POLICY BRIEF

El rol de los bancos multilaterales de desarrollo en la movilización y provisión de financiamiento bajo el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG)

De la base de 300 mil millones de dólares a la ambición de 1,3 billones de dólares: cantidad, calidad y cumplimiento de la meta de financiamiento climático



gflac GRUPO DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO LAC

POLICY BRIEF

El rol de los bancos multilaterales de desarrollo en la movilización y provisión de financiamiento bajo el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG)

De la base de 300 mil millones de dólares a la ambición de 1,3 billones de dólares: cantidad, calidad y cumplimiento de la meta de financiamiento climático

Autores:

Sandra Guzmán, PhD,
Directora General y Fundadora, GFLAC

Diego Escalante,
Asociado en Finanzas Climáticas Públicas para América del Sur, GFLAC

Nicole Makoswki,
Asociada Sr. en Financiamiento Climático Internacional, GFLAC

Comunicación y Diseño

Marisol Marín Córdova,
Asociada Sr. en Comunicación Estratégica Internacional, GFLAC

Jhon Cortés,
Asociado Sr. en Diseño Creativo, GFLAC



Esta publicación está bajo la Licencia Internacional Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).
Esta no es una licencia de Cultura Libre.

Cita:
Guzmán, S., Escalante, D & Makowski, N. (2026). El rol de los bancos multilaterales de desarrollo en la movilización y provisión de financiamiento bajo el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG): De la base de 300 mil millones de dólares a la ambición de 1,3 billones de dólares: cantidad y calidad para el cumplimiento de la meta de financiamiento climático. Nota de política pública. Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC).

Índice

Lista de figuras 4
Lista de tablas 4
Resumen ejecutivo 5
1. El NCQG: su arquitectura, metas y qué cambió 8
1.1 El objetivo de doble nivel 9
1.2 La Hoja de ruta de Bakú a Belém: un primer intento propuesto con consenso limitado 10
1.3 Qué cambió después de Bakú: el Mutirão Global y el Programa de Trabajo sobre Financiamiento Climático 13
2. El papel actual y prospectivo de los BMD 14
2.1 Historial: situación actual del financiamiento climático de los BMD 14
2.2 La necesidad de mejorar la calidad: predominio del financiamiento basado en la deuda por parte de los BMD 16
2.3 Agenda de reformas: las palancas que podrían mejorar la ampliación del financiamiento 17
2.4 El papel de los BMD en el financiamiento de la adaptación 19
3. Adaptación del financiamiento de los BMD a los estándares cualitativos del NCQG 20
3.1 ¿Qué se requiere para adaptar el financiamiento de los BMD a los estándares de calidad del NCQG? 20
3.2 ¿Qué se requiere para adaptar el financiamiento de los BMD a los estándares de calidad del NCQG? 21
3.3 Accesibilidad: cerrar la brecha entre los compromisos y los desembolsos 23
4. Cambios de política internacional, transformación en las dinámicas de financiamiento climático de BMD y sus implicaciones para la implementación de la NCQG 23
4.1 Presión internacional sobre las instituciones multilaterales, retrocesos e implicaciones para el financiamiento climático 23
4.2. Las Reuniones Anuales de 2026 y el enfoque divergente respecto al cambio climático 25
4.3. Implicaciones para la implementación del NCQG 27
4.4. Implicaciones regionales para América Latina y el Caribe 28
5. Recomendaciones 29
Referencias 31

Lista de figuras

Figura 1. Financiamiento climático de los BMD para países de ingresos bajos y medios, en miles de millones de dólares. 14

Figura 2. Financiamiento climático de los BMD por tipo de política para los países de ingresos bajos y medios, en millones de dólares. 15

Figura 3. Financiamiento climático por instrumento en países de ingresos bajos y medios, en millones de dólares. (2025) 15

Figura 4. Financiamiento climático proporcionado por instrumento y actores 17

Lista de tablas

Tabla 1. Disposiciones del NCQG relevantes para los BMD 9

Resumen ejecutivo

En la COP29 celebrada en Bakú (noviembre de 2024), las Partes adoptaron el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado sobre financiamiento climático (NCQG, por sus siglas en inglés) con una arquitectura dual: un umbral mínimo de al menos 300 mil millones de dólares al año para 2035, que será liderado por los países desarrollados, y un llamado más amplio a todos los actores para que aumenten el financiamiento climático destinado a los países en desarrollo hasta alcanzar al menos 1,3 billones de dólares al año para 2035, proveniente de todas las fuentes públicas y privadas. Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) constituyen una parte importante de la arquitectura de financiamiento de la decisión del NCQG, y actualmente han establecido una meta colectiva de aportar 120 mil millones anualmente, incluidos 42 mil millones destinados a la adaptación para los países de ingresos bajos y medios.

Al mismo tiempo, estas instituciones financieras han estado implementando agendas de reforma impulsadas por el foro del Grupo de los 20 (G20) para mejorar la capacidad de otorgamiento de préstamos y optimizar los balances mediante el Marco de Adecuación de Capital, pero también una reforma más amplia para alinear su financiamiento con el desarrollo y la acción climática, mejorar los instrumentos financieros y funcionar como un sistema, lo que proporciona una palanca concreta a corto plazo para ampliar el financiamiento hacia el NCQG. La implementación plena podría aumentar el financiamiento hasta 390 mil millones de dólares para toda su cartera, incluida la acción climática.

Sin embargo, el volumen por sí solo no cumplirá con el mandato del NCQG. La decisión del NCQG reconoce explícitamente que la calidad del financiamiento —donaciones (grants) y proporciones altamente concesionales, instrumentos no relacionados con la deuda, acceso directo y simplificado, y salvaguardias de sostenibilidad de la deuda— es tan fundamental para el objetivo como el volumen. El financiamiento de los BMD sigue basándose hoy en día de manera abrumadora en la deuda: en los últimos años, los préstamos han representado bien más de dos tercios del financiamiento público para el clima, sin objetivos ni planes claros para instrumentos financieros sin deuda o con baja deuda.

La COP30 elevó aún más las expectativas respecto a la entrega de financiamiento climático. La decisión del Mutirão Global instó a realizar esfuerzos para, al menos, triplicar el financiamiento para la adaptación para 2035 en el contexto del NCQG, al tiempo que estableció un Programa de Trabajo sobre Financiamiento Climático de dos años y un diálogo ministerial que abarque tanto las dimensiones cuantitativas como cualitativas del objetivo. Aunque el objetivo de triplicar el financiamiento aún carece de una línea de base clara y una vía de implementación, los BMD serán un canal importante para su cumplimiento, lo que hace cada vez más necesario contar con objetivos de financiamiento para la adaptación explícitos y medibles.

Sin embargo, las decisiones de política de los BMD han sufrido un revés reciente: a finales de junio de 2026, el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial retiró el objetivo del 45 % de beneficios colaterales climáticos que había sido el pilar de su Plan de Acción contra el Cambio Climático (CCAP) desde 2021. Un revés que indica una presión más amplia para que las instituciones multilaterales, incluyendo al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la Agencia Internacional de Energía (AIE), así como otros BMD regionales, abandonen el enfoque climático. Este cambio de rumbo amenaza con desplazar la importancia del cambio climático hacia la reducción de las cargas regulatorias en

materia de energía, la autosuficiencia nacional, los minerales críticos, el carbono y los combustibles fósiles.

Además, la adaptación requiere un enfoque de financiamiento diferente. El financiamiento climático de los BMD sigue basándose en gran medida en préstamos, a pesar de que las inversiones en adaptación suelen generar rendimientos financieros directos limitados. Con unas necesidades de adaptación estimadas entre 310 y 365 mil millones de dólares anuales para 2035, el llamado de Global Mutirão a triplicar el financiamiento para la adaptación requerirá no solo más recursos, sino también más donaciones, financiamiento altamente concesional e instrumentos que no generen deuda. Para los BMD, cumplir con los objetivos de adaptación significa, por lo tanto, pasar de simplemente ampliar el financiamiento a garantizar que este sea adecuado para su propósito, asequible y que no genere deuda.

Las recientes Reuniones Anuales de 2026 del Banco Mundial y el FMI, celebradas en Bangkok, Tailandia, representaron un momento clave para establecer las prioridades de la arquitectura financiera; sin embargo, el cambio climático no recibió prácticamente ninguna atención, a pesar de ser un tema urgente a nivel mundial. En cambio, el enfoque se centró en la inteligencia artificial, el déficit de empleo en el futuro, la movilización de financiamiento privado y la matriz energética —que incluye el gas y la energía nuclear, así como las energías renovables—. En cuanto a los desafíos destacados por el FMI, la atención se centró en la inseguridad energética debido a los conflictos geopolíticos y la guerra, así como en los elevados niveles de deuda y el limitado margen fiscal. Si bien estos son temas globales importantes que deben abordarse, el cambio climático está presente en todos ellos, y no darle prioridad solo pospondría y agravaría las condiciones, con costos incrementales para los países.

El objetivo de este informe de políticas es establecer la conexión entre la decisión del NCQG y el papel de los BMD en la movilización de los recursos necesarios para cumplir con los objetivos de doble nivel. Del análisis se derivan los siguientes mensajes clave:

- **Los BMD desempeñan un papel importante en la implementación del NCQG, pero la cantidad es solo una parte de la historia; la calidad de su financiamiento es igual de importante.** El financiamiento climático colectivo de los BMD alcanzó los 103 mil millones de dólares el año pasado, lo que representa un aumento del 21 %. Sin embargo, su calidad —en términos de condiciones concesionales, costo, acceso y alineación con las necesidades nacionales— es insuficiente, en un momento en que los niveles de deuda en los países en desarrollo, impulsados en parte por el propio financiamiento climático, siguen aumentando. La decisión sobre el NCQG instó a la participación voluntaria de los BMD, haciendo hincapié tanto en la cantidad como en la calidad del financiamiento.
- **La adaptación requiere financiamiento a gran escala, basado en donaciones y altamente concesional**. La demanda supera con creces a la oferta. La adaptación exige inversiones a largo plazo que el sector privado no puede proporcionar, por lo que el financiamiento público debe ocupar un lugar central. El financiamiento para la adaptación que se otorga en forma de préstamos no concesionales agrava el sobreendeudamiento y profundiza la vulnerabilidad. Triplicar los flujos no equivale a triplicar el impacto: el financiamiento debe evaluarse según sus condiciones, su efecto sobre la deuda y el espacio fiscal, y los resultados que genera en la práctica. Los fondos climáticos ofrecen el mayor acceso en condiciones concesionales y directas, y los bancos nacionales de desarrollo y las nuevas fuentes de ingresos públicos también tienen un papel que desempeñar. La pregunta

que queda por responder es hasta qué punto los BMD son los actores clave para satisfacer las necesidades de financiamiento de la adaptación.

