

CENTRO DE ESTUDIOS EN CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

Como enfrentar un desafío fundamental y casi fracasar en el empeño

La reunión de los Órganos Subsidiarios en Bonn

Nota de discusión

Serie:

Aportes para la acción climática en tiempos de incertidumbre

Junio de 2026

Autores:

Hernán Carlino
Micaela Carlino

Nota:

Los puntos de vista expuestos en esta nota de discusión son responsabilidad absoluta de los autores y no reflejan ni representan los de la Fundación y el Instituto Torcuato Di Tella, ni los comprometen en esta materia.

Los textos que hacen parte de las distintas series difundidas por el Centro de Estudios en Cambio Climático Global tienen el propósito de informar y de suscitar una retroalimentación útil sobre asuntos y cuestiones de política ambiental, climática, y energética, a la vez que estimular el debate sobre unos desafíos de políticas que son cruciales en el contexto global y, especialmente, lo son en el ámbito nacional.

I. Introducción

La comunidad internacional parece estar hoy cautiva de un estado permanente de crisis que se propaga e intensifica y esa condición incide considerablemente sobre la evolución de las deliberaciones en los diversos espacios donde se construye (y se trata de preservar) la cooperación entre naciones.

En efecto, las negociaciones anuales que se celebraban en Bonn, en este año del 8 al 18 de junio, en el marco de la sexagésima cuarta reunión de los Órganos Subsidiarios (SB 64) de la CMNUCC, se desenvuelven hoy con el dramático telón de fondo que expone una crisis energética tan aguda como compleja -potenciada por la guerra contra Irán-, la confrontación geopolítica intensificada entre potencias, así como la abrupta fractura del orden mundial, presuntamente basado en reglas, que ya estaba considerablemente deteriorado hasta aquí por las frecuentes transgresiones en que incurrían las mayores potencias mundiales.

Hacen parte de este contexto francamente adverso el incremento de los riesgos extremos,¹y, entre otros, los impactos del denominado Super Niño que se viene, que será, según los pronósticos, el más fuerte del que haya registros, y cuyo pico se producirá hacia finales de 2026.² También se agudizan, notoriamente, las olas de calor mortales en Europa, India, Norte América y Medio Oriente y los incendios salvajes, mientras las temperaturas en la superficie de la tierra y en los océanos siguen aumentando;³ además, se constata la elevación de los niveles de los mares, y la ocurrencia de otros numerosos estragos climáticos que se acentúan en todas las regiones del planeta. Casi por primera vez, inusitadamente, el cambio climático, golpea a virtualmente todos los países, sin hacer excepciones según el nivel del ingreso nacional.

Cabe destacar, asimismo, que las emisiones globales de gases de efecto invernadero (GEI) -pese a los sucesivos esfuerzos por reducirlas y la aparición de algunos indicios positivos que estos esfuerzos generan- aún siguen creciendo; también se acrecientan rápidamente los costos de los eventos climáticos extremos, y hay peligro inminente que el aumento de la concentración de GEI en la atmósfera provoque más pronto que tarde la ocurrencia de puntos de inflexión negativos en el sistema climático que conduzcan a cambios tan irreversibles como catastróficos.

La pregunta que cabía formularse antes del inicio de los SB 64 era, pues, si estas sesiones estaban en alguna medida en condiciones de producir resultados que tuvieran un impacto significativo en atenuar las incertidumbres y de señalar el camino para afrontar las dificultades que hoy atraviesan las sociedades y las economías en casi todas las regiones del planeta.

De ese modo sería posible probar que el sistema multilateral de negociación de Naciones Unidas es capaz de inducir -o en rigor- de orientar una mutación políticamente sustantiva para apoyar la generación de una decidida acción climática a escala en los países y

¹ Como la posible disrupción de la denominada Corriente de Retorno Meridional del Atlántico (AMOC, por sus siglas en inglés).

² Berkeley Earth (2026). June 26 Temperature Update

³ Berkeley Earth (2026). June 26 Temperature Update

transformar sus economías mediante la introducción de nuevas tecnologías y procesos y a través de cambios en los patrones de comportamiento social.

Este es el desafío central que enfrenta consuetudinariamente y debe resolver hoy el régimen climático internacional. Entonces, no se trata de verificar si la cooperación climática avanza, sino más bien de determinar hacia donde lo hace, a que ritmo, y bajo que modalidades ordena su progreso.

En este sentido, la nueva reunión en Bonn no debía entenderse meramente como una sesión de negociación más, sino en realidad y sobre todo como una instancia de verificación respecto de la salud de la gobernanza climática -en su movimiento imprescindible desde la regulación hacia la acción-, a la vez que constatar su fortaleza, eficiencia, y su relevancia, en un panorama internacional cada vez más desfavorable para el tratamiento de los asuntos ambientales y, en particular, los climáticos.

Es que los observadores del extendido proceso de construcción del régimen climático internacional -a lo largo de ya varias décadas- entienden que la negociación climática bajo las Naciones Unidas necesita demostrar con contundencia indubitable su valor y utilidad. Esa demostración debe hacerse precisamente en un momento en el cual la propia acción climática en curso y las energías limpias ofrecen alternativas económicas y ambientales cada vez más atractivas.

Debe tenerse en cuenta que esas alternativas se pueden ponderar desde una perspectiva económica, por los beneficios que entregan, así como deben considerarse sus beneficios ambientales y sociales, y, asimismo, representan opciones viables frente a la actual inestabilidad política y económica global que crea la persistencia en el tiempo de la centenaria dependencia de los combustibles fósiles.

La creación de condiciones para la adopción de las energías renovables y la transformación radical del hoy anacrónico sistema energético dominante debería ser pues la casi imprescindible constancia de la robustez y la salud del régimen climático en un momento de disrupción profunda del orden global.

