COP31 TÜRKİYE ANTALYA

El estado del financiamiento para la adaptación:

perspectivas, tendencias y temas de negociación hacia la COP31



gflac GRUPO DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO LAC

El estado del financiamiento para la adaptación:
perspectivas, tendencias y temas de negociación hacia la COP31

Autores:

Dra. Sandra Guzmán Luna
Fundadora y Directora General, GFLAC

Glenda Monge
Asociada Sr. en Financiamiento para la Adaptación, GFLAC

Revisión:
Lic. Lorena Caballero
Directora Técnica, GFLAC

Diseño:
Lic. Jhon Cortés
Asociado en Diseño Creativo, GFLAC



Esta publicación está licenciada bajo la Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.
No es una licencia de Cultura Libre.

Cita requerida:
Los lectores pueden reproducir total o parcialmente este documento siempre que se cite la fuente de la siguiente manera: Guzman, S. y Monge, G. (2026). El estado del financiamiento para la adaptación: perspectivas, tendencias y temas de negociación hacia la COP31.



Índice

Resumen Ejecutivo **4**

Introducción **6**

1. El estado del financiamiento para la adaptación **7**

1.1. La adaptación es urgente, pero el financiamiento no lo refleja 7

1.2. América Latina y el Caribe, una brecha de financiamiento condicionada por la estructura fiscal. 8

2. Las tendencias que están redefiniendo la arquitectura de compromisos **8**

2.1. La definición de la línea base para triplicar el financiamiento para la adaptación 8

2.2. Los desafíos institucionales para el seguimiento de la meta de triplicación 9

2.3. El Fondo de Adaptación: la transición y una nueva fuente de recursos 11

2.4. La Meta Global de Adaptación y los desafíos en la negociación de Antalya 11

2.5. Planes Nacionales de Adaptación: Sin financiamiento no hay implementación 12

3. El rol de los bancos multilaterales de desarrollo y la arquitectura financiera internacional **13**

4. Lo que está en juego en la COP31 ..... **14**

Bibliografía **16**

Resumen Ejecutivo

Triplicar el financiamiento para la adaptación solo tendrá sentido si se convierte en una meta verificable, anclada en la obligación de provisión de los países desarrollados y cumplida con recursos de calidad. Hoy la adaptación sigue subfinanciada, llega mayoritariamente como deuda a los países que más la necesitan y carece de las reglas que permitirían pasar de los compromisos a la implementación.

Según el *Adaptation Gap Report 2026*, en 2024 los flujos públicos internacionales para la adaptación hacia los países en desarrollo se situaron entre USD 28.200 millones y USD 31.700 millones, una cifra unas diez veces menor que las necesidades estimadas hacia 2035. En América Latina y el Caribe, el Índice de Finanzas Sostenibles 2026 del Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC) muestra que la adaptación recibió menos de la mitad de lo destinado a la mitigación, y que cerca de nueve de cada diez dólares del financiamiento para el desarrollo llegaron como préstamo. En la 30° Conferencia de las Partes (COP30, por sus siglas en inglés) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), las Partes hicieron un llamado a al menos triplicar el financiamiento para la adaptación hacia 2035, y la COP31, que se celebrará en Antalya, Turquía, del 9 al 20 de noviembre de 2026, será la primera oportunidad para darle contenido a ese llamado.

Tres aprendizajes

1. Una meta sin reglas no puede verificarse: el llamado a triplicar no define año base, monto, tipo de financiamiento ni responsables de provisión, y la meta de duplicación de Glasgow muestra que, sin reglas comunes de contabilidad, el cumplimiento queda en duda. Por su vínculo con el Artículo 9.1 del Acuerdo de París, el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado de financiamiento climático (NCQG, por sus siglas en inglés) es el ancla más sólida para la triplicación.
2. La calidad del financiamiento importa tanto como su volumen: los bancos multilaterales de desarrollo (BMD otorgan la gran mayoría de sus recursos mediante instrumentos que generan deuda. Esto presiona el espacio fiscal de los países justamente en la adaptación, cuyos beneficios son sobre todo públicos y difícilmente generan los ingresos necesarios para pagar préstamos.
3. Sin financiamiento no hay implementación: los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) avanzan en la planificación, pero se atascan en el paso a propuestas financiables por falta de costeo, de entidades acreditadas y de acceso a los fondos climáticos. A ello se suma que los flujos destinados a implementarlos no pueden rastrearse en los reportes de esos fondos, lo que impide saber cuánto llega efectivamente a las prioridades nacionales.

Tres recomendaciones clave

1. Anclar la triplicación en el NCQG, en consonancia con el Artículo 9.1, y definir en un texto negociado su año base, su monto de referencia y sus reglas de contabilidad, de modo que su cumplimiento pueda verificarse y se entienda como un medio de implementación de la adaptación.
2. Asegurar que la triplicación se cumpla principalmente con donaciones y financiamiento altamente concesional. Para ello, los BMD deben adoptar metas mínimas para estos instrumentos, hacerlos el instrumento por defecto para la adaptación y reafirmar en la COP31 su meta de más de USD 42 mil millones anuales para adaptación hacia 2030.
3. Vincular el financiamiento con la implementación, reforzando el apoyo para convertir los PNA en propuestas financiables con un acceso directo y simplificado que llegue a los territorios, y conservando en la Meta Global de Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés) la referencia a la triplicación, para que sus indicadores queden ligados a los medios de implementación.

