

Documento de política:

La reforma del régimen de gobernanza climática de las Naciones Unidas

en un contexto de implementación

Octubre
2025

ALEJANDRA LÓPEZ CARBAJAL, MARITZA FLORIÁN BUITRAGO,
PAMELA ESCOBAR VARGAS Y NATALIA DAZA-NIÑO.

PALABRAS CLAVE: CMNUCC, Acuerdo de París, NDC, NAP, LTS, reforma, gobernanza, cumplimiento, transparencia, rendición de cuentas, implementación, desempeño, procesos de toma de decisiones, infraestructura internacional, recursos financieros, geopolítica, derecho blando (soft law), derecho duro (hard law).

CITAR COMO: López Carbajal, A., Florián Buitrago, M., Escobar Vargas, P., and Daza-Niño, N. (2025). La reforma hacia la implementación del régimen de gobernanza de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Transforma.

ACERCA DE TRANSFORMA

Transforma es un centro de pensamiento y acción latinoamericano que promueve la acción climática con un enfoque de justicia para construir un futuro sostenible y resiliente, reconociendo las realidades del contexto regional frente al cambio climático. En Transforma analizamos los desafíos y las oportunidades del cambio climático en América Latina; habilitamos soluciones junto con gobiernos, empresas, y comunidades; y conectamos todos estos actores para amplificar el impacto a través de la acción colectiva.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a Alexandra Scott, Carolina Rocha y Giannina Santiago por su generosa dedicación en la revisión de pares de este documento. Agradecemos las opiniones sinceras y estimulantes de nuestros entrevistados, entre los que se encuentran: Daniel Buira, Diana Barba, Rita Mishan, Bertha Argueta, Michai Robertson, Jimena Nieto, Juan Monterrey, Lola Cabnal y Rodolfo Godínez. Asimismo, agradecemos las contribuciones a esta investigación de Juan Pablo Sierra, Edgar Fernández y Jimena Solano.

**DISEÑO EDITORIAL
Y DISEÑO GRÁFICO:**
VISUALARIUM studio

TRADUCCIÓN:
María Lemos González

Contenido



1 Introducción

Tras casi tres décadas de negociaciones multilaterales sobre cambio climático, el régimen internacional en esta materia, es decir, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Protocolo de Kioto (PK) y el Acuerdo de París (AP), ha madurado hasta convertirse en un complejo sistema de gobernanza climática multilateral. El año pasado, 2024, marcó la culminación del conjunto de reglas del Acuerdo de París, un hito fundamental para avanzar hacia la implementación de las disposiciones de estos tratados. Este hecho llevó a las autoras a reflexionar sobre la eficacia de un régimen que, durante años, se ha centrado exclusivamente en la negociación de tratados, sus normas y sus procedimientos, y sobre cómo se puede mejorar para que *“esté conectado con la vida real de las personas [...] y promover acciones y transformaciones estructurales en todas las instituciones y actores capaces de contribuir a este objetivo”* (COP30 Presidency, 2025).

Sin embargo, la transición hacia la implementación revela las limitaciones a las que aún se enfrenta el régimen tanto en su funcionamiento como en su capacidad para lograr avances en hacer frente a la crisis climática. A pesar de que los marcos normativos más importantes de la CMNUCC, el PK y el AP ya han sido completados, el sistema sigue enfrentándose a dificultades relacionadas con una implementación desigual, una complejidad procedimental cada vez mayor, mandatos duplicados y una brecha que crece cada vez más entre los resultados de las negociaciones, y la acción climática en el mundo real. A medida que la crisis climática se intensifica, es necesario reflexionar sobre la capacidad de los gobiernos para utilizar el sistema de la CMNUCC con agilidad, ambición y haciendo uso de la rendición de cuentas.

La evidencia muestra que entre 1995 y 2023 el número de los temas en las agendas provisionales de las negociaciones de los órganos de gobierno y subsidiarios de este sistema ha aumentado en un 50% y un 87%, respectivamente. En

particular, en relación con: a) el número de propuestas de las Partes para nuevos temas de agenda; b) el trabajo técnico de los órganos constituidos de la CMNUCC y el relacionado con la implementación de los programas de trabajo bajo los órganos de gobierno y subsidiarios, junto con un número creciente de planes de trabajo y actividades asociadas; y c) el número de eventos mandatados, con un récord de 44 eventos celebrados durante las sesiones de 2023 (UNFCCC Secretariat, 2024a).

Este documento de política analiza cuál ha sido el desempeño procedimental y estructural del régimen climático de las Naciones Unidas en esta era de implementación, y busca responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las oportunidades y limitaciones procedimentales e institucionales actuales del sistema de gobernanza climática para cumplir con sus objetivos? y ¿cómo debería adaptarse el sistema para garantizar eficiencia, rendición de cuentas y alineación con la urgencia y la magnitud de la crisis climática y con la respuesta a la misma?

Para abordar esto, este documento combina diferentes líneas de investigación. En primer lugar, se nutre de información proveniente de una serie de entrevistas realizadas a miembros actuales y pasados de los órganos constituidos, de las entidades operativas del Mecanismo Financiero y de la Secretaría de la CMNUCC, sobre la eficacia del trabajo de dichos órganos. En segundo lugar, se realiza una revisión sistemática del contenido de todas las decisiones y conclusiones adoptadas en las sesiones de 2022, 2023 y 2024 por las tres últimas Conferencias de las Partes de la CMNUCC (COP) -i.e., COP27, COP28 y COP29-; las Conferencias de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA) -i.e., la CMA4, CMA5 y CMA6-; y las Conferencias de las Partes en calidad de reunión de las Partes del Protocolo de Kioto (CMP) -i.e., CMP17, CMP18 y CMP19-; y los Órganos Subsidiarios (SB) -i.e., SB57, SB59 y SB61-, haciendo una diferenciación del contenido procedimental respecto a los resultados sustantivos. En tercer lugar, se lleva a cabo una revisión documental sobre los desafíos y oportunidades institucionales y de implementación actuales



en relación con las directrices y los procedimientos de este sistema de gobernanza climática. Este enfoque de investigación permite comprender mejor cómo las prácticas y normas institucionales están configurando y, en ocasiones, obstaculizando, la efectividad del régimen.

Por último, este documento de política tiene como objetivo contribuir a una conversación prospectiva sobre cómo reformar y preparar el sistema de gobernanza climática para el futuro, asegurando que se convierta no sólo en un espacio para la construcción de consensos, sino también en un mecanismo capaz de generar resultados climáticos que sean medibles, oportunos y equitativos.



2 El régimen climático de la ONU

2.1. Una breve historia sobre el régimen climático de la ONU: la CMNUCC, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París

El régimen climático de la ONU se ha forjado a lo largo de varias décadas, con avances, retrocesos, un sinnúmero de negociaciones a altas horas de la noche y la participación de miles de negociadores de todo el mundo. El Primer Informe de Evaluación (AR1) del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), publicado en 1990, proporcionó la base científica para la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas que estableció un proceso de negociación intergubernamental destinado a la preparación de una convención marco sobre el cambio climático. Este proceso debía abordar cómo las emisiones derivadas de las actividades humanas estaban aumentando sustancialmente las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero (GEI), y provocando un calentamiento adicional de la superficie terrestre (UNGA, 1990).

Como resultado de dicho proceso, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) fue adoptada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, y fue abierta para firma en Río de Janeiro del 4 al 14 de junio de 1992 (UNFCCC, 1992). Este tratado fundacional establece el objetivo ambicioso de lograr la “estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema

climático”. El tratado se basa en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y respectivas capacidades (CBDR-RC, por sus siglas en inglés), lo que implica que los países desarrollados, incluidos en los [Anexos I](#)¹ and [Anexo II](#)² de la CMNUCC, estaban obligados a liderar los compromisos de mitigación y reducir sus emisiones de GEI para el año 2000 y a proporcionar apoyo a los países en desarrollo (las Partes no incluidas en los Anexos) para la acción climática.

Poco después de la adopción de la CMNUCC, se hizo evidente la necesidad de establecer compromisos concretos de reducción de emisiones para apoyar su implementación. Por ello, las Partes negociaron un nuevo tratado que fue adoptado con el nombre de Protocolo de Kioto en 1997 ([Kyoto Protocol](#), 1998).

Este Protocolo estableció compromisos individuales, jurídicamente vinculantes y cuantificados de limitación y reducción de emisiones para cada país desarrollado incluido en su Anexo B. Se establecieron dos periodos de compromiso: el primero entre 2008 y 2012, con un objetivo colectivo para los países desarrollados de reducir el total de sus emisiones en al menos un 5% respecto a los niveles de 1990; y el segundo periodo, de 2013 a 2020, con un objetivo colectivo de reducción de al menos un 18% respecto de los niveles de 1990 (UNFCCC, 2012). Pese a los esfuerzos por negociar estos periodos de cumplimiento y al entusiasmo inicial por su implementación (especialmente en torno a sus mecanismos de mercado, que atrajeron la participación de actores privados a nivel mundial), Estados Unidos -en ese momento el mayor emisor de GEI del mundo-, nunca ratificó el Protocolo. Canadá, una de las principales economías industrializadas, denunció el tratado en 2011 y un total de cuatro países desarrollados -Canadá, Japón, Nueva Zelanda y la Federación de Rusia- no aceptaron ningún objetivo vinculante para el segundo período de cumplimiento. Esto debilitó la credibilidad

1 Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Comunidad Europea, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza, Ucrania.

2 Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Comunidad Europea, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Suecia, Suiza.



del Protocolo como un marco para abordar el aumento de las emisiones de GEI y abrió la discusión sobre cómo diseñar un nuevo tratado que fuera universal en alcance y acción.

Dicha discusión dio lugar al Plan de Acción de Bali (BAP, por sus siglas en inglés), acordado en la COP13 y el cual estableció una hoja de ruta para crear un nuevo acuerdo internacional sobre cambio climático para 2009 (UNFCCC, 2007). El plan tenía como objetivo lograr “reducciones importantes” de las emisiones mundiales mediante una cooperación a largo plazo, cerrando la brecha entre las responsabilidades de los países desarrollados y los países en desarrollo -una prerequisite para el éxito del acuerdo, propuesto por Estados Unidos y los demás países desarrollados que se habían retirado del PK-. La COP15 (2009, Copenhague) no logró cumplir este mandato, dado que aún no existían las condiciones específicas para ampliar dicho alcance y acción.

Dos años después del fracaso de Copenhague -considerado como un golpe a la credibilidad del régimen climático multilateral-, la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada (ADP, por sus siglas en inglés) recibió el mandato de elaborar “*un Protocolo, otro instrumento jurídico o una conclusión acordada con fuerza legal, que sea aplicable a todas las Partes*”. Las negociaciones concluyeron con la adopción del Acuerdo de París en 2015. Este Acuerdo estableció objetivos claros a largo plazo: mantener el aumento de la temperatura media mundial a muy por debajo de 2°C, prosiguiendo esfuerzos para limitarlo a 1,5°C; aumentar la resiliencia climática; y situar los flujos financieros en un nivel compatible con trayectorias de desarrollo resilientes al clima y con bajas emisiones (UNFCCC, 2015).

Con el fin de permitir la participación universal de los Estados en la respuesta global al cambio climático, el Acuerdo de París estableció una arquitectura muy diferente a la del Protocolo de Kioto. En lugar de fijar objetivos cuantificados de reducción de emisiones “de arriba hacia abajo” (*top-down*) para cada uno de los países desarrollados, y un objetivo cuantificado colectivo de reducción de emisiones para todos ellos, el Acuerdo de París usa un enfoque de “abajo hacia arriba” (*bottom-up*) y establece la obligación para todas las Partes

de preparar, comunicar y mantener Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) consecutivas y que reflejen lo que cada país se compromete a lograr como contribución a la respuesta global al cambio climático (UNFCCC, 2015). Cada NDC consecutiva debe representar un progreso respecto de la anterior y reflejar la mayor ambición posible de la Parte en el alcance de los objetivos a largo plazo del Acuerdo.

A diferencia del Protocolo de Kioto, que se enfocaba exclusivamente en la mitigación, los esfuerzos comunicados por las Partes en el marco del Acuerdo de París, las NDC, abarcan ambición en mitigación, adaptación, financiamiento, desarrollo de capacidades, transferencia de tecnología y transparencia. El principio de CBDR-RC evolucionó bajo el Acuerdo al incorporar una referencia a las “*diferentes circunstancias nacionales*” de las Partes, que se refleja en diversas disposiciones del Acuerdo. Por ejemplo, en aquellas que reconocen que un mayor apoyo a los países en desarrollo permitirá incrementar la ambición de sus acciones, y la obligación de los países desarrollados de proporcionar recursos financieros para apoyar a los países en desarrollo tanto en mitigación como en adaptación, dando continuidad a sus obligaciones existentes bajo la Convención.

