

La COP: Deudas ambientales acumuladas y desafíos de gobernanza global para el desarrollo sostenible

The COP: Accumulated Environment Debts and Challenges of Global Governance for Sustainable Development

*Evanny Acuña Chinchilla*¹

 <https://orcid.org/0000-0002-3623-9967>

*Jorge Rafael Solano Ruiz*²

 <https://orcid.org/0000-0003-1931-5400>

Fecha de recibo: 3 de mayo 2022; **Fecha de corrección:** 15 de julio, 2022;
Fecha de aceptación: 31 de agosto, 2022

Resumen

El cambio climático ha sido un tema pertinente en las últimas décadas desde que los países se han concientizado del daño que sus industrias le ocasionan al medio ambiente. Gracias a este proceso de concientización ambiental han surgido puntos de encuentro internacionales que pretenden ser pioneros en la formulación de políticas alineadas al desarrollo sostenible, como la Conferencia de las Partes (COP). Este trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre el papel de la COP en la política ambiental internacional, las deudas acumuladas con el ambiente y los retos en gobernanza global para lograr que los países cumplan con sus compromisos ambientales. A través de los años, los acuerdos en la COP han afrontado problemas para su implementación por parte de los miembros, llevando a la acumulación de deudas con el ambiente y una debilidad en la capacidad de gobernanza en el seno de la COP.

Palabras clave: desarrollo sostenible, política de desarrollo, política ambiental, relaciones multilaterales, economía verde

Abstract

Climate change has been a pertinent issue in recent decades since countries have become aware of the damage their industries cause to the environment. Due to this process of environmental awareness, international conferences and meetings have emerged aiming to be pioneers in policies formulation aligned with sustainable development, such as the Conference of the Parties (COP). This research aims to ponder on the role of the COP in international environmental policy, accumulated debts with the environment and the challenges in global governance to ensure that countries comply with their environmental commitments. This research demonstrates that, over the years, the agreements in the COP have had implementation problems by its members leading to an accumulation of debts with the environment and weakness in the governance capacity of the COP.

Keywords: sustainable development, development policy, environmental policy, multilateral relations, green economy

1 Actualmente es estudiante avanzada del Bachillerato en Economía de la Universidad Nacional, Costa Rica. evanny.acuna.chinchilla@est.una.ac.cr

2 Académico e investigador de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional, Costa Rica. Especialista en ciencia de datos por el Programa Iberoamericano de Formación en Minería de Datos (Promidat). jorge.solano.ruiz@una.ac.cr



Introducción

La Conferencia de las Partes (COP) nace como el resultado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), inaugurada en 1995 con el objetivo de asumir de forma internacional la tarea de estabilizar los niveles de gases de efecto invernadero (GEI) para reducir el calentamiento global (ONU, 2022). Desde su creación, ha tenido un aporte esencial para atender la situación ambiental y el cambio climático del mundo gracias a la participación de numerosos países, cuya visión es promover el avance como sociedad global hacia un modelo de desarrollo económico amigable con el ambiente.

Su trayectoria ha estado enfocada en acuerdos específicos que requieren actualizarse constantemente debido al rápido deterioro del medio ambiente a nivel mundial. El avance en ocasiones resulta insuficiente para el cumplimiento de los objetivos, y los resultados poco favorables de las medidas ya ejecutadas. Todo esto ha tenido como consecuencia la necesidad de adopción permanente de nuevas medidas. Por tal razón, es entendible que no se presenten resultados inmediatos de una COP a otra; sin embargo, el hecho de no determinar acuerdos aún más específicos y congruentes con la realidad de los diferentes países también ha obstaculizado un avance pertinente de los resultados.

Los acuerdos de las COP y la acumulación de deudas

El Protocolo de Kioto es uno de los documentos más importantes que se han establecido. Este se acordó en 1997 durante la COP 3, aunque no fue sino hasta el año 2005 durante la COP 11 que entró a regir (Linares y Fleites, 2022). Posteriormente, el Acuerdo de París fue adoptado en el 2015 como pacto sucesor del Protocolo de Kioto, al que técnicamente sustituyó, y se podría considerar de los más relevantes en la historia de las COP. Sin embargo, se considera que es un acuerdo con poca ambición en cuanto a alcances y el grado de compromisos que los Estados asumieron (Di Prieto, 2017).

Para que un acuerdo sea aceptado por las partes se necesita un conjunto de estudios previos que permitan concluir cuáles son las mejores acciones que los países deberían acatar para mitigar los gases de efecto invernadero que las actividades humanas y económicas recargan sobre el planeta. Por las dimensiones de un acuerdo global, es claro que todo esto toma bastante tiempo; sin embargo, el hecho de invertir tantos años en su elaboración y que al final las partes busquen flexibilizar los compromisos o se nieguen a ratificarlos solo proyecta que a la crisis climática no se le ha dado ese carácter importante que realmente requiere.

