, que sirven como base para introducir en el debate las nociones de la política simbólica y la teoría de las valoraciones emocionales. A modo de conclusión se menciona que la política simbólica permite influir en la agenda en un sistema internacional asimétrico, y las valoraciones emocionales inician el debate sobre la relevancia de las interacciones emocionales en la construcción de discursos. Como reflexión final, plantea que la cuestión del cambio climático es un tema vital para los intereses nacionales peruanos.

Palabras clave:

política exterior peruana, cambio climático, política simbólica, teoría de valoraciones emocionales.

ABSTRACT

This article aims to identify opportunities for Peruvian foreign policy in international climate change mitigation systems. To this purpose, it uses the study of foreign policy systems, transformational leadership, which serve as a basis for introducing into the debate the notions of symbolic politics and the Appraisal theory of emotion. In conclusion, it is mentioned that symbolic politics allows the introduction of an agenda in an asymmetric international system, and appraisal theory initiate the discussion on the relevance of emotional interactions in the construction of discourses. Leaving as a final reflection that the issue of climate change is a vital subject for Peruvian national interests.

Key words:

Peruvian foreign policy, Climate change, Symbolic politics, Appraisal theory of emotion.

1. Introducción

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 señala que se debe tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Este objetivo tiene mucha actualidad, pues al 22 de abril de 2022, el más reciente Día Internacional de la Madre Tierra, los resúmenes de los Grupos de Trabajo II y III del Sexto Informe de Evaluación (AR6, por siglas en inglés) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) señalaban la rapidez e intensidad del cambio climático durante esta última década (IPCC, 2022a; 2022b).

A esto se añade que la crisis económica global producida por la pandemia del COVID-19 ha tenido un impacto negativo en la percepción del público sobre la ciencia y su confianza en líderes políticos (Eichengreen et al., 2021). Por ello, los compromisos internacionales iniciados en el Acuerdo de París de 2015 están muy rezagados y resultan poco realistas. Ante ello, los escenarios de modelados prospectivos subrayan, que de superar el límite de calentamiento global del clima entre 1,5 - 2 °C, ocasionará al año 2050 que grandes territorios de nuestro planeta serán inhabitables (IPCC, 2022a; Byers et al., 2018).

Es importante enfatizar el elemento antropogénico, como es destacado en el AR6, porque la acción humana y sus sociedades causan el cambio

climático (IPCC, 2022b). En el ámbito de la sociedad peruana, la pandemia del COVID-19 produjo una de las tasas más altas de mortalidad per cápita del mundo y una caída del 11,1% en el PBI anual en 2020 (INEI, 2021; MINSA, 2022). Sumado a que la producción nacional depende principalmente de la extracción de metales, lo que se relaciona con un incremento de conflictos socioambientales, y un amplio itinerario de contrariedades en el ordenamiento territorial y el usufructo de recursos energéticos y naturales (Pinto-Bazurco, 2021). Agregado a lo anterior, se afrontó una inestabilidad política que resultó en cuatro gobiernos desde el año 2020 y elecciones generales en 2021 muy polarizadas, aunado a un extenso enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Todo este conjunto, suscita que el Climate Action Tracker (CAT), un organismo de análisis científico que evalúa las acciones de gobiernos para cumplir el límite de calentamiento de 1,5 °C considere que, en una evaluación general de políticas y acciones, el Perú haya realizado esfuerzos insuficientes para cumplir con las metas ambientales y las contribuciones equitativas suscritas en el Acuerdo de París (Climate Action Tracker, 2021). Esto plantea un debate entre la distancia de la retórica de los acuerdos y las acciones en la realidad sociopolítica.

Y en este punto, la cooperación internacional es vital para alcanzar estrategias y acciones de orden global que puedan debilitar los peores escenarios climáticos modelados (IPCC, 2022b). Hay que remarcar que las acciones para frenar el calentamiento del clima, en definitiva, no solo competen a la acción del Estado peruano y su sociedad. Esta es una iniciativa de alcance global. Empero, sí es importante entender la construcción de acciones dentro de la sociedad peruana, dirigidas por el Estado, para acortar distancias desde los esfuerzos insuficientes a iniciativas ambientales efectivas. De tal manera que una coherente y planificada política ambiental, principien el complejo camino para mitigar riesgos climáticos en ciernes, articulando al gobierno y la sociedad civil como conjunto. Tales peligros derivados del cambio climático para Perú como país vulnerable caben en las contingencias de la exposición a oleadas de calor, el estrés hídrico, el decaimiento de la producción energética, los estragos en el hábitat y los conflictos en la seguridad alimentaria (Byers et al., 2018).

Al ser un panorama tan calamitoso, la intervención y participación en el sistema internacional es el marco principal para iniciar y proseguir las políticas climáticas de cada país. La cuestión climática es internacional porque atañe a todas las sociedades que habitan el planeta. Pero, en simultáneo, la agenda internacional tiene dinámicas de conducción con potencias y actores avanzados que poseen mayor jerarquía en la consecución de sus intereses, frente a influencias encogidas para países

medianos o pequeños. Surge así una apuesta muy complicada, porque la alineación al conjunto de compromisos ambientales consensuados en el orden regional y global debe conectarse con las esferas políticas, económicas, sociales y ambientales internas de cada sociedad.

Por ende, como país en vías de desarrollo, el rol del Estado peruano enfrenta la planificación, coordinación y gestión de sus acciones ambientales implementando objetivos estratégicos de su política exterior en un escenario asimétrico, con multitud de actores estatales, multilaterales y privados. Dentro de ello, la política exterior peruana puede situarse desde un pragmatismo que busca llegar a resultados puntuales, para insertar al Perú en el escenario subregional, a través de varios frentes bilaterales bajo la influencia de un presidencialismo decisor (Guerra Barón, 2019). De tal forma, que la política exterior peruana conecta con la cuestión climática para proceder en la singularidad de acoplar mecanismos económicos, ambientales, de cooperación internacional y su pragmatismo.

Es importante entender cuáles pueden ser los caminos de acción ambiental en la política exterior peruana. Entonces, el objetivo de este breve artículo es identificar oportunidades en la política exterior peruana para participar en los sistemas internacionales de mitigación del cambio climático. Esto se justifica para en primer lugar, concernir en la sociedad civil la sustancial conexión del frente externo climático para la estabilidad social, el crecimiento económico y la seguridad interna. Y, en segundo lugar, sumar al debate de la política exterior con propuestas que ayuden a identificar las oportunidades que posee el Estado peruano en el sistema internacional actual, un escenario pospandemia COVID-19 y de alarma climática.

2. Sistemas en la política exterior

El contexto sociopolítico peruano puede describirse como de alta fragilidad institucional e inestabilidad política (Shifter, 2004). Por consiguiente, se argumenta que las acciones y políticas ambientales para cumplir las metas del Acuerdo de París conllevan un gran desafío, en cuanto a planificación y gestión. Tales acciones se construyen bajo un marco de gran incertidumbre, o tienen un rol secundario debido a la crisis económica y social del escenario convulso de la política peruana. No obstante, hay que mencionar algunas acciones específicas de gobierno

que se han alineado con las metas y contribuciones ambientales suscritas por Perú. Entre estas se pueden mencionar:

- 1) Aprobación a fines de 2019 del reglamento de la ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático (SINIA, 2020)
- 2) Definición de las medidas de adaptación y de mitigación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés), para reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero (MINAM, 2020)
- 3) Crear por decreto supremo la Comisión de Alto Nivel del Cambio Climático, una comisión multisectorial que reúne a 13 ministerios, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) (decreto supremo 006-2020-MINAM, 2020)
- 4) Promulgar la ley 30884 que establece prohibiciones progresivas para la utilización de plásticos de un solo uso, descartables y de poliestireno expandido (tecnopor) en alimentos y bebidas, con el fin de reducir su empleo por empresas y ciudadanos para mitigar el impacto en el ambiente y la contaminación (ley 30884, 2018)
- 5) Impulso de la reducción temporal del pago de impuestos por la compra de vehículos de tecnología limpia EURO IV, Tier II y EPA 2007, híbridos y eléctricos (decreto legislativo 1488, 2020)
- 6) Firma de un acuerdo bilateral pionero con la Confederación Suiza, en cumplimiento del artículo 6.2 del Acuerdo de París, que permite la transferencia internacional de reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero, donde los resultados de mitigación pueden ser adosados al cumplimiento de los NDC de cada país (FOEN, 2020)
- 7) Impulso de una estrategia nacional de gestión sostenible de bosques y contra el cambio climático, en el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, con vigencia hasta el año 2030 para disminuir la deforestación, las emisiones forestales e implementar mecanismos de vigilancia y monitoreo con comunidades nativas y campesinas (MINAM, 2022)

En esta sumaria lista, que tiene varias omisiones, se aprecian acciones desde varios sectores del Estado vinculadas con la regulación y gestión para cumplir con las contribuciones del Acuerdo de París. No obstante, esta dinámica es desarticulada, y al parecer, todavía distante de una

planificación que conjugue la cuestión climática en la política exterior de forma sofisticada y activa. Se recuerda, que las acciones climáticas necesitan ejecutarse dentro del escenario de la cooperación internacional (IPCC, 2022b), pero este escenario está influenciado por el marco de decisiones internas de los actores políticos de cada sociedad.

La política exterior no solo conecta con el sistema internacional, también proviene de la soberanía nacional de los intereses y negociaciones de diversos actores dentro y fuera del Estado; véase gobierno, oposición política, empresariado, medios de comunicación, fuerzas armadas, organismos no gubernamentales, entre otros. Por lo que, una de las primeras presunciones de este artículo recae en la importancia de describir con objetividad las interacciones de actores con objetivos alineados o mutuamente opuestos dentro de la política exterior peruana. Ya que, iniciativas como la Comisión de Alto Nivel o exenciones tributarias a vehículos de tecnología limpia, tienen distintos significados para la sociedad civil y actores fuera del Estado.

En consecuencia, el abordaje sistémico es imprescindible para acercarnos a construir iniciativas climáticas dentro de la política exterior. Los sistemas que pueden reconocerse en el frente interno peruano, y tienen cariz de primer esbozo, son: el sistema energético; el sistema de tierras, océanos y ecosistemas; el sistema industrial; el sistema de infraestructura; el sistema social; el sistema de salud; el sistema de educación; y el sistema de demandas y carencias socioeconómicas (IPCC, 2020a; Rodríguez-Cuadros, 2020).

3. La política simbólica para el clima

El frente interno peruano tiene una interdependencia con el sistema internacional. Ello debido a que las sociedades en este siglo están asimiladas por la globalización; en lo económico, lo tecnológico, lo informativo y la salud. A ello se suma las necesidades energéticas para el crecimiento económico que “mantienen tensión” con los índices en alza del calentamiento climático (De Rivero Barreto, 2020). Así, es importante reconocer que los indesligables vínculos internacionales tienen una dimensión de influencia en las decisiones y acciones posibles de los decisores de la política exterior.

Por ejemplo, en el primer cuatrimestre de 2022 surge la intranquilidad del proceso inflacionario mundial, debido al encarecimiento de fertilizantes, trigo, petróleo y metales, por la invasión de Rusia a Ucrania como etapa más reciente en la Guerra del Dombás. Y el escenario de encarecimiento de precios e inestabilidad social, aleja de la discusión sobre la urgencia del cambio climático. Es una lucha entre horizontes temporales para los ciudadanos. La inflación y la precariedad en el costo de vida al ser inmediato y cortoplacista, opaca las demandas de la mitigación del cambio climático que ordenan sus efectos en el lapso de lustros y décadas.

En consecuencia, la práctica de no cumplir con los compromisos ambientales es la realidad frente a la retórica de los acuerdos. Como señala Pinto-Bazurco, los países en vías de desarrollo, como Perú, tienen la difícil tarea de cumplir sus compromisos en los plazos establecidos y sus reducciones de emisión de gases efecto invernadero aportan poco en la balanza global para debilitar el cambio climático (2021). Empero, en el terreno de la política de los no cumplimientos, se puede rastrear un fenómeno donde los Estados participan en las políticas ambientales y acuerdos, así no los cumplan, como un mecanismo simbólico para legitimar su identidad social en los frentes internos e internacionales (Cass, 2009).

Asimismo, hay que hacer énfasis en el gesto del acuerdo más que en la acción, puesto que para los Estados una legitimidad en el sistema internacional es, a la vez, un símbolo de reputación y un proceso para consolidar intereses y objetivos de su política exterior (Johnston, 2001; Wendt, 1999; Reus-Smit, 1999). En consecuencia, para el debate entre la retórica de acuerdos y la realidad de la acción, se propone como nuevo entendimiento que la retórica que legitima sería una acción de realidad, pues permite generar una percepción de confianza en la identidad social del Estado en la comunidad internacional. Esto, porque los mecanismos de cooperación y negociación internacional son más asequibles para los Estados que poseen una identidad social que comparte los mismos valores y normas de la comunidad internacional (Clark, 2007; Reus-Smit, 2007). Ello sería la política de símbolos, un mecanismo que se basa en la interdependencia de las sociedades con el sistema internacional.

Siguiendo esta reflexión, hay que explicar que la política simbólica tiene un peso para crear “movilizaciones de agenda” en el ámbito interno o internacional, primero porque permite una construcción estratégica de la realidad para la sociedad civil, y en otro término, porque contribuye a introducir discursos para el cambio en la coyuntura, siguiendo asuntos ligados a los intereses nacionales (Blüdohrn, 2007; Matten, 2003). En síntesis, la política simbólica es una estrategia comunicativa para influir en la agenda y conseguir apoyo para objetivos e intereses de política exterior. Mención aparte y de rigor, son las implicancias negativas o espejismos

de la política simbólica, que también generan conflictos en el sistema internacional, pero abordar las contradicciones de la política simbólica por ahora escapa al objetivo de este artículo.

Una política simbólica en asuntos de clima, puede ser una acción de destrabe para mecanismos estancados o débiles en los acuerdos climáticos internacionales. Ello, porque un Estado mediano o pequeño puede impulsar iniciativas climáticas que pongan en ejecución presión social sobre potencias o actores avanzados en la comunidad internacional (Cass, 2009). Este mecanismo de influencia funcionaría porque las potencias o actores avanzados tienen que evitarse la vergüenza para su identidad social, de verse como inferiores en la acción climática, o ajenos a valores universales como la protección del ambiente.

Como política exterior, resulta sofisticado usar la asimetría del orden internacional como un valor de resiliencia para países en vías de desarrollo que no pueden cumplir con las metas climáticas, y a la vez están en peligro por sus vulnerabilidades con el cambio climático. De ahí, que una herramienta en política exterior es el uso estratégico de la política simbólica, como un apoyo para acciones climáticas. Esta, por ejemplo, puede servir para construir en la política exterior peruana un halo de “poder climático regulador”. Un poder que se puede cimentar por iniciativas pioneras que afiancen la reputación de la identidad social del Estado peruano usando el pragmatismo de su política exterior, primero como distinto en la región, y segundo por conseguir legitimidad en la esfera de las acciones climáticas para el ámbito subregional.

4. Integración de los sistemas con liderazgo

Considerando lo expuesto, la posibilidad de concretar un consenso para políticas simbólicas en lo climático con las necesidades coyunturales de la sociedad civil peruana pasa por este proceso triple:

- 1) Interactuar en el frente interno y el sistema internacional
- 2) Desarrollar los espacios posibles para la acción climática
- 3) Influir para conseguir resultados, acorde con los intereses nacionales

En consecuencia, en la política exterior es importante planificar acciones de resultados claros, crear estímulos apropiados para la sociedad civil y actores internacionales, y comunicar las ganancias a los ciudadanos para afrontar la cuestión climática con prontitud (Barnett y Duvall, 2005; De Kerckhove, 1972/2005; Brecher, 1969).

La vulnerabilidad peruana ante el cambio climático es casi un hecho, pero hasta la fecha suele tomarse desde una perspectiva más en lo incierto o ignorado. Ello, porque es muy posible que existan actores en el frente interno que no han articulado todavía sus intereses con la agenda climática. Pero, que no lo hayan hecho, solo es una oportunidad para generar discursos persuasivos. Como se mencionó, la política simbólica es también una estrategia de comunicación (Blüdohrn, 2007).

Las urgencias para las acciones climáticas serán consideradas si tienen un peso dentro de los requerimientos políticos y sociales de la sociedad civil. Ello pasará si se entiende que hay más actores involucrados en los diversos sistemas para la política exterior (Barnett y Duvall, 2005; Vasquez, 1998). De ello se desprende que lo relevante para la política exterior es hacer un diagnóstico de qué otros actores privados y sociales fuera del gobierno, pueden protagonizar acciones climáticas en conjunto con actores del sistema internacional.

El Estado no es un ser indivisible y monolítico. Tampoco la sociedad civil. Al contrario, existen varios sistemas operando dentro y fuera de estos. Por ende, se abre un debate sobre el manejo de la cuestión internacional, pero lo que se propone examinar es una conexión sistémica entre lo interior-exterior. El cuerpo diplomático y funcionarios adscritos a direcciones internacionales están en control y gestión de la cuestión internacional (Rodríguez-Cuadros, 2020), pero la tarea de manejar la complejidad del cambio climático empieza por aceptar que lo informativo, lo industrial, la salud, la educación y las demandas sociales, tienen impacto en la política exterior y el clima (IPCC, 2020a; 2020b). En esa línea, los actores que tienen influencia y decisión en estos sistemas deben ser consultados e integrados, para lidiar con la labor de priorizar acciones climáticas coherentes para posibilitar cambios en la sociedad civil y el Estado peruano. Se infiere que la forma de manejar este proceso es con un liderazgo como agente de cambio.

En la política exterior peruana el presidencialismo es el eje de liderazgo y decisión (Guerra Barón, 2019). En vista de ello, para la ejecución de acciones climáticas se debe integrar en el discurso presidencial mensajes claros sobre las interrelaciones de la sociedad con la naturaleza en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sumado a iniciar propuestas de acción para los ámbitos de emergencia reconocidos internacionalmente, como la alarma por el cambio de clima, la pérdida de biodiversidad y la

contaminación (UNEP, 2021). Esta necesidad de construcción dual de mensaje y acción se produce porque el liderazgo transformacional es un proceso y también función, en la dinámica de influencias hacia los seguidores, en este caso la sociedad peruana, lo que permite alinear metas en la “cosa correcta” para propiciar cambios basados en valores e intercambios emocionales (De Gennaro, 2019; Jiménez et al., 2021; Redondo-Sama et al., 2018).

De ahí la importancia del liderazgo presidencial para el binomio Estado peruano y sus ciudadanos. El caudal del presidencialismo es una fuerza óptima, cuando se le edifica como un liderazgo transformacional, que innova y adapta mensaje-acción con la sensibilidad por asuntos críticos de la sociedad civil, tales como los significados sociales, las estructuras económicas e históricas, los bloques sociopolíticos y las asimetrías del sistema internacional. Ciertamente, la racionalidad de las decisiones presidenciales enrumba las políticas del Estado, entre ellas, la política exterior, que concierne en sobremanera a la cuestión climática. Para abordar acciones climáticas en el marco de los ODS, son ejes muy importantes lo jurídico y lo político (IPCC, 2020a). Primero, por la disposición de un marco normativo en busca de legitimidad de las restricciones por metas ambientales. Y, segundo, para optimizar consensos entre los sacrificios y las ganancias en la sociedad para reducir emisiones de gases de efecto invernadero, proteger la biodiversidad y aminorar la contaminación.

En síntesis, la efectividad de las acciones de la política simbólica en temas climáticos tiene la facultad de ejercer un presidencialismo transformador, con el objetivo de que articule estrategias racionales y coherentes entre los diversos sistemas que influencian la política exterior y el sistema internacional. Del mismo modo, necesita de un mensaje-acción que responda a la interdependencia del clima, biodiversidad, ecosistemas y sociedad peruana. Este liderazgo para propiciar cambios “toma decisiones” considerando valores e interacciones emocionales. Justamente, el eje emocional será descrito como punto final de este artículo.

5. Valoraciones emocionales en política exterior

La política exterior se construye en la soberanía sobre el territorio físico, pero también sobre el territorio imaginario. Lo imaginario se entiende en cómo se hermanan constructos narrativos y simbólicos con la identidad nacional,

para hablar de “un nosotros con agrado y optimismo”. En consecuencia, la política exterior opera para refrendar el nosotros nacional en el sistema internacional, como acto de posicionamiento de la identidad e intereses de una sociedad.

Esto quiere decir, que el montaje de la identidad social y nacional tiene que ver con circunstancias particulares que por su carga emotiva se adosan a la historia y cultura de un Estado. Le dan sentido, porque permite tener expectativas al pertenecer a una sociedad. Le dan estancia, porque concede hallarse en un lugar en relación con otros en el mundo. Le dan vínculo, porque otorga emociones a situaciones y objetos de forma individual y también compartida por el grupo nacional. Este triple nexo puede verse en estos breves ejemplos para la sociedad peruana:

- 1) El fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en el diferendo marítimo con Chile, que otorgó al Perú su última frontera por delimitar y 50 mil kilómetros de espacio marítimo (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014)
- 2) La clasificación del Perú a la Copa Mundial de Fútbol Rusia 2018 (Agencia Peruana de Noticias, 2017)
- 3) La celebración de los Juegos Panamericanos de Lima 2019 (Agencia Peruana de Noticias, 2019)
- 4) El inicio del Plan de Vacunación contra COVID-19 en febrero de 2021 (Diario Oficial El Peruano, 2021)

Tales momentos nacionales son narraciones que trascienden los términos de lo sociopolítico para introducirse en un aspecto mítico, donde lo vivido se vuelve una referencia de identificación, y ello permite constituir un enjambre de atributos y valores que llevan a elucubrar los intereses nacionales. Aquí es clave la emoción que representan y encarnan quienes toman las decisiones. Por lo que al enunciar la propuesta peruana en la Conferencia de las Partes 26 (COP 26) de Glasgow, “para avanzar hacia una economía verde, resiliente e inclusiva” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2022, p. 6), lo que se plantea es un territorio imaginario, que de concretarse puede posicionar la identidad social de Perú en los terrenos de la cuestión climática internacional. De lo que se desprende, hay que notar una oportunidad para diagnosticar las interacciones emocionales que buscan asentar desde la política exterior la identidad e intereses de Perú en la comunidad internacional.

El comportamiento de los Estados está amparado en su noción de identidad e intereses, lo que, a su vez va conectado con factores emocionales de los

líderes y la sociedad civil (Lebow, 2005). Por ello, para entender el marco la emocionalidad en la toma de decisiones en la arena de la política exterior, se propone la teoría de valoraciones, la cual señala que las emociones se originan por la valoración de eventos y situaciones, en un estímulo de conexión o desconexión y que presentan un rango de control desde lo fácil a lo difícil (Moors, 2020). Por lo que el análisis de la emocionalidad en la política exterior puede ser diagnosticada desde la capacidad de los líderes y actores para generar nuevas perspectivas en los entresijos de la política exterior, a través de sus mensajes y sus representaciones connotadas (Marcus, 2000). Los campos en los cuales puede diseccionarse los mensajes se hallan en discursos políticos, declaraciones en espacios formales, comunicados oficiales, entrevistas televisivas y radiales, publicaciones en redes sociales oficiales, entre otros (Ross, 2005; Marcus, 2000).

Que se note que los discursos no son la emoción en sí, sino representaciones. Y una manera de visibilizar la connotación de la emocionalidad se localiza en los tiempos de crisis, ya que la forma de observar a través de las representaciones es por el filtro de lo dicho y los gestos, por lo que en los tiempos difíciles es donde se evidencia con mayor naturalidad y agudeza el entramado emotivo (Crawford, 2000; Ross, 2006). Por ejemplo, cuando el presidente Vizcarra anuncia en mensaje de la nación televisivo el inicio del confinamiento nacional declarando la emergencia por la propagación de COVID-19 (TVPerú Noticias, 2020), se observa en su discurso-acción la representación del miedo como emoción primaria, y en aditamento como emociones sociales, la confusión, la vulnerabilidad y el patriotismo.

En síntesis, comprender la preeminencia de la emocionalidad del discurso para construir en la política exterior mensaje-acción, ayuda a reconocer que un liderazgo transformador que evidencia emociones orientadas con valores posiciona con mayor firmeza la identidad nacional y sus intereses. En concordancia, tales estrategias pueden construir momentos de gran cohesión nacional, por el orgullo y el optimismo que instauran en la sociedad. Nótese el manejo de discursos que se hizo durante los años del proceso de la demanda marítima a Chile en La Haya. Una conjunción de diversos actores en varios sistemas, apelando a la confianza, el patriotismo, el orgullo, la pertenencia, la ilusión, la satisfacción; que llevaron a sentir el logro de un triunfo tras el fallo en enero de 2014.

Las emociones son ligazones poderosas, y cuando las crisis convergen, un plan para el manejo de emocionalidad que se transmite en las soluciones es una oportunidad para tomar en la política exterior peruana. Al mencionar el discurso en la COP 26, de avanzar a una economía verde, vale preguntarse lo que connota y las emociones que se quieren transmitir. Qué sucedería si el discurso de economía verde es connotado con entusiasmo, empoderamiento, optimismo, éxito, valentía y osadía, al proponer

nuevos escenarios de trabajo, o generación de empleo por inversiones en cooperación internacional. Se deja abierta la inquietud, pero que sirva para reforzar cómo las valoraciones emocionales en la cuestión política generan apoyos en la sociedad civil.

A modo de colofón, el empleo de las valoraciones emocionales y la emotividad en la política exterior es un campo académico muy sugerente pero también embrionario. La complejidad que subyace es vasta, y lo presentado en este apartado es apenas un esbozo, en los linderos de lo reduccionista. Quedan muchas discusiones y estudios para profundizar en esta vertiente, que se espera puedan continuar, porque las emociones y la política permiten dar luces sobre temas que siguen en desarrollo y estudio.

6. Conclusiones

Este artículo quiso identificar algunas oportunidades en la política exterior peruana para participar en los sistemas internacionales de mitigación del cambio climático. Para ello expuso el entendimiento de lo sistémico de la política exterior, al articular frente el interno y el sistema internacional. También, exploró la función del liderazgo para conseguir coherencia y racionalidad en la toma de decisiones. Esto para articular una propuesta de política exterior sofisticada en el empleo de la política simbólica que “propulse agenda” en el sistema internacional asimétrico, y la identificación de valoraciones emocionales para la construcción de discursos que posicen los intereses de la identidad nacional, frente a la sociedad civil y la comunidad internacional, usando para tal fin, estrategias de construcción de emocionalidad en los discursos enunciados en los tiempos de crisis.

Quedan muchos puntos por analizar sobre la cuestión climática en la política exterior peruana. Como recomendaciones iniciales están el tema del liderazgo y la gobernanza climática, o el desarrollo climático resiliente para países en vías de desarrollo que enfrentan vulnerabilidad por los efectos del cambio climático y limitaciones de acción internacional. Asimismo, queda pendiente indagar sobre las oportunidades de la Dirección de Asuntos Multilaterales y Globales del Ministerio de Relaciones Exteriores para la cuestión climática desde los espacios de acción que enlacen a los objetivos estratégicos y los objetivos básicos vinculados con los intereses nacionales peruanos.

Por último, el peligro del cambio climático introduce una discusión vital. ¿De qué forma se puede hablar de los fines del interés nacional como preservar el Estado, la sociedad, el bienestar económico y social, los derechos fundamentales, la paz y la justicia, si con la degradación del entorno ambiental y los ecosistemas, se vuelve insostenible la vida? Velar por la vida implica también velar por el espacio para alcanzar estos fines. Sin este espacio vital todo lo demás se derrumba. Por lo que, también hay una oportunidad para integrar como otro fin básico del interés nacional, el mantenimiento del ambiente y las condiciones para la vida.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Peruana de Noticias (2017). Perú al Mundial Rusia 2018: El grito de felicidad que tardó más de tres décadas. Agencia Peruana de Noticias. <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-al-mundial-rusia-2018-grito-felicidad-tardo-mas-tres-decadas-774061.aspx>. Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

Agencia Peruana de Noticias (2019). Lima 2019: "Tuvimos los más grandes Juegos Panamericanos de la historia" Agencia Peruana de Noticias. <https://andina.pe/agencia/noticia-lima-2019-tuvimos-los-mas-grandes-juegos-panamericanos-de-historia-763082.aspx>. Fecha de consulta: 5 de marzo de 2022.

Barnett, M., & Duvall, R. (2005). Power in international politics. *International organization*, 59(1). <https://doi.org/10.1017/S0020818305050010>. Fecha de consulta: 16 de marzo de 2022.

Blühdorn, I. (2007). Sustaining the unsustainable: Symbolic politics and the politics of simulation. *Environmental politics*, 16(2). <https://doi.org/10.1080/09644010701211759>. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2022.

Brecher, M., Steinberg, B., & Stein, J. (1969). A framework for research on foreign policy behavior. *Journal of conflict resolution*, 13(1). <https://doi.org/10.1177/002200276901300105>. Fecha de consulta: 20 de marzo de 2022.

Byers, E., y otros (2018). Global exposure and vulnerability to multi-sector development and climate change hotspots. *Environmental Research Letters*, 13(5). <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aabf45>. Fecha de consulta: 29 de marzo de 2022.

Cancillería Perú (2014). Sucedió en el Perú: Delimitación Marítima Perú - Chile [Video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=pf2xJTSiBrs>. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2022.

Cass, L. R. (2009) The symbolism of environmental policy: foreign policy commitments as signaling tools. En P. G. Harris (ed.), Environmental Change and Foreign Policy (pp. 61-76). Londres: Routledge.

Clark, I. (2007). Legitimacy in International or World Society? A. Hurrelmann, S. Schneider & J. Steffek (eds.), Legitimacy in an Age of Global Politics. Transformations of the State. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230598393_10. Fecha de consulta: 7 de abril de 2022.

Climate Action Tracker (2021). Peru overall rating. Climate Action Tracker. <https://climateactiontracker.org/countries/peru/>. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2022.

Crawford, N.C. (2000). The Passion of World Politics: Propositions on Emotion and Emotional Relationships. International Security 24(4). <https://www.muse.jhu.edu/article/447698>. Fecha de consulta: 22 de marzo de 2022.

De Gennaro, D. (2019). Transformational leadership for public service motivation. Journal of Economic and Administrative Sciences, 35(1). <https://doi.org/10.1108/JEAS-06-2018-0075>. Fecha de consulta: 25 de marzo de 2022.

Decreto legislativo 1488 de 2020. [Ministerio de Economía y Finanzas]. Decreto legislativo que establece un régimen especial de depreciación y modifica plazos de depreciación. 29 de mayo de 2020. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-establece-un-regimen-especial-de-dep-decreto-legislativo-n-1488-1866210-6/>.

Decreto supremo 006-2020-MINAM de 2020. [Ministerio del Ambiente]. Decreto Supremo que crea la Comisión Multisectorial de carácter permanente denominada “Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático (CANCC)”. 3 de julio de 2020. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-crea-la-comision-multisectorial-de-carac-decreto-supremo-no-006-2020-minam-1869809-1/>

De Kerckhove, F. (1972). La nature de l'analyse décisionnelle et sa place dans la théorie des relations internationales. Études internationales, 3(4). <https://doi.org/10.7202/700247ar>. Fecha de consulta: 27 de marzo de 2022.

De Rivero Barreto, O. (2020). Un mundo apolar: anárquico y violento. Revista Peruana de Derecho Internacional, LXX(165), 17-52.

Eichengreen, B., Aksoy, C. G., & Saka, O. (2021). Revenge of the experts: Will COVID-19 renew or diminish public trust in science? Journal of Public Economics, 193, 104343. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104343>. Fecha de consulta: 1º de abril de 2022.

El Peruano. (2021). Perú inicia plan de vacunación contra covid-19. Editora Perú. <https://elperuano.pe/noticia/114960-peru-inicia-plan-de-vacunacion-contra-covid-19>. Fecha de consulta: 30 de marzo de 2022.

FOEN - Federal Office for the Environment (2020). Implementing Agreement to the Paris Agreement between the Swiss Confederation and the Republic of Peru. <https://www.bafu.admin.ch/bafu/en/home/topics/climate/info-specialists/climate--international-affairs/staatsvertrage-umsetzung-klimauebereinkommen-von-paris-artikel6.html>. Fecha de consulta: 25 de marzo de 2022.

Guerra Barón, A. (2019). Consistencia, pragmatismo y resiliencia de la política exterior peruana en una crisis política estructural. OASIS, 30. <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.o3>. Fecha de consulta: 22 de marzo de 2022.

Hausfather, Z. & Peters, G.P. (2020). Emissions – the ‘business as usual’ story is misleading. Nature, 577. <https://doi.org/10.1038/d41586-020-00177-3>. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2022.

INEI – Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2021). Informe Técnico. Producción Nacional. Diciembre 2020. Gobierno de Perú. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/o2-informe-tecnico-produccion-nacional-dic-2020.pdf>. Fecha de consulta: 21 de marzo de 2022.

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022a). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers. https://report.ipcc.ch/ar6wg2/pdf/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2022.

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022b). Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Summary for Policymakers. https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2022.

Jiménez-Díaz, J.F., Ruiloba-Núñez, J.M., & Collado-Campaña, F. (2021). Liderazgo político para un mundo nuevo: cambios globales y pandemia de la Covid-19. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales, 66(242). <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.242.76524>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2022.

Johnston, A. I. (2001). Treating international institutions as social environments. International studies quarterly, 45(4). <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00212>. Fecha de consulta: 17 de abril de 2022.

Lebow, R. N. (2005). Reason, emotion and cooperation. International Politics, 42(3). <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800113>. Fecha de consulta: 2 de abril de 2022.

Ley 30884 de 2018. Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables. 8 de diciembre de 2018. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-regula-el-plastico-de-un-solo-uso-y-los-recipientes-ley-n-30884-1724734-1/>.

Marcus, G. E. (2000). Emotions in politics. *Annual review of political science*, 3(1). <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.3.1.221>. Fecha de consulta: 12 de abril de 2022.

Matten, D. (2003). Symbolic politics in environmental regulation: corporate strategic responses. *Business Strategy and the Environment*, 12(4). <https://doi.org/10.1002/bse.363>. Fecha de consulta: 4 de abril de 2022.

MINAM – Ministerio del Ambiente. (2020). Contribuciones Nacionalmente Determinadas. Cambio Climático. Ministerio del Ambiente. <https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/ndc/>. Fecha de consulta: 2 de marzo de 2022.

MINAM – Ministerio del Ambiente. (2022). Acciones de vigilancia y monitoreo en 130 comunidades nativas permiten conservar 1,592,426 hectáreas de bosques amazónicos. Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. <http://www.bosques.gob.pe/notasdeprensa/Acciones-de-vigilancia-y-monitoreo-en-130-comunidades-nativas-permiten-conservar-1-592-426-hect%C3%A1reas-de-bosques-amaz%C3%B3nicos> Fecha de consulta: 2 de marzo de 2022.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2022). Resumen del Año 2021 - Balance de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/rree/campa%C3%B1as/7203-resumen-del-ano-2021-balance-de-gestion>. Fecha de consulta: 12 de abril de 2022.

MINSA – Ministerio de Salud. (2022). Fallecidos por COVID-19 - [Ministerio de Salud - MINSA]. Plataforma Nacional de Datos Abiertos. <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/fallecidos-por-covid-19-ministerio-de-salud-minsa>. Fecha de consulta: 19 de abril de 2022.

Moors, A. (2020). Appraisal theory of emotion. Encyclopedia of personality and individual differences. https://doi.org/10.1007/978-3-319-24612-3_493. Fecha de consulta: 2 de abril de 2022.

Pinto-Bazurco, J.F. (2021). La 26°Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático: Análisis y perspectiva. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, LXXI(169), 17-24.

Redondo Sama, G., & Elboj Saso, C. (2018). Liderazgo y creación social: una aproximación a las principales aportaciones. *Revista Internacional de Organizaciones*, 21. <https://zaguan.unizar.es/record/78209>. Fecha de consulta: 11 de abril de 2022.

Reus-Smit, C. (1999). *The moral purpose of the State. Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Reus-Smit, C. (2007). International crises of legitimacy. *International politics*, 44(2). <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800182>. Fecha de consulta: 18 de abril de 2022.