Por estas razones se esperaba que en Bonn se pudiera avanzar significativamente con temas prioritarios: un nuevo mecanismo para darle soporte a la transición más allá de los combustibles fósiles, el tratamiento de las múltiples y divisivas cuestiones relativas al financiamiento, tanto como lo concerniente a las métricas para la adaptación, de modo tal que con ellas se pueda calibrar y comparar el agravamiento de los impactos climáticos como una medida útil y precisa para impulsar la acción.

Se incluía también en estas sesiones algún tema relativamente más novedoso, como el lanzamiento de unos diálogos sobre comercio y cambio climático -asunto ya introducido hace un par de años-, la implementación efectiva del primer balance mundial presentado en 2023, y otras cuestiones inevitablemente ya reiteradas, pero cuyos resultados han sido hasta hoy considerablemente magros, como lo concerniente a las modalidades para reorientar los flujos financieros globales destinados a apoyar la creación de un mundo de baja intensidad de carbono y que sea resiliente al clima.

Otras cuestiones, tales como la de asegurar una transición justa y el tratamiento de las pérdidas y daños, debían ocupar también un lugar central en las discusiones en Bonn, si se conseguía generar una atmósfera positiva para avanzar en la negociación en sus múltiples dimensiones.

Desde una perspectiva institucional, en estas sesiones de los órganos subsidiarios también debía haber sido posible apreciar, al menos tal vez solo a grandes rasgos a esa altura, que es lo que Turquía y Australia, los países que habrán de ser copresidentes de la COP 31, esperan obtener como resultado de la próxima cumbre.

Algunos mensajes y declaraciones parecieran sugerir que ambos países impulsarían, entre otros temas, la adopción de una meta global para la participación de la electricidad en el total de la energía final consumida, con base en la propuesta de una meta del 35% para 2035, que fuera impulsada inicialmente por la Agencia Internacional de la Energía, como una estrategia de mediano y largo plazo.

Otras prioridades para los países organizadores, que fueran siendo identificadas de antemano, comprenden asuntos como el almacenamiento de energía, la seguridad energética, y, ya en otra escala, las cuestiones relativas a las tecnologías y posibilidades para diseminar la coacción limpia, así como los planteos relacionados con impulsar fuertemente la mitigación de las emisiones de metano.

Debe recordarse que, a priori, la división del trabajo acordada para funcionar durante la COP 31, a realizarse en Antalya, Turquía, del 9 al 20 de noviembre de 2026, implica que mientras Australia llevará adelante las negociaciones mismas, Turquía, por su parte, se encargará de todo lo relativo a la Agenda para la Acción. Esa Agenda abarca la consideración de distintas iniciativas gubernamentales y también de actores privados que fueran remitidas para su inclusión, si bien se atenderán fuera del espacio formal de negociación. La Agenda tiene entre algunas cuestiones importantes a tratar la reducción de emisiones de metano de los rellenos sanitarios.

II. Los temas centrales de las sesiones en Bonn

Mecanismo para una Transición Justa

Entre las tareas que tenían por delante las Partes en estas sesiones de los órganos subsidiarios se contaban la producción de un borrador de decisión acerca del establecimiento de un nuevo mecanismo para la transición justa que haga posible facilitar una transformación ordenada y equitativa de una economía intensiva en carbono a una economía verde y carbono neutral. Esta decisión debía ser remitida luego para su aprobación durante la COP 31.

Debe recordarse que, los gobiernos habían acordado en la COP 30 en Brasil establecer un mecanismo, que la sociedad civil coincidió allí en denominar el “Mecanismo de Belém-Antalya” (BAM), cuyos detalles aún tienen que ser elaborados.

El propósito es que este mecanismo global sea diseñado de manera tal que pueda contribuir a proveer empleo, protección social, acceso a la energía y apoyo a las comunidades y también a los trabajadores afectados por las transiciones, así como facilitar la inversión pública, haciendo aportes para integrar la acción climática con la diversificación económica y la mejora de las condiciones de vida cotidianas de la gente.

Este espacio de conversaciones proveyó lo que puede entenderse como uno de los escasos “haces de esperanza” -en unas sesiones marcadas por sus magros resultados- en cuanto pudieron hacer algunos progresos para dejar operativo el mecanismo de “Belém-Antalya”, que se propone dar apoyo a los distintos actores en la transición hacia una economía baja

en carbono, si bien algunos observadores destacaron que en estas cuestiones el foco había virado en dirección de esfuerzos fuera del ámbito de las negociaciones diplomáticas, lo que vuelve a generar dudas respecto del futuro de las negociaciones climáticas globales.

Comercio y cambio climático

Durante la COP 30, después de dos años de intentos, las economías emergentes finalmente consiguieron que el nexo entre comercio y política climática fuera incorporado a la agenda formal de las negociaciones.

Los gobiernos acordaron entonces mantener diálogos sobre comercio en las sesiones que se llevan a cabo tradicionalmente en junio en Bonn, y hacerlo sucesivamente en 2026, 2027 y 2028, para luego presentar una síntesis de esos diálogos en un evento de alto nivel que debería realizarse en la conferencia de las partes que se celebrará en 2028.

No había decisión con anterioridad al inicio de estas sesiones sobre qué cuestiones relativas al comercio serían tratadas en el primero de esos diálogos, que habría de tener lugar el 13 de junio, mientras se desenvuelven estos SB 64.

Se anticipaba no obstante que grandes economías emergentes, como China o la India, habrían de ser muy críticas respecto del mecanismo de ajuste al carbono en la frontera que fuera establecido por la Unión Europea, que esos países consideran tanto proteccionista como un obstáculo para el comercio internacional.

Se esperaba además que en el curso de ese diálogo participaran los representantes de la Organización Mundial del Comercio, así como gobiernos y miembros de la sociedad civil y de los actores económicos, y que pudieran hacer comentarios sobre esta cuestión.

La presidencia brasileña de la COP 30, asimismo, había lanzado en Belém un Foro sobre Cambio Climático y Comercio que también debía celebrar un encuentro durante estas sesiones, pese a que no haría parte del proceso oficial de las conversaciones a mantenerse en Bonn, pues tenía un carácter informal, por lo cual logró solo una respuesta muy tibia a la convocatoria realizada.

