

El mamut en la sala: el estado de las negociaciones de la cop30

Claudia Antunes

La cop30, que se reunirá en la localidad brasileña de Belém, amenaza con dejar fuera de la agenda temas fundamentales para contener el colapso climático, como la eliminación de los combustibles fósiles y la necesidad de metas nacionales más ambiciosas en la reducción de emisiones de gases que producen el calentamiento global. Sectores de la sociedad civil global intentarán incidir, desde diferentes iniciativas, en la primera cumbre en cuatro años que se reunirá en un país democrático.

La llamada «agenda de negociación» de las conferencias sobre el cambio climático es la que produce acuerdos que adoptan todos los países y tienen valor de ley internacional. Estos acuerdos, sin embargo, dependen del consenso de las más de 190 naciones que forman parte de la Convención del Clima y del Acuerdo de París, cuyo objetivo es contener el aumento de la temperatura del planeta y, así, evitar la extinción de la vida.

Este año, alcanzar consensos entre los gobiernos se hizo mucho más difícil debido al contexto global. Al hacer del negacionismo del cambio climático una política oficial y usar explícitamente el poder económico y militar de Estados Unidos para amenazar a otros países, Donald Trump ha agravado el

Claudia Antunes: periodista brasileña. Trabaja como reportera especial en el portal *Sumaúma*.

Palabras claves: cambio climático, combustibles fósiles, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2025 (cop30), sociedad civil.

Nota: una versión anterior de este artículo se publicó en la revista *Sumaúma*, 7/8/2025, con el título «La agenda de negociación de la cop30 punto por punto: pequeños avances y omisiones flagrantes».

deterioro ya en curso de las relaciones internacionales. En los últimos años, el mundo ha sido incapaz, por ejemplo, de detener la invasión rusa de Ucrania y la masacre de los palestinos por parte de Israel.

Para completar el problema, la agenda de negociación de la COP30, la primera conferencia sobre el clima que se realizará en la Amazonia, está llena de vacíos. Como pasa todos los años desde la primera COP, en 1995, los temas de esta agenda se heredan de las conferencias anteriores. La de 2025 es poco ambiciosa porque, en teoría, casi todos los temas que tenían que negociarse a partir del Acuerdo de París –el tratado internacional sobre los cambios climáticos firmado en la COP21 en 2015– ya se han considerado. Sin embargo, las negociaciones anteriores no establecieron caminos claros para implementar medidas fundamentales para frenar el cambio climático, como la eliminación de los combustibles fósiles.

Los movimientos socioambientales vienen presionando a la dirección brasileña de la COP30 para que proponga acuerdos más ambiciosos. Ahora esta presión ha recibido un impulso gracias a una decisión histórica adoptada el 23 de julio por la Corte Internacional de Justicia (CIJ), el principal tribunal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Sobre la base de tratados internacionales referidos al clima, la biodiversidad y los derechos humanos, la CIJ concluyó que es una obligación legal de todos los países actuar contra el cambio climático y que deben cooperar entre sí para hacerlo.

Por más que le corresponda a cada país determinar su propio objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, el tribunal de la ONU afirmó que este objetivo no puede quedar a su arbitrio y debe representar «una contribución adecuada» para mantener el aumento de la temperatura del planeta en 1,5 °C, como lo determina el objetivo «primario» del Acuerdo de París. Además, la Corte consideró que se podrá responsabilizar legalmente a los países que no cumplan sus obligaciones. La decisión es un «dictamen consultivo», lo que significa que su cumplimiento por parte de los gobiernos no es obligatorio. Sin embargo, tiene un peso político y jurídico y puede dar lugar a procesos en tribunales nacionales e internacionales.