- **Completar la agenda de reformas de los BMD.** Los elementos principales de la agenda de reformas ya se comprenden bien y ahora deben pasar de manera decisiva a la implementación. Esto incluye reformas de adecuación de capital, balances que respondan a las crisis, cláusulas de deuda resilientes al clima y optimización de los balances que amplíe la capacidad de otorgamiento de préstamos sin empeorar las condiciones de financiamiento para los países de bajos ingresos y vulnerables. La reforma también debe fortalecer la capacidad de los BMD para responder de manera más eficaz a las necesidades climáticas y de desarrollo.
- **Desarrollar planes medibles para la entrega de financiamiento climático:** los BMD deben traducir tanto las dimensiones cuantitativas como cualitativas del NCQG en trayectorias institucionales claras, metas y puntos de referencia. Estos planes deben mostrar cómo cada institución contribuirá a los objetivos generales de financiamiento climático, incluyendo la adaptación, las donaciones, los instrumentos altamente concesionales y no relacionados con la deuda, la asequibilidad, el acceso y la sostenibilidad de la deuda. Los informes también deben ir más allá de los volúmenes y los índices para demostrar qué aporta realmente el financiamiento en términos de desarrollo, resiliencia y resultados climáticos.
- **La apropiación y la rendición de cuentas de los países deben ocupar un lugar central.** El financiamiento debe pasar de proyectos individuales a programas nacionales alineados con los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN), y debe desarrollar una capacidad duradera en los ministerios de finanzas y los sistemas nacionales. Debe estar respaldado por metodologías de contabilización sólidas, salvaguardias robustas y una supervisión independiente, con un enfoque en los resultados más que en los índices. Los países en desarrollo también son clave para aumentar la demanda de financiamiento para la adaptación.
- **Mejorar el financiamiento climático para facilitar el acceso:** El acceso sigue siendo una barrera importante, especialmente para los países vulnerables con capacidad institucional limitada. Los BMD deben simplificar y armonizar los requisitos de solicitud, aprobación y presentación de informes, reducir los costos de transacción y mejorar la coordinación entre instituciones. Un acceso más fácil también debe significar un mayor apoyo a los sistemas e instituciones nacionales, de modo que los países puedan identificar, preparar y gestionar las inversiones climáticas de manera más eficaz.
- **Equilibrar el financiamiento para la mitigación y la adaptación:** El financiamiento de los BMD debería reflejar mejor las necesidades y prioridades de los países, incluidas las identificadas en las CDN y los PNA, al tiempo que aborda el déficit de financiamiento persistente para la adaptación. Los préstamos históricos muestran una asignación promedio del 66 % a la mitigación y del 34 % a la adaptación. Sin embargo, reequilibrar los volúmenes por sí solo no es suficiente: la combinación de instrumentos financieros también debe cambiar, ya que la adaptación requiere una mayor dependencia de donaciones, financiamiento altamente concesional e instrumentos que no generen deuda y que no agraven las presiones fiscales y de deuda.
- **Proteger los compromisos climáticos frente a retrocesos políticos.** El contexto político pone en riesgo los compromisos, y los accionistas deben dar un paso al frente. La retirada del objetivo del 45 % de financiamiento climático del Grupo del Banco Mundial (GBM) como parte de las reformas del Plan de Acción Climática del GBM (CCAP), junto con la presión de un accionista importante, genera inquietudes sobre cómo se dará seguimiento y se contabilizará el financiamiento climático de los BMD, aunque el cambio hacia indicadores

basados en resultados sea un paso positivo. Se necesitan trayectorias claras de financiamiento para la adaptación, y las coaliciones de accionistas deben usar su influencia para garantizarlas. En la COP31, el plan conjunto de los BMD podría establecer, o al menos reafirmar, una meta de más de 42 mil millones de dólares al año para la adaptación para el 2030.

1. El NCQG: su arquitectura, metas y qué cambió

El **Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG) sobre financiamiento climático** se negoció entre 2022 y 2024 y se adoptó en la COP29 en Bakú, Azerbaiyán (Decisión 1/CMA.6). Reemplaza el compromiso asumido en la COP15 en Copenhague (2009) de movilizar conjuntamente 100 mil millones de dólares al año para los países en desarrollo, un objetivo que posteriormente se extendió hasta 2025. Ese objetivo anterior era principalmente político y carecía de una base técnica. El NCQG, por el contrario, fue el resultado de un proceso de tres años de diálogos entre expertos técnicos, diálogos ministeriales y presentaciones (Guzmán y Makowski, 2024).

El párrafo 8 de la decisión del NCQG establece una meta de al menos 300 mil millones de dólares al año para 2035 para los países en desarrollo, con las Partes que son países desarrollados asumiendo el liderazgo (CMNUCC, 2024). Este financiamiento puede provenir de una amplia variedad de fuentes: públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluidas fuentes alternativas. El objetivo se enmarca en el contexto de medidas de mitigación y adaptación significativas y ambiciosas, así como de transparencia en la implementación, lo que refuerza la idea de que el financiamiento debe ir acompañado de medidas climáticas efectivas y rendición de cuentas. Además, el párrafo 8(c) reconoce la intención voluntaria de las Partes de contabilizar hacia el objetivo todas las salidas de fondos relacionadas con el clima, así como el financiamiento relacionado con el clima movilizado, incluido el financiamiento de los BMD.

Este último elemento otorga a los BMD una relevancia clave para el cumplimiento del NCQG, y tiene dos consecuencias. En primer lugar, vincula el NCQG con la agenda de reforma en curso de los BMD, orientada a ampliar el financiamiento, optimizar los balances, mejorar el impacto y la eficacia, y modificar los mandatos y modelos operativos de los BMD, lo cual forma parte de la agenda más amplia de reforma de la adecuación de capital y de la Agenda Triple para unos BMD mejores, más audaces y más grandes (Better, Bolder, Bigger MDBs). En segundo lugar, al no establecer metas concretas y medibles, y dado el crecimiento constante del financiamiento climático de los BMD, los 300 mil millones de dólares podrían alcanzarse en gran medida en un escenario tendencial (business as usual); por ello, la cantidad no es el único elemento que debe perseguirse en el contexto de los BMD, sino principalmente la calidad de dicho financiamiento (Guzmán y Makowski, 2024).

La arquitectura también combina múltiples fuentes e instrumentos sin distinguir entre la provisión pública de los países desarrollados a los países en desarrollo (artículo 9.1 del Acuerdo de París) y la movilización de financiamiento privado (artículo 9.3 del Acuerdo de París). Esto limita la previsibilidad y la rendición de cuentas del objetivo (Guzmán y Makowski, 2024). Aun así, la decisión incluye importantes elementos cualitativos. Reconoce las barreras a las que se enfrentan los países en desarrollo: alto costo del capital, espacio fiscal limitado, niveles de deuda insostenibles, altos costos de transacción, condicionalidades, requisitos de cofinanciamiento y procesos de solicitud

onerosos (CMNUCC, 2024, párr. 6). Estas disposiciones establecen el estándar con respecto al cual debe evaluarse la calidad del financiamiento de los BMD (véase la Tabla 1).

Tabla 1: Disposiciones del NCQG relevantes para los BMD

Párrafo	Contenido
6	Importancia de reformar la arquitectura financiera multilateral; necesidad de eliminar las barreras y abordar los factores que obstaculizan la acción, incluidos los altos costos del capital, el espacio fiscal limitado, los niveles de deuda insostenibles, los altos costos de transacción y las condicionalidades
8(c)	Reconoce la intención voluntaria de las Partes de contabilizar todas las salidas de fondos relacionadas con el clima procedentes de los BMD, así como el financiamiento relacionado con el clima movilizado por estos, con miras al objetivo de 300 mil millones de dólares. Esto no prejuzga las decisiones de los órganos rectores de los BMD
12	Alienta a las Partes, en su calidad de accionistas de los BMD, a que sigan impulsando un programa de evolución para lograr BMD más grandes, mejores y más eficaces
21	Insta a todos los actores del financiamiento climático a reducir las barreras de acceso (costo del capital, requisitos de cofinanciamiento, procesos de solicitud onerosos) y a eliminar las condicionalidades, según corresponda
23	Invita a las instituciones financieras internacionales, incluidos los BMD, según corresponda, a armonizar sus modelos operativos, entre otras cosas mediante el uso de instrumentos que no generen deuda, teniendo en cuenta los cambios en la propensión al riesgo, simplificando el acceso, considerando la ampliación del financiamiento altamente concesional y con el objetivo de aumentar el financiamiento mediante donaciones a los países menos adelantados (PMA) y a los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID)
30 y 32	El Comité Permanente de Finanzas (SCF) informará cada dos años a partir de 2028 sobre el progreso colectivo, tomando en cuenta datos a nivel de proyectos provenientes, por ejemplo, de los BMD, los fondos climáticos multilaterales y otras instituciones financieras internacionales

Nota. Basado en la CMNUCC (2024)

1.1 El objetivo de doble nivel

El NCQG tiene dos niveles. El primero es el umbral mínimo: al menos 300 mil millones de dólares al año para 2035, con las Partes que son países desarrollados a la cabeza (CMNUCC, 2024, párr. 8). La segunda es un llamado a todos los actores para que trabajen juntos con el fin de aumentar el financiamiento destinado a los países en desarrollo hasta alcanzar, como mínimo, 1,3 billones de dólares al año para 2035, procedente de todas las fuentes públicas y privadas (párr. 7).

300 mil millones de dólares Límite mínimo liderado por los países desarrollados, por año para 2035	**1,3 billones de dólares** Ambición general, todos los actores, todas las fuentes, por año para 2035	**2035** Año objetivo para ambas capas de la meta

El segundo nivel es importante porque el nivel mínimo dista mucho de cubrir las necesidades. La propia decisión reconoce que las necesidades presupuestadas en las CDN de los países en desarrollo ascienden a entre 5,1 y 6,8 billones de dólares hasta 2030, o entre 455 y 584 mil millones de dólares al año. Solo las necesidades de financiamiento para la adaptación se estiman entre 215 mil y 387 mil millones de dólares al año hasta 2030 (CMNUCC, 2024, párr. 3). Estimaciones más amplias apuntan en la misma dirección. En 2024 —el año de adopción del NCQG— el Grupo Independiente de Expertos de Alto Nivel sobre Financiamiento Climático (IHLEG, por sus siglas en inglés) estimó que los mercados emergentes y los países en desarrollo, excepto China, necesitarán invertir alrededor de 2,4 billones de dólares al año en acciones climáticas para 2030, y entre 3,1 y 3,5 billones de dólares para 2035. Estas cifras incluyen la inversión nacional y abarcan un amplio espectro: energía limpia, adaptación, pérdidas y daños, capital natural y transición justa. Del total, alrededor de 1 billón de dólares al año para 2030 y 1,3 billones para 2035 tendrían que provenir de fuentes externas (Bhattacharya et al., 2024).

Las propuestas de negociación de los países en desarrollo reflejaron la magnitud de estas necesidades. Antes de la COP29, el Grupo Árabe propuso movilizar 1,1 billones de dólares al año entre 2025 y 2029, de los cuales 441 mil millones de dólares corresponderían a la provisión anual de financiamiento público. El Grupo Africano propuso 1,3 billones de dólares, cifra que posteriormente adoptaron el G77 y China al inicio de la COP29 (Guzmán y Makowski, 2024). Los países desarrollados no presentaron una cifra hasta el último día de las negociaciones (ibíd.). Los 300 mil millones de dólares finalmente acordados cubren menos de una cuarta parte del financiamiento externo que el IHLEG estima para 2035. Cerrar esa brecha es el propósito de la Hoja de ruta de Bakú a Belém.

