Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

De Paris a Belem: estado de avance de la Agenda de Paris contra el cambio climático

Serie Minutas Nº 128-25, 24/11/2025

Boris Lopicich

Resumen

Informe destinado a la Comisión de Desarrollo Sostenible de Eurolat que examina el avance desde París hacia la COP30 en Belém, destacando brechas de mitigación, desafíos de financiamiento y oportunidades del Artículo 6. Analiza especialmente los casos de Chile y México, subrayando la transición justa amazónica y la necesidad de mayor cooperación birregional para acelerar la acción climática.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Avances desde el Acuerdo de París a la fecha: Antecedentes

La trayectoria que une el Acuerdo de París con la futura COP30 en Belém do Pará constituye un arco crítico para medir la capacidad efectiva del sistema multilateral en responder a la crisis climática. Esta transición abarca casi una década caracterizada por una combinación de avances normativos, retrocesos políticos, tensiones geopolíticas, nuevas evidencias científicas y crisis socioeconómicas que han puesto en cuestión la arquitectura climática global. Al mismo tiempo, ha abierto oportunidades para fortalecer la acción climática birregional entre Europa y América Latina, especialmente en torno a la transición justa, la protección de la Amazonía, la energía limpia, el financiamiento y la cooperación técnica bajo el Artículo 6 del Acuerdo de París.

La COP30, a celebrarse en Brasil en 2025, será la primera gran cumbre climática realizada en la Amazonía. Esto otorga a Belém do Pará un simbolismo inédito, donde la narrativa amazónica se entrelaza con la urgencia global de acelerar la acción climática. El foco en transición justa, resiliencia socioecológica, financiamiento y diplomacia de la naturaleza sitúa a esta COP como un punto de inflexión, tanto para América Latina como para los países europeos que buscan reorientar sus alianzas estratégicas en un momento de fuertes tensiones energéticas, comerciales y geopolíticas.

El presente informe aborda el estado de avance entre París y Belém desde una perspectiva birregional, analizando la evolución de las políticas climáticas globales, los retrocesos que explican la permanencia de la brecha de emisiones, los desafíos del financiamiento, las oportunidades del Artículo 6 y los avances concretos en dos casos específicos: Chile y México, con especial atención al proceso chileno. El documento finaliza con recomendaciones orientadas a fortalecer la cooperación entre ambas regiones.

Desde 2015, el Acuerdo de París ha sido el marco fundamental para estructurar la acción climática global. Su lógica de compromisos nacionales determinados (NDCs, por sus siglas en inglés) ha impulsado una arquitectura flexible pero vulnerable a

los ciclos políticos. Aunque la mayoría de los países ha presentado entregas sucesivas de sus NDCs, el último Informe de Brecha de Emisiones (UNEP 2024) muestra que las trayectorias actuales nos conducen aún hacia un calentamiento de entre 2,5 y 2,7 °C para fin de siglo, muy por encima de la meta de mantenerlo bajo 1,5 °C. La brecha de mitigación se reduce a un ritmo insuficiente y la adaptación sigue siendo profundamente subfinanciada, incluso tras la creación del Fondo de Pérdidas y Daños.

A nivel global, la acción climática post-París ha estado condicionada por una creciente crisis de confianza. Las promesas incumplidas del financiamiento climático —en especial la meta de 100 mil millones de dólares anuales— deterioraron la credibilidad en el proceso. Al mismo tiempo, la invasión rusa a Ucrania exacerbó las tensiones energéticas en Europa, desencadenando políticas contradictorias donde la aceleración de energías renovables convivió con la reactivación temporal de combustibles fósiles. Este escenario híbrido ha dificultado una señal clara de descarbonización hacia el mundo en desarrollo. Paralelamente, países del Sur Global exigen cada vez con mayor fuerza una reforma profunda de la arquitectura financiera internacional, incluyendo bancos multilaterales y mecanismos de alivio de deuda, como condición para desplegar ambición climática real.

En América Latina y el Caribe, la descarbonización enfrenta trayectorias heterogéneas. Por un lado, la región posee una alta proporción de energías renovables en su matriz eléctrica, grandes reservas de minerales críticos y ecosistemas globalmente estratégicos como la Amazonía, que serán protagonistas en Belém do Pará. Por otro lado, persisten desafíos estructurales asociados a desigualdad, informalidad, restricciones fiscales, dependencia de combustibles fósiles en ciertos países y un espacio fiscal limitado para invertir en adaptación. La urbanización acelerada, los riesgos climáticos crecientes y la desforestación en la Amazonía y Mesoamérica son factores críticos para una agenda que combine justicia social, productividad, resiliencia y conservación.

La COP30 será una COP amazónica, no solo por su localización, sino por la expectativa de que marque un giro político hacia la transición justa amazónica.

Este relato incorpora simultáneamente la reducción de emisiones, la adaptación comunitaria, la protección de la biodiversidad, la economía forestal sostenible y los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, Belém do Pará puede ofrecer un terreno fértil para reconstruir confianza entre regiones, especialmente si se avanza en financiamiento concesional, en instrumentos de deuda por naturaleza, en cooperación tecnológica y en marcos para el intercambio de reducciones de emisiones bajo el Artículo 6.