El dictamen de la Corte de la ONU refuerza la demanda de objetivos más concretos y ambiciosos para las negociaciones en la COP de Belém. El 19 de agosto, el presidente de la conferencia, André Corrêa do Lago, anunció un calendario de consultas hasta noviembre con los gobiernos y organizaciones observadoras, con el objetivo de formular propuestas que llenen los vacíos de la agenda de negociación. «La humanidad no puede permitirse más retrasos derivados de posibles fallas de confianza y cooperación, ya que la COP30 marca precisamente la mitad de la década que la mejor ciencia disponible considera crítica para nuestros esfuerzos por

limitar el aumento de la temperatura a 1,5 °C», dijo en una carta pública. A continuación, abordamos el estado actual de los principales puntos de esta agenda y lo que establece el dictamen sobre algunos de ellos¹.

La lucha por un cronograma para la eliminación de los combustibles fósiles

No hay ningún punto específico en la agenda de las conferencias sobre el clima que trate sobre la eliminación progresiva de los combustibles fósiles. El compro-

No hay ningún punto específico en la agenda de las conferencias sobre el clima que trate sobre la eliminación progresiva de los combustibles fósiles

miso con la «transición para alejarse de los combustibles fósiles» entró por primera vez en las negociaciones climáticas como parte del acuerdo sobre el Balance Mundial, nombre del documento aprobado en la COP28, en 2023, que enumera los pasos necesarios para que se cumpla el Acuerdo de París. Como muchos de los documentos sobre el clima, el Balance Mundial también deja puntos vagos sobre esta cuestión. No especifica, por ejemplo, si se habla del uso o de la producción de petróleo, gas y carbón. Afirma,

sin embargo, que «en esta década crítica» hay que acelerar la eliminación.

En la COP28 también se aprobó la creación del Diálogo de los Emiratos Árabes Unidos para discutir la implementación de los resultados del Balance Mundial. Sin embargo, las negociaciones del Diálogo no avanzaron en la COP29, reunida en 2024 en Azerbaiyán. Estas dificultades también se presentaron en la reunión de mitad de año de la Convención sobre el Clima, que se celebró en la ciudad alemana de Bonn y dio el puntapié inicial a las negociaciones que finalizarán —o no— en la COP de fin de 2025. Los negociadores reunidos en Bonn enviaron para la reunión de Belém dos borradores distintos sobre la implementación del Balance Mundial, pero ninguno de ellos menciona específicamente los combustibles fósiles.

La mayoría de los países rechaza la creación de un mecanismo para monitorear la implementación del Balance Mundial y afirma que cada país tendría que tratarlo individualmente, dentro de los objetivos nacionales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Las organizaciones socioambientales sostienen que el tema de los combustibles fósiles es fundamental y hay que abordarlo aparte, ya que su quema genera más de 75% de las emisiones.

1. Nos basamos para ello en algunos reportes previos, disponibles en <<https://sumauma.com/tag/conferencia-do-clima/>>.

Se trata del «mamut en la sala», como dice Claudio Angelo, coordinador de política internacional del Observatorio del Clima.

Desde la COP28, la sociedad civil y algunos gobiernos defienden que se establezca un cronograma para la eliminación gradual de los combustibles fósiles, con los países ricos a la cabeza. Brasil incluyó el cronograma propuesto en el documento en el que presentó, en noviembre de 2024, su objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero hasta 2035. En junio, una carta firmada por más de 250 científicos le pidió al presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva que liderara una iniciativa en este sentido.

Un estudio de la organización Oil Change International mostró que cuatro países ricos —EEUU, Canadá, Noruega y Australia— son responsables de 70% de la expansión de la producción de petróleo y gas prevista hasta 2035². Los EEUU de Donald Trump, solos, son responsables de la mayoría de estos planes de ampliación. En la lista de los 20 países que lideran los proyectos para aumentar la producción, Brasil está en el noveno lugar, por delante de Arabia Saudita. El gobierno de Lula da Silva pretende abrir un nuevo frente de prospección de petróleo en la Cuenca de la Desembocadura del Amazonas, una región de alta sensibilidad ambiental.

