

CENTRO DE ESTUDIOS EN CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

COP 30

Asuntos sustantivos y polémicos

Cumbre de Belém 2025

Nota breve

Serie:

Aportes para la acción climática en tiempos de incertidumbre

El Camino a Belém para la COP 30

ITDT en Belém

12 de noviembre de 2025

Autor:

Micaela Carlino

Hernán Carlino

Nota:

Los puntos de vista expresados en esta nota breve de discusión son sólo los de los autores 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.

Plenarios, consultas informales, progresos y divergencias

El plenario de apertura, realizado el 10 de noviembre, comprendió los tradicionales discursos de bienvenida y el enunciado de los objetivos de las sesiones, además de declaraciones enfáticas sobre la necesidad de la acción. Así, el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, subrayó el valor de realizar la COP en Belém, en plena Amazonia, destacó que los 1,3 billones de dólares que se estiman necesarios para financiar la acción climática en los países en desarrollo son claramente un monto menor comparado con los más de 2,7 billones anuales destinados globalmente a gastos militares y de seguridad, deploró el hecho que vivimos en una época presente de noticias falsas y diseminación de desinformación, por lo que urgió a los delegados a rechazar la falsedad y el temor, a la vez que instó a los líderes mundiales a acelerar su acción climática.

Por su parte, el presidente del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC), Jim Skea, hizo una intervención en línea y advirtió que el 2024 fue el año más cálido registrado, con una temperatura de 1,55°C por encima de los niveles preindustriales, mientras que la implementación de todas las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) presentadas, de todos modos, conduciría a un calentamiento de entre 2,3°C y 2,5°C hacia finales de siglo.

En tanto, Mukhtar Babayev, presidente de la vigésimo novena sesión de la Conferencia de las Partes, realizada en el 2024 en Azerbaiyán, se refirió con algún detalle a las cuestiones relativas al financiamiento climático y afirmó que sería razonable fijar el objetivo de triplicar la financiación para la adaptación.

El presidente de la COP 30, André Corrêa do Lago, sostuvo que esta Conferencia de las Partes estará dedicada a la implementación, los esfuerzos de adaptación y la integración de la política climática y del desarrollo económico, con base en la ciencia.

Además, ya en modo negociador, y como parte del esfuerzo destinado a esquivar una pelea por la agenda de las sesiones, la presidencia de la COP había llamado a consultas previas a esta misma sesión plenaria de apertura, incluidas intensas consultas con los jefes de delegación, que se realizaron el domingo por la noche. Esas consultas permitieron alcanzar un acuerdo respecto del procedimiento a seguir con relación a los ocho temas propuestos recientemente por grupos y países, para su inclusión en la agenda de negociaciones.

En este sentido, las reglas de procedimiento de las conferencias de las partes y de sus órganos subsidiarios, en particular en lo que corresponde a resolver las discrepancias sobre la agenda, indican que la agenda de cada una de las sesiones se debe distribuir como mínimo 6 semanas antes de su inicio, que si existieran propuestas de adiciones a la agenda, estas serían entonces incluidas en una agenda provisional suplementaria y, específicamente, de acuerdo con la Regla 13 del anteproyecto de esas reglas de procedimiento, que es el que se aplica en esos casos, las propuestas adicionales

serían incorporadas a la agenda solo si los ítems incluidos en ellas se refieren a cuestiones que sean consideradas tan urgentes como importantes.¹

Teniendo en cuenta estas disposiciones procedimentales y sobre la base de la validación que otorgaban los emergentes de las intensas consultas informales realizadas, el presidente de la COP propuso aprobar las agendas provisionales complementarias. Sin embargo, quedarán excluidas de esas agendas los temas que las Partes habían propuesto adicionar recientemente, para debatir los cuales la Presidencia realizará consultas informales, específicamente sobre las siguientes cuestiones que suscitan divergencias y retoman en algunos casos aristas que forjan disensos -que se han extendido en el tiempo- y en otros representan nuevos focos de discusión a medida que evoluciona el proceso de construcción del régimen climático:

- la aplicación del Artículo 9, párrafo 1, del Acuerdo de París que refiere a la obligación de los países desarrollados de proporcionar financiación climática;
- las medidas unilaterales que imponen restricciones al comercio internacional (MURC);
- la consideración del informe de síntesis sobre las contribuciones determinadas a nivel nacional, el examen del desfasaje entre los compromisos remitidos y el objetivo de 1,5°C, al tiempo de examinar cómo resolver la brecha de aplicación que deviene de ese déficit; y,
- la consideración de la síntesis de los informes bienales de transparencia (BTR).

