

CENTRO DE ESTUDIOS EN CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

Financiamiento o acción restringida en el Sur global

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

17 de noviembre de 2025

Autor:

Micaela Carlino

Nota:

Los puntos de vista expresados en esta nota breve de discusión detallada son sólo los de la autora y no reflejan los del Instituto Torcuato Di Tella ni los 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 sobre asuntos de política energética, climática, ambiental, y de 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 contexto de elevada incertidumbre.

El financiamiento climático en el tiempo y marco institucional para la acción

El financiamiento climático ha ocupado desde sus inicios un lugar primordial en el seno de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en su condición de medio crítico de implementación de la acción, tal vez el más crítico entre los tres que integran esa categoría.

En el 2009, durante la COP 15 realizada en Copenhague, los países desarrollados se comprometieron con una meta colectiva que prometía movilizar 100 mil millones de dólares anuales para la acción climática en los países en desarrollo hacia el 2020, un objetivo que recién se alcanzó en el 2022 (solo había sumado \$83,3 miles de millones en el 2020) y ya para entonces ese monto, materializado tardíamente, no se adecuaba a la escala de la acción climática que era necesario poner en marcha, tanto en materia de mitigación cuanto de adaptación.¹

Esa meta que ya fue considerada insuficiente en sus orígenes, fue formalizada más adelante en la COP16 en Cancún, y luego, en la COP21 en París, fue reiterada y extendida hasta el 2025. Esta meta virtualmente estableció la agenda del financiamiento climático durante casi una década pese a sus inherentes limitaciones.

Además de los escollos en torno del efectivo cumplimiento de las promesas formuladas oportunamente por los países desarrollados hay, pese al tiempo transcurrido en las conversaciones sobre estas cuestiones, dificultades asociadas con la determinación de lo que se entiende por financiamiento climático y como se debe contabilizar, en un contexto de definiciones ambiguas, proyectos de dudoso destino en relación con la acción climática involucrada y una contabilidad de los recursos entregados bajo diferentes formas no siempre transparente.

Asimismo, también hay que, desde la perspectiva de la demanda, identificar, cuantificar y agregar (sea con indicación detallada de costos o no) las necesidades de los países en desarrollo en un monto total único, para poder determinar una meta de asistencia financiera. Se trata de una tarea que está lejos de ser simple, dada la heterogeneidad considerable entre los países en desarrollo. En algunos costear las necesidades existentes es un proceso relativamente complejo, por ejemplo, en lo que concierne a las necesidades en materia de capacidades, o habilidades técnicas y particularmente en cuanto a las necesidades de los colectivos sociales, especialmente en materia de adaptación.

Así, en los últimos años ha habido un número no menor de estimaciones de necesidades de financiamiento climático originadas en los países en desarrollo que arrojan valores considerablemente diferentes en el monto del financiamiento. Esas diferencias no se limitan a los valores estimados, sino que se extienden a las metodologías de cálculo aplicadas.

¹ OCDE (2024). Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022. OECD.

Por otra parte, las estimaciones no solo proveen insumos para determinar la ambición respecto del monto del financiamiento, hasta llegar a billones de dólares, sino que también contribuyen a dar forma al discurso y eventualmente a las negociaciones respecto de quien debiera aportar, de qué modo debiera hacerlo, cuando y con qué destino se asignan los recursos de soporte, lo que implica una desagregación que recorre el camino inverso, desde los billones a los millones que se puedan asignar a cada proyecto específico.

El compromiso inicial de financiamiento climático delineado en Copenhague una década y media atrás, se actualizó en medio de ásperas negociaciones más recientemente en Bakú en noviembre de 2024, durante la COP 29, mediante la adopción de la Nueva Meta Colectiva Cuantificada sobre Financiamiento Climático (NCQG). Esta nueva meta representó un logro político significativo por haberse alcanzado en un contexto internacional considerablemente adverso, pero fue criticada acremente por numerosas Partes que son países en desarrollo debido a su manifiesta insuficiencia cuando se la considera en relación con las necesidades de fondos de esos países; a la vez, su concreción dejó numerosas cuestiones operativas claves sin resolver enteramente.