Rodríguez-Cuadros, M. (2020). El espacio nacional y las fronteras como variables de las relaciones internacionales y de la política exterior: La especificidad de las negociaciones territoriales. *Revista Peruana de Derecho Internacional*, LXX(165), 17-52.

Ross, A. A. (2005). «Affective states: rethinking passion in global politics». Tesis de doctorado. The Johns Hopkins University.

Ross, A. A. (2006). Coming in from the Cold: Constructivism and Emotions. *European Journal of International Relations*, 12(2). <https://doi.org/10.1177/1354066106064507>. Fecha de consulta: 18 de abril de 2022.

Decreto supremo 013-2019-MINAM. [Ministerio del Ambiente]. Decreto supremo que aprueba el reglamento de la ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático. Ministerio del Ambiente. 31 de diciembre de 2019. <https://sinia.minam.gob.pe/normas/decreto-supremo-que-aprueba-reglamento-ley-no-30754-ley-marco-cambio>.

Shifter, M. (2004). Breakdown in the Andes. *Foreign Affairs*, 83(5). <https://doi.org/10.2307/20034072>. Fecha de consulta: 21 de abril de 2022.

TVPerú Noticias. (2020). COVID-19: Vizcarra anuncia estado de emergencia nacional [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=cAevIPqajak>. Fecha de consulta: 18 de marzo de 2022.

UNEP – United Nations Environment Programme. (2021). Hacer las paces con la naturaleza. ONU programa para el medio ambiente. <https://www.unep.org/es/resources/making-peace-nature>. Fecha de consulta: 25 de marzo de 2022.

Vasquez, J. A. (1998). *The power of power politics: From classical realism to neotraditionalism* (No 63). Cambridge: Cambridge University Press.

Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics* (Vol. 67). Cambridge: Cambridge University Press.

Giancarlo Gustavo Mori Campos

Tercer Secretario en el Servicio Diplomático de la República. Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Bachiller en Administración por la Universidad del Pacífico. Ha prestado funciones en el Despacho Ministerial y en la Dirección General para Asuntos Económicos de la Cancillería. Actualmente se encuentra destacado a la Embajada del Perú en el Reino de España.

Abordando la contaminación plástica: análisis y perspectivas del inicio de las negociaciones hacia un acuerdo global vinculante

RESUMEN

Abordar la problemática de la contaminación plástica y sus efectos para el medio ambiente se ha convertido en una parte integral de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La implementación de los ODS 12 Consumo y producción sostenible; ODS 13 Cambio climático; ODS 14 Desarrollo sostenible; y ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres; resulta especialmente importante para frenar la generación de desechos plásticos y prevenir daños ambientales causados por su uso excesivo.

A inicios de 2022 el Perú cumplió un papel clave en la adopción de la resolución que buscara redactar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para combatir la contaminación plástica, velando por que la propuesta aborde el ciclo de vida completo del plástico. Luego de esta etapa, el reto consistirá en iniciar la redacción del instrumento,

considerando los graves problemas que genera la contaminación plástica en el medio ambiente y los esfuerzos que vienen siendo desplegados a nivel internacional para hacer frente a las consecuencias del uso excesivo del plástico. En ese sentido, el tratado deberá tener en cuenta los principales avances realizados por diferentes países en coordinación con el sector privado y la sociedad civil, orientados a reducir el uso del plástico y promover su reutilización de manera innovadora y sostenible.

Resultará importante asegurar un sistema que involucre una producción responsable y sostenible de plásticos, sensibilizando a la población en general para un consumo responsable, teniendo en cuenta los impactos ambientales, sociales y ambientales de su uso. Para ello, los Estados parte negociantes deberán sumar esfuerzos para, desde la perspectiva de sus propias necesidades e intereses, encontrar medidas concretas orientadas a reducir la producción de plásticos vírgenes, disminuir su consumo, fomentar su reutilización y garantizar la eliminación segura y adecuada de los plásticos existentes, en particular en el medio marino.

Palabras clave: medio ambiente, contaminación plástica, cambio climático, residuos plásticos, microplásticos, reutilización, contaminación marina, desarrollo sostenible.

ABSTRACT

Addressing the issue of plastic pollution and its effects on the environment has become an integral part of the 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals (SDGs). The implementation of SDG 12: Sustainable consumption and production; SDG 13: Climate Change; SDG 14: Sustainable development; and SDG 15: Life of terrestrial ecosystems is especially important to stop the generation of plastic waste and prevent environmental damage caused by its excessive use.

Peru played a key role in the adoption of the resolution that will seek to draft an international legally binding instrument to combat plastic

pollution in early 2022, ensuring that the proposal addresses the full life cycle of plastic. After this stage, the current challenge will be to start drafting the instrument, considering the serious problems generated by plastic pollution in the environment and the efforts that have been deployed at the international level to deal with the consequences of excessive use of this material. In this sense, the treaty must take into account the main advances made by different countries in coordination with the private sector and civil society, aimed at reducing the use of plastic and promoting its reuse in an innovative and sustainable way.

It will be important to ensure a system that involves responsible and sustainable production of plastics, raising awareness among the general population for responsible consumption, considering the environmental, social and environmental impacts of its use. To this end, the negotiating parties must join efforts to, from the perspective of their own needs and interests, find concrete measures aimed at reducing the production of virgin plastics, reducing their consumption, promoting their reuse, and guaranteeing the safe and adequate disposal of plastics, particularly in the marine environment.

Key words:

Environment, plastic pollution, climate change, plastic waste, microplastics, reuse, marine pollution, sustainable development.

1. Introducción

El 2 de marzo de 2022, en Nairobi, Kenia, en el marco de la sesión reanudada de la Quinta Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA 5.2), 175 países adoptaron la resolución UNEP/EA/L23/REV.1, titulada: “Acabar con la contaminación plástica: hacia un instrumento internacional jurídicamente vinculante”, la cual marcó el inicio del proceso de negociación para alcanzar un acuerdo internacional jurídicamente vinculante para combatir la contaminación plástica. Se trató de una histórica resolución que ha sido catalogada por diversos representantes del sector público y privado como el pacto ambiental más importante y ambicioso desde el Acuerdo de

París de 2015, ya que aborda el ciclo de vida completo de los plásticos; desde su producción, consumo y diseño; hasta la prevención, gestión y tratamiento de sus residuos.

El texto de la resolución toma como base una iniciativa presentada por el Perú y Ruanda, que estableció como punto central la instalación de un Comité Intergubernamental de Negociación (INC, por sus siglas en inglés), con el mandato de dirigir las negociaciones con miras a lograr un acuerdo global vinculante para combatir la contaminación plástica. La resolución estableció que el Comité tendrá hasta 2024 para culminar la elaboración del tratado sobre la materia, para lo cual dispone que los países interesados presenten sus candidaturas para ser miembro del bureau del INC.

2. Problemas que genera la contaminación por plásticos en el medio ambiente

La voluntad de los representantes de los países presentes en la UNEA 5.2 por crear el primer tratado jurídicamente vinculante contra la contaminación por plásticos se ubica en un contexto mundial en el cual la producción global de plásticos se encuentra en crecimiento exponencial, habiéndose incrementado vertiginosamente en las últimas décadas.

La producción mundial de material plástico asciende a cerca de 400 millones de toneladas al año, pero se estima que solo el 12% de ese total se han incinerado y el 9% se ha reciclado. El resto se ha eliminado en vertederos o se ha liberado al medio ambiente, incluidos los océanos. Sin acciones significativas que busquen cambiar esta realidad, se esperaría que los flujos de desechos plásticos en los ecosistemas acuáticos se vean triplicados, de alrededor de 11 millones de toneladas en 2016 a 29 millones de toneladas en 2040 (PNUMA, 2021).

Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre los catalizadores económicos e impactos ambientales del uso de plásticos a nivel global señala que el ciclo de vida actual de este material está lejos de ser circular: su producción anual se duplicó de 234 millones de toneladas (Mt) en el año 2000, a 460 Mt en 2019; y los residuos plásticos pasaron de 156 Mt a 353 Mt en el mismo período de tiempo.



Figura 1. Destino de residuos plásticos (2019)

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE

El estudio también señala que se han acumulado importantes existencias de plásticos en ambientes acuáticos (109 Mt de plásticos acumulados en los ríos y 30 Mt en el océano), lo cual implica que la fuga de partículas de plástico al océano continuará durante las próximas décadas, incluso si los desechos plásticos mal gestionados se reducen significativamente, considerando además que su limpieza se está volviendo más difícil y costosa a medida que los plásticos se fragmentan en partículas cada vez más pequeñas (micropelículas) (OCDE, 2022).

Estos indicadores reflejan que es imperioso detener el crecimiento descontrolado de la contaminación plástica, para lo cual resultará necesario emprender rápidas acciones e iniciativas coordinadas. En el escenario actual, cada país como actor individual es responsable de garantizar que la cadena de valor del plástico sea sostenible, lo que resulta que los esfuerzos para mejorar la capacidad de gestión de residuos en todo el planeta sean insuficientes. Hamilton (2019), señala que la trayectoria actual de la contaminación por plástico es el resultado de patrones de consumo que respaldan modelos comerciales de un solo uso para productos plásticos, mala gestión de residuos que generan fugas de plástico a la naturaleza y una cadena de suministro que actualmente produce cinco veces más plástico virgen que plástico reciclado.

Derivados de combustibles fósiles, los plásticos contribuyen al cambio climático al liberar emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) durante su producción, procesamiento y eliminación. Según la OCDE (2022), los

plásticos tienen una huella de carbono significativa, contribuyendo con el 3,4% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero a lo largo de su ciclo de vida. Se calcula que las emisiones globales de GEI generadas por el ciclo de vida del plástico aumentarán en un 382%, es decir, de 1,7 a 6,5 gigatoneladas de dióxido de carbono (GtCO₂e) entre 2015 y 2050; lo cual se encuentra directamente relacionado con las acciones emprendidas por empresas petroquímicas y fabricantes de plásticos para aumentar la producción de este material a fin de satisfacer sus estimaciones de demanda, con las consiguientes emisiones generadas como resultado de los procesos químicos que forman parte del proceso (Kock, Sadan, & Arp, 2020).

Asimismo, como señala el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (2019), los impactos ambientales, sociales y económicos de los residuos plásticos en el medio ambiente son visibles: obstruyen los drenajes, causando la proliferación de mosquitos y el aumento del riesgo de transmisión de enfermedades como el dengue; se descomponen en microplásticos que pueden introducirse a la cadena alimentaria a través de suelos y los peces, alterando ecosistemas enteros; y generan contaminación en playas, lo que afecta el turismo y las actividades recreativas.

Como país megadiverso —con una amplia variedad de ecosistemas, microclimas y especies de flora y fauna en el mar, los Andes y la Amazonía— el Perú es especialmente vulnerable a los efectos del cambio climático y a la contaminación plástica, particularmente, a la basura marina, los residuos plásticos y los microplásticos. Considerando esta realidad —a través de un esfuerzo multisectorial coordinado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Ambiente— el Perú ha participado y liderado, tanto en plataformas como grupos de trabajo, reuniones y comités de organismos internacionales, iniciativas vinculadas a la producción y uso sostenible de plásticos bajo un enfoque de economía circular, a la regulación de su comercio internacional, a la eliminación de la basura plástica marina, entre otras iniciativas. De esta manera, el país ha desarrollado, dentro de la agenda ambiental nacional, un plan de trabajo conjunto que busca apoyar la redacción de un tratado mundial jurídicamente vinculante contra la contaminación por plásticos en ecosistemas terrestres y marinos.

El liderazgo peruano en la UNEA 5.2 constituye, en ese sentido, el más reciente eslabón dentro de una serie de esfuerzos y acciones realizadas tanto a nivel nacional como internacional para promover un consumo y producción más responsables del plástico.

3. El camino hacia la UNEA 5.2

Durante la 20° Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP20) en 2014 —donde asistieron representantes de gobierno, sector privado y sociedad civil de 194 países, y se suscribió el Llamado de Lima para la Acción Climática, documento base para la posterior adopción del Acuerdo de París en la COP 21 de 2015—, la Presidencia peruana dio un nuevo impulso al liderazgo de nuestro país a nivel mundial en temas relacionados con la protección del medio ambiente.

Entre el 2015 y 2017, el Perú participó y copresidió el Proceso Abierto de Consultas de la ONU sobre Océanos y Derecho del Mar (UNICPOLOS, por sus siglas en inglés), y promovió el desarrollo de temas relacionados con la vinculación de océanos y desarrollo sostenible, y el cambio climático, con especial énfasis en la problemática de los desechos marinos, en particular plásticos y microplásticos, destacando la importancia de promover un acuerdo internacional sobre la materia (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017).

Asimismo, el Perú inició en 2017 su participación en el Grupo Ad Hoc de Expertos de Composición Abierta sobre Basura Marina y Microplásticos (AHEG), en cuyas sesiones se discutió sobre las desventajas que representaba para la conservación del medio ambiente que no exista un acuerdo mundial que aborde la problemática de la contaminación por plásticos, considerando el enfoque de ciclo de vida; desde la extracción de materias primas, el diseño y el uso de polímeros plásticos y sus aditivos hasta el tratamiento final y eliminación (Dirección General de Calidad Ambiental - Ministerio del Ambiente, 2018).

En julio de 2019, durante la XIV Cumbre de la Alianza del Pacífico desarrollada en Lima, el Perú lideró la suscripción de la Declaración Presidencial de la Alianza del Pacífico sobre la gestión sostenible de plásticos, en donde los presidentes de los países miembros mostraron su preocupación por la creciente generación, dispersión y acumulación en el medio ambiente de los residuos de plásticos y microplásticos, por lo que mostraron su disposición de contribuir en la prevención de sus impactos en los ecosistemas, incluyendo los marinos, a través de acciones de análisis y desarrollo de iniciativas que contribuyan a su gestión integral (Alianza del Pacífico, 2019).

En setiembre de 2020, en el marco de la Reunión de países con ideas afines: Ambición común para un acuerdo global sobre plásticos, convocada por la Unión Europea en la que participaron representantes de más de 20 países, se destacó el trabajo conjunto del gobierno peruano y el sector privado para promover la disminución de los bienes de plástico de un solo uso y su reemplazo por materiales alternativos que sean biodegradables, reutilizables y que no generen contaminación por microplásticos o sustancias peligrosas (Ministerio del Ambiente, 2020).

En octubre de 2021, el Perú y Ruanda presentaron, en el contexto de la 8° Reunión Anual del Subcomité del Comité de Representantes Permanentes ante el PNUMA, un proyecto de resolución destinado a acabar con la contaminación plástica, que diera inicio a las negociaciones de un instrumento jurídicamente vinculante a escala global para abordar este grave problema, conscientes que la contaminación plástica constituye un problema transfronterizo que no debe ser abordado únicamente con acciones individuales. Así, luego de más de un año de mesas de trabajo y reuniones técnicas con múltiples actores, en la Conferencia Ministerial Sobre Basura Marina y Contaminación Plástica, realizada del 1 al 2 de setiembre de 2021 en la sede del PNUMA, en Ginebra, Suiza, la representación peruana y ruandesa presentaron una actualización del estado del borrador de Resolución para un Acuerdo Global de Plástico, con la finalidad de difundir la propuesta y conseguir el respaldo de un mayor número de países con miras a la UNEA 5.2. El documento preliminar presentaba una perspectiva de precaución y de reconocimiento del impacto devastador e irreversible de la contaminación plástica en los ecosistemas, el clima y los medios de vida; para lo cual sugería la adopción de un enfoque a largo plazo en el desarrollo de estrategias que eviten la dependencia de tecnología e incluir medidas específicas para determinados plásticos que se consideren riesgosos para el medio ambiente y la salud humana (Ministerio del Ambiente, 2021).

Finalmente, a través de la participación en las reuniones del Comité de Representantes Permanentes de composición abierta ante el PNUMA en 2021 y 2022, se logró realizar una labor de difusión y explicación de la iniciativa conjunta, así como desarrollar rondas informales de negociación, a fin de despejar dudas y obtener apoyo para la iniciativa. Ello conllevó a la elaboración del texto final del proyecto de resolución en 2022, que logró el copatrocino de más de 60 países y constituyó la base del texto de la resolución adoptada en la UNEA 5.2.

4. Esfuerzos nacionales

El Perú cuenta con normativa orientada a modificar patrones de producción y consumo de plásticos, bajo un enfoque de transición progresiva hacia una economía circular. En 2016, mediante la aprobación del decreto legislativo 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se establecieron los siguientes principios de aplicación para la gestión integral de residuos sólidos de plástico: i) la economía circular, ii) la valorización de residuos, iii) la responsabilidad del productor, iv) la responsabilidad compartida y, v) la protección del ambiente y la salud pública.

Entre los años 2018 y 2019 se alcanzó uno de los hitos más importantes para combatir la contaminación plástica en el país, gracias a la aprobación de la ley 30884, Ley que Regula el Plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables de poliestireno expandido (tecnopor) para bebidas y alimentos de consumo humano, y su reglamento. La citada ley prohíbe el consumo de “productos de plástico innecesarios”, es decir, aquellos que no se puedan reciclar o que representen un riesgo para la salud pública y/o el ambiente, y establece disposiciones de cobro y medidas de sensibilización y educación. Asimismo, contempla el otorgamiento de incentivos a los fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores de bienes de plástico, a fin de reducir los volúmenes de producción y comercialización de derivados de este material, así como otras disposiciones que vienen aplicándose en más de sesenta países, entre los que se encuentran Chile, Uruguay, Argentina, Brasil y México (SINIA - Sistema Nacional de Información Ambiental, 2019).

Como parte del proceso de implementación de la ley 30884, en febrero de 2020 se aprobó la Hoja de Ruta hacia una Economía Circular en el Sector Industria, que contiene las acciones que desarrollará el Estado para impulsar y promover la transición de un modelo económico lineal a uno circular en las industrias manufactureras y de procesamiento industrial pesquero. Asimismo, dispone que el MINAM, como ente rector de la política ambiental nacional, elabore y apruebe guías sobre la gestión adecuada de residuos en actividades de la industria manufacturera y de procesamiento industrial pesquero y, en coordinación con el sector Producción, fomente la formalización y certificación de competencias de recicladores (Ministerio del Ambiente, 2020).

5. Esfuerzos en otros países

Otros países también han sumado esfuerzos para incluir dentro de su ordenamiento jurídico disposiciones normativas orientadas a modificar los patrones de consumo de plásticos, por ejemplo, a través de la prohibición de plásticos de un solo uso —la medida más común— pero también mediante mecanismos de responsabilidad compartida hacia el productor por contaminación de materiales plásticos, instrumentos que fomentan el uso de alternativas al plástico, entre otros. Se presentan ejemplos de tres regiones:

5.1 Asia

A partir de 2019 varios países de Asia empezaron a implementar medidas orientadas a impedir la entrada de residuos plásticos debido a la excesiva acumulación de basura destinada al reciclaje en sus puertos, lo que representaba un grave problema para la región.

El caso de China es bastante particular: fue durante muchos años uno de los mayores recicladores de plástico del planeta, siendo uno de los destinos preferidos para la exportación de residuos plásticos de países industrializados con la intención de reciclarlos, pero que en la práctica terminaban en vertederos, incinerados o contaminando ecosistemas enteros, tanto marinos como terrestres. En ese contexto, en 2018 el gobierno chino dispuso la prohibición de la compra internacional de 24 tipos de residuos sólidos, incluidos plásticos, varios tipos de papel y textiles, con miras a manejar de forma más eficiente sus propios desechos y disminuir la generación local de residuos, que representaba entre 10% a 13% del total importado de estos tipos de materiales (Brooks & Wang, 2018).

El ejemplo de China ha sido replicado en la región. Otros países del continente, como Malasia e Indonesia han logrado actuar rápidamente y han identificado varias toneladas de residuos plásticos a devolver a países de Europa y Norteamérica, habiendo iniciado las gestiones necesarias. Filipinas, por ejemplo, logró en 2019, tras largas jornadas de negociaciones, que Canadá acceda a repatriar 103 contenedores de basura rellenos de botellas de agua, pañales usados y basura electrónica que habían atracado en sus puertos entre 2013 y 2014, bajo el argumento de almacenar plásticos reciclables.

Estos hechos han puesto de relieve parte de la responsabilidad que mantienen los países desarrollados en la generación de contaminación plástica, y a su vez representan una oportunidad para cambiar el enfoque tradicional y definir acciones concretas para un mejor manejo de este tipo de residuos o prevenir su generación, más aún en el marco del acuerdo aprobado en la UNEA 5.2 en marzo pasado. De igual forma, reflejan la importancia de la adecuación de las normativas locales a los principios expresados en la Convención de Basilea sobre el transporte y comercialización de plásticos y sus derivados, los mismos que deberá tener en consideración el INC al momento de dirigir las negociaciones del acuerdo global vinculante para combatir la contaminación plástica.

5.2 África

Al igual que en el caso asiático, los países del continente africano reciben cada año en sus puertos una cantidad de basura plástica destinada al reciclaje que excede su capacidad de procesamiento, por lo que en muchos casos terminan en vertederos, siendo incineradas o contaminando medios marinos.

Hacia 2019, 34 países de África habían adoptado algún tipo de legislación sobre bolsas plásticas, referidos principalmente a la restricción en la fabricación, producción, importación y/o distribución minoritaria de bolsas de plástico, con distintas especificaciones en las características técnicas, lo que permitió al continente ocupar el primer lugar de las regiones en el mundo que adoptan este enfoque, seguido por Europa (PNUMA, 2019). Sin embargo, más allá de estas medidas base, que vienen siendo replicadas en mayor o menor medida en un número cada vez más amplio de países, aún no se advierte un trabajo coordinado entre los países de la región que aborde la problemática bajo un enfoque integral, aunque se destacan algunas iniciativas individuales interesantes.

En Kenia, por ejemplo, gracias al apoyo del PNUMA —con sede en Nairobi — en la articulación de esfuerzos con empresas privadas con empresas ambientales nacionales, se logró implementar un programa coordinado e integral de gestión de residuos plásticos que establece la creación de diferentes grupos de trabajo con la participación de productores, recolectores y recicladores de residuos plásticos, con la finalidad de proponer alternativas para el uso de residuos duros de este material.

Asimismo, en Costa de Marfil, también con la participación del sector privado y organismos como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

(UNICEF), se ha logrado poner en funcionamiento un circuito de fábricas que procesan los residuos plásticos de zonas contaminadas del país en ladrillos modulares, que a la vez son empleados en la construcción de escuelas. Este mercado de reciclaje regulado proporciona empleo y fuentes de ingreso para personas en situación de pobreza, lo que constituye un negocio de alto impacto social (UNICEF, 2019).

5.3 América Latina y el Caribe

A partir de la decisión del gobierno chino de dejar de recibir residuos plásticos, América Latina y el Caribe ha visto un incremento en la cantidad de desechos que reciben de países desarrollados, principalmente de los Estados Unidos. Según cifras de The Last Beach Cleanup (Dell, 2021), de enero a octubre de 2021 los Estados Unidos habrían enviado cerca de 90 millones de kilogramos en desechos plásticos a los países de la región y había duplicado en algunos las cantidades enviadas durante ese mismo período el año anterior.

Este grave problema se ve recrudecido en un contexto regional cuya tendencia, al igual que en otras partes del mundo, es hacia el viraje a una nueva economía del plástico que busque, a través de leyes, políticas públicas y campañas de concientización en medios, reducir drásticamente el consumo de plásticos desechables.

Además de la extendida prohibición de plásticos de un solo uso (como pitillos, bolsas y botellas no retornables) presente en varios países de la región desde 2016, se han llevado a cabo distintos proyectos de concientización social impulsados por las propias autoridades administrativas. En México, por ejemplo, se han lanzado varias campañas de comunicación en gobiernos locales que desalientan el consumo del pitillo, principalmente en lugares turísticos; mientras que en Chile se comunicó a través de distintas campañas impulsadas por el gobierno la aprobación de la norma que prohíbe el uso de cualquier tipo de bolsas plásticas en el país. Asimismo, existen otras iniciativas como la de Ecuador, que ha decidido mantener a las islas Galápagos como un archipiélago libre de plásticos, y de otros países del Caribe que vienen desarrollando estrategias de conservación del mar Caribe, cuyo 70% a 85% de componentes de basura marina proviene de actividades terrestres y está formada por plásticos (PNUMA, 2019).

Cabe destacar finalmente los esfuerzos desplegados por varios países latinoamericanos por impulsar campañas de limpieza de playas y

océanos, que cuentan con el respaldo de Naciones Unidas, ONG locales e internacionales, algunas empresas privadas y pescadores artesanales. Considerando que la región de América Latina y el Caribe cuenta con 16 millones de kilómetros cuadrados de litoral marítimo, estas iniciativas permiten proteger a las especies marinas, coadyuvan a la generación de mayor conciencia ciudadana y contribuyen a la identificación de tipos de basura marina vertidos a los océanos para futuros estudios.

En la esfera privada, desde los proyectos de conversión de plástico no reciclable en bloques de construcción que cumplen las mismas funciones que ladrillos, hasta los paneles solares fabricados sobre la base de residuos plásticos, suelos fotovoltaicos para alimentar edificios y dispositivos electrónicos sin acceso a otras fuentes de energía, se presentan múltiples e innovadoras oportunidades de emprendimientos, algunos de los cuales presentamos a continuación:

5.4 Conversión de plástico no reciclable en forma de polivalentes ladrillos de construcción

La empresa norteamericana ByFusion, con sede en Los Ángeles, ha invertido en la conversión de plástico no reciclable en bloques de construcción (ByBlocks), que no requieren pegamentos ni adhesivos (lo que permite ahorrar tiempo con una instalación más rápida), ni mano de obra especializada. Este proceso se lleva a cabo a través de técnicas químicas no muy costosas que combinan vapor y compresión, llevadas a cabo por maquinaria (Blockers), que comprime de tal forma el plástico que logra que se asemejen a ladrillos en apariencia y utilidad, y que no se agrieten ni desmoronen como los bloques de hormigón estándar. En promedio, una tonelada de plástico produce una tonelada de ByBlock.

En la actualidad la compañía presta servicios a empresas de distintos sectores en varias ciudades de los Estados Unidos y procesa aproximadamente 450 toneladas de plástico al año, esperando llegar a 100 millones de toneladas para el 2030 (Núñez-Torrón, 2022).

5.5 Paneles solares fabricados a partir de residuos plásticos

La empresa húngara Platio fabrica pavimentos solares sobre la base de residuos plásticos, con la finalidad de utilizar sus suelos fotovoltaicos para alimentar edificios y dispositivos electrónicos sin acceso a otras fuentes

de energía. Para operar, se utiliza el plástico no recicitable con la finalidad de producir ladrillos sobre los que se insertan los paneles solares. Se calcula que un metro cuadrado de pavimento solar utiliza el equivalente a 400 botellas plásticas (Núñez-Torrón, 2021).

5.6 Postes de plástico reciclado para uso en cerca de granja, enrejados y portones

Un número cada vez mayor de empresas del sector de fabricación de materiales plásticos y cauchos se encuentra desarrollando varios tipos de pasarelas, subestructuras, tablones y pavimentos hechos con plásticos reciclados posindustriales y urbanos (tipo HDPE, revestido de PVC), de fácil ensamblaje (CauPlast Soluciones, sf.).

6. Enfoque del acuerdo aprobado

Los casos señalados previamente, así como permiten tener una idea de los avances actuales y de los principales desafíos que enfrentan los países que negociarán el acuerdo internacional para combatir la contaminación plástica, deben contribuir a identificar los elementos que el nuevo tratado deberá considerar para ser al mismo tiempo anhelante y aplicable, con miras a su lanzamiento en 2024.

Dentro de las rondas de negociación que se llevarán a cabo para la redacción del tratado, el Perú deberá buscar consensos con miras a que el futuro instrumento jurídicamente vinculante sea lo más ambicioso posible, considerando que la contaminación plástica constituye un problema transfronterizo que no se puede abordar solo con acciones individuales. Este nuevo instrumento deberá contemplar un enfoque integral para prevenir y reducir la contaminación por plásticos en el medio ambiente, mediante la promoción de una economía circular y abordando el ciclo de vida completo de los plásticos: desde su producción, consumo y diseño, hasta la prevención y correcta gestión ambiental de los residuos.

A fin de alcanzar los objetivos planteados, podría considerarse la adopción de una nueva arquitectura que se complemente con instrumentos existentes, la misma que se enfoque en aspectos específicos sobre la base de las necesidades y requerimientos particulares de los países, como el manejo de

microplásticos, la gestión de la disposición de residuos sólidos y la necesidad de actualizar los sistemas de etiquetado y certificación de plásticos, que permitan realizar un monitoreo y reportes de información más cercanos. Asimismo, además de plantear alternativas para decidir los destinos del plástico ya acumulado, resultaría pertinente replicar modelos de negocio y emprendimientos exitosos en la reutilización de plástico virgen en sectores como construcción y textil, considerando la contaminación generada por el propio desarrollo de sus actividades.

El tratado deberá poner énfasis también en la reducción de la exportación de basura plástica a países en desarrollo, más aún a partir de la decisión china de dejar de recibir desechos plásticos para reciclaje, lo cual ha generado un incremento de envíos a terceros países. Para lidiar con ello, podría estudiarse la posibilidad de desincentivar la importación de plástico de un solo uso mediante la aplicación de instrumentos normativos que hagan extensiva la responsabilidad a los productores por el destino final del producto, y que los obliguen a realizar compensaciones económicas, sociales y medioambientales por los daños que ocasionen a ecosistemas.

Gran parte de la basura plástica en los océanos proviene de la mala gestión de los desechos en las ciudades a lo largo de las costas y los ríos de países en desarrollo, cuyos sistemas de gestión de residuos, infraestructura y gobiernos luchan por seguir el ritmo de las crecientes cantidades de basura que genera el rápido y constante crecimiento de poblaciones urbanas (Romanik, 2020). Un estudio del Banco Mundial (2022), señala que el 90% de los desechos en países en desarrollo se vierte a la naturaleza o se quema al aire libre, lo cual genera graves consecuencias para la salud, la seguridad y el medio ambiente; y que además sirven como caldo de cultivo para el desarrollo de enfermedades, contribuyen al cambio climático global a través de la generación de metano, e inclusive tienen incidencia indirecta en el incremento de niveles de violencia urbana en ciertos países.

La realidad descrita hace necesario que las negociaciones del futuro tratado para combatir la contaminación plástica se reflejen en un documento sólido, con objetivos y medios de implementación ambiciosos que consideren las necesidades de los países en desarrollo. Por ejemplo, la resolución aprobada en la UNEA 5.2 incluye disposiciones especialmente importantes para los países en desarrollo, como la necesidad de que el futuro instrumento permita mejorar la colaboración internacional para facilitar el acceso a tecnología, la creación de capacidades y la cooperación científica y técnica a costos accesibles, que posibilite mejorar sus estándares de procesamiento de plásticos y disminuir los porcentajes de filtraciones hacia el medio ambiente.

Precisamente, resultará importante que los objetivos compartidos del futuro instrumento, así como el desarrollo de planes de acción nacionales, se encuentren fuertemente respaldados por la ciencia y por los nuevos

desarrollos científicos, los cuales deberán apoyar y guiar el proceso de negociación del tratado. Igualmente, el instrumento deberá contar con un enfoque de derechos humanos, especialmente de personas en situación de pobreza y extrema pobreza, poblaciones indígenas y otros grupos vulnerables, para lograr verdaderamente sus objetivos. Debe considerarse que la contaminación plástica tiene un impacto considerable en una amplia gama de derechos humanos, incluidos los del derecho a la vida, a la salud, a la vivienda y a un medio ambiente saludable. En ese sentido, resultará clave que el proceso de negociación sea abierto, inclusivo y transparente, y que permita la participación de la sociedad civil, el sector privado, la academia, el gobierno y la comunidad científica.

Finalmente, el instrumento jurídico vinculante debería orientarse a modificar los patrones de consumo de las personas, quienes son los que en última instancia adquieren productos plásticos. Propuestas como prohibir la utilización de ciertos artículos de plástico o gravar con un fuerte porcentaje el consumo de estos, podría reducir el plástico que se compe, aunque ello involucraría colisionar con la amplia oferta existente, lo cual haría la tarea más difícil. En ese sentido, cobra mayor importancia incluir en la estrategia la dirección de un mensaje claro hacia el público usuario que —sin reflejarse necesariamente en términos monetarios— resulte en una reducción en sus patrones de consumo de plástico.

7. Conclusiones

Visto el liderazgo del Perú en el marco de las negociaciones en la UNEA y su voluntad expresa de participar activamente desde el bureau del Comité Intergubernamental de Negociación (INC) a cargo de la redacción del instrumento internacional jurídicamente vinculante para combatir la contaminación plástica, resultará propicio reunir a la mayor cantidad de actores relevantes y replicar experiencias de éxito en distintas regiones del mundo, tanto de gobiernos, sector privado y sociedad civil, durante el proceso de redacción del tratado.

Consideraciones como estudios de viabilidad, eficiencia, alcances y limitaciones de los convenios y acuerdos ya existentes sobre contaminación plástica y su impacto en ecosistemas marinos, enfoques que prioricen la revisión y análisis de mecanismos tecnológicos y las normativas sobre uso y transporte de residuos, y la implementación de métodos de monitoreo que se rijan bajo parámetros medibles y eficaces para el control de acciones e

impactos, deberán definitivamente ser tomados en cuenta en el transcurso de las negociaciones.

La clave del acuerdo a negociar hacia 2024 radicará en la capacidad de los países en acordar que —más allá de sus demandas e intereses particulares propios de sus geografías, economías y estructuras productivas— se considere a la contaminación plástica y los problemas que genera para el medio ambiente, en particular el marino, como un asunto de impacto global, por lo que deberán establecerse medidas transversales de obligatorio cumplimiento, con objetivos medibles y ambiciosos, orientados no solo a la prohibición y regulación de este material sino a modificar patrones estructurales de consumo.

BIBLIOGRAFÍA

Alianza del Pacífico. (2019). *Declaración presidencial de la Alianza del Pacífico sobre la gestión sostenible de los plásticos*. Lima.

Brooks, A. L., & Wang, S. &. (2018). The Chinese import ban and its impact on global plastic waste trade. *Sci. Adv*(4-6), 4doi:10.1126/sciadv.aato131.

CauPlast Soluciones. (s.f.). Pasarelas y Pavimentos. CauPlast. <http://www.cauplast.es/productos-de-plastico-reciclado/pasarelas-y-pavimentos/>. Fecha de consulta: 1º de abril de 2022.

Comisión Europea. (2019). Circular Economy: Commission welcomes European Parliament adoption of new rules on single-use plastics to reduce marine litter. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_19_1873. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2022.

Dell, J. (2021). The Last Beach Cleanup. Monthly Plastic Exports & Facts Briefing. Pp. 4-9.

Dirección General de Calidad Ambiental - Ministerio del Ambiente. (2018). Informe del Grupo Técnico de Trabajo Especializado: "Residuos y Desechos Marinos". Ministerio del Ambiente. <https://www.minam.gob.pe/comuma/wp-content/uploads/sites/106/2019/04/PPT-GTTE-Residuos-y-desechos-marinos-17.07.18.pdf>. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2022.

Hamilton A, S. R. (2019). Solving plastic pollution through accountability. WWF. https://c402277.ssl.cf1.rackcdn.com/publications/1212/files/original/SOLVING_PLASTIC POLLUTION_THROUGH_ACCOUNTABILITY_ENF_SINGLE.pdf?1551798060. Fecha de consulta: 18 de marzo de 2022.

Kock, L., Sadan, Z., & Arp, R. &. (2020). A circular economy response to plastic pollution: Current policy landscape and consumer perception. *South African Journal of Science* (5-6), 1-2. doi:10.17159

Ministerio de Relaciones Exteriores (2017). Nota Informativa: Perú es designado por tercera vez consecutiva copresidente del UNICPOLOS para tratar efectos del cambio climático.

Ministerio del Ambiente (2020). Nota de prensa - Países buscan un acuerdo global ante la contaminación ambiental por plástico. Ministerio del Ambiente. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/299618-paises-buscan-un-acuerdo-global-ante-la-contaminacion-ambiental-por-plastico>. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2022.

