

CENTRO DE ESTUDIOS EN CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

COP 30

Una hoja de ruta hacia un futuro mejor

Cumbre de Belém 2025

Nota breve

Serie:

Aportes para la acción climática en tiempos de incertidumbre

El Camino a Belém para la COP 30

ITDT en Belém

15 de noviembre de 2025

Autores:

Micaela Carlino
Hernán Carlino

Nota:

Los puntos de vista expresados en esta nota breve de discusión son sólo los de los autores y no reflejan los del Instituto Torcuato Di Tella, ni de la Fundación Torcuato Di Tella en los asuntos que se aquí se discuten.

Los textos que hacen parte de las distintas series difundidas por el Centro de Estudios en Cambio Climático Global tienen el propósito de suscitar procesos de retroalimentación que pueden ser útiles para debatir sobre asuntos de política energética, climática, ambiental, y sobre las políticas macroeconómicas asociadas con esas cuestiones, a la vez que estimular el debate sobre aquellos desafíos de políticas que son importantes en el contexto global y, en lo que nos concierne, son cruciales en el ámbito nacional de cara al futuro en un paisaje internacional de elevada incertidumbre.

Una hoja de ruta más allá de los combustibles fósiles

Una presunta decisión implícita de la Presidencia de no impulsar una decisión política amplia, caracterizada en inglés como “*cover decision*”, que sea el resultado central de la COP 30, supone eventualmente la irrupción de propuestas alternativas sea de hojas de ruta, sea de nuevos fondos y mecanismos, o de otras iniciativas que traten asuntos considerados claves en esta instancia de las negociaciones.

Una “*cover decision*” suele coronar la conclusión de una conferencia de las partes, dándose por aprobado en ese caso un documento, usualmente extenso, acordado por consenso por todas las Partes, que contiene y ordena diferentes decisiones sobre numerosos asuntos tratados en la conferencia referidos a la construcción ulterior del régimen climático y a los diversos instrumentos diseñados en cada instancia para enfrentar la emergencia climática.

Con frecuencia, esa decisión, según la mayor o menor densidad de los avances logrados, suele ser el principal y único resultado de una Conferencia. Evitar ese rumbo puede representar una estrategia que entraña ciertos riesgos, pues podrían quedar fuera del plexo de acuerdos a los que se le de tratamiento por separado, algunas cuestiones claves, teniendo en cuenta que hay en discusión casi un centenar y medio de ítems en la agenda de las sesiones. Ese resultado podría provocar la frustración o, incluso, impulsar la oposición expresa de algunos países durante el desarrollo de las conversaciones y luego en la sesión plenaria de clausura, como ya ha sucedido en conferencias anteriores, entre ellas en la COP 29 en Bakú.

Como vía alternativa es posible que se propongan ciertos núcleos de debate sobre asuntos considerados prioritarios, que concitan apoyos, pero también resistencias, según las posiciones e intereses nacionales relacionados directamente con la cuestión que se somete a la discusión de las Partes durante las sesiones.

Entre otros temas que se plantea tratar en esta cumbre se cuenta el debate sobre un itinerario para abandonar los combustibles fósiles, asunto que tiene vastas implicaciones y es en extremo contencioso, como se desprende de lo ocurrido en conferencias anteriores. Esas características son particularmente distintivas en un contexto internacional en el que se promueve el predominio energético de los fósiles, a la vez que la reversión de los procesos de transición a las energías renovables o la acumulación de impedimentos a su actual aceleración.

Aunque ya ha tomado estado público, como suele suceder con temas críticos en estas conferencias, se pusieron en marcha conversaciones -todavía relativamente reservadas- entre un grupo de países, liderados por Brasil,¹ con el fin de impulsar una decisión de la COP sobre un proceso (provisoriamente) denominado TAFF, la sigla en inglés de la expresión haciendo una transición más allá de los combustibles fósiles (“*Transitioning Away from Fossil Fuels*”, o simplemente TAFF).

¹ Aunque no por la Presidencia de la COP.

Además de Brasil, integrarían ese grupo de países Alemania, también Australia, Colombia, Chile, Dinamarca, Francia, Kenia, y el Reino Unido, algunos de los cuales promueven el desplazamiento del sistema energético global hacia las energías renovables, y cuyos jefes de delegación y representantes dieron su apoyo a la iniciativa durante un evento en el pabellón brasileño con su presencia conjunta.²

Se asume que esos países están procurando lograr el respaldo más amplio posible para esta propuesta, si bien actuando inicialmente en los márgenes de las negociaciones. Así, el secretario de Estado para la Acción Climática de Alemania, Jochen Flasbarth, ha declarado que su país dará sostén en Belém a una decisión sobre una hoja de ruta para una transición más allá de los combustibles fósiles. También acompañarían la iniciativa varios estados insulares en desarrollo.