En contexto, el ambiente y las externalidades negativas que producen las industrias a través de los años conllevan innumerables cambios que exigen que los acuerdos y políticas se cumplan lo más pronto posible para alcanzar la meta (urgente) de mitigar los efectos del cambio climático y la contaminación ambiental en el planeta. De lo contrario, los procesos se convierten en círculos viciosos sin solvencia.

Cronológicamente, la COP 26 ha sido la más reciente, pues se llevó a cabo en el año 2021 en Glasgow, y fue llamada por diversos activistas como un festival de *greenwashing* (hacerse pasar como

amigable con el ambiente por pura mercadotecnia), debido a que fue señalada popularmente como una conferencia repleta de temas altamente ambiciosos, pero poco compromiso (Amat, 2022).

Sobre ello, la constante modificación en las formulaciones de los acuerdos demuestra que no ha habido una responsabilidad genuina de todos los países desde la negociación. Por ejemplo, en la última COP, una vez que se pensaba haber alcanzado un compromiso ambicioso para reducir el uso de carbón, India presentó la solicitud de modificar la aspiración de “erradicar la energía del carbón” por una “reducción gradual”, lo que abre paso a tardar mucho más tiempo en su cumplimiento; y se terminó aceptando tal solicitud para evitar que otros países no se adhieran al acuerdo (Amar, 2022). El ejemplo anterior no es un hecho aislado, sino una constante en el proceso de cabildeo de los intereses individuales de los países, que se traducen en acuerdos más endebles y de corto alcance, en la línea contraria al objetivo de protección ambiental.

Hasta este punto, se considera que los pactos en el marco de la COP contemplan objetivos viables y alcanzables; empero, como los autores de este escrito infieren, la falta de compromiso ha sido partícipe del atraso e incluso fracaso de estos, sumando *deudas con el ambiente* que se acumulan año tras año y se trasladan simplemente a las nuevas agendas que, por si fuera poco, deben lidiar con nuevos temas subyacentes.

El compromiso debe ser permanente y se espera que las futuras COP no se conviertan en espacios de rendición de cuentas respecto a las contribuciones nacionales determinadas (CND), con metas inconclusas o conferencias anuales sin resultados significativos. Para la COP 27, que iniciará el 6 de noviembre del 2022, se espera que los países mejoren la presentación de sus CND, con el objetivo de alcanzar una mejor visualización de las acciones climáticas individuales.

A pesar de que la expectativa es que las deudas de los países según los compromisos pactados se solventen, lo cierto es que existe una sensación de retroceso. Esta insuficiencia de esfuerzos en las distintas COP suscita la analogía de que cuánto más ambiciosos son los objetivos de las propuestas en materia climática, menor es la disposición de los Estados parte a ratificarlos (Amat, 2022) o, en su defecto, aumenta las posibilidades de que los Estados se retiren más adelante.

Lo anterior sostiene el argumento de que las negociaciones de los acuerdos globales en materia de desarrollo sostenible han venido mostrando menos ambición en cuanto a los compromisos que deberían asumir los países. De esta forma, si se analiza el alcance de los acuerdos más importantes creados en el seno la COP, es posible observar que del Protocolo de Kioto al Acuerdo de París se buscó “flexibilizar” los compromisos con la intención de que más países se adhieran, y lo mismo sucedió con el más reciente, el Pacto Climático de Glasgow.

Los acuerdos en la COP puede decirse que son sucesorios, es decir, van sustituyendo a aquellos pactados con anterioridad. El Protocolo de Kioto se destacó por intentar estabilizar las emisiones de los gases de efecto invernadero concentrando la responsabilidad en los países desarrollados (al ser las partes que generan una mayor contaminación por sus desarrolladas industrias), pero sin centrar un compromiso y accionar concreto. Por ende, continuamente para el Acuerdo de París se discutieron acciones para cumplir este objetivo y retomar el compromiso, pero ahora con accionar.

Entonces, ¿por qué esperar tanto tiempo para empezar a ejecutar acciones de impacto? ¿Por qué no abarcar la situación y abordarla completa en una sola conferencia? Es entendible que se necesita tiempo, pero postergar temas inconclusos conferencia tras conferencia no es el abordaje más eficiente para solventar una problemática que se agrava año tras año.

Desafíos de la gobernanza en la política ambiental global

Hasta este momento, es posible discernir que la COP, a pesar de ser uno de los espacios a nivel multilateral que atienden la emergencia climática de la Tierra, tiene deudas acumuladas debido a la incapacidad e incluso falta de compromiso de los países en atender los acuerdos; con esto surge la pregunta: ¿cuál es la razón que ha llevado a la COP a este punto?

La respuesta se centra en el tema de la gobernanza en la política ambiental internacional, que sigue siendo un punto débil en las negociaciones de la COP. La disyuntiva se da entre los países en desarrollo y los países desarrollados: por una parte, se contraponen el interés de los países desarrollados en proteger a sus industrias de cláusulas que afecten su productividad y, por otro, el interés de los países en desarrollo en permearse de los efectos del cambio climático, pues estos son los más proclives a sufrir pérdidas y daños por los efectos climáticos (Caytas, 2018; Goodman y Martínez, 2021; Eckstein, Künzel y Schäfer, 2021).