Ministerio del Ambiente (2020). Nota de prensa: Gobierno aprueba "Hoja de Ruta hacia una Economía Circular en Sector Industria". Ministerio del Ambiente. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/84631-gobierno-aprueba-hoja-de-ruta-hacia-una-economia-circular-en-sector-industria>. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2022.

Ministerio del Ambiente (2021). Nota de prensa - Presentan propuesta para iniciar el proceso hacia un Acuerdo Global Legalmente Vinculante contra Contaminación por Plásticos. Ministerio del Ambiente. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/514951-presentan-propuesta-para-iniciar-el-proceso-hacia-un-acuerdo-global-legalmente-vinculante-contra-contaminacion-por-plasticos>. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2022.

Núñez-Torrón, A. (2021). Paneles solares fabricados a partir de residuos plásticos para luego ser utilizados como pavimento. Business Insider. <https://www.businessinsider.es/empresa-hungara-hace-pavimentos-solares-plastico-reciclado-931921>. Fecha de consulta: 1º de abril de 2022.

Núñez-Torrón, A. (2022). Esta startup quiere convertir 100 millones de toneladas de plástico para 2030 en ladrillos para la construcción. Business Insider. <https://www.businessinsider.es/startup-convierte-plastico-ladrillos-construccion-998967>. Fecha de consulta: 1º de abril de 2022.

OCDE (2022). Global Plastics Outlook: Economic Drivers, Environmental Impacts and Policy Options. Paris: OECD Publishing.

PNUMA (2019). El Caribe aborda el flagelo de la contaminación por plásticos. PNUMA. <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/reportajes/el-caribe-aborda-el-flagelo-de-la-contaminacion-por-plasticos>. Fecha de consulta: 28 de marzo de 2022.

PNUMA. (2019). Legal Limits on Single-Use Plastics and Microplastics: A Global Review of National Laws and Regulations. PNUMA. <https://www.unep.org/resources/publication/>

legal-limits-single-use-plastics-and-microplastics-global-review-national. Fecha de consulta: 18 de marzo de 2022.

PNUMA. (2021). Drowning in Plastics: Marine Litter and Plastic Waste Vital Graphics. UNEP. <https://www.unep.org/resources/report/drowning-plastics-marine-litter-and-plastic-waste-vital-graphics>. Fecha de consulta: 19 de marzo de 2022.

Romanik, C. (2020). Why it is essential to combat ocean plastic pollution in developing countries. USAID. <https://urban-links.org/insight/why-it-is-essential-to-combat-ocean-plastic-pollution-in-developing-countries/#ftn1>. Fecha de consulta: 26 de marzo de 2022.

Sistema Nacional de Información Ambiental (2019). Ley N° 30884 regula consumo de bienes de plástico de un solo uso que generan riesgo para la salud pública y/o el ambiente. Ministerio del Ambiente. <https://sinia.minam.gob.pe/novedades/ley-ndeg-30884-regula-consumo-bienes-plastico-un-solo-uso-que-generan#:~:text=La%20Ley%20N%C2%Bo%2030884,p%C3%BAblica%20y%20el%20ambiente>. Fecha de consulta: 7 de marzo de 2022.

UNICEF (2019). Costa de Marfil, a la vanguardia en el reciclaje de plásticos. UNICEF. <https://www.unicef.es/prensa/costa-de-marfil-la-vanguardia-en-el-reciclaje-de-plasticos>. Fecha de consulta: 25 de marzo de 2022.

World Bank (2022). Solid Waste Management. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/brief/solid-waste-management>. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2022.

Elvis Ojeda Huerta

Diplomático peruano. Funcionario de la Embajada del Perú en Bolivia. Magíster en Derecho (LL.M.), con mención en Derecho Internacional Público, por el London School of Economics and Political Science (LSE). Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar. Bachiller en Derecho por la Universidad del Pacífico, con estudios de especialización en The Hague Academy of International Law y el Instituto de Estudios Políticos de París.

Martín Gallardo Garrath

Diplomático peruano. Cónsul adscrito en el Consulado General del Perú en Washington DC. Candidato a Magíster en Security Studies en Georgetown University. Magíster en Derechos Humanos por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Magíster en Relaciones Internacionales y Diplomacia por la Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar. Bachiller en Derecho por la Universidad del Pacífico. Catedrático universitario.

Acuerdo de Escazú: una aproximación desde la teoría liberal de las relaciones internacionales

RESUMEN

El presente artículo académico plantea que, bajo la óptica de la teoría Liberal de las Relaciones Internacionales, existen argumentos que permiten explicar la conveniencia de la adhesión del Perú al Acuerdo de Escazú para los intereses y la política exterior del país. El trabajo comienza con la descripción del marco teórico del liberalismo en las relaciones internacionales. Continúa con la definición de los conceptos de “cambio climático” y “medio ambiente”. Después, describe brevemente el contenido jurídico del Acuerdo de Escazú, para luego finalizar con el desarrollo de los argumentos en favor de la adhesión del Perú a dicho tratado.

Palabras clave: Acuerdo de Escazú, política exterior, teoría liberal, relaciones internacionales, cambio climático, medio ambiente.

ABSTRACT

This academic article argues that, from the perspective of the Liberal theory of International Relations, there are arguments that explain the convenience of Peru's accession to the Escazú Agreement for the country's interests and foreign policy. The paper begins with a description of the theoretical framework of Liberalism in International Relations. It goes on to define the concepts of "climate change" and "environment". It then briefly describes the legal content of the Escazú Agreement, before concluding with the development of the arguments in favour of Peru's accession to the treaty.

Keywords: Escazú Agreement, foreign policy, liberal theory, international relations, climate change, environment.

1. Introducción

La protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático se han convertido en dos de los principales problemas por resolver a nivel internacional. En el informe **Impactos, adaptación y vulnerabilidad**, elaborado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) en 2022, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) concluye que la alteración medioambiental está “provocando una disrupción peligrosa y generalizada en la naturaleza y está afectando la vida de miles de millones de personas en todo el mundo” (ONU, 2022). Con el pasar del tiempo, estas problemáticas se están volviendo cada vez más severas e irreversibles.

Desde la segunda mitad del siglo XX, la sociedad internacional comenzó a mostrar mayor interés en brindar una solución a ambos asuntos. Al ser un problema de carácter global, dicha preocupación se ha visto reflejada en diversos instrumentos multilaterales, tales como la Declaración de Estocolmo, en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en 1972; la Declaración de Río de Janeiro, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992; y el Acuerdo de París en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 2015. Asimismo, los Estados han implementado disposiciones en sus ordenamientos jurídicos

internos que tienen por objetivo prevenir la contaminación ambiental en sus territorios, sancionar a las empresas contaminantes, así como reconocer derechos y obligaciones de la sociedad civil hacia el medio ambiente.

A pesar de dichos avances, hasta la fecha, quedan varios asuntos por resolver. Entre estos problemas se encuentran los conflictos socioambientales, los cuales se han convertido, durante las últimas décadas, en una de las causas más comunes de enfrentamiento entre las empresas multinacionales, la sociedad civil y los gobiernos (Bordenave, 2017). Especialmente en Estados en vías de desarrollo, que cuentan con economías esencialmente primarias exportadoras, los conflictos socioambientales no solo han significado un freno al crecimiento económico; también han generado crisis de gobernabilidad y violaciones a los derechos humanos de los pobladores en condiciones más vulnerables.

En este contexto, a nivel regional se ha buscado hacer frente a los desafíos del cambio climático y la protección del ambiente mediante la negociación y firma del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (en adelante, Acuerdo de Escazú). Este tratado, adoptado el 4 de marzo de 2018 en Costa Rica, fue suscrito por el Perú el 27 de setiembre de 2019. No obstante, en el año 2020, la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República luego de discutir la propuesta decidió no ratificar y archivar el referido acuerdo. Sin embargo, ¿fue esta decisión beneficiosa para el Estado peruano y sus objetivos en el contexto internacional?

El presente artículo tiene por finalidad analizar si la teoría liberal de las relaciones internacionales o liberalismo para propósitos de este trabajo puede brindar nuevas luces respecto de la pertinencia de la adhesión del Perú al Acuerdo de Escazú. En tal sentido, este trabajo propone que, desde la perspectiva de la teoría liberal, es posible elaborar argumentos en favor de la adhesión del Estado peruano al Acuerdo de Escazú que sean coherentes con los intereses en política exterior de nuestro país.

Para este propósito, este trabajo comenzará definiendo tres conceptos fundamentales para el posterior desarrollo del artículo: teoría Liberal de las Relaciones Internacionales, medio ambiente y cambio climático. Posteriormente, se realiza un breve resumen acerca del Acuerdo de Escazú, en el que se detallan los antecedentes, el proceso de negociación, la situación actual del tratado, así como las principales obligaciones y derechos reconocidos por dicho instrumento internacional. En la sección siguiente se desarrollan los argumentos en favor de la adhesión del Perú al Acuerdo de Escazú desde la perspectiva de la teoría Liberal y los objetivos de la política exterior peruana ya establecidos. En la última sección, se brindarán las principales conclusiones del artículo.

La relevancia de este trabajo radica en que el mismo permitirá enriquecer el debate sobre la pertinencia de que el Perú sea parte del Acuerdo de Escazú y, a la vez, resaltar la importancia del asunto para los intereses del país, principalmente, por la puesta en marcha de proyectos económicos de gran envergadura y la protección del medio ambiente. Ahora bien, es pertinente señalar que este trabajo no pretende cubrir todos los aspectos relacionados a la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; más bien, se intentará brindar una primera aproximación al tema, con la esperanza de que pueda generar un debate más amplio entre aquellas personas interesadas. En tal sentido, se busca contribuir a la discusión académica y servir como sustento para el continuo desarrollo de la política exterior del Perú en materia ambiental.

2. Marco teórico

Esta sección tiene por objetivo presentar definiciones, esclarecer conceptos y desarrollar el marco teórico indispensable para la posterior elaboración de los argumentos en favor de la adhesión al Acuerdo de Escazú. La idea central es, primero, ensayar una definición de la teoría liberal de las relaciones internacionales, para luego continuar con las definiciones de los conceptos de cambio climático y medio ambiente.

2.1 Teoría liberal de las relaciones internacionales

Antes de desarrollar los principales preceptos del liberalismo en las relaciones internacionales, se explicará brevemente el concepto general de “teoría”, así como la razón por la que la misma debe considerarse al momento de elaborar la política exterior de un Estado. Una teoría puede ser entendida como una serie de propuestas y conceptos que buscan explicar fenómenos y eventos (Barbé, 2020). Los marcos teóricos permiten entender la realidad y prever ciertas reacciones, tomando en cuenta ciertos factores constantes. Stephen Walt sostiene que las teorías son necesarias para los hacedores de política exterior porque, de no tomarlas en consideración, usarían sus propias creencias, seguramente infundadas o instintivas, acerca del funcionamiento del mundo y, sobre esas ideas, elaborarían la política exterior (Walt, 1998). Es altamente probable que esta política sesgada y errada conlleve a resultados no deseados. Ante ese escenario, es mejor basarse en teorías que hayan estudiado la realidad y probado ser efectivas.

El liberalismo constituye una de las principales teorías que intenta explicar cómo funciona la sociedad internacional. Esta teoría plantea que la interdependencia económica, social y política entre los Estados desincentiva a usar ilegalmente la fuerza para resolver sus conflictos, puesto que, de lo contrario, estarían atentando contra su propio desarrollo y prosperidad (Walt, 1998). Así, la interdependencia entre sociedades de distintos Estados justamente genera que los vínculos “tengan consecuencias políticas, en la medida en que modifican los intereses, preferencias y percepciones” (Barbé, 2020, p. 89) de ambos lados.

Mediante el establecimiento de organizaciones y regímenes internacionales, el liberalismo también plantea la elevación de la interdependencia y la superación del comportamiento egoísta de los Estados (Walt, 1998). Los regímenes internacionales se definen como “conjuntos persistentes y conectados de reglas (formales e informales) que prescriben roles de comportamiento, construyen la actividad y moldean las expectativas” (Keohane, 1998, p. 32). Al establecer marcos jurídico-políticos que cuentan con incentivos positivos y negativos para que los Estados

En un mundo anárquico, como lo es la sociedad internacional, la “interdependencia necesita ser gobernada o gestionada” (Barbé, 2020, p. 95). Por ello, se requieren regímenes que permitan a los actores internacionales afrontar de forma conjunta los problemas de la humanidad. En otras palabras, al crear organizaciones internacionales y marcos jurídicos internacionales que regulan el comportamiento de los actores, los Estados tienen un espacio más amplio para negociar, solucionar sus diferencias y alcanzar sus objetivos conjuntos utilizando métodos pacíficos de cooperación y resolución de controversias.

Un último precepto del liberalismo es el relacionado a la posibilidad de progreso de toda la sociedad internacional. A diferencia de otras teorías, en las que se considera que existe un juego de suma cero en la sociedad internacional, la teoría liberal abraza la idea de que el progreso conjunto es posible. Para los liberales, una clara evidencia de dicha afirmación es que, a partir del establecimiento de instituciones y regímenes internacionales, así como de objetivos conjuntos, la sociedad contemporánea se ha desarrollado mucho más que en los siglos anteriores. En tal sentido, el liberalismo defiende la idea de que es factible el establecimiento de mecanismos de cooperación que beneficien a toda la sociedad internacional y genere progreso en conjunto.

2.2 Cambio climático

El segundo concepto por abordar es el de “cambio climático”. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático define este término como “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables” (ONU, 1992). Estas alteraciones climáticas, generadas por los seres humanos, afectan al ecosistema y generan desbalances que terminan produciendo efectos climáticos que perjudican a todos los seres vivos. Por ejemplo, la quema de combustibles fósiles genera que se emitan gases de efecto invernadero que elevan las temperaturas del planeta (ONU, 2022).

La ONU también ha considerado pertinente definir el término “efectos adversos del cambio climático”, los cuales se entienden como

los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos (ONU, 1992).

A partir de esta definición, la ONU establece claramente que el cambio climático generado por la actividad humana tiende a crear efectos negativos a escala mundial, por lo que se convierte en un problema que no puede pasar desapercibido ante la mirada de la sociedad internacional.

Es pertinente mencionar que el clima siempre ha estado en constante cambio. Como señala Iván Lanegra: “El cambio climático es un patrón constante del planeta tierra [...] la temperatura promedio de la superficie del planeta en los últimos dos siglos ha pasado por períodos de enfriamiento y calentamiento” (Lanegra, 2017, pp. 24-25). El problema fundamental no es el cambio del clima per se, sino la rapidez en el aumento de las temperaturas a raíz de las actividades humanas. Estos cambios extremos son los que hacen que sea insostenible o sumamente complicado habitar distintas partes del planeta. En caso no se tomen medidas correctivas, eventualmente, este problema se expandirá en toda la Tierra.

Es de resaltar que, en 2015, se incluyó al cambio climático como uno de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), constituyendo una muestra adicional de la preocupación internacional sobre el asunto. El ODS 13 Acción por el clima, tiene por finalidad “adoptar medidas urgentes para

combatir el cambio climático y sus efectos” (ONU, 2022), demostrando así la relevancia para solucionar este malestar en el marco de la ONU. Esta organización internacional ha planteado como objetivo prioritario frenar el cambio climático generado por la actividad de los seres humanos antes que el daño sea totalmente irreversible.

2.3 Medio ambiente

El último concepto por definir es el de “medio ambiente”, el cual se entiende como “el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven” (Wieland, 2017, p. 20). El medio ambiente es el espacio físico en donde coexisten y habitan los seres vivos. Es por ello de que existe una vinculación directa entre el derecho a la vida y a la salud, y el medio ambiente: los primeros no se pueden configurar de forma correcta si es que no hay un medio ambiente en condiciones aceptables que permita a los seres vivos vivir sanamente.

El abogado ambientalista Lorenzo de la Puente argumenta que existen tres grupos en donde se pueden clasificar los componentes del ambiente. Según De la Puente, se dividen en (i) ambiente natural (aire, agua, suelo, flora y fauna); (ii) ambiente construido por el hombre (ciudades e infraestructura); y, (iii) ambiente social (sistemas sociales, políticos y culturales) (2008). El medio ambiente es, por tanto, el conjunto integrado de estos componentes, que a su vez es el lugar donde coexisten los seres vivos.

Al ser el medio ambiente el componente indispensable para la preservación de la vida, la importancia de preservarlo radica en que, sin el mismo, los seres vivos no tendrían un lugar en donde habitar. En ese sentido, si se desea preservar el medio ambiente, y por ende a todos los seres vivos, es necesario tomar medidas urgentes para que el cambio climático no continúe destruyendo dichos lugares habitables.

3. Acuerdo de Escazú

Luego de la elaboración del marco teórico y el desarrollo de los principales conceptos base que se emplearán a lo largo del texto, en la presente sección se realizará un breve análisis del Acuerdo de Escazú. Primero, se describirán los antecedentes y el proceso de negociación, para luego continuar con el contenido jurídico y el estado de la ratificación del citado tratado.

3.1 Antecedentes

Desde mediados del siglo XX, surgió la preocupación de la comunidad internacional por el medio ambiente. La primera gran conferencia sobre el medio ambiente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, se llevó a cabo en Estocolmo en 1972, en un contexto marcado por un creciente movimiento en contra de los ensayos nucleares. Dicha cumbre significó un “punto de inflexión” (Baylis y Smith, 2005, p. 454) puesto que, por primera vez, se incluyeron a las preocupaciones ambientales en la agenda política internacional.

En 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, conocida como la Cumbre de la Tierra, se reconoció que el concepto de desarrollo sostenible constituye una meta alcanzable para todas las personas del mundo. En dicha oportunidad se aprobaron principalmente los siguientes acuerdos centrales en materia medioambiental: la Declaración de Río y sus 27 principios universales, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y la Declaración sobre los principios de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

Al respecto, el Principio 10 de la Declaración de Río establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (Declaración de Río, Principio 10).

En tal sentido, la sociedad internacional reconoce por primera vez el derecho al acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación pública en la adopción de decisiones, así como el acceso efectivo a la justicia en materia de medio ambiente. Con base a los citados instrumentos, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en 2012 se reafirmó el compromiso de la sociedad internacional con el mencionado principio 10 mediante la aplicación, a

través de instrumentos y/o convenios de carácter regional, que incluyan la participación de la población interesada.

En ese contexto, la negociación y suscripción del Acuerdo de Escazú, promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tiene sus orígenes en el citado principio 10 (CEPAL, Resolución 686). En un periodo de dos años, entre 2012 hasta 2014, se realizaron dos reuniones preparatorias y, desde 2014, se inició la fase de negociación que consistió en nueve reuniones del Comité de Negociación (CEPAL, 2019) el cual estuvo conformado por 24 países de la región. En el marco de dicho comité se instauró una mesa directiva, compuesta por Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Costa Rica y Chile, siendo estos dos últimos países los copresidentes. Con base a un documento preliminar elaborado por la CEPAL, la mesa directiva incluyó diversas propuestas de los países. En 2015 el comité de negociación aprobó su organización y plan de trabajo y, en 2016, se aprobaron las modalidades de participación del público. Finalmente, nueve reuniones presenciales, seis reuniones entre períodos virtuales, y muchos esfuerzos diplomáticos y de la sociedad civil, el Acuerdo de Escazú fue adoptado el 4 de marzo de 2018 en Costa Rica.

3.2 Principales obligaciones y derechos

El Acuerdo de Escazú establece “nuevos y robustos” (Hernández, 2019, p. 115) recursos legales que reconocen el derecho al acceso a la información pública, acceso a la participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales. En tal sentido, en el Acuerdo de Escazú se establecen tres pilares centrales de obligatorio cumplimiento para los Estados parte. Primero, la promoción del derecho de acceso a la información en materia ambiental, que establece la transparencia de la información ambiental (artículos 5, 6 y 7). Segundo, la participación ciudadana en materia ambiental (artículos 5, 6 y 7), la cual incluye la participación en instancias de toma de decisiones ambientales. Tercero, el acceso a la justicia en asuntos ambientales, en el que reconoce garantías para acceder a instancias judiciales y administrativas (artículos 8 y 9), así como garantías de un entorno seguro y propicio para que los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones o inseguridad.

Es de resaltar el carácter “innovador” del Acuerdo de Escazú, puesto que no solo se centra en la protección del medio ambiente, sino también reconoce novedosos “derechos de acceso” a las personas defensoras de las causas ambientales y la sociedad en general. Este artículo particularmente responde a la vulnerable situación en la que se encuentran los defensores

medioambientales en la región. Tan solo en el año 2020 se registraron 227 asesinatos a defensores y activistas ambientalistas en todo el mundo, de los cuales casi 180 fueron en América Latina (Global Witness, 2020).

Igualmente, es de señalar que, en el Acuerdo de Escazú se establecen mínimos a ser adoptados por los Estados parte, que garanticen el ejercicio de los referidos derechos a la población. En ese sentido, es posible afirmar que el Acuerdo de Escazú aspira a que los países de la región latinoamericana “cuenten con el mismo nivel de protección, garantía y promoción de los derechos de acceso” (SPDA, 2019).

En síntesis, el Acuerdo de Escazú no solo apunta a reforzar la cooperación entre los Estados y avanzar hacia el acceso oportuno de la información, la participación ciudadana y la justicia ambiental; también, tiene por finalidad lograr garantías en la implementación del derecho de los ciudadanos a un medioambiente sano y al desarrollo sostenible. Adicionalmente, ha sido catalogado como uno de los tratados internacionales más relevantes de derechos humanos de las últimas décadas.

3.3 Entrada en vigor

De los 33 países de la región, 24 países firmaron el Acuerdo de Escazú y, hasta la fecha de elaboración del presente trabajo, 12 Estados lo han ratificado. En abril de 2022, se llevó a cabo la Conferencia de las Partes (COP) en la ciudad de Santiago, Chile, en el que los Estados parte desarrollaron medidas para la implementación del acuerdo, entre los que se encontraron las reglas de procedimiento, composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo (CAACAE), así como las disposiciones financieras necesarias para el funcionamiento del acuerdo.

4. Adhesión del Perú desde la perspectiva del liberalismo

Durante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27 de setiembre de 2018, el Estado peruano suscribió el Acuerdo de Escazú. La entonces ministra del Ambiente señaló que el referido tratado traería oportunidades para la región y fortalecería los vínculos entre los países para trabajar en

favor del ambiente y la sociedad (MINAM, video). Asimismo, manifestó que el Acuerdo de Escazú permitiría fortalecer la transparencia en temas ambientales, el acceso efectivo de la población a la información y la promoción de la justicia ambiental (MINAM, video).

En 2021, se generó un debate público en diversas instancias respecto de la conveniencia de la ratificación del citado convenio. De un lado, diversos sectores de la sociedad civil mostraron argumentos a favor y en contra de la ratificación del Perú en redes sociales y medios de comunicación. Por otra parte, también se llevó a cabo un debate en el seno de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, que conllevaron a que la comisión rechazara la ratificación del Acuerdo de Escazú y archivara el proyecto de resolución legislativa 4645/2019-PE, presentada por el Poder Ejecutivo.

Hoy en día el término adecuado es “adhesión” del Perú, puesto que el plazo para la ratificación ya venció y el Acuerdo de Escazú entró en vigor. En ese contexto, la presente sección tiene por finalidad ensayar argumentos en favor de la adhesión del Perú al Acuerdo de Escazú, desde una aproximación basada en la teoría liberal de las relaciones internacionales.

El primer argumento se encuentra referido a la concordancia que existe entre los objetivos de política exterior trazados por el Perú y la finalidad del Acuerdo de Escazú. Los objetivos de la política exterior peruana se encuentran en ciertos documentos claves. El primero de ellos es el Acuerdo Nacional, el cual constituye “el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática” (AN, 2022). En la sección de política exterior, el Acuerdo Nacional estipula, entre sus objetivos: (i) fomentar “la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes” y (ii) establecer “normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucional, los derechos fundamentales y la legalidad” (AN, 2022).

Por su parte, la finalidad del Acuerdo de Escazú es garantizar el pleno y efectivo ejercicio de los derechos de acceso a la información ambiental y participación pública en los procesos de toma de decisiones. El Acuerdo de Escazú, en ese sentido, se convierte en una mayor garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos peruanos. Adicionalmente, este tratado facilita el acceso a la justicia ambiental, por lo que otorga una mayor seguridad jurídica para que se sancionen a los que violan derechos fundamentales en esta materia, así como salvaguarda los derechos de los defensores ambientalistas.

Como se ha señalado anteriormente, el Acuerdo de Escazú es uno de los tratados más recientes, a nivel regional, que busca proteger los derechos humanos y el medio ambiente. Este tratado, por tanto, estaría contribuyendo a la promoción de una ciudadanía más consciente de sus derechos y, a su vez, otorgaría más herramientas para salvaguardar los derechos fundamentales en materia ambiental. Por todo ello, el Acuerdo de Escazú contribuye directamente al cumplimiento del objetivo de política exterior del Acuerdo Nacional.

Por otro lado, el Acuerdo Nacional también enumera una serie de medidas específicas que el Estado peruano debe procurar realizar, entre las que se encuentra la participación “en los procesos de integración política, social, económica y física en los niveles subregional, regional y hemisférico” (AN, 2022). Una de las formas de generar dicha integración política, social y económica es mediante la adhesión a un tratado regional. Como se ha señalado previamente, la teoría liberal estipula que los acuerdos jurídicos-políticos entre Estados facilita la cooperación y el cumplimiento de objetivos comunes mediante mecanismos pacíficos. En tal sentido, el Acuerdo de Escazú constituye una herramienta de integración regional para combatir el cambio climático y promover una cultura de derechos humanos. De no ratificarlo, el Perú quedaría al margen del proceso de integración más novedoso y uno de los más relevantes en materia ambiental de la región.

Adicionalmente, se han incluido ciertos objetivos de la política exterior del Perú en el Plan Estratégico Sectorial Multilateral del Sector Relaciones (PESEM), que incluyen al posicionamiento del Perú “como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral” (PESEM, 2015, pp. 25-30). Sobre el particular, es de señalar que, mediante los acuerdos multilaterales de carácter regional, no solo es posible establecer mecanismos políticos que permitan a los Estados coordinar acciones conjuntas; también, se brinda la posibilidad de posicionar a un Estado emergente como una potencia regional. En temas tan vitales para Latinoamérica, como lo son el cambio climático y la protección del medio ambiente, si el Estado peruano decide autoexcluirse y no participar en los mencionados esquemas a nivel regional, no será posible que nuestro país lidere los procesos de integración e influya en las decisiones que establezcan la pauta en la región.

Del mismo modo, el PESEM también establece, como objetivo estratégico del Perú, la creación, ampliación y fortalecimiento del “intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusive del país” (PESEM, 2015, pp. 25-30). En tal sentido, la ratificación del Acuerdo de Escazú contribuye directamente a ampliar y fortalecer los lazos de intercambio, asociación y cooperación a nivel regional. Como lo señala el liberalismo, son justamente los regímenes internacionales los que desincentivan el accionar egoísta y permiten que se

tomen decisiones conjuntas que beneficien a todos. El Acuerdo de Escazú potencia el desarrollo sostenible para todos sus Estados parte, motivo por el cual, el Perú no debería ser la excepción y quedarse fuera de la corriente de Estados latinoamericanos que están priorizando la agenda medioambiental a escala regional.

Cabe destacar que la ratificación del Acuerdo de Escazú no contraviene ninguna de las secciones de los objetivos de política exterior del Acuerdo Nacional ni del PESEM. Además de contribuir al cumplimiento de diversos objetivos de política exterior, no existe contradicción alguna entre la adhesión al tratado y ambos documentos. Si el Acuerdo de Escazú facilita el cumplimiento de diversos objetivos de la política exterior del Perú y no contraviene ninguno, no debería existir restricción alguna para ratificarlo. Al fin y al cabo, se trata de una herramienta adicional para cumplir algunas de las metas de política exterior establecidas.

Los objetivos del Perú en el ámbito multilateral están alineados al Acuerdo de Escazú. Como bien se ha demostrado párrafos arriba, todos los documentos en donde se han establecido los objetivos de política exterior del Perú buscan la integración regional y la salvaguarda de los derechos humanos. El Acuerdo de Escazú justamente permite la consecución de esas metas, al mismo tiempo que busca solucionar uno de los grandes desafíos de América Latina y del mundo. Por otro lado, contribuye con la consolidación del liderazgo regional del Perú en materia ambiental. Si realmente se busca que el Estado peruano se vuelva una potencia regional se debe procurar participar activamente en los distintos ámbitos de cooperación. En caso haya voluntad política, el Perú cuenta con las herramientas diplomáticas necesarias para liderar la lucha contra el cambio climático y la defensa de los derechos humanos en el marco del Acuerdo de Escazú.

El segundo argumento para que el Perú se adhiera al Acuerdo de Escazú, desde la perspectiva del liberalismo, es que la lucha contra el cambio climático es un problema global. En ese contexto, ningún Estado por sí mismo podrá solucionarlo. Ante problemas mundiales se necesitan respuestas transfronterizas. Se requieren esquemas político-jurídicos que generen compromisos por parte de los Estados para que estos actúen de forma conjunta.

El Acuerdo de Escazú es justamente uno de estos esquemas. Es un régimen internacional de carácter regional que facilita la integración y coordinación de Latinoamérica y el Caribe para afrontar el cambio climático. Este tratado establece compromisos que fortalecen el respeto a los derechos humanos en la región. Asimismo, otorga mayor seguridad para que los Estados se comprometan a respetar los derechos ambientales.

El liderazgo regional del Perú se ve seriamente afectado al no participar del Acuerdo de Escazú. No es coherente con su política multilateral ni con el discurso de ser un Estado que se preocupa por el cambio climático si es que no se asumen compromisos en el plano internacional en esta materia. Ahora bien, es de señalar que la política exterior de un Estado comienza a nivel interno. Si es que se desea que el Perú contribuya a solucionar esta problemática mundial, es necesario hacerlo bajo esquemas de cooperación como el Acuerdo de Escazú. Actuando unilateralmente las acciones peruanas no tendrán mayor impacto. Para contribuir y liderar se requiere asumir este tipo de compromisos internacionales.

El tercer argumento se encuentra relacionado con la posibilidad de que, mediante el Acuerdo de Escazú, se establezca un nuevo régimen internacional o se pueda “materializar” un régimen ya existente. Como ha sido señalado previamente, el Acuerdo de Escazú establece un marco jurídico con obligaciones y derechos para los Estados parte. Esta normativa permitirá que los Estados mantengan una línea de conducta similar y que no se actúe por propia cuenta. Más bien, cuando un Estado se adhiere a un tratado de esa naturaleza, la presión de la sociedad internacional incentivará a cumplir con estas obligaciones. En tal sentido, este nuevo régimen, que crea normas claras que regulan el comportamiento, permitirá que los actores puedan proteger el medio ambiente y afrontar el cambio climático, de forma conjunta.

Finalmente, es necesario señalar que, al existir interdependencia entre los actores, en materias económica, social y política, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Acuerdo de Escazú permitiría que más de un actor internacional se beneficie. A manera de ejemplo, es posible imaginar el caso de las empresas del Estado A, que cuentan con inversiones económicas en un sector con impacto ambiental en el territorio del Estado B. Si se toma en consideración que ambos Estados son parte del Acuerdo de Escazú, el cumplimiento de las obligaciones tendrá efectos positivos para los intereses de ambos Estados.

En tal sentido, si el Estado B cumple con sus obligaciones ambientales al desarrollar un nuevo proyecto de inversión, existirán menos posibilidades de que se generen conflictos entre la sociedad civil y las empresas durante el desarrollo del referido proyecto. De esta manera, el Estado B se beneficiaría porque atraería más inversiones, mientras que el Estado A, que mantiene intereses económicos, tendría la certeza de que sus empresas contarán con estabilidad jurídica y social. En otras palabras, el establecimiento y cumplimiento de obligaciones en materia ambiental podría generar un incentivo para que otros Estados continúen llevando a cabo actividades económicas, debido a que, si un Estado cumple con

dichas obligaciones, los demás Estados tendrían la certeza de que sus inversiones no se verán afectadas con posterioridad.

5. Conclusiones

El presente artículo ha tenido por objetivo elaborar argumentos en favor de la adhesión al Acuerdo de Escazú, a partir de la teoría liberal de las relaciones internacionales. Como ha sido desarrollado en este trabajo, el liberalismo brinda argumentos que permiten explicar la conveniencia del mencionado tratado internacional para los intereses y la política exterior del Perú.

En ese contexto, dicha teoría permite demostrar que la finalidad del Acuerdo de Escazú mantiene concordancia con los objetivos de política exterior del Perú. Asimismo, la adhesión del Perú a dicho tratado permitiría trabajar con miras a solucionar un problema global. Igualmente, el Acuerdo de Escazú establece un régimen internacional que crea normas jurídicas con la finalidad de proteger el medio ambiente y afrontar el cambio climático de manera conjunta. Adicionalmente, al existir interdependencia entre los actores internacionales el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Acuerdo de Escazú permitiría que los Estados alcancen sus propios intereses.

En la misma línea, la no adhesión del Perú al Acuerdo de Escazú imposibilita que el Perú lidere esta iniciativa o tenga una mayor participación en un asunto fundamental para los intereses del país. La entrada en vigor del Acuerdo de Escazú es tan solo el primer paso para la consolidación de este régimen internacional. El Perú no puede mantenerse al margen de esta iniciativa que cada vez recibe el apoyo de más Estados. Si el Perú busca liderar a nivel regional iniciativas en materia ambiental no debería desperdiciar la oportunidad de involucrarse en esta iniciativa.

Finalmente, es de señalar que, más allá de la adhesión o no del Acuerdo de Escazú, lo cierto es que el debate debe mantenerse en pie, puesto que, es necesario que la legislación peruana evolucione y se adapte a la necesidad de contar con mecanismos adecuados de transparencia; participación pública; justicia ambiental; así como contar con un clima favorable para las inversiones sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional (2022). Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Acuerdo Nacional. <https://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Barbé, E. (2020). Relaciones Internacionales. Madrid: Tecnos.

Baylis, J.; Smith, J.; & P. Owens (2020) The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations, Oxford: Oxford University Press.

Bordenave, S. & R. Picolotti (2017). Derechos humanos y medio ambiente. En Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente (ed.), (pp. 199-202). San José: Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022), Antecedentes del Acuerdo Regional. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la/antecedentes-acuerdo-regional> Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

De la Puente, L. (2008). La industria y la rigidez actual en la aplicación de los límites máximos permisibles: caben excepciones. Themis, (56), pp. 219-229.

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 1992. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm> Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. A/CONF.216.13 Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Global Witness (2020). Global Witness reports 227 land and environmental activists murdered in a single year, the worst figure on record. <https://www.globalwitness.org/en/press-releases/global-witness-reports-227-land-and-environmental-activists-murdered-single-year-worst-figure-record/>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Hernández, S. (2020). Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú. Estudios en Derecho a la Información, (9). <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2020.9.14281>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Keohane, R. O. (1988). International institutions: two approaches. International Studies Quarterly, 32 (4), pp. 379-396.

Lanegra, I. (2017) ¿Qué es el cambio climático? Calentamiento global y sociedad. Lima: Editorial Planeta.

Ministerio del Ambiente (MINAM), video “Ministra Fabiola Muñoz suscribió el Acuerdo de Escazú en representación del Estado peruano”. Youtube: <https://youtu.be/UfNHCV75RGg>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2015). Plan Estratégico Sectorial Multianual. Sector Relaciones Exteriores. Ministerio de Relaciones Exteriores, pp. 25-30. <http://transparencia.rree.gob.pe/index.php/2-planeamiento-y-organizacion/22-planes-y-politicas/222-documentos-de-planificacion/plan-estrategico-sectorial-multianual-pesem/ano-2016/8105-plan-estrategico-sectorial-multianual-del-sector-relaciones-exterior-es-pesem-2015-2021/file>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Organización de las Naciones Unidas (2022). Informes sobre el Clima. Acción por el Clima. <https://www.un.org/es/climatechange/reports>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Organización de las Naciones Unidas (2022). Objetivo 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change-2/>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Organización de las Naciones Unidas (2022). ¿Qué es el cambio climático? Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Portal gob.pe (2018) Perú suscribirá acuerdo internacional que promueve la transparencia y participación ciudadana en temas ambientales. Ministerio del Ambiente. <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/19306-peru-suscribira-acuerdo-internacional-que-promueve-la-transparencia-y-participacion-ciudadana-en-temas-ambientales>. Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Resolución 686(XXXV) Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41771/S1420933_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y Fecha de consulta: 28 de abril de 2022.