Es claro, que la implementación de lo establecido en el Consenso de los Emiratos Árabes Unidos (UAE),³ que procura una transición más allá de los combustibles fósiles, representaría ciertamente un éxito formidable para la COP 30, así como para Brasil, si bien su materialización entraña obstáculos de distinta naturaleza, que abarcan tanto los aspectos sustantivos como los formales.

Aquel compromiso, adoptado en Dubái en 2023, representa un hito histórico que estaba fundamentado en el párrafo 28 del texto del primer Balance Mundial, cuyo propósito era evaluar la brecha entre las acciones climáticas de los países y la meta del Acuerdo de París de limitar el aumento de la temperatura global por debajo de 1,5C. El compromiso comprendía reducciones de emisiones del 43% al 2030 y del 60% para 2035, respecto de los niveles de 2019; triplicar las energías renovables y duplicar la eficiencia energética, en ambos casos para el 2030. Para hacer la adopción de este acuerdo viable, también incluía una referencia a los combustibles transicionales -como el gas natural- y a la captura, uso y almacenamiento de carbono. Sin embargo, la oposición de algunos países, entre ellos Arabia Saudita, hizo que el compromiso virtualmente no se pusiera en práctica, mientras un intento de avanzar en Bakú, durante la COP 29, a partir de esa decisión precedente encontró una oposición dura que frustró esa posibilidad.

En tanto hoy se vuelve a retomar ese antecedente crucial. Así, ha trascendido que Colombia ha preparado una “Declaración de Belém sobre TAFF” que sería difundida el martes 18. Esa declaración hace referencia a la opinión consultiva emitida por la Corte Internacional de Justicia sobre la responsabilidad que tienen los estados de proteger el sistema climático y el ambiente y los derechos humanos de los ciudadanos afectados por los impactos del cambio climático. La declaración proyectada por Colombia también aseguraría que los proponentes se proponen cooperar para impulsar la transición más allá de los combustibles fósiles, si bien haría notar que deben tomarse en cuenta las circunstancias nacionales de los países al implementar esa transición y, además, destacaría que debería haber asistencia financiera para llevar adelante el proceso de la transición.

² Si bien la Unión Europea no se ha pronunciado aún en esta materia.

³ El Consenso de los Emiratos Árabes Unidos incluye una referencia sin precedentes en los textos de la Convención, pues postula hacer una transición más allá de todos los combustibles fósiles en los sistemas energéticos, de manera ordenada y equitativa, en esta década crítica, con el fin de alcanzar emisiones netas iguales a cero al 2050, de manera consistente con lo que indica la ciencia.

Si esta iniciativa consigue suscitar un mayor número de apoyos haría más factible que la Presidencia de la COP asuma una propuesta que ha sido motorizada inicialmente por la ministra de Ambiente de Brasil, Marina da Silva, que venía promoviendo la noción de una hoja de ruta para esta transición. La iniciativa contaría ahora con el apoyo del propio Presidente Lula, que en su discurso de apertura hizo un llamado a terminar con la dependencia de los combustibles fósiles, reflejando así la dualidad que atraviesan numerosos países en los cuales la importancia de las exportaciones de petróleo y gas, su contribución a expandir el espacio fiscal y financiar las políticas sociales, y el efecto positivo sobre el nivel de actividad económica, hace cuesta arriba sostener los compromisos derivados de la acción climática en cuanto esta implique simultáneamente hacer una transición energética acelerada, en vez de abandonar los combustibles fósiles solo muy pausadamente, si acaso.

Una decisión de ese tenor respecto del TAFF implica un riesgo para el desarrollo de la Cumbre, pues varios países, que tienen una producción sustancial de combustibles fósiles y dependen de las exportaciones de esos productos, han hecho saber reservadamente que se opondrían a dar entidad alguna a una iniciativa como la que se está propiciando.

Para algunos de esos países la profundización de la transición anunciada hace un par de años y la eventual concreción de la hoja de ruta de la transición (TAFF) representaría un revés considerable, pues lo decidido oportunamente en la COP 28, a posteriori había quedado en estado virtualmente latente debido la obstrucción directa e indirecta en las sucesivas instancias de la negociación.

Por otro lado, casi una veintena de países participan de las discusiones preliminares sobre la propuesta en ciernes de un Tratado de No Proliferación de Combustibles Fósiles, y un centenar largo de gobiernos subnacionales y ciudades acompañan la iniciativa, a la vez que numerosas organizaciones de la sociedad civil también la apoyan.⁴ Otros países e instituciones consideran conveniente examinar las posibilidades que entrega la preparación de una hoja de ruta, un instrumento a priori más flexible, que perseguir la instrumentación de un tratado, que implica una jerarquía institucional del más alto nivel y alcance amplio, que encontraría numerosos escollos para dar forma a una arquitectura viable.