Debe recordarse, asimismo, que en 2023 el primer Balance Mundial ha destacado “la brecha creciente entre las necesidades de las Partes que son países en desarrollo, en particular debido a los efectos cada vez mayores del cambio climático, complicados por circunstancias macroeconómicas difíciles, y el apoyo prestado y movilizado para sus esfuerzos por implementar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, resaltando que dichas necesidades se estiman actualmente en 5,8-5,9 billones de dólares de los Estados Unidos de aquí a 2030”,² en línea con lo que había determinado el Comité Permanente de Financiación de la CMNUCC en su reporte sobre las necesidades de los países en desarrollo.³

El papel esencial de la financiación climática para posibilitar la acción ambiental no puede pues ser en modo alguno disminuido o su importancia siquiera relativizada. Según Mariana Mazzucato “no estamos ni mucho menos cerca de alcanzar los flujos de financiación climática de al menos 5,4 billones de dólares anuales para 2030 que son necesarios para evitar los peores efectos de un planeta más caliente”.⁴

Además, sostiene Mazzucato, las actuales estructuras financieras están fragmentadas, no son confiables, y no están suficientemente alineadas con las necesidades de los países en desarrollo, dejando así brechas de financiamiento críticas.

Enmarcada en la Meta de Finanzas de Bakú, la decisión respecto de la Nueva Meta Colectiva Cuantificada sobre Financiamiento Climático convocaba a todas las Partes y a los diferentes actores económicos, así como financieros a trabajar en conjunto para incrementar la escala del financiamiento a las Partes que son países en desarrollo, con destino a la acción climática.

² Naciones Unidas (2024). FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1. Párrafo 67.

³ 5 CMNUCC: Comité Permanente de Financiación (2021). First report on the determination of the needs of developing country Parties related to implementing the Convention and the Paris Agreement. Bonn.

⁴ Mazzucato, M. et al. 2024. Unblocking Climate and Biodiversity Finance: Global Public Investment for Global Missions. Página 5. Global Nation, IIPP-UCL, FCCP.

En rigor, el nuevo objetivo colectivo cuantificado adoptado en Bakú comprendía dos metas diferenciadas:

- i. Una meta de financiamiento de al menos 1,3 billones de dólares hacia 2035, para lo cual se invitaba a todos los actores a trabajar en conjunto para hacer posible aumentar la escala del financiamiento para los países en desarrollo, que provenga de todas las fuentes, tanto públicas como privadas, con destino a la acción climática. (Párrafo 7 de la decisión sobre Asuntos relacionados con las Finanzas, CMA 6 11a).
- ii. Una meta de al menos 300 mil millones de dólares anuales hacia 2035, para la cual los países desarrollados deben tomar el liderazgo, para facilitar la acción climática de los países en desarrollo (Párrafo 8 de la misma decisión sobre Asuntos relacionados con las Finanzas, CMA 6 11a):
 - a. proveniente de fuentes públicas, privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo fuentes alternativas;
 - b. en el contexto de acciones de adaptación y mitigación significativas;
 - c. reconociendo el propósito voluntario de las Partes para contabilizar todos los flujos de fondos y el financiamiento relacionado con el clima movilizado por los bancos multilaterales de desarrollo hacia la consecución de la meta que se establecía en el párrafo citado.

En Bakú, además, las Partes les encomendaron a las presidencias de las Conferencias en calidad de Reunión de las Partes del Acuerdo de París, la CMA 6 y la CMA 7, que orientaran las labores destinadas a la implementación de esa meta en consulta con las propias Partes y le requirieron a ambas presidencias que produjeran un reporte que sintetizara el trabajo realizado en dirección de la elaboración de esa hoja de ruta. Este reporte debía ser finalizado en ocasión de la CMA 7 a realizarse en Belém. El reporte fue finalmente presentado el 5 de noviembre en conjunto por la presidencia azerí saliente y la presidencia brasileña.⁵

En ese reporte se examinan los fundamentos de la Hoja de Ruta, se presenta en sus tres partes componentes planeados esa Hoja de Ruta (los cinco frentes de acción, luego los cinco frentes de acción temática, y los entregables de corto plazo), y el tramo correspondiente a las conclusiones. Como parte de las labores de elaboración del reporte se consultó a un grupo de expertos que realizó contribuciones que incluyeron temas como adaptación, energía y descarbonización del sector de la energía en las economías emergentes y en desarrollo, naturaleza y bosques tropicales, mercados de carbono, pérdidas y daños, plataformas nacionales para acelerar la acción climática, movilización del capital privado e instrumentos financieros.