Desde la perspectiva de Caytas (2018), los países en vías de desarrollo se pueden persuadir más fácilmente a adoptar medidas de reducción de sus niveles de contaminación, pues estos disponen en su mayoría de condiciones naturales favorables para asimilar un cambio de su matriz energética hacia recursos renovables, sumado a la preocupación de que su población va a crecer en los próximos años.

El punto central yace en la discusión de que quienes más contaminan deberían acoger más medidas para mitigar sus impactos, así como aportar más para el financiamiento de acciones que ayuden a compensar los daños que reciben los demás. Así las cosas, los países en vías de desarrollo demandan que las medidas adoptadas por los países desarrollados sean más ambiciosas por ser los más contaminantes, mientras que una parte importante de los países desarrollados sigue reacia a adoptar medidas significativas (Luomi, 2020).

Hasta que no se logre contar con un mecanismo en el sistema multilateral que comprometa con contundencia a las partes a asumir sus responsabilidades en materia de emisiones y compensación, los alcances de las negociaciones seguirán siendo insuficientes para alcanzar la meta de revertir el cambio climático. Es necesario que, de la mano de un pacto global robusto y enfocado en el desarrollo sostenible, haya un fundamento y estudio científico específico y adecuado a cada país partícipe. Sin esto, cada acuerdo y acción caen en una propuesta generalizada que no es funcional para todos.

Solo así las propuestas podrán involucrar a todos los actores de forma realista, incluyendo desde los países en vías de desarrollo –que en ocasiones no priorizan el cuidado del ambiente como parte esencial de su modelo de desarrollo socioeconómico– hasta los dependientes del mercado de los combustibles fósiles, que necesitarán de planes estratégicos más esmerados consecuentes a su

estructura económica y social, para generar los cambios que la humanidad necesita y no todo quede simples proyecciones de metas.

Conclusiones

A pesar de haber deudas ambientales acumuladas en el marco de las COP, esto no necesariamente representa el espíritu de todos los países en la acción de promover modelos de crecimiento sostenible. De hecho, varios apuestan por modelos de crecimiento verde que, más allá de ser obstáculos para las economías, han mostrado ser elementos de competitividad.

Aunque la expectativa mundial alrededor de las COP manifiesta la necesidad de acuerdos y compromisos que atiendan significativamente a la emergencia climática y protección de los recursos naturales, no se lograrán consensos hasta el momento en que cada uno de los Estados parte incorpore en sus modelos de desarrollo nacional acciones de política en la línea de crecimiento verde y, con ello, formulen políticas públicas que vayan en la misma línea de los objetivos de la Conferencia. Caso contrario, la problemática de la gobernabilidad se mantendrá y cada propuesta que amerite un esfuerzo mayor por parte de las Estados solo significará “una amenaza” para aquellas economías que no están anuentes ni comprometidas al cambio en sus modelos de desarrollo.

De esta forma, la principal recomendación, que sería un primer paso para promover la gobernanza global en materia ambiental y el compromiso real de los Estados, se basa en alinear los Planes Nacionales de Desarrollo a los objetivos de los acuerdos, para permitir no solo ver la meta de forma global, sino más centralizada a las oportunidades y retos que cada parte de forma individual puede atender según su contexto. Claro esta que ello dependerá del compromiso de cada gobierno.

Referencias

- Amat, D. (2022). De Glasgow a Sham El-Sheikh (COP27): ¿Cómo podemos aumentar la ambición climática? *Notes Internationals CIDOB*, 267, pp. 1-7. DOI: <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2022/267/es>
- Caytas, J.D. (2018). The COP21 negotiations: one step forward, two steps back. *Consilience*, 19, 1-16. <http://www.jstor.org/stable/26427709>
- Di Pietro, S. (2017). Acuerdo de París: ¿Nuevos compromisos con el medio ambiente o nuevas oportunidades de negocio?. *Cooperativismo & Desarrollo*, 25(111). <https://doi.org/10.16925/co.v25i111.1874>
- Eckstein, D; Künzel, V & Schäfer, L. (2021). *Global Climate Risk Index 2021*. https://www.germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_2.pdf

- Goodman, J. y Martínez, A. (2021). *Pérdidas y daños en la COP26: Una perspectiva centroamericana*. San José, Costa Rica: Editorial La Ruta del Clima. https://seors.unfccc.int/applications/seors/attachments/get_attachment?code=ZGXOJTBW6Q30I1BYGRWDWQLKC3YBWFOC
- Linares-Fleites, G. y Valera, M.A. (2022). El origen y evolución de las Conferencias de las Partes (COP) sobre el cambio climático. *RD-ICUAP*, 8(22), 28-41. <http://rd.buap.mx/ojs-dm/index.php/rdicuap/article/download/678/673>
- Luomi, M. (2020). *Global Climate Change Governance: The search for effectiveness and universality*. Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD). <http://www.jstor.org/stable/resrep29269>
- Organización de Naciones Unidas [ONU] (2022). *Conference of the Parties (COP)*. <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop>

