INSTITUTO TORCUATO DI TELLA

FUNDACION TORCUATO DI TELLA

CENTRO DE ESTUDIOS EN CAMBIO CLIMÁTICO GLOBAL

Algunos apuntes sobre la primera semana
COP31 en Antalya, Turquía

Nota de discusión

Serie:

Aportes para la acción climática en tiempos de incertidumbre

La COP31, financiamiento para la acción climática, el centro del debate

Noviembre de 2025

Autores:
Hernán Carlino
Micaela Carlino

Nota:

Los puntos de vista expuestos en esta nota breve son responsabilidad absoluta de los autores y no reflejan ni representan los de la Fundación ni del Instituto Torcuato Di Tella. Las opiniones vertidas en esta nota no comprometen a esas instituciones.

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

"No es posible construir la paz en un mundo en llamas"

António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas

El contexto y los procedimientos

El ritual de la reunión anual de la Conferencia de las Partes, que va ya por la trigésima primera, se celebra este año del 9 al 20 de noviembre en Antalya, Turquía.[1]

Las circunstancias internacionales, como es inevitable, perturban el desarrollo de la conferencia, tal vez con más intensidad que antes. La agenda política internacional, si es que hubiera acaso una sola agenda, está concentrada en los conflictos bélicos, que parecen prologarse indefinidamente, la fractura del orden político internacional, ya particularmente debilitado por la pugna geopolítica, así como la creciente desconfianza entre países, la incertidumbre económica, y las considerables implicancias de la crisis energética. Esas cuestiones se priorizan en las relaciones entre naciones dejando en muy segundo plano la necesidad de enfocarse en considerar los riesgos inminentes que genera la crisis climática.

Es esa una crisis que se manifiesta cada vez con mayor gravedad en un planeta asolado por olas de calor mortales, inundaciones devastadoras, incendios incontrolables y tormentas extremas.

Debe recordarse que las conferencias de las partes hacen parte de un ideal que concibe que los países pueden resolver sus diferencias mediante la negociación y en la que todos los que participan lo hacen como iguales. Esa visión está también en crisis por la primacía del *hard power* y del hegemonismo. Por esta razón, que la conferencia produzca resultados sustantivos es una necesidad en términos climáticos, así como en términos de la supervivencia del sistema multilateral de negociación y de la cooperación internacional como un medio idóneo de interacción, diálogo efectivo y resolución de los conflictos.

El amplio programa de trabajo para estas sesiones, en el marco de la Conferencia de las Partes (COP 31) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), comprende también la vigésima primera sesión de la Conferencia de las Partes como Acuerdo de la Partes del Protocolo de Kioto (CMP 21), y la octava sesión de la Conferencia de las Partes como Acuerdo de la Partes del Acuerdo de Paris (CMA 8). Asimismo, se llevan a cabo tanto la sexagésimo quinta reunión de los Órganos Subsidiarios de Ejecución como la de Asesoramiento Científico Tecnológico, respectivamente.

Al inicio de las sesiones había más de 100 ítems incluidos en la agenda de las negociaciones, buena parte de los cuales son de considerable importancia, lo que en alguna medida indica la complejidad, a la vez que el alcance amplio de los asuntos a tratar durante las sesiones programadas.

[1] Para saber más sobre el contexto en el que se desarrolla la COP31, ingrese a https://ftdt.cc/wp-content/uploads/2026/11/2026-11-09-COP-31_vf.pdf

Novedades de las negociaciones en marcha

Cuando concluía la primera semana, en el día 6 de la conferencia, la Presidencia había convocado a consultas sobre una decisión de cobertura, así como sobre las modalidades para fortalecer el proceso de la CMNUCC.

Al mismo tiempo, los Órganos Subsidiarios han tratado de redondear su labor, procurando que se logren acuerdos sobre las conclusiones en los distintos ítems de su agenda, o que, alternativamente, se prolongue su consideración en el ámbito de los órganos de gobierno establecidos.

En esta instancia, se distinguen al menos dos vías alternativas para los temas bajo negociación, de manera que la agenda empieza a concentrarse en algunas cuestiones, sea porque se trata de asuntos sustantivos o porque el tratamiento de varios otros temas está estancado.