La presión de los movimientos socioambientales para que Brasil proponga una negociación separada para la eliminación de combustibles fósiles en la COP30 se vio reforzada por el dictamen consultivo de la CIJ. El dictamen establece que los países que no adopten «medidas apropiadas» para reducir la producción, el consumo, la concesión de nuevas licencias de explotación y los subsidios a los combustibles fósiles podrían ser acusados de cometer «un acto internacionalmente ilícito».

Un plan de acción para todas las selvas

Al igual que con los combustibles fósiles, no hay ningún punto en la agenda de negociaciones de las conferencias sobre el clima que trate específicamente sobre las selvas. El tema también se aborda en el Balance Mundial, que destaca la importancia de conservar, proteger y restaurar la naturaleza y los ecosistemas e incluye la meta de deforestación cero en 2030. El Balance Mundial habla de la necesidad de apoyo y financiamiento para alcanzar este objetivo, pero no prevé la elaboración de un plan para hacerlo realidad. Hay una mención al pago por la reducción de emisiones, consecuencia de la lucha contra

2. Oil Change International: «Planet Wreckers: Top Global North Countries Responsible for Nearly 70% of Projected New Oil and Gas Expansion to 2035», 16/6/2025, disponible en <oilchange.org>.

la deforestación, como sucede, por ejemplo, en las donaciones que recibe el Fondo Amazonia.

El liderazgo brasileño de la conferencia pretende priorizar el financiamiento de las selvas en pie y la restauración forestal en la llamada «agenda de acción» de la COP30. Esta agenda aborda compromisos entre grupos de países, empresas y organizaciones. Sin embargo, estos compromisos no tienen fuerza de ley internacional. El gobierno espera lanzar en Belém el Fondo Selvas Tropicales para Siempre, conocido como TFFF (por su sigla en inglés), un mecanismo de mercado para remunerar a los países forestales por

los llamados «servicios ecosistémicos» que estos biomas proveen, por ejemplo, en la preservación de la biodiversidad y la regulación de las lluvias. Este fondo, sin embargo, no es un instrumento que forme parte de las negociaciones sobre el clima. También debe aprobarse en Belém una resolución que establezca una sinergia formal entre las tres convenciones —la del clima, la de biodiversidad y la de combate contra la desertificación— que salieron de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se llevó a cabo en Río de Janeiro en 1992.

Como en el caso de los combustibles fósiles, las organizaciones socioambientales defienden que Brasil proponga una decisión de la COP sobre las selvas. Greenpeace ha lanzado una propuesta de plan de acción para el fin de la deforestación en todo el mundo. «Todavía no tenemos un enfoque estructurador para el tema de las selvas dentro de la Convención del Clima», dice Camila Jardim, de Greenpeace Brasil. «Brasil es un ejemplo de país forestal que tiene una actuación contundente en la lucha contra la deforestación y podría liderar este plan», sugiere. El dictamen del tribunal de la ONU recuerda que frenar el cambio climático implica tanto reducir las emisiones como fortalecer los «sumideros» de carbono, como las selvas, otros biomas terrestres y los océanos. Los sumideros eliminan el gas que causa el efecto invernadero de la atmósfera.

La transición justa todavía no tiene destino

El programa de trabajo sobre una transición justa se estableció en la COP27, reunida en Egipto, para dar curso al objetivo del Acuerdo de París de lograr «una transición justa de la fuerza laboral y la creación de trabajo decente y empleos de calidad». En las discusiones se ha ampliado este concepto y ahora

abarca, además de los trabajadores formales e informales, la participación y los derechos de otros grupos de la sociedad –como los indígenas, los inmigrantes y los jóvenes– en la construcción de un modelo socioeconómico que sea compatible con la preservación de la vida y no profundice las desigualdades.