1.2 La Hoja de ruta de Bakú a Belém: un primer intento propuesto con consenso limitado

El párrafo 27 de la decisión del NCQG puso en marcha la «Hoja de ruta de Bakú a Belém hacia 1,3 billones». Se desarrollaría bajo la orientación de las presidencias de la COP29 y la COP30 —Azerbaiyán y Brasil, respectivamente—, en consulta con las Partes. Su objetivo era ampliar el financiamiento climático para los países en desarrollo a fin de apoyar trayectorias de desarrollo con bajas emisiones y resilientes al clima, así como implementar las CDN y los PNA. El párrafo especifica que esto debería realizarse «entre otras cosas, mediante donaciones, instrumentos concesionales y que no generen deuda, y medidas para crear espacio fiscal» (CMNUCC, 2024, párr. 27). Las presidencias presentaron el informe final en la COP30. Este se basa en más de 227 contribuciones y ofrece un marco de acción para el corto y mediano plazo (Presidencia de la COP29 y Presidencia de la COP30, 2025).

La recepción del informe fue dividida. La decisión del Mutirão Global (1.CMA.7) solo tomó nota del informe (CMNUCC, 2025, párr. 47). Esta es la fórmula más débil disponible: no adopta ni respalda el contenido. Los países en desarrollo criticaron la falta de transparencia en su elaboración y la ausencia de una vía clara de implementación. También se opusieron a instrumentos controvertidos, como los mecanismos basados en las remesas (Guzmán, 2025; Guzmán y Makowski, 2026). Los países desarrollados evitaron respaldar la Hoja de ruta y prefirieron los canales existentes en lugar de asumir nuevos compromisos. En la 64.ª sesión de los Órganos Subsidiarios (SB64) de la CMNUCC, celebrada en Bonn (junio de 2026), las presidencias de la COP29 y la COP30 discutieron las «medidas de impacto rápido» y anunciaron un resumen para orientar el seguimiento. También presentaron una herramienta de la Iniciativa de Política Climática (CPI) para dar seguimiento al aumento del financiamiento hacia los 1,3 billones de dólares (Guzmán y Makowski, 2026). A pesar

de ello, la Hoja de ruta sigue siendo un informe no vinculante, sin metas cuantificables, plazos ni mecanismos de rendición de cuentas (Guzmán, 2025).

Aun así, la Hoja de ruta establece cinco frentes de acción financiera —conocidos como las «5R»— junto con cinco frentes de acción temáticos. Estos proporcionan un marco para identificar las palancas financieras, institucionales y sistémicas necesarias para ampliar el financiamiento climático para los países en desarrollo, mejorar el acceso y la asignación, y apoyar la movilización de al menos 1,3 billones de dólares al año para 2035.

Las 5 R: frentes de acción financiera

La Hoja de ruta de Bakú a Belém ofrece un marco de propuestas para ampliar el financiamiento climático, en el que se presenta a los BMD como actores centrales para alcanzar la meta de 1,3 billones de dólares. Sus cinco frentes de acción financiera —las «5 R»— ayudan a identificar los cambios financieros, institucionales y sistémicos necesarios para aumentar el volumen, la accesibilidad y la eficacia del financiamiento climático. A los BMD se les asignan funciones explícitas en cuatro de los cinco frentes, que van desde ampliar el financiamiento concesional y de bajo costo hasta abordar las limitaciones de la deuda, movilizar capital privado y fortalecer los marcos de inversión a nivel nacional (Presidencia de la COP29 y Presidencia de la COP30, 2025):

- **Reposición de recursos *(Replenishing)* — Donaciones, financiamiento concesional y capital de bajo costo:** Se solicita a los BMD que intensifiquen su papel en el suministro y la movilización de capital para las CDN y los PNA. Esto incluye la implementación plena de la hoja de ruta hacia BMD mejores, más grandes y más eficaces, así como las reformas del Marco de Adecuación de Capital. También se solicita a los BMD que consideren la posibilidad de aportar capital adicional cuando sea necesario y que fortalezcan la coordinación y la transparencia en todo el sistema. Deben ampliar la preparación de proyectos y la asistencia técnica con los bancos públicos de desarrollo. Por último, deben establecer metas mejoradas de financiamiento climático hasta el 2035, dando prioridad a los recursos en condiciones favorables para la adaptación.
- **Reequilibrio *(Rebalancing)* — Espacio fiscal y sostenibilidad de la deuda:** Se pide a los países acreedores, al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a los BMD que alivien la carga de la deuda, incluso mediante cláusulas de deuda resilientes al clima y canjes de deuda por medidas climáticas y por la naturaleza, respaldados por estructuras estandarizadas. También se pide a los BMD que revisen las políticas que impiden los préstamos no concesionales en contextos de deuda de alto riesgo, cuando las operaciones mejoren la resiliencia.
- **Recanalización *(Rechannelling)* — Financiamiento privado transformador y costo de capital accesible:** Se solicita a los BMD que amplíen las garantías, la cobertura cambiaria, los seguros y el capital de primera pérdida. También deben armonizar las ofertas de garantía y alinear el tratamiento de su capital con su bajo riesgo de incumplimiento, además de avanzar hacia modelos de originación para distribución.
- **Renovación *(Revamping)* — Capacidad y coordinación para carteras climáticas a gran escala:** Se pide a los BMD que respalden las plataformas nacionales y los marcos de inversión de nueva generación con apoyo predecible y flexible.
- **Reestructuración *(Reshaping)* — Sistemas y estructuras para flujos de capital equitativos:** Se pide al FMI y al Banco Mundial que revisen sus marcos de sostenibilidad de la deuda para incorporar los riesgos climáticos y ambientales.

La Hoja de ruta también establece medidas a corto plazo con plazos concretos. Para octubre de 2027, los BMD podrían presentar un informe colectivo sobre cómo alcanzar una nueva meta ambiciosa de financiamiento climático para 2035. Para esa misma fecha, podrían adoptar metas explícitas en materia de adaptación y movilización de capital privado. Por su parte, los países desarrollados podrían comunicar un plan de ejecución para alcanzar la meta de 300 mil millones de dólares en sus comunicaciones bienales en virtud del artículo 9.5 a más tardar a finales de 2026 (Presidencia de la COP29 y Presidencia de la COP30, 2025).

Hay dos puntos que merecen atención. En primer lugar, la Hoja de ruta solicita a los BMD metas climáticas más ambiciosas precisamente cuando el mayor de ellos —el Grupo del Banco Mundial— ha retirado las suyas propias (véase la sección 4). En segundo lugar, la flexibilización de las restricciones a los préstamos no concesionales en países altamente endeudados choca con el llamado del NCQG a utilizar instrumentos que no generen deuda (véase la sección 3).

Frentes de acción temáticos

Paralelamente, la Hoja de ruta identifica cinco frentes de acción temáticos que se centran en los ámbitos hacia los que debe dirigirse el aumento del financiamiento. Estos reconocen que no basta con aumentar el volumen del financiamiento; este también debe apoyar áreas prioritarias que promuevan la resiliencia climática, el desarrollo sostenible y el crecimiento inclusivo (Presidencia de la COP29 y Presidencia de la COP30, 2025).

- **Adaptación y pérdidas y daños — Vivir mejor con el cambio:** aumentar el financiamiento accesible y adecuado para reducir la vulnerabilidad, fortalecer la resiliencia y abordar los impactos climáticos residuales, prestando especial atención a los países y comunidades vulnerables.
- **Acceso a la energía limpia y transiciones — Impulsando nuestras vidas y nuestros viajes:** acelerar la inversión en energía limpia, redes eléctricas, almacenamiento, transporte y acceso universal a la energía, al tiempo que se reduce el alto costo de capital que limita la inversión en los países en desarrollo.
- **La naturaleza y sus guardianes — Prosperar en nuestro entorno compartido:** ampliar el financiamiento para la conservación, la restauración de ecosistemas y la gestión sostenible de los bosques, los océanos y otros ecosistemas, al tiempo que se crean incentivos que reconozcan el valor de la naturaleza y apoyen a las comunidades locales e indígenas.
- **Agricultura y sistemas alimentarios — Cuidar la tierra que nos alimenta:** aumentar el financiamiento para sistemas alimentarios resilientes y con bajas emisiones de carbono, al tiempo que se mejora la seguridad alimentaria y el acceso al financiamiento para los pequeños agricultores y otros productores vulnerables.
- **Transiciones justas — Construyendo juntos un cambio justo:** garantizar que el financiamiento climático respalde transiciones socialmente inclusivas al abordar los impactos en los trabajadores y las comunidades e incorporar la equidad, la participación, la perspectiva de género y los enfoques liderados localmente.

Varios procesos darán seguimiento al NCQG y a la Hoja de ruta. El Comité Permanente de Finanzas (SCF) informará cada dos años a partir de 2028 sobre el progreso colectivo hacia todos los elementos de la decisión, basándose en datos a nivel de proyectos de los BMD, entre otras fuentes (CMNUCC, 2024, párrs. 30 y 32). En 2030 se llevará a cabo una evaluación especial del acceso al financiamiento climático (párr. 34), y la decisión se revisará ese mismo año (párr. 36). La Hoja de ruta identifica el Segundo Balance Global del Acuerdo de París (GST2) y los diálogos ministeriales de alto nivel sobre financiamiento climático en 2027 y 2029 como momentos clave para el

seguimiento. También anuncia la creación de un grupo de expertos independientes, cuyo primer informe se presentará a más tardar en octubre de 2026, para perfeccionar las vías de financiamiento hasta alcanzar los 1,3 billones de dólares (Presidencias de la COP29 y la COP30, 2025).

La Hoja de ruta ofrece vías útiles, pero no es un plan de implementación. Lo más importante es que aún se necesita un plan que muestre cómo se entregarán los 300 mil millones de dólares y cómo se sentarán las bases para los 1,3 billones de dólares. Ese plan debería hacer visible la contribución de los BMD, tanto en cantidad como en calidad (Guzmán y Makowski, 2026).

1.3 Qué cambió después de Bakú: el Mutirão Global y el Programa de Trabajo sobre Financiamiento Climático

La COP30 en Belém incorporó tres elementos que definen el papel de los BMD en el cumplimiento del NCQG. En primer lugar, la decisión sobre el «Mutirão Global» insta a realizar esfuerzos para, como mínimo, triplicar el financiamiento para la adaptación para 2035 en el contexto del NCQG (CMNUCC, 2025, párr. 53). No define una línea de base, ni contribuyentes específicos, ni instrumentos. Por lo tanto, el objetivo de la COP30 abarca el financiamiento para la adaptación procedente de todos los canales, incluidos los BMD. Este objetivo difiere del llamado del NCQG a triplicar los flujos anuales de los fondos climáticos multilaterales para 2030 (CMNUCC, 2024, párr. 16). En segundo lugar, la decisión estableció un Programa de Trabajo sobre Financiamiento Climático (CFWP, por sus siglas en inglés) de dos años de duración, que incluye el artículo 9.1 del Acuerdo de París. Los países en desarrollo lo impulsaron porque el NCQG no especifica cuánto financiamiento público fluirá de los países desarrollados. En tercer lugar, la decisión convocó un diálogo ministerial sobre la implementación del NCQG, que abarca tanto sus elementos cuantitativos como cualitativos.