Los tópicos que se planteaba discutir durante ese primer Diálogo sobre Comercio y Cambio Climático incluían aspectos relacionados con el comercio y la adaptación, acerca de cómo crear un contexto equilibrado para los productos con baja intensidad de carbono, a la vez que cómo comerciar aquellos productos altamente contaminantes, y también respecto de cómo conectar las herramientas del comercio con las que se aplican para hacer frente al cambio climático.

En la práctica, este primer diálogo permitió registrar críticas muy vigorosas de diversas Partes que son países en desarrollo a los mecanismos que ha establecido la Unión Europea para gravar el contenido de carbono de aquellos bienes que pretenden ingresar al mercado europeo, mientras los negociadores intentaron encontrar soluciones plausibles para los problemas que resultan de la interacción entre comercio y cambio climático.

Adaptación

La adaptación sigue siendo otra dimensión relevante, sea en el espacio de la negociación donde persisten cuestiones sin resolver, como por la necesidad de emprender acciones urgentes para enfrentar los impactos cotidianos, que son cada vez más severos.

Durante la COP 30, las conversaciones mantenidas con el objetivo de finalizar una lista de indicadores para medir el progreso en la adaptación al cambio climático habían culminado

con recriminaciones mutuas entre las Partes; tan así es que varios países latinoamericanos reclamaron que la decisión que fuera adoptada entonces por la presidencia brasileña de la COP había sido sin su consenso. Esos indicadores, que fueran desarrollados por expertos en un proceso que duró dos años, fueron removidos por Brasil en la última noche de la COP 30 y luego presentados a los Partes en el último minuto, como si se hubiera alcanzado un acuerdo.

Varios gobiernos y algunos de los expertos técnicos que participaron de la labor han argumentado que numerosos indicadores incluidos en la lista no se pueden hacer operacionales, en cuanto carecen de definiciones precisas, o no hay criterios respecto de cómo se habrán de medir.

Incluso, numerosos indicadores correspondientes a áreas importantes de la acción de adaptación, como los correspondientes a la producción de alimentos, la infraestructura, los ecosistemas y la reducción de la pobreza, son inadecuados, o, en ciertos casos más extremos aun, ni siquiera hay indicadores incluidos sobre algunas cuestiones claves.

Se recuerda que luego del acuerdo sobre indicadores obtenido muy a regañadientes en Belém, las discusiones debían centrarse en lograr que se pudieran hacer operativos mediante un proceso, que fuera denominado Vision de Belém-Addis, que apunta a probar cómo funcionan esos indicadores. Si se concluyera esta tarea, debería por fin ser posible aprovechar la oportunidad de pasar desde un debate mayormente metodológico hacia el conocimiento práctico y la implementación.

Para realizar esa tarea, los negociadores gubernamentales, así como también los expertos que participan de las actividades, ahora disponen de dos años para corregir esas deficiencias, mediante la puesta en marcha de un “proceso de alineamiento de políticas” que culminará en Etiopía en la COP 32.

En las deliberaciones en Bonn, en tanto, los gobiernos debían tratar de acordar quiénes deberán integrar un nuevo equipo de expertos para facilitar que los países puedan llevar los indicadores propuestos a la práctica y asimismo esclarecer como debe funcionar ese equipo.

En definitiva, el principal punto de controversia en materia de adaptación resulta ser el financiamiento. En efecto, los países en desarrollo están unidos en demandar que lo acordado en la COP 30, que consistía en triplicar el financiamiento para la adaptación para el 2035, sea incluido en el acuerdo al que se debía llegar en Bonn sobre la Meta Global de Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés). La mayor parte de los países desarrollados, por el contrario, se oponen a esa referencia, pues han querido desde los inicios del tratamiento de esta cuestión mantener la Meta Global de Adaptación y la cuestión del financiamiento estrictamente separadas.

Al cierre de las sesiones, en consecuencia, numerosos países expresaron su frustración sobre la carencia de progresos en el trabajo para avanzar las acciones de adaptación a los impactos climáticos.

Mientras tanto, y más allá de las cuestiones relacionadas específicamente con la elaboración de los indicadores de adaptación, es conveniente recordar que la información más reciente disponible sobre financiamiento para la adaptación muestra que los países desarrollados no han cumplido en el 2025 con su meta de duplicar el financiamiento para la acción que fuera comprometido hace tiempo por esos países con ese fin.

La Misión hacia 1.5° y el Acelerador Global de Implementación

Debe recordarse que, después de la presión ejercida por los pequeños estados insulares (SIDS, por sus siglas en inglés) durante la COP 30, los gobiernos acordaron establecer la denominada Misión de Belém hacia 1.5° y el Acelerador Global de Implementación (GIA, por sus siglas en inglés), con el propósito de acelerar la implementación de las acciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de adaptación que llevan adelante los países.

En el caso de la Misión de Belém hacia 1.5°, varias presidencias -pasadas y actuales- de las conferencias de las partes están preparando un reporte para que sea publicado antes de la COP 31. Ese reporte deberá identificar diversas soluciones que tengan considerable impacto para enfrentar el cambio climático.

En Bonn, los gobiernos y la sociedad civil debían poder ponderar esas soluciones y evaluar que asuntos comprenden.

También durante las negociaciones en junio los gobiernos debían concentrarse en el denominado GIA. La perspectiva hecha conocer por la Presidencia de la COP 30 indicaba que el Acelerador debía impulsar las soluciones más robustas, para lo cual proponía que un panel independiente de expertos preseleccionara alrededor de 10 a 15 de las soluciones inicialmente consideradas y luego un consejo disminuyera ese número a entre 3 y 5 soluciones seleccionadas anualmente para que el GIA ulteriormente las acelerara. La visión sobre este mecanismo es que será capaz de enfocarse exclusivamente en soluciones que tengan el potencial de generar efectos en cascada y aumentar la escala de la acción mediante el empleo de tecnologías de alto impacto positivo.