Conclusión

La COP31 será clave para que la triplicación del financiamiento para la adaptación avance de forma ordenada, con su línea base, sus modalidades y sus reglas de seguimiento definidas. Lo que deje Antalya marcará además el punto de partida de procesos plurianuales hacia la COP32 y más allá, en los que la triplicación deberá avanzar de manera verificable y con recursos de calidad, y no quedar, como ocurrió con Glasgow, como un compromiso sin seguimiento.

Introducción

La adaptación ocupa hoy un lugar más visible en la agenda climática internacional, pero esa visibilidad no se ha traducido en más recursos ni en mejores condiciones para los países en desarrollo. En 2024, los flujos públicos internacionales para la adaptación se situaron entre USD 28.200 millones y USD 31.700 millones, frente a necesidades estimadas en torno a USD 305 mil millones anuales hacia 2035. América Latina y el Caribe reproduce ese desbalance, según el Índice de Finanzas Sostenibles 2026 del Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC) la adaptación recibió menos de la mitad de lo destinado a mitigación, y la mayor parte de los recursos llega como préstamo, lo que reduce el espacio fiscal de los países.

En ese contexto, la 30° Conferencia de las Partes (COP30, por sus siglas en inglés), celebrada en Belém, hizo un llamado a triplicar el financiamiento para la adaptación hacia 2035, pero sin definir año base, monto, tipo de financiamiento ni responsables de provisión. Mientras esos elementos y las reglas de contabilidad no queden establecidos en un texto negociado, la meta difícilmente podrá verificarse, con el riesgo de repetir la ambigüedad que limitó el seguimiento de la meta de duplicación de Glasgow, y aún cumplida cubriría solo una fracción de las necesidades. Para que tenga un contenido verificable, la triplicación debe anclarse en el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado de financiamiento climático (NCQG, por sus siglas en inglés), en consonancia con la obligación de los países desarrollados de proveer financiamiento público que establece el Artículo 9.1 del Acuerdo de París, y entenderse como un medio de implementación de la adaptación y no como una meta aislada.

El documento analiza también los pendientes que llegan a la COP31, que se celebrará en Antalya, Turquía, del 9 al 20 de noviembre de 2026. La Meta Global de Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés) llega sin acuerdo sobre la fuerza de tarea que requiere la Visión Belém-Addis (BAVA, por sus siglas en inglés) para desarrollar las metodologías y los metadatos de los indicadores de adaptación, ni sobre la referencia a la triplicación del financiamiento. El Fondo de Adaptación, por su parte, depende de resolver la composición de su Junta para completar su transición al Acuerdo de París y activar nuevos recursos. A ello se suma que los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) avanzan en su formulación, pero siguen atascados en el paso a propuestas financiables, en buena medida por las barreras de acceso al financiamiento.

Por último, el documento examina el papel de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), cuyo financiamiento se otorga mayoritariamente con instrumentos que generan deuda, y plantea la necesidad de metas cuantitativas con referentes de donaciones y financiamiento altamente concesional, de que estos sean los instrumentos por defecto para la adaptación y de un acceso más directo, pues la calidad del financiamiento importa tanto como su volumen. En Antalya y en el camino hacia la COP32, la adaptación debe ser una prioridad en todos los procesos de financiamiento climático.

1. El estado del financiamiento para la adaptación

1.1. La adaptación es urgente, pero el financiamiento no lo refleja

Los flujos globales de financiamiento climático alcanzaron en 2024 un máximo histórico de aproximadamente USD 2 billones, pero ese crecimiento no se tradujo en una distribución equilibrada entre mitigación y adaptación, ya que apenas USD 64 mil millones (3%) se destinaron a la adaptación, frente a USD 1,9 billones a la mitigación. Ese financiamiento, además, depende casi por completo de fuentes públicas, pues las internacionales aportaron más del 60% y las domésticas un 30%, mientras que los flujos privados rastreados apenas sumaron USD 3.800 millones, menos de la mitad que en 2023 (CPI, 2026).

En el caso de los flujos públicos internacionales de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estima que alcanzaron entre USD 28.200 millones y USD 31.700 millones en 2024, apenas unos USD 1.000 millones más que en 2023, mientras que las necesidades de financiamiento para la adaptación de esos países rondan los USD 305 mil millones anuales hacia 2035, lo que equivale a una brecha de alrededor de 10 veces el flujo actual (PNUMA, 2026). Esa estimación excluye en gran medida las necesidades del sector privado, que podrían casi duplicar el total, y la carga es proporcionalmente mayor para los países menos adelantados (PMA) y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés), cuyas necesidades, de entre USD 40 mil millones y USD 50 mil millones anuales, equivalen a entre el 3% y el 4% de su producto interno bruto (PIB), el doble que en los países en desarrollo de ingreso medio alto.

El problema no es solo de volumen, sino también de prioridad, como se refleja en el caso de los proveedores bilaterales, donde la mitigación concentró el 58% del financiamiento climático reportado en 2023, frente a apenas un 22% para la adaptación, y de lo que se destinó a adaptación solo un 4% llegó a los SIDS y un 32% a los PMA (DanChurchAid, 2026). La adaptación, en otras palabras, no solo está subfinanciada, sino estructuralmente subpriorizada, incluso frente a los países más vulnerables.