Para compensar la ausencia de medidas coercitivas para el cumplimiento de las NDC de las Partes, el Acuerdo de París estableció un Marco Reforzado de Transparencia (ETF, por sus siglas en inglés) que es común y aplicable tanto a países desarrollados como en desarrollo (a estos últimos se les otorgaron ciertas flexibilidades en su implementación). El objetivo del Marco Reforzado de Transparencia es fomentar la confianza mutua y promover una implementación efectiva. Los informes bienales de transparencia (BTR, por sus siglas en inglés) de las Partes constituyen uno de los insumos para el Balance Mundial (GST, por sus siglas en inglés), que se realiza periódicamente para determinar el avance colectivo en el cumplimiento de los objetivos a largo plazo del Acuerdo de París. El resultado de este balance debe informar a las Partes en el proceso de actualizar y mejorar su siguiente ronda de NDC, y el fortalecimiento de la cooperación internacional para la acción climática.



El Acuerdo de París tardó varios años para entrar en pleno funcionamiento. Ahora, con su libro de reglas completo, con la comunicación de las [Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional](#) informadas por los resultados del [primer Balance Mundial](#), los [Planes Nacionales de Adaptación \(NAP por sus siglas en inglés\)](#) y las [Comunicaciones de Adaptación \(AdCom, por sus siglas en inglés\)](#), junto con la presentación de los primeros [Informes Bienales de Transparencia](#), todos los elementos están en su lugar para implementar los compromisos y planes determinados a nivel nacional, hacer seguimiento del progreso y mejorar la acción y la ambición climática. Estos hitos representan un avance significativo en el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la ambición para dar cumplimiento al AP.



2.2. Evaluación del desempeño del Régimen Climático de las Naciones Unidas

En este escenario, en el que se han completado las normas para la implementación del Acuerdo de París, procederemos a analizar cómo funciona la infraestructura institu-

cional del régimen y cuál ha sido el grado de efectividad de los últimos tres años de negociaciones. Esto, en cuanto a la toma de decisiones sustantivas y procedimentales, y su relación con la implementación del Acuerdo, el PK y la CMNUCC.

a. Infraestructura institucional

Actualmente, el régimen cuenta con un total de 17 [órganos constituidos](#), 3 entidades operativas del Mecanismo Financiero, y una Secretaría que, en conjunto, actúan como los brazos técnicos, logísticos y operativos del régimen climático. Estos se encargan del monitoreo periódico y de apoyar la implementación efectiva de la CMNUCC, el PK y el AP, así como de las decisiones adoptadas por sus órganos de gobierno, a saber, la COP, la CMP y la CMA. La mayoría de los órganos constituidos y de las entidades operativas del Mecanismo Financiero sirven exclusivamente a la CMNUCC, al PK o al AP. Sin embargo, también hay órganos que responden a mandatos de más de un tratado, como es el caso de la Secretaría. A continuación se presenta un cuadro ilustrativo (Figura 1) para facilitar la comprensión.



FIGURA 1. ÓRGANOS CONSTITUIDOS. ELABORACIÓN PROPIA

		CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (COP)	PROTOCOLO DE KIOTO (CMP)	ACUERDO DE PARÍS (CMA)
1992	Secretaría	●	●	●
1996	Buró de la COP, la CMP y la CMA	●	●	●
	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF)	●	●	●
1999	Grupo Consultivo de Expertos (CGE)	●	●	●
2001	Grupo de Expertos de Países Menos Adelantados	●	●	●
	Junta Ejecutiva del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)		●	
	Fondo de Adaptación	●	●	●
2005	Comité de Cumplimiento del Protocolo de Kioto		●	
	Comité de Supervisión de la Aplicación Conjunta (JISC)		●	
2007	Junta del Fondo de Adaptación (AFB)		●	●
2010	Comité de Adaptación	●		●
	Fondo Verde para el Clima (GCF)	●	●	●
	Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC)	●	●	●
	Consejo Asesor del Centro y Red de Tecnología del Clima (CTCN)	●	●	●
2011	Comité Permanente de Financiamiento	●		●
2013	Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños	●		●
2015	Órgano de Supervisión del Artículo 6.4			●
	Comité de París sobre el Fomento de Capacidades (PCCB)			●
	Comité de Aplicación y Cumplimiento del Acuerdo de París (PAICC)			●
2017	Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas (LCIPP)	●	●	●
2018	Comité de Expertos de Katowice sobre los Impactos de la Aplicación de las Medidas de Respuesta (KCI)	●	●	●
2022	Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños	●	●	●

Considerando el papel fundamental que estos órganos y entidades desempeñan, las autoras realizaron entrevistas semiestructuradas a miembros actuales o pasados de países en desarrollo del PCCB, el PAICC, el CGE, el TEC, el GCF, la AFB, la LCIPP, el Comité de Cumplimiento del PK, el Buró y la Secretaría, con el fin de obtener una perspectiva crítica

del Sur Global sobre su eficacia y capacidad para cumplir con la implementación de los objetivos ulteriores del régimen climático. Es importante aclarar que los resultados de estas entrevistas no pretenden representar un diagnóstico exhaustivo y definitivo del sistema, sino aportar insumos que orienten las discusiones sobre su reforma.



Las entrevistas revelan una percepción generalizada de que los órganos constituidos y las entidades operativas del Mecanismo Financiero cumplen una función esencial. Sin embargo, también revelaron que éstas se enfrentan a limitaciones estructurales y políticas que impiden su impacto efectivo en la implementación del régimen climático. A continuación, se presentan algunos de los principales hallazgos:

Debilidades

NO TODOS LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS CUMPLEN CON SUS MANDATOS

A CABALIDAD. Los entrevistados reconocieron que los objetivos asignados a los órganos constituidos no siempre se logran, ya sea por limitaciones financieras, la prevalencia de intereses nacionales que limitan la ambición climática mundial o la falta de autonomía respecto a las directrices de su trabajo, al ser establecidas por los órganos de gobierno o por la Secretaría. La Secretaría desempeña un papel fundamental en la definición del alcance y la agenda de las reuniones, lo cual reduce la capacidad de los miembros de los órganos constituidos para influir en la dirección y los resultados de su trabajo. Del mismo modo, la falta de claridad o consenso sobre determinados conceptos y reglas de procedimiento (como ocurre dentro del Buró) obstaculiza la consecución de sus objetivos. En general, los mandatos de estos órganos constituidos continúan estando vinculados al enfoque normativo del régimen climático y no están necesariamente diseñados para apoyar la implementación del Acuerdo de París. Por ello, el hito de la finalización del conjunto de reglas del Acuerdo exige una revisión de los mandatos de estos órganos y de su futuro funcionamiento.

INSUFICIENTE COORDINACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS.

La fuerte inercia institucional hacia esfuerzos paralelos pero poco articulados se evidencia en la ausencia de un espacio institucionalizado que permita alinear los planes de trabajo, compartir las lecciones aprendidas o fortalecer acciones conjuntas entre los órganos constituidos. Esta falta de coordinación limita el cumplimiento efectivo de

sus mandatos y reduce la eficiencia del régimen en su conjunto.

La coordinación sería especialmente valiosa entre aquellos órganos con funciones similares o complementarias. Asimismo, la realización de reuniones periódicas entre órganos constituidos y las entidades operativas del Mecanismo Financiero podría facilitar el intercambio de información, evitar duplicaciones en su trabajo y promover esfuerzos más coherentes hacia el logro de los hitos establecidos en sus respectivos mandatos. Por ejemplo, se podría explorar una mayor coordinación en temas específicos como la adaptación, mediante las sinergias del Comité de Adaptación, la Junta del Fondo de Adaptación y el propio Fondo de Adaptación. Asimismo, pese a los llamados recurrentes a una colaboración operativa y estratégica entre las entidades operativas del Mecanismo Financiero -incluidos algunos llamados para lograr una mayor uniformidad en los requisitos y procedimientos de acceso que faciliten la provisión y movilización de financiamiento climático para los países en desarrollo- las sinergias entre dichas entidades han sido limitadas y en su mayoría únicamente políticas o de forma. La fragmentación de los fondos ha sido señalada como un obstáculo para la coherencia, la eficacia y el impacto del sistema, al obstaculizar el intercambio técnico y la coordinación programática.

FALTA DE MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y UN FUERTE PE-

SO DE INTERESES GEOPOLÍTICOS. Los miembros de los órganos constituidos y de las entidades operativas del Mecanismo Financiero pueden participar a título personal o como representantes de su país, grupo regional o circunscripción, conforme a sus respectivos mandatos³. Esto deriva en que no siempre se priorice el apoyo técnico imparcial en favor de una mayor ambición climática. Con frecuencia, se anteponen intereses nacionales o de grupos, debilitando el carácter técnico de su trabajo, generando tensiones -especialmente entre países desarrollados y en desarrollo- y convirtiendo a

3 Órganos cuyos miembros participan en su capacidad personal: AC, CDM EB, PAICC, Comité de Cumplimiento bajo el PK, LEG, PCCB, Órgano de Supervisión del Artículo 6.4, TEC. Órganos cuyos miembros participan como representantes de su circunscripción: CTCN, WIM ExCom. Órganos cuyos miembros participan como representantes de su grupo regional o circunscripción: CGE, KCI, SCF, GCF, FRLD, y LCIPP (o representante de organizaciones de pueblos indígenas). Órganos cuyos miembros participan como representantes de su grupo regional: el Buró de la COP/CMP/CMA. Órganos cuyos miembros participan como representantes de gobierno de sus grupos regional o circunscripción: Junta del Fondo de Adaptación. (UNFCCC, 2024a).



estos órganos en espacios extendidos de negociación o “mini-COP”. También persisten vacíos en materia de rendición de cuentas, dado que no existen auditorías internas o externas que permitan supervisar, evaluar o retroalimentar su desempeño y el cumplimiento de sus mandatos. Esta falta de supervisión se debe, en parte, a la resistencia interna a la supervisión, pues los propios funcionarios se oponen a la realización de auditorías.

Esta situación también ha derivado en un ambiente de desgaste y fatiga que pone en riesgo los objetivos y la ejecución del trabajo de estos órganos y entidades.

RECURSOS FINANCIEROS INSUFICIENTES E INADECUADOS Y DIFICULTADES PARA ACCEDER A LOS FONDOS CLIMÁTICOS. Este es probablemente el obstáculo más común mencionado por los expertos. A nivel operativo, la falta de financiamiento ha limitado de manera significativa el cumplimiento de los mandatos. Por ejemplo, el CGE no ha podido ejecutar varios de los esfuerzos que tiene encomendados debido a limitaciones presupuestarias, incluyendo algunos talleres regionales diseñados para proporcionar asistencia técnica a los países en desarrollo, en la preparación y presentación de los Informes Bienales de Transparencia.

Otro ejemplo es el del Fondo de Adaptación, que si bien se enfoca en un área de máxima prioridad para los países en desarrollo, históricamente ha operado con recursos muy limitados. Se espera que esta situación continúe aún cuando transite del PK al AP, toda vez que su financiamiento dependerá, en gran medida, del éxito de los mecanismos de mercado.

Además, persisten las dificultades para acceder a los fondos climáticos. Para la obtención del financiamiento, los países solicitantes deben cumplir con una gran cantidad de requisitos y procesos engorrosos que incluyen el uso predominante de instrumentos de deuda, una cobertura financiera apenas parcial para los proyectos presentados, y procedimientos excesivamente burocráticos o técnicos.

Por ejemplo, las operaciones del GCF se han apoyado en el uso de Entidades Acreditadas, organizaciones que deben

superar complejos procesos de validación para ser autorizadas a canalizar financiamiento. Esto se traduce en un acceso limitado para aquellos países que tienen pocas capacidades técnicas, institucionales o financieras, especialmente aquellos que son más vulnerables..

Fortalezas

LOS MECANISMOS DE CUMPLIMIENTO SON NUESTRO MEJOR PUNTO DE PARTIDA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS. Órganos como el Comité de Cumplimiento del Protocolo de Kioto y el PAICC han dado pasos significativos para contribuir a la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los países y su debido reporte. Actualmente, los mecanismos del PAICC para la consideración de un asunto (*triggers*), activan procesos de seguimiento en caso de incumplimiento de las Partes en la presentación de información, incluyendo respecto a las NDC, los BTR y los reportes de financiamiento climático. Su papel es especialmente relevante en el contexto de la presentación de las próximas NDC y considerando la posibilidad de que el Comité ejerza una presión directa para acelerar su presentación y cumplimiento.

LOS FONDOS CLIMÁTICOS MULTILATERALES SON ESENCIALES PARA LA ACCIÓN CLIMÁTICA EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO. Todas las entidades operativas del Mecanismo Financiero y el Fondo de Adaptación son conocidos de manera informal como los fondos climáticos multilaterales. Estos fondos (i.e., el Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), el Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños (FRLD, por sus siglas en inglés), y el propio Fondo de Adaptación) constituyen uno de los pilares más importantes para el éxito del régimen climático internacional. Su existencia misma representa un logro en materia de justicia climática. En algunos casos, como el del Fondo de Adaptación, los arreglos pioneros en materia de acceso directo han beneficiado de manera directa a comunidades vulnerables y han facilitando una relación más ágil con los países receptores de financiamiento, reduciendo la intermediación.

