Agenda de negociación de la COP31 y Agenda de Acción: diferencias y claves

Datum	19.10.2026
Subjekt	BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA
Region	Španělsko
Kategorie	Politika, Mezinárodní organizace, Životní prostředí

La COP31 cuenta con dos agendas complementarias: la de Negociación, en la que los países debaten y adoptan decisiones sobre política climática, y la de Acción, que impulsa iniciativas voluntarias de gobiernos y otros actores. Sus diferencias están en quién participa y cómo se aplican los acuerdos.

Semana del Clima de Nueva York 2026: una agenda más amplia centrada en la implementación

El pasado 21 de septiembre, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, **Murat Kurum,** ministro turco de Medio Ambiente y presidente de la **Cumbre del Clima COP31**, comenzó su intervención ante un grupo de altos representantes de más de 20 países tomando un pequeño mazo de madera y asegurando que con él se sellan las decisiones importantes en los plenarios. Fue el inicio de una **intervención de dos horas** donde anunció oficialmente la **Agenda de Acción de la COP31**, encuentro que tendrá lugar del 9 al 20 de noviembre en la **ciudad de Antalya (Turquía).** Como reconoció Kurum, "existe un fuerte consenso sobre la urgencia de la crisis climática (…), ahora se trata de traducir los compromisos existentes en resultados medibles sobre el terreno a través del diálogo, el consenso y la acción".

La **Agenda de Acción,** impulsada por la presidencia de cada Cumbre del Clima, y la **Agenda de Negociación**, gestionada formalmente por la CMNUCC (Convención Marco de la ONU sobre el Cambio Climático) son dos mecanismos que conviven y persiguen lo mismo: responder ante la emergencia climática, pero con naturaleza, actores y misiones diferentes.

"Ahora hay **dos procesos de negociación.** Tradicionalmente había solo uno, la Agenda oficial de Negociación, el proceso legal y formal que da lugar a decisiones vinculantes y a compromisos voluntarios consensuados por las 198 Partes de la CMNUCC (197 países y una organización de integración regional, la Unión Europea). Por su parte, la Agenda de Acción comenzó en 2014, en la COP20 de Lima, y funciona como un mecanismo donde están todos los compromisos de naturaleza voluntaria que no están dentro de las negociaciones formales y que afectan a empresas, ciudades, bancos, inversores, sociedad civil, universidades…", explica Lara Lozano Touza, investigadora principal del Programa de Energía y Clima del **Real Instituto Elcano.**

¿Qué es la Agenda de Negociación de la COP31 y quién la establece?

Es el documento que ordena los asuntos que los gobiernos debatirán y, en su caso, aprobarán durante la COP31 dentro del marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Es una agenda institucional y **no recoge todas las iniciativas climáticas**

que tendrán lugar en la cumbre, sino los puntos formales sometidos a consideración de las partes. La secretaría de la CMNUCC prepara y publica la agenda provisional conforme a las reglas y consultas del proceso. Posteriormente, será la propia COP31 la que deberá aprobarla formalmente.

Con anterioridad a la **Agenda de Negociación definitiva,** se llevan a cabo las **negociaciones preparatorias de Bonn,** celebradas en junio en la ciudad alemana. Allí, representantes de los 197 países que han ratificado la CMNUCC intentan ponerse de acuerdo sobre los temas que irán a la Agenda, se superan obstáculos y se potencia la cooperación de cara a la toma de decisiones en Antalya.

"Esta Agenda es **un proceso de negociación continuo**, con reuniones intersesionales previas a la COP donde se preparan las negociaciones y textos que llegarán a la cumbre. En el primer día de la COP31 se aprueba esa agenda y se detallan los elementos que hay que negociar. Durante la primera semana, las reuniones son más técnicas y la segunda semana es de alto nivel y cierre. Las negociaciones que no se puedan cerrar pasan a la siguiente Cumbre del Clima", detalla Lozano.

El documento oficial de la COP31 abarca desde cuestiones organizativas hasta algunos de los principales desafíos de la política climática internacional. Entre ellos destacan informes sobre adaptación al **cambio climático,** mitigación, pérdidas y daños, financiación, **transición justa,** transparencia y agricultura.

La negociación formal estará marcada además por una **estructura de liderazgo compartida:** Turquía asume la presidencia de la COP31, mientras Australia tiene un papel específico en la conducción de las negociaciones. "Si nos fijamos en las cartas que han escrito conjuntamente los altos mandatarios de Turquía y Australia –comenta la investigadora del Real Instituto Elcano–, ahí se expone el foco de la Agenda de Negociación. Se habla de un enviado especial de adaptación y resiliencia tras los veranos que estamos pasando, y otro para la región del Pacífico; se ha puesto énfasis en la implementación de los planes de adaptación para limitar el aumento de temperatura media mundial a un máximo de 1,5 oC por encima de los niveles preindustriales. Tenemos que volver lo antes posible porque ese umbral lo estamos pasando".