Este rezago resulta aún más preocupante a la luz del costo de la inacción, pues según el Grantham Research Institute de la London School of Economics, los impactos climáticos ya están reduciendo los ingresos de los países de menores recursos y, sin mayores esfuerzos de adaptación, hacia 2050 podrían restar hasta un 15% del PIB per cápita promedio, con presiones crecientes sobre el gasto público y la deuda (Rising et al., 2026). Postergar la adaptación no evita el gasto, sino que lo encarece y lo traslada a quienes menos capacidad tienen para enfrentarlo, mientras que invertir a tiempo protege el desarrollo y la estabilidad fiscal. Como esos beneficios son sobre todo públicos, su financiamiento no puede quedar librado al mercado y requiere recursos públicos en forma de donaciones y financiamiento altamente concesional.

1.2. América Latina y el Caribe, una brecha de financiamiento condicionada por la estructura fiscal

Según el Índice de Finanzas Sostenibles (IFS) 2026 de GFLAC,[1] los 20 países analizados recibieron USD 18,2 mil millones en financiamiento para el desarrollo destinado a cambio climático y biodiversidad en 2024. De ese total, USD 9,9 mil millones (54,4%) se orientaron a mitigación, frente a USD 4,9 mil millones (27,2%) a adaptación, es decir, que la adaptación recibió menos de la mitad de los recursos destinados a la mitigación. A esa asimetría se suma la forma en que llegan los recursos, ya que el 89,3% del financiamiento climático recibido por la región se otorga como préstamo y aumenta la deuda pública, mientras que los presupuestos nacionales destinan en promedio apenas un 1,3% a la agenda ambiental (GFLAC, 2026a).

Estos resultados muestran que, pese a la elevada vulnerabilidad de la región frente a los impactos del cambio climático, la adaptación sigue relegada en la asignación de recursos y depende de instrumentos que estrechan el espacio fiscal de los países. Por eso, resulta prioritario no solo incrementar los recursos disponibles, sino también asegurar que lleguen en condiciones adecuadas y que su distribución responda a las necesidades y prioridades nacionales. En ese contexto, los compromisos internacionales para aumentar el financiamiento de la adaptación adquieren particular importancia para la región, aunque su efectividad dependerá de la claridad de las metas, de las responsabilidades de provisión y de los mecanismos para dar seguimiento a su cumplimiento, elementos que estarán en el centro de las discusiones hacia la COP 31.

2. Las tendencias que están redefiniendo la arquitectura de compromisos

2.1. La definición de la línea base para triplicar el financiamiento para la adaptación

En la COP30 de Belém, el *Global Mutirão* incluyó en su párrafo 53 un llamado a esforzarse por al menos triplicar el financiamiento para la adaptación hacia 2035, en el contexto de la Decisión 1/CMA.6, e instó a los países desarrollados a incrementar la trayectoria de su provisión colectiva de financiamiento para la adaptación a los países en desarrollo (CMNUCC, 2025a). A diferencia de la meta de duplicación de Glasgow,[2] que estableció 2019 como año base y 2025 como plazo de cumplimiento, el párrafo 53 no define un año base, monto, tipo de financiamiento ni quién debe aportar el triple, porque se formula como un llamado y no como una obligación cuantificada. Eso abre de inmediato la pregunta de en qué compromiso previo debería apoyarse la triplicación para tener un contenido verificable.

La referencia más directa es, por tanto, el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado de financiamiento climático (NCQG, por sus siglas en inglés), acordado un año antes en la COP29 de Bakú y recogido en la Decisión 1/CMA.6, que fija una meta de al menos USD 300 mil millones anuales hacia 2035 para los países en desarrollo, con los países desarrollados a la cabeza, así como un llamado más amplio a todos los actores para escalar el financiamiento hasta al menos USD 1,3 billones anuales desde

[1] El documento completo puede consultarse en: https://www.sustainablefinance4future.org/ifs2026

[2] CMNUCC (2021), Decisión 1/CMA.3, párr. 18.

fuentes públicas y privadas, para cuya viabilidad la propia decisión lanzó la Hoja de Ruta de Bakú a Belém (CMNUCC, 2024).[3]

La distinción entre ambas metas es relevante para la adaptación, porque la cifra mayor depende en buena parte de lo que movilice el sector privado, mientras que los USD 300 mil millones son el único componente que se puede atribuir con certeza a los países desarrollados y el que se vincula directamente con la obligación de proveer financiamiento público que establece el Artículo 9.1 del Acuerdo de París (Guzmán y Makowski, 2026). Por eso la triplicación debería anclarse en los USD 300 mil millones y no en los USD 1,3 billones. Aun así, ese anclaje no la vuelve suficiente, ya que incluso si se alcanzara, cubriría sólo una fracción de la brecha de adaptación descrita antes, de alrededor de 10 veces el financiamiento actual, por lo que debe entenderse como un mínimo viable y no como una meta que resuelva las necesidades.

La experiencia de la meta de duplicación de Glasgow muestra que fijar un año base no basta cuando un compromiso carece de reglas claras de seguimiento. Esa meta tomó 2019 como referencia, lo que implicaba llegar a unos USD 40 mil millones hacia 2025, pero los flujos de 2024 crecieron muy por debajo del ritmo necesario, y aunque los primeros reportes indican que los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) aumentaron significativamente su financiamiento en 2025, no está claro si la caída de la asistencia oficial para el desarrollo afectará el financiamiento bilateral, por lo que su cumplimiento sigue en duda (Climate Home News, 2026).