Uno de los puntos donde más se espera progreso hacia 2025 es el Artículo 6. Este artículo, diseñado para permitir la cooperación internacional para el intercambio de resultados de mitigación (ITMOs), ha avanzado de manera lenta debido a la dificultad para acordar salvaguardias ambientales, evitar doble contabilidad y asegurar integridad. Sin embargo, se observa un interés creciente en varios países latinoamericanos por utilizarlo como un mecanismo para atraer inversión en descarbonización, acelerar la transición energética y fortalecer mercados de carbono regulados. Tanto Chile como México han participado en pilotos, aunque con niveles distintos de institucionalidad y madurez.

El camino hacia Belém está acompañado por la necesidad de resultados concretos en financiamiento. Los países de la región reclaman mayor acceso a créditos concesionales, redefinición del riesgo país para inversiones verdes, instrumentos de blended finance, un avance decisivo en el Fondo de Pérdidas y Daños y la creación de nuevos mecanismos de financiamiento para adaptación urbana, resiliencia hídrica, agricultura sostenible y sistemas de alerta temprana. A nivel europeo, la reforma del Pacto Verde y el despliegue del "Global Gateway" ofrecen una ventana estratégica de cooperación birregional, especialmente en infraestructura limpia, hidrógeno verde, conectividad energética y modernización institucional.

Chile como caso de estudio a nivel regional

El caso de Chile ofrece un ejemplo relevante de cómo un país de ingreso medio puede avanzar simultáneamente en institucionalidad climática, transición

energética, mercado de carbono y gobernanza de adaptación. En la última década, Chile ha fortalecido progresivamente su marco legal y regulatorio mediante una Ley Marco de Cambio Climático que establece metas de carbono neutralidad al 2050, un sistema nacional de inventarios, instrumentos de planificación sectorial y mecanismos de participación. En mitigación, Chile avanza aceleradamente en energía solar y eólica, impulsa el cierre parcial de termoeléctricas en base a carbón y explora la consolidación de una industria de hidrógeno verde con alto potencial exportador. Sin embargo, el proceso enfrenta desafíos relevantes: el ritmo de cierre del carbón, la necesidad de reforzar transmisión eléctrica, la definición de estándares ambientales para nuevos polos productivos, la aceptación social de proyectos y la incertidumbre respecto del financiamiento verde a gran escala.

Chile es también uno de los países de la región con mayor avance en la implementación del Artículo 6. Ha desarrollado acuerdos bilaterales para cooperación en mercados internacionales de carbono, estableciendo reglas para evitar la doble contabilidad y explorar nuevas fuentes de financiamiento para la descarbonización. A esto se suma su interés en desarrollar un mercado doméstico de emisiones más robusto, complementando los instrumentos existentes, como el impuesto verde. La experiencia chilena demuestra que la combinación de institucionalidad fuerte, regulación clara y cooperación internacional permite atraer inversión, generar cadenas de valor y acelerar la transición energética, aunque siempre bajo tensiones políticas internas que pueden ralentizar el proceso.

En adaptación, Chile presenta vulnerabilidades significativas, especialmente vinculadas al estrés hídrico. La prolongada "megasequía" que ocurre desde el año 2010 y que consagró la década más seca de la historia del país desde que comenzaron los registros de precipitaciones en 1915, ha obligado a los tomadores de decisiones y legisladores a desarrollar marcos de seguridad hídrica, planes regionales de adaptación y estrategias para ciudades resilientes, energía distribuida, infraestructura verde y gestión de cuencas. La publicación del Plan Nacional de Adaptación y los trabajos sectoriales de energía, agricultura y ciudades muestran cierto grado de madurez institucional, aunque persisten brechas en financiamiento, ejecución municipal y coordinación intersectorial.

México, pionero en la región latinoamericana

México representa un caso distinto, marcado por una institucionalidad climática robusta en sus bases legales, pero con alternancias políticas que han influido en su ambición y velocidad. México presentó uno de los primeros marcos legislativos climáticos de la región (Ley General de Cambio Climático de 2012), con metas de mitigación, adaptación y creación de un sistema nacional de cambio climático. Sin embargo, las prioridades energéticas de los últimos años privilegiaron la seguridad energética interna basada en combustibles fósiles, especialmente petróleo y gas, lo que ha dificultado la transición hacia energías renovables en el ritmo esperado. Esto ha generado tensiones con actores internacionales, incluyendo Europa, respecto a inversiones en energías limpias.

Aun así, México ha avanzado en ciertos frentes estratégicos. En mitigación, posee un notable potencial solar en el norte del país y ha impulsado proyectos de electromovilidad en zonas urbanas. En adaptación, el país enfrenta riesgos agudos vinculados a sequías, eventos extremos y estrés urbano, con iniciativas que van desde sistemas de alerta temprana hasta planes de resiliencia municipal. En el ámbito del Artículo 6, México ha sido parte de plataformas de cooperación técnica y ha participado en discusiones para fortalecer su sistema de medición, reporte y verificación (MRV). Sin embargo, la ausencia de señales políticas claras limita su capacidad de atraer inversiones a gran escala bajo mecanismos de carbono.

