



## Resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 26)

Dr. Itzkuauhtli Zamora Saenz<sup>1</sup>

### Introducción

La “Cumbre de la Tierra” se realizó en Río de Janeiro, Brasil, durante 1992. En dicho evento se abordaron temas ecológicos como la diversidad biológica, la desertificación y el cambio climático. Como resultado de dicha cumbre, se creó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la cual entró en vigor el 21 de marzo de 1994. A partir de esa fecha, se han programado reuniones anuales con la finalidad de actualizar y precisar los acuerdos establecidos en la CMNUCC. A estas reuniones se les ha denominado Conferencia de las Partes (COP), siendo las Partes la denominación que reciben los 197 países que han ratificado la Convención Marco.

La COP es la reunión más importante en la que se abordan los problemas y las estrategias para mitigar y adaptarse a las consecuencias del cambio climático de origen antrópico. Resultado de estas conferencias se han logrado establecer consensos como el Protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015). Este último acuerdo es el actual referente de las COP para definir con mayor precisión las reglas y acciones que permitan controlar el calentamiento global. Es importante recordar que el Acuerdo de París estableció la meta ideal de limitar el calentamiento del planeta a máximo 1.5 grados Celsius a finales del presente siglo en comparación a los niveles preindustriales, de manera que las COP posteriores al año 2015 buscan hacer realidad dicha meta mediante reglas claras y específicas (Noticias ONU, 29 de octubre de 2021).

La vigésimo sexta Conferencia de las Partes (COP 26) estaba programada para realizarse el año pasado, pero se canceló debido a la pandemia de Covid-19, de manera que se re-

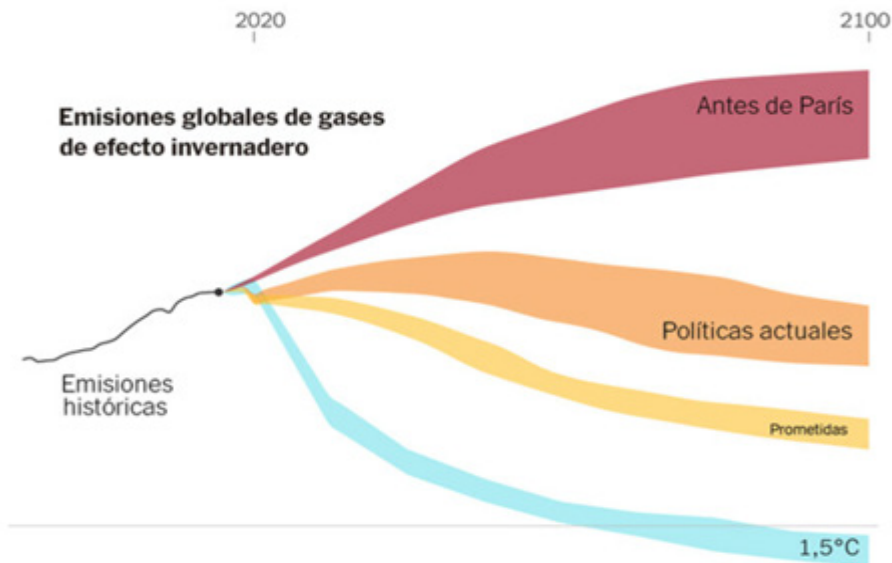
programó y se llevó a cabo del 31 de octubre al 12 de noviembre de 2021 en Glasgow, Escocia. Había muchas expectativas sobre la Conferencia por dos razones en particular. La primera radica en que el Acuerdo de París establece que las Partes deben revisar cada cinco años las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND) para actualizar los compromisos climáticos. Precisamente, la primera revisión coincidía con la COP 26. En segundo lugar, se encuentra la publicación del Panel de Expertos en Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) que se difundió en octubre del presente año. En dicho estudio, las y los expertos establecieron con toda puntualidad que la sociedad global se encontraba en un momento clave para implementar acciones necesarias que permitan evitar mayores consecuencias catastróficas originadas por el cambio climático. El IPCC señala que es inequívoca la influencia humana en el calentamiento de la atmósfera, el océano y la tierra, de manera que el aumento en la concentración de Gases de Efecto Invernadero (GEI) desde 1750 es resultado de actividades humanas, por lo que en la última década el planeta ha incrementado su temperatura en un máximo de 1.09 grados centígrados, en comparación a los registros que se tienen para el periodo de 1850-1900. Llama la atención que, de acuerdo con dicho estudio, desde 1970 el aumento de la temperatura global es más rápido que en cualquier periodo de cincuenta años en los últimos dos milenios (IPCC, 2021). Las conclusiones del estudio son preocupantes, ya que debido a la falta de acciones contundentes para disminuir la emisión de GEI, es prácticamente inevitable que en los próximos 40 años se incremente más la temperatura (entre 1.6 y 2.4 grados centígrados) con el aumento en la cantidad y la frecuencia de catástrofes socioambientales como sequías, olas de calor, ciclones tropi-