Si bien los fondos todavía están lejos de cubrir las necesidades de los países en desarrollo, estos han recaudado más



de 68 mil millones de dólares para el Sur Global (i.e., el GCF **42,8 mil millones** de dólares en 209 proyectos aprobados entre 2015 y 2022; el GEF **26 mil millones** de dólares durante las últimas tres décadas; y el Fondo de Adaptación ha financiado **183** proyectos para las comunidades más vulnerables). Esto ha permitido que el financiamiento climático responda a las necesidades y oportunidades de países en desarrollo, especialmente en aquellos que no podrían acceder a instrumentos de deuda a tasa de mercado.

LOS ÓRGANOS CONSTITUIDOS FACILITAN EL APRENDIZAJE TÉCNICO, LA CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES Y EL PROPIO PROCESO DE NEGOCIACIÓN. Además de servir como fuentes clave de información para las Partes, los órganos constituidos son considerados como espacios esenciales para fomentar el aprendizaje técnico, generar conocimiento especializado y facilitar las negociaciones. A pesar de los desafíos a los que se enfrentan, su existencia es un recurso valioso dentro del régimen climático internacional. En particular, órganos como los comités de cumplimiento y los fondos climáticos multilaterales ofrecen herramientas concretas que permiten a los países -especialmente a los más vulnerables-, avanzar en el cumplimiento de sus compromisos y acceder a los recursos necesarios para la acción climática.

Por otra parte, las entrevistas permitieron identificar que, debido a la estructura de la Secretaría y a que sus capacidades responden casi exclusivamente a la lógica de las negociaciones (UNFCCC, 1992), siendo sus funciones principalmente procedimentales, igual podría desempeñar un papel más activo como una agencia que preste apoyo directo para la implementación y contribuya a una mayor eficiencia del régimen climático de la ONU, incluyendo para:

1. Fortalecer la coordinación y la comunicación entre los órganos, asumiendo un papel de liderazgo que evite las duplicaciones, alinee las agendas y unifique funciones;
2. Mejorar la transparencia - interna y entre órganos constituidos-, mediante mecanismos claros de reporte y de monitoreo del desempeño;

3. Proporcionar asistencia técnica directa a las Partes en la implementación del Acuerdo de París, incluyendo en relación con las NDC, los NAP, las LTS y otros instrumentos de planeación, y brindando orientación para su implementación.

En resumen, la Secretaría y los órganos constituidos deben ser reevaluados a partir de sus capacidades y limitaciones actuales. No deberían ser preservados únicamente por inercia institucional, especialmente en un contexto que exige cambios urgentes en distintas áreas del régimen climático. Los órganos cuyas actividades se enfocan más en asegurar la implementación, podrían ser aquellos vinculados al cumplimiento (por ejemplo, el PAICC y los fondos climáticos). Por otro lado, algunos órganos requieren ser fortalecidos, revisados o transformados para ampliar sus funciones hacia la implementación, como es el caso de la mayoría de los órganos, incluida la Secretaría, el PCCB o el CGE. Del mismo modo y como se abordará más adelante, valdría la pena reconsiderar la continuidad de aquellos órganos cuyos mandatos han expirado o cuya relevancia se ha visto reducida, como aquellos establecidos bajo el Protocolo de Kioto (por ejemplo, el Comité de Cumplimiento del PK y el MDL).

b. Procesos de toma de decisiones

Además del análisis de la estructura institucional, este documento realizó una revisión sistemática del contenido de las decisiones adoptadas durante los últimos tres años de negociaciones de la COP, la CMP, la CMA y de sus SB. Esta muestra fue seleccionada con el fin de señalar cuáles han sido los patrones de trabajo de los distintos órganos en el período previo a la finalización del libro de reglas del Acuerdo de París y también para evidenciar las tendencias que podrían ser útiles para las negociaciones futuras en términos de procesos y resultados.

- Para este análisis se realizó una revisión sistemática de todos los textos de decisión y conclusiones resultantes de cada tema de agenda de las sesiones de negociación de los órganos de gobierno que son parte de la muestra seleccionada, distinguiendo entre aquellas decisiones que son



sustantivas y aquellas que son procedimentales. Las decisiones sustantivas fueron definidas como aquellas cuyos resultados introducen nuevas normas, políticas, mandatos operativos y directrices, o arreglos de financiamiento destinados directamente a apoyar la implementación de la CMNUCC, el PK y/o el AP, y que suelen implicar cambios medibles o estructurales. Algunos buenos ejemplos de decisiones sustantivas adoptadas en los últimos tres años incluyen:

- El establecimiento de los nuevos arreglos de financiamiento para ayudar a los países en desarrollo que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático en su respuesta a las pérdidas y los daños, incluida la creación de un fondo para dar respuesta a las pérdidas y los daños, en cumplimiento del Artículo 8 del AP (decisiones [2/CP.27](#) and [2/CMA.4](#), 2022);
- El resultado del primer Balance Mundial, un hito fundamental para fortalecer la acción climática y la cooperación internacional al alentar a las Partes a contribuir con NDC más ambiciosas, a alcanzar el punto máximo de las emisiones antes de 2025 y acelerar la acción en esta década crítica; y al proporcionar directrices sectoriales concretas sobre cómo avanzar la acción en energía, bosques y adaptación, en cumplimiento con el Artículo 14 del AP ([1/CMA.5](#), 2023);
- El establecimiento de la nueva meta de financiamiento climático (NCQG, por sus siglas en inglés) de al menos 300 mil millones de dólares por año para 2035, así como la puesta en marcha -bajo la orientación de las Presidencias de la CMA6 y la CMA7- de la Hoja de Ruta de Bakú a Belém hacia 1,3 billones para 2035, con el fin de contribuir al aumento y aceleración de la ambición y al incremento del financiamiento climático destinado a las Partes que son países en desarrollo, en cumplimiento con el Artículo 9 del AP ([1/CMA.6](#), 2024).

Estas tres decisiones son de naturaleza normativa, definen políticas, abordan necesidades específicas del Acuerdo de París, son el resultado de extensas negociaciones, contienen

mandatos prospectivos con plazos o hitos claros, y conllevan implicaciones estructurales.

Por el contrario, las decisiones y conclusiones procedimentales son entendidas como aquellas que no introducen nuevas normas u orientaciones políticas, sino que reiteran o recuerdan conclusiones anteriores, reconocen reportes o actualizaciones institucionales, establecen cronogramas para considerar en el futuro, expresan agradecimientos por la organización de reuniones o presentación de reportes, o mantienen las líneas de trabajo existentes. Algunos ejemplos de este tipo de decisiones son:

- **Tema 6(a) de la agenda de la COP29 sobre los informes del Comité de Adaptación:** “La COP acogió con beneplácito los informes de 2023 y 2024.”
- **Tema 7 de la agenda de la COP29 sobre el Mecanismo Internacional de Varsovia:** acoge con beneplácito los avances realizados por el ExCom del WIM en la ejecución de su plan de trabajo evolutivo para 2023–2027, aprueba el reglamento de la Junta Consultiva de la Red de Santiago y solicita a los SB que continúen considerando el informe anual conjunto de 2024 del ExCom y de la Red de Santiago con miras a recomendar un proyecto de decisión en el período o períodos de sesión(es) que se celebrarán en noviembre de 2025.

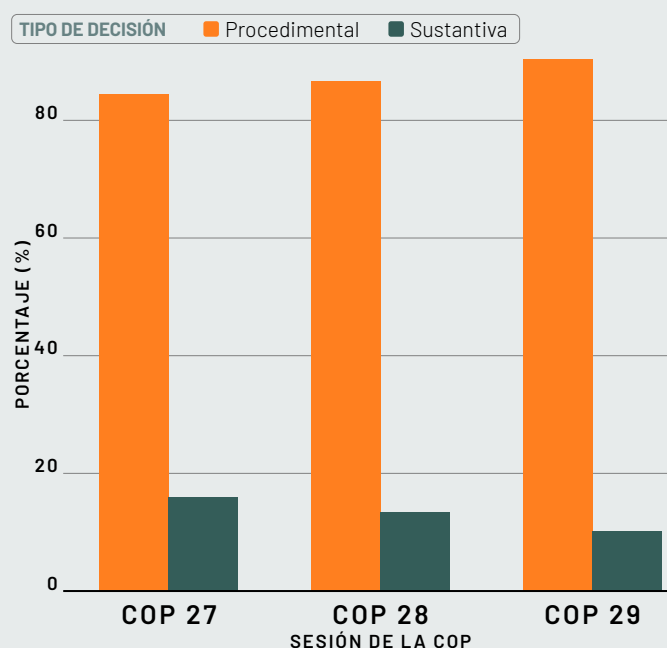
Este enfoque que diferencia entre las decisiones/conclusiones sustantivas y las procedimentales permitió establecer una distinción clara entre los resultados que definen políticas y los que garantizan la continuidad administrativa. Esto posibilitó a su vez un análisis comparativo entre las sesiones de negociación de los últimos tres años. Los principales resultados de este análisis son presentados en la Tabla 1 y la Figura 2 a continuación. La gran mayoría (87%) de las decisiones adoptadas durante el período evaluado fueron clasificadas como procedimentales, dado que su contenido es reiterativo o únicamente de naturaleza administrativa. Adicionalmente, un 25% del total de las decisiones procedimentales corresponde a los temas de agenda diferidos a futuras sesiones o en suspenso. Por otro lado, las decisiones sustantivas representan, en promedio, un 12,9% del total.



TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LAS DECISIONES Y CONCLUSIONES EN 2022, 2023 Y 2024, DE ACUERDO CON LA TIPOLOGÍA PROPUESTA. ELABORACIÓN PROPIA. [HAGA CLICK AQUÍ PARA ACCEDER A TODOS LOS DATOS](#)

TIPOLOGÍA	2022	2023	2024
DECISIONES Y CONCLUSIONES PROCEDIMENTALES DE LA COP, LA CMA, LA CMP Y LOS SB POR AÑO	94	86	104
DECISIONES Y CONCLUSIONES SUSTANTIVAS DE LA COP, LA CMA, LA CMP Y LOS SB POR AÑO	18	13	11
DECISIONES Y CONCLUSIONES TOTALES POR AÑO	112	99	115

FIGURA 2. PORCENTAJE DE DECISIONES Y CONCLUSIONES SUSTANTIVAS VERSUS PROCEDIMENTALES EN 2022, 2023 Y 2024. ELABORACIÓN PROPIA



La predominancia de resultados procedimentales en los últimos tres años de negociaciones -y su aumento en comparación con la disminución de las decisiones sustantivas- no significa que dichos procesos de toma de decisiones no tengan valor. Sigue siendo necesario continuar monitoreando los avances en la implementación de los compromisos climáticos en todas las áreas de acción climática y ejercer presión para aumentar la ambición. Sin embargo, es importante aprovechar el hito de la finalización del libro de reglas del Acuerdo de París para reflexionar sobre si todos los

temas de la agenda de la COP, la CMP, la CMA y los SB continúan siendo pertinentes o, en su defecto, si es necesario redefinir la forma en que los procesos de toma de decisiones deberían llevarse a cabo en los próximos años, enfatizando más en temas como transparencia, financiamiento climático, cumplimiento y el Balance Mundial.

Este asunto ha estado presente en las negociaciones durante años -en particular bajo el tema de agenda relativo a las Disposiciones para las Reuniones Intergubernamentales (AIM, por sus siglas en inglés). Bajo este tema de agenda las Partes han llamado a explorar vías para mejorar la eficiencia del proceso, entre ellas:

- Racionalizar las agendas de negociación mediante una planificación programática multianual que reduzca el número de temas de agenda que no se espera resulten en resultados sustantivos, de modo que los asuntos de negociación se consideren según su contenido anualmente, bienalmente, trienalmente o cada cinco años. Por ejemplo, las entidades operativas del Mecanismo Financiero podrían presentar informes de manera bienal o trienal, en lugar de hacerlo cada año, permitiendo que los temas de agenda relacionados sean considerados cada dos o tres años. El cambio en la frecuencia de las sesiones ha sido pospuesto reiteradamente debido a preocupaciones asociadas con las implicaciones que esto podría tener para los mandatos y compromisos existentes, en particular en el marco del Acuerdo de



París. El cambio no volverá a ser considerado hasta 2028 ([UNFCCC secretariat, 2025](#));

- Alternar la sede de las sesiones entre el país anfitrión y la sede de la Secretaría ([UNFCCC secretariat, 2024b](#));
- Reducir la extensión de las intervenciones de las Partes y los observadores para garantizar más tiempo de negociación, y fomentar, cuando sea posible, la publicación escrita de las intervenciones en el sitio web de la CMNUCC en lugar de presentaciones orales ([UNFCCC, 2024b](#));
- Indicar conclusiones procedimentales en las agendas provisionales de las sesiones, con el fin de permitir que las Partes consideren si estos temas de agenda se eliminan de las sesiones de negociación ([UNFCCC secretariat, 2024a](#));
- Adoptar las [reglas de procedimiento](#) de los órganos de gobierno, incluyendo aquellas relacionadas con las mayorías requeridas para la adopción de determinadas decisiones, y las cuales se han mantenido en suspenso desde la COP1 ([Legal Response International, 2009](#)), o considerar la propuesta conjunta de Papúa Nueva Guinea y México para enmendar los Artículos 7 y 18 de la Convención, con el fin de permitir una excepción al

consenso y, por tanto, permitir la adopción de decisiones por una mayoría de tres cuartos, una vez agotada la opción del consenso. Estos dos temas de agenda sobre reglas de procedimiento y votación continúan apareciendo en la agenda de la COP sin que sean considerados por las Partes ([Depledge, 2024](#)). Cabe señalar que el largo proceso de enmienda y el riesgo de crear regímenes paralelos para la toma de decisiones, evidencian, nuevamente, la necesidad de adoptar las Reglas de Procedimiento con disposiciones claras sobre votación por mayorías ([Legal Response Initiative, 2011](#)).