Walt, S. M. (1998). International Relations: One World. Many Theories. *Foreign Policy*, (110), pp. 29-46.

Wieland, P. (2017). Introducción al Derecho Ambiental. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Edwin A. Vegas Gallo

Doctor en Ciencias Ambientales, Ph. D. en Ciencia Política, investigador RENACYT Carlos Monge III, profesor rector de la Universidad Peruana de Ciencias e Informática, y docente de posgrado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Wilfredo J. Vegas López

Abogado, fiscal adjunto provincial, candidato a Máster en Derecho Ambiental y miembro de la Liga Mundial Abogados Ambientalistas.

Los objetivos de desarrollo sostenible en tiempo post-COVID-19 y en la mirada de los derechos humanos

RESUMEN

La crisis sanitaria mundial, el cambio climático inminente y la pérdida de biodiversidad hace que repensem los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la construcción del nuevo paradigma de la ecología social para el tiempo post COVID-19 y en la mirada de los derechos humanos; con el fin de replantearlos como políticas orientadas a la consecución de un modelo de desarrollo sostenible, con un nuevo estilo de medio de vida, como método para resolver los problemas globales y, en particular, los locales, en un enfoque normativo o ético.

En el artículo revisamos la pobreza paradojal de los países megadiversos, en un “desarrollo con víctimas” y, asimismo, analizamos el cambio climático, en relación con los derechos humanos; generando aportes para el tiempo posterior al confinamiento social en lo que se ha llamado “la nueva normalidad” y acorde con la consideración de la Agenda 2030, que guiará la diplomacia económica mundial de la próxima generación.

Palabras clave: Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS, cambio climático, crisis sanitaria mundial, post COVID-19, derechos humanos.

ABSTRACT

Faced with the global health crisis, imminent climate change and the loss of biodiversity, we rethink the Sustainable Development Goals (SDGs) in the construction of the new paradigm of social ecology for the post-COVID-19 era and from the perspective of human rights; in order to rethink them as policies aimed at achieving a model of sustainable development, with a new lifestyle, as a method for solving global problems and, in particular, local ones, in a normative or ethical approach.

In the article we review the paradoxical poverty of megadiverse countries, in a development with victims, and also analyse climate change, in relation to human rights; generating contributions for the time after social confinement in what has been called "the new normal" and in line with the consideration of the 2030 Agenda, which will guide global economic diplomacy of the next generation.

Key words: Sustainable Development Goals, SDGs, climate change, global health crisis, post COVID-19, human rights.

1. Introducción

La crisis sanitaria mundial que enfrenta la humanidad hace que repensemos los ODS en la mirada de los derechos humanos, para la construcción del nuevo paradigma de la ecología social, evitando la tragedia del bien común en sus dos características esenciales: que no exista rivalidad por los derechos humanos y que sean dados sin exclusión a todas las personas; para que todos podamos gozar de ellos con empatía, solidaridad y ética sustentable.

Los ODS se aprobaron el 25 de setiembre de 2015 y los 193 Estados miembros del Sistema de Naciones Unidas los adoptaron con carácter vinculante en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, plan de acción compuesto por 17 ODS y 169 metas, cuyo propósito es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y hacer frente al cambio climático a 2030.

Esta agenda representa un marco de referencia para los actores del desarrollo, y constituye un reto que requiere de la integración de los diversos sectores sociales, para marcar

diferencia en la vida de millones de niñas y niños, mujeres y hombres. Es obvio que dado el actual momento pandémico y post pandemia hay que replantearlos para las próximas generaciones, como compromiso político intergeneracional.

Para entender los ODS con el nuevo paradigma de la ecología social, hay que revisar las implicancias políticas de la Teoría de Darwin, basadas en la competencia y en la supervivencia de los más aptos, pues con esta “justificación científica” se permitió la expansión del Imperio británico sobre el resto del mundo. Recordemos que lo darwiniano desplazó el estudio de las interacciones entre los seres vivos, que son formas colaborativas de compartir los recursos (en sentido estricto) con las leyes de la naturaleza.

Se usó a Darwin para imponer la idea de “el hombre dominador de la naturaleza”, coherente con la ideología darwinista del triunfo de los fuertes sobre los débiles. Sabido es que la Teoría de Darwin es la biología evolutiva de la especie con aislamiento reproductivo como ente real, en tanto la ecología pone el acento en las relaciones de la comunidad incluida la humana. Este enfoque responde a las interacciones biológicas-sociales, entre las especies de flora y fauna-especie humana como uno de los motores de la evolución.

Al igual que las interacciones biológicas que llevan a modificaciones en los ecosistemas, en las interacciones humanas con los ecosistemas ocurre lo mismo degradándose si se manejan por encima de su capacidad de recuperación y autodepuración. Con ello las sustancias tóxicas generan riesgos a la salud humana por efecto de la propia actividad humana, sobre todo, en una relación marcada en la secuencia lineal: ecosistema-mercancía-lucro que lleva a una cosmovisión lineal individual e “insolidaria”, produciéndose a nivel global y local una crisis de insostenibilidad (Vegas, 2003).

Con la ecología social predominante en los derechos humanos pretendemos repensar los ODS a partir de la coevolución entre naturaleza y sociedad, en atención a que las sociedades humanas transforman su medio natural produciendo cambios en las estructuras sociales, para adaptarse a las nuevas realidades de su soporte natural.

Esto significa que la relación no es individual sino social. El vínculo entre hombre y naturaleza debiera obedecer a una cosmovisión compartida y con ética para la sustentabilidad, habida cuenta que la “globalización ha caído en un vacío de ética”. Es evidente que hace falta impulsarla políticamente para que se logre establecer un proceso formal a nivel intergubernamental para el debate y construcción de una ética para la sustentabilidad (Elizalde, 2003).

Toynbee (1961), estableció una teoría cíclica sobre el desarrollo de las civilizaciones en la que ellas son el resultado de la respuesta de un grupo humano a los desafíos que sufre, ya sean naturales o sociales. Esto se da en el primer imperio de Sudamérica precolombina de la cultura Wari, que con cosmovisión elíptica se instalaron en las alturas de la actual región de Moquegua para gestionar el recurso hídrico, tanto en lluvia como sequía, y desarrollar la agricultura, siendo ambientalmente exitosos (Wade, 2020).

2. Desarrollo con víctimas: pobreza paradojal de los países biológicamente megadiversos

Dentro de esa lista de países megadiversos hay seis naciones latinoamericanas (Méjico, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela), que desde inicios del siglo XXI a la actualidad presentan un cuadro extendido de pobreza, lo que Kliksberg (2004), llama “pobreza paradojal”.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), los tres países donde más ha aumentado las cifras de pobreza extrema en la región de América Latina y el Caribe son Brasil que subió de 3,3% a 5,5% entre 2014 y 2017; Bolivia de 14,9% a 16,4% en el mismo período y Ecuador de 5,4% a 6,2% para ese trienio (2019).

Estas cifras no se corresponden con la privilegiada dotación de recursos naturales de estos países, en su producto bruto y producto bruto per cápita. Se trata de la paradoja de amplios niveles de pobreza en medio de la riqueza potencial.

Veamos el caso de tres economías de la región latinoamericana. En Vegas (2018) se señala que el Perú es uno de los países que por su especial ubicación en América del Sur posee alta diversidad ecológica y específica; es un país privilegiado por la riqueza natural que posee, con dos tercios de su territorio ocupado por la Cordillera de los Andes, cuyas cadenas montañosas corren más o menos paralelas a la Costa dividiéndole en tres regiones: la occidental muy árida, la oriental o amazónica muy húmeda y la andina cordillerana.

Dentro de sus límites se han registrado 472 especies de mamíferos (11% del total mundial y 29,4% del Neotrópico); 1806 especies de aves (20% del

total mundial y 45% del Neotrópico); 387 especies de reptiles (5% del total mundial y 12,3% del Neotrópico); 379 especies de anfibios (10% del total mundial y 12,1% del Neotrópico); cerca de 1800 especies de peces marinos y 950 especies de aguas continentales. Asimismo, se han registrado 25 mil especies de plantas (uno de los doce centros de origen de las plantas cultivadas del mundo); además de ser uno de los más importantes centros de especiación en el Neotrópico.

En el Perú los rubros de biodiversidad pueden jugar un rol importante para el desarrollo nacional, concebido con visión futurista moderna y aprovechando ventajas comparativas poco aprovechadas o totalmente desaprovechadas hasta hoy.

Estas cifras biológicas son paradójicas si las comparamos con su desarrollo humano medio a bajo, con 51,3% de peruanos en pobreza y 23,1% en extrema pobreza (cifras antes de la pandemia). Ocupa el puesto 123 de 196 países en tasa de alfabetización y el puesto 88 en mortalidad infantil (18,4 muertes por mil nacimientos normales); mientras que la esperanza de vida (79,74 años) está en el lugar 36 a nivel global y tercero a nivel regional.

Brasil, octava economía del mundo en PIB anual, está en el puesto 84 de expectativa de vida (75,24 años) y ocupa el puesto 107 en tasa de alfabetización y el lugar 92 en mortalidad infantil (17,5/1000 nacimientos normales). Desde 2020 ocupa el orden 23 dentro de 25 países con más nuevos desplazamientos ambientales por desastres naturales.

México la doceava economía del mundo en PIB anual, posee una esperanza de vida de 76,38 ocupando el puesto 70; en alfabetización el puesto 103 y el lugar 125 en mortalidad infantil (11,6 muertos/1000 nacimientos normales).

Está claro, como señala Kliksberg (2004), que la respuesta pasa por el desafío ético en América Latina; principalmente en la lucha contra la corrupción estatal (caso de la transnacional Odebrecht de Brasil), el narcotráfico, la migración incontrolada, la carencia de educación y salud, así como el comercio internacional ilegal de flora y fauna silvestre.

El desafío ético consiste en proteger a la infancia en riesgo, a la familia agobiada por la pobreza, a dar oportunidades a los jóvenes, al descenso de la criminalidad. Todo ello requiere gasto público y privado.

En este modelo de desarrollo primario exportador, dependiente de los recursos naturales predomina el “naturalismo occidental”, que considera a la naturaleza como externa a los humanos, sin que sea sujeto de derecho.

En este modelo de desarrollo el 1% de la población mundial consume el 80% de los recursos naturales, profundizando la huella ecológica (terreno urbanizado, dióxido de carbono, tierras de cultivo, zonas de pesca, productos forestales, tierras de pastoreo) en la que el naturalismo occidental le exige a la naturaleza más de lo que ella puede producir. En los pasados 55 años, la demanda de recursos naturales en el mundo superó la capacidad biológica disponible. El 86% de la población mundial vive en países con déficit ecológico llevando al colapso de la sociedad.

3. Colapso de la sociedad

Según Herrington (2021), el colapso de la sociedad tendría lugar en 2040: “sin un cambio drástico la sociedad industrial se dirige al colapso”. En esa misma línea, un estudio de 1972 realizado por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés) señala que “la búsqueda de la humanidad por el crecimiento económico sin tener en cuenta los costos ambientales y sociales conduciría al colapso de la sociedad a mediados del siglo XXI”; con mucha coincidencia con la pandemia por COVID-19 que estamos viviendo.

Herrington usó el modelo informático World3, considerando 10 variables: población mundial, tasas de fertilidad y mortalidad, producción industrial, producción de alimentos, servicios, recursos no renovables, contaminación persistente, bienestar humano y huella ecológica; concluyendo que la mentalidad empresarial consumista que pone énfasis en los negocios por encima de todo, conducirá a una disminución del crecimiento económico en la próxima década (2021-2030), seguida del colapso social total para 2040.

Este pronóstico aterrador “no significa que la humanidad dejará de existir”, sino que “el crecimiento industrial y económico se detendrá y luego disminuirá, lo que dañará la producción de alimentos y el nivel de vida”.

Es premonitorio cómo el modelo informático del MIT (1972) se refiere a 2020 como punto de inflexión para la civilización. Al respecto Jerry Foster, líder del equipo afirmó “alrededor de 2020 (tiempo de C19), la condición del planeta se vuelve muy crítica [...] si no hacemos algo al respecto la calidad de vida se reduce a cero [...] la contaminación se vuelve tan grave que comenzará a matar personas (se estima que seis millones de personas mueren por aquella), lo que a su vez hará que la población disminuya, a una cifra mucho

más baja que en 1900 [...] en esta etapa, alrededor de 2040-2050, la vida civilizada tal como la conocemos en este planeta cesará de existir".

Aunque el escenario simulado de MIT (1972) sugiere a la sociedad condenada al fracaso, en el estudio de Harrington (2021) trasciende que, con ciencia y tecnología para la sostenibilidad, así como con mayor inversión en servicios públicos (sobre todo en salud, educación e infraestructura sustentable) podrían alejarnos del colapso. Ella añade que

la humanidad tendrá que hacer un gran esfuerzo en esta década para cambiar este futuro sombrío. No todas las esperanzas están perdidas implica un cambio de trayectoria deliberado y global hacia otros objetivos de desarrollo sostenible que no sea exclusivamente el crecimiento económico desmesurado para evitar el peor de los escenarios.

4. Restauración ecológica para el desarrollo duradero

La conformación del planeta Tierra se dio hace 4550 millones de años y el inicio de la vida hace 3550 millones de años. El *homo sapiens erectus* apareció hace 300 a 200 mil años y ello ha requerido el 99,99% del proceso evolutivo de la vida, con la humanidad que nació apenas hace 10 mil años.

En los últimos 70 años ha ocurrido el daño ambiental, lo cual hace que la arquitectura terráquea colapse, destruyendo la base ecológica de la vida en los diversos biomas, y ecosistemas terrestres y marinos. Esta crisis global es la crisis de los modelos convencionales de desarrollo. Es un desarrollo con víctimas. Crisis que se ve reflejada en el cambio climático global y la pérdida de la diversidad biológica, dos problemas que son complementarios y deben enfrentarse juntos.

Para la Organización Meteorológica Mundial (OMM) existe un 40% de probabilidades de que el planeta Tierra esté más cerca de calentarse en 1,5 °C en los próximos cinco años (2021-2025), cifra que estaría cercana al punto de inflexión de 2 °C previsto para 2050 por el Acuerdo de París sobre Cambio Climático (2015).

Este lustro venidero con una temperatura global promedio cercana al 1,5 °C implicaría mayores deshielos, mayor nivel del mar, más olas de calor y fenómenos meteorológicos extremos con mayores repercusiones en la seguridad alimentaria, habida cuenta que el cambio climático aumentará el riesgo de propagación de plagas destruyendo un 40% de la producción de cultivos.

Asimismo, el Boletín Global sobre Cambio Climático anual a decenal, señala que hay 90% de probabilidades de que en el período 2021-2025 se registre el año más cálido de la historia. Hasta el momento el año más cálido ha sido 2016.

De otro lado, para la Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios de los Ecosistemas (2018); la Tierra camina a una sexta extinción masiva de especies en todas las regiones del mundo. El informe señala que para 2050, América Latina tendrá 15% menos de flora y fauna que ahora; que en la región Asia-Pacífico, los peces para consumo humano pueden desaparecer en los próximos 30 años y el 90% de corales de esa región sufrirán “severa degradación por blanqueamiento”.

Para 2030, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que el mundo requiere 30 millones de toneladas de pescado y mariscos para la nutrición humana. En el Perú, sin una política alimenticia para consumo humano, desperdiciamos la pesquería de la anchoveta (*Engraulis ringens*) en harina y aceite de pescado, sin darle valor agregado con innovación tecnológica; máxime que en nuestro país la nutrición cerebral es una desventaja al nacer, requiriendo ácidos grasos de origen marino tan esenciales para la gestación y nutrición infantil, empero deficientes en la nutrición convencional de este grupo de la población. No tiene sentido para el país seguir permitiendo que las proteínas y lípidos marinos terminen convertidos en harina y aceite de pescado para alimentación animal, en menoscabo del consumo directo de nuestros connacionales.

La Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 fue el punto de partida que obligó a los países a dirigir su atención hacia el tema ambiental y el conflicto norte-sur. Los gobiernos del sur no terminan de entender que destruyendo la base ecológica de la vida no habrá desarrollo social ni desarrollo económico a futuro.

No existen recetas mágicas para la solución de la degradación de los ecosistemas. Básicamente comprende modificar nuestro sistema económico y hábitos de consumo de forma tal que se preserven las bases naturales de la vida. Ante la posibilidad de que la humanidad colapse —como lo llamó Robert Heilbroner (1971) el “Armagedón ecológico”— Naciones

Unidas ha llamado a los países a la urgencia de hacer las paces con la naturaleza, para enfrentar la emergencia del clima y la biodiversidad, y la contaminación, promoviendo la restauración de los ecosistemas. Para ello, ha lanzado el Decenio de Naciones Unidas para la Restauración de los Ecosistemas 2021-2030, que coincide con la fecha límite para la culminación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como llamado urgente a hacer una cruzada mundial a favor de la salud planetaria reconociendo la urgencia de prevenir, detener y revertir la degradación de los ecosistemas en todo el mundo (PNUMA 2021).

Asimismo, para fortalecer el ODS 14 Vida submarina, Naciones Unidas ha consagrado desde 2021 a 2030, el Decenio de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible, en trabajo conjunto entre los Estados, empresariado, gremios de pescadores y academia para que el sistema marino recupere su salud y aporte proteínas para la nutrición humana.

En el caso peruano, la pesca y pesquería es manejada por cuatro grupos empresariales que queman las proteínas para harina y aceite destinadas a la alimentación animal, sin importar la sustentabilidad pesquera; solo con visión mercantilista con la complicidad de los entes gubernamentales de control, supervisión e investigación marina. Importa poco que muchos peces que los peruanos consumimos comúnmente podrían desaparecer, ya que el calentamiento del océano aumenta la presión sobre su supervivencia, obstaculizando su capacidad de desarrollo de sus ciclos vitales.

La investigación científica es crucial, en concordancia con el Informe de la UNESCO sobre la Ciencia (2021), en donde los países en desarrollo están en una “carrera contra el reloj” para un desarrollo más inteligente, y deben apresurarse y priorizar su transición hacia sociedades digitales y ecológicas, diseñando nuevas herramientas políticas para facilitar la transferencia a la industria de tecnología con investigación propia, evitando ser receptores de conocimientos científicos y tecnología extranjera.

Con la actual pandemia por COVID-19 y la evolución del panorama geopolítico es obligatorio debatir sobre la manera de salvaguardar los intereses estratégicos en salud, educación, comercio y tecnología; empezando por reconocer el concepto unitario de salud o equilibrio entre la salud humana, animal y la de los ecosistemas, y es momento de reconocer que la prevención no solo requiere el lavarse las manos. Prevención es tener ecosistemas saludables respetando las barreras naturales y teniendo políticas de conservación de la sustentabilidad con bajo impacto de carbono.

5. Cambio climático, justicia climática y derechos humanos

El sexto Informe del Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), llamado *Cambio climático 2021: La base de la ciencia física*, ha comprobado que “es inequívoco que la influencia humana es la responsable del calentamiento de la atmósfera, el océano y la Tierra” (2021).

Aunque los resultados del informe del IPCC no son alentadores al concluir que los humanos somos los responsables de la crisis climática actual y que la agudizaremos en un futuro cercano; también es cierto que la solución “está en nuestras manos” con políticas públicas para adoptar medidas de reforestación y la eliminación del uso de combustibles fósiles para desacelerar su avance y disminuirlo con reducciones profundas en las emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero.

Vicedo et .al (2021); utilizando datos empíricos de 732 ubicaciones en 43 países, estimaron la carga de mortalidad asociada con la exposición adicional al calor que ha resultado del reciente calentamiento global inducido por la actividad humana durante el período 1991-2018. En todos los países del estudio encontraron que el 37% (rango 20,5-76,3%) de las muertes relacionadas con el calor en la estación cálida se pueden atribuir al cambio climático antropogénico y que el aumento de la mortalidad es evidente en todos los continentes. Las cargas variaron geográficamente, pero fueron del orden de decenas a cientos de muertes por año en muchos lugares. El estudio consideró datos de más de 29 millones de muertes.

En América Latina, la relación es aún más preocupante. En Ecuador el 76,6% de las muertes vinculadas con altas temperaturas está relacionado con el calentamiento global, en Colombia 76% y en el Perú 73,5%.

Este estudio no es el primero que analiza la salud en relación con la determinante ambiental, ya se ha advertido de la respuesta del organismo a la exposición a demasiado calor, humedad o ambos.

Necesitamos políticas públicas ambientales de mitigación y ponerlas en la agenda del país con presupuesto suficiente para los años restantes del siglo XXI. Se calcula que para salvar la naturaleza planetaria al 2050 se requieren 8,1 billones de dólares. No hay que olvidar que el cambio climático aumentará el riesgo de propagación de plagas estimándose se destruyan el 40% de la producción de cultivos.

6. Desplazados climáticos

Con los desplazados climáticos o refugiados ambientales, tanto en el ámbito nacional e internacional, ocurre una verdadera trasgresión de todos los derechos humanos, empezando con la escasez de recursos para los desplazados, el derecho humano a la educación —como se ve en la comunidad indígena y rural en África— o inclusive el intercambio de peces por sexo en algunas comarcas africanas; el derecho a la libertad de movimiento, que por el cambio climático no pueden regresar a su país de origen, e incluso el derecho a vivienda digna (Ibarra, 2021).

Se hace necesario que los tribunales de justicia empiecen a tratar estos temas, para lo cual existe base política y legal para la impartición de justicia ambiental, referida en el principio 10 de la Declaración de Río, llamando a tratar la cuestión ambiental con la participación de todos los ciudadanos en el nivel que le corresponda y debiendo los Estados proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

A partir de este principio, la CEPAL (2021) ha consensuado el Acuerdo de Escazú, acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe; tal como es el Protocolo de Arhus para la Unión Europea.

En el Perú, por presión política y empresarial no se ratificó el Acuerdo de Escazú. Sin embargo, se tiene el Pacto Madre de Dios por la Justicia Ambiental, con 10 compromisos; habida cuenta de la deforestación amazónica por efecto de la minería ilegal del oro y del narcotráfico que resultan en asesinatos de defensores ambientales (una docena en el confinamiento pandémico) y a desplazados ambientales a Lima capital.

El 2020 hubo en el mundo 40 millones de personas obligadas a dejar su lugar de residencia habitual y el 75% (30 millones) se debieron a desastres climáticos, como inundaciones y tormentas en forma de ciclones, huracanes y tifones. China lidera el ranking con más de 5 millones de personas forzadas a dejar su lugar de residencia habitual, todas por causas climáticas. Lo siguen Filipinas, Bangladesh e India, en este orden. Incluso Estados Unidos está entre los diez países más afectados con 1,7 millones de personas desplazadas de forma forzosa por ello (Rodríguez-Rata, 2021).

En Piura, Perú, el año 2017 ocurrió un fenómeno El Niño Costero con inundaciones catastróficas, como signo del cambio climático, dejando a

la infraestructura de la región colapsada y sin crecimiento económico, y con más de 30 mil personas desplazadas a refugios sin agua, desagüe y luz; con niños que antes de la pandemia recorrían kilómetros de caminata entre las dunas del desierto de Sechura para llegar a sus centros educativos; situación persistente y recurrente desde la década de 1960 del siglo pasado, en evidente falta de planificación concertada entre los diferentes niveles de gobierno para una vida digna con bienestar.

Esta realidad peruana, latinoamericana y global con asimetría e inequidad social, nos lleva al tema de derechos humanos vulnerados que colapsan como sociedad. En Naciones Unidas existe una resolución aprobada con un documento preparado por David Boyd (2021), para que el derecho humano al ambiente sano sea considerado como parte de los derechos económicos, sociales y culturales, reforzando los derechos civiles y políticos. El Alto Comisionado Boyd, señala que “para conservar y proteger la naturaleza debe situarse a los derechos humanos como eje central si queremos garantizar el futuro de la vida en nuestro planeta” e igualmente sentencia que “dejar los derechos humanos al margen del proceso no puede ser una opción, porque la conservación centrada en ellos es el camino más eficaz, eficiente y equitativo para proteger el planeta”.

Asimismo, insta a los Estados a que sitúen los derechos humanos en el centro del nuevo Marco Global de la Biodiversidad (el documento no menciona las garantías fundamentales); abordando las amenazas a la biodiversidad, el bienestar humano y el futuro de la vida en la Tierra. Un enfoque más inclusivo, justo y sostenible para proteger y restaurar la biodiversidad es una obligación, no una opción; ya que en última instancia todos los derechos humanos dependen de una biósfera sana.

El informe de UNICEF (2021) denominado *La crisis climática es una crisis de los derechos del niño*, se presenta el Índice de Riesgo Climático Infantil (IRC), donde se concluye que mil millones de niños (casi la mitad del total de 2200 mil millones que hay en el mundo) están gravemente expuestos a los efectos de la crisis del clima, siendo los más vulnerables los niños de Chad y Nigeria. Estos niños se enfrentan a la combinación letal de estar expuestos a múltiples perturbaciones climáticas y ambientales, y ser altamente vulnerables debido a la precariedad de los servicios esenciales que reciben, como agua, saneamiento, atención médica, educación y deficiente nutrición.

Un caso emblemático de justicia climática que merece señalarse es el asunto Schell en el Tribunal de la Haya (2021), por el cual se obligó a la petrolera —una de las 100 empresas más contaminantes del mundo—, a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en 45%, al mismo nivel de sus emisiones en 2019. Si bien es cierto que esta sentencia solo es aplicable

en los Países Bajos, sin duda repercutirá a nivel mundial. Lo positivo de la sentencia es que la justicia neerlandesa recogió los principios del Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático; así como los principios de precaución, prevención, daño ambiental y la no regresión en temas ambientales (Ibarra, 2021).

7. Conclusiones

Las consecuencias de la pandemia producida por el coronavirus SARS-CoV-2 (Žížek, 2020; OMS, 2020) son tan fuertes y amenazantes como lo son sus causas estructurales, principalmente las relacionadas con la destrucción de los ecosistemas terrestres; verdaderas barreras naturales para la contención de las virosis.

Para lograr algunas respuestas y realizar un trabajo sistemático en relación a repensar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para tiempos de pos-COVID-19; se requiere un trabajo conjunto acorde a la consideración de la “Agenda 2030 que en el mundo postCovid-19, nos exige más cooperación e integración regional, más multilateralismo y mayor integración productiva”, tal como lo afirmó Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL en la presentación del informe especial COVID-19 N° 3 titulado El desafío social en tiempos del COVID-19, donde se plantea una propuesta económica, social y de bienestar. El informe señala que existe fragilidad en el estado de bienestar en las personas de América Latina y el Caribe, porque el acceso de salud está fragmentado por niveles de ingresos; problema que se agudiza ante la existencia de grupos vulnerados que no tienen una afiliación para obtener una pensión.

La pandemia provocada por el Covid-19 ha hecho visibles los problemas estructurales del modelo económico y las carencias de los sistemas de protección social y los régimen de bienestar. Por ello, una nueva normalidad no es el camino, debemos repensar el modelo de desarrollo y consolidar las dimensiones económicas, sociales y ambientales del desarrollo sostenible, sin dejar a nadie atrás.

En el rubro de empleo, más del 50% de los trabajadores se encuentran en la informalidad sin un respaldo de seguridad social. Estas dificultades estructurales agudizadas por la pandemia hacen que la pobreza aumente en 28,7 millones de personas más que el año 2019, esto quiere decir que existirán aproximadamente 2147 millones de personas pobres (34,7% de la

población de América Latina y el Caribe – ALC). En relación con la pobreza extrema, aumentará en 15,9 millones de personas más que en 2019, lo que generará que en la región existan 83,4 millones de personas en pobreza extrema (13,5% de la población de ALC). Partimos de la consideración que es importante tomar los aprendizajes que nos ofrece esta pandemia para mejorar aspectos sociales, de derechos humanos, de educación, de ciencia, de cultura, de ambiente; entre otros, que permitan elaborar e implementar un programa de acción para ir transformando las consecuencias de este coronavirus y su caos. De tal forma que obtengamos respuestas a futuras pandemias y otros desafíos globales, de los cuales, el más urgente es el cambio climático que exige ocuparse con mayor fuerza de la neutralidad de carbono para 2050 (ODS 13) y por los cuidados a la biodiversidad (Guterres, 2020).

A estas transformaciones se debe aunar el finalizar las guerras climáticas, las guerras por recursos naturales (por ejemplo, la guerra por el petróleo o la guerra por el coltan en la República del Congo), las guerras hídricas (como el caso del conflicto en Darfur, en el oeste de Sudán) y las guerras ambientales en los conflictos armados (tal como es el caso actual en la guerra ruso-ucraniana en la que el ambiente es una víctima silenciosa).

Asimismo, es preciso vigilar que los países no abandonen sus responsabilidades ambientales con la justificación de la pandemia del coronavirus (Sharma, 2020); debiendo primar el Principio de Prohibición del Retroceso Ambiental, como forma de progreso permanente de la sociedad (Prieur, Michel; 2011).

Si bien es importante dar respuesta a la pandemia en un corto plazo, es ineludible ubicar la pandemia por COVID-19 en un contexto histórico para evitar la repetición de errores pasados; pensar en lo impensable, planear qué hacer después del desastre por COVID-19 y dar respuestas a interrogantes como: ¿En qué mundo queremos vivir cuando todo esto finalice?, ¿qué educación necesitamos?, ¿cómo se fortalecerá la ciencia y la tecnología que se centre en los más pobres y vulnerables?, ¿cuál será el papel del campo; de los campesinos y las campesinas?, ¿cómo se fortalecerá los sistemas de salud pública?, ¿de qué forma se fortalecerán los derechos humanos y de la naturaleza? Para ofrecer respuestas a estas y otras interrogantes, que nos permita ser mejores seres humanos, es importante pensar en el largo plazo en medio de la crisis de la COVID-19, puesto que es ahora el momento de imaginar el mundo que está por venir, de repensar nuestras prioridades y necesidades, convirtiéndose en el momento de construir el futuro que queremos como lo plantea la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Existen diferentes voces institucionales y académicas que están en concordancia a nuestra propuesta de pensar sobre el mundo después de la pandemia del SARS-CoV-2. Algunas de estas voces son los planteamientos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en referencia a los derechos humanos presentadas en su informe *COVID-19 and Human Rights we are all in this together* (Guterres, 2020) y en el segundo informe de la CEPAL *América Latina y el Caribe: Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación* (CEPAL, 2020a) y más aún, encontramos una fuerte cercanía argumental en el manifiesto que suscriben 170 intelectuales y científicos holandeses titulado *Cinco propuestas para el post corona virus: podemos hacer que los Países Bajos sean radicalmente más sostenibles y más justos* (Arsel, y otros, 2020).

Las alianzas interinstitucionales gubernamentales y el sector privado nos permiten abordar la tarea prioritaria de repensar cómo alcanzar los planteamientos del marco de acción acordado para avanzar en la Agenda 2030 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2020; CEPAL, 2020b). Si bien una de las tareas transversales de la comunidad internacional —en medio de esta crisis sanitaria— es la de potenciar sus esfuerzos para garantizar el derecho a la salud y el logro del ODS 3, se necesita mayor trabajo en la educación, la equidad, el ambiente y la paz con los logros de los ODS 4, 10, 13 y 16 de cara a alcanzar la justicia social con derecho humano.

La educación (ODS 4), es uno de los temas debatidos en donde se busca profundizar en las soluciones de los problemas planteados en el informe de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura [OEI] (Sanz, Sáinz González, & Capilla, 2020) que hace referencia a: las medidas necesarias para reducir los impactos educativos y sociales en la educación por las acciones tomadas ante la pandemia de la Covid-19; los efectos que se tienen y las soluciones frente al cierre de las instituciones educativas en donde la alternativa de educación en línea incidió en la brecha digital de estudiantes y docentes; el impacto de los indicadores educativos (matrícula, deserción escolar, aprobación, reprobación y eficiencia terminal); cuáles son las implicaciones de la educación en las zonas y grupos de alta marginación como zonas rurales, grupos de pueblos originarios y afrodescendientes o discapacitados; cuáles deben ser las acciones para la reapertura de las instituciones educativas en todos los niveles; qué papel podrán jugar las pedagogías populares, alternativas, emancipadoras; cómo implementar pedagogía de la alternancia en la escuela rural; y para qué y cómo fortalecer la formación de profesores rurales.

Con relación al ODS 13 en el caso ambiental, David Boyd —relator especial de lo medioambiental de la ONU— considera que se tiene que "acelerar

los esfuerzos para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2030", ya que conseguir "un medio ambiente sano es una forma eficaz de prevenir pandemias y proteger los derechos humanos" (Sharma, 2020). Al respecto, la Organización Mundial de Salud (OMS), en el informe del director general *Salud, medio ambiente y cambio climático. Hoja de ruta para reforzar la respuesta mundial a los efectos adversos de la contaminación del aire en la salud*, se plantea que:

Más de seis millones de defunciones anuales se deben a la contaminación combinada del aire en los hogares y en el medio ambiente. La contaminación atmosférica es una de las principales causas de la epidemia de enfermedades no transmisibles y representa entre una cuarta y una tercera parte de la carga de morbilidad por accidente cerebrovascular, ataque coronario, cáncer de pulmón y neumopatía obstructiva crónica, así como más de la mitad de las defunciones por neumonía en la infancia (Adhanom Ghebreyesus, 2018, p. 1).

En esta misma dirección, Michelle Bachelet —alta comisionada para los derechos humanos de la ONU— en el marco del análisis de los efectos de la desigualdad que es resaltada por la pandemia de la COVID-19, esboza que: "tenemos que redoblar los esfuerzos para construir economías más inclusivas y sostenibles y para dar forma a sociedades que sean más resistentes y resilientes ante las crisis. La Agenda 2030 está completamente diseñada y aprobada universalmente: todavía es nuestro instrumento más poderoso" (Barral, 2020). En consecuencia, repensar los ODS en trabajo articulado interinstitucional e interdisciplinario busca aportar colectivamente en diferentes interpretaciones de la pandemia del SARS-CoV-2 y los tiempos posteriores a ella, que contribuya a forjar otra visión del mundo —diferente al que vivimos en este momento (Chomsky, 2020)— por medio de debates con alto nivel de rigor y profundidad, para responder a la interrogante de cómo lograr la transformación de los ODS para aportar a cambiar el modelo económico generador de este desastre (Klein, 2020) que está golpeando fuertemente al derecho de la salud y desbordando los demás derechos humanos.

Reconocemos que esta es una crisis mundial minúscula ante los grandes retos de esta civilización en referencia al cambio climático, la aproximación de una guerra nuclear, el aumento de la pobreza, el aumento de millones de seres humanos con hambre (pueden pasar de 135 millones de personas enfrentadas al nivel tres de inseguridad alimentaria y a finales del 2020 podría sumarse 130 millones de personas que están en fase 2), las inequidades y desigualdades y, sobre todo, la ardua tarea de lograr una cultura de paz.

Para lograr alternativas sobre los resultados de esta pandemia, abordemos de forma rigurosa debates sobre el nuevo papel de los ODS 1 al 8, 10, 11, 13, 14, 15 y 16 relacionados con los derechos humanos, la ciencia, la tecnología, lo social, lo económico, lo político, los pueblos originarios y afromexicanos, los jóvenes, las mujeres y niños, los migrantes y los refugiados, lo ecológico, lo educativo, la salud, lo cultural, las violencias, la paz, entre otras dimensiones de análisis que permitan reconocer las incidencias de la inequidad y desigualdad social en diferentes poblaciones y ámbitos que incide la pandemia como lo muestra la figura 1, donde se presenta efectos socioeconómicos por la agudización que genera la COVID-19.