Como el compromiso no era obligatorio y cada proveedor contabilizaba la adaptación con métodos distintos, su cumplimiento resulta difícil de verificar (IIED, 2022). La triplicación arrastra esas mismas debilidades de contabilidad y verificación y suma una más, ya que no define desde qué año y qué monto se calcula la triplicación. La referencia más recurrente en la discusión es triplicar el monto que se esperaba alcanzar con la duplicación de Glasgow, es decir, los USD 40 mil millones de 2025, lo que implicaría unos USD 120 mil millones anuales hacia 2035, una cifra que, aun así, seguiría muy por debajo de las necesidades (PNUMA, 2026). Mientras la línea base, el año de referencia y las reglas de contabilidad no queden definidos en un texto negociado, es previsible un desenlace similar al de Glasgow.

2.2. Los desafíos institucionales para el seguimiento de la meta de triplicación

Uno de los principales desafíos para la implementación de la meta de triplicación es definir los espacios institucionales que darán seguimiento a su cumplimiento. Se han identificado al menos tres, cada uno con alcances y funciones distintas dentro de las negociaciones sobre financiamiento climático y adaptación.

a. En primer lugar, el NCQG parte con ventaja, ya que su ciclo de revisión existe, define los años de referencia (2025 a 2035) y vincula directamente a los BMD, de quienes se espera un plan explícito de aporte ((REDFIS, 2026). Anclar ahí la meta de triplicación tiene además la ventaja

[3] No debe confundirse con la Hoja de Ruta de Adaptación de Bakú (BAR), un proceso distinto bajo la Meta Global de Adaptación.

de preservar el lenguaje de responsabilidad diferenciada para los países desarrollados, en consonancia con el Artículo 9.1 del Acuerdo de París.

b. En segundo lugar, la Meta Global de Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés)[4] juega un papel distinto, porque no fija cifras, pero sí puede ofrecer el marco de rendición de cuentas y los Indicadores de Adaptación de Belém (BAI, por sus siglas en inglés)[5] para verificar si la triplicación efectivamente se traduce en resiliencia y responde a las necesidades.
c. Por último, está el Programa de Trabajo sobre Financiamiento Climático (CFWP, por sus siglas en inglés), establecido por el párrafo 54 del *Global Mutirão* como un programa de dos años que incluye el Artículo 9.1, cuyo alcance todavía se disputa entre un diálogo amplio y uno centrado en la provisión pública, y cuyo lugar en la agenda de la COP31 sigue en discusión. Más que un espacio para la cifra, sería el lugar para discutir modalidades, calidad y acceso, y si no se consolida, esa discusión podría trasladarse a otros espacios de finanzas.

En ese debate sobre el alcance del CFWP, organizaciones de la región también han planteado una posición propia. Una propuesta conjunta de la Red Latinoamericana y Caribeña para un Sistema Financiero Sostenible (REDFIS), la Red de Acción Climática para América Latina (CANLA) y GFLAC, presentada ante la CMNUCC en la segunda ronda de aportes (*submissions*) del programa,[6] respalda un programa híbrido de dos años (2027 a 2028) que alimente el segundo balance mundial (GST2, por sus siglas en inglés), con un mandato escalonado y una demanda de transparencia para que la Secretaría compare en 2027 las comunicaciones ex ante de los países desarrollados con lo reportado en sus Informes Bienales de Transparencia. Esa exigencia apunta a un problema que la triplicación también arrastra, ya que sin reglas claras de seguimiento no basta con saber cuánto se promete, sino que hace falta verificar cuánto llega y en qué condiciones.

El Fondo de Adaptación ilustra bien por qué la calidad del financiamiento importa tanto como su destino institucional, ya que opera enteramente con donaciones, ofrece acceso directo a través de entidades nacionales, que ejecutan cerca de un tercio de sus proyectos nuevos, y en América Latina y el Caribe financia 47 proyectos en 21 países (Junta del Fondo de Adaptación, 2025a). Por eso, el seguimiento de la meta de triplicar el financiamiento para la adaptación no debería limitarse a cuánto se moviliza, sino también a través de qué canales e instrumentos llegan los recursos a los países.

---

[4] La Meta Global de Adaptación fue establecida por el Artículo 7, párrafo 1, del Acuerdo de París, con el objetivo de aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático. En la COP28 (Dubái, 2023), la Decisión 2/CMA.5 adoptó el Marco de los Emiratos Árabes Unidos para la Resiliencia Climática Global, cuyo propósito es orientar el logro de la meta y la revisión de los avances hacia ella (CMNUCC, 2023).

[5] Los Indicadores de Adaptación de Belém (BAI) fueron adoptados en la COP30 mediante la Decisión 12/CMA.7 (párr. 6) y suman 59 indicadores, que miden el avance hacia las 11 metas del Marco de los Emiratos Árabes Unidos (CMNUCC, 2025b). Siete de esas metas son temáticas (agua, alimentación, salud, ecosistemas, infraestructura y asentamientos, pobreza y medios de vida, y patrimonio cultural) y cuatro corresponden a las dimensiones del ciclo de política de adaptación (evaluación de impactos, vulnerabilidad y riesgo; planificación; implementación; y monitoreo, evaluación y aprendizaje).

[6] Presentada el 9 de septiembre de 2026 en la segunda ronda de aportes del Programa de Trabajo sobre Financiamiento Climático (GFLAC, CANLA y REDFIS, 2026). El documento completo puede consultarse en: https://unfccc.int/documents/660373

Amparado en lo anterior, el NCQG concentra hoy las condiciones institucionales para convertirse en la casa más probable de la triplicación, acompañado por la GGA como marco de evidencia y por el CFWP como espacio de negociación técnica y definición de modalidades.