No hubo acuerdo para aprobar un texto sobre transición justa en la COP28 y la COP29, pero, en la reunión de junio pasado en Bonn, este fue uno de los puntos de negociación que más avanzaron. El borrador que se envió a Belém incluye, por primera vez, a las personas afrodescendientes entre los grupos que se consideran prioritarios en una transición justa. Por sugerencia de Colombia, este es también el único documento de los que salió de Bonn que menciona la eliminación gradual de los combustibles fósiles, en un párrafo que trata sobre la ampliación del acceso a la energía limpia. Sin embargo, a último momento, los países árabes sugirieron una redacción alternativa, sin esta mención: el texto final se negociará en Belém.

Además, la gran pregunta es si se establecerá o no un mecanismo para supervisar y apoyar la implementación del acuerdo de transición justa o si quedará meramente como una declaración de intenciones.

«La transición justa es una de las temáticas más nuevas en la Convención del Clima, pero es extremadamente relevante», dice Mariana Belmont, de Geledés-Instituto de la Mujer Negra, de Brasil. Y agrega:

Aporta una perspectiva social que faltaba en los debates sobre la mitigación y la adaptación climática. Este movimiento tiene que avanzar para que los procesos de esta transición no aumenten las desigualdades. Seguiremos de cerca los próximos pasos para asegurar la permanencia de los afrodescendientes y la creación de una estructura que nos muestre un camino que contemple los derechos humanos en la agenda climática.

La decisión de la CIJ establece una vinculación clara entre la obligación de contener la emergencia climática y los derechos humanos, al afirmar que los efectos del cambio climático pueden afectar significativamente la capacidad de usufructuar estos derechos, entre los que se incluyen el derecho a la vida, la salud, el acceso a la comida y la vivienda, además de los derechos de las mujeres, los niños y los pueblos indígenas.

¿Qué hacer con la «brecha de ambición»?

Según el Acuerdo de París, este año todos los firmantes tienen que entregar su nuevo objetivo de reducción de emisiones, la Contribución Determinada

a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), con objetivos hasta 2035. Hasta el cierre de este artículo, el 28 de julio, solo 27 lo habían hecho³; entre los que todavía deben entregarlo se encuentran China y la Unión Europea. Antes de la COP30, la Convención del Cambio Climático divulgará un documento sobre las nuevas NDC, que dirá si los compromisos del conjunto de países son suficientes para cumplir con el Acuerdo de París. Se prevé que la respuesta será negativa y que habrá una «brecha de ambición», es decir que los países tendrán que ir más allá de lo prometido para contener el aumento de la temperatura media del planeta idealmente por debajo de 1,5 °C con respecto al periodo preindustrial, o al menos por debajo de 2 °C.

No hay ningún punto formal de la agenda de negociación en Belém que aborde esta posible «brecha de ambición». Sin embargo, se da por sentado que el tema va a discutirse en la cumbre de jefes de Estado y de gobierno que precederá a la COP30, o en la misma conferencia. La cuestión es si esto conllevará alguna declaración o documento acordado por todos los países. «Si la evaluación de las NDC muestra un panorama en 2035 que no parezca bueno, tendremos que actuar colectivamente para cambiarlo. Son tiempos extraordinarios que requieren mucha más unidad. Tenemos que recuperar nuestro sentido de urgencia en todos los niveles y no podemos dejarnos paralizar por el contexto internacional», dice el diplomático Túlio Andrade, jefe de Estrategia y Alineamiento de la COP30.

El dinero para la adaptación no está garantizado

Una decisión de la COP26 en Glasgow, Escocia, creó un Programa de Trabajo sobre el Objetivo Global de Adaptación (OGA), previsto en el Acuerdo de París. La idea es establecer indicadores que puedan medir el progreso de los países en las medidas de adaptación al cambio climático. Este es el punto de las negociaciones en las conferencias sobre el clima que más tiene que ver con la vida cotidiana de las personas.