En cuanto a la transición justa, "hay que preparar el segundo balance global, que culmina en 2028. En financiación es esencial alinear los focos financieros con los objetivos climáticos y proveer a los países que más lo necesitan. También avisará a los países que no han mandado sus compromisos y se profundizará en los informes de transparencia. Y en el tema de la agricultura, un eje transversal de interés, el cambio climático está afectando a la **seguridad alimentaria** y hay que prestar atención a distintas áreas donde el **estrés hídrico** puede convertirse en un problema mayor"

¿Qué es la Agenda de Acción de la COP31?

La **Agenda de Acción de la COP31** es una vía paralela orientada a la implementación práctica del compromiso climático. No sustituye a la negociación formal de Naciones Unidas, sino que busca impulsar iniciativas, coaliciones y proyectos que permitan traducir los acuerdos internacionales en actuaciones concretas y voluntarias. Desde su puesta en marcha en 2014, la Agenda de Acción ha dado lugar a un Portal para la Acción Climática Mundial, **conocido como Nazca**, donde se recopila y visibiliza, en formato mapa, el seguimiento de los compromisos de esta agenda.

Aspecto	Agenda de Negociación de la COP31	Agenda de Acción de la COP31
Objetivo	Acordar decisiones y orientar las políticas climáticas internacionales.	Impulsar iniciativas que conviertan los compromisos climáticos en actuaciones concretas.
Quién participa	Gobiernos y representantes de las Partes de la CMNUCC.	Gobiernos, empresas, ciudades, entidades financieras, universidades y sociedad civil.
Cómo funciona	Mediante negociaciones formales, consultas y aprobación de decisiones por las Partes.	A través de iniciativas, alianzas y compromisos voluntarios.
Qué aborda	Financiación climática, adaptación, mitigación, pérdidas y daños, transparencia y transición justa, entre otros asuntos.	Transición energética, industrialización verde, seguridad alimentaria, océanos, ciudades resilientes y economía circular, entre otros temas.
Cómo se concreta	En acuerdos, decisiones y mandatos adoptados en el proceso formal de la cumbre.	En proyectos, coaliciones, objetivos e iniciativas impulsados por distintos actores.
Espacio asociado	Principalmente, la Zona Azul, donde se celebran las negociaciones oficiales.	Se impulsa mediante iniciativas y actividades que involucran también a actores no estatales, con presencia en la Zona Verde.
Carácter de los compromisos	Las decisiones pueden establecer mandatos y obligaciones según su naturaleza jurídica.	Las iniciativas son voluntarias y no sustituyen los acuerdos oficiales.
Resultado esperado	Establecer marcos comunes y orientaciones para la política climática internacional.	Acelerar la aplicación de los compromisos mediante acciones, alianzas e inversión.

La presidencia turca ha definido la COP31 bajo la idea de pasar “del diálogo al consenso y del consenso a la acción”, con una visión centrada en acelerar la aplicación de los compromisos climáticos. Y para ello es necesario involucrar no solo a gobiernos nacionales, sino también a ciudades, empresas, instituciones financieras, organizaciones internacionales, científicos y sociedad civil.

Son diez **los temas prioritarios establecidos** por la presidencia turca en la Agenda de Acción:

- **Residuo cero:** avanzar en **economía circular** y reducción de emisiones de metano procedentes de residuos. El compromiso es reducir un 50% el crecimiento proyectado de desechos sólidos.
- **Océanos y mares:** reforzar la resiliencia de ecosistemas marinos y soluciones basadas en el carbono azul.
- **Seguridad alimentaria:** transformar los sistemas agrícolas y alimentarios hacia modelos más **sostenibles** y resilientes.
- **Ciudades resilientes al clima**: impulsar infraestructuras, edificios y planificación urbana adaptados al cambio climático. Para ello, el objetivo es reducir un 25% el consumo de energía en inmuebles.
- **Climate Implementation Bridge:** conectar compromisos climáticos con inversión, financiación y ejecución.
- **Juventud y educación:** reforzar la participación juvenil y la alfabetización climática.
- **Industrialización verde:** promover vías industriales bajas en carbono y competitivas.
- **Transición energética limpia:** acelerar electrificación, redes energéticas y acceso a energía

limpia. El objetivo es elevar al 35% la proporción de la demanda energética mundial cubierta por electricidad para 2035.
- **Sinergias de Río:** integrar clima, **biodiversidad** y lucha contra la desertificación.
- **Sistemas sanitarios dinámicos y resilientes**: fortalecer la respuesta sanitaria frente a riesgos climáticos.