2.3. El Fondo de Adaptación: la transición y una nueva fuente de recursos

El Fondo de Adaptación es particularmente relevante para los países en desarrollo porque canaliza financiamiento basado en donaciones y con acceso directo para las entidades nacionales, pero su principal fuente de ingresos, la participación en los ingresos (*share of proceeds*) del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kioto, se ha agotado, por lo que hoy depende de contribuciones voluntarias que se han quedado cortas, pues en la COP30 movilizó algo más de USD 133 millones en nuevas promesas, menos de la mitad de su meta mínima de USD 300 millones anuales (Fondo de Adaptación, 2025). De ahí la importancia de su transición, ya que el Fondo sirve al Acuerdo de París desde 2019 y pasará a servirlo exclusivamente cuando esté disponible la participación en los ingresos del Artículo 6.4, una fuente más estable que se acerca tras la aprobación del primer proyecto bajo ese mecanismo (Junta del Fondo de Adaptación, 2023).

Sin embargo, en las 64ª sesiones de los órganos subsidiarios (SB64, por sus siglas en inglés), celebradas en Bonn en junio de 2026, los tres mandatos en discusión, que son los arreglos de transición, la quinta revisión del Fondo y la composición de su Junta, se difirieron a la COP31 ante la falta de acuerdo sobre la membresía, aunque los dos primeros registraron avances (ENB, 2026). Mientras los países en desarrollo proponen mantener la composición actual de la Junta y acordar la membresía en paralelo a la transición, sin debilitar el acceso directo ni el carácter de donación del Fondo, los países desarrollados sostienen que ambos temas deben resolverse al mismo tiempo y plantean modificar la composición (Guzmán y Makowski, 2026). Ante el riesgo de que este desacuerdo retrase la capitalización del Fondo, resulta clave que las Partes resuelvan en Antalya la composición de la Junta y que se incrementen las promesas a todos los mecanismos financieros, incluido el Fondo.

Esta demanda se vincula con el párrafo 16 del NCQG, que busca al menos triplicar hacia 2030, respecto de 2022, los flujos de salida del Fondo de Adaptación y de los demás fondos climáticos multilaterales, cuya base conjunta fue de apenas USD 1.870 millones en 2022 (Tan y Pettinotti, 2025). Se trata de una meta distinta a la de triplicar el financiamiento para la adaptación, aunque el *Global Mutirão* formula esta última en el contexto de esa misma decisión.

2.4. La Meta Global de Adaptación y los desafíos en la negociación de Antalya

En las SB64, las Partes debían avanzar en la puesta en marcha de los elementos acordados en Belém para operacionalizar la GGA, pero no alcanzaron conclusiones, por lo que se aplicó la Regla 16 del proyecto de reglamento y el tema se retomará en Antalya. El primer frente de desacuerdo fue la fuerza de tarea (task force) que requiere la BAVA[7] para mejorar las metodologías y los metadatos de los BAI, ya que varios grupos de países en desarrollo pidieron que fuera conducida por las Partes, mientras

[7] La Visión Belém-Addis sobre Adaptación fue establecida en la COP30 como un proceso de dos años, con una vía técnica y otra de alineación de políticas, para probar los Indicadores de Adaptación de Belém y utilizarlos, según corresponda, en los procesos nacionales de reporte y planificación. Concluirá en la COP32 (IIED, 2026).

que la Unión Europea, Noruega y Japón prefirieron que la integraran expertos, y tampoco hubo acuerdo sobre sus modalidades, como el número de miembros, el equilibrio regional y el papel de los órganos constituidos (ENB, 2026).

El segundo frente fue el financiamiento, pues los países en desarrollo exigieron incluir en el texto de la GGA la referencia a la meta de triplicación, mientras que los países desarrollados se opusieron con el argumento de que el financiamiento debe tratarse en las negociaciones específicas sobre la materia, de modo que el texto que pasa a Antalya conserva esa referencia, pero entre corchetes y sin acuerdo (Carbon Brief, 2026). Ese desacuerdo muestra que el debate sobre la casa institucional de la triplicación también atraviesa la agenda de adaptación, y que lo que se resuelva en la GGA será determinante para que el financiamiento quede vinculado a las metas del Marco de los Emiratos Árabes Unidos.

2.5. Planes Nacionales de Adaptación: Sin financiamiento no hay implementación

Contar con indicadores no basta para que la adaptación avance, sobre todo cuando su puesta en práctica todavía es incipiente. Al revisar 2.325 indicadores nacionales reportados por las Partes, la Secretaría de la CMNUCC encontró que solo el 44% mostraba algún grado de alineación con los BAI, y que en el 71% de esos casos la alineación era parcial (Secretaría de la CMNUCC, 2026a).[8] Además, buena parte de lo que los BAI miden depende de que los países tengan con qué implementar. Las cuatro metas dimensionales del Marco de los Emiratos Árabes Unidos (evaluación de riesgos, planificación, implementación y monitoreo) solo pueden cumplirse si existen medios de implementación, y la GGA reconoce tres: el financiamiento, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología. Esas metas deberían concretarse en los PNA, pero la conexión entre ambos procesos sigue siendo débil. En el primer taller de la Hoja de Ruta de Adaptación de Bakú (BAR), celebrado en Bonn el 9 de junio, los países insistieron en mejorar la coherencia de la arquitectura de adaptación y en aumentar el acceso a los medios de implementación vinculados al Marco de la GGA, incluido un financiamiento basado en donaciones y no en deuda.