La definición de 100 indicadores, con la ayuda de expertos, tiene que completarse este año y aprobarse en Belém. Sin embargo, las negociaciones casi se paralizaron en la reunión de la Convención sobre el Clima en Bonn, en junio, debido a la resistencia de las naciones ricas a que los indicadores incluyeran medios de implementación, es decir, los recursos monetarios y tecnológicos para que los países adopten medidas de adaptación. Los denominados «países en desarrollo» argumentan que este financiamiento debe ser público, ya que la adaptación depende en gran medida de obras de infraestructura que no son rentables y, por lo tanto, no atraen al sector privado.

3. V. «NDC Tracker» en Climate Watch, disponible en <www.climatewatchdata.org/ndc-tracker>.

Al final, se mantuvieron los medios de implementación en el texto que se analizará en Belém. «La inclusión de indicadores de medios de implementación es sin duda una buena señal», dice Thaynah Gutierrez, de la Red por la Adaptación Antirracista, de Brasil. «Pero esta buena señal vino con mucha incertidumbre, ya que la COP30 todavía tiene que asegurar el financiamiento para implementar los indicadores y los objetivos acordados», explica. Para Gutierrez, otro reto será incluir a las poblaciones afrodescendientes como grupo prioritario en la agenda de adaptación. Se llegó a incluir esta mención, pero terminaron eliminándola del documento negociado en Bonn. «La Presidencia de la COP30 ha sido enfática en la mención a los afrodescendientes en todas las salas de negociación, pero todavía falta diálogo con los países entre bastidores».

El dictamen de la CIJ también destaca la obligatoriedad legal de adoptar medidas de adaptación como un «complemento a las obligaciones de mitigación [reducción de emisiones] para prevenir y reducir las consecuencias nocivas del cambio climático».

La ruta Bakú-Belém y el nudo del financiamiento

En teoría, la negociación sobre el financiamiento en el marco de las conferencias sobre el clima se concluyó en la COP29. En Bakú, se estableció un nuevo objetivo de financiamiento a cargo de los países ricos de 300.000 millones de dólares al año, suma que se alcanzaría recién en 2035.

Se consideró que este monto es insuficiente ante las necesidades, que se estiman en al menos 1,3 billones de dólares al año. Además, hubo descontento con el texto del acuerdo porque da demasiada importancia a la «movilización» de inversiones privadas. Por eso el tema volvió a surgir este año, cuando países como la India y Bolivia presionaron para que se reabrieran los diálogos sobre el financiamiento.

La cuestión puede llegar a trabar las negociaciones en Belém y todavía no se sabe qué enfoque propondrá el liderazgo brasileño de la COP30.

Según la Convención sobre el Clima de 1992, la obligación de financiamiento se asigna a los «contaminadores históricos», los 24 países que en aquel momento formaban parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre los que se encontraban EEUU —que Trump retiró del Acuerdo de París—, naciones europeas como Francia y Alemania, y Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón. Esta obligación quedó consagrada en el principio de las «responsabilidades comunes pero diferenciadas».

En Bakú, se estableció un nuevo objetivo de financiamiento a cargo de los países ricos de 300.000 millones de dólares al año

El dictamen de la CIJ reafirmó este principio, pero introdujo un matiz en esta discusión. El documento afirma que la condición de un país como «desarrollado» o «en desarrollo» no debe considerarse «estática», sino que depende «de una evaluación de las circunstancias actuales del país en cuestión». Esto significa que a los países que actualmente tienen emisiones muy altas o poseen abundantes recursos financieros —como Arabia Saudita, China o Rusia— se los podría considerar entre los que tienen la obligación de financiar a los demás.

Por ahora, lo que hay de concreto es que el acuerdo de la COP29 les encargó a Brasil y Azerbaiyán que elaboraran una «hoja de ruta Bakú-Belém» que señale medios para que el monto de financiamiento climático llegue a los 1,3 billones de dólares al año. En la reunión de mitad de año de la Convención sobre el Clima, en Bonn, la secretaria de Asuntos Internacionales del Ministerio de Hacienda, Tatiana Rosito, presentó algunas de las medidas que se van a proponer. La mayoría de ellas quedan fuera del ámbito de decisión de las conferencias sobre el clima, como la reforma de los bancos multilaterales de desarrollo —instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)— y el aumento de los préstamos «concesionales», es decir, con condiciones especiales de pago para los países con menos recursos. Hoy, los países ricos están reduciendo incluso la llamada «ayuda al desarrollo», que no está necesariamente vinculada a la necesidad de contener la emergencia climática.