No obstante, no hay certeza si la Misión de Belém hacia 1.5° y el propio GIA habrán de identificar las mismas soluciones, aunque se propone que el Acelerador se constituya en un órgano permanente que se desempeñe en la elaboración de una agenda para la acción en la práctica. En cualquier caso, los países en desarrollo reclaman que este proceso esté ligado a las conversaciones climáticas en curso y pueda ser examinado cuando sea necesario por los gobiernos.

Una hoja de ruta para el financiamiento y el diálogo

Debe recordarse que la COP 30 había dejado un sabor agri dulce respecto de lo que se esperaba habría de ser uno de sus resultados más trascendentes y, a la vez, más imprescindibles, esto es, poder avanzar en aumentar el financiamiento climático mediante la denominada “Hoja de Ruta de Bakú a Belém hacia 1,3 billones de dólares”.

Esa iniciativa, que estaba incluida en la meta financiera acordada en Bakú –la Nueva Meta Colectiva Cuantitativa (NCQG por sus siglas en inglés)- representaba un esfuerzo para elevar el objetivo acordado previamente, que sumaba 300 mil millones anuales, un monto que resultaba muy inferior a lo que pretendían los países en desarrollo, pero además que estaba muy por debajo de lo que un panel de expertos independientes estimaba sería necesario para desarrollar la acción climática en los países en desarrollo.

Asimismo, durante la COP 30, el año último, los ministros habían acordado triplicar el monto de financiamiento destinado a la adaptación para el 2035, una suma equivalente a 120 millones de dólares. En esto también subsisten las discrepancias, pues los países en desarrollo reclaman que ese objetivo sea alcanzado cinco años antes, esto es, al 2030.

Las elevadas expectativas puestas en esa hoja de ruta se fueron disipando durante el 2025 en la que medida en que el proceso en marcha carecía de ambición, transparencia, claridad e, incluso, de participación.

El resultado de ese proceso consistió en un reporte que abundaba en consideraciones generales, pero carecía de compromisos específicos. Inclusive, muchas de las sugerencias o recomendaciones que allí se hacen involucran a instituciones que están fuera del ámbito del propio proceso climático bajo Naciones Unidas, como los bancos multilaterales de desarrollo. La decisión de la COP 30 consistió meramente en tomar nota del reporte presentado.

Está claro que este resultado desfavorable de todas maneras no implica que la cuestión del financiamiento haya quedado abandonada -ni mucho menos- e inevitablemente volverá a emerger como un asunto crítico en las próximas sesiones de negociación.

Como transformar una hoja de ruta de finanzas en realidades concretas

En Bonn se habría de tratar empezar a transformar la hoja de ruta de Bakú a Belém y más allá en una realidad concreta, para lo cual se había previsto realizar un encuentro de implementación. El desafío es evitar que la hoja de ruta no se limite a presentar un documento elegantemente escrito, sino que pueda ser llevado a la práctica.

No hay que olvidar que además de esta hoja de ruta hay otros dos procesos similares (aunque de participación voluntaria), sobre deforestación y combustibles fósiles, que la presidencia brasileña se ha comprometido a estructurar antes de la COP 31, y esta hoja de ruta de finanzas podría servir de ejemplo para las otras que están siendo elaboradas y negociadas.

En materia de finanzas, mediante el Dialogo de Veredas también existía en Bonn la ocasión de considerar las oportunidades y obstáculos para la implementación del Artículo 2.1.c del Acuerdo de París, que se orientaba a hacer que los flujos financieros fueran consistentes con las necesidades del desarrollo bajo en carbono, así como asegurar su complementariedad con el Artículo 9 sobre la responsabilidad de los países desarrollados de proveer recursos financieros adecuados. Vistas las limitaciones de la hoja de ruta de Bakú a Belém, las divisiones entre países en desarrollo y desarrollados podrían haberse trasladado a este diálogo, en particular teniendo en consideración que el 2026 era el primer año en el que correspondía movilizar recursos bajo la NCQG.

En cualquier caso, la cuestión del financiamiento ha sido un obstáculo para alcanzar progresos en cualquiera de las distintas vías de negociación abiertas, que han quedado en muchos casos bloqueadas, mientras las discusiones hasta se transformaron en alguna medida en tóxicas debido al estancamiento en materia de finanzas, lo que inevitablemente envía unas señales muy negativas en dirección de la próxima COP 31.

En un contexto de fuertes restricciones presupuestarios y aumento considerable de los gastos en defensa y seguridad en buena parte de los países desarrollados, éstos se resisten a siquiera indicar un monto de financiamiento a proveer, incluso en lo que concierne al compromiso de triplicar los fondos para la adaptación. Solo la particular magia de los negociadores climáticos es capaz de establecer una nueva meta de financiamiento sin que esta meta incluya un solo número que le dé entidad.

De modo que, mientras las negociaciones sobre financiamiento deambulaban sin una dirección clara en Bonn, las cuestiones financieras se convirtieron por añadidura en el centro

del debate en casi todos los grupos de contacto organizados durante estas sesiones, así como en los diversos eventos que tuvieron lugar.

El financiamiento permanece como un obstáculo determinante para las negociaciones, al tiempo que los países desarrollados reducen la asistencia financiera para el desarrollo y reasignan sus presupuestos a cuestiones relacionadas con la defensa y la seguridad, en un contexto de conflictos crecientes.

En materia de financiamiento los países están completamente divididos. Más aun, esta cuestión parece hoy lejos de resolverse por los carriles tradicionales de la negociación y, consecuentemente, tiende a limitar los avances en otros temas en los cuales las posiciones de los países no están claramente tan alejadas.

Como se trata de un asunto crucial y que adquiere más relevancia porque los fondos para la asistencia al desarrollo se han reducido notablemente, será preciso encontrar soluciones innovadoras por otras vías, aunque estas posibilidades se hayan venido debatiendo, al menos en el plano teórico, desde hace ya, por lo menos, una década larga.