cales, precipitaciones torrenciales y pérdida de biodiversidad, por mencionar algunos. El reporte afirma que con las CND presentadas por los países que suscribieron el Acuerdo de París, para el año 2100 el planeta tendría una temperatura mayor de aproximadamente 2.7 grados Celsius en comparación a los niveles preindustriales, situación contraria a las metas climáticas contempladas en el Acuerdo. No obstante, todavía existe la posibilidad de evitar dicho futuro si se actúa ahora y con las medidas efectivas para evitar un incremento mayor de la temperatura (IPCC, 2021).

La conclusión anterior no implica que las COP hayan sido inútiles en términos de disminuir la emisión de GEI, pero sí se puede afirmar que sus resultados han sido insuficientes para regular las actividades antrópicas que provocan el cambio climático. En la Gráfica 1 se aprecia cómo las políticas actuales que se desprenden del Acuerdo de París sí marcaron una tendencia a la baja en comparación con el escenario tendencial si no se hubiera hecho nada. Sin embargo, tanto las políticas actuales como las prometidas en los años posteriores siguen siendo insuficientes para controlar el aumento de la temperatura a 1.5 grados Celsius. Hay una brecha importante entre los compromisos que están declarando los gobiernos y lo que se requiere hacer para no tener un futuro catastrófico. Para cerrarla se estima que las emisiones de GEI deberían reducirse prácticamente a la mitad antes del año 2030 (Plumer y Fountain, 2021).

<sup>1</sup> Investigador de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Datos de contacto: (55) 5722-4800 extensión 2055, [itzkuauhtli.zamora@senado.gob.mx](mailto:itzkuauhtli.zamora@senado.gob.mx)

**Gráfica 1. Emisiones tendenciales, prometidas y necesarias de Gases de Efecto Invernadero con relación a la meta climática del Acuerdo de París.**



Fuente: Plumer, B. y Popovich, N. (2021, 29 de octubre). ‘No tenemos mucho tiempo para cambiar’: científicos advierten sobre la lentitud del combate contra el cambio climático [en línea]. The New York Times. Recuperado de <https://nyti.ms/3y4iYuX>

Ante este contexto, las expectativas sobre la COP 26 eran muy altas, ya que se esperaba que los países desarrollados y que emiten más GEI se comprometieran con acciones tangibles y precisas para frenar el cambio climático, no solamente en términos de CND más ambiciosas, sino también en la asistencia que se pueda brindar a países en desarrollo para transformar su matriz energética (Friedman, 2021). En el discurso inaugural del secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU) se enfatizó la relevancia de mantener la meta climática del Acuerdo de París referente a limitar el aumento de la temperatura a 1.5 C en comparación a los niveles preindustriales, por lo que exhortó a las Partes a establecer acciones más ambiciosas y a la altura de los desafíos del cambio climático (Guterres, 2021).