Las organizaciones socioambientales piden que la hoja de ruta le dé más énfasis al financiamiento público de la acción climática y a medidas como el perdón de la deuda externa a los países más pobres para que puedan invertir en la transición ecológica. Otro punto considerado esencial por la sociedad civil es la inclusión del principio de «hacer que los contaminadores paguen», con el establecimiento de impuestos extraordinarios a los sectores que más emiten, como la industria petrolera. Se usaría este dinero para ayudar a los países en sus esfuerzos por reducir las emisiones y adaptarse a los efectos del cambio climático.

Un interrogante que se cierne sobre la «hoja de ruta» es si se incorporará o no de alguna manera a las decisiones formales de la COP30. «La ‘hoja de ruta’ Bakú-Belém no es un punto de negociación, sino un informe que resulta de las negociaciones entre las dos presidencias y que se les presentará a los países», explica Tatiana Oliveira, del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés). «No sabemos si lo citarán, si lo adoptarán, si tendrá un impulso en el documento final. Sin eso, faltan dientes, como decimos en el derecho internacional», explica. En otras palabras, podría acabar simplemente como un informe más, sin poder real para influir en la realidad.

Los afrodescendientes y el plan sobre género

En 2014, en la COP20 de Lima, Perú, se estableció un programa de trabajo sobre género y clima que creó un plan de acción para garantizar que las cuestiones de género se tomaran en cuenta en las políticas climáticas. Este plan venció en 2024 y el programa de trabajo elabora uno nuevo para reemplazarlo. El borrador que salió de Bonn y se debatirá en Belém menciona por primera vez a las mujeres y niñas afrodescendientes como uno de los grupos que hay que priorizar en las políticas climáticas.

Esta inclusión fue el resultado de una estrategia de intervención en las negociaciones climáticas de las organizaciones antirracistas brasileñas y de defensa de la población negra. La demanda contó con el apoyo de los negociadores de Brasil. Leticia Leobet, de Geledés-Instituto de la Mujer Negra, recuerda que la mención a los afrodescendientes ya se había hecho en la reunión de Bonn el año pasado, pero la retiraron cuando la negociación del nuevo plan de acción llegó a la COP29, en Bakú. «Este año el escenario es distinto, más optimista. Brasil propuso la inclusión de las personas afrodescendientes y la COP se realiza en Brasil. Esperamos que los negociadores brasileños lleven a cabo las conversaciones necesarias para respaldar la propuesta», dice Leobet, recordando que 56% de la población del país es afrodescendiente.

Las calles intentan evitar la parálisis de los gobiernos

En la primera COP del clima realizada en un país democrático en cuatro años —las anteriores han sido en Egipto, Dubái y Azerbaiyán—, se espera una gran presión en las calles de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, así como en la Cumbre de los Pueblos y en el espacio de la conferencia, para presionar a los negociadores. En el ámbito de los gobiernos predomina aún una fuerte parálisis, que ha impedido hasta ahora la unión de bloques geopolíticos contra el acoso de Trump, incluso en los temas vinculados al clima y el medio ambiente.

Por encima de la crisis del multilateralismo, el costo de los alojamientos en Belém, la capital del estado amazónico de Pará donde ocurrirá la COP30, ha añadido tensión a la preparación del encuentro. Los grupos de países africanos, países-islas y latinoamericanos han pedido incluso su traslado a otra ciudad, algo que el gobierno brasileño ha descartado. Se creó una fuerza de tareas para ayudar a las delegaciones a encontrar dónde quedarse, en un intento de evitar el riesgo de ausencias que podrían poner en duda la legitimidad de la conferencia. ☐