Más hojas de ruta, éstas sobre combustibles fósiles y bosques

Yendo más allá de los fósiles

Durante la COP 30, un grupo de alrededor de 80 países hizo un esfuerzo notable por lanzar un proceso para la creación de una hoja de ruta que ordene la transición más allá de los combustibles fósiles (TAFF, por sus siglas en inglés).

Debido a los obstáculos que esa iniciativa planteara para producir resultados sustantivos en otros asuntos bajo negociación en esa COP, la Presidencia brasileña propuso como alternativa elaborar dos hojas de ruta de participación voluntaria. Esas hojas de ruta estaban destinadas la primera a eliminar progresivamente los combustibles fósiles en el sistema energético y en otros usos, y una segunda, para terminar con la deforestación para el 2030. Es que ambos compromisos ya habían sido endosados por todos los países en la COP 28.

Como se ha mencionado, la cuestión de la hoja de ruta para la TAFF no estaba incluida en la agenda, un asunto catalogado como el elefante que había sido introducido en el bazar de las negociaciones, pese a lo cual también se previó concretar un evento durante las sesiones.

Sobre la base de lo debatido durante la COP 30 y en la Conferencia de Santa Marta,⁴ en Bonn se esperaba entonces poder realizar consultas respecto de la Hoja de Ruta Global sobre la TAFF, impulsada por la presidencia brasileña de la COP 30. El propósito no consistía en negociar y acordar un modelo único para esa transición, sino en identificar lecciones compartidas, condiciones habilitantes y formas y mecanismos de cooperación que permitan acelerar unas transiciones equitativas, a la vez que reconocer las diferentes circunstancias nacionales que puedan influir sobre la velocidad e intensidad de esas transiciones en cada país.

Se esperaba también, aunque de modo informal, poder conciliar posiciones respecto de cómo esta hoja de ruta iba a articularse con el proceso formal de la propia COP, ya que se trataba de una iniciativa voluntaria liderada por la presidencia brasileña saliente.

⁴ Ver la nota de discusión Conferencia de Santa Marta: Para dejar atrás los Combustibles Fósiles” ITDT-FTDT, mayo de 2026.

Está claro que, como se ha demostrado en las anteriores conferencias de las Partes, este proceso de transición energética global se enfrenta a sensibilidades políticas, en particular en lo que concierne al lenguaje que se utiliza y a los considerables intereses creados que rodean a la industria.

En consecuencia, como hay algunas áreas donde el consenso entre las Partes es algo más sencillo de alcanzar, tales como la expansión de las energías renovables como parte de la ampliación de la oferta energética, la electrificación, la renovación y la expansión de las redes de transporte y distribución, o la eficiencia energética, el tratamiento de estos asuntos pueden constituirse en un vector para facilitar la consideración de las transiciones durante la COP 31.

En este sentido, la eventual emergencia de una alianza virtual entre la COP 31 y la Agencia Internacional de la Energía, puede permitir impulsar esta agenda, a la vez que conectar el conocimiento técnico con la dimensión política de estas cuestiones.

Es claro que la disminución de la dependencia de los combustibles fósiles resultara primariamente del desarrollo de ambiciosas hojas de ruta nacionales para la transición, que comprendan tanto estrategias de largo plazo de desarrollo bajo en emisiones, como de esquemas de promoción de inversiones, planes de electrificación, diversificación de la oferta, o programas de generación distribuida, que hagan posible identificar necesidades de cooperación efectiva y coordinación de acciones entre países.

Está claro que las transiciones energéticas constituyen la pieza maestra de esta fase de la diplomacia climática. Los conflictos bélicos recientes no solo generan incertidumbres en el sistema energético global, también vuelven a poner en evidencia la vulnerabilidad de la dependencia de esos combustibles.

Por esa razón, las transformaciones en el sistema energético (renovables, electrificación, optimización de redes, reducción de emisiones de metano) han dejado de ser solo prioridades de la acción climática y se han convertido en imperativos estratégicos, de seguridad y económicos.

Así, la cuestión de la electrificación aparece con vigor en las negociaciones, luego de años en los que se hacía escasa referencia a su importancia y posibilidades, tal vez porque los avances en renovables superaban largamente a los que se registraban en materia de innovación en electrificación, que hoy exhibe progresos notables en transporte y acondicionamiento, entre otros.

Deforestación

En materia de deforestación, en tanto, los meses que transcurrieron con anterioridad a las sesiones de este año en Bonn, la Presidencia brasileña realizó consultas con numerosos países.

Luego, Brasil presentó un perfil que delineaba la hoja de ruta para enfrentar la deforestación; esta hoja de ruta habrá de invitar a los países a remitir voluntariamente sus propias hojas de ruta nacionales dedicadas a frenar la pérdida de bosques.

Esta hoja de ruta, asimismo, incluiría un menú de opciones para reducir la brecha de financiamiento para bosques que globalmente se eleva al menos a unos 216 mil millones de dólares. Una de las iniciativas que se consideraba clave para recortar esa brecha es el nuevo fondo propuesto por Brasil, el denominado “Tropical Forest Forever Facility” (TFFF), que está ya tratando de encontrar inversores para que provean fondos semilla para esta facilidad.

De hecho, recientemente, Brasil -como proponente e impulsor del TFFF- convocó a una reunión con instituciones financieras, inversores y con la participación de representantes gubernamentales, para promover el aporte de recursos que permitieran al fondo cumplir con el cometido propuesto. Sin embargo, es poco probable que este fondo logre hacer sus primeros desembolsos antes del 2028.

Si bien la cuestión de la hoja de ruta para evitar la deforestación no estaba incluida en la agenda formal de los órganos subsidiarios, no obstante Brasil continuará realizando consultas sobre ese instrumento, para lo cual se había previsto también la realización de un evento convocando a los gobiernos durante las sesiones, al tiempo que se espera que el documento final de esta hoja de ruta sea eventualmente publicado en septiembre de este año.