Los diferentes efectos socioeconómicos reflejan la matriz de la desigualdad social

POBLACIONES MÁS AFECTADAS POR LOS IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS DEL COVID-19		
Poblaciones	Ámbitos en que incide la pandemia	
<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres • Estratos de ingresos bajos y medio-bajos • Trabajadoras informales • Trabajadoras domésticas remuneradas • Niños, niñas y adolescentes (NNA) • Jóvenes • Personas mayores • Población rural • Pueblos indígenas • Afrodescendientes • Personas con discapacidad • Migrantes • Personas en situación de calle 	<ul style="list-style-type: none"> • Salud física y mental • Nutrición • Educación • Ingresos laborales • Trabajo infantil • Acceso a servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, gas, tecnologías digitales) • Trabajo de cuidado no remunerado • Violencia intrafamiliar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desigualdades, que se acumulan, potencian e interactúan, causan discriminaciones que implican diferencias en el ejercicio de los derechos ▪ En un contexto de confinamiento, aumenta el trabajo doméstico no remunerado y la violencia hacia mujeres, niñas y adolescentes ▪ Niños, niñas y adolescentes más pobres: aumento trabajo infantil

Figura 1. Poblaciones y ámbitos en los que incidió la pandemia de la COVID-19

Fuente: CEPAL 2020.

Otra temática para abordar es el problema estructural de la seguridad alimentaria, a causa de la cual, actualmente 821 millones de personas se acuestan con hambre. Al respecto, la Organización de Naciones Unidas (ONU), alerta que la crisis alimentaria podría duplicarse en el año 2020-2021 por causa de la pandemia sanitaria que ha generado el coronavirus SARS-CoV-2.

En relación con esta realidad, es importante garantizar la seguridad alimentaria y fomentar la resiliencia del sector agroalimentario para que se logren los ODS 1 y 2, en relación a alcanzar el hambre cero, compromiso que ahora se ve mucho más lejos que antes; analizando la agricultura a partir de sus potenciales impactos ambientales negativos, tal como sucede con el “aguacate” en México o la viticultura en Piura, Perú (Lakatos y Vegas, 2021).

Asimismo, de cara al ODS 13 Acción por el clima, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en respaldo de la Relatoría Especial sobre

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA), ha resuelto adoptar la resolución 3/2021, sobre “emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos”; en la que se reconoce “el nexo entre cambio climático y derechos humanos es cada vez más evidente y su reconocimiento en el plano internacional ha alcanzado significativos niveles de consenso, no solo en el régimen legal que atañe al cambio climático, sino también en el régimen internacional de los derechos humanos”.

Siendo el desarrollo sostenible un proyecto intelectual que pretende comprender las interacciones de la economía y la sociedad global, así como el ambiente físico de la Tierra, estamos convencidos de que la nueva diplomacia debe centrar su política exterior en los ODS a los que el mundo debería aspirar, y en particular el Perú.

En la estrategia para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad de la macro región norte del Perú, se consideró como orientación promover la conservación, el uso sostenible y la participación justa y equitativa de los recursos biológicos del Perú como política exterior de Cancillería (Vegas, 2003).

Un buen ejemplo de la diplomacia inclusiva y que permitió la investigación científica-tecnológica con desarrollo e innovación es el milagro de la uva en la región Piura. Un modelo entre Estado (Cancillería: Embajada de Perú en Hungría 2022), academia (Universidad Nacional de Piura) y empresa privada (ECOSAC), que permitió el emprendimiento empresarial de la viticultura, con cerca de 8 mil hectáreas de frutales de vid para una exportación de 150 mil toneladas y solo en la campaña 2019-2020, con un valor de exportación de mil millones de dólares americanos para el PBI nacional (Lakatos y Vegas, 2021).

BIBLIOGRAFÍA

Adhanom Ghebreyesus, T. (2018). Salud, medio ambiente y cambio climático. Hoja de ruta para reforzar la respuesta mundial a los efectos adversos de la contaminación del aire en la salud. Nueva York: Organización Mundial de la Salud.

Arsel, M., Ellen, E., Batubara, B., Bavinck, M., Becker, P., & Biekart, K. (2020). Werkgroep Voetafdruk Nederland. [www.voetafdruk.eu:nieuws/_20200411manifest_nederlandnacorona.html](https://www.voetafdruk.eu/nieuws/_20200411manifest_nederlandnacorona.html). Fecha de consulta: 26 de abril de 2022.

Barral, B. (2020). El coronavirus nos muestra los daños efectos de la desigualdad en todo tipo de sociedades. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472682>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2022.

CEPAL (2020a). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe especial Covid-19. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CEPAL (2020b). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional. Escenarios y proyecciones en la presente crisis. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Guterres, A. (2020). COVID-19 and Human Rights. We are all in this together. New York: United Nations.

Heilbroner, R. (1970). Ecological Armageddon. The New York Review. <https://www.nybooks.com/articles/1970/04/23/ecological-armageddon>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2022.

Herrington, G. (2021). Update to limits to growth: Comparing the World3 model with empirical data. Journal of Industrial Ecology, 25(3). <https://doi.org/10.1111/JIEC.13084>. Fecha de consulta: 18 de abril de 2022.

Ibarra-Sarlat, R. (2019). Cambio Climático y Gobernanza. Una Visión Transdisciplinaria. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. https://www.dijuris.com/libro/cambio-climatico-y-gobernanza-una-vision-transdisciplinaria_40648. Fecha de consulta: 20 de abril de 2022.

IPCC. (2014). Cambio climático 2014. Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf. Fecha de consulta: 23 de abril de 2022.

Kliksberg, B. (2004). Más ética, más desarrollo. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.

Lakatos, A., Vegas, E. (2021). Caracterización ecológica y agronómica para el cultivo de *Vitis vinifera* en Piura, Perú. Planificación regional: Paisaje y patrimonio. Thomson Reuters Aranzadi.

Magdaleno, C. (2020). Chomsky: Estamos ante otro fallo masivo y colosal del capitalismo neoliberal. Agencia EFE. <https://www.efe.com/efe/espana/cultura/chomsky-estamos-ante-otro-fallo-masivo-y-colosal-del-capitalismo-neoliberal/10005-4226729>. Fecha de consulta: 22 de abril de 2022.

Meadows, D., Meadows, D., Randers, J., & Behrens, W. (1972). *The Limits to Growth*. Universe Books. <https://www.clubofrome.org/publication/the-limits-to-growth/>.

OEI (2010). 2021 Metas Educativas. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios. Madrid: Organización Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia, la cultura.

OMS (2020). Acelerador del acceso a las herramientas contra la Covid-19. Organización Mundial de la Salud. <https://www.who.int/es/news-room/detail/24-04-2020-commitment-and-call-to-action-global-collaboration-to-accelerate-new-covid-19-health-technologies>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2022.

Sanz, I., Sáinz González, J., & Capilla, A. (2020). Efectos del coronavirus en la educación. Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

Sharma, A. (2020). Ningún país ha de escudarse en el coronavirus para revertir sus políticas medioambientales. Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2020/04/1472912>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2022.

UNICEF (2021). The Climate Crisis is a Child Rights Crisis. UNICEF. <https://www.unicef.org/reports/climate-crisis-child-rights-crisis>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2022.

Vegas-Gallo, E. (2003). Hacia un Perú Sustentable. Editora Cartolan E.I.R.L.

Vegas-Gallo, E. (2018). Biodiversidad de la macroregión norte del Perú: Estado y estrategia para su conservación y uso sustentable. Repositorio Institucional de UNP. <http://repositorio.unp.edu.pe/handle/UNP/1580>. Fecha de consulta: 18 de abril de 2022.

Vicedo-Cabrera, A. M., Scovronick, N., Sera, F., Royé, D., Schneider, R., Tobias, A., Astrom, C., Guo, Y., Honda, Y., Hondula, D. M., Abrutzky, R., Tong, S., Coelho, M. de S. Z. S., Saldiva, P. H. N., Lavigne, E., Correa, P. M., Ortega, N. V., Kan, H., Osorio, S., & Gasparini, A. (2021). The burden of heat-related mortality attributable to recent human-induced climate change. *Nature Climate Change* 2021;11:6, 11(6). <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01058-x>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2022.

World Meteorological Organization (2021). New climate predictions increase likelihood of temporarily reaching 1.5 °C in next 5 years. WMO. <https://public.wmo.int/en/media/press-release/new-climate-predictions-increase-liability-of-temporarily-reaching-15-degree-c-next-5>. Fecha de consulta: 20 de abril de 2022.

Žižek, S. (2020). Pandemic! Covid-19. Shakes the World. New York: OR Books.

Andrea Chanove-Manrique

Ingeniera Ambiental, magíster en Restauración de Ecosistemas. Directora y docente de la Escuela Profesional de Ingeniería Ambiental de la Universidad Católica de Santa María. Profesional con ocho años de experiencia en empresas del sector educación, minero, industrial, y consultora en temas ambientales. Representante de la Academia ante la Comisión Nacional de Cambio Climático del Ministerio del Ambiente, miembro investigadora de la Red Global de Naturalización de Ríos Urbanos CYTED, investigadora en la Red de Saneamiento de Recursos Hídricos mediante tecnologías innovadoras y sustentables - Red AMARU-CYTED, miembro del equipo ganador del proyecto Quarry Life Award 2018, España. Miembro de la Red de Mujeres Roca en Minería, programa de la Organización Mundial de Apoyo a la Educación (OMA) en alianza con la Cámara de Comercio de Canadá-Perú.

Fernando Zumarán Delgado

Abogado y estudiante de la Escuela Profesional de Ingeniería Ambiental, Facultad de Arquitectura e Ingenierías Civil y del Ambiente de la Universidad Católica de Santa María Arequipa, Perú.

Leonardo Yepez García

Estudiante de la Escuela Profesional de Ingeniería Ambiental, Facultad de Arquitectura e Ingenierías Civil y del Ambiente de la Universidad Católica de Santa María Arequipa, Perú.

Protección de los ecosistemas terrestres en el Perú: superando los límites geopolíticos

RESUMEN

El presente artículo aborda la necesidad de nuevas políticas exteriores de carácter integral y su utilidad para salvaguardar la biodiversidad y los recursos de nuestro continente. Se describe el concepto de ecosistema, cómo éste es afectado por la actividad humana, y por qué debe de ser considerado como una entidad holística sin límites políticos. El artículo aborda también el contexto actual de los convenios de cooperación internacional que tiene el país y las

consideraciones a tomar en cuenta en el futuro para el establecimiento de acuerdos políticos. Como conclusión se establece la necesidad de proactividad en los distintos países para una adecuada gestión de los ecosistemas terrestres.

Palabras clave: política exterior, convenios internacionales, bosques, cambio climático, derechos humanos.

ABSTRACT

This article addresses the need for new comprehensive foreign policies and their usefulness in safeguarding the biodiversity and resources of our continent. It describes the concept of ecosystem, how it is affected by human activity and why it should be considered as a holistic entity without political boundaries, the current context of the country's international cooperation agreements and the considerations that should be accounted for in the future for the establishment of political agreements. It concludes that proactivity is needed from the different countries to manage terrestrial ecosystems adequately.

Key words: foreign policies, international covenant, forests, climate change, human rights.

1. Introducción

El Perú es uno de los 17 países megadiversos en el mundo, por poseer más del 70% de la biodiversidad del planeta, por su gran variedad de ecosistemas, especies de flora y fauna, y diversidad genética (Ministerio del Ambiente, 2019). Dentro de estos ecosistemas se encuentran los terrestres, que albergan gran cantidad de flora y fauna que necesitan tener un hábitat saludable para ofrecer bienes y servicios a las personas.

A lo largo del tiempo se han presentado diversos impactos ambientales en estos ecosistemas. Por ello, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) buscó mejorar los ocho Objetivos del Milenio 2000, y en el año 2015 reunió a todos los países para adoptar nuevos objetivos en el contexto de

las problemáticas actuales a nivel mundial. Así nacieron los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que fueron creados buscando dar mayor importancia al tema ambiental, poner fin a la pobreza y a la desigualdad social, generar un desarrollo equitativo de los países y garantizar la paz entre los pueblos y naciones; esperando que para el año 2030 se hayan cumplido (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, s.f.).

Uno de los objetivos que ha tomado importancia en los últimos años debido a la situación climática, la coyuntura económica de varios países y la crisis sanitaria que estamos viviendo, corresponde al décimo quinto objetivo, el cual se encuentra enfocado en la vida de los ecosistemas terrestres y se refiere a la necesidad de una adecuada gestión y protección de estos ecosistemas con el fin de combatir y reducir los impactos de la desertificación, degradación de tierras y reducción de la biodiversidad. Un elemento esencial para su cumplimiento es la debida administración y protección de los ecosistemas terrestres —muchos de los cuales y sus distintas configuraciones— trascienden los límites geopolíticos de los Estados, dificultando el cumplimiento de las metas que exigen políticas y acciones que deben ser elaboradas y llevadas a cabo de manera coordinada entre los países. Tomando en cuenta que al Perú se le identifica como un país megadiverso, caso similar al de otros países de la región latinoamericana, se ha identificado la presencia de zonas geográficas naturales compartidas entre países; por ejemplo, el Perú con Ecuador comparten el ecosistema del bosque seco, con Colombia comparte los bosques húmedos, y con Bolivia comparte las punas húmedas de los Andes centrales (Llosa, 2001).

Teniendo en cuenta la realidad geográfica y los compromisos suscritos por el Estado peruano y demás países, existe ya una adecuada y proactiva política exterior ambiental centrada en la gestión y protección de los ecosistemas y paisajes terrestres. Sin embargo, en nuestro país aún se tiene un sosegado desarrollo en diferentes proyectos e investigaciones en dicha temática; pues si bien existen investigaciones y propuestas de conservación y protección con carácter ambiental, no llegan a ser suficientes; teniendo en cuenta, además, que la información acerca de su desarrollo y del cumplimiento de objetivos de las políticas es muy escasa.

2. Importancia de los ecosistemas y su interacción con el ser humano

Es menester dar una adecuada definición al término “ecosistemas”, ya que esto nos permite entender su funcionamiento y dinámica como base para definir parámetros adecuados en el marco de la política exterior encausada a la protección de los ecosistemas terrestres.

Tenemos muchos especialistas que otorgan definiciones para entender los ecosistemas. Thomas y Robert Smith (2007) identifican al ecosistema como un conjunto de elementos relacionados que interactúan entre sí, logrando conformar una unidad, presentando relaciones complejas donde los elementos bióticos interactúan y responden ante los cambios y efectos del componente físico, de igual forma, todos los componentes bióticos van a poder modificar aspectos físicos del medio. Armenteras e investigadores, en su artículo “Revisión del concepto de ecosistema como unidad de la naturaleza. 80 años después de su formulación”, indican que el concepto “ecosistema” ha tenido modificaciones a lo largo del tiempo. En 1935 se registró y se usó por primera vez esta definición por Tansley quien lo identificó como “Complejo de organismos junto con los factores físicos de su medio ambiente” (p. 84); en la década de los años de 1940, Lindeman señaló que es un “Sistema integrado de procesos físicos, químicos y biológicos dentro de una unidad espacio-temporal de cualquier magnitud” (p. 84), en 1970 Odum lo definió como “Unidad que incluye todos los organismos en un área determinada que interactúan con el ambiente físico, y por lo tanto el flujo de energía define de manera clara la estructura trófica, la diversidad biótica y los ciclos de materiales dentro del sistema o el ecosistema. El ecosistema es la unidad básica fundamental en la ecología” (p. 84). Estos conceptos de ecosistema dieron una base a la importancia de los ciclos de transferencia de energía, centrándose en el peso de la cadena trófica. Whitaker, en 1962, conceptualizó el ecosistema desde una perspectiva funcional y tomó en cuenta las diversas jerarquías que va a presentar un ecosistema. Evans y Margale, en 1967, lo definieron como “Unidad básica tan importante para la ecología como lo es la especie para la taxonomía” (p. 86), este concepto se desarrolló basado en mecanismos regulatorios, y a finales de la década de 1990 Jorgensen volvió a definirlo como “Sistema biótico y funcional, capaz de mantener la vida incluyendo todas las variables biológicas. Donde la escala espacial y temporal no se especifica a priori, sino basado en los objetos de estudio del ecosistema” (p. 86), y esta definición

se apoyó en la perspectiva de energía y el equilibrio dinámico (Armenteras et al., 2016).

Pero, así como los diferentes autores señalan la importancia del ecosistema en sus conceptos, es clave hablar sobre los impactos que pueden causar las actividades antrópicas en los mismos. A lo largo de la historia se han dado diversos cambios en todos los ecosistemas del mundo y su composición (Zhang et al., 2022) con efectos negativos en diferentes escalas espaciotemporales que han llevado a una tasa de degradación muy acelerada producto de distintas actividades humanas, por lo que se necesitan costosas inversiones para enfrentar esta situación y cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Mahmoud y Gan, 2018; Boerema, 2016).

Tomando en cuenta lo expuesto, podemos señalar de manera precisa que la cantidad de conceptos que maneja el término “ecosistema” es directamente proporcional a su complejidad. En la realidad, ningún concepto ideado hasta la fecha ha podido englobar todo lo que se desarrolla en la naturaleza, por tal motivo es necesario comprender al ecosistema y todos los temas que deriven de este, como una unidad o un todo. Es imperativo que las autoridades, los representantes de la sociedad civil, investigadores y sociedad en general —al momento de tomar decisiones para gestionar, desarrollar políticas, discutir y debatir temas que van a afectar de manera directa o indirecta, positiva o negativamente a un ecosistema terrestre— desarrollos o tengan una visión holística. De lo contrario, los resultados de la aplicación de una ley o de la ejecución de acuerdos y convenios internacionales, o incluso de la simple aplicación de una norma emitida por una autoridad local o regional, podrían no ser los esperados.

3. Contexto actual de los convenios de cooperación internacional ambiental en el Perú

Desde el año 1990 hasta la actualidad, el Perú ha suscrito diversos tratados internacionales y convenios de carácter ambiental, como los destinados a la protección de especies como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, convenios sobre la regulación de materiales contaminantes como el

Convenio de Minamata sobre el Mercurio y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, o aquellos destinados al acceso de información con temática ambiental como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Los rangos de aplicación de todos los temas de dichos convenios son muy generales, y si bien la mayoría tratan de problemas ambientales que se presentan en todo el mundo, muy pocos de estos acuerdos han sido desarrollados de manera específica en base a problemas propios de la región de América Latina. A partir del año 2014 cuando se desarrolló la 20º Conferencia de las Partes (COP20) hubo un avance en la manera de desarrollar la política exterior en temas ambientales, no solo en el Estado peruano sino también de la mayoría de los países de América Latina, ya que los tratados y convenios en materia ambiental previos al año 2014 eran ideados y promovidos por organismos internacionales como el Banco Mundial o países fuera del territorio latinoamericano.

Nuestro país ha firmado convenios de cooperación con otros países en virtud de problemáticas propias de la región generadas por los cambios ambientales que nuestro planeta está sufriendo debido a actividades antropocéntricas, tales como el Acuerdo de Cooperación Ambiental con Chile, en 2014, sobre la gestión de recursos hídricos, el cuidado y protección de especies de interés para ambos países, la aplicación de energías renovables y la generación de una economía sostenible (Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile - Perú, 2014). Años más tarde se suscribieron acuerdos entre Perú y Colombia (2017), y Perú y Bolivia (2018), los cuales abarcan temas referentes a la protección de sus ecosistemas, gestión de recursos naturales y protección de especies. No obstante, debido a las características físicas propias de nuestro continente, tenemos ecosistemas que abarcan más de dos países; como la selva amazónica o los Andes; ecosistemas que en los últimos años han presentado serios problemas como la deforestación, pérdida de biodiversidad, contaminación por metales pesados, desertificación, deshielo; perturbaciones que afectan a otros ecosistemas. Si bien ha habido intentos de establecer cooperación ambiental a nivel regional dirigida a la protección de estos ecosistemas, hasta la fecha estos han sido infructuosos.

También es importante resaltar que el Perú, a causa de la firma de convenios y tratados, ha pasado a formar parte de organismos supranacionales como el Parlamento Andino, el cual es un órgano de carácter internacional con potestades de control político, proyección legislativa y representación ciudadana que brinda apoyo en la gestión de los gobiernos de turno de los países miembros. Uno de los principales aportes del Parlamento Andino es la elaboración de marcos normativos; cuerpos legislativos elaborados en línea con el derecho comparado, el análisis de las políticas públicas de los países miembros y de los estudios realizados por profesionales de diferentes

áreas y especializaciones. Así, en materia ambiental se desarrolló el Marco Normativo sobre el Cambio Climático, el cual identifica al cambio climático como una problemática de gran importancia ya que sus efectos son de naturaleza asimétrica, siendo América Latina uno de los territorios más afectados. Este cuerpo normativo exhorta a los países a la elaboración de estrategias centradas en la mitigación de los efectos negativos del cambio climático, la promoción de la educación ambiental, así como la búsqueda y desarrollo de nuevas tecnologías (Parlamento Andino, 2015).

Al mismo tiempo, existe la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), un organismo y mecanismo intergubernamental cuyo principal objetivo es la promoción del desarrollo integral de la Amazonía por medio de un equilibrio entre el cuidado y la preservación del ambiente y el crecimiento económico (Cancillería de Colombia, 2022). En este sentido, Sánchez Ballivian et al. (2002) señalan que la preservación y conservación ambiental será responsabilidad de cada Estado (inherente a su soberanía), pero que el esfuerzo conjunto —por medio de la cooperación entre estos— puede ayudar a cumplir esta responsabilidad. Finalmente, estipula que el desarrollo sostenible de la Amazonía conllevaría una serie de beneficios que no serían perceptibles solo para los Estados miembros de la organización; si no que también incluye a un grupo mucho más grande (Pio Zorzi, 2020).

4. Experiencia del corredor ecológico Andes-Amazonas-Atlántico

Un caso resaltante, cuando se habla de las políticas exteriores en el ámbito del cuidado del ambiente y los diversos ecosistemas de América Latina, es el corredor Andes-Amazonas-Atlántico, una iniciativa macrorregional creada en el año 2014 con el objetivo de desarrollar una respuesta al cambio climático por parte de los países de América Latina ubicados en la cuenca amazónica. Este tipo de proyecto tiene la intención de conservar y, en algunos casos, restablecer la conectividad del ecosistema, además de proteger la diversidad cultural y biológica. Al mismo tiempo, la Declaración de Pastaza para la construcción de la Plataforma Amazónica para los Bosques, el Clima y el Bienestar Humano tiene la intención de generar distintas oportunidades colaborativas para la implementación de estrategias provinciales de cambio climático en conjunto con estrategias de bosques y biodiversidad (Ministerio

del Ambiente de Ecuador, 2017). Asimismo, Guyana, Surinam, Venezuela, Colombia, Brasil, Ecuador, Guyana Francesa y el Perú van a contribuir al cumplimiento de los ODS con respecto al cambio climático y sus metas, además de al Acuerdo de París.

De ser implementado este corredor cumpliría un rol cultural en las comunidades y pueblos indígenas de la Amazonía. Para la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (2018), el área que ocuparía el corredor es percibida como un lugar sagrado y vital para la protección del pensamiento espiritual, la identidad cultural, la sacralidad del territorio y la biodiversidad; básicamente, una “estrategia de visibilización y reconocimiento como un primer paso para garantizar la existencia de todas las formas de vida en el planeta” (p. 2). Experiencias como esta deberían servir como referente a futuros proyectos enmarcados en la protección de ecosistemas terrestres, ya que en nuestro país tenemos una biodiversidad multifocal y donde nuestros bosques necesitan ser más protegidos y menos impactados.

5. Consideraciones para futuros acuerdos de protección de ecosistemas terrestres en América Latina

Para la declaración de futuros acuerdos de protección de ecosistemas en América Latina hay que tener en cuenta que —si como país tratamos de salvaguardar y conservar nuestros recursos, además de garantizar los servicios ecosistémicos que nos brindan — no podemos valernos de la declaración de parques nacionales o refugios de vida silvestre, sino que se debe generar políticas exteriores en conjunto con otros países. En este sentido, Kometter (2011) señala que "para salvaguardar la conservación de los recursos genéticos, no basta declarar zonas legalmente protegidas, sino que estas deben estar insertas dentro de políticas de desarrollo de carácter integral" (p. 31), lo cual es importante para conservar los ecosistemas y el hábitat de muchas especies que se encuentran en peligro de extinción. Knox (2020) manifiesta que existe una gran importancia en el reconocimiento del derecho a un ambiente sano para el reconocimiento del ecosistema, al destacar el valor del medio ambiente para los derechos humanos y conducir

al reforzamiento de las bases jurídicas internacionales para su aplicación en distintos países.

Finalmente, en cuanto a la protección del ambiente; de los ecosistemas y su biodiversidad, es necesario la creación de políticas exteriores en conjunto con otros países. Ello permitirá el desarrollo social, cultural y económico, y asegurará los beneficios ecológicos que nos brinda un ambiente adecuado para el desarrollo de la sociedad.

6. Conclusiones

El desarrollo de políticas internacionales de protección ambiental debe tener una visión holística de los ecosistemas, en donde el objetivo primordial sea la protección de estos, para lo cual —la única forma de conseguirlo— es entendiendo a los ecosistemas de una manera multifocal en todos los países; es decir, como un espacio con complejos sistemas de interrelación, y ciclos de materia y energía, y no solo bajo un enfoque en la protección y gestión de un solo recurso.

Los ecosistemas terrestres en el Perú y países vecinos son impactados de forma negativa por el desarrollo económico, por lo que es necesario que los países latinoamericanos busquen una adecuada gestión compartida de los ecosistemas terrestres. Este será el paso inicial para que, en un futuro no muy lejano, se puedan desarrollar mega-acuerdos de cooperación entre más de dos países, que busquen generar una adecuada protección de los ecosistemas terrestres en todo el continente.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile - Perú, 10 de diciembre de 2014. https://minrel.gob.cl/minrel_old/site/artic/20160906/asocfile/20160906160658/acuerdo_de_cooperacion_ambiental.pdf

Armenteras, D., González, T. M., Vergara, L. K., Luque, F. J., Rodríguez, N., & Bonilla, M. A. (2016). Revisión del concepto de ecosistema como “unidad de la naturaleza” 80 años después de su formulación. *Ecosistemas*, 25(1), 83-89.

<https://doi.org/10.7818/ECOS.2016.25-1.12>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2022.

Boerema, A. (2016). Ecosysteemdiensten: Studie van menselijke invloeden op natuur en de effecten voor de maatschappij. Antwerpen: Universiteit Antwerpen. <https://doc.anet.be/docman/docman.phtml?file=.irua.3285af.135397.pdf>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2022.

Cancillería de Colombia. (2022). Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). GOV.CO. <https://www.cancilleria.gov.co/organizacion-del-tratado-cooperacion-amazonica-otca>. Fecha de consulta: 5 de junio de 2022.

Encuentro de Coordinación Internacional; una mirada indígena amazónica del corredor Biológico y Cultural AAA (2018). Declaratoria de los pueblos indígenas en el marco del encuentro de coordinación internacional corredor biocultural sagrado y territorial AAA (Andes-Amazonía-Atlántico). AIDESEP. <http://www.aidesep.org.pe/sites/default/files/media/noticia/DECLARATORIA%20PUEBLOS%20INDIGENAS%20BOGOTA%202017-08-2018.pdf>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2022.

Knox, J. H. (2020). Constructing the Human Right to a Healthy Environment. Annual Review of Law and Social Science, 16(1). <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-031720-074856>. Fecha de consulta: 25 de abril de 2022.

Kometter, R. (2011). Ecosistemas forestales andinos en el Perú: una visión de las experiencias y perspectivas del manejo forestal. Serie Investigación y Sistematización, (24). Lima: Programa Regional ECOBONA – COSUDE.

Llosa, G. (2001). Conservación de Ecosistemas Transfronterizos Y Especies Amenazadas. Estudio Nacional. Lima: Comunidad Andina. <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Consultorias/Con6334.pdf>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2022.

Mahmoud, S. H., y Gan, T. Y. (2018). Impact of anthropogenic climate change and human activities on environment and ecosystem services in arid regions. Science of The Total Environment, 633. <https://doi.org/10.1016/J.SCITOTENV.2018.03.290>. 25 de abril de 2022.

Ministerio del Ambiente del Ecuador. (2017). Declaración de Pastaza para construir la plataforma amazónica para los bosques, el clima y el bienestar humano (Sumak kawsay / Pénker pujustin). <https://ecociencia.org/wp-content/uploads/2021/09/Declaracion-de-Pastaza.pdf>.

Ministerio del Ambiente (2019). Sexto Informe Nacional sobre Diversidad Biológica. GOB.PE. <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/281709-sextoinforme-nacional-sobre-diversidad-biologica>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2022.

Parlamento Andino (2015). Marco Normativo sobre Cambio Climático. Serie Marcos Normativos 3. https://biblioteca-parlamentoandino.janium.net/janium/Referen/Marcos_Normativos/CAMBIO_CLIMATICO_ESPANOL.pdf. Fecha de consulta: 4 de junio de 2022.

Pio Zorzi, R. B. (2020). La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA): Un análisis crítico de su funcionamiento. Universidad de Barcelona. http://deposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/176919/1/TFM_Pio_Zorzi.pdf. Fecha de consulta: 5 de junio de 2022.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s.f.). Los ODS en Acción. <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2022.

Sánchez Ballivian, S., Luna Bueno, H., Villegas Porcel, P., & Torrico Calvimontes, S. (2002). Base jurídica del Tratado De Cooperación Amazónica. OTCA. <http://otca.org/wp-content/uploads/2021/02/Base-Juridica-del-Tratado-de-Cooperacion-Amazonica-2002.pdf>. Fecha de consulta: 5 de junio de 2022.

Smith, T. y Smith, R. (2007). Ecología (6ta edición). Madrid. Pearson. (pp. 4 - 6)

Zhang, N., Cao, X., Xu, Q., Huang, X., Herzschuh, U., Shen, Z., Peng, W., Liu, S., Wu, D., Wang, J., Xia, H., Zhang, D., y Chen, F. (2022). Vegetation change and human-environment interactions in the Qinghai Lake Basin, northeastern 17 Tibetan Plateau, since the last deglaciation. CATENA, 210, 105892. <https://doi.org/10.1016/J.CATENA.2021.105892>. Fecha de consulta: 23 de abril de 2022.

Eduardo Zamora Chung

Capitán de Navío de la Armada peruana. Ha laborado en distintas dependencias de la Autoridad Marítima, siendo comandante del buque de la Armada peruana Río Ocoña y Capitán de Puerto en los puertos de Supe, Salaverry y Paita. Es Magíster en Asuntos Marítimos por la Universidad Marítima Mundial, en Suecia. Asimismo, es egresado de la Maestría en Derecho de la Universidad Privada Antenor Orrego. Posee diplomados en Relaciones Internacionales (Fundación Academia Diplomática del Perú), en Derecho Pesquero (Pontificia Universidad Católica del Perú) y Derecho Marítimo (Universidad de Piura). Culminó los programas de Gestión Marítimo-Portuaria de la Autoridad Marítima-Portuaria, en Singapur; Estado Rector del Puerto en el Ministerio de Tierra, Infraestructura, Transportes y Turismo, en Japón y; Gobernanza de los Océanos Sostenibles en el Centro Leibniz, en Alemania. Actualmente cursa la Maestría en Desarrollo y Defensa Nacional en el Centro de Altos Estudios Nacionales.

Propuesta para el desarrollo del concepto “geopolítica azul” como herramienta de *soft power* para la gestión de una política exterior marítima sostenible

RESUMEN

Como evolución de la geopolítica marítima y con miras a la ejecución de una política exterior que impulse el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional Marítima, se propone el desarrollo del concepto “geopolítica azul”, como herramienta del *soft power* marítimo, que se nutra de las tendencias internacionales de economía azul y gestión integrada de los océanos.

Palabras clave: geopolítica, política exterior, economía azul, Política Nacional Marítima, Objetivos de Desarrollo Sostenible, soft power.

ABSTRACT

As an evolution of the Maritime Geopolitics and with the objective of executing a Foreign Policy that promotes the fulfillment of the National Maritime Policy, the development of "Blue Geopolitics" is proposed as a concept and as a tool of maritime *soft power*, nurtured by the international trends of the Blue Economy and integrated ocean management.

Key words: Geopolitics, Foreign Policy, Blue Economy, National Maritime Policy, Sustainable Development Goals, Soft Power.

1. Introducción

Después de años de preparación y marcando el inicio de un deseado cambio de paradigmas en el aprovechamiento del mar y sus recursos, ese antiguo anhelo dentro de la comunidad marítima peruana en general y de la Marina de Guerra del Perú en particular, se vio materializado a finales del año 2019 con la publicación de la Política Nacional Marítima (PNM). Dicha política, que marca un hito en la historia nacional, pretende integrar —de manera consensuada— las variadas políticas sectoriales relacionadas al ámbito marítimo en una sola política unificada, con el objetivo final de hacer un buen uso del mar y mantener, así, su “buen orden” de manera coordinada entre todos los actores.

Para lograr la implementación de dicha política se determinaron cinco objetivos prioritarios, los cuales están estrechamente ligados con la ejecución de acciones orientadas al ambiente internacional en materia de política exterior, como proyección de nuestra política interna.

El presente trabajo, en base al enfoque internacional denominado economía azul, propone explorar un nuevo concepto, la “geopolítica azul”, con miras a lograr reforzar nuestra política exterior marítima a través del denominado *soft power* en beneficio de nuestros intereses marítimos nacionales, pero con un marcado enfoque sostenible, tomando como marco de referencia a la Política Nacional Marítima.

Para efectos del presente trabajo, luego de la discusión de algunos conceptos teóricos, se analizarán los objetivos prioritarios de la Política

Nacional Marítima a fin de establecer conexiones con un posible desarrollo del concepto “geopolítica azul”. Finalmente se presentarán algunas conclusiones.

2. Política exterior y geopolítica

De acuerdo con Arellanes & Qcman (2000), la política exterior de un Estado se desprende de su política interna, la cual, al buscar la consecución de los intereses nacionales, provoca que las políticas exteriores de los países se confluyan para el surgimiento de acontecimientos internacionales, los mismos que se pueden calcular.

Asimismo, los mencionados autores refieren que la geopolítica es el resultado del análisis de la realidad nacional e internacional en relación con los intereses del Estado, puntualmente en tres dimensiones: el tipo de relaciones que existe entre los países, la participación en cualquier ámbito del sistema internacional; y los intereses que tienen entre sí los Estados. El fruto de dicho análisis es la elaboración de estrategias que nutren la política exterior.

Por su parte, para el contralmirante chileno Duvauchelle (s.f.), la geopolítica versa su área de estudio en la relación entre la posición geográfica de los Estados y su política internacional, con énfasis en la influencia entre los Estados, así como en la relación espacial que hay entre los centros de poder, las tensiones tecnológicas, políticas, organizacionales y demográficas.

3. Geopolítica marítima

Si bien es cierto que, en la actualidad, la geopolítica en general orienta el desarrollo de un Estado y es un instrumento importante para valorar la seguridad y defensa nacionales con relación a sus políticas internacionales, para algunos estrategas marítimos dicho concepto no es del todo relevante para resaltar la importancia de la relación de cada Estado con sus espacios marítimos (Estrategia Marítima, Evolución y Prospectiva, 2016).

Ya desde finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, se discutía sobre la dialéctica en cuanto a las distintas visiones de la geopolítica, lideradas, por un lado, por el contralmirante y estratega naval estadounidense Alfred Mahan y, por otro lado, por el geógrafo inglés Halford Mackinder. Mahan estableció el concepto de “poder marítimo”, argumentando que “quien lograra el dominio del mar, podría controlar las riquezas de la tierra y, por consiguiente, conquistar el mundo” (Solís, 2006, p. 8).

Por su parte, Mackinder, con su teoría del pivote geográfico de la historia, suponía que “quien controle el corazón de Eurasia, podría, con comunicaciones terrestres e industrias mejoradas, expandirse hasta la línea de costa y capturar las bases marítimas europeas en tierra” (Solís, 2006, p. 8).