La denominada “Hoja de Ruta de Bakú a Belém de 1,3T”⁶ fue encomendada con la responsabilidad de transformar ambos niveles de compromiso financiero asumidos en Bakú y crear un marco confiable para la implementación de esos objetivos de modo que pudiera ser finalizado para la cumbre de Belém.

El del financiamiento es ciertamente un desafío no menor pues el primer objetivo especificado en el (NCQG) implicaba cuadruplicar el monto del núcleo inicial de financiamiento traccionado por los fondos públicos, pese a que los esfuerzos basados en la

⁵ COP 29 Baku – COP 30 Brasil (2025). REPORT ON THE BAKU TO BELÉM ROADMAP TO 1.3T.

· En referencia a la denominación de la meta expresada en trillones en idioma inglés.

disponibilidad de financiamiento público han virtualmente sido infructuosos hasta aquí. en apalancar recursos privados adicionales a gran escala, de modo que la implementación de programas, acciones y proyectos ha dependido en buena medida de los recursos de fuentes públicas. En efecto, según da cuenta la OCDE, el financiamiento privado movilizado en el 2022 solo representaba menos del 20% del financiamiento total provisto en ese año.⁷

El estado de situación actual: una aproximación sucinta

De los fondos comprometidos por los países desarrollados para cumplir con sus compromisos en el marco de la Convención y el Acuerdo de Paris, aproximadamente más de tres cuartas partes del total, con fluctuaciones según los años, provenían hasta recientemente del financiamiento público. De esa porción, una parte es canalizada directamente como financiamiento bilateral y otra mediante su giro a instituciones multilaterales como el Banco Mundial. Además, los donantes, que comprendían 23 países desarrollados y la Unión Europea, suelen computar otras fuentes, como los créditos a las exportaciones y el capital privado movilizado vía inversiones.

Aproximadamente dos tercios del financiamiento climático destinado a los países en desarrollo se entrega bajo la forma de préstamos, algunos de ellos de carácter concesional. La mayoría de los préstamos entregados en 2022, lo fueron en términos no concesionales. La utilización de la deuda como forma de financiamiento para la necesaria acción climática, en particular para la adaptación, aumenta las presiones sobre aquellos países que ya son muy vulnerables, o están altamente endeudados, y los obliga a destinar una parte mayor de su limitado espacio fiscal al pago de los intereses sobre esa deuda.

Dos tercios de los fondos públicos eran proveídos por Japón, Alemania, Estados Unidos y Francia. Desde entonces, como es notorio, el gobierno de los Estados Unidos ha reducido al máximo los fondos para la cooperación internacional.

Por estas circunstancias cabe preguntarse, además, si las recientes estimaciones de las necesidades financieras de los países en desarrollo, que contribuyeron a construir la meta de 1,3 billones de dólares para el 2035 inscripta en el acuerdo de Bakú, son todavía adecuadas (a las necesidades actuales) para apoyar la implementación, y, asimismo, elucidar si los plazos en que se harán efectivos los desembolsos prometidos son realmente consistentes con la urgencia que supone revertir los máximos niveles de emisiones de gases de efecto invernadero, lograr un cambio de tendencia en esas emisiones, y apoyar la mejora de la resiliencia y los esfuerzos de adaptación frente a los estragos cada vez más graves que provoca el cambio climático, a escala global, ya sin distinción entre regiones desarrolladas y en desarrollo.

La factibilidad de las metas de financiamiento de Bakú

Es en un contexto internacional considerablemente adverso y en la resolución de una cuestión sumamente compleja y que ha sido considerablemente contenciosa en las negociaciones hasta aquí, que deviene necesario examinar la factibilidad de la provisión de recursos financieros para hacer posible la acción climática en los países en desarrollo.

⁷ OCDE (2024). Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2022. OECD.