Debe recordarse que ambas hojas de ruta son iniciativas de la presidencia brasileña, que se hace responsable de elaborarlas y someterlas luego a la consideración de la Conferencia de las Partes, y, por esa razón, no estaban comprendidas en la agenda formal de los Órganos Subsidiarios.

Infraestructura

La presidencia de la próxima COP 31, ha identificado, entre sus prioridades para la acción, el dar impulso hacia una infraestructura resiliente, lo que deja entrever de qué modo la acción climática se entrecruza, cada vez con mayor frecuencia, con las preocupaciones económicas más amplias, excediendo los límites estrictos de la política ambiental.

Si bien la adaptación ha sido desde sus inicios una parte importante de las negociaciones, con variaciones en la importancia que se le asignaba (la prioridad era siempre la mitigación) y en los asuntos que se trataban, lo relativo a la infraestructura resiliente ha ganado reconocimiento como una cuestión estratégica, y de significativa importancia económica, al considerar los cada vez más severos desastres que la afectan, su impacto sobre las finanzas públicas, la pérdida de activos empresariales que implica, así como el incremento de costos, operativos y de capital, que su destrucción o deterioro provoca, la inestabilidad financiera consecuente en los activos bancarios, y, asimismo, las afectaciones en la industria del seguro, en un mundo de riesgos climáticos crecientes, lo que deriva en una brecha en la protección que brindan las aseguradoras.

Procesos técnicos bajo negociación

Además de estos ítems de la agenda, algunos habituales, a lo largo de los años (aunque con frecuencia sutilmente variables), y otros novedosos, Bonn también representaba una sesión de negociación de considerable significación para una lista extensa de procesos que son importantes para la implementación del Acuerdo de París y de la propia CMNUCC.

Entre esos asuntos se destaca la realización del primer Diálogo de Emiratos Árabes Unidos sobre la implementación de los resultados del Balance Global, culminado en 2023. El objetivo de este diálogo es identificar barreras, condiciones habilitantes y oportunidades para la cooperación en materia de mitigación, adaptación y medios de implementación.

Esas discusiones podrían, además, dar indicaciones iniciales acerca de cómo las Partes entienden el segundo Balance Global (SBG) y su papel en acelerar la acción climática, en línea con las lecciones que dejara el primer Balance. De particular importancia será considerar como este SBG puede fortalecer el vínculo entre el propio balance y la formulación de políticas climáticas nacionales, y la elaboración de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, incluida la consideración de las prioridades nacionales de

desarrollo, al establecerse una apropiada articulación entre los aspectos y hallazgos técnicos y los procesos relacionados con la toma de decisiones políticas.

Otro de los aspectos a tratar durante las conversaciones en Bonn es el relativo a la operacionalización de la renovada Agenda Global de Acción Climática (GCAA, por sus siglas en inglés). Si bien la Presidencia entrante de la COP 31 ha establecido prioridades relacionadas con la economía circular o la gestión de residuos urbanos que concitaran la atención de las Partes, la GCAA comprende un marco amplio que abarca a diferentes sectores y tipos de transformación -que se requieren para alcanzar las metas del Acuerdo de París-, y ha sido codificado en seis ejes y ulteriormente desarrollado en planes concretos, compilados en el denominado Plan para Acelerar Soluciones (PAS). En Bonn se podrán evaluar esas alternativas para mejor dar cuenta de lo logrado hasta aquí con la Agenda Global de Acción.

III. Los resultados finales

Debe admitirse que la sexagésima cuarta sesión de los Órganos Subsidiarios en Bonn, pese a haberse extendido más allá de su plazo formal, ha producido solo unos pocos resultados tangibles y que las decisiones políticas trascendentes, a la vez que más complejas (que difícilmente puedan alcanzarse en estas sesiones de naturaleza esencialmente técnica y preparatoria), han sido diferidas para la próxima COP 31, a realizarse en Antalya, Turquía.

Al revisar una vez más los resultados de las sesiones en Bonn, celebradas durante estos SB 64, queda claro que las finanzas han dominado las discusiones en prácticamente todas las salas de reunión, sea directa como indirectamente y se convirtieron en el principal escollo para las negociaciones.

Si bien es posible identificar algunos progresos, la profunda divisoria que existe entre países en desarrollo y desarrollados, tanto en materia de financiamiento como respecto de la transición más allá de los combustibles fósiles, ha sido allí más visible que nunca.

No obstante haberse registrado algunos resultados valiosos en las negociaciones en torno del Programa de Trabajo para una Transición Justa, no hubo avances significativos en materia de mitigación, adaptación, o, sobre todo, de financiamiento. Las cuestiones relativas a pérdidas y daños ni siquiera llegaron a figurar en la agenda oficial de las sesiones. Los ítems relativos a tecnología, fortalecimiento de capacidades y medidas de respuesta también quedaron abiertos a ulteriores conversaciones. Las delegaciones incluso se enfrentaron por temas básicos como lo concerniente al lugar que debe ocupar la ciencia y como integrarla en este proceso de Naciones Unidas, un debate insospechado a esta altura y que refleja con claridad el avance de las posturas negacionistas (de la ciencia y de la ciencia climática en particular) en el escenario internacional.

Por estos contratiempos los países en desarrollo dejaron las sesiones en Bonn con sentimientos encontrados: por una parte, la voluntad de demandar trayectorias más claras y precisas sobre como los países afluentes habrán finalmente de empezar a entregar el apoyo largamente prometido para ejecutar la transición hacia un nuevo momento de implementación, dejando atrás la ya extensa etapa de negociación sobre gobernanza, aplicación de los principios rectores y la construcción de marcos regulatorios.

Estaba claro que las sesiones de Bonn no podrían resolver las principales tensiones políticas que entorpecen la diplomacia climática en un paisaje internacional tan disputado. También

debe tenerse en cuenta que el éxito o el fracaso de una sesión dada no debe medirse exclusivamente por sus resultados inmediatos.