Las opciones para el tratamiento de una iniciativa de este tenor, estrictamente desde el punto de vista de lo procedural, son entonces varias:

- una declaración política amplia, inscripta en el marco de una “*cover decision*”, si bien, como analizábamos al principio de esta nota, este no parecía ser inicialmente, por distintas razones, el abordaje escogido por la presidencia de la Conferencia;
- una hoja de ruta específica, que debiera considerarse en el tiempo reducido de la Cumbre, y que contenga un cronograma, aunque pueda ser inicialmente algo difuso, indique las medidas que los países deberían adoptar, precise las metas que deberían alcanzarse y delineee el alcance de la iniciativa; es posible anticipar que esta vía tiene muy baja o nula probabilidad de conseguir aprobación, a la vez que podría, por contraste, tener

⁴ Ver en: <https://fossilfueltreaty.org/>

implicaciones desfavorables en la negociación de otros ítems también políticamente significativos;

- otra opción consiste en que la propia COP le dé un mandato a la Presidencia para elaborar los principales elementos de una hoja de ruta sobre esta cuestión, que deba finalizarse en la próxima conferencia, o en la subsiguiente, como ha ya sucedido recientemente con la Hoja de Ruta de Bakú a Belém; y,
- una solución presuntamente menos contenciosa, que se limite a establecer un proceso de diálogo sobre la hoja de ruta, que pueda extenderse en el tiempo, incluso durante sucesivas conferencias, disminuyendo de ese modo la potencia de su impacto y atenuando las implicaciones que un avance en esta dirección pueda significar, al tiempo que pueda esperarse que haya en el futuro cambios en el contexto internacional, que eventualmente reduzcan los obstáculos al avance de esta iniciativa.

En cualquier caso, respecto de estas opciones, debe mencionarse que, si bien esta cuestión no esté formalmente incluida en la agenda de las sesiones, aun así, podría ser factible que se discutiera. En efecto debe recordarse que, además de la agenda prevista y acordada, que contempla el tratamiento de unos 145 ítems, durante la Cumbre se están llevando a cabo, en paralelo, conversaciones que integran la denominada agenda para la acción, tal como propusiera la presidencia de la COP, además de una negociación aun en curso a fines de la primera semana, sobre cuatro ítems que están fuera de la agenda pero que son igualmente relevantes.

Es en ese ámbito, sin necesidad de alcanzar un casi inasequible consenso, que podrían desenvolverse diálogos que convergieran en la configuración, adopción y lanzamiento de un proceso que se extienda en el tiempo y haga posible crear un marco institucional flexible para encaminar una transición que hoy está virtualmente congelada en el seno del régimen climático.

Así, el presidente de la COP, André Corrêa do Lago, comentó a la prensa el mismo viernes 14 que había una “resistencia significativa” a la noción de una hoja de ruta en esta materia. Es claro entonces que la presidencia de la COP percibe con nitidez los riesgos de intentar introducir en las negociaciones formales esta cuestión, advirtiendo el antecedente de lo ocurrido con el intento de impulsar la transición más allá de los combustibles fósiles en Bakú, en 2024.

Algunos negociadores sugirieron reservadamente que la oposición a esta hoja de ruta es demasiado sólida para que pudiera ser incluida en un resultado final, eligiendo a cambio un abordaje en el que pudiera construirse progresivamente una coalición de Partes para impulsar un proceso de naturaleza voluntaria. Por esto cabe esperar que la Presidencia de la COP procure encontrar una alternativa que sea viable en las hendiduras que puedan producirse entre los carriles más rigurosos de la negociación y los espacios políticos que resulten de la voluntad de una coalición de Partes.

En esa dirección, en los recintos donde se concilian los procesos en marcha se espera que pueda alcanzarse un compromiso sobre financiamiento de la adaptación. Un acuerdo, alcanzado ya en 2021, que proponía duplicar ese financiamiento hasta alcanzar 40 mil millones de dólares, concluye a fines de 2025. La posibilidad de instrumentar una meta nueva y considerablemente más ambiciosa para la próxima década podría, en un quid pro quo no usual, despejar el camino y consolidar un apoyo más amplio a la iniciativa de limitar la dominancia energética de los combustibles fósiles.

En cualquier caso, alcanzar estos equilibrios en las casi inevitables concesiones recíprocas entre prioridades diversas permitirían esperar una tensa negociación a lo largo de la segunda semana, ya con la presencia de los representantes de alto nivel.