En el presente número de Temas de la Agenda, se resumen los aspectos más importantes de la COP 26; se identifican los alcances, así como las limitaciones que se han mencionado sobre los temas clave de la cumbre. En las conclusiones se hace un balance sobre la Conferencia y se mencionan algunos aspectos sobre la agenda futura que se requiere para aproximarse a las metas climáticas establecidas en el Acuerdo de París.

## Reconocimiento del carbón como principal fuente del calentamiento global

En la COP 26 se reconoció por primera vez de manera explícita que las emisiones de GEI, resultado de la quema del carbón, constituyen la principal fuente del cambio climático de origen antrópico, de manera que se hizo un llamado a reducirlas, mediante una actualización de las metas en este rubro teniendo como horizonte temporal el año 2030 para las economías más grandes y el 2040 para los países en desarrollo. Para tal efecto, es importante que el carbón sea sustituido por fuentes renovables en la matriz energética de los países.

Las críticas a este compromiso fueron que la reducción de emisiones de dióxido de carbono no incluyó otros combustibles fósiles como el gas y el petróleo. Países altamente dependientes del carbón como Australia, Estados Unidos, Japón, India y China no se sumaron al acuerdo hasta el momento. De hecho, los últimos dos países cabildaron para que no se estableciera un umbral temporal para su eliminación gradual como fuente de energía y procuraron suavizar el lenguaje del acuerdo para referirse a una “reducción gradual” en vez de la “eliminación gradual”.

Otra limitación es que no hubo un acuerdo específico sobre la velocidad con la que los países realizarán dicha reducción y la cantidad de carbón que los países dejarán de utilizar durante la próxima década.

## Frenar las emisiones de metano (Compromiso Global del Metano)

Alrededor de 100 países acordaron reducir las emisiones de metano (CH<sub>4</sub>) en un 30% para el año 2030. Esta meta se estaba promoviendo antes de la Conferencia, particularmente por la administración de Joe Biden y también por la Unión Europea. Este acuerdo fue muy bien recibido debido a que el metano es el segundo de los GEI que más se produce por actividades antrópicas y de los que más han contribuido en el calentamiento global desde la Revolución Industrial. Se estima que sus efectos en la atmósfera son 86 veces más potentes que el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) si comparamos su concentración en la atmósfera en un periodo de 20 años (Monaco, *et al.*, 2021).

Los doce países que son responsables de producir dos terceras partes de emisiones de metano a nivel mundial son China, Rusia, India, Estados Unidos, Brasil, la Unión Europea, Indonesia, Pakistán, Irán, México, Australia y Nigeria. Precisamente, la principal limitación de este acuerdo es que los primeros tres países que encabezan la lista, además de Irán, no suscribieron este compromiso, aunque todavía existe la posibilidad de que lo hagan más adelante (Bledsoe, Zaelke y Dreyfus, 2021). Por lo pronto, los países que firmaron el acuerdo representan el 40% de las emisiones de este gas a nivel mundial.

## Poner fin a la deforestación y a la desertificación

Líderes de más de 141 países se han comprometido a detener los procesos de deforestación y

desertificación para el año 2030. Para ello proponen la implementación de estrategias para el desarrollo sustentable y una transformación rural socialmente inclusiva. Se estima que debido a la extensión de bosques que se encuentran en territorio de los países signatarios, el acuerdo cubriría 91% de este ecosistema a nivel mundial. Esta cifra constituye el dato más actual, ya que los países que se comprometieron inicialmente representaban 85% de los bosques del planeta.

Las y los expertos son especialmente escépticos en este punto, ya que se mencionan acuerdos similares en el pasado que no han tenido relevancia debido a la falta de mecanismos más claros para la implementación y monitoreo de las metas. En este aspecto, el nuevo acuerdo no sería la excepción, de manera que no se tiene claro cómo se cumpliría (NYT, 15 noviembre 2021).