Luego, en la apertura, la presidencia anunció que el miércoles 12 de noviembre habrá de realizarse una sesión plenaria de balance en la que proveerá una actualización sobre el avance de estas consultas sobre asuntos que han sido allí calificados como “espinosos”. Habiendo obtenido consenso para este proceder las Partes pudieron enfocarse en llevar adelante las negociaciones sobre asuntos sustantivos y atender las cuestiones pendientes.

Asimismo, según reporta el *Earth Negotiations Bulletin*,² las Partes acordaron aplazar el examen de ciertos asuntos críticos, entre los que se destaca los relacionados con el financiamiento climático:

- la cuestión de la financiación a largo plazo, que fuera postergada hasta la COP 31;
- el examen periódico del objetivo mundial a largo plazo en el marco de la Convención y de los progresos generales hacia su consecución; este ha sido postergado también hasta la COP 31; y,
- el informe de la mesa redonda ministerial de alto nivel sobre el aumento de la ambición de los compromisos del Protocolo de Kioto, hasta la vigésima primera sesión de la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP 21).

Sobre el abordaje general de las negociaciones puede entenderse que Brasil ha privilegiado enfocarse en una “agenda para la acción” antes que en procurar alcanzar un nuevo acuerdo. La noción básica subyacente es más bien la de animar a los países y a los actores económicos, a que hagan realidad los múltiples compromisos ya existentes, lo que implica en realidad expandir los alcances de las acciones

¹ UN FCCC/CP/1996/2 (1996). Adoption of the Rules of Procedure. Note by the secretariat.

² ENB (2025). Vol. 12 No. 878. 11 de noviembre de 2025.

voluntarias anunciadas en vez de intentar un altisonante compromiso nuevo que muchos países quieran eludir o se hallarían en dificultades para darle cabal cumplimiento.

La agenda de las sesiones y las conferencias en paralelo, aunque convergentes

Es útil recordar, a esta altura, que en el marco de la Cumbre de Belém se llevan a cabo, en rigor, tres distintas conferencias correspondientes a los diferentes carriles de los procesos e hitos de las negociaciones en curso: la trigésima Conferencia de las Partes (COP 30), la vigésima Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP 20) y la séptima sesión de la Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Acuerdo de París (CMA 7), cada una con sus respectivas agendas.

Luego de haberse despejado la cuestión de la adopción de la agenda -luego de haber atravesado esta al menos cuatro versiones sucesivas-, cuestión que amenazó demorar el inicio de las sesiones, las Partes pudieron dedicarse a pleno a desarrollar las negociaciones sobre temas sustantivos.

Esos temas comprenden múltiples asuntos, muy complejos, y que han sido origen de divergencias en el curso de las negociaciones precedentes, incluyendo aspectos claves relativos a la mitigación, la adaptación y el financiamiento climático en sus diversos ámbitos de negociación, sea en los órganos rectores (COP, CMP, CMA) cuanto en los órganos subsidiarios (SB). En simultáneo, la Presidencia siguió adelante con las consultas dirigidas a atender los temas polémicos que no quedaron incluidos en la agenda formal de las negociaciones.