La adopción de reglas de votación puede contribuir a evitar que el mecanismo de adopción de decisiones siga siendo, por defecto, el consenso. Además, el mecanismo de consenso no cuenta con una definición clara dentro de la CMNUCC ([Wolfrun and Pinchon, 2010](#)), y, en ocasiones, ha sido incompatible para facilitar la adopción de decisiones urgentes que sean ambiciosas. Existe evidencia en todo el sistema de la ONU de decisiones importantes que han sido adoptadas en los últimos años mediante votaciones mayoritarias. Algunos ejemplos incluyen: los Términos de Referencia adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGA, por sus siglas en inglés) en 2023 para una convención marco de las Naciones Unidas sobre cooperación internacional



en cuestiones de tributación, pese a la oposición de un grupo minoritario (particularmente de países desarrollados); la adopción del Tratado sobre la prohibición de las armas nucleares en 2017, aún con un voto en contra y varias abstenciones; y la adopción del Convenio No. 190 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la violencia y el acoso, pese a la oposición de un grupo minoritario.

Adicionalmente, existe un asunto que aunque sea de carácter más amplio, también está vinculado con mejorar la eficiencia del proceso de negociación: un cierre digno para el Protocolo de Kioto. El segundo y último período de cumplimiento del Protocolo de Kioto finalizó en 2020. 2025 es el último año en que su Comité de Cumplimiento verificará la ejecución de esos compromisos, con la entrega de su última evaluación. Sin embargo, el Protocolo carece de una cláusula de cierre que permita finalizar formalmente sus estructuras (es decir, el mencionado Comité de Cumplimiento, la Junta Ejecutiva del MDL y el Comité de Supervisión de la Aplicación Conjunta, como se muestra en la Figura 1).

En términos presupuestarios, si la planificación presupuestaria continuará sin cambios, el cierre del PK supondría un ahorro superior a 62 millones de euros para los próximos cinco años. Para el bienio 2022–2023, se asignaron 33 millones de euros a los mecanismos establecidos en el marco del PK (i.e., 16,7 millones de euros para sus órganos constituidos; 7,7 millones de euros para la gestión de datos e información; 7,9 millones de euros para el fortalecimiento de la participación; y 0,7 millones de euros para supervisión y gestión) (UNFCCC, 2021). Para el bienio 2024–2025 se asignaron 29,1 millones de euros (i.e., 25,1 millones de euros para los órganos constituidos; 0,3 millones de euros para el fortalecimiento de la participación; 2,7 millones de euros para gestión de datos e información; y 1,0 millones de euros para supervisión y gestión), (UNFCCC, 2023).

Más allá de los ahorros presupuestarios que esto supondría, si la CMP enviara un mensaje claro a las Partes indicando que las funciones sustantivas del Protocolo han concluido y permitiendo así el cierre formal del Protocolo, ese mensaje

enviaría una buena señal de que ha llegado el momento de enfocar los recursos, la atención y la ambición en la implementación efectiva del Acuerdo de París.

El legado del Protocolo de Kioto puede trascender el cierre de la CMP. El propio régimen climático ha aprendido de su negociación e implementación, por ejemplo, mediante la continuidad del Fondo de Adaptación, el cual fue originalmente creado bajo el Protocolo. Del mismo modo, algunas buenas prácticas -como la labor del Comité de Cumplimiento del PK- pueden fortalecer al PAICC en materia de facilitación, asesoramiento a las Partes y diplomacia preventiva, y ofrecer lecciones útiles para la supervisión y la alerta temprana de riesgos de incumplimiento, especialmente relevantes en el período actual de actualización de las NDC (Roig, 2024). De igual manera, las lecciones aprendidas de los mecanismos de mercado de carbono del PK deberían servir de base para fortalecer la implementación de los requisitos de los mecanismos del Artículo 6 del AP (Olsen, Arens, & Mersmann, 2018).

Adicionalmente, como parte de las mejoras necesarias tanto a nivel de proceso como institucionales, es necesario examinar y abordar la influencia que pueden ejercer los intereses de las presidencias anfitrionas de las COP, especialmente cuando corresponden a países altamente contaminantes o productores de petróleo. Por ejemplo, los dos últimos países anfitriones de la COP han designado como presidentes de la misma a ejecutivos petroleros (actuales o pasados), minando la credibilidad del proceso y generando dudas sobre la capacidad de las presidencias para actuar en favor del progreso de la acción climática. Estas preocupaciones se han materializado, dado que las presidencias de la COP28 y de la COP29 han sido utilizadas para expandir las agendas nacionales de combustibles fósiles, como lo demuestran investigaciones de Global Witness en 2023 y 2024 (Galey, 2024; Global Witness, 2024). Es por esto que es fundamental que el régimen climático de la ONU cuente con un marco sólido para la gestión de conflictos de interés, que requiera declaraciones de afiliación de los delegados, la implementación de un código de conducta con criterios de transparencia, y la limitación de alianzas con actores



contaminantes ([Transparency International](#), 2025) Además, es necesario ajustar el papel de las Presidencias de la COP a la era de implementación que establece el Acuerdo de París.

El hito de la finalización del conjunto de reglas del AP también exige una evaluación crítica del tamaño y el balance de la representación en cada una de las sesiones de negociación. El número de participantes en estas cumbres se ha disparado con el tiempo, pasando [de 970 en la COP2 a 43.978 en la COP28](#), un aumento del 4433%. Sin embargo, este crecimiento no ha significado necesariamente una mayor inclusión de aquellos actores históricamente marginados, como los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables,

cuya representación en las dos últimas COP apenas alcanzó entre el 2,2% y el 3,2% ([UNFCCC](#), 2025a). Asimismo, el creciente interés en las Conferencias por parte de diferentes actores incluye también una asistencia cada vez mayor y muy preocupante de grupos de cabildeo del sector petrolero: en la COP28 y en la COP29, más de 2400 cabilderos de este sector participaron en las negociaciones ([Lakhani](#), 2023). En virtud de lo anterior, también se ha recomendado limitar el número de participantes (i.e., limitar el tamaño de las delegaciones y prohibir la participación de cabilderos del sector petrolero), así como reducir el número de las COP, por ejemplo, sincronizando (en tiempo y lugar) las reuniones de las tres Convenciones de Río.



3 La era de la implementación

Teniendo en cuenta el análisis presentado en la sección anterior, también resulta útil mirar hacia adelante y considerar los principales retos y oportunidades para la implementación del Acuerdo de París y el papel del régimen climático de la ONU en esta labor. Algunos de los temas que se abordarán en la siguiente sección se relacionan con barreras procedimentales y de capacidades, factores externos y geopolíticos, así como con asuntos específicos como financiamiento, transparencia, rendición de cuentas, el papel de los actores no estatales y las sinergias entre las Convenciones de Río.

3.1. Derecho blando vs. derecho duro

La dependencia excesiva al derecho blando es considerada, a menudo, como una debilidad jurídica e institucional del régimen climático internacional; una dependencia que comparten otros acuerdos multilaterales, en particular aquellos relacionados con el medio ambiente. El régimen climático de la ONU ha utilizado un enfoque tanto de derecho duro como de derecho blando a lo largo de sus 30 años de historia. Por un lado, el Protocolo de Kioto utilizó disposiciones de derecho duro a través de compromisos jurídicamente vinculantes de reducción de emisiones y sanciones derivadas por su incumplimiento para los países desarrollados. Por otro lado, el enfoque del derecho blando ha sido aplicado a través de todas las decisiones de la COP/CMP/CMA adoptadas año tras año desde 1994 así como en la naturaleza de los compromisos bajo el Acuerdo de París. Estos compromisos fueron diseñados deliberadamente de manera no punitiva, facilitativa y determinada a nivel nacional, y se definen “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*) en lugar

de “arriba hacia abajo” (*top-down*). La lógica detrás de la naturaleza de estos compromisos fue una respuesta directa a las fallas del Protocolo de Kioto -que nunca fue ratificado por Estados Unidos- pero también al hecho de que, cuando se aplicaron sanciones a los países desarrollados que incumplían con sus compromisos, algunos de estos países (Nueva Zelanda, Japón y Rusia) tomaron la decisión de no adherirse al segundo período de cumplimiento del Protocolo. Pese a que el régimen estaba construido sobre la base del derecho duro y compromisos vinculantes, esa situación socavó su eficacia. Sin embargo, cabe señalar que el AP incluye una serie de obligaciones jurídicamente vinculantes para todas las Partes, como la comunicación de las NDC o la obligación de los países desarrollados de proporcionar apoyo financiero a los países en desarrollo. Por esto, se considera que el Acuerdo de París en sí mismo contiene una combinación de disposiciones de derecho blando y derecho duro.

Sin perjuicio de lo anterior, la opinión consultiva más reciente de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) aclara de forma significativa la fuerza de las decisiones de derecho blando del Acuerdo de París. La Corte reconoció explícitamente que las decisiones de la COP/CMA pueden generar obligaciones jurídicamente vinculantes en virtud del artículo 31(3)(a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁴ (ICJ, 2025). La Corte afirmó que el AP contiene múltiples disposiciones introducidas con el término “deberá” (*shall*), lo que constituye una obligación vinculante de conducta y de resultado⁵. Esto incluye, entre otras, las disposiciones relativas a las NDC⁶ y la planeación de las medidas de adaptación⁷; así como aquellas relativas a la provisión de financiamiento y a su reporte conforme al Artículo 9.1 del AP⁸ (ICJ, 2025). Al aclarar que dichas obligaciones son de naturaleza jurídicamente vinculante y que su incumplimiento constituye un acto ilícito internacional que da lugar a responsabilidad y reparación⁹, la opinión consultiva

4 Pages 62-63 of the ICJ Advisory Opinion

5 Idem, pages 67-68

6 Idem, pages 75-80

7 Idem, page 81

8 Idem, page 83

9 Idem, pages 69, 123-128



eleva al Acuerdo de París más allá de su carácter facilitativo, reduciendo la brecha entre el derecho duro y el derecho blando, y afirmando que las disposiciones clave del tratado y las decisiones de la COP/CMA son jurídicamente exigibles en el marco del derecho internacional.

Tras esta opinión consultiva de la CIJ, surge una oportunidad muy clara para que las futuras negociaciones de la COP y la CMA se enfoquen en la implementación del Acuerdo. Asimismo, la opinión consultiva da una base para que, en los próximos años, se incentiven mecanismos mejorados de rendición de cuentas y de cumplimiento de compromisos. Esto, entre otros, mediante una mejor aplicación del Balance Mundial (i.e., el próximo Balance Mundial que tendrá lugar en 2028 deberá tener como objetivo una mayor ambición de las NDC y la implementación de acciones antes de 2030) y del denominado mecanismo de ambición del AP (i.e., el Marco de Reforzado de Transparencia, el PAICC, NDC cada vez más ambiciosas, y la provisión de apoyo financiero, tecnológico y de capacidades a los países en desarrollo).

A pesar de la ausencia de sanciones, la mejor prueba de que el sistema multilateral funciona proviene de la implementación efectiva de acciones y compromisos. 2025 constituye un hito importante para la comunicación de las NDC actualizadas de todas las Partes, pero será particularmente importante que los países desarrollados y los países del G20 -que en conjunto contribuyen con más del 80 % de las emisiones mundiales- estén a la altura del desafío, que alineen sus NDC con lo que la ciencia ha señalado y que haya una rendición de cuentas suficiente sobre el cumplimiento de estos compromisos durante los próximos cinco años.



3.2. Geopolítica

Existen factores externos que afectan el logro de los objetivos climáticos globales. La geopolítica, los intereses nacionales y los riesgos globales están profundamente entrelazados con la ambición climática. A la hora de analizar la viabilidad de implementar los objetivos del Acuerdo de París en el futuro cercano, es necesario tener en cuenta el contexto

actual de guerra, conflictos comerciales por aranceles, el surgimiento de líderes con posturas cada vez más conservadoras o negacionistas, y una reducción de la confianza en el sistema multilateral.