## El debate sobre el financiamiento climático

Uno de los aspectos que más controversia ha generado en las cumbres climáticas es el tema del financiamiento. En gran medida, las fuertes críticas que se han vertido sobre los acuerdos alcanzados en el pasado están relacionados con la falta de fuentes de financiamiento claras que se pueden destinar para que los países transformen su matriz energética y puedan implementar políticas de mitigación y adaptación al cambio climático.

En la COP 26 el tema del financiamiento giró en dos sentidos. El primero desembocó en la

invitación que se les hizo a los países desarrollados para que dupliquen el financiamiento que le dan a los países en desarrollo para el año 2025, de manera que los países más vulnerables puedan adaptarse a los cambios generados por el cambio climático. La principal crítica a este acuerdo es que nuevamente es un exhorto y no un compromiso. Al respecto, el antecedente sobre el financiamiento climático es poco alentador. En la COP 15 se planteó la meta de destinar 100 millones de dólares anuales para el financiamiento climático de los países más pobres para el año 2020.<sup>2</sup> Al cumplirse el periodo de tiempo especificado para esa meta se llegó con adeudos considerables en la transferencia de recursos, de los cuales la gran mayoría se otorgó en calidad de préstamos (Timperley, 2021). Sobre el particular, hubo varios reclamos por parte de los países que no recibieron los recursos debido a la suspensión de financiamiento en los últimos dos años.

El segundo aspecto que se debatió sobre el financiamiento fue la propuesta que hicieron algunos países para crear un fondo denominado “mecanismo de pérdidas y daños”.<sup>3</sup> Este fondo se refiere a un tipo de compensación económica que recibirían países en desarrollo por los daños originados por el cambio climático y sería totalmente independiente al financiamiento que se destina para la adaptación

<sup>2</sup> Esta Conferencia se realizó en el año 2009 en Copenhague, Dinamarca.

<sup>3</sup> Esta propuesta fue realizada por un bloque de 47 países que están organizados en la “Alianza de Pequeños Estados Insulares” y el “Grupo de Países Menos Adelantados”

al cambio climático. Los promotores de este fondo se refieren a él como un aspecto de “justicia climática” y “responsabilidad histórica” que tienen los países industrializados y que son quienes más han contribuido con la emisión de GEI que han provocado la pérdida de biodiversidad, territorio, culturas, ecosistemas y vidas humanas (NYT, 15 noviembre 2021). Por su parte, los países más industrializados mostraron su reticencia para aprobar este fondo porque consideran muy problemático establecer una obligación para indemnizar futuros daños. Sobre este asunto el acuerdo fue continuar con el diálogo para valorar su viabilidad, de manera que será un tema que seguramente volverá a estar presente en las conferencias futuras.<sup>4</sup>

### Otros acuerdos

El primer acuerdo bilateral que se alcanzó en el marco de la COP 26 fue entre Estados Unidos y China, los dos países que más emiten CO<sub>2</sub> a la atmósfera. El anuncio fue inesperado y generó un ambiente de optimismo entre las Partes, ya que ambos países mostraron su disposición para aumentar acciones que les permita reducir la generación de GEI en esta década, entre ellas, el compromiso de China de elaborar un plan para disminuir la emisión de metano y la transición que harían las dos potencias hacia un mayor uso de energías limpias. Sin

embargo, los términos de este acuerdo marcaron la tendencia del resto de la cumbre: las críticas establecieron que el plan era muy general, de manera que no se identificaba el ritmo y el periodo de tiempo en el cual China reduciría el uso del carbón, además de que esta acción la comenzaría a partir del año 2026 (NYT, 15 noviembre 2021).

Otro acuerdo regional interesante se refiere a la ampliación de la zona marítima de las Galápagos en una cantidad de 60 mil kilómetros cuadrados con el objetivo de favorecer la preservación de la biodiversidad de este parque natural. En este acuerdo participaron los representantes de Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá.