En este punto es preciso subrayar que la complejidad de las negociaciones y el carácter contencioso que con frecuencia las caracteriza, no deviene de la voluntad política e institucional de hacerlas laberínticas. Por el contrario, esa complejidad es el resultado casi inexorable de la propia naturaleza del cambio climático, de su condición de proceso transversal de desenvolvimiento inter-temporal y de su alcance planetario. También del hecho que sus consecuencias e impactos afecten a las sociedades, los sistemas naturales, y las estructuras económicas, mientras las medidas que se pongan en acto para corregir el problema y prevenir o morigerar sus impactos requieren transformaciones profundas en distintos sistemas. Esas transformaciones se despliegan en diferentes espacios, especialmente en el sistema energético, que durante casi dos siglos dio soporte al crecimiento económico a escala global (aunque dispar e inequitativo), pero también acontecen en los sistemas alimentarios, la industria, el sistema financiero, el transporte, los asentamientos urbanos, la vida en sociedad y en los cambios en arraigados patrones de consumo, así como en las modalidades de producción, pese al acelerado cambio tecnológico en curso. Por eso, las negociaciones abarcan múltiples temas, desde las finanzas hasta las cuestiones de género, desde los modelos macroeconómicos hasta la producción agraria, desde la conducta de las sociedades hasta la gobernanza democrática, desde la equidad hasta la lucha contra la pobreza, desde la protección de la biodiversidad al reconocimiento de los saberes ancestrales. Es en este espectro irremediabilmente extendido en el que hay que encauzar la cooperación entre naciones, aun cuando algunos actores nacionales privilegien, al menos en el corto plazo, la confrontación como medio para la preservación

a ultranza de sus intereses nacionales inmediatos. Como sostiene un reporte de la *Third Word Network*, “salvar al multilateralismo no es suficiente para salvar el planeta.”³

Por estas razones, la descripción de los numerosos ítems de la negociación, más de 100, abarca tanto lo que concierne a la organización de las labores durante las sesiones, cuanto las discusiones sobre los asuntos sustantivos mayores en cada una de las esferas del régimen climático.

Así, como informa en detalle el *Earth Negotiations Bulletin*,⁴ en el ámbito de la Conferencia de las Partes (COP), un grupo de contacto llevará a cabo consultas que estarán dirigidas a realizar el séptimo examen del Mecanismo Financiero de la Convención.⁵

Por su parte, grupos de contacto conjunto de la COP y de la Conferencia de las Partes como Encuentro de las Partes del Acuerdo de París (CMA) tratarán también asuntos financieros claves relacionados con las actividades del Comité Permanente de Financiación (SCF), el Fondo Verde para el Clima (GCF), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), y el Fondo para atender a las pérdidas y los daños, así como la presentación de informes financieros ex ante (según el Artículo 9.5 del Acuerdo de París).⁶

En relación con la misma temática, está previsto que un grupo de contacto de la CMA se reúna para mantener conversaciones sobre la alineación de los flujos financieros con las necesidades de la descarbonización y el desarrollo resiliente (Artículo 2.1 c) del Acuerdo de París),⁷ una meta trascendente incorporada en el AP, y que poco avanzó hacia su materialización en la década transcurrida.

También en lo concerniente a la administración de los recursos financieros, un grupo de contacto mixto de la CMP y la CMA sesionará para establecer las modalidades para que el Fondo de Adaptación empiece a operar como fondo bajo la CMA.

³ TWA (2025). Belem Climate News Update. 29 de octubre de 2025.

⁴ ENB (2025). Vol. 12 No. 878. 11 de noviembre de 2025.

⁵ El Mecanismo Financiero de la CMNUCC es un sistema que aporta recursos financieros a los países en desarrollo para la mitigación y la adaptación. La Convención, en su Artículo 11, establece que la operación de ese mecanismo se confía a una o más entidades internacionales ya existentes, como la *Global Environment Facility* (GEF). En la COP 17, las Partes decidieron designar al Fondo Verde para el Clima (GCF) como entidad operacional conforme el Artículo 11. Hay otros fondos como el *Special Climate Change Fund*, que también integran este Mecanismo Financiero.

⁶ El Artículo 9.5 establece “Las Partes que son países desarrollados deberán comunicar bienalmente información indicativa, de carácter cuantitativo y cualitativo, en relación con lo dispuesto en los párrafos 1 y 3 del presente artículo, según corresponda, **con inclusión de los niveles proyectados de recursos financieros públicos** que se suministrarán a las Partes que son países en desarrollo, cuando se conozcan.”

⁷ El Artículo 2.1 c) establece que para mejorar la aplicación de la Convención es necesario “**Situar los flujos financieros en un nivel compatible** con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.”