En la actualidad, quien quizás ha sabido integrar y adaptar ambas teorías para su provecho y camino hacia la hegemonía es China, con la iniciativa estratégica de la franja y la ruta, y su “collar de perlas” como una versión moderna, terrestre y marítima de la antigua Ruta de la seda.

Ya a finales del siglo XX, el historiador naval británico Geoffrey Till, formuló que el poder marítimo de las naciones deriva de cuatro atributos estratégicos en uso del mar: el mar como recurso; el mar como medio de transporte e intercambios; el mar como medio de información y de difusión de ideas y; el mar como medio de dominio (Till, 2007).

Es en base a la dialéctica antes mencionada, que nacen los conceptos de “Oceanopolítica”, de reciente elaboración y el de “geopolítica marítima”, creado hace varios años.

Respecto a la Oceanopolítica, en el año 1989 el almirante chileno Martínez, formuló este nuevo concepto, del que se nutre la teoría del mar presencial chileno. Dicho concepto trata de la “relación espacial existente entre la posición de los Estados — no con la tierra — sino con el Océano, en la cual el entorno geográfico que le da el mar tiene decisiva influencia en las decisiones políticas” (Duvauchelle, s.f., p. 6).

De igual manera, según manifiesta Martínez, los Estados que se consideran marítimos se deben valer de la Oceanopolítica para alcanzar sus objetivos nacionales, ya que miran al mar como un sistema que potencia su desarrollo, en lugar de verlo solo como un recurso, como lo haría la geopolítica (Estrategia Marítima, Evolución y Prospectiva, 2016).

Asimismo, el almirante Martínez (s.f.), creador del mencionado concepto, indica que el territorio oceánico, para el caso de Chile, lo integran su mar territorial, su mar patrimonial y su mar presencial. Precisamente, la doctrina del mar presencial, basada en la Oceanopolítica, implicaría la ocupación

efectiva de la altamar, lo cual iría en contra del derecho internacional y del principio de la libertad de los mares y de la libertad de la navegación (Estrategia Marítima, Evolución y Prospectiva, 2016).

En cuanto a la geopolítica marítima, para el contralmirante peruano Doig (2013, p. 55), la finalidad geopolítica del quehacer marítimo nacional, dentro de la visión geopolítica marítima, es “la seguridad y desarrollo de los intereses marítimos para promover el bienestar general de la Nación”. De igual manera, Doig (2008), al preguntarse ¿por qué geopolítica marítima?, indica que la influencia del medio marítimo caracteriza el ámbito de estudio de la geopolítica y al ser esta una disciplina que estudia las relaciones espaciales del poder político, califica en el ámbito geográfico que influye en dicho poder, teniéndose, por consiguiente, una política marítima para las decisiones del poder político respecto al uso del mar.

Por su parte, el contralmirante chileno Duvauchelle (s.f.), ensaya una diferenciación entre la geopolítica y la Oceanopolítica, considerando que la geopolítica trata de la relación del desarrollo del espacio terrestre por medio del espacio oceánico, viendo al mar como un medio y no como un fin; mientras que la Oceanopolítica pone al océano como un espacio de conocimiento y desarrollo del Estado propiamente dicho.

De acuerdo a los conceptos antes mencionados, nos podremos percatar que, en la actualidad y desde hace algunos años, el accionar de las potencias mundiales en su lucha por la consolidación de poder y obtención de recursos —tales como los Estados Unidos de Norteamérica y su presencia permanente en prácticamente todos los mares del mundo, China con su estrategia de la franja y la ruta y su lucha por el control del mar del sur de China, Rusia con su avanzada en el mar Negro y en el potencial mar Ártico, o India con su importante presencia en el océano Índico, siguen manteniendo aún en vigencia las teorías de grandes y tradicionales pensadores geopolíticos como Mahan, Mackinder o Till. De esta manera, “en un mundo globalizado, la importancia política, económica y ambiental del ámbito marítimo, ha adquirido una categoría fundamental para el desarrollo y sostenimiento de las naciones ribereñas” (López, 2021, p. 201).

Dicho esto, se puede afirmar entonces que —siendo una constante que viene cobrando mayor fuerza durante los últimos años— la geopolítica de los espacios oceánicos o geopolítica marítima “[...]parece oscilar, de una parte, entre la seguridad y los intereses de los Estados, así como de la comunidad internacional y, de otra parte, entre la búsqueda del lucro y la sostenibilidad” (Rengifo, 2017, p. 6).

Cabe resaltar que, al haber podido tener en sus inicios una carga subjetiva negativa relacionándola con la propuesta del espacio vital alemán

(Duvauchelle, s.f.), quizás la “geopolítica” como término, pueda estar asociada al concepto de “poder duro” o hard power, en el que, al basarse en incentivos o amenazas, los Estados emplean el poder militar y el poder económico como forma directa para ejercer el poder y alcanzar de esa manera sus objetivos (Nye, 2002, como se citó en Gutiérrez, 2020).

4. La economía azul

Tal como se menciona en los párrafos precedentes, la relevancia del transporte marítimo; el control de los puertos, estrechos y canales, así como la búsqueda de recursos naturales ha vuelto a impulsar la importancia geopolítica y geoestratégica de los mares y océanos a nivel global. Con relación a ello, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (s.f.) informa sobre la importancia del océano y advierte sobre su estado actual:

Los medios de vida de más de 3,000 millones de personas dependen de la biodiversidad marina y costera. Sin embargo, el 30% de las poblaciones de peces en el mundo está sobreexplotado, alcanzando un nivel muy por debajo del necesario para producir un rendimiento sostenible. Los océanos también absorben alrededor del 30% del dióxido de carbono generado por las actividades humanas y se ha registrado un 26% de aumento en la acidificación de los mares desde el inicio de la revolución industrial. La contaminación marina, que proviene en su mayor parte de fuentes terrestres, ha llegado a niveles alarmantes: por cada kilómetro cuadrado de océano hay un promedio de 13,000 trozos de desechos plásticos.

Por otro lado, a nivel mundial, el valor de mercado de los recursos marinos y costeros, y su industria se estima en \$ 3 billones por año o alrededor del 5% del PIB mundial (Objetivos de Desarrollo Sostenible, s.f.).

Es debido a esa situación, que ha venido desarrollándose una creciente preocupación por los graves daños causados a los ecosistemas marinos y oceánicos originados por la presión de la actividad humana, incluyendo la sobre pesca, contaminación, impacto del cambio climático, explotación de recursos marinos en general, pero también debido a las luchas por el dominio del mar. En vista de ello, algunos Estados —desde los más poderosos como Estados Unidos o China, hasta los que se encuentran en vías de desarrollo como Seychelles, Kenia o Indonesia— vienen virando sus políticas hacia una dimensión “azul”, es decir, intentan “promover un mayor balance entre el

crecimiento económico y la salud del océano” (The Economist, 2015, p. 5), haciendo que la economía azul cobre relevancia internacional.

Sobre este punto, es importante mencionar que no es posible un crecimiento económico a través del aprovechamiento de los recursos marítimos y oceánicos, sin que las actividades marítimas que se realicen se desarrollen de una manera segura y protegida, tanto operacional como jurídicamente, a fin de mantener el buen orden del mar (Zamora, 2011).

De acuerdo con Conathan & Moore (2015), la economía azul representa una nueva forma de describir el desarrollo económico de los océanos, que nació entre varias naciones insulares y que en la actualidad viene ganando reconocimiento en los Estados más grandes y poderosos del mundo, a fin de promover el desarrollo de los recursos oceánicos y costeros, permitiendo que florezca el crecimiento económico junto a la sostenibilidad ambiental como una nueva búsqueda de oportunidades.

Haciendo un poco de historia, el concepto de “economía azul” surgió en contraparte al “crecimiento verde”, luego de la Conferencia Río+20 en el año 2012, en la que dicha estrategia de crecimiento no fue bien recibida el grupo denominado Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID), quienes buscaban un enfoque más adecuado a su condición ciento por ciento “marítima” (Zangrando, 2017).

Dicho grupo, integrado por islas pequeñas de distintas regiones geográficas del mundo, quienes en su mayoría tienen al mar como su única fuente de recursos, notaron que un enfoque “verde” no iría acorde con sus expectativas, comprometiendo su futuro. Los PEID, después de mucha lucha, consiguieron el respaldo internacional, quedando plasmado el enfoque de la economía azul y su definición general en un documento de las Naciones Unidas (Lee, K., Noh, J. and Khim, J., 2020) titulado *The Blue Economy Concept Paper* (United Nations, 2014).

Hoy por hoy, muchos Estados más allá de los PEID, vienen encontrando en dicho concepto o enfoque una nueva e importante oportunidad para su desarrollo en general. Tal es así, que las Naciones Unidas ha incluido de alguna manera este concepto en la Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el Objetivo 14 Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y recursos marinos.

Si bien es cierto que no existe un consenso global para una definición estándar de “economía azul”, el término se vincula con la explotación y conservación del ambiente marítimo y se puede decir que es sinónimo de “economía sostenible basada en los océanos”. Las Naciones Unidas (s.f.) especifica que la economía azul implica una gama de actividades económicas

relacionadas con los océanos, mares y áreas costeras, debiendo ser dichas actividades sostenibles y socialmente equitativas. Asimismo, la ONU indica que la economía azul debe “promover el crecimiento económico, la inclusión social y la preservación o mejora de los medios de vida, así como garantizar la sostenibilidad ambiental de los océanos y áreas costeras”.

Zangrando (2017, p. 33) define dos conceptos relacionados: “economía azul” y “crecimiento azul”. Al resumir diversos conceptos tomados de varios autores durante su investigación, finaliza indicando que, la economía azul se refiere a las “actividades económicas en las costas, mares y océanos de sostenibilidad y crecimiento de la sociedad”, mientras que el “crecimiento azul” está referido a “poner en práctica las finalidades previstas por la Economía Azul”. Es decir, “la Economía Azul es la suma de las actividades económicas que usan en forma sostenible los recursos” y el crecimiento azul está referido a “todas aquellas iniciativas y proyectos que se están llevando a cabo para que se alcance ese modelo económico”.

A continuación, se tomarán como ejemplos, cuatro países que vienen implementando el enfoque de economía azul. Dos de ellos, Estados Unidos y China, potencias que se disputan la hegemonía mundial; India, una potencia media; e Indonesia, un país insular en vías de desarrollo, quienes vienen poniendo en práctica el concepto mencionado en beneficio de su desarrollo económico y, por ende, de su seguridad multidimensional.

Es preciso resaltar que la economía azul puesta en ejecución por los Estados está ligada al empleo del “poder blando” o *soft power*, concepto referido a la habilidad de un Estado para persuadir o influir en otros para el cumplimiento de sus objetivos, sin el empleo de la fuerza o coerción (Nye, s.f., como se citó en McClory, 2017), valiéndose de medios más sutiles como su cultura, su modelo social, sus valores políticos o el alcance de su diplomacia (El Orden Mundial, 2020).

4.1 Estados Unidos de Norteamérica

De acuerdo con la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) (2021), durante el 2021, dicha agencia publicó su Plan Estratégico para la Economía Azul (2021-2025) en el que se establece una hoja de ruta para nuevas formas de avanzar en la economía azul estadounidense y mejorar así una economía oceánica mundial, con el que esperan duplicar su valor a US\$ 3 trillones para la próxima década. Dicho plan estratégico se enfoca en cinco áreas multisectoriales: transporte marítimo, exploración oceánica, competitividad en alimentos marinos, turismo-recreación y resiliencia costera. Para ello, la NOAA ha establecido un plan para reforzar

las asociaciones público-privadas, aprovechar las tecnologías emergentes y desarrollar iniciativas en educación STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) para capacitar a los futuros líderes en economía azul. Asimismo, el plan pretende fomentar los negocios marítimos, el espíritu empresarial y la educación al servicio de la economía azul, en un marco de seguridad que permita la ejecución de dicha estrategia.

4.2 República Popular China

De acuerdo con Duchatel (2016), la Administración Oceánica Estatal china ha definido al siglo XXI como el Siglo de los Océanos. Al respecto, durante el año 2017, el PBI marítimo chino, que incluye industrias marítimas, explotación de recursos oceánicos y servicios como el turismo o transporte, representó el 9,5% de su PBI total en el año 2016.

El mismo autor (Duchatel, 2016), indica que su estrategia de la ruta marítima de la seda es la siguiente fase en el desarrollo chino de su economía azul, ya que dirige sus inversiones hacia sectores clave para intensificar el comercio marítimo, con miras a llevar sus expectativas de crecimiento regional a uno global, mediante la innovación tecnológica y el liderazgo mundial.

Si bien es cierto que, el factor económico sería su principal impulsor, la Ruta de la seda está vinculada con el poder naval chino y la influencia internacional, que forman parte de sus estrategias nacionales más importantes (Duchatel, 2018).

De esta manera, como parte de la visión de la Ruta marítima de la seda se enfatiza el establecimiento de una economía azul y desarrollo sostenible (Vision for Maritime Cooperation, 2020), en base a la seguridad marítima y la cooperación regional (Jash, 2017). Para ello, de acuerdo con Jash (2017), establecen el objetivo estratégico de tener el control sobre las rutas marítimas más importantes para la importación interrumpida de materias primas de interés. Igualmente, China ha establecido como prioridades dentro de su visión de la ruta: la prosperidad basada en recursos oceánicos, la seguridad marítima, el crecimiento innovador y la gobernanza colaborativa. Asimismo, ha establecido tres pasajes de la economía azul a lo largo de su Ruta marítima de la seda: China-océano Índico-África-Mediterráneo, China-Oceanía-Sudpacífico y Europa vía el océano Ártico (Jash, 2017).

De igual manera, dentro de su visión, se establece compartir el espacio azul y desarrollar su economía azul con objetivos específicos como protección del medio ambiente marino, interconectividad marítima, seguridad marítima y una gobernanza oceánica común. Asimismo, uno de los intereses claves

chinos es asegurar y fortalecer sus facilidades portuarias y de industria marítima, a lo largo de los países que están incluidos en la ruta (Jash, 2017).

4.3 India

Con 7500 kilómetros de línea de Costa, 29 Estados costeros, 1382 islas, aproximadamente 200 puertos que manejan casi 1400 toneladas de carga anual y una economía costera que sustenta a más de 4 millones de pescadores y comunidades costeras, la economía azul de la India ocupa una posición “potencial” vital en su crecimiento económico y podría ser la próxima fuerza multiplicadora de su PBI y bienestar ya que, aún no ha aprovechado por completo el gran espectro de sus recursos oceánicos (Manoj, 2022).

Para ello, de acuerdo a Manoj (2022), vienen trabajando en un proyecto de política de economía azul, el cual se centra en siete áreas principales a fin de aprovechar el vasto potencial de sus recursos marinos: planificación de espacios marinos (Marine Spatial Planning), pesca, acuicultura, procesamiento industrial de productos hidrobiológicos, manufactura e industrias marítimas emergentes (innovación), comercio marítimo, tecnología, infraestructura portuaria, industria naviera, minería costera y de aguas profundas, energía costa afuera, seguridad marítima, dimensión estratégica y compromiso internacional (Manoj, 2022).

4.4 Indonesia

Los océanos son cruciales para la identidad y prosperidad indonesia. De acuerdo con un informe del Banco Mundial (2021), el gobierno de Indonesia viene trabajando en reforzar su política de economía azul para mejorar la gobernanza de los ecosistemas marinos y costeros, lograr la igualdad de oportunidades económicas y promover medios de subsistencia. Esperan también con ello, incrementar las alianzas y colaboraciones con socios estratégicos para fortalecer e implementar una economía oceánica sostenible.

Para ello y de acuerdo con Kaczan & Rodrigues (2021), Indonesia tiene cuatro estrategias clave para asegurar una transición sostenible hacia la Economía Azul. La primera estrategia es que han establecido objetivos ambiciosos para restaurar y conservar los manglares y corales, así como reducir la basura marina. En cuanto a la pesca, han desarrollado un sistema de manejo de áreas de pesca para una adecuada toma de decisiones críticas sobre los niveles de captura de las especies, basados en datos y ciencia sólida. De igual manera, han desarrollado la planificación de espacios marinos a fin de identificar

áreas marinas adecuadas para las distintas actividades económicas, así como áreas que deben permanecer protegidas, los que se integran con sistemas de permisos comerciales para que el desarrollo económico sea compatible con dicha zonificación, implicando además un seguimiento a indicadores del estado y calidad de los ecosistemas y sus bienes y servicios, teniendo pendiente desarrollar un catastro general marino a fin de evitar los conflictos sobre el uso de los espacios.

Como segunda estrategia, se enfocan en movilizar incentivos e inversiones. Vienen planeando, por ejemplo, establecer políticas que aumenten el precio de los plásticos, incentivos para la innovación y reciclaje, y cambios de comportamiento hacia el menor uso de plásticos.

Como tercera estrategia, plantean contar con mejores sistemas telemáticos para la recolección de datos y monitoreo. Son conscientes que se requiere información detallada y oportuna para gestionar en forma óptima las pesquerías, los ecosistemas y los impactos humanos.

Como cuarta estrategia, en el marco de la recuperación económica tras la crisis originada por el virus del COVID-19, planean el incremento del empleo en beneficio de las poblaciones menos favorecidas, en trabajos relacionados a, por ejemplo, restauración marina y costera, restauración de manglares, limpieza costera y similares.

Finalmente, otra estrategia desarrollada en materia de relaciones internacionales es la apertura hacia socios estratégicos como el Banco Mundial, quienes apoyan los esfuerzos del gobierno a través de tecnología, ciencia y financiamiento.

5. Objetivos prioritarios de la Política Nacional Marítima como impulsores de la política exterior

En esta sección analizaremos los objetivos prioritarios de la Política Nacional Marítima y su relación con la política exterior y con la economía azul, a fin de establecer conexiones para una propuesta del concepto “geopolítica azul”.

Cabe resaltar que, para el caso peruano, la política exterior general la lidera el Presidente de la República a través de Ministerio de Relaciones Exteriores. Por su parte, en forma particular, la política exterior marítima se ejecuta a través de la Dirección de Asuntos Marítimos de la Dirección General de Soberanía, Límites y Asuntos Antárticos de dicho ministerio.

Sin embargo, considerando que el tema marítimo es transversal a varios sectores del Estado y en los tres niveles de gobierno, dicha dirección general cuenta con la Comisión Consultiva Multisectorial sobre Asuntos de la Organización Marítima Internacional (COMI) que, entre otras funciones, estudia la temática especializada en materia marítima con el fin de recomendar la posición nacional principalmente frente a la Organización Marítima Internacional (OMI). La secretaría ejecutiva técnica recae en la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), que ejerce la Autoridad Marítima Nacional y es un órgano de línea de la Marina de Guerra del Perú.

De igual manera, para conectar lo relacionado a la Política Nacional Marítima —que tiene injerencia multisectorial desde el más alto nivel— la Presidencia del Consejo de Ministros ha establecido la Comisión Multisectorial de la Acción del Estado en el Ámbito Marítimo (COMAEM), en donde uno de los sectores más importantes es el Ministerio de Relaciones Exteriores. La secretaría técnica recae en la Marina de Guerra del Perú.

Retomando el tema de la relación de los objetivos prioritarios y sus lineamientos, con la política exterior y la economía azul, a continuación, se presenta la siguiente tabla:

Objetivos prioritarios	Lineamientos	Relación estrecha	
		Política exterior	Economía azul
1. Fortalecer la influencia del Perú en los asuntos marítimos	Incrementar la presencia activa de delegaciones del Perú en reuniones internacionales	X	X
	Coordinar iniciativas a fin de salvaguardar los intereses marítimos, incluyendo la cooperación técnica	X	X
2. Fortalecer las actividades marítimas productivas en forma sostenible	Incrementar el aprovechamiento sostenible de los recursos no vivos	X	X
	Incrementar la investigación científica	X	X
	Difundir en la población el uso de los recursos disponibles		X
3. Incentivar el comercio marítimo de manera sostenible y diversificada	Incrementar las inversiones en infraestructura		
	Consolidar el sistema de comercio exterior		
	Consolidar el transporte marítimo competitivo	X	X
	OPTIMIZAR PROCESOS LOGÍSTICO-POR TUARIOS		
	Internacionalización de la oferta exportable	X	X
	Mejorar las condiciones de cabotaje	X	X
4. Asegurar la sostenibilidad de los recursos y ecosistemas marinos	Fortalecer las ayudas a la navegación		
	Fortalecer el uso sostenible de los recursos	X	X
	Mejorar la protección de las áreas naturales protegidas	X	X
	Reducir los niveles de contaminación	X	X
	Impulsar el desarrollo de energías renovables	X	X
5. Fortalecer la seguridad marítima	Fortalecer el control y vigilancia de las actividades	X	X
	Fortalecer la lucha contra actos ilícitos	X	X
	Fortalecer la búsqueda y rescate marítimo	X	X
	Velar por el cumplimiento de las normas del medio ambiente	X	X
	Proteger el patrimonio cultural subacuático		
	Incentivar la identidad y cultura marítima	X	X

Tabla 1. Relación entre los objetivos prioritarios y sus lineamientos con la política exterior y la economía azul

Al analizar la tabla se puede observar que muchos de los lineamientos de los objetivos prioritarios se relacionan tanto con la política exterior, como con la economía azul. Sin embargo, el objetivo prioritario que directamente se vincula con la política exterior es el Objetivo Prioritario 1, ya que se refiere a la percepción marítima del Perú que se tiene en el ámbito internacional.

Sobre ello, mientras más participación se tenga en reuniones o internacionales, incluso para simplemente coordinar una cooperación técnica extranjera a favor del Estado, más aumenta el prestigio peruano a nivel internacional, incrementando —de esta manera— su influencia en dichos asuntos y —por ende— la proyección al exterior de los intereses marítimos nacionales. A su vez, la participación internacional —ya sea en reuniones o a través de iniciativas, tanto en organismos internacionales o en reuniones con otros Estados— resulta a favor del cumplimiento de los otros objetivos prioritarios, y he ahí la causa de la relación de la mayoría de ellos con la política exterior. Ello se explica principalmente, debido a que la mayoría de las actividades marítimas o están normadas dentro del derecho internacional y terminan recalando o influyendo la mayoría de las veces en las regulaciones nacionales o, nos beneficiamos también de las buenas prácticas que se vienen aplicando en general a nivel internacional, ya que usualmente ambos temas son promovidos por Estados con más experiencia o más recursos. Para acceder a dichos temas la participación en el exterior y la cooperación técnica son prioritarias.

En cuanto a la relación de los objetivos prioritarios y sus lineamientos con el enfoque de la Economía Azul, al estar dichos objetivos orientados al fortalecimiento de las actividades marítimas de manera sostenible, y siendo imposible alcanzar la sostenibilidad sin la seguridad marítima necesaria —además del conocimiento del exterior— su vinculación resulta inmediata. Como se mencionó en párrafos precedentes, la Economía Azul implica una “economía sostenible basada en los océanos”, soportados por la debida seguridad operacional y jurídica, y apoyados por cooperación y alianzas estratégicas. La figura siguiente sintetiza lo expuesto:



Figura 1. Economía Azul, objetivos prioritarios (OP) y Política Exterior (PE)

Un ejemplo que integra la relación entre los distintos objetivos prioritarios, la política exterior y la economía azul ocurre con la actual participación internacional peruana en la Conferencia intergubernamental sobre un instrumento internacional jurídicamente vinculante relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de las jurisdicciones nacionales (BBNJ). Dicho proyecto y sus consecuentes conferencias internacionales periódicas están a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, como ente rector en la política exterior. Sin embargo, involucra a distintos sectores vinculados con el tema y que serían responsables de los diferentes objetivos prioritarios y sus lineamientos, ya que el proyecto BBNJ implica un enfoque de Gestión Integrada de los Océanos (GIO). Dicho enfoque, basa sus pilares de integración (coordinación-cooperación), analiza el océano como un sistema —ya que lo que ocurre en las zonas de jurisdicciones nacionales afecta la altamar y viceversa— (J-G, Dai, et al., 2020), lo que evidencia su carácter multisectorial y, para nuestro caso, su relación con diferentes objetivos prioritarios. Al mismo tiempo, el enfoque GIO es similar al de la economía azul.

Sobre ello, como ejemplo puntual —y como parte de la cooperación internacional y a través de la Cancillería— para efectos de estudios científicos en altamar e incluso en la plataforma Continental (Reátegui, 2013), se podría emplear el buque de investigación científica oceanográfica nacional Carrasco, con financiamiento internacional, en beneficio de los intereses nacionales, regionales y hasta internacionales, propios del proyecto BBJN.

Como la conferencia internacional antes mencionada, existen un sinnúmero de otros eventos, propios de las relaciones internacionales y la política exterior nacional, relacionados con los intereses marítimos del Estado y que se vinculan con los objetivos prioritarios de la Política Nacional Marítima, la política exterior y, para nuestro caso de análisis, con la economía azul.

Finalmente, tal como se ha demostrado, para poder implementar los objetivos prioritarios establecidos en la Política Nacional Marítima, es crucial el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores como ente rector de la política exterior marítima, para lo cual es necesario para una mejor gestión, el establecimiento de una hoja de ruta que permita su ejecución coordinada, considerando su carácter multisectorial.

6. La geopolítica azul

Habiendo analizado los principales conceptos relacionados al uso del mar y su relación con los intereses marítimos nacionales relativos a la política exterior, así como habiendo explicado el nuevo enfoque de la economía azul bajo el amparo de la Política Nacional Marítima, planteamos esbozar un nuevo concepto, el de la “geopolítica azul” para el posible establecimiento de una hoja de ruta que permita concatenar en forma coordinada, la ejecución de la Política Exterior Marítima.

Sobre ello, es válido preguntarse por qué no se emplea el novedoso concepto de Oceanopolítica o, en todo caso, el tradicional concepto de geopolítica marítima. Para efectos del presente trabajo se descarta el concepto de Oceanopolítica, ya que implicaría la ocupación efectiva de altamar —que en principio está desligada del derecho internacional— además que dicho concepto actualmente no es parte de los intereses marítimos nacionales. Por otro lado, respecto al concepto de geopolítica marítima, en la práctica es el que se ha venido ejecutando como parte de la Política Exterior Marítima, en forma quizás tácita, inercial y reactiva, sin una mayor relevancia más allá del muy importante triunfo, aislado, en el diferendo marítimo con Chile, pero que es imperativo reforzar.

Por otro lado, la geopolítica marítima tampoco ha podido brindar una orientación clara respecto a la importante pero constantemente pospuesta decisión sobre la adhesión del Perú a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar o la adecuación de dicho tratado a nuestra legislación sobre el dominio marítimo nacional (Menacho, 2021).

Es importante considerar que la geopolítica, como contribución a los objetivos de un Estado, es la parte teórico-práctica de su política exterior basada en los intereses y necesidades nacionales, principalmente las relacionadas al desarrollo y la seguridad (Arellanes & Qcman, 2000).

Por otro lado, aprovechando la coyuntura actual de sostenibilidad, basada en la Megatendencia 2: cambio climático y degradación ambiental (Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos, 2021) que a nivel global ha impulsado la Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible y que se relacionan con el enfoque sostenible de la economía azul para el tema marítimo, el establecimiento de un potencial concepto propio, el de la “geopolítica azul”, resulta interesante y hasta ventajoso.

Si se profundiza y desarrolla dicho concepto, se podría permitir generar una política exterior enmarcada en el *soft power*, con capacidad de influir en los temas marítimos internacionales como proyección de nuestros intereses marítimos nacionales y de la Política Nacional Marítima, permitiendo a su vez, el posicionamiento peruano como líder regional en dichas materias.

Es importante hacer una diferenciación entre la presente propuesta de geopolítica azul, con el significado del término “armada de agua azul” o *Blue-Water Navy* (Farley, 2021), que está relacionado con el *hard power* y que se refiere a la capacidad militar de las armadas, de desplegar y operar una fuerza naval de tarea a través del océano abierto, en cualquier lugar del planeta y a una gran distancia de sus bases. Por el contrario, la geopolítica azul orientada al *soft power*, en cuanto a las capacidades relacionadas a la seguridad marítima (Erickson & Strange, 2015), sí debe estar estrechamente ligada con la visión de la Marina de Guerra del Perú: “Poder Naval capaz de actuar con éxito donde lo requieran los intereses nacionales” (Acerca de Nosotros, s.f.), ya que las actuales amenazas no tradicionales a la seguridad nacional, tomando como ejemplo solo una de ellas, la “pesca ilegal, no declarada y no reglamentada” (pesca INDNR) debido principalmente a la flota de pesca de altamar asiática al borde de nuestro dominio marítimo y que precisamente está ligada a la geopolítica marítima-oceánica china (González, 2021), es un problema recurrente todos los años, desde hace varios años.

Finalmente, como menciona Zamora (2021), al desarrollar el concepto, se podría orientar a que los objetivos que se establezcan para la geopolítica azul, con base en los objetivos priorizados de la Política Nacional Marítima, se alineen con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, considerando que “el cumplimiento de ambos tipos de objetivos son una política de Estado según el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2018) y su cumplimiento nos podría dar prestigio internacional no solo en el desarrollo sostenible sino también en el ansiado buen orden del mar”.

7. Conclusiones

La geopolítica marítima, como resultado del análisis de las realidades marítimas nacionales e internacionales, debe nutrir las estrategias necesarias para el cumplimiento de los objetivos basados en los intereses marítimos nacionales plasmados en la Política Nacional Marítima, para la proyección de nuestra política exterior. Tradicionalmente, dicho concepto no ha estado ligado a políticas que impliquen la sostenibilidad del mar, por lo que es necesaria su evolución.

El enfoque de economía azul y el modelo de gestión oceánica integrada, como evolución del buen uso del mar y de su buen orden, implica la búsqueda del aprovechamiento

del mar y sus recursos para el desarrollo de las naciones, con un balance entre explotación y sostenibilidad, considerando además que no es posible de realizarse sin contar con un importante componente de seguridad y capacidades navales que garanticen su desarrollo.

La propuesta del concepto “geopolítica azul”, basado en la integración del enfoque de economía azul con los objetivos plasmados en la Política Nacional Marítima, como una herramienta de *soft power* marítimo para la ejecución de la política exterior en dicha materia, puede permitir no solo el cumplimiento de nuestros objetivos marítimos sino, ganar influencia y reconocimiento internacional en dichos temas.

Finalmente, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible son el marco internacional oportuno sobre el cual el desarrollo del concepto de “geopolítica azul” se alinearía, haciéndolo viable.

BIBLIOGRAFÍA

Acerca de Nosotros. (s.f.). Misión y Visión de la Marina de Guerra del Perú. Marina de Guerra del Perú. <https://www.marina.mil.pe/es/nosotros/acerca-de/>. Fecha de consulta: 10 mayo de 2022.

Arellanes, P. & Qcman, C. (2000). La geopolítica y la política exterior de México hacia el Caribe en la década de los noventa. Universidad Nacional de Colombia. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/36513/24211-84772-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Fecha de consulta: 10 mayo de 2022.

Banco Mundial. (2021). A sustainable Ocean Economy is key to Indonesia´s Prosperity. The World Bank. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/03/25/sustainable-ocean-economy-key-for-indonesia-prosperity>. Fecha de consulta: 8 de mayo de 2022.

Castellanos, R. (2020). ¿Qué es el poder blando? EOM. <https://elordenmundial.com/que-es-el-poder-blando-soft-power/>. Fecha de consulta: 2 de mayo de 2022.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2018). CEPLAN: Seguimiento de los ODS no solo es estadístico. CEPLAN. <https://www.ceplan.gob.pe/blog/ceplan-seguimiento-de-los-ods-no-solo-es-estadistico/>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

Conathan, M. & Moore, S. (2015). Developing a Blue Economy in China and the United States. Center for American Progress. https://americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/05/ChinaBlueEcon-report-final.pdf?_ga=2.44015397.1430733398.1657523740-1295824959.1657523739. Fecha de consulta: 9 de mayo de 2022.

Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos (2021). Megatendencias 2050: grandes retos e implicancias <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3294036/CEPLAN.%20Megatendencias%202050%3A%20grandes%20retos%20e%20implicancias.pdf>

Doig, J. (2008). Geopolítica Marítima. Doctrina Marítima. <http://doctrinamaritima.blogspot.com/2008/01/geopolitica-martima.html>. Fecha de consulta: 7 de mayo de 2022.

Doig, J. (2013). Apuntes de Doctrina Marítima: Pensamiento Estratégico y Geopolítico Marítimo. Escuela Superior de Guerra Naval del Perú. <https://repositorio.esup.edu.pe/bitstream/20.500.12927/114/1/Apuntes%20de%20Doctrina%20%20Mar%C3%ADtima.pdf>. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2022.

Duchatel, M. (2018). Blue China: Navigating the Maritime Silk Road to Europe. European Council on Foreign Relations. https://ecfr.eu/publication/blue_china_navigating_the_maritime_silk_road_to_europe/. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2022.

Duvauchelle, M. (s.f.). La Geopolítica y la Oceanopolítica. Revista de Marina de Chile. <https://revistamarina.cl/revistas/1996/6/duvauchelle.pdf>. Fecha de consulta: 30 de abril de 2022.

Erickson, A. & Strange, A. (2015). China´s Blue Soft Power. Naval War College Review. <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1182&context=nwc-review>. Fecha de consulta: 29 de abril de 2022.

Estrategia Marítima, Evolución y Prospectiva (2016). Escuela de Guerra de Colombia. <https://esdeguelibros.edu.co/index.php/editorial/catalog/download/6/3/8?inline=1>. Fecha de consulta: 3 de mayo 2022.

Farley, R. (2021). What Makes a Real “Blue Water Navy”? Here’s a List. The National Interest. <https://nationalinterest.org/blog/reboot/what-makes-real-blue-water-navy-heres-list-183441>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2022.

González, A. (2021). The Chinese fishing army: a threat to Latin America. Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú. <https://ceeepl.mil.pe/wp-content/uploads/2021/03/CEEEP-2021-The-Chinese-fishing-army.pdf>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2022.

Gutiérrez, S. (2020). Relaciones Internacionales: El poder blando en la Política Exterior y su aplicación por parte de China. Revista de Marina de Chile. <https://revistamarina.cl/revistas/2020/3/sgutierrezs.pdf>. Fecha de consulta: 13 de mayo de 2022.

Ikenberry, G. (2004). Review of “Soft Power: The Means to success in world politics”. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/reviews/capsule-review/2004-05-01/soft-power-means-success-world-politics>. Fecha de consulta: 13 de mayo de 2022.

Jash, A. (2017). China´s “Blue Partnership” through the Maritime Silk Road. National Maritime Foundation. <https://maritimeindia.org/wp-content/uploads/2021/01/Chinas-blue-partnership-maritime-silk-road.pdf>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

J-G, Dai, M, et al. (2020). Integrated Ocean Management. A sustainable Ocean Economy. <https://oceanpanel.org/sites/default/files/2020-05/BP14%20IOM%20Full%20Paper%20Final%20Web.pdf>. Fecha de consulta: 1º de mayo de 2022.

Kaczan, D. & Rodrigues, A. (2021). Four strategies for a blue economy in Indonesia: Reflections from the Oceans for Prosperity report. Work Bank Blogs. <https://blogs.worldbank.org/eastasiapacific/four-strategies-blue-economy-indonesia-reflections-oceans-prosperity-report>. Fecha de consulta: 12 de mayo de 2022.

López, M. (2021). Pasado, presente y futuro de la geopolítica en el mar de China Meridional. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos. <https://revista.ieee.es/article/view/2864/4456>. Fecha de consulta: 2 de mayo de 2022.

Lee, K., Noh, J. and Khim, J. (2020). The Blue Economy and the United Nations' sustainable development goals: Challenges and opportunities. Science Direct. <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0160412019338255?token=1A64115DCE15CB46DF175FB5302CA39BE72635FE63EoB143F5CA29055DEB7013B7FC40161F7F17A1D319DB044DC99D2>. Fecha de consulta: 4 de mayo de 2022.

Manoj, P. (2022). All about India´s blue economy. BL Explainer. <https://www.thehindubusinessline.com/bl-explainer/bl-explainer-all-about-indias-blue-economy/article65076459.ece#:~:text=India's%20blue%20economy%20is%20a,has%20a%20unique%20maritime%20position>. Fecha de consulta: 5 de mayo de 2022.