En cuanto a los aspectos financieros y de tecnología destaca que más de 20 gobiernos e instituciones financieras se comprometieron a dejar de financiar proyectos relacionados con los combustibles fósiles y las emisiones de GEI para fines del próximo año. Por otro lado, seis empresas fabricantes de automóviles y aproximadamente 30 países se comprometieron a dejar de vender autos que funcionan con gasolina o diésel a partir de 2035 en los principales mercados y del 2040 a nivel mundial. En este acuerdo no se sumaron Estados Unidos, China, Alemania y Francia.

### Conclusiones

El sentido de urgencia que hay en la opinión pública internacional sobre la necesidad de implementar acciones concretas y globales para disminuir el cambio climático de origen antrópico y sus efectos socioambientales no se plasmó en los acuerdos de la COP 26. Las conclusiones se refieren a metas con cierta vaguedad como la cantidad y velocidad con la que se reducirán las emisiones de GEI durante la presente década. Alcanzar el nivel de precisión requerido conllevará nuevos diálogos y acuerdos en las Conferencias por venir. De hecho, parte de los resultados de la cumbre es el reconocimiento explícito de que los países deben aumentar su ambición en la CND para reducir la emisión de GEI, ya que los planes actuales son insuficientes para alcanzar la meta de 1.5 grados que establece el Acuerdo de París. En ese sentido el documento final establece que, con los CND actuales, las emisiones globales de GEI serán 13.7% mayores en el año 2030 con respecto a las que se tenían en el 2010. Por esta razón, los países tendrán que revisar sus compromisos ambientales en términos de las CND durante el próximo año.<sup>5</sup>

Liderazgos en la sociedad civil organizada y especialistas han realizado una dura crítica a las COP debido a la falta acuerdos concretos sosten-

<sup>4</sup> Al respecto, véase el punto 73 del Pacto Climático de Glasgow.

<sup>5</sup> Véase el punto 29 del Pacto Climático de Glasgow.



tados en la evidencia científica existente y carentes de una obligación para que las Partes cumplan sus compromisos para realmente alcanzar la meta climática del Acuerdo de París. Incluso han señalado que la solución se encuentra en lo que están haciendo otros actores sociales (De Luca y Lezama, 2021). Al respecto, destacan las movilizaciones sociales que se han realizado tanto en Glasgow en el marco de la COP y en otras partes del mundo, con demandas ambientales específicas con la finalidad de protestar por la falta de acciones contundentes para frenar el cambio climático y para promover un modelo de desarrollo sostenible e incluyente.

¿Cuánta presión recibirán los gobiernos por parte de la ciudadanía preocupada por temas ambientales? ¿Qué tanto logrará esta movilización en términos de la conformación de una agenda ambientalista en cada democracia? Son interrogantes que podrían definir en gran medida qué tanto los países (independiente de su nivel de industrialización) plantean una agenda ambiental más ambiciosa, sustentada en información de calidad y en un replanteamiento de la matriz energética que ha predominado desde la Revolución Industrial. Ante el desencanto que está creciendo sobre la posibilidad de frenar el cambio climático a partir de las reuniones multilaterales a nivel internacional, se está planteando con mucha mayor fuerza que la presión y eventual creación de un modelo de desarrollo alternativo se gestará de “abajo hacia arriba”, a partir del activismo de grupos indígenas y jóvenes que todavía no habían nacido cuando ya se llevaban a cabo cumbres climáticas (Friedman, 2021; De Luca y Lezama, 2021; Lendo, 2021).