Sin embargo, su trascendencia deviene de desvelar en que dirección avanza (o retrocede) la cooperación climática internacional en un escenario mundial fragmentado y preñado de conflictos.

Es preciso reconocer, además, que al régimen climático se le reclama que desempeñe una nueva función, luego de más de 30 años de operación continuada; se trata no solo que habilite y proteja la negociación cooperativa, pero hoy, sobre todo, que identifique desafíos, movilice las coaliciones proactivas, a la vez que se convierta en un decidido impulsor de la implementación de la acción climática, y sea capaz de hacerlo al través de un complejo y volátil paisaje de actores, instituciones, iniciativas, intereses, y jurisdicciones, asegurando que no haya nadie que quede postergado o desfavorecido como consecuencia de la transformación que es preciso llevar a cabo.

Es en este sentido que las sesiones de los órganos subsidiarios en Bonn se deben entender sobre todo por su capacidad –que esta hoy puesta a prueba una vez más– de navegar la transición sociotécnica que está en marcha, pero anda muy demorada, y de lograr que esas transiciones permanezcan alineadas consistentemente con la meta de 1,5° y con los objetivos de desarrollo sostenible.

Las conversaciones en Bonn, en junio pasado, constituyeron una de las últimas instancias de negociación antes de la COP 31, una conferencia enfocada en la implementación y concebida como una “COP del Futuro”.

Los SB debían, por ende, dar pruebas de que el sistema multilateral, aun con altibajos y limitado por sus bizantinos procesos, era capaz de ordenar la marcha hacia una era global carbono neutral y resiliente al clima, una economía mundial de baja o nula intensidad de carbono, y una sociedad global adaptada a las limitaciones que impone inevitablemente la naturaleza.

Sin embargo, en áreas claves para la acción climática, entre ellas el trabajo en materia de la meta global de adaptación, establecida en el Acuerdo de París, y en como impulsar y acelerar la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, las sesiones concluyeron sin siquiera un texto acordado, y estos asuntos fueron diferidos hasta la COP 31, bajo la Regla 16.⁵

Las discrepancias sobre asuntos de procedimiento y sobre los mandatos para tratar (o evitar) ciertos asuntos, los niveles de complejidad de los asuntos que se están negociando, y los contrapuntos geopolíticos se agregan a una atmosfera de desconfianza durante las sesiones que en parte se origina en las discordancias habidas durante la COP 30, así como en los resultados insuficientes que se produjeron en temas clave como el del financiamiento o la simple ausencia de resultado alguno en lo que concierne en la transición más allá de los combustibles fósiles.

“Pasos al costado y estancamiento”

⁵ La regla 16 sobre asuntos organizacionales (UN FCCC/CP/1996/2) establece que “Todo asunto del orden del día de una reunión ordinaria cuyo examen no se haya completado en dicha reunión se incluirá automáticamente en el orden del día de la siguiente reunión ordinaria, a menos que la Conferencia de las Partes decida otra cosa.”

Pese a ello, las señales que ha enviado Bonn han sido exiguas y las fracturas volvieron a quedar muy visibles. A esta altura, ya no se trata de elucidar si la cooperación climática existe, sino más bien de determinar si el sistema internacional es hoy capaz de identificar, reconocer, interrelacionar, aumentar la escala, y eventualmente optimizar los vínculos entre las diversas formas que esa cooperación adopta hoy.

En el límite, durante los debates relativos al ítem de “investigación y observación sistemática” y en otras instancias de discusión, según un observador y los resúmenes de las sesiones realizadas a puertas cerradas, algunos países liderados por Arabia Saudita y los miembros del Grupo Árabe, pero también acompañados por la India, se negaron a hacer referencias a los reportes del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) y por ende a reafirmar la ciencia climática. Asimismo, declinaron acordar un lenguaje en los textos en borrador que hubiera basado las decisiones sobre la “mejor ciencia disponible”, pese a que este criterio ha sido la piedra fundamental de los acuerdos climáticos durante más de 30 años. Resulta muy inusual que, en vez de negociar posiciones, los países hayan comenzado a negociar los hechos y la ciencia.

Con esta señal de retroceso, las conversaciones se cerraron con muchos asuntos trascendentes aun sin resolver y graves dudas respecto a lo que pueda efectivamente concretarse en las futuras sesiones en Turquía.

Hipótesis sobre el futuro de la acción climática

La pregunta central que resta afrontar en esta etapa nueva que se vislumbra es si un entramado -a veces azaroso y algo desordenado- de nuevas y dispersas instancias de cooperación para la acción climática, que emergen con distintas génesis, actores institucionales, propósitos y alcances, habrá de ser capaz, cuando se sumen sus esfuerzos individuales, de alcanzar en conjunto las metas globales en materia de mitigación, adaptación y financiamiento, a las que el régimen climático, en sus distintas fases, ha venido intentando conducir infructuosamente.

Sobre ese punto hay varias cuestiones por analizar. En primer lugar, examinar si este proceso embrionario, aunque de evolución veloz, que se despliega con bastante vigor, puede ser el soporte de una nueva ola de cooperación internacional -de naturaleza radicalmente diferente-, pues ya no se sostiene en la construcción de un régimen regulatorio global, sino que toma forma mediante la constitución de alianzas dedicadas de actores que comparten visiones y preocupaciones, y pretenden poner en acto estrategias y políticas comunes para hacer frente al cambio climático, al que siguen considerando un desafío central de nuestra era.

Por eso, algunos países, en distintas regiones, siguen intentando encontrar nuevas formas de cooperación pese a las tensiones geopolíticas, si bien la estabilidad de esas alianzas está sujeta a las cambiantes posiciones de los actores en un escenario internacional muy volátil.

Es que los países no solo deben adaptarse a las crisis cotidianas que jalonan su vida política, también deben tratar de adaptarse a los cambios estructurales en las tendencias demográficas, los avances tecnológicos tan acelerados disruptivos, la geopolítica errática que condiciona la toma de decisiones, así como las exigencias derivadas de la búsqueda del desarrollo socioeconómico y la prosperidad sin transgredir en ese empeño los límites planetarios.