La posición de Estados Unidos bajo la actual administración del Presidente Donald Trump ha ejercido una fuerte influencia geopolítica negativa sobre la acción climática. Por un lado, sus políticas nacionalistas llevaron al cierre de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), la cual, entre otras prioridades humanitarias y de desarrollo, solía financiar acciones climáticas en el mundo en desarrollo. Esto ha resultado en un debilitamiento incalculable de los esfuerzos climáticos en el Sur Global (Welz, 2025). Por otro lado, la agresiva guerra comercial iniciada por la administración Trump está provocando un cambio en los intereses nacionales de los países con las mayores emisiones del mundo, como Rusia, China y la Unión Europea. Estos países están dando cada vez más prioridad a políticas enfocadas en conflictos militares o comerciales con sus adversarios (i.e., el anuncio de la UE de incrementar el gasto militar a 800 mil millones de euros para rearmar Europa (European Commission, 2025), en detrimento directo de la cooperación internacional para la acción climática (Conflict and Environment Observatory, 2025).

Un aspecto positivo de este giro geopolítico en la historia actual es que China se encuentra a la vanguardia **forefront** de las inversiones en energías renovables y podría aprovechar el vacío dejado por Estados Unidos en este ámbito y en sus relaciones con el Sur Global. China podría posicionarse como un líder climático y como un actor clave en la cooperación Sur-Sur. Su liderazgo para establecer un nuevo sistema financiero internacional desde los BRICS (Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China, 2025), favoreciendo a los países en desarrollo, junto con su creciente dominio en la producción de vehículos eléctricos y energías renovables, podría ofrecer elementos que aborden las barreras de implementación que otras potencias están pasando por alto, y promover una transición energética en aquellas regiones donde los países industrializados no han invertido lo suficiente.



3.3. Recursos financieros

Pese a que la economía global genera más de 100 billones de dólares anuales ([World Bank Group, 2025](#), [CPI, 2025](#)), la persistente falta de financiamiento climático e inversiones que sean adecuadas, accesibles y eficientes en los países en desarrollo sigue siendo uno de los mayores obstáculos para garantizar un planeta habitable y justo, a través la implementación del Acuerdo de París. Los mecanismos actuales para movilizar y distribuir recursos son limitados en recursos financieros y, además, los procedimientos operativos asociados se han traducido en un acceso asimétrico, una entrega lenta y un financiamiento insuficiente a nivel sistémico para las áreas prioritarias, particularmente en los países en desarrollo y las poblaciones vulnerables. Estos países y poblaciones continúan enfrentándose a graves limitaciones para acceder a los recursos necesarios para implementar sus NDC, NAP, y LTS, y para responder a las pérdidas y daños. Esto, a su vez, refuerza la necesidad de una transformación más sistémica de la arquitectura del financiamiento climático ([Gautam, et al, 2024](#)).

Con el fin de superar estas limitaciones, es fundamental la materialización de la nueva meta de financiamiento climático que busca movilizar al menos 300 mil millones de dólares anuales para 2035, así como de la Hoja de Ruta de Bakú a Belém para incrementar los flujos financieros hasta al menos **1,3 billones de dólares** anuales en esa misma fecha. Esto contribuiría a ampliar efectivamente el espacio fiscal de los países en desarrollo y les permitiría cumplir con sus estrategias climáticas. Lo anterior requerirá la definición de metas intermedias, momentos específicos para realizar revisiones periódicas y de una arquitectura sólida de rendición de cuentas, capaz de hacer seguimiento al progreso, identificar vacíos y orientar las correcciones necesarias, incluso aquellas más allá del ámbito de competencia del régimen climático bajo la CMNUCC y relacionadas con la arquitectura de la gobernanza financiera internacional.

Asimismo, la operacionalización del Artículo 2.1(c) del Acuerdo de París será fundamental para garantizar la

coherencia entre los objetivos climáticos y el sistema financiero en general. El mandato del Artículo 2.1(c) respecto a la consistencia de todos los flujos financieros (públicos y privados, nacionales e internacionales) con los objetivos climáticos, ofrece un punto de entrada jurídico y político para anclar reformas sistémicas en todo el sistema financiero, desde los Bancos Multilaterales de Desarrollo y bancos nacionales de desarrollo, hasta los reguladores y el capital privado. Sin embargo, para materializar este potencial, la CMNUCC deberá establecer un marco político y conceptual que aclare las expectativas, promueva la consistencia y fortalezca la coherencia entre jurisdicciones. Sin él, los esfuerzos para reorientar los flujos financieros seguirán siendo dispersos, y la transformación estructural requerida seguirá siendo difícil de alcanzar ([Lopez Carbajal et al., 2025](#)).

En conjunto, la NCQG, su Hoja de Ruta y el Artículo 2.1(c) pueden actuar como instrumentos que refuercen la reforma sistémica, pasando de metas fragmentadas a una arquitectura integral que garantice idoneidad, mejore el acceso e incorpore la justicia climática en la gobernanza financiera. Estos cambios son especialmente urgentes, considerando los patrones actuales de asignación de recursos, dado que el 55% del financiamiento se otorga en forma de préstamos -perpetuando los ciclos de endeudamiento-, y sólo el 28% se destina a medidas de adaptación ([López and Bueno, 2024](#)).

En este sentido, es urgente encontrar soluciones que permitan que el financiamiento climático fluya de manera justa, especialmente hacia los países en desarrollo. En cuanto a la adaptación -que históricamente ha recibido mucho menor financiamiento que la mitigación-, la mayor parte de los recursos provienen del sector público; los inversionistas institucionales y los bancos comerciales representan menos del 3% ([Cox and Lightfoot, 2024](#)). Adicionalmente, sigue siendo crucial abordar las preguntas sobre quiénes acceden a los recursos: menos del 1% de la ayuda climática llega a los pueblos indígenas ([WWF, 2024](#)), y en 2019 sólo el 0,04% de la Ayuda Oficial al Desarrollo relacionada con cambio climático tuvo como objetivo principal la igualdad de género ([CPI, 2022](#)).



Algunas iniciativas emergentes ofrecen puntos de partida. La [Bridgetown Initiative](#), por ejemplo, propone redirigir los derechos especiales de giro (SDRs, por sus siglas en inglés) excedentes del Fondo Monetario Internacional para apoyar a los países vulnerables, con el objetivo de desbloquear 100 mil millones de dólares de financiamiento en condiciones favorables. Asimismo, las Soluciones Basadas en la Naturaleza (NbS, por sus siglas en inglés) -aún con sus limitaciones conceptuales- pueden convertirse en medidas rentables para acciones en mitigación y adaptación, y para reforzar la resiliencia a nivel local. Sin embargo, estas innovaciones deben integrarse en un marco multilateral coherente que garantice la complementariedad con el régimen de la CMNUCC, preserve la equidad y se alinee con las estrategias de desarrollo a largo plazo.



3.4. Transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento

El Marco Reforzado de Transparencia constituye uno de los avances más significativos para monitorear de manera efectiva la implementación del AP. Su evolución gradual complementa los arreglos previos de transparencia bajo la CMNUCC, tales como las Comunicaciones Nacionales y los Inventarios Nacionales de GEI, los Informes bienales y los informes bienales de actualización, el proceso de evaluación y examen internacional y el proceso de consulta y análisis internacional, según lo establecido en el Artículo 13, párrafo 4 del AP.

Así, los BTRs -que comenzaron a ser presentados en diciembre de 2024- consolidan el progreso bajo un marco común que exige a todas las Partes -excepto a los Países Menos Adelantados (LDC, por sus siglas en inglés) y a los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés)- reportar cada dos años para demostrar los avances en la implementación de las NDC y sobre el estado de sus emisiones de GEI. Se trata, por tanto, de un marco unificado que promueve una visión compartida de transparencia, al tiempo que fortalece la base de reporte para el GST. Además, también permite que la información reportada funcione como un mecanismo de presión internacional frente al posible incumplimiento de compromisos.

No obstante, aún existen varios retos alrededor de este mecanismo de transparencia del AP puesto que no prevé una rendición de cuentas individualizada. La supervisión ha recaído principalmente en el ámbito nacional, donde los actores no estatales desempeñan un papel clave al presionar a los gobiernos, con frecuencia a través de litigios climáticos. Por ejemplo, en 2021 Greenpeace México demandó al gobierno de ese país por presentar una NDC menos ambiciosa que la anterior, contraviniendo las directrices del AP ([Greenpeace Mexico](#), 2021).

Si bien el litigio climático a nivel nacional se ha convertido en una herramienta importante para exigir el cumplimiento de los objetivos climáticos, este esfuerzo debería complementarse con una mayor supervisión a nivel internacional dentro del propio régimen climático. En particular, mediante el papel efectivo de los mecanismos para iniciar consideración de un asunto (triggers) del PAICC; su apoyo para facilitar la implementación; y su vigilancia sobre la implementación del AP mediante sus instrumentos de planificación y transparencia, que sirven de base para la rendición de cuentas.

Teniendo en cuenta que los reportes actuales se han enfocado principalmente en mitigación, otra área que puede mejorar respecto a la rendición de cuentas está relacionada con el fortalecimiento del reporte y el monitoreo de la implementación de las medidas de adaptación, los medios de implementación y las respuestas a las pérdidas y daños. Estas áreas son particularmente importantes en vísperas de la adopción de los indicadores de la Meta Global de Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés), incluyendo aquellos relacionados con los medios de implementación. De esta forma se podría contribuir a un mejor entendimiento sobre el progreso general de la acción en adaptación, de las respuestas a las pérdidas y los daños, y del apoyo necesario asociado a estas acciones. Asimismo, resulta fundamental el suministro de información cuantitativa y cualitativa ex ante sobre los niveles proyectados de recursos financieros públicos que se proporcionarán a las Partes que son países en desarrollo. Junto con el reporte del apoyo suministrado y movilizado que se comunica a través de los BTRs, estos



insumos permiten mejorar la certeza en los procesos de planificación climática en el Sur Global ([Legal Response International](#), 2018).

Del mismo modo, la transparencia climática debe incorporar una perspectiva de más largo plazo. Junto con las NDC, se alienta a los países a establecer estrategias para alcanzar la neutralidad climática para 2050. Sin embargo, muchos países aún no han desarrollado estas estrategias. A agosto de 2025, sólo 79 del total de 195 países las han presentado. Por esta razón, los compromisos actuales deberían incluir un mecanismo de monitoreo robusto que permita evaluar no sólo el progreso inmediato, sino también las proyecciones futuras. Esto mejoraría la calidad de la información reportada e incentivaría una acción climática más efectiva, tanto a corto como a largo plazo ([Partnership on Transparency in the Paris Agreement](#), 2025).

Uno de los principales desafíos en la preparación de estos reportes es la obtención de datos coherentes y de alta calidad, puesto que, con frecuencia, los datos son incompletos o de difícil acceso (Climate Promise, 2023). Esto afecta particularmente a los países en desarrollo, que antes del sistema de medición, reporte y verificación no estaban obligados a presentar informes bienales. Bajo el Marco Reforzado de Transparencia, las exigencias en materia de reporte han aumentado, planteando tanto desafíos como oportunidades para el Sur Global. Durante el primer ciclo de reporte de los BTR, al 3 de abril de 2025, se habían presentado 101 informes, incluidos aportes voluntarios de los LDC y los SIDS. Estas primeras experiencias proporcionarán lecciones valiosas para fortalecer la transparencia en todos los compromisos climáticos y servirán de base para informar la revisión de las directrices del Marco de Transparencia en 2028.



3.5. El papel de los actores no estatales

El régimen climático internacional gira alrededor de los Estados, de conformidad con las normas del derecho internacional público. Sin embargo, dada la magnitud del

desafío que representa el cambio climático, la implementación efectiva del Acuerdo de París requiere un enfoque más amplio, incluyendo una revisión de un papel más activo de los actores no estatales (NSA, por sus siglas en inglés), tales como los gobiernos subnacionales, el sector privado, la sociedad civil y las comunidades locales. Todos ellos han participado, catalizado y promovido cambios reales, tal y como lo demuestra el [2024 Yearbook of Global Climate Action](#), que registró más de 39,000 iniciativas de empresas, ciudades, organizaciones, inversionistas y regiones, en el marco de la Agenda de Acción liderada por los Líderes Climáticos de Alto Nivel (*High-Level Champions*, en inglés) y la Alianza de Marrakech. Herramientas específicas como el [Portal de la CMNUCC sobre la Acción Climática Global](#), el [Marco de Reconocimiento y Rendición de Cuentas](#), y las iniciativas [Race to Zero](#) y [Race to Resilience](#) contribuyen a resaltar la visibilidad de las contribuciones de los NSA. Además, bajo la Presidencia de la COP30, esfuerzos como el Mutirão y las Contribuciones Autodeterminadas a Nivel Global han destacado aún más el papel de la acción no estatal.