El estado de avance entre París y Belém también se explica por la relación birregional entre Europa y América Latina. La Unión Europea ha desplegado instrumentos de diplomacia verde basados en su Pacto Verde Europeo, la estrategia Fit for 55, el impulso al hidrógeno verde y el CBAM, el mecanismo de ajuste por carbono en frontera. Mientras esto abre posibilidades para convergencias regulatorias, también ha generado inquietudes en productores latinoamericanos que temen impactos comerciales. La clave para avanzar será reforzar plataformas de diálogo, generar confianza regulatoria, compartir tecnología y cofinanciar iniciativas de transición justa que beneficien directamente a comunidades locales.

Belém do Pará puede transformarse en un punto de giro si logra conciliar tres elementos: ambición climática real, financiamiento adecuado y cooperación estructurada. Una COP amazónica permite reforzar la idea de que la lucha contra el cambio climático no es solo una tarea ambiental, sino un proyecto de seguridad, desarrollo y justicia. La transición justa amazónica, impulsada por Brasil y respaldada por países vecinos, ofrece un marco integrador para políticas que aborden simultáneamente deforestación, pobreza, desarrollo territorial, conectividad y biodiver-sidad. Esto abre oportunidades para que Europa apoye iniciativas de restauración ecológica, bioeconomía, sistemas de monitoreo satelital, corredores de conservación, electrificación rural, infraestructura resiliente y cadenas de valor bajas en carbono.

El financiamiento será el eje sobre el cual se evalúe la credibilidad de Belém. Sin una señal clara de incremento del financiamiento concesional, de alivio de deuda asociado a naturaleza y de nuevas herramientas de blended finance, la región difícilmente podrá desplegar la ambición requerida. La cooperación técnica bajo el Artículo 6 puede complementar este esfuerzo, permitiendo que países con capacidades institucionales sólidas —como Chile— desarrollen proyectos de mitigación que generen beneficios compartidos y flujos financieros adicionales.

Recomendaciones y conclusiones

En síntesis, el periodo entre París y Belém muestra avances importantes, pero también una brecha significativa en materia de ambición, financiamiento y coherencia política. Para América Latina y el Caribe, el desafío no es solo aumentar sus compromisos, sino asegurar que estos se traduzcan en políticas efectivas, financiadas y socialmente justas. Para Europa, la transición energética interna debe ir acompañada de un compromiso externo equivalente en cooperación, inversión y transferencia tecnológica. La COP30 ofrece una oportunidad para recomponer confianzas y demostrar que el multilateralismo climático puede entregar resultados concretos para los territorios, las comunidades y los ecosistemas más vulnerables del planeta.

Las siguientes recomendaciones buscan orientar este proceso hacia resultados más coherentes y efectivos en el camino a Belém:

- Primero, avanzar hacia un incremento sustantivo del financiamiento climático concesional y reformar la arquitectura financiera internacional. Esto implica ampliar las capacidades de los bancos multilaterales, mejorar las condiciones crediticias para países de ingreso medio, crear instrumentos de swap de deuda por naturaleza y establecer mecanismos que permitan canalizar recursos directamente a gobiernos subnacionales que implementan acciones de adaptación y mitigación.

- Segundo, impulsar una agenda robusta de transición justa amazónica que integre conservación, desarrollo territorial, bioeconomía y derechos de pueblos indígenas. Europa puede contribuir mediante programas de apoyo técnico, inversiones en cadenas de valor sostenibles, tecnología de monitoreo y financiamiento para restauración ecológica y soluciones basadas en la naturaleza.

- Tercero, fortalecer la cooperación birregional en hidrógeno verde, energía renovable, transmisión eléctrica y modernización institucional. Chile ofrece un caso de éxito inicial en estas áreas, con lecciones relevantes para la región, especialmente en materia de gobernanza, regulación y Artículo 6.

- Cuarto, acelerar la operacionalización del Artículo 6 asegurando integridad ambiental, transparencia y beneficios compartidos. La cooperación en mercados de carbono debe incluir salvaguardias sociales y ambientales, mecanismos de trazabilidad y apoyo institucional a países que buscan desarrollar capacidades de monitoreo y verificación.

- Quinto, fomentar la adaptación urbana, la seguridad hídrica y la resiliencia comunitaria mediante programas que integren financiamiento, tecnología y fortalecimiento de capacidades locales. La megasequía chilena y los eventos extremos crecientes en México muestran la urgencia de priorizar

estas áreas.

- Sexto, reforzar los mecanismos de monitoreo, inventarios y datos climáticos, promoviendo la alfabetización climática y la transparencia como base para generar confianza. Los observatorios de datos y la cooperación entre agencias europeas y latinoamericanas pueden dinamizar este proceso.

Estas recomendaciones buscan orientar la agenda hacia la COP30 desde una perspectiva de corresponsabilidad birregional. La transición hacia Belém do Pará no solo demanda ambición, sino también coherencia, financiamiento, cooperación técnica y voluntad política para transformar los compromisos en realidad territorial.