INSTITUTO TORCUATO DI TELLA

FUNDACION TORCUATO DI TELLA

CENTRO DE ESTUDIOS EN CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

COP 30

Corrientes y contracorrientes en la apertura

Cumbre de Belém 2025

Nota breve

Serie:

Aportes para la acción climática en tiempos de incertidumbre

El Camino a Belém para la COP 30

Noviembre de 2025

Autor:
Hernán Carlino

Nota:

Los puntos de vista expresados en esta nota breve de discusión detallada son sólo los del autor y no reflejan los del Instituto Torcuato Di Tella ni de la Fundación Torcuato Di Tella en los asuntos que se aquí se discuten.

Los textos que hacen parte de las distintas series difundidas por el Centro de Estudios en Cambio Climático Global tienen el propósito de suscitar procesos de retroalimentación que pueden ser útiles para debatir sobre asuntos de política energética, climática, ambiental, y sobre las políticas macroeconómicas asociadas con esas cuestiones, a la vez que estimular el debate sobre aquellos desafíos de políticas que son importantes en el contexto global y, en lo que nos concierne, son cruciales en el ámbito nacional de cara al futuro en un paisaje internacional de elevada incertidumbre.

Las negociaciones en modo *business as usual*

Algo inesperadamente el presidente de la COP, André Corrêa do Lago, expresó en un dialogo con la prensa, justo antes del día de apertura de las sesiones de la COP 30, que los países ricos han perdido el entusiasmo por combatir la crisis climática. Debieran seguir el ejemplo que representa China en la producción y el uso de equipos de producción, almacenamiento y uso de energía renovable, sugirió, en vez de expresar su disconformidad porque están siendo superados en la feroz competencia que se da en el mercado global.[1] Por contraste, aseguró el presidente de la COP, la reducción del entusiasmo de los países del Norte hace evidente que el Sur global está en marcha. Si ese fuera un rasero apropiado, hay que convenir que ese movimiento de los países del Sur puede ser acelerado, cuando se lo contrasta con la estasis persistente de los países ricos, pero también ser solo pausado y hasta incluso insuficiente.

Es evidente que algunos países vacilan respecto de sus compromisos climáticos, aunque intentaran hacerlo menos perceptible en las vísperas de las sesiones; el gobierno federal de los Estados Unidos, en tanto, pone en cuestión el entero concepto del cambio climático, mientras celebra los beneficios económicos de algunas de sus consecuencias más adversas; esta postura es emulada por otros gobiernos de signo similar que adhieren al negacionismo. En estas condiciones el impulso conjunto hacia un futuro cero-carbono inevitablemente decae y las trayectorias corrientes de descarbonización de los países sugieren que el umbral acordado en París hace 10 años quedará largamente excedido para fines de este siglo si no hay un cambio de rumbo inmediato.

Así, el reporte 2025 de la Brecha de Emisiones, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente, alerta que el aumento de la temperatura global se encaminará a los 2,8°C en este siglo, si se cumple exclusivamente con las políticas actualmente en vigor. Ese aumento podría limitarse a 2,5°C, si las promesas no condicionales contenidas en las contribuciones determinadas a nivel nacional de los países (NDC) se cumplieran a pleno, y, más aún, disminuirían a 2,3°C, si aquellas promesas que están subordinadas a la provision de un apoyo financiero eventualmente pudieran materializarse.[2]

Por otro lado, debe observarse que es inusual que en los inicios de una conferencia de las Partes la Presidencia manifieste su discrepancia con un grupo de Partes, en este caso del Norte global, a las que señala muy críticamente, pues en estas instancias de apertura de las sesiones se trata más bien de empezar por construir consensos amplios antes que de exponer la divisoria, en muchos casos profunda, que pueda haber entre los grupos.

---

[1] Como ejemplo, siete países miembros del G20 están en camino de lograr los objetivos contenidos en sus compromisos determinados a nivel nacional, pero solo unos pocos mantienen una trayectoria consistente con sus promesas de emisiones netas iguales a cero. En tanto, nueve países del grupo directamente están fuera de trayectoria cumplir con sus objetivos o hay incerteza respecto de ese logro.

[2] United Nations Environment Programme (2025). Emissions Gap Report 2025: Off Target - Continued Collective inaction puts Global Temperature Goal at Risk. https://wedocs.unep.org/20.500.11822/48854.

Tal vez ese deliberado llamado de atención exprese el malestar de la Presidencia con algunos de los actores claves de una conferencia que, pese a los esfuerzos preparatorios realizados, se pone en marcha sin haber podido evitar totalmente las dificultades habituales.