La presidencia ha resaltado el objetivo de avanzar hacia una mayor electrificación mundial. Entre sus metas figura alcanzar una electrificación del 35% en 2035, presentada como una prioridad para acelerar la descarbonización y mejorar la **seguridad energética.**

Actividades paralelas en la COP31

Junto a estos diez temas, la COP31 incluirá actividades paralelas como eventos con líderes mundiales, encuentros sectoriales y espacios de colaboración entre gobiernos y actores no estatales. La cumbre de Antalya se divide en dos zonas, la **azul** y la **verde.**

- **Zona azul.** Es el área oficial donde se llevan a cabo los encuentros de la Agenda de Negociación. Es el principal espacio diplomático donde se celebran las reuniones al más alto nivel.
- **Zona verde**. Es un espacio abierto y colaborativo que conecta a diferentes públicos y donde las organizaciones empresariales, académicas y de la sociedad civil presentan sus soluciones climáticas. Sirve de "plataforma para la innovación, el intercambio de conocimientos y la participación pública", tal y como destaca la **web oficial de la COP31.**

"Todas las actividades en paralelo sirven. Las reuniones con más peso político marcarán el tono de las negociaciones; luego están las jornadas temáticas, que por mi experiencia son muy importantes ya que acuden las empresas. Y no hay que olvidar las actividades de la zona verde, que, aunque son complementarias, muestran los compromisos y visibilizan el conocimiento", asegura Lara Lozano.

¿Cómo se relacionan ambas agendas?

"La **Agenda de Negociación** es el paraguas de decisiones vinculantes y no vinculantes que marcan el sentido de las políticas nacionales y que dan señales al mercado. A partir de 2014, la **Agenda de Acción** es un reconocimiento de lo esencial, un mecanismo más ágil para visibilizar los compromisos. Lo ideal es que haya una mejor integración de ambas agendas, aunque tengan distintas velocidades", asegura Lara Lozano.

Las dos agendas **no son mecanismos separados**, son dimensiones complementarias de una misma cumbre y ambas parten de un proceso de negociación, "todo tiene que acordarse no por unanimidad pero sí por un amplio consenso. Por eso duran tanto las negociaciones", matiza la investigadora española.

La primera, la oficial de negociación, **establece las reglas**, compromisos y decisiones políticas internacionales. Es el espacio donde los gobiernos acuerdan marcos comunes, mecanismos financieros o mandatos institucionales. La segunda, de acción, busca responder a la pregunta de cómo convertir esos acuerdos en resultados visibles. Por eso incorpora a actores que no participan directamente en la negociación diplomática.

La propia estructura de la COP31 refleja esa doble naturaleza. Mientras la **Agenda de Negociación** aborda cuestiones como financiación, adaptación, tecnología y gobernanza dentro del sistema de Naciones Unidas, la **Agenda de Acción** intenta acelerar la puesta en práctica mediante alianzas y

objetivos concretos. El éxito de Antalya dependerá, por tanto, de la capacidad de conectar ambas vías, de lograr que las decisiones negociadas encuentren herramientas reales para aplicarse y de que las iniciativas voluntarias contribuyan a reforzar los objetivos climáticos acordados por los países.

Preguntas frecuentes sobre las agendas de la COP31

¿Quién aprueba la Agenda de Negociación de la COP31?

Las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) aprueban formalmente la agenda al inicio de la cumbre, a partir de una propuesta provisional.

¿Las iniciativas de la Agenda de Acción son obligatorias?

No. La Agenda de Acción impulsa iniciativas y compromisos voluntarios de gobiernos, empresas, ciudades y otros actores. No sustituye las decisiones del proceso formal de negociación.

¿Qué papel tienen Turquía y Australia en la COP31?

Turquía ejerce la presidencia de la COP31 y Australia dirige el proceso de negociaciones, en coordinación con la presidencia turca.

¿Qué es el portal NAZCA de acción climática?

Es una plataforma de Naciones Unidas que registra y muestra compromisos e iniciativas climáticas de empresas, ciudades, regiones y otros actores. Se lanzó en 2014.

¿En qué se diferencian la Zona Azul y la Zona Verde?

La Zona Azul acoge las negociaciones oficiales y actividades acreditadas de la COP31. La Zona Verde facilita encuentros, exposiciones y participación de empresas, organizaciones y sociedad civil.

https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/agenda-de-negociacion-de-la-cop31-y-agenda-de-accion-diferencias-y-claves