Ninguno de estos procesos ha producido aún resultados claros. En la SB64, las Partes no pudieron ponerse de acuerdo sobre si el CFWP había comenzado formalmente, ni sobre sus modalidades. El texto sobre el GGA, incluida la referencia a la triplicación, no obtuvo acuerdo (Regla 16) y se discutirá en la COP31 (Guzmán y Makowski, 2026). Por lo tanto, la triplicación aún carece de un «hogar» claro y de una vía de implementación. Es aquí donde los BMD pueden marcar la diferencia. Su compromiso de 42 mil millones de dólares para la adaptación para 2030 (Joint MDBs, 2024) los convierte en uno de los principales canales disponibles para alcanzar el objetivo (véase la sección 2.1). El llamado de la Hoja de ruta para que los BMD establezcan metas explícitas de adaptación a más tardar en octubre de 2027 ofrece una forma concreta de afianzar esa contribución.

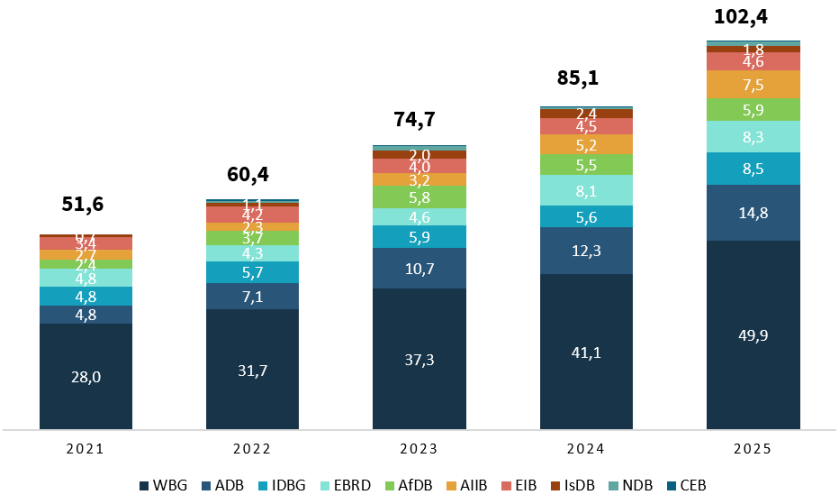
2. El papel actual y prospectivo de los BMD

2.1 Historial: situación actual del financiamiento climático de los BMD

En el contexto de la COP29 y del NCQG, los BMD publicaron una declaración sobre la ambición colectiva anual en materia de financiamiento climático. La declaración establece que, para 2030, proporcionarán a los países de ingresos bajos y medios 120 mil millones de dólares, incluidos 42 mil millones para la adaptación, y movilizarán adicionalmente 65 mil millones de dólares del sector privado (Joint MDBs, 2024). Esto representa un aumento del 140 % con respecto al objetivo colectivo anterior de proporcionar 50 mil millones de dólares al año a los países de ingresos bajos y medios para 2025, que se estableció en una declaración de alto nivel en 2019 (Joint MDBs, 2019).

Además de estos compromisos colectivos de ambición, los principales BMD han venido publicando un informe conjunto en el que se calcula cuánto financiamiento se aprueba anualmente desde 2020. El último informe, con datos de 2025, muestra que el financiamiento total superó la meta de 2019 y alcanzó los 102,6 mil millones de dólares para los países de ingresos bajos y medios (Joint MDBs, 2026). Anualmente, la provisión de financiamiento ha crecido a una tasa del 19 %, lo que muestra una tendencia coherente con los compromisos asumidos (véase la figura 1).

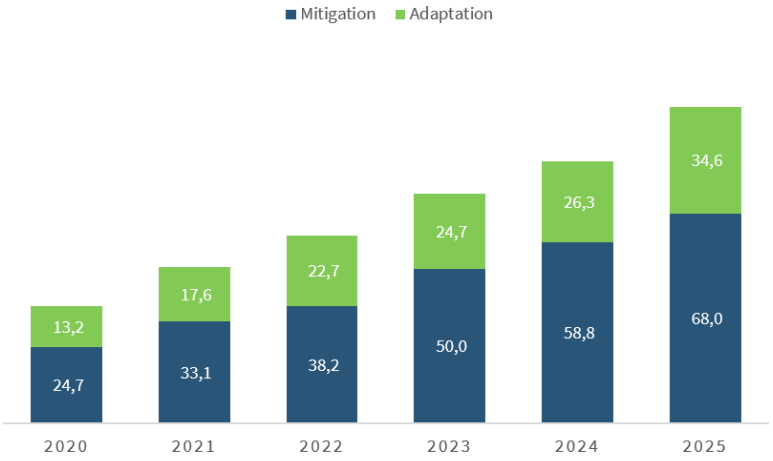
Figura 1: Financiamiento climático de los BMD para países de ingresos bajos y medios, en miles de millones de dólares



Source: Joint MDBs (2026, p.3)

Desde el punto de vista sectorial, la mitigación sigue dominando el financiamiento climático de los BMD, al que se ha destinado, en promedio, el 66 %, en contraste con el 34 % destinado a la adaptación (figura 3). Se trata de un desequilibrio persistente que ha sido señalado, dado que las necesidades de adaptación en los países en desarrollo son acuciantes y los proyectos relacionados son inversiones con un potencial limitado de generación de ingresos directos, cuya carga financiera recae sobre los gobiernos centrales.

Figura 2: Financiamiento climático de los BMD por tipo de política para países de ingresos bajos y medios, en miles de millones de dólares



Fuente: Joint MDBs (2020-2025)

En cuanto a los instrumentos financieros, los informes conjuntos de los BMD presentan información sobre los principales instrumentos generales; sin embargo, los datos tal como se proporcionan no permiten calcular con mayor precisión el uso de instrumentos concesionales, altamente concesionales o relacionados, y la carga de la deuda debe inferirse. A pesar de esta limitación, los datos proporcionados muestran que, para 2025, los instrumentos que generan deuda[1] alcanzan el 87 %, en contraste con los que no generan deuda, que alcanzan el 4 %. Esto indica que la mayor parte del financiamiento para la acción climática sigue generando cargas de deuda para los países en desarrollo.

Figura 3: Financiamiento climático de los BMD por instrumento en países de ingresos bajos y medios, en miles de millones de dólares (2025)



Fuente: Joint MDBs (2026)

[1] Generadores de deuda: préstamos para inversión, líneas de crédito, bonos verdes, capital de trabajo y préstamos basados en políticas.
No generadores de deuda: donaciones, servicios de asesoría.

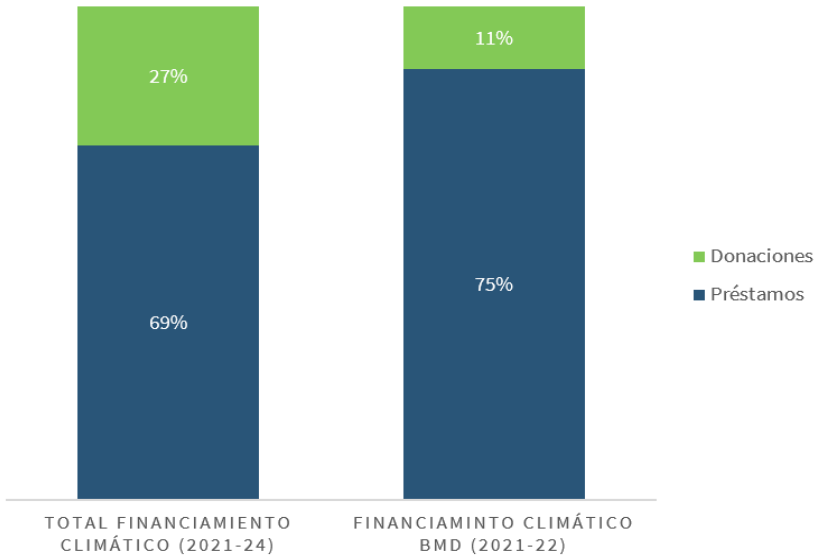
2.2 La necesidad de mejorar la calidad: predominio del financiamiento basado en la deuda por parte de los BMD

Históricamente, el financiamiento público para el clima movilizado hacia el objetivo anterior de 100 mil millones de dólares se entregó en forma de préstamos: según datos de la OCDE (2026a), un promedio del 69 % del financiamiento climático se proporcionó en forma de préstamos para el período 2021-2024, en comparación con el 27 % entregado en donaciones (Figura 4). Se observa un panorama similar en el financiamiento climático proporcionado por los BMD, donde un 75 % de los recursos se otorgó en forma de préstamos y un 11 % en donaciones para el período 2021-22 (Comité Permanente de Finanzas de la CMNUCC, 2024). Específicamente en el financiamiento sectorial de los BMD, la proporción de donaciones ha sido particularmente baja para la mitigación (alrededor del 4 % en 2025) y solo un poco más alta para la adaptación (alrededor del 10 % en el mismo período), a pesar de que las intervenciones de adaptación y de pérdidas y daños son, por definición, en gran medida no generadoras de ingresos y, por lo tanto, poco adecuadas para los instrumentos de deuda (Joint MDBs, s. f.[2]).

Una dependencia excesiva del financiamiento climático basado en la deuda corre el riesgo de socavar la sostenibilidad de las transiciones climáticas de los países, especialmente en un momento en que muchos países en desarrollo ya enfrentan graves restricciones de deuda y un espacio fiscal limitado. El último informe internacional sobre la deuda destaca que, entre 2022 y 2024, el servicio de la deuda y los pagos de intereses superaron los nuevos flujos de financiamiento en aproximadamente 741 mil millones de dólares, lo que representa la mayor salida neta relacionada con la deuda en más de cinco décadas (Banco Mundial, 2025). Estas presiones se ven agravadas aún más por las reducciones en la ayuda oficial para el desarrollo (AOD), que ha estado disminuyendo durante tres años consecutivos (una reducción del 29 % entre 2022 y 2025), alcanzando un monto estimado de 163 mil millones de dólares para finales de 2025, lo que representa los niveles más bajos desde 2014; volúmenes que, según las proyecciones, seguirán disminuyendo un 9,9 % en 2028 (OCDE, 2026b).

[2] Los porcentajes se calculan como instrumentos que no generan deuda utilizando la misma definición de la nota al pie de la figura 3.

Figura 4: Financiamiento climático proporcionado por instrumentos y actores.



Fuente: Basado en la OCDE (2026a) y el Comité Permanente de Finanzas de la CMNUCC (2024)

Nota: Se muestra el promedio de un período de cuatro años para la cifra de la OCDE. La suma de los instrumentos individuales no coincide con los totales, ya que se muestran montos promedio y no se incluyen otros instrumentos financieros, como el capital de riesgo u otros.