Por una parte, están aquellas cuestiones bloqueadas y que no pueden progresar por las divergencias profundas entre las Partes, que recorren el inevitable camino del diferimiento, mediante la aplicación de la desfavorable Regla 16,[2] quedan fuera del proceso de la COP31, y su tratamiento se posterga hasta la próxima reunión de los órganos subsidiarios.

En esa condición han quedado temas como la convergencia entre las acciones para combatir el cambio climático y preservar la biodiversidad y otras cuestiones como la seguridad alimentaria y la agricultura, que, con la oposición de Arabia Saudita y países del Grupo Árabe, sufrieron ese tratamiento.

Por la otra parte, quedan por delante, para la segunda semana, las batallas políticas que dirimirán entonces los ministros y jefes de delegación sobre los temas sustantivos que no pudieron ser resueltos por los negociadores en el curso de la primera semana, e, incluso, antes aún.

Los tropiezos habidos en cuestiones tales como el Programa de Trabajo de Mitigación que parecía no encontrar una vía para progresar, o el texto sobre Una Transición Justa, siempre objeto de expectativas y que solo pudo conocerse tardíamente, parecen indicar una cierta falta de liderazgo en el proceso. Ya al cierre de la semana no hubo conversaciones sobre la Meta Global de Adaptación, mientras que las divergencias en torno del financiamiento del Fondo Global de Adaptación demoraron el texto correspondiente, lo que augura que las discusiones en este punto podrán reabrirse en la segunda semana.

Con respecto al tradicional día dedicado al financiamiento, este brilló en buena medida por su ausencia. La revisión del financiamiento climático entregado a la fecha revela que la meta previa de 100 mil millones de dólares se cumplió solo tardíamente, y en su mayor parte mediante préstamos antes que como donaciones, lo que no contribuye demasiado a aliviar la condición de países vulnerables, a la que vez que con elevado endeudamiento externo.

El apoyo formal al compromiso de triplicar el financiamiento para la adaptación parece mantenerse en los enunciados si bien los fondos efectivamente aportados son más difíciles de hallar. Por lo demás, los países continúan discutiendo las métricas relacionadas con como

[2] La Regla 16 hace parte de las Reglas de Procedimiento adoptadas durante la COP2, realizada en Ginebra, Suiza, en 1996. UN FCCC/CP/1996/2, pág. 5.

medir los fondos comprometidos y entregados, en que consiste triplicarlos, desde cuando se computan los aportes, entre otras precisiones, lo que posterga la ayuda financiera efectiva, mientras la necesidad de la adaptación se hace cada vez más evidente en todas las regiones.

Otra de las cuestiones que deberá atenderse y resolverse en la segunda semana es lo concerniente a la decisión sobre la puesta en marcha del segundo Balance Global que debe concluir en la COP33. Respecto de esta cuestión había una conversación sobre el texto a adoptarse que aun discurría en el sexto día de sesiones.

El segmento político de alto nivel

Durante la primera semana se celebró el denominado "Leaders Summit" del que participaron algunos lideres mundiales, jefes de estado y de gobierno. Durante ese encuentro, los países en desarrollo han exhortado a las naciones más ricas y que más contaminación producen a dedicar mayores recursos para enfrentar la crisis climática, un llamamiento tan reiterado como que en buena medida ha devenido estéril.

A su turno, en ese segmento los pequeños estados insulares (SIDS) han destacado que, si no se reducen las emisiones de gases de efecto invernadero, su supervivencia como naciones está amenazada, mientras que a su vez los países menos desarrollados (LDC) han exhibido su apoyo a la presidencia turca respecto de su iniciativa de impulsar la electrificación al 2035.

El viernes 13 por la tarde la mayor parte de los líderes que participaron de la cumbre ya había vuelto a sus países, dejando en manos de los ministros y jefes de delegación la espinosa tarea de forjar acuerdos.

El *overshoot*

La COP31, que se inició el lunes 9 de noviembre en Antalya, se desarrolla en una nueva y excepcional realidad: la condición de "*overshoot*", o excedencia.[3]

Es la primera vez que una conferencia de las Partes tiene que hacer frente al hecho hoy ya inevitable que las temperaturas globales actuales superen el límite de calentamiento de 1,5 °C tal como fuera recomendado reiteradamente por la ciencia y comprometido en el Acuerdo de París.