El amplio registro de ítems de la agenda que deben ser atendidos incluye, asimismo, aquellos que en el ámbito de la CMA 7, serán objeto de consultas informales sobre distintas cuestiones relevantes - y ya extensamente tratadas anteriormente-, entre otras:

- el informe del diálogo anual sobre el primer Balance Mundial;
- lo concerniente a la plena operacionalización del Artículo 6 del Acuerdo de París:
 - los abordajes de cooperación a los que se refiere el Artículo 6.2 del AP;
 - el mecanismo establecido en el Artículo 6.4 del AP; y
 - los enfoques no relacionados con el mercado establecidos en el artículo 6.8 del AP.

En el marco de la CMP, se celebrarán consultas informales sobre cuestiones relacionadas con el Mecanismo para un Desarrollo Limpio y con el futuro del Comité de Cumplimiento del Protocolo de Kioto.

Finalmente, la organización del trabajo comprende la decisión de enviar los otros ítems pendientes de la agenda a los Órganos Subsidiarios, que debieran finalizar sus labores el viernes 14.

Entre los numerosos ítems de la agenda que hay que atender y resolver se destaca lo concerniente a como crear un sistema apropiado para monitorear los progresos de la adaptación, mediante la consolidación de un listado razonable de unos 100 indicadores de adaptación globales; el Programa de Trabajo de Mitigación; como garantizar una transición justa (en el marco Programa de Trabajo para una Transición Justa), a medida que son implementadas las políticas y medidas para reducir emisiones y avanzar hacia la descarbonización, con sus consiguientes efectos desfavorables durante el desenvolvimiento del proceso de transición en particular para determinados sectores y subregiones.

Adicionalmente, uno de los asuntos que ha ganado una tracción considerable en estos primeros días de reuniones es el de la creación de una hoja de ruta para encaminar una transición más allá de los combustibles fósiles, cuyo borrador ha comenzado a delinearse. Se trata de una iniciativa liderada por Brasil, que ha sumado apoyos de otros países desarrollados y en desarrollo (Reino Unido, Alemania, Francia, Dinamarca, Colombia y Kenia, entre otros), para lo cual se pretende forjar una coalición que impulse esta hoja de ruta. Asimismo, un enfoque aproximadamente similar, destinado a enfrentar la deforestación, también puede despertar apoyos considerables, anclado en parte en la propuesta del *Tropical Forestry for Ever Facility* (TFFF) de Brasil, o como un marco más amplio que comprenda otras dimensiones que la estrictamente financiera.

Mientras tanto, se manifestaron tensiones crecientes en relación con los cuatro temas claves excluidos de la agenda: finanzas públicas, medidas unilaterales que restringen el comercio internacional -como la instauración del mecanismo de impuestos al carbono en la frontera, de la Unión Europea-, la consideración de la síntesis de las nuevas NDC, las así denominadas NDC 3.0, así como el examen de los reportes bienales de transparencia. Estas cuestiones, que presuntamente iban a ser resueltas durante un plenario el miércoles 12 en una sesión que se extendió largamente, hicieron que el presidente de la COP, André Corrêa do Lago, decidiera que las negociaciones se extenderían para que los países tuvieran más tiempo de considerar y reducir sus diferencias, a pesar de haber tenido conversaciones “abiertas y honestas”, según afirmó, para lo cual se hacía necesario realizar más consultas. La nueva fecha límite impuesta es ahora el sábado 15 de noviembre, aunque

pareciera confirmarse la consolidación de un escenario en el cual es posible que estos asuntos sean transferidos a los ministros, para que estos eventualmente logren alguna forma de consenso.

Fuera de las salas de negociación, en tanto la sociedad civil y los grupos de pueblos originarios han expresado en las distintas zonas de la Conferencia casi diariamente, de diversos modos, su disconformidad con la marcha de esta negociación, con sus dificultades de acceso a los espacios de negociación, con sus presuntamente escasos resultados iniciales y sobre todo con las contradicciones entre las declaraciones que aquí se hacen y las decisiones que podrían poner en peligro áreas ambientalmente frágiles en distintas regiones del planeta con sus consecuentes impactos.

Como sintetizara el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, en el plenario de apertura, “nos estamos moviendo en la dirección correcta pero a una velocidad incorrecta”. Desde la perspectiva de la sociedad civil tal vez incluso la dirección no siempre es la apropiada y por ello la litigación y la protesta se consideren medios válidos para expresar la irrenunciable preocupación por el presente y el futuro.