Los propios PNA muestran esa brecha entre planificar y ejecutar, pues aunque al 20 de octubre de 2026 ya 81 países en desarrollo habían presentado su plan, 14 de ellos por primera vez en el último año, el ritmo más rápido registrado, el más reciente informe de progreso de la Secretaría de la CMNUCC, que por primera vez se centra en la implementación y no en la formulación de los planes, ubica el principal cuello de botella antes de que llegue el financiamiento, en el paso de un plan a una propuesta financiable (Secretaría de la CMNUCC, 2026b). Aunque casi todos los PNA identifican prioridades, las intervenciones que se derivan de ellas en general no están costeadas, muchos PMA y SIDS no han conseguido una entidad que convierta sus notas conceptuales en propuestas para los fondos climáticos, y solo 15 de los 44 PMA cuentan con una entidad nacional acreditada ante el Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés) o el Fondo de Adaptación.

[8] De los 59 indicadores, 8 cuentan con una metodología global completa, 29 la tienen de forma parcial, 21 solo son reportables si se complementan con datos nacionales, porque todavía no existe una metodología global para ellos, y 1 carece por completo de metodología (Secretaría de la CMNUCC, 2026a).

En los 41 PNA de PMA y SIDS analizados, la planificación está en marcha en 35 países, pero la implementación sigue en una etapa temprana en 36, y una lectura detallada de su contenido encontró que solo 5 avanzan más allá de esa etapa. Los fondos climáticos citan cada vez más los PNA en sus proyectos (47% de los documentos de 2023 a 2026, frente a 13% antes de 2015), pero menos del 1% de los proyectos menciona una prioridad específica del plan, y los flujos destinados a implementar los PNA no pueden identificarse en los reportes actuales de los fondos (Secretaría de la CMNUCC, 2026b). Un análisis previo de NAP Global Network ya advertía esa distancia en el plano financiero, pues de 59 PNA, 50 incluían un capítulo de financiamiento, pero solo 37 estiman costos y apenas 9 mencionan una planificación fiscal resiliente al clima (NAP Global Network, 2025).

Muchos planes cumplen, en la práctica, con la meta dimensional de planificación sin contar con las condiciones financieras para avanzar hacia la implementación. A ello se suma que el acceso al financiamiento no corresponde a ninguna de las metas dimensionales del Marco de los Emiratos Árabes Unidos, por lo que, como advierte el propio informe, un indicador de implementación que no considere los pasos de acceso registrará los fracasos sin poder ubicar en qué etapa ocurren (Secretaría de la CMNUCC, 2026b). Para cerrar esa distancia, la Alianza de Implementación de los PNA, impulsada por la presidencia de la COP30 y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), junto con Italia, Alemania, NDC Partnership y NAP Global Network, busca servir de puente entre la GGA y los PNA, aunque todavía es demasiado reciente para evaluar su efecto (PNUD, 2025).

Aun cuando los recursos existen, el acceso al financiamiento determina si la implementación ocurre y a qué ritmo, y su calidad importa tanto como su monto. La calidad del financiamiento bajo el Artículo 9.1, medida en previsibilidad, concesionalidad y alineación con las prioridades de cada país, es la condición que permite movilizar recursos adicionales, y los instrumentos generadores de deuda deberían dejar de ser el canal principal de provisión para la adaptación y las pérdidas y daños. Esta dimensión resulta particularmente crítica para los pueblos indígenas y las comunidades locales, cuyo acceso directo a los recursos de adaptación sigue limitado por las múltiples etapas que el financiamiento debe atravesar antes de llegar a lo local.

3. El rol de los bancos multilaterales de desarrollo y la arquitectura financiera internacional

Los BMD son hoy los mayores proveedores de financiamiento multilateral para la adaptación, aunque la mayor parte de lo que aportan llega como deuda, pues en 2023 apenas el 20% de su financiamiento para adaptación se otorgó como donaciones (DanChurchAid, 2026), y en 2025 el 87% de su financiamiento climático se canalizó mediante instrumentos que generan deuda (GFLAC, 2026c). Esto aumenta la presión sobre países con espacio fiscal limitado, justamente en la adaptación, cuyos beneficios son sobre todo públicos y difícilmente generan los ingresos necesarios para pagar préstamos.[9]

[9] Para mayor informacion sobre el rol de los BMD puede consultar *"The role of multilateral development banks in mobilising and delivering finance under the new collective quantified goal (NCQG): From the US$300 billion floor to the US$1.3 trillion ambition: Quantity, quality and its climate finance target"* en: https://www.gflac.org/_files/ugd/32948d_1ba5625129524adba3a3b6d2c8d80fdd.pdf

A ello se suma que en junio de 2026 el Banco Mundial retiró de su Plan de Acción sobre Cambio Climático (CCAP, por sus siglas en inglés) el objetivo de destinar un 45% de su financiamiento a la acción climática, lo que introduce incertidumbre sobre el aporte de los BMD al NCQG. Frente a ello, es necesario que estos bancos adopten metas cuantitativas con referentes para donaciones y financiamiento altamente concesional, que las donaciones sean el instrumento por defecto para la adaptación y que en la COP31 se reafirme la meta de más de USD 42 mil millones anuales para adaptación hacia 2030 (GFLAC, 2026c).