2.3 Agenda de reformas: las palancas que podrían mejorar la ampliación del financiamiento

Los BMD han estado atravesando un proceso de reforma que se inició en el Grupo de los 20 (G20) desde 2021. El conjunto de reformas es ambicioso, ya que busca transformar los objetivos de los bancos de desarrollo, ampliar el financiamiento para la agenda de desarrollo, aumentar y mejorar el capital, reducir los costos de elaboración de proyectos y aumentar la eficacia de sus préstamos (Guzmán y Escalante, 2026). Se han propuesto dos conjuntos principales de reformas: i) el Marco de Adecuación de Capital (CAF, por sus siglas en inglés) (Impulsar la capacidad de inversión de los BMD, 2022), y ii) la Agenda Triple: BMD mejores, más audaces y más grandes (Better, Bolder, Bigger MDBs; Grupo de Expertos Independientes del G20, 2023b).

a) Reformas del Marco de Adecuación de Capital (CAF)

Las reformas del CAF tienen como objetivo ampliar la capacidad de financiamiento de los BMD mediante un uso más eficiente del capital de los accionistas existente, al tiempo que se salvaguarda la sostenibilidad financiera y un nivel adecuado de riesgo. La adecuación de capital mide la capacidad de una institución financiera para cumplir con sus obligaciones en relación con la exposición a riesgos, lo que implica el uso de parámetros y metodologías empleadas por las instituciones, los reguladores y las agencias de calificación (Impulsar la capacidad de inversión de

los BMD, 2022). Al modificar los parámetros, las metodologías, la propensión al riesgo y otros elementos internos, los BMD deberían poder generar un margen adicional para otorgar préstamos.

El plan de acción presentado por las presidencias conjuntas del G20 de Italia e Indonesia en 2022 propone cinco recomendaciones principales para maximizar el impacto del capital de los BMD: i) adaptar el enfoque para definir la tolerancia al riesgo, ii) utilizar capital exigible, iii) ampliar el uso de innovaciones financieras, iv) mejorar la evaluación de la solidez financiera de los BMD por parte de las agencias de calificación crediticia, y v) aumentar el acceso a los datos y análisis de los BMD (Impulsar la capacidad de inversión de los BMD, 2023).

Estas reformas están dirigidas principalmente a aumentar la capacidad de préstamo, por lo que pueden entenderse como una forma de ampliar los fondos disponibles o de incrementar la cantidad. Sin embargo, no modifican la forma en que se otorgan los préstamos, cómo afectan a la gestión de la deuda de los países ni los impactos de dichos préstamos.

b) Reformas de la Agenda Triple: BMD mejores, más audaces y más grandes (Better, Bolder, Bigger MDBs)

Durante la presidencia de la India en el G20 en 2023 se propuso un conjunto de reformas de carácter más estructural, que constaba de dos volúmenes con recomendaciones y tenía como objetivo adaptar los BMD a los desafíos del siglo XXI, en particular en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el cambio climático. Los cambios propuestos incluyen modificaciones en los mandatos de los BMD, cambios en los modelos operativos, el aumento del capital, el funcionamiento como un sistema y la forma de implementar las reformas. Las recomendaciones también toman en cuenta la necesidad de financiamiento concesional (financiamiento de calidad).

La Agenda Triple propone un mandato para eliminar la pobreza extrema, impulsar la prosperidad compartida y contribuir a los bienes públicos globales. Como parte de la Agenda Triple, se proponen cambios específicos para fortalecer los BMD en el marco de la agenda «mejores, más audaces y más grandes» (Better, Bolder, Bigger; Grupo de Expertos Independientes del G20, 2023b):

- **Mejor (Better):** apoyo a programas transformadores, claridad en las políticas y las inversiones.
- **Más audaz (Bolder):** asumir y gestionar más riesgos de manera eficaz y colaborar con el sector privado.
- **Más grande (Bigger):** ampliar el financiamiento de acuerdo con las necesidades de los países.

Para implementar estos cambios, se propone que los BMD modifiquen su forma de operar, tanto a nivel individual como colectivo, además de realizar cambios estructurales. Las recomendaciones (véase Grupo de Expertos Independientes del G20, 2023a, 2023b) instan a los BMD a reformar su visión y misión para señalar la transformación y orientar los esfuerzos. Con respecto a los modelos operativos, los BMD deben reducir los costos del apoyo, ofrecer proyectos escalables y colaborar con el sector privado para crear conjuntamente oportunidades de inversión. Además, se recomienda a los miembros del G20 que acuerden un objetivo común para ampliar el financiamiento a fin de proporcionar, para 2030, 300 mil millones de dólares al año en financiamiento no concesional y 90 mil millones de dólares en financiamiento concesional. Este objetivo es relevante, ya que establece una meta medible y rastreable, particularmente para el financiamiento concesional, aunque en realidad no se llevó adelante ningún compromiso acordado.

Asimismo, las recomendaciones instan a iniciar un proceso de Aumento General de Capital (AGC), lo que significa incrementar el capital total de los accionistas para aumentar aún más el volumen de préstamos de los bancos, lo que permitiría alcanzar la meta de financiamiento establecida de un total de 390 mil millones de dólares en préstamos.

Un cambio importante derivado de las reformas incluye el objetivo de que los BMD funcionen como un sistema, lo que implica el uso de diagnósticos compartidos, el intercambio de información, la asistencia técnica coordinada, el desarrollo de plataformas por país, la creación de carteras de proyectos y otros esfuerzos conjuntos.

Las reformas propuestas son estructurales en cuanto a la forma en que los BMD operan, establecen metas y trabajan colectivamente. Estos cambios tienen un impacto significativo en la forma en que se implementan los proyectos y las políticas con los países y también implican un margen adicional para la capacidad de otorgamiento de préstamos al reducir los costos de creación de proyectos y ampliar las experiencias, lo que puede entenderse como una optimización de la capacidad. Si bien las reformas exigen explícitamente un aumento del capital general para ampliar el margen de otorgamiento de préstamos —la cantidad de financiamiento—, las recomendaciones aún no abordan el tema apremiante de la carga de la deuda y las donaciones o los préstamos altamente concesionales.

2.4 El papel de los BMD en el financiamiento de la adaptación

Mejorar el financiamiento climático implica también reconocer la necesidad de diferenciar cómo se alinea el financiamiento con la mitigación y la adaptación. Si bien muchas inversiones en mitigación pueden generar flujos de ingresos directos, la adaptación busca principalmente fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad a los impactos climáticos, lo que a menudo produce amplios beneficios públicos en lugar de rendimientos financieros inmediatos. Depender predominantemente de un financiamiento basado en préstamos puede ser inadecuado para muchas intervenciones de adaptación, particularmente en países que ya enfrentan un espacio fiscal limitado y una elevada carga de la deuda.

Los datos más recientes disponibles sobre los instrumentos financieros de los BMD muestran que los instrumentos que no generan deuda representan alrededor del 10 % del financiamiento para la adaptación en los países de ingresos bajos y medios, en comparación con solo alrededor del 4 % del financiamiento para la mitigación (Joint MDBs, 2026). Además, como se muestra en la sección 2.1, existe un claro desequilibrio en la asignación del financiamiento, donde la mitigación representó alrededor del 66 % en promedio.

En cuanto al aspecto cuantitativo del financiamiento para la adaptación, si bien la acción colectiva de los BMD comprometió 42 mil millones de dólares (el 35 % de la ambición total), se estima que las necesidades financieras para la adaptación rondan los 310 a 365 mil millones de dólares al año para los países en desarrollo (PNUMA, 2025). En la decisión sobre el NCQG de la COP29, las Partes hicieron un llamado a lograr un equilibrio entre el financiamiento para la mitigación y el de la adaptación, y reconocieron la necesidad de aumentar drásticamente el financiamiento para la adaptación. Posteriormente, la COP30 aumentó la relevancia política de este debate mediante la Decisión del Mutirão Global, que insta a realizar esfuerzos para, como mínimo, triplicar el financiamiento para la adaptación para 2035 en el contexto del NCQG. Sin embargo, la decisión no establece una línea de base para esa triplicación, ni especifica qué actores deben contribuir, ni define qué instrumentos financieros deben tenerse en cuenta. Esto deja sin resolver importantes cuestiones de implementación, particularmente en lo que respecta a los roles respectivos del financiamiento público y privado, y a si el aumento del financiamiento para la adaptación se proporcionará a través

de donaciones y recursos concesionales o mediante instrumentos que podrían agravar la carga de la deuda de los países (Guzmán, et al., 2025).

No obstante, la calidad del financiamiento es tan importante como su escala. Muchas inversiones en adaptación, como la gestión del agua, la protección costera, los sistemas de salud o la protección social, generan amplios beneficios públicos pero rendimientos financieros directos limitados, lo que las hace poco adecuadas para el financiamiento convencional basado en deuda (Bueno et al., 2025). El NCQG refleja este desafío al reconocer la necesidad de recursos públicos y basados en donaciones, así como de financiamiento altamente concesional, particularmente para la adaptación, e invita a los BMD a ampliar el uso de instrumentos que no generen deuda, simplificar el acceso y aumentar el financiamiento altamente concesional. Estas disposiciones crean un punto de referencia importante para evaluar si el financiamiento de los BMD se adapta a las necesidades de adaptación, en lugar de limitarse a aumentar los volúmenes generales de préstamos.

El papel de los BMD también es relevante para la relación entre el NCQG y el Objetivo Global de Adaptación (GGA). El GGA busca fortalecer la capacidad de adaptación, la resiliencia y la reducción de la vulnerabilidad, mientras que su implementación depende cada vez más de vincular el apoyo financiero a resultados de adaptación medibles. El trabajo técnico sobre los indicadores de adaptación ha demostrado que los parámetros relacionados con el financiamiento aún enfrentan limitaciones importantes, entre ellas una diferenciación insuficiente entre el financiamiento nacional e internacional y una atención limitada a la suficiencia, la concesionalidad y la previsibilidad (Bueno et al., 2025). Por lo tanto, fortalecer la interoperabilidad entre los informes financieros y los parámetros de adaptación podría ayudar a vincular más claramente el financiamiento de los BMD con los resultados de resiliencia, al tiempo que se mejora la transparencia sobre la calidad y el origen de los recursos que respaldan la adaptación.

Para los BMD, esto implica pasar de compromisos generales de financiamiento climático a planes institucionales medibles para la adaptación. Dichos planes deberían aclarar cómo cada institución contribuirá al NCQG y a triplicar el financiamiento para la adaptación, incluso mediante metas explícitas de adaptación, un mayor uso de donaciones y recursos altamente concesionales, instrumentos que no generen deuda, acceso simplificado e informes transparentes sobre las condiciones financieras y los desembolsos. Esto también fortalecería la rendición de cuentas en el marco del NCQG, ya que se espera que el Comité Permanente de Finanzas evalúe el progreso colectivo a partir de 2028 utilizando, entre otras fuentes, información a nivel de proyectos proveniente de los BMD y otras instituciones financieras internacionales.

3. Adaptación del financiamiento de los BMD a los estándares cualitativos del NCQG

3.1 ¿Qué se requiere para adaptar el financiamiento de los BMD a los estándares de calidad del NCQG?

La decisión de la NCQG señala cinco elementos clave para mejorar la calidad del financiamiento.