Para considerar esta cuestión es posible rever los hallazgos del cuarto reporte del *Independent High-Level Expert Group on Climate Finance*, fechado en noviembre de 2025,⁸ que sostiene que hay un sendero plenamente factible para movilizar US\$1,3 billones hacia el 2035, proveniente de fuentes externas de financiamiento público y privado para impulsar el desarrollo económico y la acción climática en los países en desarrollo, excluyendo en este grupo a China. Ese quantum representaría, según las estimaciones, una parte de los requerimientos totales de inversión que el grupo de expertos calcula en US\$3,2 billones anuales para el 2035.⁹

El reporte define cinco áreas de acción para la intervención climática que comprenden: transición energética limpia, adaptación y resiliencia, pérdidas y daños, capital natural y protección de la biodiversidad, y transición justa, que hacen parte de la agenda climática global para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza. En cada una de estas áreas el reporte hace una estimación de necesidades y el agregado representa los requerimientos totales de inversión de US\$3,2 billones anuales.

Por lo demás, estas áreas se vinculan estrechamente con la Agenda para la Acción de la COP 30, propuesta por Brasil, que establece seis áreas de acción y treinta objetivos, que deberían actuar como puntos que denomina “de super palancas”, para acelerar las rupturas del *status quo*, tales como triplicar la capacidad en energías renovables, detener la deforestación y fortalecer la resiliencia.

Aproximadamente un 60 por ciento de esos requerimientos totales, se estima podrían ser financiados domésticamente, como parte de los recursos públicos y privados disponibles internamente en los países, con lo cual, según este cómputo, alrededor de US\$1,3 billones de financiamiento externo serán necesarios cada año, lo que representaría septuplicar los niveles corrientes de fondos de alrededor US\$190 mil millones disponibles en el 2022.

Con referencia a la viabilidad del sendero de movilización de recursos este reporte plantea tres abordajes complementarios:

- a. la inversión y la tecnología pueden impulsar el cambio transformador, destacándose las oportunidades sin precedentes que proveen a los mercados emergentes y las economías en desarrollo, haciendo posible que avancen por saltos hacia un desarrollo limpio, eficiente y resiliente;
- b. marcos de inversión a nivel nacional, mejoras en las posiciones fiscales y de deuda externa, mejoras en la movilización de recursos internos, aun escasos, y una transición justa que proteja a la sociedad, a sus grupos y a la dotación del acervo natural de esos países;
- c. para asegurar el financiamiento externo (USD 1,3 billones), reforma de los bancos multilaterales de desarrollo y de las instituciones financieras de desarrollo, desbloquear la inversión privada, recurrir a los mercados de carbono, expandir la escala del financiamiento concesional y a bajo costo, incluyendo el financiamiento

⁸ Bhattacharya A, Songwe V, Soubeyran E and Stern N (2025) Delivering an integrated climate finance agenda in support of the Baku to Belém Roadmap to 1.3T. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.

⁹ Este reporte fue preparado a pedido de las presidencias de la COP 29 y la COP 30 con el fin de proveer un fundamento analítico preciso para la Hoja de Ruta.

climático bilateral, los flujos de fondos resultantes de la cooperación Sur – Sur, explorar fuentes nuevas e innovadoras, y alinear el sistema financiero global con las metas de sostenibilidad y resiliencia.

Frente a estos abordajes cabe advertir, no obstante, que las tasas de crecimiento de la inversión en las economías emergentes y en los países en desarrollo han venido declinando desde mediados de la década de 2010, bastante antes de la pandemia. Después de promediar un 10 por ciento por año en la primera década del siglo, el crecimiento de la inversión se redujo al 5% anual entre 2010 y 2024, con disminuciones tanto en la magnitud de la inversión pública como de la privada, en un contexto de crecimiento de la deuda nacional, condiciones financieras internacionales más astringentes, a la vez que incertidumbre global. Asimismo, debe mencionarse que los países en desarrollo, y sus economías, enfrentan una brecha de inversiones de lo que Adarov et al. denominan de proporciones históricas. Alcanzar aun las más modestas metas de desarrollo requieren un impulso a las inversiones que se estima del orden del 5 por ciento del producto interno bruto por año. Para los países de ingresos bajos, la brecha de financiamiento es aún mayor y se ubica en torno del 8% del producto. Se trata de un requerimiento de inversiones extremadamente alto, en algunos casos prohibitivo, sobre todo cuando los intereses del financiamiento de la deuda son considerablemente elevados y con frecuencia superan las erogaciones presupuestarias destinadas a necesidades sociales básicas y mantenimiento de la infraestructura productiva.¹⁰ En el 2023, el servicio de la deuda externa en los países en desarrollo alcanzo los US\$1,7 billones, suma que es incluso superior a lo que se requiere para una acción climática plena. De modo que, a esta demanda de recursos internos, se añade la destinada a la acción climática lo que supone un esfuerzo financiero adicional que es difícil sino imposible materializar.