En la misma línea, en la antesala de las Reuniones Anuales del Grupo Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, celebradas del 12 al 18 de octubre de 2026 en Bangkok, un posicionamiento promovido por la REDFIS junto con otras organizaciones de la sociedad civil demandó a los BMD mantener sus compromisos cuantitativos de financiamiento climático, presentar un plan con la cifra que aportarán al NCQG, al menos triplicar el financiamiento para la adaptación con recursos principalmente no reembolsables y de fácil acceso, y adoptar una política de cancelación, reducción y reestructuración de deuda que amplíe el espacio fiscal de los países (REDFIS, 2026).[10]

Las Reuniones Anuales acogieron además la primera edición de las Xingu Finance Talks,[11] un foro de alto nivel vinculado al Diálogo Veredas sobre el Artículo 2.1(c) del Acuerdo de París, que abordó el espacio fiscal y el costo del capital.[12] Esta agenda complementa, pero no sustituye, la obligación de proveer financiamiento público que establece el Artículo 9, y la alineación de los flujos financieros no debería convertirse en una nueva condicionalidad para los países en desarrollo, sobre todo en la adaptación, que sigue estructuralmente subfinanciada (GFLAC, 2026b).

4. Lo que está en juego en la COP31

Hacia Antalya convergen varios hilos que conviene leer en conjunto, comenzando por la GGA, que llega bajo la Regla 16 con dos asuntos pendientes, la composición y las modalidades de la fuerza de tarea de la BAVA y la referencia al financiamiento y a la meta de triplicación, de cuya resolución depende que los indicadores se traduzcan en avances concretos en los PNA y que la GGA ofrezca herramientas de seguimiento útiles para el GST2. En el plano institucional, el Fondo de Adaptación llega con tres asuntos diferidos, los arreglos para su transición del Protocolo de Kioto al Acuerdo de París, su quinta revisión y la composición de su Junta, cuya resolución le dará certidumbre en la etapa en que comience a recibir la participación en los ingresos del Artículo 6.4, una fuente complementaria a las contribuciones voluntarias.

---

[10] El documento completo del posicionamiento puede consultarse en: : https://docs.google.com/document/d/1Pf1tzDWKwlkfG2YyamAceU9m7rmOFQnc/edit

[11] Su primera edición abordó el espacio fiscal y el costo del capital, y sus conclusiones alimentarán el informe anual del Diálogo Veredas para la CMA8. Más información en: https://unfccc.int/event/xingu-finance-talks-annual-high-level-roundtable

[12] Para mayor información sobre la importancia del Artículo 2.1.c del Acuerdo de París puede consultar la publicación: https://www.gflac.org/_files/ugd/32948d_1684be0be88a4533bc518428d2227299.pdf

En el plano financiero, la meta de triplicar el financiamiento para la adaptación todavía requiere una línea base, un monto de referencia y un proceso de seguimiento reconocible. Para que tenga un contenido verificable, debe anclarse en el NCQG, en consonancia con la obligación de provisión del Artículo 9.1, mientras que el CFWP ofrece un espacio para discutir la calidad del financiamiento y el acceso a él. De fondo queda lo estructural, ya que la reforma de los BMD, la sostenibilidad de la deuda y el financiamiento para el desarrollo seguirán condicionando, desde fuera de la CMNUCC, cuánto financiamiento de calidad llega efectivamente a los países en desarrollo.

Muchos de estos hilos, además, no se cierran en Antalya, sino que se resolverán o se pondrán a prueba hacia la COP32 y después. La BAVA concluye en la COP32, el CFWP podrá aportar insumos al GST2, que culmina en 2028, los Informes Bienales de Transparencia permitirán verificar lo que los países desarrollados efectivamente provean y la meta del párrafo 16 del NCQG, que busca triplicar los flujos de las entidades operativas del Mecanismo Financiero y de los fondos asociados, incluido el Fondo de Adaptación, vence en 2030. Por eso conviene abordarlos de manera articulada, porque sin financiamiento no hay implementación, y sin una línea base clara ni un anclaje institucional definido, la meta de triplicar el financiamiento para la adaptación corre el riesgo de repetir la ambigüedad que limitó el seguimiento de la meta de duplicación de Glasgow.

Bibliografía

Carbon Brief. (2026, 19 de junio). *Bonn climate talks: Key outcomes from the June 2026 UN climate conference*. https://www.carbonbrief.org/bonn-climate-talks-key-outcomes-from-the-june-2026-un-climate-conference

Climate Home News. (2026, 21 de mayo). *New data shows rich nations likely missed 2025 goal to double adaptation finance*. https://www.climatechangenews.com/2026/05/21/new-data-shows-rich-nations-likely-missed-2025-goal-to-double-adaptation-finance/

Climate Policy Initiative (CPI). (2026). *Global Landscape of Climate Finance 2026*. https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2026/06/Global-Landscape-of-Climate-Finance-2026.pdf

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). (2021). *Decisión 1/CMA.3: Pacto Climático de Glasgow* (FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10a01E.pdf

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). (2023). *Decisión 2/CMA.5: Meta Global de Adaptación* (FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1). https://unfccc.int/documents/637073

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). (2024). *Decisión 1/CMA.6: Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado en materia de financiamiento climático* (FCCC/PA/CMA/2024/17/Add.1). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_17a01E.pdf

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). (2025a). *Decisión 1/CMA.7: Global Mutirão*. https://unfccc.int/documents/655270