Primero, existe la necesidad de mejorar las donaciones y el financiamiento concesional; esto significa mejorar los recursos públicos y basados en donaciones, junto con financiamiento altamente concesional (párr. 14). Adicionalmente, estos instrumentos requieren un enfoque

particular en adaptación y pérdidas y daños, ya que la mayoría de los proyectos relacionados son una fuente generadora de ingresos.

Segundo, la decisión reconoce las restricciones fiscales y el creciente costo requerido para el cambio climático, por lo que destaca la importancia crítica de reducir el costo de capital y, al mismo tiempo, aumentar la proporción de movilización a partir de fuentes públicas para 2030 (párr. 15). Esto es particularmente relevante porque los altos costos de financiamiento pueden reducir la capacidad de los países en desarrollo para invertir en acción climática, especialmente cuando el espacio fiscal ya es limitado y las presiones de deuda están aumentando.

Tercero, proporcionar un aumento de los recursos públicos a través de los fondos climáticos de la CMNUCC, incluidos el Fondo de Adaptación, el Fondo para los Países Menos Adelantados y el Fondo Especial para el Cambio Climático (párr. 16). Como parte del aumento del financiamiento, la decisión destaca la realización de esfuerzos para triplicar los desembolsos anuales de los fondos mencionados para 2030, con el fin de poder alcanzar la meta de USD 300 mil millones.

Cuarto, y como se muestra en la sección 2.1, alrededor de dos tercios del financiamiento se asignan a mitigación, en contraste con adaptación. En este sentido, debe existir un equilibrio entre el financiamiento para adaptación y mitigación, en línea con las prioridades establecidas por los países (párr. 17). Se necesita una atención especial para los países que son vulnerables a los efectos adversos del cambio climático y que enfrentan restricciones significativas, como los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, reafirmando también el primer punto anterior respecto al tipo de instrumentos financieros utilizados para adaptación y pérdidas y daños.

El quinto elemento está relacionado con mejorar el acceso (párrs. 21 y 23). Esto surge como un desafío debido a las restricciones, las desigualdades sistémicas, los requisitos de cofinanciamiento y las cargas en el proceso de solicitud. En este sentido, la decisión fomenta esfuerzos para mejorar el acceso eficiente y efectivo para todos los actores del financiamiento climático, incluido el financiamiento bilateral, regional y multilateral para los países en desarrollo, así como eliminar las condicionalidades para el acceso cuando corresponda.

3.2 ¿Qué se requiere para adaptar el financiamiento de los BMD a los estándares de calidad del NCQG?

Fortalecer la dimensión cualitativa de la NCQG requerirá acciones en varias áreas clave. Como se mencionó anteriormente, existe la necesidad de implementar pisos mínimos de donaciones y financiamiento concesional para acciones que no generan ingresos, en particular para proyectos de adaptación y pérdidas y daños. Esto requiere instrumentos basados en donaciones como instrumento predeterminado para adaptación y pérdidas y daños, reservando los préstamos concesionales para intervenciones que generen una capacidad real de repago.

Este enfoque también respondería al reconocimiento de la NCQG de que la adaptación y las pérdidas y daños requieren una mayor dependencia de recursos públicos, basados en donaciones y altamente concesionales, dada su limitada capacidad para generar retornos financieros directos.

En línea con los pisos de donaciones y financiamiento concesional, el financiamiento de calidad también necesita una expansión de los instrumentos que no generan deuda. El párrafo 15 de la decisión de la NCQG menciona herramientas específicas para reducir el costo de capital y crear espacio fiscal: instrumentos de primera pérdida, garantías, financiamiento en moneda local e instrumentos para gestionar el riesgo cambiario. Para los BMD, esto significa ampliar las garantías,

los mecanismos de primera pérdida y de distribución de riesgos, las donaciones basadas en resultados y el capital híbrido o similar al capital accionario; instrumentos que movilizan capital privado o reducen el riesgo de los proyectos sin aumentar el stock de deuda soberana.

Sin embargo, reducir el costo de capital debe considerarse un objetivo en sí mismo y no únicamente un mecanismo para movilizar financiamiento privado adicional. Por tanto, el financiamiento de los BMD debería evaluarse de acuerdo con el costo efectivo que enfrentan los países receptores, incluyendo tasas de interés, vencimientos, riesgos cambiarios y otras condiciones de financiamiento. Al mismo tiempo, los esfuerzos para aumentar las tasas de movilización deberían garantizar que el apalancamiento de recursos adicionales no resulte en costos más altos o en una mayor transferencia de riesgos financieros hacia los países en desarrollo.

La NCQG también hace un llamado a un aumento significativo de los recursos públicos canalizados a través de las entidades operativas del Mecanismo Financiero de la CMNUCC y otros fondos climáticos, junto con esfuerzos para triplicar sus desembolsos anuales respecto de los niveles de 2022 para 2030. Aunque estos fondos operan de manera separada de los BMD, este elemento es relevante para la arquitectura más amplia del financiamiento climático. El financiamiento de los BMD debería complementar, y no sustituir, los recursos más concesionales y basados en donaciones disponibles a través de los fondos climáticos, particularmente para adaptación, pérdidas y daños y países altamente vulnerables.

Adicionalmente, el financiamiento necesita diferenciarse según el costo para el receptor, dejando claro cuánto financiamiento se destina y mediante qué tipo de instrumento (Hirschel-Burns, 2024, p. 11). Esto significa no tratar el total de USD 300 mil millones como una sola cifra y otorgar mayor detalle a submetas por tipo de instrumento. Por extensión, las metas y los reportes de financiamiento climático de los BMD deberían adoptar submetas por instrumento y por tipo de política —mitigación y adaptación— que permitan distinguir el financiamiento proporcionado. Esto permitiría al SCF evaluar la calidad y no únicamente el volumen (UNFCCC, 2024, párrs. 30–33).

Esta diferenciación también es necesaria para abordar el equilibrio entre mitigación y adaptación establecido en la NCQG. Mejorar la calidad requiere, por tanto, no solo aumentar el financiamiento climático total, sino también evaluar si su asignación responde a las prioridades definidas por los países y si la adaptación recibe una proporción adecuada de recursos. Esto resulta particularmente relevante para los países más afectados por el cambio climático, así como para los países altamente vulnerables, donde las necesidades de adaptación son significativas y las condiciones de financiamiento son especialmente restrictivas.

Otra consideración clave es la necesidad de establecer salvaguardas para la sostenibilidad de la deuda. El financiamiento mediante deuda, a través de préstamos, debería limitarse a proyectos con un potencial real de generación de ingresos y a prestatarios con la capacidad fiscal necesaria para sostener el repago, de manera que el incremento del financiamiento climático no se convierta por sí mismo en un factor que genere dificultades de deuda. Por el contrario, los préstamos altamente concesionales o las donaciones deberían concentrarse en actividades que no generan ingresos. Esto también implica mejorar la asignación de los recursos y la diferenciación entre políticas y proyectos climáticos. Este punto es especialmente relevante porque la Hoja de Ruta de Bakú a Belém solicita a los BMD revisar las políticas que impiden el otorgamiento de préstamos no concesionales en contextos de alto riesgo de deuda cuando las operaciones contribuyen a mejorar la resiliencia (COP29 Presidency & COP30 Presidency, 2025). Sin salvaguardas claras, esto podría incrementar las cargas de deuda de los países con menor capacidad para asumirlas.

3.3 Accesibilidad: cerrar la brecha entre los compromisos y los desembolsos

El acceso al financiamiento climático sigue siendo un gran desafío para los países en desarrollo. Existen dos desafíos principales para acceder al financiamiento (OFI y OCDE, 2026): la creciente fragmentación de los canales de financiamiento —en 2023, el 40 % de los países en desarrollo trabajó con al menos 16 donantes diferentes, lo que representó un aumento del 20 % respecto a 2015—. Esta fragmentación eleva los costos de transacción, pone a prueba la limitada capacidad institucional y, además, debilita la capacidad de ampliar la acción climática en los programas nacionales, mientras que el financiamiento de los proyectos se encuentra disperso. Estas barreras se ven reforzadas por cuellos de botella procedimentales y requisitos administrativos duplicados, mientras que las reformas para mejorar el acceso aún no han generado mejoras significativas en la mayoría de los casos.

El segundo desafío principal son los retrasos entre los desembolsos y los compromisos. Si bien los compromisos son los acuerdos financieros generales, la transferencia real de estos fondos se realiza mediante desembolsos que van a la zaga de las promesas y podrían ejecutarse a lo largo de varios años. Por ejemplo, para 2023, los miembros del CAD de la OCDE desembolsaron el 66,8 % y las instituciones multilaterales el 55,6 %, ambos procedentes de compromisos climáticos (ibíd.). Estos retrasos dan lugar a una reducción de las medidas y a un aumento de los costos de transacción (OFI y OCDE, 2026).

Para cerrar la brecha entre los compromisos y los desembolsos, los BMD podrían aplicar dos reformas: en primer lugar, modalidades de acceso directo que permitan a las entidades nacionales y subnacionales administrar los fondos sin tener que canalizar cada proyecto a través de una agencia ejecutora internacional, lo que reduciría los costos de transacción y fortalecería la capacidad nacional a largo plazo. El NCQG insta a los fondos climáticos multilaterales a dar prioridad al acceso directo (CMNUCC, 2024, párr. 24); aplicar el mismo estándar a los BMD reduciría los costos de transacción y desarrollaría la capacidad nacional a largo plazo.

En segundo lugar, requisitos de aprobación y presentación de informes simplificados y armonizados entre los BMD, lo que reduciría la carga administrativa para los ministerios de finanzas y medio ambiente de los países receptores, que actualmente deben lidiar con diferentes normas de acreditación, contratación pública y presentación de informes para cada institución.

Por último, los BMD pueden apoyar las plataformas nacionales, tal como lo propone la Hoja de ruta de Bakú a Belém y forma parte de las reformas de la Agenda Triple, para alinear el financiamiento con las prioridades nacionales y reducir la fragmentación (Presidencia de la COP29 y Presidencia de la COP30, 2025).

4. Cambios de política internacional, transformación en las dinámicas de financiamiento climático de BMD y sus implicaciones para la implementación de la NCQG

4.1 Presión internacional sobre las instituciones multilaterales, retrocesos e implicaciones para el financiamiento climático

Las instituciones multilaterales enfrentan una presión cada vez mayor para debilitar o abandonar los compromisos climáticos existentes. Desde el cambio de administración en los Estados Unidos

de América, se han exigido cambios políticos a las instituciones multilaterales. Los cambios comenzaron con la retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París en 2025, lo que posteriormente se extendió a otras instituciones, como la Agencia Internacional de Energía (AIE), donde, en la reunión ministerial bienal de la organización, se amenazó con una retirada similar si la organización no eliminaba su escenario de cero emisiones netas para 2050, que plantea la eliminación de las emisiones de combustibles fósiles que causan el calentamiento global (Plumber, 2026).