Martinez, J. (s.f.). La Oceanopolítica en el desarrollo de Chile. Revista de Marina de Chile. <https://revistamarina.cl/revistas/1993/3/martinez1.pdf>. Fecha de consulta: 3 de mayo de 2022.

McClory, J. (2017). Soft Power y Latinoamérica. Foreign Affairs Latinoamérica. Instituto Tecnológico Autónomo de México. <https://revistafal.com/soft-power-y-latinoamerica/>. Fecha de consulta: 11 de mayo de 2022.

Menacho, J. (2022). Necesidad de adaptación de las Zonas de la CONVEMAR al Dominio Marítimo para una efectiva aplicación de la Ley. Revista de Marina, Año 104/Número 3-2021, p. 12-20.

Naciones Unidas (s.f.). Blue Economy: oceans as the next economic frontier. United Nations. <https://unric.org/en/blue-economy-oceans-as-the-next-great-economic-frontier/>. Fecha de consulta: 7 de mayo de 2022.

Objetivos de Desarrollo Sostenible. (s.f.). Objetivo 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>. Fecha de consulta: 12 de julio de 2022.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Perú. (s.f.). Objetivo 14: Vida Submarina. <https://www.undp.org/es/peru/objetivos-de-desarrollo-sostenible#vida-submarina>. Fecha de consulta: 11 de mayo de 2022.

Reátegui, R. (2013). Extensión de la Plataforma Continental más allá de las 200 millas. Escuela Superior de Guerra Naval - Centro de Estudios Estratégicos y Marítimos. <https://repositorio.esup.edu.pe/bitstream/20.500.12927/253/1/Informe.pdf>. Fecha de consulta: 11 de mayo de 2022.

Rengifo, A. (2017). Geopolítica del mar. Viejos principios, nuevos paradigmas. Un Periódico. Universidad Nacional de Colombia. http://pensamiento.unal.edu.co/fileadmin/recursos/focos/Geopolitica_del_mar-CP_Maresy_oceanos.pdf. Fecha de consulta: 10 de mayo de 2022.

Solís, H. (2006). Poder Marítimo, Estrategias de Desarrollo y Seguridad para México. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. <https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/629150/33068001021106.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Fecha de consulta: 9 de mayo de 2022.

The Economist (2015). The Blue economy: growth, opportunity and sustainable ocean economy. https://www.woi.economist.com/wp-content/uploads/2018/04/m1_EIU_The-Blue-Economy_2015.pdf. Fecha de consulta: 9 de mayo de 2022.

Till, G. (2007). El Poder Marítimo: una guía para el siglo XXI. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.

United Nations (2014). The Blue Economy concept paper. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2978BEconcept.pdf>. Fecha de consulta: 30 de abril de 2022.

Vision for Maritime Cooperation under the Belt and Road Initiative. (2020). The State Council-The People´s Republic of China. <https://uaf.edu/caps/resources/policy-documents/china-vision-for-maritime-cooperation-under-the-belt-and-road-initiative-2017.pdf>. Fecha de consulta: 1º de mayo de 2022.

Zamora, E. (2011). El Nuevo Código Procesal Penal Peruano y el debido proceso en las Operaciones de Seguridad Marítima: Alcances legales para el desarrollo de una Conciencia del Dominio Marítimo. Revista de Marina, Año 104/Número 3-2011, p. 55-73.

Zamora, E. (2021). La Economía Azul como impulsor de la Política Marítima Nacional y la Seguridad Marítima peruana. Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval del Perú. <https://revista.esup.edu.pe/RESUP/article/view/127/104>. Fecha de consulta: 30 de abril de 2022.

Zangrando. (2017). El Crecimiento Azul como aplicación de la Economía Azul: estudios e implementaciones. Universidad Politécnica de Cartagena. <https://repositorio.upct.es/xmlui/bitstream/handle/10317/6028/tfm-zan-cre.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Fecha de consulta: 30 de abril de 2022.

Daniel Stefano Salazar Urbina

Abogado. Estudiante de la Maestría en Educación con mención en Docencia e Investigación Universitaria por la Universidad de San Martín de Porres (USMP). Experto en Relaciones Internacionales por la Fundación Internacionalista de Bolivia y la Fundación Konrad Adenauer (Oficina Bolivia). Miembro voluntario de la Asociación Civil Ius Inter Gentes de la Pontificia Universidad Católica del Perú y del Taller de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales Alberto Ulloa Sotomayor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Premio a la excelencia académica 2020-II por la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres.

Protección de los recursos naturales como eje de los gabinetes binacionales celebrados por el Perú con países de la región latinoamericana¹

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es determinar de qué manera la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre Perú y países de la región latinoamericana. La metodología de la investigación comprendió un enfoque cuantitativo, un diseño no experimental, un método inductivo, una muestra integrada por 35 profesionales con especialización en Derecho Ambiental, Constitucional e Internacional y el cuestionario como mecanismo de recopilación de datos. La conclusión principal desprendió que la protección de los recursos naturales se instituye significativamente como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, así como los que puedan celebrarse con otros países de la región latinoamericana en el futuro.

Palabras clave: gabinetes binacionales, países, Perú, recursos naturales, América Latina.

ABSTRACT

The present article has the objective to determine in what manner the protection of natural resources is constituted as a relevant topic on the binational cabinets celebrated between Peru and countries of the Latin American region. The investigation methodology integrated a quantitative approach, a non-experimental design, an inductive method, a sample composed by 35 professionals who are specialists on environmental, constitutional, and international law, as well as the questionnaire as data recompilation mechanism. The main conclusion displayed that the protection of natural resources is constituted in a significant way as a relevant topic on the binational cabinets celebrated between Peru and Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, as well those that might be celebrated in the future with other countries of the latin american region.

Key words: Binational cabinets, Countries, Peru, Natural resources, Latin American region.

1. Introducción

Los recursos naturales se conciben como los bienes y servicios brindados por la naturaleza (aire, acuíferos, bosques, energía solar, suelos, océanos, flora, fauna, etc.) y están vinculados con la satisfacción de necesidades comunitarias, así como para contribuir con el bienestar y desarrollo de la sociedad. Tal es su importancia para los sujetos de la comunidad internacional que, en amplia medida, dependen de la expansión y preservación de los recursos naturales para aspirar a un crecimiento sostenible (Zarta, 2018).

A pesar de su amplia relevancia, es posible identificar la existencia de amenazas que atentan contra su protección y conservación. La sobreexplotación humana en el marco de actividades legales (pesca) e ilegales (el tráfico de especies en peligro de extinción), la destrucción de hábitats producto de la deforestación, los efectos del cambio climático (inundaciones, terremotos, tormentas con amplia intensidad, olas de calor fuertes, desaparición de especies animales, condiciones meteorológicas extremas, etc.) y la contaminación de los suelos y océanos mediante

compuestos químicos y/o tecnológicos, constituyen algunos ejemplos de las referidas amenazas. Esta compleja situación suele denominarse crisis de la biodiversidad (Nonna, 2020; Ortega-Ramirez, 2021).

En la región latinoamericana, si bien la protección de los recursos naturales encuentra amplia relevancia en la medida que son la base para preservar la biodiversidad en los ecosistemas, actúan como precursores de la innovación e integración productiva, viabilizan los cimientos alimentarios y agrícolas de la humanidad e importan una fuente de riqueza natural que promueve ingresos y empleos de calidad para la humanidad, no es menos cierto que esta región también afronta la mencionada crisis de la biodiversidad (De Miguel & Tavares, 2015).

A pesar de que América Latina cuenta con un mayor número de recursos naturales por proteger, en comparación de otras áreas del mundo, lo real es que muchos países de la región han evidenciado problemas para monitorear y dar cumplimiento a las regulaciones normativas en la materia. Esto trae como consecuencia que las zonas naturales, la expansión de la agricultura, el tratamiento de los acuíferos, la preservación de los suelos, mares y bosques y otros recursos naturales se encuentren en riesgo, lo cual afecta, indudablemente, a las comunidades que dependen de los recursos naturales para su bienestar, desarrollo y sustento (División de Derecho Ambiental y Convenios sobre el Medio Ambiente, 2016; Maldonado Ibarra et al., 2020).

Debido a la magnitud de esta problemática, tanto en la región como en el resto de la comunidad internacional, se ha emprendido un conjunto de esfuerzos de alcance nacional e internacional. De alcance nacional; el reconocimiento constitucional de los recursos naturales como patrimonio esencial de la nación, y la necesidad de articular políticas y planes que permitan su conservación y salvaguarda frente a cualquier amenaza). De índole internacional: la suscripción de tratados como la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 o el Convenio Marco de la Diversidad Biológica de 1992, la celebración de cumbres como la de Río de Janeiro de 1992 o la del Clima de París de 2015, así como la colaboración de entes internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al promover la gobernanza de los recursos naturales en la región latinoamericana, con el propósito de tratar de solventar los dilemas que atentan contra los recursos naturales y, en esa línea, esquematizar ideas que fortalezcan su plena protección y vigencia al interior de la sociedad internacional (Domínguez et al., 2019; Roa, 2013).

En aras de proseguir este curso de esfuerzos, la línea directriz de las iniciativas actuales y hacia el futuro son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) impulsados por la Organización de las Naciones

Unidas (ONU). Para fines de la temática abordada en el presente artículo, destacamos los objetivos 13 (acción por el clima), 14 (vida submarina) y 15 (vida de ecosistema terrestres), los cuales abordan aspectos como incorporar mecanismos, estrategias y/o planes para una gestión eficaz en la lucha contra el cambio climático, prevenir y reducir la contaminación marina, resguardar y mejorar los ecosistemas marinos sobre la base del uso sostenible de los océanos, impulsar la gestión sostenible de los bosques u otros ecosistemas terrestres con el objetivo de suprimir la deforestación, estructurar medidas significativas para luchar contra la desertificación y la degradación de hábitats naturales, entre otros.

Dar cumplimiento y seguimiento a las finalidades definidas por estos tres ODS, por parte de los Estados u otros actores de la comunidad internacional involucrados en el proceso —como organizaciones internacionales, sociedad civil, etc. —, permitirá elevar la calidad de vida de millones de ciudadanos de la comunidad global. Ello contribuirá a garantizar la sostenibilidad del medio ambiente al evitar su degradación (el contexto en donde concurren los recursos naturales) a partir de hacer frente el cambio climático, la desertificación, impedir la degradación de tierras, la contaminación marina u otros efectos perniciosos que afectan el desarrollo sostenible y la preservación de la biodiversidad (Naciones Unidas, 2018; Salas, 2021).

Ahora bien, es importante precisar que el seguimiento de tales ODS no se ha limitado al plano interno de los Estados, debido a que ante los constantes progresos de las amenazas que afectan sus recursos naturales, ha sido necesario dirigir el interés nacional hacia el ámbito internacional, mediante su inserción como uno de los principales lineamientos de su política exterior contemporánea. Para ello se ha recurrido a la articulación de estrategias de cooperación internacional con otros Estados de la región que persiguen la misma finalidad: salvaguardar los recursos naturales como eje angular del medio ambiente.

En el caso particular del Perú, su política exterior se ha insertado en esta línea de razonamiento a la luz de un idóneo mecanismo de coordinación político-diplomática en el curso del siglo actual: los gabinetes binacionales. Estos mecanismos de cooperación bilateral llevados a cabo desde el 2007 —mediante el tratamiento de temáticas de interés bilateral y del seguimiento anual de los compromisos acordados— han permitido impulsar y afianzar las relaciones con el país que actúa como contraparte. A la fecha, se han celebrado gabinetes binacionales con Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador cuyos ejes temáticos han versado sobre asuntos como medio ambiente y recursos hídricos, seguridad y defensa, desarrollo económico y desarrollo comercial, políticas sociales y fortalecimiento institucional e infraestructura para la integración y el desarrollo; a excepción de algunas

modificaciones en su denominación y/o a mesas de trabajo conforme con la contraparte del encuentro en concreto (Caballero, 2016).

Centrándonos en el desarrollo del eje temático de medio ambiente y recursos hídricos — u otras denominaciones que pueda recibir según el gabinete binacional específico —, se aprecia que se ha estructurado sobre la base de mesas de trabajo en recursos hídricos transfronterizos, recursos forestales, etc., involucra la intervención de entes especializados como el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Energía y Minas, y sus dependencias respectivas), desarrolla agendas especializadas y abarca otros componentes esenciales. Como puede apreciarse, este gabinete binacional busca resguardar los recursos naturales como cimento de la biodiversidad, el medio ambiente y el desarrollo sostenible de la nación (Caballero, 2016; Salazar, 2022).

En ese sentido, considerando la relevancia de continuar articulando esfuerzos para proteger y conservar los recursos naturales, y teniendo presente que el desarrollo de los gabinetes binacionales es una manifestación ejemplar de la política exterior peruana en materia ambiental, es necesario comprobar si la protección de los recursos naturales se instituye, efectivamente, como un eje relevante en estos mecanismos de coordinación político-diplomático celebrados por el Perú con países de toda la región latinoamericana. No solo con Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, sino, con el resto de los países de la región; en tanto es un desafío contemporáneo de la política exterior peruana ampliar el espectro de países con los cuales se celebren los gabinetes binacionales.

Por todo lo anteriormente expuesto, el presente artículo se fundamentó en la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y los países de la región latinoamericana?

En esa línea, el objetivo de la investigación fue determinar de qué manera la protección de los recursos naturales se establece como un eje relevante en los gabinetes binacionales entre el Perú y países de la región latinoamericana.

De la misma manera, la hipótesis de trabajo fue que la protección de los recursos naturales se configura, en gran medida, como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y países de la región latinoamericana.

Considerando el problema, objetivos e hipótesis planteadas en el presente artículo explicaremos los alcances de la metodología utilizada. Luego,

compartiremos los resultados obtenidos producto de la aplicación del instrumento de recolección de datos correspondientes. Después, esquematizaremos un espacio para la discusión de los resultados obtenidos en función de la comparación con aportes investigativos precedentes. Finalmente, plantearemos una conclusión con el fin de reafirmar las principales premisas abordadas.

2. Metodología

En principio, el enfoque de investigación fue cuantitativo. Utilizamos elementos estadísticos (tablas de frecuencia elaboradas con el programa SPSS) a efectos de procesar y sistematizar los resultados de investigación recabados.

Por otro lado, el diseño de investigación fue no experimental, debido a que el propósito de la investigación no consistió en efectuar modificación alguna en la realidad en donde concurren las variables de trabajo (al ser inexistente la disposición de un grupo de control). Nos limitamos a la sencilla observación de su actuación en la realidad.

Por otra parte, el método de investigación fue inductivo. La investigación se basó en estructurar premisas específicas (la protección de los recursos naturales se instituye significativamente como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados a la fecha entre el Perú con Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, así como aquellos que puedan celebrarse en el futuro con otros países de la región latinoamericana) a efectos de dar contenido a una conclusión general (la protección de los recursos naturales se instituye significativamente como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y países de la región latinoamericana).

Posteriormente, debe señalarse que la población estuvo constituida por 37 profesionales con especialización en Derecho Ambiental, Constitucional e Internacional (abogados, docentes, bachilleres y miembros de grupos de investigación estudiantil en la materia). Ello debido a que, luego de aplicarse un diseño muestral probabilístico, se obtuvo como muestra 35 profesionales de las características antes referidas.

Finalmente, el instrumento aplicado para la recopilación de datos fue un cuestionario compuesto por cinco ítems, cuyos resultados fueron procesados a través de tablas de frecuencia generadas por el programa

estadístico SPSS. Es relevante precisar que los ítems del cuestionario evidenciaron un elevado margen de confiabilidad (0,978) de acuerdo con el coeficiente alfa de Cronbach.

3. Resultados

Escala	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Totalmente de acuerdo	23	64,4	64,4	64,4
De acuerdo	10	28,6	28,6	93,0
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	7,0	7,0	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Tabla 1: Considera que la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y Bolivia

Del total de 35 encuestados, 23 manifestaron estar totalmente de acuerdo respecto a que la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y Bolivia. Es decir, el 64,4% del grupo muestral encuestado.

Escala	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Totalmente de acuerdo	21	60,0	60,0	60,0
De acuerdo	10	28,6	28,6	88,6
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4	11,4	11,4	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Tabla 2: Considera que la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y Chile

Del total de 35 encuestados, 21 manifestaron estar totalmente de acuerdo respecto a que la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y Chile. Es decir, el 60% del grupo muestral encuestado.

Escala	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Totalmente de acuerdo	24	66,6	66,6	66,6
De acuerdo	8	26,8	26,8	93,4
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	3	6,6	6,6	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Tabla 3: Considera que la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y Colombia

Del total de 35 encuestados, 24 manifestaron estar totalmente de acuerdo respecto a que la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y Colombia. Es decir, el 66,6% del grupo muestral encuestado.

Escala	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Totalmente de acuerdo	23	64,4	64,4	64,4
De acuerdo	10	28,6	28,6	93,0
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2	7,0	7,0	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Tabla 4: Considera que la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y Ecuador

Del total de 35 encuestados, 23 manifestaron estar totalmente de acuerdo respecto a que la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y Ecuador. Es decir, el 64,4% del grupo muestral encuestado.

Escala	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Totalmente de acuerdo	25	68,8	68,8	68,8
De acuerdo	9	29,0	29,0	97,8
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	1	2,2	2,2	100,0
Total	35	100,0	100,0	

Tabla 5: Considera que la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales a celebrarse entre el Perú y otros países de la región latinoamericana

Del total de 35 encuestados, 25 manifestaron estar totalmente de acuerdo respecto a que la protección de los recursos naturales se instituye como un eje relevante en los gabinetes binacionales a celebrarse entre el Perú y otros países de la región latinoamericana. Es decir, el 68,8% del grupo muestral encuestado.

4. Discusión

Luego de examinar los resultados presentados puede observarse que la posición de los encuestados aceptan dos premisas clave: i) la protección de los recursos naturales se instituye significativamente como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú con Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador y ii) la protección de los recursos naturales se instituye significativamente como un eje relevante en los gabinetes binacionales que el Perú vaya celebrar con otros países de la región latinoamericana.

La primera idea obedece al amplio número de gabinetes binacionales realizados a la fecha con Bolivia (6 gabinetes), Chile (3 gabinetes), Colombia (6 gabinetes) y Ecuador (13 gabinetes) y, en esa línea, a los relevantes acuerdos relacionados con la protección de los recursos naturales, firmados en las declaraciones conjuntas emitidas en el marco del encuentro político-diplomático, los cuales ratifican los esfuerzos de la política exterior peruana por reafirmar su compromiso con el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y la integración binacional (a través del tópico ambiental). En el caso de los gabinetes binacionales con Chile, destacamos la suscripción de acuerdos para la conservación de áreas naturales marino-costeras, atender los efectos nocivos generados por incendios forestales en Chile y las inundaciones en Perú, reiterar el compromiso para luchar contra el cambio climático en el marco de las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y establecer un plan de trabajo para la gestión de los recursos forestales. Luego, respecto de los gabinetes binacionales con Bolivia, destaca la articulación de acciones para proteger la cuenca del río Madre de Dios, Suches y Mauri-Maure para garantizar el acceso al agua limpia; promover el diálogo para la facilitar la gestión compartida de recursos hídricos transfronterizos; y la creación de un Consejo de Recursos Hídricos de Cuenca Titicaca como parte de la estrategia para prevenir la contaminación de los recursos hídricos en la cuenca del lago Titicaca. Acerca de los gabinetes binacionales con Colombia, se distinguen las concertaciones para aprovechar y conservar de forma sostenible los recursos forestales, fauna silvestre y océanos; consolidar la integración y la cooperación bilateral para impulsar la explotación racional de los recursos naturales; promover la transición hacia una economía circular cuyos bienes y servicios sean producidos sobre la base de residuos en calidad de insumos y materias primas (en aras de disminuir la presión en el empleo de los recursos naturales); la suscripción de un memorando de entendimiento sobre agricultura competitiva y gestión integrada de recursos naturales; así como ejecutar operaciones aéreas, fluviales y terrestres para resolver las amenazas sobre los recursos naturales de los ríos Putumayo y Amazonas. Por último, con relación a los gabinetes binacionales con Ecuador, se valoran los acuerdos que estructuraron el Proyecto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Cuencas y Acuíferos Transfronterizos Puyango-Tumbes, Catamayo-Chira y Zarumilla; el impulso de la cooperación para la gestión integral de los recursos hídricos, residuos sólidos, forestal y fauna silvestre; así como la protección de la diversidad biológica con énfasis en las áreas naturales protegidas (incluida la Red de Gestión Binacional de Áreas Protegidas del Sur del Ecuador y Norte del Perú) mitigando cualquier amenaza de contaminación que impida el acceso y su conservación en condiciones adecuadas (Caballero, 2016; Contreras, 2017; León, 2018; Silva, 2017).

De otro lado, la segunda premisa responde al desafío de la política exterior peruana en torno a la ampliación de gabinetes binacionales con otros países de la región. En otros términos, sería conveniente que no se limite su realización con las contrapartes tradicionales (Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador) sino que, además, se apunte a sostenerlos con nuevos actores de la región latinoamericana (por ejemplo, con Argentina, Brasil, México, Panamá, Paraguay, Uruguay, etc.), con el fin de continuar con la articulación de esfuerzos internacionales para afrontar las aristas (problemáticas, retos, etc.) que envuelven a uno de los principales tópicos ambientales a nivel internacional: la protección de los recursos naturales. Es importante enfatizar que esta pertinencia de extender el ámbito de aplicación de estos encuentros político-diplomáticos obedece al complejo panorama que afronta la región latinoamericana buscando preservar los recursos naturales, pues la dependencia de la población por los recursos naturales para su sostenimiento y bienestar —la cual se ha beneficiado de la existencia de una alta disponibilidad de ellos en la región—, ha llevado a su explotación y otros riesgos que los amenazan e inciden en su escasez, con especial énfasis en los recursos acuíferos, suelos, bosques y paisajes naturales (Domínguez et al., 2019; Salazar, 2022).

5. Conclusión

Por todo lo expuesto, luego de haber construido dos premisas que se desprendieron de los resultados recabados, explicado el sustento que las sostiene y uniformizado su contenido, puede afirmarse que el objetivo e hipótesis de la investigación han sido comprobados, en la medida en que puede concluirse que la protección de los recursos naturales se instituye significativamente como un eje relevante en los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú con Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador, así como los que puedan celebrarse con otros países de la región latinoamericana.

Esto, a su vez, demuestra que los gabinetes binacionales impulsados por el Perú constituyen uno de los mayores aciertos de la política exterior peruana en materia ambiental, debido a que estos mecanismos de coordinación político-diplomático permiten concertar acuerdos, compromisos y/o suscribir instrumentos —así como supervisarlos y ratificar sus propósitos— que incidan en la protección de los recursos naturales. Al mismo tiempo, los gabinetes binacionales evidencian los esfuerzos del aparato estatal peruano por dar cumplimiento a las metas de los ODS establecidos por la

ONU. En específico, respecto del objetivo 13 (acción por el clima), 14 (vida submarina) y 15 (vida de ecosistema terrestres), al ser los vinculados con la protección y preservación de los recursos naturales —objeto del presente artículo—.

NOTAS

1 El presente artículo se desprendió de la ponencia “La protección de los recursos naturales como eje de los gabinetes binacionales celebrados entre el Perú y países de la región en el siglo XXI”, presentada en las II Jornadas Andinas de Derecho Constitucional: economía global y crisis ambiental, evento organizado por la Universidad Andina Simón Bolívar, Ecuador.

BIBLIOGRAFÍA

Caballero, G. (2016). «Teoría y práctica en mecanismos de coordinación bilateral: Gabinetes Binacionales del Perú con Bolivia, Colombia y Ecuador». Tesis de maestría. Academia Diplomática del Perú. <http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/76>

Contreras, L. (2017). «Impacto de los Gabinetes Binacionales Perú-Ecuador en la Implementación de Políticas Públicas de Infraestructura en Tumbes». Tesis de maestría. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9898>

De Miguel, C., & Tavares, M. (2015). El desafío de la sostenibilidad ambiental en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Domínguez, R., León, M., Samaniego, J., & Sunkel, O. (2019). Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad. Santiago de Chile: CEPAL.

León, G. (2018). Los gabinetes binacionales como herramienta política en la Cooperación Sur-Sur: el caso del Perú y Colombia. Zero - Universidad Externado de Colombia. <https://zero.uxternado.edu.co/los-gabinetes-binacionales-como-herramienta-politica-en-la-cooperacion-sur-sur-el-caso-del-peru-y-colombia/>. Fecha de consulta: 10 de marzo de 2022.

Maldonado Ibarra, O. A., Chávez Dagostino, R. M., & Bravo Olivas, M. L. (2020). Áreas naturales protegidas y participación social en América Latina: problemas y estrategias para lograr la integración comunitaria. *Región y Sociedad*, 32. <https://doi.org/10.22198/rys2020/32/1277>. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2022.

Nonna, S. (2020). Sostenibilidad, justicia ambiental, redes. *Anales de La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Universidad Nacional de La Plata*, 50. <https://doi.org/10.24215/25916386eo33>. Fecha de consulta: 3 de marzo de 2022.

ONU - Organización de las Naciones Unidas. (2018). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Ortega-Ramirez, A. T. (2021). Conflictos y desafíos para Latinoamérica en la administración sostenible de los recursos naturales. *Gestión y Ambiente*, 24(3). <https://doi.org/10.15446/ga.v24nSupl3.97239>. Fecha de consulta: 19 de febrero de 2022.

PNUMA - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2016). El Estado de la Biodiversidad en América Latina y el Caribe. Nairobi: PNUMA.

Roa, M. (2013). Legislación sobre aprovechamiento de recursos naturales en Latinoamérica. *Revista Sistemas de Producción Agroecológicos*, 4(2). <https://doi.org/10.22579/22484817.623>. Fecha de consulta: 24 de febrero de 2022.

Salas, H. (2021). Educación ambiental y su contribución al cuidado y protección del ecosistema. *Revista de Difusión Cultural y Científica de La Universidad de La Salle En Bolivia*, 21. http://www.scielo.org.bo/scielo.php?pid=S2071-081X2021000100013&script=sci_arttext. Fecha de consulta: 22 de febrero de 2022.

Salazar, D. (2022). La celebración de gabinetes binacionales por el Perú con países no limítrofes de América del Sur como desafío de su política exterior contemporánea [manuscrito presentado para publicación]. La Plata: Universidad Nacional de la Plata.

Silva, S. (2017). «Los gabinetes binacionales como mecanismos de cooperación e integración fortalecen la política exterior peruana con los países fronterizos (Ecuador, Colombia, Bolivia Y Chile), y la agenda medioambiental». Tesis de licenciatura. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12842>

Zarta, P. (2018). La sustentabilidad o sostenibilidad: un concepto poderoso para la humanidad. *Tabula Rasa*, 28. <https://doi.org/10.25058/20112742.n28.18>. Fecha de consulta: 8 de marzo de 2022.

Rodrigo Alonso Taipe Paredes

Bachiller en Derecho por la Universidad de Lima con un Diplomado en Relaciones Internacionales por la Fundación Academia Diplomática del Perú

Diplomacia ambiental peruana: la simbiosis entre el medio ambiente y la política exterior del Perú para un desarrollo sostenible

RESUMEN

El interés por el medio ambiente tomó fuerza en la segunda mitad del siglo XX. Con la llegada de una nueva era para la comunidad internacional, los Estados han realizado esfuerzos para contrarrestar los efectos del cambio climático. El Perú, al ser un país megadiverso, no fue ajeno a este llamado. Desde finales de la década de 1970, el Perú ha dado pasos para adaptarse a los nuevos estándares internacionales en materia ambiental. Gracias al trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Perú tiene un papel principal en la defensa del medio ambiente a nivel mundial. Aunque, todavía queda espacio por mejorar.

Palabras clave: medio ambiente, ODS, política exterior, inclusión, recursos.

ABSTRACT

Interest in the environment gained momentum in the second half of the 20th century. With the arrival of a new era for the international community, states have made efforts to counteract the effects of climate change. Peru, being a megadiverse country, was no stranger to this call. Since the

late 1970s, Peru has taken steps to adapt to the new international environmental standards. Thanks to the work of the Ministry of Foreign Affairs, Peru has a leading role in the defense of the environment worldwide. However, there is still room for improvement.

Key words: Environment; SDGs; Foreign Policy; Inclusion; Resources.

1. Introducción

En un congreso organizado por la Universidad de Piura, el ecologista Antonio Brack Egg, comentó sobre el desarrollo sostenible en el Perú. Brack señaló, “El Perú no tiene por qué ser un país de pobres [...] tiene todas las condiciones para ser un país rico y próspero [...] hay grandes posibilidades de hacer negocios con los recursos naturales que ofrece, sin necesidad de depredar” (Belletich, 2012). La frase alude a dos realidades que coexisten en el Perú. La primera es la existencia de abundantes recursos que se encuentran en su perúano. Por otro lado, reconoce la presencia de un problema que ha afligido al Perú constantemente: la extracción de recursos de manera compulsiva.

La extracción de recursos es una de las principales fuentes de ingresos para los Estados en vías de desarrollo. Empero, esta actividad ha demostrado ser contraproducente sin una regulación efectiva. Es en la segunda mitad del siglo XX cuando se comenzó a discutir sobre el medio ambiente a nivel global. Esto fue posible gracias a los avances de la ciencia y los movimientos ambientales. Ambos factores fomentaron en los Estados a tomar conciencia del impacto negativo que puede provocar una actividad extractiva indiscriminada. El Perú todavía depende de la extracción de recursos para la sostenibilidad de su PBI. No obstante, es consciente de la importancia de la protección del medio ambiente para un desarrollo sostenible.

El Perú, país marítimo, andino y amazónico, está posicionado estratégicamente en América Latina. Gracias a su particular geografía, posee una variedad de pisos ecológicos y microclimas que le permiten contar con un variado repertorio de recursos. Sin embargo, esta característica se puede considerar una latente vulnerabilidad ante la amenaza del cambio climático.

Por ello, el Estado peruano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, impulsa a nivel multilateral la lucha contra la contaminación ambiental en todas sus formas. Asimismo, promueve la protección del medio ambiente, y el uso de recursos de una manera sostenible; empleando tanto los últimos métodos científicos, como los conocimientos ancestrales de su población. De esta manera, el Perú asegura la supervivencia de su población por generaciones.

2. Concepto de “ambiente” y relevancia

En su libro “Ecología del Perú”, Antonio Brack Egg y Cecilia Mendiola Vargas hacen una definición general de la palabra “ambiente”. Ambos señalan que, “[...]es el mundo exterior que rodea a todo ser viviente y que determina su existencia” (Brack Egg & Mendiola Vargas, 2004, p.8). Por ende, se comprende que es un espacio determinado que influye en el desarrollo de los organismos vivos.

Si se antepone la palabra “medio” a “ambiente” se genera un nuevo significado. El “Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana” del Ministerio del Ambiente, ofrece una explicación más detallada. Este señala que “medio ambiente”, “[...]se usa [...]en sentido ecológico, para describir los recursos naturales y las relaciones entre éstos. Sin embargo, los aspectos sociales [...] se consideran parte del medio ambiente” (Ministerio del Ambiente, 2012, p.128). Se entiende que medio ambiente no es solamente un espacio determinado donde se ubican seres vivos; en este espacio existe un vínculo mediante el cual interactúan seres orgánicos e inorgánicos. El nexo de la relación son los recursos que se generan y emplean los seres vivos para su supervivencia. Asimismo, el Ministerio del Ambiente (MINAM) alude la presencia de un factor social que influye en la percepción del medio ambiente. En ese caso, se logra comprender el porqué de las diferentes formas de discernir la relación entre el ser humano y la naturaleza.

En *Enciclopedia Temática del Perú: Geografía*, el geógrafo peruano Carlos Peña Herrera describe la relación entre seres orgánicos e inorgánicos en su definición de “ecosistema”. Peña Herrera indica que, “[...]es la unidad que forman los organismos que viven en un área y el medio físico o inerte con el que interactúan; ambos componentes se encuentran inextricablemente

ligados, y cada uno influye sobre las propiedades del otro [...] todas las partes interactúan en un delicado equilibrio" (2004, p.10).

Peña Herrera hace énfasis en dos conceptos claves: interrelación y equilibrio. Para el geógrafo, la existencia de una parte no puede perdurar sin la presencia de la otra. Por ende, la necesidad de un equilibrio en el uso de los recursos.

Empero, el autor reconoce que el equilibrio no es inmutable. Peña Herrera comenta que, "la estabilidad de los ecosistemas nunca es completa y permanente. Por el contrario, estos son llevados de un estado de equilibrio a otro de cambios constantes [...] [este] [...] proceso repetitivo [...] se conoce como sucesión ecológica" (2004, p.8). En definitiva, si bien existe la necesidad de mantener un balance en la relación orgánica-inorgánica, esta no es siempre constante. Por lo tanto, la intensificación de los cambios climatológicos "naturales" conlleva a una potencial extinción de diferentes especies; debido a su "inhabilidad" de adaptarse a transformaciones rápidas de los espacios que habitan.

Dado que el Perú es un país megadiverso, las especies de flora y fauna peruanas están especializadas en nichos específicos. Alterar estos nichos sería catastrófico. En consecuencia, es de especial interés para el Perú que el cambio climático no siga avanzando. Para lograr este objetivo, el Estado peruano tomó estos caminos: el desarrollo de una regulación ambiental interna y el fomento de una regulación ambiental internacional. De lo último mencionado, el Estado hizo uso de su política exterior a través del Ministerio de Relaciones Exteriores.

3. Derecho ambiental y legislación interna

La protección del medio ambiente ha fomentado el desarrollo de legislación ambiental a nivel nacional e internacional. A razón de esto, se elaboró doctrina jurídica enfocada en la relación del ser humano con la naturaleza. En "Introducción al Derecho Ambiental", el jurista peruano Patrick Wieland Fernandini remarca la importancia de esta moderna rama del derecho citando al jurista peruano Fernando de Trazegnies. Este último comenta, "el derecho ambiental no deber ser asociado a una preocupación romántica por

la naturaleza sino a una preocupación por el destino del hombre" (Wieland Fernandini, 2019, p.21).

Por otro lado, en el artículo "El Derecho Ambiental, el Estado y su Responsabilidad Jurídica", la jurista peruana Luisa Marleni Polo Salinas comparte su definición de "derecho ambiental". Para Polo Salinas este es, "[...]conjunto de normas jurídicas [...]que regulan las relaciones de los seres humanos en sociedad con los diversos recursos naturales" (Polo Salinas, 2015, p.247). Asimismo, la abogada enfatiza que el hombre, conductor de dicha relación, debe "propiciar su propio equilibrio y desarrollo [sostenible]" (Polo Salinas, 2015, p.247).

La anterior definición es complementada con la postura de los juristas mexicanos Pedro Luis López Sela y Alejandro Ferro Negrete, quienes en su libro "Derecho Ambiental", coinciden con la definición de Polo Salinas. Asimismo, los autores sostienen que el derecho ambiental debe "[buscar] [...]la defensa, restauración y promoción del Medio Ambiente" (López Sela & Ferro Negrete, 2006, p.20). Consecuentemente, el deber del ser humano con la naturaleza es siempre constante y permanente. No se limita solo al momento de interacción durante la extracción de los recursos.

Resumiendo las reflexiones de los cuatro juristas, se comprende la importancia del medio ambiente y su debido cuidado para la prolongación de la existencia de los recursos, pero también, para la existencia misma del hombre. A pesar de que el asunto apremia una rápida legislación, el Perú recién comenzó a regular la materia en la segunda mitad del siglo XX.

Hasta finales de la década de 1970, la legislación ambiental peruana podía considerarse como "dispersa y sectorial [...] [ya que] [...]no existía un marco legal que integrara las conductas humanas y la gestión ambiental [...] [tanto] [...]en el ámbito estatal y privado" (Jaramillo Consuelo, 2017). Es así como, en 1979 se consolida por primera vez a nivel constitucional la protección ambiental. En el artículo 123 de la Constitución Política de 1979 se señala que, "Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tiene el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental" (García Belaunde & Gutiérrez Camacho, 1993, p. 453).