Se evidencia cómo a medida que los reguladores establecen normas de divulgación de información financiera relacionada con el cambio climático, se configura el comportamiento del mercado. Diversas acciones complementarias que involucran a distintos actores y niveles, permiten avanzar hacia una mayor consistencia de los flujos financieros con los objetivos climáticos (Lopez Carbajal et al., 2025). Por ejemplo, con las normas sobre la divulgación financiera relacionada con el cambio climático se incentiva al sector privado a integrar los riesgos climáticos en la toma de decisiones, a los Bancos Multilaterales de Desarrollo y a las organizaciones no gubernamentales a construir capacidades en los bancos locales y en las micro, pequeñas y medianas empresas para aplicar dichos marcos, y a las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la incidencia a utilizar la información divulgada para monitorear el progreso y señalar vacíos. Lo anterior refleja el desafío que implica la implementación del Acuerdo de París, involucrando a distintos actores, a distintos niveles y requiriendo que la CMNUCC incremente su interacción con los NSA. La CMNUCC puede enviar señales políticas a diversos actores para orientar la



implementación y puede proporcionar las condiciones y los espacios para que aquellos actores involucrados en la rendición de cuentas -como las organizaciones dedicadas a la incidencia- expresen sus preocupaciones y demandas sobre cómo se lleva a cabo la implementación.



3.6. Integración con las Convenciones de Río

Las tres Convenciones que surgieron de la Cumbre de la Tierra de 1992 -a saber, la CMNUCC, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD)- comparten objetivos interrelacionados ante problemas globales como la triple crisis planetaria del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación ambiental.

Tanto la CDB como la CMNUCC cuentan con órganos intergubernamentales que actúan como enlace entre la ciencia y la política. La CDB colabora con la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por sus siglas en inglés), mientras que la CMNUCC se apoya en el IPCC. En relación con la planeación para la implementación a nivel nacional, la CDB exige la elaboración de las Estrategias y Planes de Acción Nacional en Materia de Diversidad Biológica (NBSAPs, por sus siglas en inglés), mientras que la CMNUCC establece las NDC, y la CNULD promueve metas para alcanzar la neutralidad de la degradación de las tierras.

No obstante, pese a sus orígenes comunes y puntos de convergencia, las tres convenciones han evolucionado de forma paralela, distinta y sin abordar muchas de sus sinergias. Actualmente, las tres convenciones tienen su propia complejidad e intereses e instrumentos específicos para el logro de sus objetivos, lo que contribuye a su distanciamiento. Por ejemplo, nunca ha existido un tema de agenda permanente en la CMNUCC sobre el cambio climático y la biodiversidad, y el interés de las Partes en cooperar con las otras Convenciones de Río disminuyó significativamente después de mediados de la década de 2000 (Fernández, Sierra, and Bernard, 2025).

En este contexto, es importante fortalecer los esfuerzos para generar sinergias mediante políticas coherentes, que busquen soluciones integrales que aborden el cambio climático y los problemas conexos, y también, para avanzar la implementación del AP. Existen asuntos clave que pueden abordarse a través de estas sinergias. Por ejemplo, en relación al agua, se considera que *“la gestión del recurso hídrico está intrínsecamente vinculada a desafíos como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la desertificación”* (Fakhruddin, 2025). Asimismo, las soluciones basadas en la naturaleza -como se encuentran definidas en la resolución 5/5 de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente- permitirían respuestas transversales que pueden ser implementadas y promovidas mediante las tres Convenciones de Río.



3.7. Discusiones ausentes sobre las causas estructurales del cambio climático

El paradigma económico dominante, el capitalismo, ha impulsado distintos fenómenos como la sobreproducción, el consumo excesivo y la concentración de la riqueza en pocas manos. Este sistema está estrechamente vinculado con la crisis climática, ya que son precisamente estos patrones de consumo y producción los que continúan destruyendo las condiciones sociales y ambientales del planeta. Las élites económicas y políticas de los países y grupos más poderosos han sido responsables de causar daño de manera desproporcionada al Sur Global, a las periferias, a los pueblos indígenas y a los defensores de la tierra.

Cada vez existe más evidencia del daño ambiental causado por los principales beneficiarios de este sistema económico: las empresas transnacionales y los multimillonarios. Desde 1988, las empresas con los mayores niveles de emisiones han contribuido con el 71% de las emisiones industriales de GEI a nivel global (Iglesias, 2020). Asimismo, ha sido comprobado que las emisiones de las 180 empresas más grandes de combustibles fósiles son directamente responsables del aumento en docenas de olas de calor cada vez más mortales (Quilcaille, et al, 2025).



A pesar de que el Acuerdo de París reconoció la necesidad de cambiar los patrones insostenibles de producción y consumo a nivel mundial, no fue sino hasta la COP28 -más de 30 años después de la adopción de la CMNUCC- cuando finalmente se reconoció la necesidad de eliminar progresivamente los combustibles fósiles. Sin embargo, este reconocimiento no incluyó un plazo claro para finalizar dicha transición, ni tampoco abordó la necesidad de que los países del Norte Global adopten estrategias de reducción de la demanda energética. Esto, con el fin de detener la tendencia creciente de aumentar el uso de las energías renovables únicamente para responder a la nueva demanda de energía.

No obstante lo anterior, vale la pena destacar que esta postura sobre la responsabilidad climática de las empresas de combustibles fósiles y otras grandes empresas contaminantes podría cambiar a la luz de la opinión consultiva de la CIJ de 2025. Si bien dicha opinión no es jurídicamente vinculante para los Estados ni impone obligaciones a los actores privados (que no son sujetos del derecho internacional), sí genera implicaciones indirectas a través de las Partes. En su opinión consultiva, la CIJ afirmó que la obligación de “prevenir daños significativos en la protección del sistema climático” se extiende no sólo a la conducta de los Estados, sino también a las “acciones u omisiones de actores no estatales que se encuentren bajo su jurisdicción o control efectivo”¹⁰

([ICJ](#), 2025). Al hacerlo, la Corte estableció un estricto deber de debida diligencia por parte de los Estados para regular las actividades corporativas que generan emisiones de GEI, incluidas -aunque no limitadas a- las de las empresas de combustibles fósiles. El incumplimiento de dicho deber de debida diligencia podría constituir un hecho internacionalmente ilícito¹¹ ([ICJ](#), 2025). En un contexto donde cada vez hay más riesgos de litigios, esta interpretación de la CIJ introduce un nuevo elemento de presión sobre las Partes con miras a que incorporen la rendición de cuentas climática corporativa de una forma mucho más directa en las discusiones bajo la CMNUCC.

Por último, el futuro del régimen climático debe abordar las transformaciones estructurales, confrontar las raíces del problema y visibilizar la relación entre el sistema capitalista y la emergencia ambiental. Asimismo, debe evidenciar las consecuencias de perpetuar la sobreproducción y el sobreconsumo de las naciones más industrializadas, las grandes empresas y los millonarios. El régimen debe considerar posibles alternativas económicas incluyendo aquellas que ya han sido señaladas por el IPCC, como por ejemplo, el Buen Vivir -que promueve la reciprocidad con la naturaleza, el bienestar colectivo y el equilibrio con los ecosistemas-, y el decrecimiento -que busca una reducción intencionada del Producto Interno Bruto (PIB) y de las emisiones mediante la disminución de la producción y el consumo ([IPCC](#), 2022).

10 Páginas 109 y 117 de la Opinión Consultiva de la CIJ

11 Ibidem. Página 123



4 Conclusiones y recomendaciones para adaptar el régimen climático de la ONU al nuevo contexto de implementación

Como se ha evaluado a lo largo de este documento, el régimen climático de la ONU ha sido eficaz en apoyar un proceso de tres décadas de establecimiento de normas destinadas a que este sistema internacional enfrente la crisis climática. Este proceso normativo ha finalizado, por lo que la pregunta ahora es cómo pueden los gobiernos adaptar este régimen a la implementación efectiva de normas y acciones, guiándose por los principios de urgencia, exhaustividad, efectividad y rendición de cuentas, y con un enfoque más orientado a la acción, que puede ser cultivado mediante la arquitectura institucional existente o, a través de nuevas estructuras.

Es importante recordar que la COP, la CMP y la CMA respectivamente “*deberán examinar regularmente la implementación de la Convención y del Acuerdo de París y, conforme a su mandato, tomarán las decisiones necesarias para promover su*

aplicación eficaz”.¹² Esto es relevante porque el crecimiento natural de los temas en la agenda durante el proceso de diseño de las reglas del Acuerdo de París debería traducirse ahora en que las agendas para la COP y la CMA sean más manejables, y en el cierre de la CMP. Asimismo, debería traducirse en una evaluación más seria del tamaño de las conferencias de la CMNUCC, y de los mandatos de los órganos constituidos y de la Secretaría para el logro de la implementación del Acuerdo.

La nueva configuración de la estructura institucional del régimen climático es un asunto que podría vincularse también con las discusiones sobre la reforma del sistema de las Naciones Unidas, que actualmente está liderando el Secretario General de la ONU. En estas discusiones se ha hecho referencia a la posibilidad de integrar la CMNUCC y su Secretaría con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (Guilanpour and Gomez Echeverri, 2025) o bien, que la Secretaría de la CMNUCC pudiese asumir un papel más activo como una agencia de implementación, mientras que continúa acompañando las sesiones de negociación más procedimentales y las cuales deberán racionalizarse en el futuro.

Del mismo modo, la [Presidencia de la COP30](#) ha presentado una serie de propuestas orientadas a revitalizar las herramientas de la diplomacia climática, como se describe a continuación:

A.



La creación de un Consejo de Cambio Climático en la ONU (propuesto por el Presidente Lula de Brasil, durante la Reunión de Líderes del G20 en noviembre de 2024, a ser establecido por la Asamblea General de las Naciones Unidas). Este Consejo tiene como objetivo reunir a distintos actores, procesos y mecanismos actualmente fragmentados, con el propósito de acelerar la implementación del Acuerdo de París mediante la incorporación de otro nivel de gobernanza para asuntos especializados relacionados con el clima ([Government of Brazil, 2024](#));

B.



Una Plataforma de Emergencia para ayudar a los países vulnerables (en virtud de una propuesta del Secretario General de las Naciones Unidas en su informe [Nuestra Agenda Común](#) de 2021). Esta plataforma propone enfoques sistémicos para apoyar a los países vulnerables en situaciones de emergencia, conectando el trabajo de la Red de Santiago, el Mecanismo Internacional de Varsovia y al FRLD con los Bancos Multilaterales de Desarrollo, las Instituciones Financieras Internacionales y la iniciativa Alerta Temprana para Todos del Secretario General de la ONU ([COP30 Presidency, 2025b](#));



El despliegue de una serie de actores estratégicos concebidos como los Círculos de Liderazgo:

(i) el **Círculo de los Presidentes de las COP** -presidido por el Presidente de la COP21-, para asesorar a la Presidencia de la COP30 sobre cómo la comunidad internacional puede fortalecer la gobernanza climática global y acelerar la implementación del Acuerdo de París; (ii) el **Círculo de los Pueblos** -liderado por la Ministra de los Pueblos Indígenas de Brasil-, para asesorar a la Presidencia de la COP30 sobre cómo profundizar el reconocimiento global y la integración del conocimiento, prácticas y soluciones tradicionales en el discurso climático dominante; (iii) el **Círculo de los Ministros de Finanzas** -presidido por el Ministro de Finanzas de Brasil-, para proporcionar a la Presidencia de la COP30 con una visión estratégica y recomendaciones viables desde

una perspectiva de implementación y formulación de políticas sobre asuntos de financiamiento climático; y (iv) el **Círculo del Balance Ético Global** -liderado por la Ministra de Medio Ambiente y Cambio Climático de Brasil-, que busca elevar la conciencia global a través de diálogos inclusivos en diversas regiones, reuniendo a líderes políticos, intelectuales, académicos, culturales y religiosos, además de voces de todos los sectores de la sociedad ([COP30 Presidency, 2025b](#)). Esto se complementa con los Enviados Especiales, 30 figuras clave de distintas regiones (10) y sectores estratégicos (20), encargados de interactuar con actores clave para facilitar procesos de coordinación y tender puentes entre diferentes soluciones y dimensiones de la crisis climática, que actualmente se abordan de manera fragmentada ([COP30 Presidency, 2025c](#)).



El desarrollo de un Balance Ético Global. Inspirado en el Balance Mundial del AP, éste propone ir más allá de los indicadores técnicos para abordar las causas éticas subyacentes de la crisis climática. La propuesta parte de la premisa de que el limitado progreso en la acción climática también responde a una crisis de valores y principios en la sociedad internacional y que se ha visto agravada por una lógica dominante y capitalista enfocada en el extractivismo, el consumo, el lucro, la desconexión con la tierra y el individualismo. Se espera que la propuesta permita a un grupo multi-actor compartir su visión sobre compromisos y prácticas éticas para abordar el cambio climático a todos los niveles ([IISD, 2025](#)).