Se vivió una situación similar en las Reuniones de Primavera de 2026, donde se le pidió al Fondo Monetario Internacional (FMI) que volviera a su mandato original, enfocado en la concesión disciplinada de préstamos y la resolución de la balanza de pagos, alejándose del desarrollo internacional, y que el Banco Mundial eliminara su meta del 45 % de financiamiento climático; además, se les pidió a ambos que se centraran en la promoción de la autosuficiencia nacional, los minerales críticos y la abundancia energética mediante el uso de recursos intensivos en carbono (Escalante, 2026).

Algunas de estas demandas de cambio de política acabaron traduciéndose en cambios concretos. El29 de junio de 2026, el Consejo de Administración del Banco Mundial concluyó meses de negociaciones con los accionistas al prorrogar el Plan de Acción contra el Cambio Climático (CCAP) del Banco —que debía expirar el 30 de junio de 2026— y, al mismo tiempo, eliminar el indicador central del CCAP: el objetivo de que el 45 % del financiamiento total anual del Banco se destinara a beneficios colaterales climáticos (lo cual, a su vez, era una revisión al alza de 2024 de un objetivo anterior del 35 % establecido en 2020). El CCAP es el plan del Banco Mundial sobre cómo la institución integraría las consideraciones climáticas en sus operaciones y representa un cambio de paradigma fundamental en el enfoque del banco. El primer CCAP abarcó el período 2016–2020, mientras que el segundo, que abarca 2021–2025, estableció inicialmente un objetivo de financiamiento climático del 35 %. Se esperaba un tercer CCAP para el período 2026–2030; sin embargo, debido a la presión política y tras un año de negociaciones, el plan existente se prorrogó indefinidamente. Antes de retirar el objetivo del 45 %, el Banco ya había superado la proyección al alcanzar el 48 % en 2025 (Grupo del Banco Mundial, 2025a).

Aún quedan algunos compromisos cuantitativos en materia climática dentro del Banco Mundial. La reposición de la AIF21[3] —que proporciona financiamiento en condiciones favorables a los países de ingresos más bajos del mundo para el período 2026–28— sigue manteniendo un objetivo de que, en promedio, al menos el 45 % de los compromisos totales de la AIF correspondan a beneficios colaterales climáticos, y que al menos la mitad de ese financiamiento se destine a la adaptación (IDA, 2025). Esto significa que, a pesar de la eliminación del objetivo más amplio del 45 % del Grupo del Banco Mundial, sigue vigente un punto de referencia cuantitativo comparable para el financiamiento climático en las operaciones de la AIF destinadas a los países de ingresos bajos y medios. No obstante, en 2027 se llevará a cabo una nueva ronda de negociaciones para la reposición de recursos, lo que también podría afectar el financiamiento climático.

La eliminación de la meta señala un retroceso en el compromiso con la acción climática. La implementación de políticas en el Banco sigue objetivos y decisiones generales amplios, los cuales, en materia de cambio climático, requieren mejoras progresivas; por eso era significativa una actualización del tercer CCAP, ya que habría significado esfuerzos incrementales por parte del

[3] La Asociación Internacional de Fomento (AIF) es el brazo de financiamiento concesional del Grupo del Banco Mundial, que brinda donaciones y financiamiento a bajo costo a los países de menores ingresos del mundo.

Banco, y de otras instituciones financieras internacionales, para alinear sus decisiones con el Acuerdo de París. En cambio, un cambio político más amplio indica lo contrario.

En general, estos cambios forman parte de una agenda más amplia destinada a promover diferentes orientaciones estructurales que no están alineadas con el Acuerdo de París. En la actualidad, reviste especial importancia para los BMD el trabajo en curso en el G20, donde se han llevado a cabo la mayoría de las reformas anteriores. Para 2026, dado que la administración de EE. UU. ostenta la presidencia, las prioridades y la agenda de trabajo se alejan de lo realizado anteriormente y, de hecho, son todo lo contrario. Las prioridades de Estados Unidos para este año son la eliminación de las cargas regulatorias (límites a las emisiones de carbón o gas), cadenas de suministro de energía asequibles y seguras a partir de combustibles fósiles y carbón, y minerales críticos (G20 Estados Unidos, 2026; La Casa Blanca, 2026).

4.2. Las Reuniones Anuales de 2026 y el enfoque divergente respecto al cambio climático

Las Reuniones Anuales del Grupo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional son los principales foros en los que los gobiernos, las instituciones financieras y otros actores establecen las prioridades y la dirección de la arquitectura financiera internacional. Las Reuniones Anuales de 2026, celebradas del 12 al 18 de octubre en Bangkok, Tailandia, mostraron un cambio importante en estas prioridades. Este año, los debates se centraron en gran medida en la inteligencia artificial, el futuro del empleo, el crecimiento económico, la movilización de capital privado, las presiones de la deuda y la seguridad energética. El cambio climático, sin embargo, estuvo notablemente ausente de las conversaciones, a pesar de ser un desafío de desarrollo transversal en todos los temas abordados.

Algunos de los desafíos planteados durante las Reuniones Anuales reflejaron un entorno económico mundial cada vez más difícil. En la conferencia de prensa sobre la Agenda de Políticas Globales, la directora gerente del FMI, Kristalina Georgieva, describió una economía mundial que está llegando a sus límites, afectada por una choque negativo de oferta energética vinculada a la guerra en el Medio Oriente, una inflación persistente, condiciones fiscales más restrictivas y una carga de deuda cada vez mayor (FMI, 2026). Para los países de bajos ingresos, los costos del servicio de la deuda han aumentado de alrededor del 6 % de los ingresos públicos hace una década al 14 % en la actualidad, mientras que la ayuda para el desarrollo está disminuyendo y el acceso a la inversión privada sigue siendo limitado. Estas son cuestiones urgentes que se abordaron principalmente como problemas macroeconómicos, energéticos o fiscales, con poca conexión con la forma en que los impactos climáticos ya están aumentando los riesgos fiscales, las necesidades de infraestructura y las presiones de financiamiento.

Por otro lado, la agenda del Banco Mundial siguió una línea similar. En su declaración ante la Junta de Gobernadores, el presidente del Grupo del Banco Mundial, Ajay Banga, situó el empleo en el centro de la estrategia de desarrollo de la institución. Como menciona, se espera que en los próximos 10 a 15 años alrededor de 1.200 millones de jóvenes ingresen al mercado laboral, mientras que se prevé que solo haya aproximadamente 400 millones de empleos disponibles, lo que crearía un déficit potencial de alrededor de 800 millones de empleos. El modelo de desarrollo que propone combina las finanzas públicas, la inversión privada, la filantropía y la tecnología, con un fuerte énfasis en aumentar la movilización de capital privado y en utilizar la inteligencia artificial como herramienta para mejorar la productividad y los resultados de desarrollo (Banga, 2026).

La energía también se abordó principalmente desde la perspectiva del acceso, la asequibilidad y el crecimiento económico. El Banco Mundial describió su enfoque como una «mezcla energética equilibrada» que incluye energías renovables, energía hidroeléctrica, gas, energía nuclear, transmisión, redes y almacenamiento. Desde una perspectiva climática, este enfoque plantea cuestiones importantes. Ampliar el acceso a la energía es fundamental, especialmente en los países en desarrollo, pero situar al gas al mismo nivel que las tecnologías renovables puede prolongar las inversiones en infraestructura con altas emisiones de carbono; la energía hidroeléctrica también implica daños a los ecosistemas relacionados con la inundación de grandes áreas, y la energía nuclear implica la extracción de uranio y genera residuos peligrosos y riesgos potenciales, todo esto justo en un momento en que también se espera que las instituciones financieras alineen sus operaciones con el Acuerdo de París y apoyen una transición energética justa.

La escasa atención prestada al clima fue particularmente evidente en los eventos emblemáticos, que se centraron en gran medida en la inteligencia artificial, el empleo, el desarrollo del sector privado y la movilización de inversiones, con poco debate sobre cómo estas prioridades se entrecruzan con los riesgos climáticos y las necesidades de financiamiento de los países en desarrollo. Si bien la inversión privada puede aumentar la cantidad, no puede reemplazar el papel de los recursos públicos y concesionales. El énfasis en el financiamiento privado llega en un momento en que la Ayuda Oficial al Desarrollo y las contribuciones de los países a los fondos multilaterales se están reduciendo.

Otro debate importante surgió durante la Mesa Redonda de las OSC con los directores ejecutivos del Grupo del Banco Mundial, una de las pocas oportunidades formales que tiene la sociedad civil para interactuar directamente con los miembros del Directorio Ejecutivo del Banco Mundial. El intercambio reveló un entorno político fragmentado dentro de la institución. Algunos accionistas siguen apoyando la acción climática como parte del mandato de desarrollo del Banco, mientras que otros cuestionan el cambio climático como hecho científico. Esta división está impulsando cambios en los compromisos políticos, como la meta del 45 % de beneficios colaterales climáticos del CCAP explicada en la sección 4. En cambio, el Banco Mundial ha dado un giro hacia un enfoque basado en resultados con el uso de tarjetas de puntuación para medir el impacto, pero esto no debería sustituir a compromisos cuantitativos claros en materia de financiamiento climático, especialmente dado que se espera que los BMD contribuyan al cumplimiento del NCQG.

Si bien el clima siguió siendo un tema marginal dentro del programa principal, se llevaron a cabo importantes debates al margen de las Reuniones Anuales. Las Conversaciones de Xingu sobre Finanzas, convocadas en el marco del Diálogo de Veredas, reunieron a actores de las comunidades climática y financiera para debatir temas como el espacio fiscal, el costo del capital y las fuentes estructurales de financiamiento para los países en desarrollo. GFLAC, junto con REDFIS y la Oficina de Auditoría del Estado de Tailandia, también organizó una mesa redonda de alto nivel sobre el papel de los BMD en el cumplimiento del NCQG, con especial atención a la calidad del financiamiento para la adaptación. El debate puso de relieve la necesidad de acelerar las reformas de los BMD, aumentar la concesionalidad, simplificar el acceso, fortalecer la apropiación nacional y evaluar el financiamiento climático no solo por los volúmenes movilizados, sino también por sus implicaciones para la resiliencia, la sostenibilidad de la deuda y los resultados de desarrollo. Estos debates demostraron que sigue existiendo una demanda significativa de vincular la reforma de la arquitectura financiera internacional con los compromisos de financiamiento climático negociados en el marco de la CMNUCC, aunque esta conexión estuvo en gran medida ausente de la agenda central de las Reuniones Anuales.

Las prioridades discutidas en Bangkok muestran, por lo tanto, una divergencia creciente entre la agenda institucional y las necesidades de financiamiento para el clima y el desarrollo planteadas por los países en desarrollo. Si bien la inteligencia artificial, el empleo, la seguridad energética, la deuda y la inversión privada son temas globales importantes que deben abordarse, el cambio climático incide en cada uno de ellos, y no darle prioridad solo pospondría la acción y haría que las condiciones futuras sean más difíciles y costosas para los países.

Por lo tanto, la pregunta no es si el Banco Mundial y el FMI deben abordar esos temas, sino si estas prioridades pueden perseguirse sin integrar la resiliencia climática, la descarbonización, el espacio fiscal y los compromisos ya acordados en el marco del Acuerdo de París y el NCQG. En un contexto de disminución de la AOD, presión sobre el financiamiento público para el clima y crecientes vulnerabilidades de la deuda, alejar las consideraciones climáticas del centro de la agenda financiera internacional corre el riesgo de hacer que los desafíos de desarrollo que estas instituciones buscan abordar sean aún más difíciles y costosos en el futuro.