Tal vez resulte un poco excesivo negar los resultados que han tenido las COP en cuanto a tematizar los riesgos y peligros que representa el cambio climático de origen antrópico. De alguna manera, las cumbres han logrado posicionar esta agenda en la propia opinión pública internacional y ha establecido una hoja de ruta y estrategias para evitar un mayor calentamiento global. Es verdad que los resultados obtenidos distan de lo que se requiere para resolver la emergencia climática. Que no se hayan alcanzado nuevamente esos acuerdos, es lo que coloca una fuerte nota de pesimismo sobre los trabajos de la COP 26. No obstante, las rutas y alternativas para frenar el cambio climático no se agotan en las reuniones multilaterales. En gran medida, los acuerdos son útiles si los países los incorporan en programas y políticas estatales con un marco jurídico *ad hoc* para promover el desarrollo sostenible, con un presupuesto suficiente para implementarlos, con mecanismos para monitorear los resultados alcanzados y con espacios de participación social para el sostenimiento de los proyectos en el mediano y largo plazos.

## Referencias bibliográficas

- Bledsoe, P.; Zaelke, D.; y Dreyfus, G. (2021, 10 de noviembre). Cómo frenar el calentamiento global a corto plazo [en línea]. The New York Times. Recuperado el 23 de noviembre de 2021 de <https://nyti.ms/3GnwFle>
- De Luca, A, y Lezama, J. L. (2021, 8 de noviembre). Las COPs son el opio de los ingenuos [en línea]. El Universal. Recuperado 03 de diciembre de 2021 de <https://bit.ly/3dtd1yq>

Friedman, L. (2021, 21 de octubre). ¿Qué es la COP 26? Y otras preguntas sobre la gran cumbre climática de la ONU [en línea]. The New York Times. Recuperado el 22 de noviembre de 2021 de <https://nyti.ms/3pw3UCw>

Guterres, A. (2021). Discurso del secretario general de la ONU en el encuentro de líderes mundiales de la COP26 [en línea]. 1 de noviembre de 2021. Recuperado el 18 de noviembre de <https://bit.ly/3Glo5dm>

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2021). Climate Change 2021. The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Recuperado el 8 de noviembre de <https://bit.ly/3dnldQJ>

Lendo, E. (2021, 2 de noviembre). Fósiles en la ONU. *Reforma*, Opinión, p. 11

Monaco, A., Ross, K.; Maskow, D. y Ge, M. (2021). How Methane Emissions Contribute to Climate Change [en línea]. World Resources Instituto. Recuperado el 23 de noviembre de <https://bit.ly/3doB955>

Noticias ONU (2021, 29 de octubre). La Conferencia sobre el Cambio Climático, COP26: ¿qué sabemos y por qué es importante? [en línea]. Organización de Naciones Unidas. Recuperado el 28 de noviembre de <https://bit.ly/3DtgXty>

The New York Times (NYT) (2021, 15 de noviembre). Conclusiones clave de la COP 26 [en línea]. The New York Times. Recuperado el 16 de noviembre de 2021 de <https://nyti.ms/3EqxyiR>

Plumer, B. y Fountain, H. (2021, 9 de agosto). Que el futuro será caluroso, es una certeza. Cuánto, depende de nosotros [en línea]. The New York Times. Recuperado el 22 de noviembre de 2021 de <https://nyti.ms/3378VKn>

Timperley, J. (2021, 20 de octubre). The broken \$100-billion promise of climate finance – and how to fix it [en línea]. Nature. Recuperado el 23 de noviembre de 2021 de <https://go.nature.com/3ICezVd>

## TEMAS DE LA AGENDA N° 31

### *RESULTADOS DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (COP 26)*

Autor:

**Dr. Itzkuauhtli Zamora Saenz**

Cómo citar este documento

Zamora Saenz, I. (2021). Resultados de la conferencia de las Naciones Unidas sobre cambio climático. *Temas de la Agenda No. 31* (diciembre). Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 6p.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Insituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

La serie Temas de la Agenda es un trabajo Académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario. Este documento puede ser consultado en <http://bibliotecadigitalibd.senado.gob.mx>

Donceles 14, Centro Histórico,  
C.P. 06020. Alcaldía Cuauhtémoc,  
Ciudad de México



@IBDSenado



IBDSenado



[www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)