El enfoque en la Agenda de Acción. La Agenda de Acción de la COP30 está diseñada para convertir al Balance Mundial en un momento tangible que dé impulso respecto a 30 objetivos específicos distribuidos en seis ejes temáticos: transición energética; bosques y biodiversidad; agricultura y sistemas alimentarios; resiliencia hídrica y urbana; desarrollo humano y social; y elementos habilitantes que aceleran la acción climática como el financiamiento, la tecnología y la construcción de capacidades. Para operacionalizar esta agenda, la Presidencia brasileña creó Grupos de Activación -uno por cada objetivo- que reúnen a gobiernos, actores del sector privado, ciudades, grupos indígenas, academia y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de identificar barreras, acelerar soluciones y ampliar aquellos modelos que tengan potencial de crecimiento ([COP 30 Presidency, 2025d](#)).

Todos estos esfuerzos y propuestas de la Presidencia entrante aún deberán pasar la prueba del tiempo para evaluar en qué medida podrán incidir en la implementación del Acuerdo de París. Sin embargo, apuntan en una dirección clara: cuestionar el sistema actual y aportar nuevas ideas que abran paso a una mayor acción y, con el tiempo, a generar confianza en el sistema multilateral.

De cara a la COP30 y a la celebración del décimo aniversario de la adopción del Acuerdo de París -con todas sus reglas ya establecidas-, es fundamental que los gobiernos redefinan la

forma de la gobernanza climática internacional en múltiples dimensiones. Los hallazgos obtenidos a partir de las entrevistas, el monitoreo de las decisiones y el análisis institucional muestran que el 87% de las decisiones de la COP/CMA son de carácter procedimental y que los 17 órganos constituidos y las entidades operativas del Mecanismo Financiero, así como otros fondos multilaterales climáticos, operan con mandatos duplicativos, recursos limitados y mecanismos de rendición de cuentas débiles. El financiamiento climático sigue siendo un serio obstáculo: la adaptación continua recibiendo un financiamiento que es crónicamente insuficiente y los grupos



vulnerables continúan sin recibir la atención necesaria. La dependencia de contribuciones determinadas a nivel nacional, con carácter voluntario, genera no sólo un progreso desigual sino también riesgos de retroceso, lo que se ve reforzado por las reglas de consenso actuales que funcionan como vetos. Mientras el régimen evita abordar los factores estructurales como el consumo excesivo y la impunidad de las empresas, el auge del nacionalismo, las crisis de deuda, el cabildeo de la industria de combustibles fósiles y las presiones extractivistas erosionan aún más la ambición.

Por otro lado, el régimen posee un potencial que ha sido subutilizado. Los mecanismos de cumplimiento, los fondos

multilaterales climáticos y el Marco Reforzado de Transparencia -aunque sean imperfectos- ofrecen los cimientos para la rendición de cuentas. Nuevas propuestas -como la creación de un Consejo de Cambio Climático en la ONU, una Plataforma de Emergencia o la ampliación de funciones para los actores no estatales como el Mutirão y una Agenda de Acción Climática Global revitalizada, podrían proporcionar un nuevo impulso. Los litigios y los mecanismos externos de rendición de cuentas ya están actuando cuando las instituciones se quedan cortas. Esto sugiere que el sistema no necesita ser desmantelado, sino que los gobiernos deben reestructurarlo con urgencia y protegerlo políticamente para que pueda cumplir su propósito. Como resultado de esta investigación, las autoras recomiendan:

1.

Transitar de la negociación a la implementación – Reorientar el enfoque de la infraestructura institucional del régimen climático de la ONU que se centra exclusivamente en la elaboración de normas hacia uno que asegure la implementación del Acuerdo de París y la rendición de cuentas.

PÚBLICO OBJETIVO

Las Presidencias de la COP y la Secretaría de la CMNUCC de manera que guíen la evolución de las agendas y el enfoque institucional hacia la ejecución.

2.

Racionalizar las agendas de negociación – Adoptar reformas para racionalizar las agendas mediante una planeación programática multianual, con el fin de enfocar las discusiones en asuntos como transparencia, financiamiento climático, cumplimiento y el Balance Mundial.

PÚBLICO OBJETIVO

El Buró y las Presidencias de la COP, con apoyo técnico de la Secretaría.

3.

Explorar la frecuencia y el formato de las COP y de sus agendas: Con base en las discusiones actuales del AIM. Las Partes deberían evaluar opciones para optimizar la eficiencia, incluyendo el ajuste de la periodicidad y el formato de las sesiones para reducir la carga procedimental y enfocarse en la implementación.

PÚBLICO OBJETIVO

Las Partes bajo el SBI, con el apoyo de la Secretaría, para revisar modalidades.

4.

Adoptar las Reglas de Procedimiento de la CMNUCC – Romper el bloqueo a través de la adopción de las reglas formales de votación, a fin de superar el sistema actual de veto.

PÚBLICO OBJETIVO

Todas las partes bajo la CMNUCC, el PK y el AP mediante una decisión por consenso bajo la COP, la CMP y la CMA

5.

Cerrar el PK – Dar un cierre digno al sistema del PK mediante una cláusula de extinción para el Protocolo, la CMP y los órganos constituidos que le son exclusivos.

PÚBLICO OBJETIVO

Las Partes del Protocolo de Kioto, con la implementación a cargo de la Secretaría.

6.

Reevaluar la arquitectura de los órganos constituidos – Evaluar los mandatos, eliminar duplicaciones, asegurar recursos adecuados para los órganos que son críticos y extinguir estructuras obsoletas, con el fin de establecer una estructura más adecuada que responda a la implementación del AP. Esto incluye realizar una evaluación sobre cómo la Secretaría podría asumir acciones y mandatos de implementación.

PÚBLICO OBJETIVO

Las Presidencias de la COP/CMA y el Buró para establecer un panel de revisión en coordinación con la Secretaría.



7.

Ampliar la gobernanza más allá de la CMNUCC – Operacionalizar plataformas como la Plataforma de Emergencia y el Consejo de Cambio Climático en la ONU, para instaurar otras estructuras políticas capaces de generar resultados por fuera de la estructura de la CMNUCC.

PÚBLICO OBJETIVO

El Secretario General de la ONU y la Asamblea General de la ONU, en coordinación con la Presidencia de la COP30 y Partes interesadas.

10.

Incentivar la integración de las Convenciones de Río – Permitir la implementación conjunta en materia de biodiversidad, agua y tierra usando las soluciones basadas en la naturaleza como punto de partida.

PÚBLICO OBJETIVO

La CMNUCC, la CDB y la CNULD coordinadas por el PNUMA.

8.

Cerrar las brechas legales y procedimentales – Buscar soluciones sobre la ambigüedad de las NDC, el cumplimiento y los procesos de toma de decisión, con miras a fortalecer la seguridad jurídica mediante la aplicación de la Opinión Consultiva de la CIJ. Esto, con el fin de reforzar la rendición de cuentas y la ambición, complementando la aplicación correcta del Marco Reforzado de Transparencia y el mecanismo de ambición del Acuerdo de París, el litigio y la supervisión por parte de la sociedad civil.

PÚBLICO OBJETIVO

Partes, expertos legales en el PAICC, la Secretaría de la CMNUCC, con apoyo de la sociedad civil y de redes académicas.

9.

Incorporar la ética y abordar las causas estructurales de las crisis

– Usar el espacio del régimen de la CMNUCC para comenzar a abordar las causas éticas subyacentes de la crisis climática como el extractivismo, el consumo excesivo y los modelos de desarrollo inequitativos, mediante la integración de distintas cosmovisiones y sistemas de valores. Esto incluye conceptos como el Buen Vivir y decrecimiento, alternativas lideradas por los pueblos indígenas a través de mecanismos como el Balance Ético Global y el Círculo de los Pueblos, garantizando que los enfoques éticos y basados en la justicia informen las deliberaciones futuras y la implementación.

PÚBLICO OBJETIVO

Las Presidencias de las COP y las redes de sociedad civil.

Este momento ofrece una oportunidad excepcional para transformar un proceso que ha estado centrado en la negociación hacia una arquitectura de implementación capaz de salvaguardar el Acuerdo de París y garantizar que sus promesas se traduzcan en acciones reales. Estas reformas pueden contribuir a reconstruir la credibilidad del sistema multilateral y a restaurar la confianza en el proceso de la CMNUCC. La COP30 brinda la oportunidad política para comenzar a traducir estas recomendaciones a la práctica mediante pruebas piloto procedimentales concretas y reformas de gobernanza. Esto se podría realizar a través de un mecanismo de implementación de doble vía: una vía dentro del régimen climático de la ONU, liderada

por la Presidencia de la COP30 y la Secretaría, destinada a asegurar el despliegue inmediato de pruebas piloto procedimentales y el establecimiento de un marco político que restablezca la confianza y credibilidad en el sistema multilateral. La segunda vía sería externa al proceso, para movilizar a otros órganos de la ONU, organizaciones regionales y a la sociedad civil, con el fin de acelerar las reformas que el régimen climático por sí solo no puede desbloquear. Este enfoque con diversos caminos permitiría el logro de resultados a corto plazo en la COP30, reformas intermedias posteriores a 2025 y cambios estructurales en el más largo plazo, mientras que se avanza hacia impactos significativos, más acción y ambición.



Primera vía

ENTREGABLES DE LA COP30 (LIDERADOS POR LA PRESIDENCIA)

1.

**MARCO DE IMPLEMENTACIÓN
LIDERADO POR LA PRESIDENCIA**

La Presidencia de la COP30 muestra cómo la estructura propuesta facilita la implementación, alineando la agenda formal de negociaciones, la Agenda de Acción, la ruta de movilización y otros círculos de actores interesados (por ejemplo, el Círculo de los Presidentes de las COP, el Círculo de los Pueblos, el Círculo de los Ministros de Finanzas y el Balance Ético Global).

Este marco integrado garantiza que las negociaciones, la movilización política y las contribuciones de la sociedad civil se refuercen mutuamente, creando un sistema coherente de generación de resultados, incluyendo sinergias con otras Convenciones y el cierre de las brechas legales y de ambición a través de acciones reales y una verdadera movilización del financiamiento climático.

El enfoque deberá mantenerse más allá de la COP30 a través de la **Troika de las Presidencias de la COP** (COP29-31) y el seguimiento institucionalizado por parte de la Secretaría y de los Líderes Climáticos de Alto Nivel para garantizar la continuidad y seguir construyendo sobre resultados.

LIDERA

Presidencia de la COP30, con el apoyo de los Líderes Climáticos de Alto Nivel, la Secretaría y las Presidencias siguientes.

2.

**PRUEBAS PILOTO DE PLANIFICACIÓN
MULTIANUAL Y FRECUENCIA DE LAS COP**

La COP30 se usa como una prueba piloto para racionalizar la agenda (es decir, fusionar los temas de agenda; gestionar el tiempo de forma más estricta y comunicación transparente), y para definir una planificación multianual y programática para las futuras COP, de modo que las discusiones se puedan enfocar en asuntos como la transparencia, la financiación climática, el cumplimiento y el Balance Mundial.

A partir de las discusiones actuales en el marco del AIM, las Partes podrán evaluar opciones relativas a cuál es frecuencia y el formato óptimo de las sesiones, con base en las lecciones aprendidas de esta prueba piloto.

LIDERA

Presidencia + Buró, con el apoyo de la Secretaría.

3.

**MANDATO DE REVISIÓN DE LOS ÓRGANOS
CONSTITUIDOS Y DE LA SECRETARÍA**

Una decisión de la COP30 que establezca un panel de revisión de 9 meses (conformado por la Presidencia, la Secretaría y el Buró) para evaluar las duplicaciones y proponer opciones de cláusulas de extinción –en particular para la finalización de la infraestructura del Protocolo de Kioto–, y la revisión de los mandatos de la Secretaría para que también pueda trabajar en implementación, reportando a la COP31.

LIDERA

Presidencia, mediante un mandato de la COP/CMP.

Vía estructural

EVOLUCIÓN POSTERIOR A LA COP30

4.

**ADOPCIÓN DE LAS REGLAS DE
PROCEDIMIENTO DE LA CMNUCC.**

Se establece un proceso para resolver el estancamiento de 30 años y lograr la adopción de las reglas formales de votación, reduciendo la situación actual en la que el formato de toma de decisiones de facto es el veto.

LIDERA

Partes, con facilitación de la Secretaría.

5.

**AMPLIAR LA GOBERNANZA MÁS ALLÁ
DE LA CMNUCC**

Utilizar la COP30 como una plataforma para la operacionalización de plataformas como la Plataforma de Emergencia y el Consejo de Cambio Climático en la ONU, vinculando así el clima con seguridad.

LIDERA

Presidencia + Secretario General de la ONU, con seguimiento en los procesos de la ONU.