En efecto, los lideres mundiales ya se marcharon de Belém, después de haber enfatizado durante la breve Cumbre de Líderes Mundiales, un mensaje colectivo que los esfuerzos para enfrentar la crisis climática van muy lentos, lo que es por cierto harto evidente, según lo expone acabadamente el robusto corpus disponible de la ciencia climática. Con eso, presuntamente los jefes de estado y de gobierno que se reunieron en la Amazonia habrían dado por concluida su tarea y queda ahora en manos de los negociadores encontrar puntos de coincidencia para los principales asuntos en juego y destrabar las negociaciones para ir a la segunda semana de sesiones con algunas coincidencias básicas y mostrar progresos que hagan posible pasar de la ambición a la acción. Hubo, claro, ausencias notables en los dos días de la cumbre de líderes, pues por distintas razones no asistieron los líderes de los tres principales países emisores de gases de efecto invernadero del planeta: China, los Estados Unidos y la India.

El primer escollo en este sentido ha sido conciliar los tópicos que estarán incluidos en la agenda, el ya consuetudinario debate por la agenda. Esta cuestión técnica es no obstante clave, pues nada de lo que no esté incluido allí podrá ser tratado dentro del proceso de negociación. En los días previos a las sesiones hubo varias propuestas de asuntos relevantes por agregar a la agenda de estas sesiones, temas que pueden ser per se incluso singularmente contenciosos.

Para evitar una disputa prolongada por la agenda, como ha sucedido en anteriores conferencias de las partes, Brasil propuso realizar consultas informales ("*informal backroom consultations*") sobre los asuntos contenciosos, en vez de incluirlos en la agenda formal de las sesiones. De modo que hubo antes del inicio negociaciones sobre la aceptabilidad de realizar esas consultas. Luego el presidente de la COP, André Corrêa do Lago, aprovechó el plenario de apertura para dar cuenta que una tregua en torno de la agenda había sido alcanzada (lo que no implica acuerdo sobre los aspectos sustantivos de esos ítems), al formular un llamado a las Partes a evolucionar hacia un equipo cohesionado. El arreglo, posiblemente efímero y tal vez algo frágil, fue negociado en la mañana del lunes, y consiste en que la Presidencia lleve a cabo consultas sobre cuatro asuntos espinosos claves, aunque estos queden fuera de la agenda. Los tópicos son: financiamiento, comercio, ambición dirigida a lograr la meta de 1,5°C y reporte de las emisiones. Luego la Presidencia informará sobre los resultados de esas consultas en un plenario dedicado al balance del estado de situación a celebrarse el miércoles 12.

Más específicamente, los cuatro tópicos por debatir en esas consultas a puertas cerradas -de los ocho inicialmente propuestos-, comprenden:

- las restricciones unilaterales al comercio,
- el financiamiento, relacionado con la implementación del Artículo 9.1 del Acuerdo de París,
- la ambición en la acción y la respuesta que debiera darse al reporte de síntesis sobre contribuciones determinadas a nivel nacional y como atender la brecha de implementación que allí se percibe,
- el sistema de reporte de emisiones según el Art. 13 del AP, este último propuesto por la Unión Europea, y las cuestiones relativas a la transparencia en los reportes bienales de transparencia (BTR).

Algunas de estas cuestiones retoman las discusiones ya habidas en las sesiones de los Órganos Subsidiarios en Bonn en junio pasado, aunque otros asuntos como la deforestación, que también se procuraba incluir, no quedaran finalmente comprendidos en el listado de asuntos principales a discutir. También hubo requerimientos para debatir asuntos como el cambio climático y las montañas, el cambio climático y la salud, o las necesidades especiales de África, respecto de los cuales podría haber, según prometió la presidencia, conversaciones ulteriores.

Los primeros intentos de lograr un acuerdo en la noche del domingo previo a la apertura de las sesiones habían sido estériles. Es que, pese al propósito de implantar un formato diferente para esta COP 30, el núcleo de la misión de todas y cada una de las cumbres climáticas es negociar y convenir la redacción de un número no menor (que puede elevarse en este caso a un centenar) de acuerdos diferentes sobre textos legales que luego deben ser aplicados en congruencia con la precisa formulación adoptada y a la vez tienen múltiples implicaciones jurídicas, regulatorias, económicas y fiscales, entre otras, a diferentes escalas. Y la Cumbre de Belém no se aparta de esa naturaleza.