Los observadores más experimentados en negociaciones climáticas entienden que esta era de "*overshoot*" debería inevitablemente elevar el perfil de la cuestión de la remoción de dióxido de carbono de la atmósfera y posiblemente tener un espacio en la "*cover decision"* de las sesiones que se proponían inicialmente las co-presidencias, de modo que el tópico referido a cómo lograr emisiones netas negativas empiece a ser considerado con la urgencia que la situación hoy requiere.

[3] El término "*overshoot*" corresponde a una situación en la que se supera el objetivo de mantener el aumento global de la temperatura en la superficie de la tierra por debajo de 1,5°C. Esa excedencia tiene consecuencias significativas y revertirla implica implementar acciones que generan impactos en distintos ámbitos.

De este modo se reconoce que cientos de miles de millones de toneladas de CO2 deberán ser retirados de la atmósfera para que las temperaturas puedan eventualmente volver a ubicarse por debajo de la meta global de 1,5 °C.

No obstante, numerosas organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación científica sostienen que esta es una solución por ahora largamente inviable, pues la eficacia y factibilidad de los abordajes de remoción de dióxido de carbono no ha sido probada a gran escala, tal como hoy se necesitaría para revertir la excedencia.

La agenda de las sesiones y los avances

Con la conclusión de ese segmento de alto nivel político el foco de la atención se desplazó nuevamente al ámbito puro de la negociación que ya transcurría simultáneamente.

Hay que resaltar que, pese a algunas expectativas desfavorables, la conferencia tuvo un comienzo sin rispideces y la agenda de las sesiones fue adoptada sin que se hubieran formulado críticas particulares, evitándose la pelea por la agenda acerca de lo que debe ser objeto de la negociación que, en algunos casos, ha caracterizado sesiones pasadas.

Para que se lograra adoptar la agenda, hubo algunos tópicos que fueron dejados fuera, entre ellos la cuestión de triplicar el financiamiento para la adaptación, las cuestiones relacionadas con el comercio internacional y el financiamiento para el Fondo Verde para el Clima. Estas exclusiones fueron decididas sin perjuicio de que estos asuntos fueran tratados en otra parte, según aclaro el presidente de la COP.

Luego de ese inicio positivo, es preciso destacar que, cuando la primera semana se acercaba a su fin, había textos preliminares que resultaron de la mayor parte de los carriles en los que se desenvuelve la negociación.

En efecto, casi a finales de la semana de los más de 100 ítems incluidos en la agenda de las sesiones, unos 44 tenían ya algún tipo de texto preliminar -*draft text*- encaminado, mientras 11 habían sido diferidos y quedaban otros 48 que no habían avanzado lo suficiente para acordar un texto preliminar.

Sin embargo, cuando se examinan en detalle algunos de los textos en borrador ya elaborados, se identifican con claridad las líneas de quiebre que separan decisivamente a las Partes.

En efecto, en materia de adaptación, por ejemplo, el texto que estaba siendo negociado incluía una referencia explícita a la cuestión del *overshoot* que puede hacer la adaptación incluso más difícil. Respecto de la meta, acordada en la COP30, de triplicar el financiamiento para la adaptación, una de las opciones del texto es que no haya texto alguno sobre este asunto lo que implica que algunas Partes no quieren que haya referencia alguna al financiamiento en este ítem de la negociación.

Las cuestiones relativas a la mitigación quedaron comprendidas en las negociaciones sobre el futuro del Programa de Trabajo de Mitigación. En lo que concierne a ese Programa de Trabajo, las discrepancias giran, entre otras, en torno a la extensión del programa, si debiera prologarse hasta 2030 o 2040, y sobre la posibilidad de establecer un comité técnico de mitigación.

No obstante, como habíamos anticipado, las cuestiones que a priori aparecían como más contenciosas quedaron virtualmente estancadas al menos durante esta primera semana.

Se destacan entre las cuestiones críticas que quedan por considerar, los temas relativos al financiamiento en sus diferentes carriles, que constituyen una línea clara de fractura entre el Norte y el Sur Global.

Esas discrepancias se manifiestan en las conversaciones sobre el Financiamiento a Largo Plazo (LTF), así como en torno de la Hoja de Ruta de Baku–Belém que debiera indicar como alcanzar los 1,3 mil millones de dólares anuales con destino a las finanzas climáticas, si bien en esta materia los progresos son notablemente más exiguos que las urgencias.

En esta materia ha circulado además en las últimas horas una propuesta para un texto borrador relativamente extenso para un programa de trabajo sobre financiamiento climático.