Por otra parte, la economía verde parece exhibir una robusta capacidad para multiplicarse, habiendo crecido seis veces en la última década, mientras el 90% de la nueva inversión en

energía es en renovables. Es que, además de las ventajas de costos, las preocupaciones por la seguridad energética han acelerado el despliegue de las energías limpias en numerosos países.

Dadas estas condiciones, es preciso analizar, luego, como se explica la decisión política de desmontar o postergar las políticas climáticas, cuando pareciera que sus beneficios son cada vez más evidentes.

Cabe preguntarse, en consecuencia, si este pretendido retroceso, el “*backlashing*”, que es posible observar en numerosos países, en distintas regiones, en particular en la Unión Europea, pero también se observa en América Latina, debe atribuirse a la merma del apoyo de la sociedad a la acción climática u obedece a otras razones.

Contrariamente, a lo que se supone, hay evidencias que el apoyo social a la acción climática se mantiene, aun con altibajos, por lo que cabe conjeturar si esa decisión gubernamental y empresaria de retroceder no se debe sobre todo a los efectos de los ardides de aquellas elites políticas que procuran proteger los intereses económicos amenazados por las transiciones.

Es perceptible que las cuestiones relacionadas con el costo de vida y la inflación, el estancamiento de los salarios, la pérdida de empleos en numerosos países, la irrupción de corrientes de migración forzosa, la incertidumbre sobre el futuro, y aun los asuntos concernientes a la seguridad, han disminuido la prioridad que la sociedad le asignaba a la acción climática hace alrededor de un quinquenio, y, más específicamente, hay un creciente rechazo a la asignación de recursos presupuestarios para procurar alcanzar metas de carbono neutralidad.

En esa percepción social desfavorable juegan un papel apreciable las campañas políticas y mediáticas dirigidas a negar tajantemente la información científica y a desprestigiar los objetivos asociados con los procesos de transformación para hacer frente al cambio climático y con la promoción del desarrollo sostenible.

Esas campanas cuasi tóxicas cuestionan la legitimidad de las políticas climáticas y pretenden eliminarlas de la misma política de alto nivel para destacar, por contraste, la necesidad de atender las cuestiones de corto plazo que afectan cotidianamente en particular a los grupos de menores ingresos y más afectados por la incertidumbre.

Esa estrategia es impulsada consistentemente por los movimientos populistas de ultraderecha y financiada con frecuencia por los intereses económicos que intentan evitar la transición más allá de los combustibles fósiles.

Finalmente, casi como una nota al pie, de los trajines de Bonn ha quedado la impresión que algunos jefes de estado de países desarrollados se están desligando algo sigilosamente de los compromisos climáticos contraídos o, al menos, tratan de no ser demasiado claros (y mucho menos estridentes) respecto de lo que quieren hacer con ellos, en un esfuerzo, seguramente vano, para apaciguar al actual presidente de los Estados Unidos que parece menospreciar fervorosamente los desafíos que presenta el cambio climático.

En distintos espacios de diálogo internacional de alto nivel el cambio climático parece haberse convertido entonces en aquello que ni siquiera puede ser nombrado. Y, por ende, enfrentar los desafíos mayúsculos que propone hoy y de cara al futuro, parece ser una tarea que no se puede por ahora acometer con la decisión política imprescindible. La realidad, con sus múltiples evidencias y pesares, sugiere, sin embargo, que hay que hacerlo antes que el esfuerzo sea demasiado tardío.

Referencias bibliográficas

- Berkeley Earth (2026). June 2026 Temperature Update.
- Berkeley Earth (2026). 2025 Was the Third Warmest Year on Record, Extending an Unprecedented Run of Global Heat.
- Climate Action Network (2026). Briefing for UN Climate Change Conference SB64.
- Climate Action Network (2026). A Working Paper: Understanding the Belém–Addis vision. Mayo de 2026.
- Climate Uncensored (2026). Beware Media Hype. It's Not the El Niño! 23 de julio de 2026.
- Climate Work Organization ECO Newsletter (2026). The more things change, the more they stay the same - or do they?
- Dangendorf, S., Sun, Q., Maduwantha, P. et al. Human-driven sea-level rise has quadrupled the frequency of coastal sea-level extremes since 1900. *Nat. Clim. Chang.* 16, 796–803 (2026).
- Earth Negotiation Bulletin (2026). Summary of the 2026 June Climate Meetings: 8–18 June 2026. Vol.12 No. 900.
- Earth Negotiation Bulletin (2026). Bonn Highlights: Vol. 12 No. 891 – 899.
- FTDT (2026). Conferencia de Santa Marta. Nota de discusión.
- FTDT (2026). Notas de la COP 30: Acuerdo limitado y controvertido.
- Hansen, J., Kharecha, P., Morgan, D. y J. Vest (2026). 2026 On Track for Warmest Year. 30 de Abril de 2026.
- International Energy Agency (2026). How the energy world entered this crisis.
- International Energy Agency (2026). World Energy Investment 2025.
- Nature (2026). This El Niño is set to be the largest on record by a 'mind-blowing margin'. Julio 23 de 2026. Nature Briefing by James Dinneen.
- Swiss Re Institute (2026). Natural catastrophes: The USD 424bn protection gap and adaptation to counter growing exposure.
- The Renewable Energy Institute (2026). Global Renewable Energy Investment: Recent Examples from Across the Sector.
- UN FCCC/CP/1996/2 (1996). ORGANIZATIONAL MATTERS ADOPTION OF THE RULES OF PROCEDURE.
- Vincent, K. (2026). Tracking the status of global evidence. *Nature Climate Change*.
- World Meteorological Organization (2026). El Niño is forecast to intensify, increasing likelihood of extreme weather. 3 de julio de 2026.
- World Meteorological Organization (2026). Global Seasonal Climate Update for June-July-August 2026. 20 de mayo 2026.