En la década de 1990, se reafirma el compromiso del Estado con la protección ambiental con la publicación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. El MINAM lo considera "un hito a partir del cual se fortaleció el marco normativo e institucional en materia ambiental [...]" (Ministerio del Ambiente, 2010, p.6). Más adelante, la Constitución Política del Perú de 1993 restablece la importancia del medio ambiente a nivel constitucional. Los

artículos 67, 68 y 69 de la nueva constitución describen en líneas generales las acciones que debe llevar a cabo el Estado para la preservación ambiental y el uso sostenible de sus recursos.

Luego, en el 2005, se estableció la Ley General del Ambiente. El propósito era crear un régimen de responsabilidad ambiental peruano que pudiera instaurar parámetros para la prevención, protección y reparación por daños ambientales. Dicha ley no es la única legislación ambiental; con el ánimo de cumplir con los estándares internacionales se elaboró la Política Nacional del Ambiente.

Así, en el 2009 el MINAM, bajo la dirección del ministro Antonio Brack Egg, estableció la Política Nacional del Ambiente. Acorde a sus lineamientos, esta se concentra en,

[...]mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona (Ministerio del Ambiente, 2010, p.10).

En resumen, esta política establece un conjunto de objetivos y pasos concretos para asegurar la estabilidad ambiental del país, cuyo enfoque no está únicamente centrado en el aspecto económico. Este abarca el ámbito social y de derechos humanos. De esta forma, se establece una política holística que considera relevante todos los aspectos de la vida humana. Asimismo, los lineamientos de la política se ajustan a los estándares internacionales en materia ambiental. Así, se reconoce la trascendencia de la cooperación internacional para el cumplimiento de los objetivos. Sobre esto, se da mayores detalles en el Eje de política 4 Compromisos y oportunidades ambientales internacionales.

4. Ámbito internacional, medio ambiente y el Perú

Dada la interconexión de los ecosistemas del planeta, el campo internacional es de suma importancia para la protección del medio ambiente. Por ende,

la necesidad de elaborar un eje de política nacional que esté enfocado al exterior. Realizando una síntesis del eje de política 4, se pueden señalar dos aspectos claves.

Primero, se aprecia un esfuerzo del Perú de establecer una gestión ambiental de calidad que facilite la protección de sus recursos naturales, el desarrollo sostenible y que ofrezca una calidad de vida óptima para su población. Para lograr esta tarea, el Estado busca proyectar sus intereses a través de su participación en foros internacionales, acuerdos multilaterales y bilaterales. Como resultado, el Perú consolida una imagen sólida a favor de la causa ambiental. Segundo, en materia de integración comercial se procura homogenizar criterios y estándares para mejorar los esfuerzos ambientales. Para esto, se recalca el compromiso del país en cumplir cabalmente con todos los acuerdos internacionales suscritos y ratificados (Ministerio del Ambiente, 2010). Considerando la complejidad del eje, fue necesaria una coordinación multisectorial y, en este aspecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores participó en la proyección de los objetivos nacionales en el ámbito internacional. Cabe mencionar que, desde la década de 1980, Cancillería ya manifestaba el deseo del Perú de comprometerse en la protección del medio ambiente.

En *El Bicentenario de la Política Exterior Peruana y su Proyección en un Mundo de Cambios*, los juristas Fabián Novak y Sandra Namihas describen los primeros pasos del Perú en materia ambiental dentro del campo internacional. Ambos señalan,

[...]a fines de los años ochenta, a propósito de la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente [...]el Perú empezó a actuar de manera activa y proactiva en los procesos ambientales internacionales, liderando este proceso el Ministerio de Relaciones Exteriores quien, por primera vez, desarrolló una estrategia nacional de conservación [...] (Novak & Namihas, 2020, p.240).

Los juristas dan a entender la necesidad del Perú de adaptarse a una época de cambios. Por ello, se actualizaron las prioridades en materia de política exterior para reforzar la protección y promoción de los intereses del Perú. Esta transformación se consolida a partir de 1990. Hernán Tello, político peruano, se pronuncia al respecto en su artículo “Hacia la COP20: El Medio Ambiente, ¿Importante en la Política Exterior Peruana?”. Tello señala que,

[...]el gobierno de Alberto Fujimori introduce el medio ambiente como prioridad a través de la estrategia del gobierno para la reinserción del país al sistema económico internacional. Se incluye como parte de los principales lineamientos de reorganización y modernización de la Cancillería: se crea la Dirección de Medio Ambiente (ahora parte de la

Dirección de Asuntos Políticos Globales) y se establece como nuevo componente de especialización para la diplomacia profesional" (Tello, 2015).

La observación de Tello complementa lo mencionado por Novak y Namihas. El autor indica que el Perú fue más allá de simplemente adherirse a tratados. Para esto, se reestructuró la institución misma encargada de ejecutar la política exterior peruana, adaptándola a los nuevos tiempos. De esta manera, se refleja un compromiso a nivel interno y externo.

En materia de tratados, Novak y Namihas se explayan en el tema al mencionar los diferentes acuerdos a los que el Perú se suscribió a partir de aquel entonces. Algunos de estos son, "el Convenio sobre la diversidad biológica, la Convención marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático y la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación[...]" (Novak & Namihas, 2020, p. 240). Al formar parte de dichos acuerdos, se abordan aspectos claves que permiten el mantenimiento de los ecosistemas, el desarrollo sostenible y un uso mesurado de los recursos disponibles. Además del compromiso multilateral y la restructuración institucional, el Perú comenzó a tomar liderazgo en el campo ambiental.

El liderazgo ambiental del Perú va tomando forma en el siglo XXI. En el artículo "La Política Internacional De Perú Sobre Ambiente Y Recursos Naturales: Mirando Al 2025 Y Más", los juristas peruanos Jorge Caillaux y Manuel Ruiz, hacen mención del tema. Los autores señalan que, "[...]el Perú se convirtió en el 2014 en actor central al asumir la presidencia de [la] COP20 [...]y facilitar en Lima el camino a París en el 2015 para que en la COP21 se adopte un acuerdo multilateral vinculante en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" (2015, p. 311).

El Perú, país creyente del diálogo y el multilateralismo, reafirmó estos principios con su rol activo en la organización y celebración de tan importante evento. De esta manera, se proyectó el interés que tiene la preservación del medio ambiente para el Perú. Al mismo tiempo, se cumple con el Objetivo Estratégico Sectorial N°1 del PESEM 2015-2025; el cual se enfoca en "[...]posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilaterales y multilateral" (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021). Tomando el liderazgo en un tema tan trascendental para la humanidad, el Perú se posiciona a la vanguardia de los derechos ambientales. No obstante, el país todavía tiene espacio para mejorar y seguir avanzando en este campo.

5. El Perú y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Dentro del sistema internacional, existen acuerdos vinculantes y no vinculantes en materia de protección ambiental. Estos acuerdos pueden centrarse exclusivamente en este tópico o hacerlo una parte complementaria de un tratado aún mayor. De los acuerdos vigentes, uno de los más importantes es La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El reporte “Objetivos de Desarrollo Sostenible y Políticas de Estado del Acuerdo Nacional”, publicado por el Acuerdo Nacional, explica la importancia de la Agenda 2030.

El autor indica que, “los compromisos establecidos están interrelacionados y tienen por finalidad mejorar la calidad de vida de las personas, así como proteger [el] planeta” (Acuerdo Nacional, 2017, p. 6). Como se mencionó, el medio ambiente se entrecruza con todos los aspectos de la vida del ser humano y la Agenda 2030 reconoce este hecho al buscar simultáneamente el bienestar humano y del planeta. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) comparte la misma visión del acuerdo. Describe el acuerdo marco como, “[...]indivisible ya que integra los tres pilares del desarrollo sostenible – económico, social y medioambiental – presentando así una visión holística del desarrollo” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, s.f.). Otra característica de la Agenda 2030 es su flexibilidad en la forma de encarar los desafíos ambientales. El Centro de Noticias de las Naciones Unidas menciona este rasgo en una publicación. Este señala, “[...]puesto que cada país enfrenta retos específicos en su búsqueda del desarrollo sostenible, los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fijará sus propias metas nacionales [...]” (Centro de Noticias de la ONU, 2015).

Considerando la situación particular del Perú, la propuesta de la Agenda 2030 ofrece un espacio de cooperación que se ajusta a la realidad, interés y necesidades del país. Con esta flexibilidad del acuerdo marco, las instituciones peruanas podrán integrarse a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para alcanzar un desarrollo sostenible global. El Ministerio de Relaciones Exteriores, al igual que otras entidades, ha adaptado sus políticas a favor de la Agenda 2030. Por tal motivo, los discursos y acciones de la Cancillería peruana han ido al compás de estos y ha enfocado la ejecución de la política exterior peruana a materias relacionadas a los 17 objetivos del acuerdo marco. El discurso de diferentes diplomáticos refleja el compromiso del Perú con este plan de acción mundial. En el artículo

“La Política Exterior Del Perú En La Postpandemia”, el embajador Manuel Rodríguez-Cuadros refleja en su opinión la integración de los ODS a los intereses del Perú, mientras reflexiona sobre las nuevas prioridades del país en el mundo actual. El embajador señala,

[El Perú] [...]por su ubicación geográfica lo vincula desde el punto de vista social, económico, ambiental y estratégico con el océano Pacífico, los Andes y la Amazonía. Es indispensable una diplomacia marina y ambiental hacia el Pacífico sur. Hay que desarrollar una diplomacia oceánica en el Pacífico sur para hacerlo sostenible [...] (Rodríguez-Cuadros, 2020).

El comentario de Rodríguez- Cuadros emplea varias veces conceptos vinculados a los ODS. Por un lado, hace referencia a la perspectiva holística del medio ambiente al vincularla con el ámbito social y económico. Asimismo, redobla en dicha postura al relacionar dos temas ODS: ambiente y mar, para abordar un interés actual del Perú: la presencia del país en el Pacífico sur. Con relación al Pacífico sur, el autor conecta la importancia de este océano con el propósito primario de los 17 objetivos: la sostenibilidad. Más adelante, vuelve a mencionar el concepto de sostenibilidad al ligarla con la minería. El autor indica, “la minería es esencialmente andina y si la reconciliamos con la preservación del medioambiente y el pacto social, siempre será un componente esencial de la economía nacional. Debemos ir a una diplomacia de la minería sostenible y limpia” (Rodríguez-Cuadros, 2020).

Nuevamente, el embajador hace alusión a la interrelación del ámbito económico y medioambiental en su comentario. Asimismo, añade un factor sociocultural al señalar que una característica de la minería peruana es ser “andina”. Más allá de la ubicación geográfica, se refiere a la población dedicada a esta actividad económica. El comentario refleja la necesidad de sincronización entre los intereses internos y externos para lograr los ODS. El autor da como solución la celebración de un “pacto social” para establecer una “reconciliación”. En otras palabras; educar a los ciudadanos dedicados a la minería sobre los beneficios a largo plazo de inclinarse por una minería “verde”. A esta reflexión se puede añadir el empleo de una diplomacia que se enfoque en atraer inversores extranjeros comprometidos con la preservación del medio ambiente y el respeto por las comunidades locales. De esta manera, se podrá lograr una minería sostenible y limpia.

El interés por una minería sostenible ya estaba presente previo a la adhesión del Perú a la Agenda 2030. Meses antes de la celebración del acuerdo marco, la Organización Internacional del Trabajo entrevistó al embajador Luis Enrique Chávez Basagoitia. En la entrevista, el embajador compartió su perspectiva sobre los desafíos de la minería en el Perú. El embajador comenta,

[...]lo más nocivo en la extracción de recursos naturales en Perú, sobre todo en la minería [...]es la informalidad. En general, un país en desarrollo es uno que, de en cierto modo, es administrado por debajo del nivel óptimo. El Estado no está presente en todas partes y, si existen leyes, no siempre [se cuenta] con los medios para verificar su cumplimiento (Organización Internacional del Trabajo, 2015).

El comentario permite entrever una serie de retos que, hasta la actualidad, todavía tienen que ser superados. La informalidad y la débil imposición de normas ambientales son algunos de los factores que van en contra de los ODS. Respecto a los ODS y sus desafíos en el Perú, es posible enfocarse en tres objetivos claves en materia ambiental: ODS 13 Acción por el clima, ODS 14 Vida submarina y ODS 15 Vida de ecosistemas terrestres.

6. ODS 13 y el Perú

El Objetivo de Desarrollo Sostenible 13 se enfoca en la adopción de medidas para contrarrestar los efectos del cambio climático. En la tesis “Diplomacia Verde: Evolución de la Política Ambiental e Influencia del Pacto Verde Europeo en la Relación Bilateral con el Perú”, el diplomático Renzo Jorge Rengifo Pizarro, describe los potenciales efectos del cambio climático en el Perú. El diplomático señala,

[...]los efectos del cambio climático atacan el desarrollo económico del Perú, considerando que los principales sectores económicos dependen de recursos naturales, por mencionar algunos la agricultura, el turismo, la ganadería y el sector hidroeléctrico [...]se prevé que la intensidad de los eventos climáticos ocasione severo perjuicio a la producción mediante la reducción de recursos naturales, el menoscabo a la infraestructura, totalizando un impacto negativo en el crecimiento económico (Rengifo Pizarro, 2020, p.42).

En Objetivos de Desarrollo Sostenible y Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, se describen los lineamientos del Perú para contrarrestar los efectos descritos por Rengifo Pizarro. Para la integración de este OSD al Perú, se creó el Objetivo de Política de Estado 32. Este señala,

[un compromiso por parte del Estado para] [...]promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público

y privado [...] [con la participación] de todos los niveles de gobierno [...]la sociedad civil y la cooperación internacional [...]contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible (Acuerdo Nacional, 2017, p. 79).

La descripción da a entender que el OPE 32 tiene una composición multilateral, que abarca tanto el ámbito interno, como el externo. Por un lado, busca el consenso de los diferentes sectores de la sociedad peruana y, por otro lado, se apoya en la cooperación internacional para la realización de las metas determinadas. En materia de cooperación, se busca la inversión, el intercambio de experiencias y conocimiento científico, y el trabajo coordinado en los diferentes foros internacionales.

En su artículo “El Perú En Las Naciones Unidas: El Desarrollo Sostenible Y El Sostenimiento De La Paz”, el embajador Gustavo Meza-Cuadra hace una reseña de una acción trascendental del Perú con relación al ODS 13 en el ámbito multilateral. El embajador comenta,

El ODS 13 incorpora, como uno de los objetivos interconectados e indivisibles de la Agenda 2030, la necesidad de enfrentar el cambio climático [...]El Perú, país anfitrión de la [...]COP 20, junto con Francia, país anfitrión de la COP 21, jugó un papel clave en la promoción de dicho vínculo y de los consensos que finalmente permitieron adoptar el Acuerdo de París, tres meses después de la adopción de la Agenda 2030. El Llamado de Lima a la Acción Climática fue decisivo para general el momento político requerido para alcanzar ese resultado (Meza-Cuadra, 2017, p.127).

Si bien el evento fue ya mencionado, Meza-Cuadra ofrece una nueva perspectiva. El autor resalta los esfuerzos del Perú en obtener la cooperación francesa en el impulso de un proyecto que concretara lo determinado por el ODS 13. Como resultado, se celebraría en el 2015 el Acuerdo de París. Cabe recalcar que desde la COP3, con la celebración del Protocolo de Kioto, otro de los hitos más importantes en materia ambiental es el Acuerdo de París. Además, Meza-Cuadra hace énfasis en el espacio de tiempo entre la adopción de la Agenda 2030 y el Acuerdo de París a razón de remarcar el compromiso y atención que le da el Perú al medio ambiente. Finalmente, se destaca de manera tácita la eficacia y profesionalidad del servicio diplomático peruano al llevar a cabo esta gran hazaña.

El ODS 13 también tiene presencia en ámbitos distintos al clima; aunque conexos a este. Por ejemplo, se puede hacer mención del campo energético-minero. En el reporte *Agenda 2030 ¿Contra el Reloj? La Contribución de la Minería al Desarrollo Sostenible y el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 13, 14, 15 Y 17*, las investigadoras Isabel Hurtado y Marina

Irigoyen realizan un breve análisis del impacto de este objetivo en el sector mencionado. Las autoras comentan, “tratar de combatir el cambio climático y sus efectos requiere abordar [...] tres temas principales: el uso del suelo, el tema de generación de energía [...] [y] la racionalización energética[...].” (Hurtado & Irigoyen, 2018, p.15). La premisa de las investigadoras refuerza la idea de interrelación del ámbito medioambiental con el económico.

Considerando que el Perú es un país minero por excelencia, es relevante tener en cuenta la influencia del cambio climático en las zonas de extracción y su efecto en el suelo que contiene los minerales. Asimismo, se debe analizar el impacto en el sector energético, dado que es complementario al sector minero. A propósito, Hurtado e Irigoyen señalan, “a diferencia de otros países de la región [...] el Perú está postergando el desarrollo de su potencial energético” (Hurtado & Irigoyen, 2018, p.16). Si bien existe de manera incipiente la promoción de fuentes de energía alternativa, como la energía solar y eólica, estas no prueban ser suficiente para las empresas mineras en el Perú. Las investigadoras enfatizan que, “las empresas mineras requieren de seguridad de suministros y continuidad, aspectos que no están garantizados en la actual situación de las fuentes de energía alternativas” (Hurtado & Irigoyen, 2018, p. 16). Esto se presenta como un problema para potenciales inversiones extranjeras en el Perú, inhibiendo el crecimiento económico de la población.

A propósito de la reflexión sobre el ODS 13 y el sector energético-minero, se puede añadir a esta ecuación el tema de la electrificación rural. De esta manera, se aborda otro aspecto clave del ODS 13: la inclusión. En el artículo “Pensando en el futuro. Regulación de las Energías Renovables No Convencionales en el Perú”, el jurista Giancarlo Guardia González ofrece un análisis, desde una perspectiva jurídica, sobre el medioambiente y el sector energético. En una sección de su investigación, el jurista hace mención del tema rural. Guardia González señala la necesidad de mejorar la conexión de las comunidades campesinas y nativas a fuentes de energía renovables. De esta manera, se resuelve dos problemas: la reducción de los gases de efecto invernadero en las zonas rurales y se mejora la calidad de vida de las poblaciones vulnerables (Guardia González, 2013). Un punto para tomar en cuenta es que, si para las empresas mineras es complejo mantener un flujo de energía constante para sus actividades, es aún mayor la complejidad para personas con escasos recursos.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en su rol protector y promotor de los intereses del Perú en el exterior, debe redoblar sus esfuerzos en materia de inversión de fuentes alternativas de energía. De esta forma, se asegura la estabilidad de la actividad minera y el bienestar de las poblaciones aledañas a estas.

7. ODS 14 y el Perú

El ODS 14 se enfoca en “[la conservación y empleo] [...]en forma sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible” (Acuerdo Nacional, 2017, p.82). Para el Perú, es de particular interés el fomento de este ODS. La prioridad yace en dos factores: uno histórico y otro ambiental. A propósito, el Ministerio de Relaciones Exteriores llevó a cabo el ciclo de conferencias El Perú y el mar: hacia una política exterior oceánica. Del conjunto de ponencias, se puede resaltar las presentaciones del embajador Nicolás Roncagliolo Higueras y de la bióloga Elisa Goya Sueyoshi.

En su presentación, Roncagliolo Higueras hace énfasis en la importancia histórica que posee el mar para el Perú. En su exposición, cita la actividad pesquera precolombina y la incipiente actividad comercial con Asia en el siglo XIX. Asimismo, remarca el “liderazgo de la diplomacia peruana en la formación del nuevo derecho del mar” (2021). Mientras, en la presentación El mar peruano y su biodiversidad, Goya Sueyoshi explica el valor productivo y biológico del Mar de Grau. La bióloga remarca que, “[si bien el mar peruano] [...]representa menos del 1% de la superficie del océano [...] [produce] más del 10% de la captura globales de peces[...].” (Goya Sueyoshi, 2021). Las reflexiones de ambos ponentes dan a entender la necesidad del Perú de mantener un equilibrio ambiental del mar peruano. Más allá del factor económico, el mar peruano posee un valor histórico que debe ser preservado para futuras generaciones de peruanos.

Al igual que con el ODS 13, en Objetivos de Desarrollo Sostenible y Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, se estableció el OPE 19 para la inserción del ODS 14 a los lineamientos del Perú. Este señala,

[un compromiso por parte del Estado para] [...]integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú [...]también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental [...]” (Acuerdo Nacional, 2017, p. 82).

Al mencionar la superación de la pobreza mediante un desarrollo sostenible, se reconoce el potencial productivo y alimenticio del mar peruano. En la materia, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha realizado esfuerzos, tanto

en el ámbito externo como el interno. Por ejemplo, en octubre del 2021 el excanciller Óscar Maúrtua “sostuvo una reunión con la presidenta de la Sociedad Nacional de Pesquería (SNP), Cayetana Aljovín, con la finalidad de sumar esfuerzos público-privados para el aprovechamiento sostenible de [los] recursos hidrobiológicos” (Andina, 2021). A propósito de la SNP, en una publicación de la presidenta Aljovín se señala la necesidad de practicar una “inclusión de los pescadores artesanales [...] [en el] manejo adecuado de los recursos” (Aljovín, 2019). De esta manera, se puede lograr un cuidado activo e inclusivo del mar, acorde al ODS 14.

En el ámbito internacional, el Perú se mantiene activo en el fomento de este ODS. Como ponente en la cuarta conferencia El Perú y el mar: hacia una política exterior oceánica, el embajador Gustavo Meza-Cuadra hace un recuento de los esfuerzos del Perú en la materia. Haciendo una síntesis de la exposición, resalta la participación del Perú en la gestación de la Agenda 2030. Por un lado, menciona el respaldo del Perú a los S.I.D.S, grupo de países insulares, en la promoción de un objetivo específico sobre los océanos (Meza-Cuadra, 2021). Por otro lado, describe el rol del Perú en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Océanos en Nueva York. El embajador señala, “[...]el Perú tuvo una muy destacada participación [...]tanto en el proceso preparatorio de la conferencia, como en la negociación del documento político [...]asimismo, al Perú se le confió la copresidencia [...]del segmento dedicado a la importancia de la investigación científica marina [...]”.

La presentación resalta la constante participación del Perú en actividades relacionadas al ODS 14. Es más, el autor menciona la voluntad del Perú de asumir “7 compromisos voluntarios específicos durante la conferencia”. Por último, remarca la necesidad del país de prepararse para otros acuerdos a futuro. El ponente usa de ejemplo las negociaciones para el potencial Tratado sobre la Biodiversidad más allá de las Áreas de Jurisdicción Nacional (BBNJ, por sus siglas en inglés).

8. ODS 15 y el Perú

El ODS 15 se concentra en, “proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de manera sostenible, lucha contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica” (Acuerdo Nacional, 2017, p. 85).

Al igual que el ODS 14, se integró el ODS 15 al OPE 19. La preservación de los ecosistemas terrestres asegura una fuente de ingreso sostenible, además, mantiene el equilibrio ambiental necesario para combatir el cambio climático. En el caso de este objetivo, se observa una mayor participación del sector privado y la cooperación técnica internacional de países como Estados Unidos de América.

Con la integración del Perú al movimiento ambiental, gracias al trabajo de Cancillería, el sector privado ha tenido que adaptarse a los cambios. Como resultado, se creó “la [...] red peruana de empresas comprometidas con el desarrollo sostenible en el país[...] [Perú Sostenible]” (CONTENTLAB, 2021). En 2021, la organización llevó a cabo la Mesa de Acción del ODS 15 sobre vida y ecosistemas terrestres. Durante la conferencia, la economista Luz Fernández García compartió su perspectiva de este objetivo en el Perú. Fernández García señala, “El ODS#15 es el que Perú se encuentra estancado y que no viene avanzando al ritmo esperado; sin embargo, no es algo que únicamente sucede en el Perú, sino una tendencia regional y global[...].” (Zoom Empresarial, 2021).

A propósito, el diplomático Rengifo Pizarro hace mención del problema en su tesis anteriormente citada. Sintetizando su comentario, el diplomático señala que, acorde a *Sustainable Development Report 2020*, el Perú tiene una calificación del ODS 15 como *decreasing*. No obstante, señala que “[...] concerniente [al ODS N°15] [...] se aprecia que la información recabada [...] es insuficiente, no actualizada o al menos no publicada en la página web del INEI” (Rengifo Pizarro, 2020, p. 47). Si bien la poca información puede ser malinterpretada como una falta de compromiso e inacción del Perú ante este ODS, la realidad prueba lo contrario.

En el reporte *Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú – 2020*, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) hace notar la colaboración reiterada de los Estados Unidos de América con relación al ODS 15. Gracias a la colaboración estadounidense, se recaudó US\$1 534 754 destinados a diferentes proyectos para el fomento de “vida de ecosistemas terrestres” (Agencia Peruana de Cooperación Internacional, 2022, pp. 46-48). Cabe mencionar, que la APCI registró un mínimo declive en materia de fondos respecto a este ODS (Agencia Peruana de Cooperación Internacional, 2022). Considerando los puntos mencionados, es deber de Cancillería concentrar esfuerzos para la promoción y atracción de inversión extranjera para lograr las metas trazadas por este objetivo.

9. Conclusiones

El Perú es un país megadiverso. La diversidad le permite al país poseer una amplia cantidad de recursos. Empero, la actividad humana ha puesto en peligro el ecosistema que provee al ser humano. Con la llegada del siglo XX, el Perú comprendió la necesidad de proteger el medio ambiente; dado que, solo así se puede mantener el bienestar de los ciudadanos.

Desde 1975, el Perú ha tomado pasos en la elaboración de un marco jurídico ambiental. Aún más, ha emprendido reformas en el propio Ministerio de Relaciones Exteriores. De esta manera, el Perú pasó a formar parte de esta nueva etapa para la comunidad internacional. Eventualmente, el Perú tomó el liderazgo en materia ambiental. A razón de aquello, forma parte de negociaciones trascendentales en la materia.

Hoy en día, la política exterior peruana está enfocada en cumplir con los 17 ODS. Respecto a los ODS 13, 14 y 15, el Perú ha realizado avances. Esto ha sido posible gracias al esfuerzo conjunto multisectorial entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras instituciones públicas. Asimismo, cabe mencionar la participación del sector privado y la cooperación internacional. A propósito, un hito a resaltar es la creación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca (Andina, 2021). La primera reserva 100% marina, que demuestra el compromiso del Perú de proteger los ecosistemas marinos, preservar el equilibrio climático evitando el daño a parte de la corriente de Humboldt y promover el desarrollo sostenible al limitar la extracción compulsiva de productos marinos.

Por último, se debe mencionar que el logro de todos los ODS requiere de dos factores clave: consenso e inclusión. Tomar en cuenta la diversidad cultural del Perú es clave para obtener una perspectiva holística de los retos que el país todavía tiene que enfrentar en materia medioambiental. De esta manera, se evitan potenciales retrasos en las metas propuestas. Acorde al *Reporte de Conflictos Sociales N°215* de la Defensoría del Pueblo, existen 203 conflictos sociales. Del total, 65% son de carácter socioambiental (2022). Las cifras reflejan la falta de comunicación interna necesaria para crear un consenso a favor de los ODS.

Recientemente, se está impulsando la diplomacia de carácter social. Este tipo de diplomacia es clave en la resolución pacífica de los conflictos socioambientales. De tomarse en cuenta la opinión de la población nativa y campesina, no se manifestaría una alienación ante la inversión extranjera y se lograrían con mayor rapidez todos los ODS. Solo así habrá una verdadera “diplomacia hacia adentro” (Landa Arroyo, 2022).

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Nacional. (2017). *Objetivos de Desarrollo Sostenible y Políticas de Estado del Acuerdo Nacional* (pp. 6, 79, 82, 85). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2020/03/ODS-POLITICAS-DE-ESTADO-DEL-AN-OK.pdf>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2022). *Situación y Tendencias de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú – 2020*. In Gob.pe (pp. 43, 46–48). Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2987877/Situacion%20y%20tendencias%20CTI%20Per%C3%BA%202020.pdf>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Aljovín, C. (2019, Agosto 26). *Rescatando a Nemo*. Sociedad Nacional de Pesquería. <https://www.snp.org.pe/rescatando-a-nemo/>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Andina. (2021, Junio 5). *Día del Ambiente: Gobierno oficializa creación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca*. Agencia Peruana de Noticias. <https://andina.pe/agencia/noticia-dia-del-ambiente-gobierno-oficializa-creacion-de-reserva-nacional-dorsal-nasca-848072.aspx>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Andina. (2021, Octubre 1). *Canciller se reunió con presidenta de Sociedad Nacional de Pesquería*. Agencia Peruana de Noticias. <https://andina.pe/agencia/noticia-canciller-se-reunio-presidenta-sociedad-nacional-pesqueria-863948.aspx>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Belletich, E. (2012, Diciembre 4). *Estamos en el siglo del ambiente*. Revista Amigos - Universidad de Piura. <https://www.udep.edu.pe/hoy/2012/12/estamos-en-el-siglo-del-ambiente/>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Brack Egg, A., & Mendiola Vargas, C. (2004). *Ecología del Perú* (Editorial Bruño, Ed.; Segunda Edición, p.8). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Caillaux, J., & Ruiz, M. (2015). *La política internacional del Perú sobre ambiente y recursos naturales: mirando al 2025 y más*. La Política Exterior Peruana En El Siglo XXI: Agenda Y Propuestas, 311–329. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/53178/2015%20Pol%C3%ADtica%20Exterior%20Peruana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Centro de noticias de la ONU. (2015, Septiembre 25). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s.f.). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe; Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

CONTENTLAB. (2021, Agosto 23). *Perú Sostenible 2021 convoca a más de 150 empresas líderes en sostenibilidad*. El Comercio. <https://especial.elcomercio.pe/perusostenible/peru-sostenible-2021-convoca-a-mas-de-150-empresas-lideres-en-sostenibilidad/>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Defensoría del Pueblo. (2022, Febrero 13). *Defensoría del Pueblo: al mes de enero se registran 203 conflictos sociales, cinco más que el mes anterior*. Defensoría Del Pueblo. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-al-mes-de-enero-se-registran-203-conflictos-sociales-cinco-mas-que-el-mes-anterior/>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

García Belaunde, D., & Gutiérrez Camacho, W. (1993). *Las Constituciones en el Perú* (WG Editor, Ed.; Primera Edición, p. 453). Ministerio de Justicia.

Goya Sueyoshi, E. (2021). *El Mar Peruano Y Su Biodiversidad*. Primera Conferencia - El Perú Y El Mar: Hacia Una Política Exterior Oceánica. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=114181450606696. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Guardia González, G. (2013). *Pensando en el futuro: regulación de las energías renovables no convencionales en el Perú*. Advocatus, 29, 281–289.

Hurtado, I., & Irigoyen, M. (2018). *Agenda 2030: ¿Contra el reloj?, la contribución de la minería al desarrollo sostenible y el cumplimiento de los ODS 13, 14, 15 y 17* (pp.15-16). Consorcio de Investigación Económica y Social. <https://cies.org.pe/es/investigaciones/agenda-2030-contra-el-reloj-la-contribucion-de-la-mineria-al-desarrollo>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Jaramillo Consuelo, E.C. (2017). *Evolución del Derecho Ambiental en América Latina y en el Perú* (Diapositivas de Power Point). Repositorio Institucional Continental. Universidad Continental. <https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/4148?locale=es>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Landa Arroyo, C. R. (2022, Febrero 10). *Discurso en ceremonia de asunción del cargo de Ministro de Relaciones Exteriores*. <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/582924-discurso-del-canciller cesar landa arroyo en ceremonia de asuncion del cargo de ministro de relaciones exteriores>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

López Sela, P. L., & Ferro Negrete, A. (2006). *Derecho Ambiental* (Iure Editores, Ed.; Primera Edición, p.20). Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29157.pdf>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Meza-Cuadra, G. (2017). *El Perú en las Naciones Unidas: el desarrollo sostenible y el sostenimiento de la paz*. Agenda Internacional, 24(35), 119–135. <https://doi.org/10.18800/agenda.201701.007>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Meza-Cuadra, G. (2021). *Una Reflexión Sobre Los Temas Para Una Política Exterior Oceánica*. Cuarta Conferencia - El Perú Y El Mar: Hacia Una Política Exterior Oceánica. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. https://www.facebook.com/watch/?ref=watch_permalink&v=1177270302700025. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Ministerio de Relaciones Exteriores. *Resolución N° R.M. No 0657-2021/RE*, (2021). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2671079/PESEM%202015-2025.pdf.pdf>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Ministerio del Ambiente. (2010). *Política Nacional del Ambiente*. pp.6, 10, 39-40. <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Pol%C3%ADtica-Nacional-del-Ambiente.pdf>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Ministerio del Ambiente. (2012). *Glosario de Términos para la Gestión Ambiental Peruana*. p.128. <http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/504.pdf>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Novak, F., & Namihas, S. (2020). *El Bicentenario de la Política Exterior Peruana y su proyección en un mundo de cambios* (Instituto de Estudios Internacionales, Ed.; p. 240). Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/173500/1%20LIBRO%20BICENTENARIO%20EN%20PDF.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Organización Internacional del Trabajo. (2015, Julio 15). *Perú: El mundo del trabajo puede ayudar a salvar el medio ambiente*. Organización Internacional Del Trabajo. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/features/WCMS_382004/lang--es/index.htm. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Peña Herrera, C. (2004). *Enciclopedia Temática del Perú: Geografía*: Vol. Tomo V (Orbis Ventures, Ed.; pp. 8, 10). El Comercio.

Polo Salinas, L. M. (2015). *El Derecho Ambiental, El Estado y su Responsabilidad Jurídica*. Revista Del Foro, N°102, pp.231–250.

Rengifo Pizarro, R. J. (2020). *Diplomacia Verde: Evolución De La Política Ambiental E Influencia Del Pacto Verde Europeo En La Relación Bilateral Con El Perú* (p.42, 47). Academia Diplomática del Perú. <http://repositorio.adp.edu.pe/handle/ADP/139>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Rodríguez Cuadros, M. (2020, Junio 25). *La política exterior del Perú en la pospandemia*. El Comercio. <https://rpp.pe/columnistas/manuelrodriguezcuadros/la-politica-exterior-del-peru-en-la-pospandemia-noticia-1275655>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Roncagliolo Higueras, N. A. (2021). *El Perú Y El Mar: Hacia Una Política Exterior Oceánica*. Cuarta Conferencia - El Perú Y El Mar: Hacia Una Política Exterior Oceánica. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú. https://www.facebook.com/watch/?ref=watch_permalink&v=1177270302700025. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Tello, H. (2015, Junio 22). *Hacia la COP20: El Medio Ambiente, ¿Importante en la Política Exterior Peruana?* Clima Miradas. <https://climamiradas.org/2015/06/22/hacia-la-cop20-el-medio-ambiente-importante-en-la-politica-exterior-peruana/>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Wieland Fernandini, P. (2019). *Lo Esencial del Derecho - Introducción al Derecho Ambiental* (Fondo Editorial, Ed.; Segunda Edición, Vol. V, p.21). Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170679/05%20Introducci%C3%B3n%20al%20derecho%20ambiental%20con%20sello.pdf?fbclid=IwAR3s205zl2gMtMAyERvspD2WDKUuQbzzHijDKBBgJX2K8yx1mE1AQmPVGc>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.

Zoom Empresarial. (2021, Julio 10). *Perú 2021 presenta 3 Rutas de Acción para luchar contra amenazas a los ecosistemas terrestres (ODS#15)*. Zoom Empresarial. <https://zoomempresarial.pe/2021/07/10/peru-2021-presenta-3-rutas-de-accion-para-luchar-contra-amenazas-a-los-ecosistemas-terrestres-ods15/>. Fecha de consulta: 6 de abril de 2022.



Entrevista



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 20^a 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 Unidos 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 redynamización 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 aún 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, 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.

**Revista Política Internacional
No 131 Enero -junio 2022**

Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar
Av. Pershing 335, Magdalena del Mar Lima - Perú
Teléfono: (51-1) 204-3500
www.adp.edu.pe
adp@rree.gob.pe