5 Acrónimos

ABREVIATURA	NOMBRE COMPLETO
AC	Comité de Adaptación
Adcoms	Comunicaciones de Adaptación
AFB	Junta del Fondo de Adaptación
AIM	Disposiciones para las reuniones intergubernamentales
AP	Acuerdo de París
BTR	Reportes Bienales de Transparencia
CBD	Convenio sobre Diversidad Biológica
CBDR-RC	Responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas
CGE	Grupo Consultivo de Expertos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CMA	Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CMP	Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
CTCN	Consejo Asesor del Centro y Red de Tecnología del Clima (CTCN)
COP	Conferencia de las Partes de la CMNUCC
ETF	Marco Reforzado de Transparencia
FRLD	Fondo de Respuesta ante Pérdidas y Daños
GCF	Fondo Verde para el Clima
GGA	Meta Global de Adaptación
GST	Balance Mundial
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GES	Balance Ético Global
IPBES	Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
JISC	Comité de Supervisión de la Aplicación Conjunta
KCI	Comité de Expertos de Katowice sobre los Impactos de la Aplicación de las Medidas de Respuestas



5 Acrónimos

ABREVIATURA	NOMBRE COMPLETO
PK	Protocolo de Kioto
LDC	Países Menos Adelantados
LCIPP	Plataforma de Comunidades Locales y Pueblos Indígenas
LDN	Neutralidad de la Degradación de las Tierras
LTS	Estrategia de Largo Plazo
MDBs	Bancos Multilaterales de Desarrollo
MSMEs	Micro, pequeña y mediana empresa
NAPs	Planes Nacionales de Adaptación
NBSAPs	Estrategias y planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica
NCQG	Nueva meta de financiamiento
NDCs	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
NGOs	Organizaciones no gubernamentales
NPS	Interesados que no son Partes
NSA	Actores No Estatales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAICC	Comité de Aplicación y Cumplimiento del Acuerdo de París
PCCB	Comité de París sobre el fomento de la capacidad
PIB	Producto Interno Bruto
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SBs	Órganos Subsidiarios
SDRs	Derechos especiales de giro
SIDs	Pequeños estados insulares en desarrollo
TEC	Comité Ejecutivo de Tecnología
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UNGA	Asamblea General de las Naciones Unidas
WIM ExCom	Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones del Cambio Climático



6 Bibliografía

1. Climate Policy Initiative. (2022). *Advancing gender equality through climate finance*. Climate Policy Initiative. <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2022/11/Advancing-Gender-Equality-through-Climate-Finance.pdf>
2. Climate Policy Initiative. (2025). *Global Landscape of Climate Finance 2024–2025 (Full Report)*. https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2000/06/compressed_Global-Landscape-of-Climate-Finance-2025.pdf
3. Conflict and Environment Observatory. (2025). *How increasing global military expenditure threatens SDG 13 on Climate Action*. <https://ceobs.org/how-increasing-global-military-expenditure-threatens-sdg-13-on-climate-action/#6>
4. COP30 Presidency. (2025a). *Third Letter from the Presidency*. COP30. <https://cop30.br/en/brazilian-presidency/letters-from-the-presidency/third-letter-from-the-presidency>
5. COP30 Presidency. (2025b). *Second Letter from the Presidency*. COP30. <https://cop30.br/en/brazilian-presidency/letters-from-the-presidency/second-letter-from-the-presidency>
6. COP30 Presidency. (2025c). *First Letter from the President of COP30, Ambassador André Corrêa do Lago*. COP30. <https://cop30.br/en/brazilian-presidency/letters-from-the-presidency/letter-from-the-brazilian-presidency>
7. COP30 Presidency. (2025d). *Agenda de Acción*. COP30. <https://cop30.br/es/agenda-de-accion>
8. Cox, M., y Lightfoot, L. (2024). *Financiar la adaptación al clima: ¿Cuáles son los obstáculos para el sector privado?*. World Economic Forum. <https://es.weforum.org/stories/2024/12/financiar-la-adaptacion-al-clima-cuales-son-los-obstaculos-para-el-sector-privado/>
9. Depledge, J. (2024). *Guest post: The challenge of consensus decision-making in UN climate negotiations*. Carbon Brief. <https://www.carbonbrief.org/guest-post-the-challenge-of-consensus-decision-making-in-un-climate-negotiations/>
10. De Miguel, C., et al. (2024). *Necesidades de financiamiento y objetivos climáticos en América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2024/47). Santiago. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4c19a9d1-960b-4a53-a5e0-8b97f3aff544/content>
11. European Commission. (March 2025). *Commission unveils the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030*. Brussels. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793
12. Fakhruddin, B. (March 2025). *El agua: la clave para liberar sinergias entre las Convenciones de Río*. International Science Council. <https://es.council.science/blog/water-synergies-río-conventions/#:~:text=El%20agua%20y%20las%20Convenciones,creciente%20crisis%20mundial%20del%20agua.>
13. Fernández Fernández, E., Sierra Suárez, J.P., Bénard-Tertrais, X. (2025). *A contribution to enhancing policy coherence and synergies between the climate and biodiversity regimes*. Transforma
14. Galey, P. (2024, June 5). *“I hope the younger generations can forgive us”: State oil company pushed \$100 billion of deals in UAE’s year as COP28 host*. Global Witness. <https://globalwitness.org/en/campaigns/fossil-fuels/i-hope-the-younger-generations-can-for-give-us-state-oil-company-pushed-100-billion-of-deals-in-uaes-year-as-cop28-host/>
15. Gautam, et al. (2024). *Unlocking Adaptation Finance in Emerging Market and Developing Economies*. <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/066/2024/007/article-A001-en.xml>
16. Government of Brazil. (2024). *Speech by President Lula at the 3rd Session of the G20 Leaders’ Meeting: Energy Transition and Sustainable Development*. <https://www.gov.>



33. Legal Response International. (2009). *COP Rules of Procedure: Adopted or applied; meaning of consensus (Legal advice paper)*. <https://legalresponse.org/legaladvice/cop-rules-of-procedure-adopted-or-applied-meaning-of-consensus/>
34. Legal Response Initiative. (2011). *Proposal by Mexico and Papua New Guinea to amend voting procedures in the UNFCCC*. <https://legalresponse.org/wp-content/uploads/2013/09/BP36E-Briefing-Paper-Mex-and-PNG-Proposal-to-amend-voting-procedures-in-the-UNFCCC-24-November-2011.pdf>
35. Legal Response International. (2018). *Linkages between Article 9.5 and Articles 13 and/or 14 PA*. <https://legalresponse.org/legaladvice/linkages-between-article-9-5-and-articles-13-and-or-14-pa/>
36. López, A., and Bueno, M.P. (2024). *Financiamiento climático: la deuda que los países desarrollados deben saldar en Bakú*. El País. <https://elpais.com/america-futura/2024-11-05/financiamiento-climatico-la-deuda-que-los-paises-desarrollados-deben-saldar-en-baku.html>
37. Lopez Carbajal, A., Solano Acuña, J., and Mateus, A. (2024) 'Perspectives of the Global South on the NCQG: can the CBD Financial Targets model be replicated for the UNFCCC new climate finance goal?'. Transforma.
38. López Carbajal, A., Watson, C., Rojas Laserna, M., Solano, J., Daza, N., Mateus-García, A., Salamanca, A., and Ramos, S. (2025) *What next for Article 2.1c? A theory of change and how to apply it*. Transforma.
39. Mechler, R., et al. (2019). *Loss and Damage from Climate Change Concepts, Methods and Policy Options*. London. Springer Open. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-72026-5>
40. Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China. (2025). *Xi Jinping Attends the 16th BRICS Summit and Makes an Important Statement*. https://www.mfa.gov.cn/eng/xw/zyxw/202410/t20241025_11516006.html
41. Nahm, J. (August 2023). *Failures and successes of the Paris Agreement*. The Alliance for Citizen Engagement. <https://ace-usa.org/blog/research/research-foreignpolicy/failures-and-successes-of-the-paris-agreement/>
42. Partnership on Transparency in the Paris Agreement. (2025). *Latin America Strengthens Its Climate Action with Key Lessons on Transparency*. <https://transparency-partnership.net/news/latin-america-strengthens-its-climate-action-key-lessons-transparency>
43. Quilcaille, Y., Gudmundsson, L., Schumacher, D.L. et al. (2025) *Systematic attribution of heatwaves to the emissions of carbon majors*. Nature. 645, 392-398. <https://doi.org/10.1038/s41586-025-09450-9>
44. Regions4. (November 2024). *COP 29 | Where National Governments Fall Short, Regional and Local Authorities Take the Lead*. Regions4. <https://regions4.org/news/cop29-where-national-governments-fall-short-regional-and-local-authorities-take-the-lead/>
45. Roig, S. (2024). *A QUESTION OF COMPLIANCE THE PARIS AGREEMENT IMPLEMENTATION AND COMPLIANCE COMMITTEE*. Universitat Pompeu Fabra. Barcelona. <https://repositori-api.upf.edu/api/core/bitstreams/70691769-92cc-49a6-b83e-bb32733ecb30/content>
46. Streck, Ch. (May 2021). *Strengthening the Paris Agreement by Holding Non-State Actors Accountable: Establishing Normative Links between Transnational Partnerships and Treaty Implementation*. Cambridge University Press. Volume 10, Issue 3. <https://doi.org/10.1017/S2047102521000091>
47. Transparency International. (2025, March 18). *Open letter to UNFCCC and COP30 Presidency on integrity reforms for undue influence* [Letter]. https://transparency.eu/wp-content/uploads/2025/03/Transparency-Internationals-Letter-to-UNFCCC-and-COP30-Presidency-on-integrity-reforms-for-undue-influence_signed.pdf
48. UNFCCC. (1992). *United Nations Framework Convention on Climate Change*. United Nations. https://unfccc.int/sites/default/files/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf
49. UNFCCC. (2007). *The Bali Action Plan*. https://unfccc.int/files/meetings/cop_13/application/pdf/cp_bali_action.pdf
50. UNFCCC. (2012). *Doha amendment to the Kyoto Protocol (FCCC/KP/Doha Amendment)*. <https://unfccc.int/>



[files/kyoto_protocol/application/pdf/kp_doha_amendment_english.pdf](#)

51. UNFCCC. (2015). PARIS AGREEMENT. https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf
52. UNFCCC. (2021). Briefing on the programme budget for 2022–2023. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Budget-2022-23_presentation_for_budget_briefing.pdf
53. UNFCCC. (2023). Subsidiary Body for Implementation Fifty-eighth session: Programme budget for the biennium 2024–2025. (FCCC/SBI/2023/2/Add.1). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2023_02_a01.pdf
54. UNFCCC. (2024a). Membership arrangements of bodies established under the Convention, the Kyoto Protocol and the Paris Agreement (Version 19 November 2024). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Membership_arrangements_of_UNFCCC_bodies.pdf
55. UNFCCC. (2024b, June 12). Subsidiary Body for Implementation Sixtieth session: Draft conclusions on arrangements for intergovernmental meetings (FCCC/SBI/2024/L.3). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2024_L03E.pdf
56. UNFCCC. (2025a). Subsidiary Body for Implementation Sixty-second session: Arrangements for intergovernmental meetings. (FCCC/SBI/2025/6). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2025_06E.pdf
57. UNFCCC. (2025b). Long-term strategies portal. UNFCCC. <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/long-term-strategies>
58. UNFCCC Secretariat. (2024a). Options for reducing overlapping items on the provisional agendas of the governing and subsidiary bodies. (FCCC/TP/2024/5). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/tp2024_05.pdf
59. UNFCCC Secretariat. (2024b). Implications of changing the frequency of sessions of the governing bodies. (FCCC/SBI/2024/INF.4). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2024_inf04.pdf
60. UNFCCC secretariat. (2025). Approaches to and opportunities for increasing the efficiency of the UNFCCC process, including visualization of options for streamlining the agendas of the governing and subsidiary bodies. (FCCC/SBI/2025/INF.6). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/sbi2025_inf06.pdf
61. UNGA. (1990). Resolutions adopted on the reports of the Second Committee. Forty-fifth Session. General Assembly. <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/1990/un/eng/ares45212.pdf>
62. Villa, H. (2013). Derecho Internacional Ambiental. Un análisis a partir de las relaciones entre economía, derecho y medio ambiente. Ed. Astrea, Colombia: Universidad de Medellín
63. Wilkins, B. (May 2023). Report Shows How \$1.1 Trillion in Annual US Militarized Spending Is Crushing Society. Institute for Policy Studies. <https://www.nationalpriorities.org/pressroom/articles/2023/05/24/report-trillion-militarized-spending-crushing/>
64. Welz, A. (2025). U.S. Aid Cuts Are Hitting Global Conservation Projects Hard. Yale School of the Environment. Yale University. <https://e360.yale.edu/features/usaids-cuts-conservation>
65. Wolfrum, R., & Pichon, J. (2010). Consensus. In *The Oxford Encyclopedia of Public International Law* (Max Planck Encyclopedia of Public International Law). Oxford University Press. <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1387>
66. World Bank Group (2025). GDP (current US\$). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2024&start=2008>
67. World Wildlife Fund (WWF). (october 2024). Los pueblos indígenas piden levantar las barreras que limitan su acceso al financiamiento para las acciones climáticas y la conservación. WWF. <https://www.worldwildlife.org/descubre-wwf/historias/los-pueblos-indigenas-piden-levantar-las-barreras-que-limitan-su-acceso-al-financiamiento-para-las-acciones-climaticas-y-la-conservacion>