¿Qué debería lograr la COP 30 en Belém en materia de financiamiento?

En años recientes ha sido posible constatar que hay un imperativo para impulsar inversiones climáticas imprescindibles, que nace tanto de la evidencia científica sobre la transgresión de las fronteras planetarias y los enormes estragos que provocan los impactos climáticos, cuanto de las señales sobre la urgencia imperiosa de la acción en este campo y el estrechamiento de los plazos para poner en marcha una intervención sistémica. En este punto hay un consenso creciente que estamos ya, virtualmente, en un mundo en el que el límite de temperatura ha sido superado (“an overshoot world”).

Simultáneamente, hay una abundancia de oportunidades que presuntamente nacen del acelerado y extendido progreso técnico, de la expansión rápida en el despliegue de procesos de transición -que son tanto factibles como beneficiosos-, y de la cercanía de puntos de inflexión positivos, que demuestran la conveniencia de la inversión sistemática en la transformación. Adicionalmente, puede haber ventajas que nacen de dar complementariamente un impulso renovado al crecimiento económico, hoy cansino, cuya debilidad ha exacerbado las tensiones sociales y económicas, y ha creado fisuras en los sistemas políticos democráticos.

¹⁰ Adarov A (2025) Accelerating Investment: Challenges and Policies. Advance Edition. Washington, DC: World Bank.

En consecuencia, lo que resta de esta década debiera constituir la fase culminante de la movilización del financiamiento para impulsar la acción climática a escala, singularmente en los países en desarrollo.

En este sentido, la Hoja de Ruta debiera proveer un “marco de referencia coherente sobre iniciativas existentes, conceptos y puntos de apalancamiento para facilitar que todos los actores puedan encontrarse para escalar el financiamiento climático”.¹¹ Este propósito requiere ajustar y corregir la arquitectura financiera relacionada: la cuestión del endeudamiento externo, la reducción de riesgos y el desempeño de los bancos multilaterales de desarrollo.

Para hacer que la meta de financiamiento de 1,3 billones sea creíble es preciso transformar la ambición, y la retórica, en acciones que sean cuantificable y reportables. El núcleo de las acciones allí propuestas consiste en:

- Cronogramas detallados de reposición de recursos para el Fondo Verde para el Clima, el Fondo de Adaptación, y el Fondo de Pérdidas y Daños.
- Compromisos con plazos exigibles para la reforma de los bancos multilaterales de desarrollo, garantizando desembolsos más rápidos y menores costos de endeudamiento, al aumentar la capacidad prestable y ampliar el acceso a nuevas fuentes de fondos.
- Instrumentos para el alivio de la deuda e instrumentos fiscales que permitan liberar recursos con destino a la resiliencia climática y a las inversiones en energías renovables, incluyendo swaps de deuda por clima, cláusulas de resiliencia climática y reformas fiscales amplias.
- Establecimiento de estándares robustos para los mercados de carbono, de modo tal de asegurar que los créditos emitidos sean íntegros y beneficien a las comunidades locales.

La transformación de estas ideas en realidades exige decisión política, voluntad de cooperación, claridad en la acción, y una visión de largo plazo que nutra los procesos de transición y permita la implementación de reformas trascendentales en instituciones y sistemas refractarios al cambio. La Hoja de Ruta procura señalar un sendero posible, que necesita persistir en el tiempo cuando las luces de la COP 30 se hayan apagado y la maestría en la negociación ceda su lugar a la realidad de intrincados procesos de cambio en múltiples ámbitos.

¹¹ COP 29 Baku – COP 30 Brasil (2025). REPORT ON THE BAKU TO BELÉM ROADMAP TO 1.3T.