Si bien fue posible eludir en el primer día de sesiones un debate de la agenda que postergara el inicio de las negociaciones, algunas Partes entendían que no hay suficiente claridad sobre cómo se desenvolverá el proceso en adelante, y que pasará luego de la realización de un balance del estado de situación el miércoles 12. En este sentido del presidente de la COP aclaró en una reunión con los medios de comunicación que por el momento todo esta abierto, sin dar precisiones ulteriores sobre la posibilidad de producir una decisión -una denominada "*cover decision*"- que se pronuncie sobre los temas en disputa, un recurso usual en estas conferencias.

Algunos de los asuntos en debate

Respecto de los asuntos financieros, la presidencia azerí saliente y la presidencia brasileña dieron difusión a una relatoría titulada "Report on the Baku to Belém Roadmap to 1.3T", cuyo objetivo es aumentar la escala del financiamiento climático a los países en desarrollo. El objetivo es apoyar la adopción de senderos de desarrollo de bajas emisiones de gases de efecto invernadero y resilientes al clima, implementar las contribuciones determinadas a nivel nacional y los planes de adaptación, mediante donaciones, instrumentos concesionales y otros que no generen deuda, así como medidas para crear espacios fiscales en esos países. Se aclara en el reporte que impulsar la acción climática se hará mediante el acceso a fuentes privadas y públicas para alcanzar al menos 1,3 billones de dólares para el 2035, así como se afirma que esta misión comienza en tiempos turbulentos, con recursos financieros escasos[3] y difíciles *trade-offs* presupuestarios, aunque se sostiene por contraste que las soluciones tecnológicas y financieras ya existen. El propósito de la hoja de ruta es proveer un marco coherente para la acción, que refleje iniciativas, conceptos y puntos de apalancamiento para facilitar que todos los actores claves converjan para aumentar la escala del financiamiento en el corto y mediano plazo.

[3] Es posible discrepar con la afirmación que hay una situación de recursos financieros escasos, que no es exactamente lo que sucede a escala global, solo que las decisiones de asignación de esos recursos, especialmente, los privados, responden primariamente a la búsqueda de rentabilidad financiera y no a la prosecución de bienes públicos globales.

En otra de las cuestiones claves, esta COP tiene la responsabilidad de contribuir a asegurar una respuesta cooperativa a las crecientes demandas que plantean las necesidades de adaptación. Con ese propósito esta COP debería poder producir un programa de adaptación y adoptar el marco de indicadores claves para la adaptación (conforme *el UAE Framework on Global Climate Resilience indicators*) para hacerlo operativo, así como también finalizar la consideración de las cuestiones asociadas con la Meta Mundial de Adaptación (GGA).

Estas distintas labores y marcos para la acción se relacionan inevitablemente con el tema del financiamiento que las imbrica. En este punto las declaraciones de los líderes mundiales destacando la importancia del financiamiento para cerrar la brecha de adaptación, pero pasar de la retórica a la acción requiere de compromisos efectivos. En este sentido, debe recordarse que la promesa de la COP 26 en Glasgow, que data del 2021, de duplicar el financiamiento para la adaptación y llevarlo a unos 40 mil millones de dólares expira precisamente este año, como hacen otras promesas de donantes internacionales empeñadas con el mismo propósito.

Otra de las cuestiones que ha provocado debates y generado propuestas es la relativa al sistema multilateral de negociación y la posibilidad de introducir reformas tanto en el formato de las conferencias cuanto en la estructura de gobierno del propio régimen climático. En esta dirección, puede destacarse la posibilidad de la integración de los gobiernos subnacionales al régimen climático internacional, de manera que puedan participar del proceso cuando existen diferencias de política climática entre esos gobiernos y las autoridades nacionales. Se trata de un asunto complejo, pero que requiere consideración en un contexto en que el proliferan visiones distintas sobre la urgencia, necesidad y modalidades para hacer frente a la emergencia climática.

Los temas claves dirigidos a atender el calentamiento global subyacen o emergen, según las circunstancias, en el proceso de construcción del régimen climático como se desenvuelve en cada una de las recientes conferencias de las Partes. El financiamiento, la transición energética, la complejidad de los procesos de adaptación, la búsqueda de la preservación de los ecosistemas en disonancia con modelos de desarrollo insostenibles, la gobernanza del régimen climático en medio de la fragmentación del orden global, son cuestiones que se entrelazan a la vez que interpelan a la sociedad global. Cada cumbre suscita renovadas esperanzas, aunque los sistemas naturales en crisis no esperan.