Ese texto preliminar exhibe numerosos párrafos y oraciones entre corchetes, dando evidencia de las discrepancias que subsisten en esta cuestión crítica y que es capaz de romper el consenso, construyendo posiciones contenciosas alrededor de las divergencias. Quedan por resolver asuntos realmente sustantivos, entre ellos resta determinar si el financiamiento cubierto por ese programa comprende solo los flujos de financiamiento proveídos por los países desarrollados a los en países en desarrollo, cuál será la extensión del programa en el tiempo, que resultados se procuran obtener y si el objetivo de triplicar el financiamiento para la adaptación estará también incluido en este programa de trabajo propuesto.

Asimismo, habrá que ver si los procesos paralelos relativos a la transición más allá de los combustibles fósiles, entre ellos los insumos que devienen de la Conferencia de Santa Marta (TAFF) y la propuesta de una hoja de ruta para la transición más allá de los combustibles fósiles, una iniciativa de la presidencia de la COP30, que Brasil presentó hace unos pocos días, pueden integrarse de alguna manera a las consideraciones de la COP31, o si esta cuestión es tan contenciosa y constituye un parte aguas que la Presidencia prefiera dejarla una vez más fuera del núcleo de las negociaciones, como ya sucediera en la última COP en Brasil.

En cuanto a otros asuntos bajo consideración, algunos de los diversos temas tratados comprenden, entre otros varios, la propuesta en torno a impulsar la electrificación acelerada al 2035, prohijada por la propia presidencia de la COP31, la movilidad inteligente, cuestiones relativas a la ciudad resiliente y el ambiente construido, con énfasis en la sostenibilidad de los edificios y las infraestructuras, avanzar en la descarbonización de la industria, la gestión sostenible de los residuos y desechos, y la reducción del riesgo de los desastres ambientales.

Conversaciones sobre la decisión de cobertura, la "*cover decision*"

Como anticipamos en nuestra nota de discusión de principios de noviembre,[4] las co-presidencias procuraban acordar lo que se conoce como una decisión de cobertura, que debería representar una síntesis política consensuada, con carácter vinculante, que anude

[4] Ver en ITDT-FTDT: La COP31 se reúne en un mundo conflictivo e incierto. Nota de discusión. Noviembre de 2026. Acceso en: https://ftdt.cc/wp-content/uploads/2026/11/2026-11-09-COP-31_vf.pdf

los elementos claves de las negociaciones y también pueda establecer -de manera precisa y definida- la dirección que debiera seguir el proceso de negociación durante el próximo año.

No obstante, no había sido posible de antemano asegurar cuáles son los asuntos claves que finalmente constituirán la sustancia de esa decisión más allá de los enunciados formulados inicialmente por los co-presidentes. También había dudas sobre si esta posibilidad conseguiría suscitar apoyos suficientes.

De hecho, la primera discrepancia considerable desde los inicios de las sesiones se ha planteado en torno de la perspectiva de elaborar una decisión de cobertura, anunciada por el presidente australiano de las negociaciones Chris Bowen.

Es que no todos los países participantes se mostraron favorables a la posibilidad de aprobar tal decisión y declararon su preferencia por otra alternativa que fuera menos vinculante, mientras otros países, como Rusia, directamente se oponían a la adopción de un texto de esa naturaleza cualesquiera fuera su tenor.

El viernes 13, luego, la Presidencia de la COP31 presentó un texto de “reflexiones” sobre la base de las consultas que había mantenido con jefes de delegaciones nacionales sobre una potencial *cover decisión*. No se trata, en este caso, de un texto preliminar o borrador de esa decisión, sino de una síntesis de las cuestiones que los países que participaron de esas consultas querrían ver reflejadas en el texto final.

Esa primera síntesis incluye, entre otras cuestiones, una declaración destinada a reforzar el compromiso con el multilateralismo y con los principios del Acuerdo de Paris, una referencia a la necesidad de responder a la situación de *overshoot*, así como la enunciación de brechas en materia de mitigación, adaptación, perdidas y daños, financiamiento y observación científica y datos.

Al cierre del sábado 14 se esperaba que esas consultas realizadas por la Presidencia habrían de permitir concluir con la compulsa de asuntos que debían incluirse o, explícitamente, excluirse de esa decisión y hubiera una primera aproximación a un texto que pudiera eventualmente adoptarse.