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). (2025b). *Decisión 12/CMA.7: Meta Global de Adaptación* (FCCC/PA/CMA/2025/19/Add.2). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2025_19a02E.pdf

DanChurchAid. (2026). *Delivering on Adaptation: An Assessment of International Adaptation Finance Flows*. https://www.noedhjaelp.dk/wp-content/uploads/sites/2/2026/04/delivering-on-adaptation.pdf

Earth Negotiations Bulletin (ENB). (2026). *Summary of the Bonn Climate Change Conference: 8–18 June 2026*. International Institute for Sustainable Development. https://enb.iisd.org/bonn-climate-change-conference-sb64-sbi64-sbsta64-summary

Fondo de Adaptación. (2025, 17 de noviembre). *Adaptation Fund mobilizes over US$133 million for most vulnerable at COP30 in Brazil* [Comunicado de prensa]. https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2025/11/Press-Release_111725_AF-Mobilizes-Over-US-133-Million-for-Most-Vulnerable-at-COP30-in-Brazil.pdf

GFLAC. (2026a). *Índice de Finanzas Sostenibles 2026 (con datos a 2024)*. https://www.sustainablefinance4future.org/ifs2026

GFLAC. (2026b). *La importancia del Artículo 2.1.c del Acuerdo de París*. https://www.gflac.org/_files/ugd/32948d_1684be0be88a4533bc518428d2227299.pdf

GFLAC. (2026c). *The role of multilateral development banks in mobilising and delivering finance under the new collective quantified goal (NCQG): From the US300billionfloortotheUS1.3 trillion ambition: Quantity, quality and its climate finance target* [Policy brief]. https://www.gflac.org/_files/ugd/32948d_1ba5625129524adba3a3b6d2c8d80fdd.pdf

GFLAC, CANLA y REDFIS. (2026). *Submission on the Climate Finance Work Programme*. CMNUCC. https://unfccc.int/documents/660373

Guzmán, S. y Makowski, N. (2026). *Resultados de las sesiones intersesionales de la CMNUCC (SB64) en materia de financiamiento climático: visiones hacia la COP31*. GFLAC. https://a1f7a9c2-c300-4bce-a10a-f8410b8932f0.filesusr.com/ugd/32948d_faccc37a134c494d9d01c90c9b2fd668.pdf

Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED). (2022). *Rich countries on track to give little more than half of climate adaptation finance promised at COP26*. https://www.iied.org/rich-countries-track-give-little-more-half-climate-adaptation-finance-promised-cop26

Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED). (2026). *From aspiration to application: Making the Global Goal on Adaptation work* [Briefing]. https://www.iied.org/22701iied

Junta del Fondo de Adaptación. (2023). *Arrangements for the transition of the Adaptation Fund from the Kyoto Protocol to the Paris Agreement* (AFB.B.41.9). https://adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2023/10/AFB.B.41.9_Arrangements-for-the-transition-of-the-AF-from-KP-to-PA_cleared_Oct5.pdf

Junta del Fondo de Adaptación. (2025). *Annual Performance Report 2025* (AFB.EFC.36.2). https://www.adaptation-fund.org/wp-content/uploads/2025/10/AFB.EFC_.36.2-Annual-Performance-Report-2025.pdf

NAP Global Network. (2025). *Finance for National Adaptation Plan processes: What can we learn from countries' NAPs?* Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD). https://napglobalnetwork.org/wp-content/uploads/2025/06/napgn-en-2025-finance-nap-processes.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2025, 18 de noviembre). *COP30 Presidency and UNDP announce the launch of the National Adaptation Plan Implementation Alliance* [Comunicado de prensa]. https://www.undp.org/press-releases/cop30-presidency-and-undp-announce-launch-national-adaptation-plan-implementation-alliance

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). (2026). *Adaptation Gap Report 2026: Ready? Not. Climate impacts will not wait. Adaptation finance must rise* [Resumen ejecutivo]. https://www.unep.org/en/publications/report/adaptation-gap-report-2026

Red Latinoamericana y del Caribe por un Sistema Financiero Sostenible (REDFIS). (2026). *Las instituciones financieras internacionales deben poner el clima, la naturaleza y la gente al centro de sus inversiones* [Posicionamiento ante las Reuniones Anuales 2026 del Grupo Banco Mundial y el FMI]. https://docs.google.com/document/d/1Pf1tzDWKwlkfG2YyamAceU9m7rmOFQnc/edit

Rising, J., Godfrey, N., Watkiss, P., Surminski, S., Baeza Breinbauer, D., Gutiérrez-Hurtado, M. P. y Pimenta, M. J. (2026). *The macroeconomic case for investing in climate adaptation*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2026/04/Macroeconomic-case-for-investing-in-climate-adaptation.pdf

Secretaría de la CMNUCC. (2026a). *Targets outlined in paragraphs 9–10 of decision 2/CMA.5 and the Belém Adaptation Indicators* (FCCC/TP/2026/4). https://unfccc.int/documents/661011

Secretaría de la CMNUCC. (2026b). *Progress in the process to formulate and implement national adaptation plans* (FCCC/SBI/2026/23). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2026_23.pdf

Tan, E. y Pettinotti, L. (2025). *Tripling the outflows from the multilateral climate funds named in the NCQG: What does the data say?* ODI Global. https://odi.org/en/insights/tripling-the-outflows-from-the-multilateral-climate-funds-named-in-the-ncqg-what-does-the-data-say/