4.3. Implicaciones para la implementación del NCQG

La presión sobre las instituciones multilaterales está teniendo un impacto significativo en la alineación y el cumplimiento del NCQG. Un punto de inflexión preocupante fue la eliminación del objetivo de beneficios colaterales climáticos como parte del CCAP del Banco Mundial: el Banco Mundial es, por un amplio margen, el mayor proveedor de financiamiento climático entre los BMD. Según los datos más recientes, el Banco proporcionó un total de 41 mil millones de dólares para países de ingresos bajos y medios, lo que representa aproximadamente el 48 % del financiamiento climático total de los BMD (Joint MDBs, 2026). La retirada de su meta climática no solo implica un retroceso en una gran parte de una sola institución, sino que también tiene implicaciones para la arquitectura de ejecución del NCQG y la voluntad política tanto del Banco como de otros BMD.

Para empezar, la retirada del objetivo supone la pérdida del punto de referencia más claro en materia de rendición de cuentas del Banco Mundial. El objetivo del 45 % era un compromiso concreto y sujeto a informes, y había sido aprobado por el directorio con el respaldo de un amplio número de países, ya que estos están representados por actores globales. Su eliminación debilita la base sobre la cual los informes del NCQG pueden exigirle al BMD más grande que rinda cuentas por una ampliación sostenida, precisamente en el momento en que la Hoja de ruta de Bakú a Belém les pide a los BMD que establezcan metas mejoradas de financiamiento climático hasta el 2035 (Presidencia de la COP29 y Presidencia de la COP30, 2025).

Desde una perspectiva más amplia, esto supone un riesgo de sentar un precedente para la acción colectiva conjunta de los BMD. El abandono por parte del Banco Mundial de un objetivo de volumen podría, si otros accionistas lo imitaran para presionar a otros BMD, fragmentar la ambición colectiva y los esfuerzos por incrementar el financiamiento climático. Y podría, en cambio, desviarse hacia otros objetivos políticos más amplios, como los minerales críticos, la inteligencia artificial o la seguridad nacional. El compromiso del Banco de seguir contribuyendo a los informes conjuntos de los BMD es importante; la comparabilidad de dichos informes sustenta la evaluación del SCF sobre el avance del NCQG (CMNUCC, 2024, párr. 32). De hecho, una noticia reciente destacó que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) podría retirar su meta climática del 45 % de su cartera de financiamiento climático durante o después de la COP31, a lo que le seguiría el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) (Chase-Lubitz, 2026)

Este cambio indica un efecto en la voluntad política de los donantes y accionistas: refleja un retroceso más amplio por parte de la actual administración de EE. UU. en materia de financiamiento climático multilateral, que se produce en paralelo a recortes más generalizados en la ayuda

bilateral por parte de varios países desarrollados. Esta tendencia va directamente en contra del aumento de la ambición, el compromiso político y la previsibilidad que tanto la base de 300 mil millones de dólares como la trayectoria de 1,3 billones de dólares exigen a los accionistas de los países desarrollados de los BMD.

También apunta a un riesgo de composición. Un enfoque impulsado por la demanda de los clientes tiende a favorecer la mitigación basada en préstamos frente a la adaptación basada en donaciones. Sin un objetivo, el equilibrio entre mitigación y adaptación que exige el NCQG (párrafos 17–18) podría deteriorarse.

Además, pone en riesgo la triplicación del financiamiento para la adaptación. Los BMD no son la única fuente para triplicar el financiamiento para la adaptación para 2035, por lo que, ante la ausencia de un objetivo a nivel de todo el banco, resulta más difícil afianzar su contribución, aunque la intención declarada del Banco Mundial de fortalecer su labor en materia de adaptación ofrece un punto de partida.

Por último, este cambio en la orientación de las políticas podría redefinir el destino final de los fondos para el clima. Más recientemente, el Banco Mundial ha estado promoviendo una política de metales y minerales (véase Grupo del Banco Mundial, 2025b), en la que el banco pretende apoyar los minerales críticos para la creación de empleo, la abundancia de recursos y la prosperidad; sin embargo, este apoyo viene acompañado de financiamiento que, a la larga, podría afectar la alineación climática. Y, como se mencionó anteriormente (véase la sección 4), forma parte de la agenda de Estados Unidos, que tiene un enfoque contrario al del cambio climático.

4.4. Implicaciones regionales para América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe reciben alrededor del 12 % del financiamiento climático de los BMD, tanto para los países de ingresos bajos y medios como para los de ingresos altos (PIAH) (Joint MDBs, 2026). La región ocupa una posición estratégica en el sistema energético mundial, ya que combina una de las carteras de generación eléctrica más limpias del mundo con abundantes recursos de energía renovable —en particular, energía hidroeléctrica y energía solar y eólica de alta calidad—, importantes reservas de minerales críticos, como el litio y el cobre, el potencial para convertirse en un importante centro de hidrógeno verde, y considerables recursos de combustibles fósiles: América Latina y el Caribe cuentan con alrededor de un tercio de las reservas mundiales de litio y cobre, mientras que los principales recursos de petróleo y gas se concentran en países como Venezuela, Brasil, Guyana y Argentina (AIE, 2023).

En términos fiscales, la región se ha estado recuperando de los desequilibrios fiscales provocados por la pandemia de COVID-19 y ha estado maniobrando en un espacio fiscal limitado. Si bien los pagos por intereses registraron una disminución después de tres años —alrededor del 2,9 % del PIB—, la región aún enfrenta un déficit tanto en el saldo primario como en el saldo global, y el promedio de la deuda pública se mantiene en su nivel más alto de la historia, en torno al 52 % del PIB (por encima de los niveles previos a la pandemia) (CEPAL, 2026).

En este contexto, mejorar el financiamiento climático de los BMD requiere no solo aumentar el volumen de financiamiento, sino también mejorar su calidad. Recurrir a otros instrumentos financieros en lugar de los préstamos es una prioridad, especialmente dado que estos han sido históricamente el principal instrumento utilizado, representando alrededor del 92 % del financiamiento climático total (GFLAC, 2025). Los BMD que operan en la región pueden promover otros instrumentos financieros, así como un nivel óptimo de financiamiento basado en donaciones que no añada más presión al limitado margen fiscal y a la situación de la deuda en la región, con el fin de lograr una transición climática justa.

Sin embargo, en medio de la creciente presión para dar marcha atrás en la agenda climática, los BMD deben mantener y reforzar sus compromisos climáticos existentes. Como se mencionó anteriormente, la retirada del objetivo de financiamiento climático del Banco Mundial es una señal política negativa que podría propagarse a otros BMD regionales. Por ejemplo, en agosto, el BID aumentó la meta de financiamiento para seguridad de 2,5 mil millones de dólares a 4 mil millones de dólares (un aumento del 60 %) (BID, 2026), lo que apunta a un riesgo de cambio en el enfoque de las inversiones y a la posibilidad de eliminar la meta de financiamiento climático de su cartera (Chase-Lubitz, 2026).

Esto se suma a un complejo cambio político en los países de la región, donde los nuevos gobiernos muestran una postura distante respecto al cambio climático y se están alineando con el gobierno de EE. UU. en las perspectivas políticas internacionales. Esto podría traducirse en mayores inversiones en petróleo, gas, energía nuclear y minerales críticos, lo que incluiría desalineaciones explícitas con respecto al cambio climático. Dado que los países miembros son accionistas de los BMD y, en última instancia, deciden la asignación de proyectos, sin salvaguardias de los BMD en materia de combustibles fósiles, el financiamiento podría desviarse hacia fuentes intensivas en carbono. Como consecuencia, no solo las decisiones de los BMD aumentarán la brecha para el objetivo de dos niveles del NCQG, sino que el financiamiento de los combustibles fósiles se intensificará y modificará la tendencia de los últimos años (Guzmán y Escalante, 2026).

5. Recomendaciones

El NCQG solo tendrá éxito si los BMD proporcionan más financiamiento, de mejor calidad y en condiciones más accesibles. Esto resulta más difícil ahora que el BMD más grande ha debilitado su propio marco de rendición de cuentas. Los próximos meses ofrecen varias oportunidades para actuar: la COP31 en Antalya (noviembre de 2026), el diálogo ministerial sobre la implementación del NCQG y los plazos propuestos por la Hoja de ruta de Bakú a Belém para octubre de 2027. Las siguientes recomendaciones están dirigidas a tres públicos.

A los accionistas y órganos de gobernanza de los BMD

- **Fortalecer el rol de los accionistas en la protección de los compromisos climáticos.** Los accionistas de los BMD deberían utilizar de manera más activa su papel en la gobernanza para proteger y promover los compromisos existentes de financiamiento climático, particularmente en un contexto de creciente presión política. Coaliciones más fuertes de accionistas pueden ayudar a defender metas medibles de financiamiento climático, respaldar trayectorias claras de financiamiento para adaptación y asegurar que las reformas institucionales permanezcan alineadas con la NCQG y el Acuerdo de París.
- **Establezcan metas medibles de financiamiento climático en consonancia con el NCQG.** Los BMD deben adoptar metas cuantitativas no solo a nivel institucional, sino también en materia de mitigación y adaptación, con una diferenciación adicional por instrumento financiero. Esto debe incluir puntos de referencia específicos para donaciones, financiamiento altamente concesional e instrumentos que no generen deuda. Esto ayudará a garantizar que los aumentos en el financiamiento climático vayan acompañados de mejoras en su calidad, asequibilidad e idoneidad.
- **Establecer una combinación óptima de instrumentos de financiamiento.** Desarrollar estimaciones transparentes sobre la proporción adecuada de financiamiento que debe proporcionarse a través de donaciones, préstamos altamente concesionales, instrumentos que no generan deuda y otros instrumentos financieros, tomando en cuenta la deuda y el

espacio fiscal de los países, así como la capacidad de generar ingresos de los diferentes tipos de inversiones climáticas. Esto ayudaría a garantizar que los aumentos en el financiamiento climático vayan acompañados de una combinación adecuada de instrumentos, en lugar de depender predominantemente de la deuda.

- **Elaborar planes de financiamiento de calidad.** Los BMD deben establecer planes claros para mejorar la calidad y la accesibilidad de su financiamiento mediante la reducción del costo del capital, la agilización de los engorrosos procesos de solicitud y presentación de informes, y la simplificación del acceso a los recursos. Estos esfuerzos también deben promover una mayor coordinación a través de plataformas por país, lo que ayudará a reducir la fragmentación entre los canales e instituciones de financiamiento.
- **Acelerar la implementación de las agendas de reforma del G20.** Los BMD deben continuar implementando las recomendaciones del Marco de Adecuación de Capital para ampliar la capacidad de otorgamiento de préstamos, al tiempo que impulsan las reformas más amplias propuestas en el marco de la Agenda Triple del G20, incluyendo la alineación de las operaciones de los BMD y el trabajo conjunto en pro del desarrollo y la acción climática.

A la dirección de los BMD

- **Establecer metas a nivel regional y nacional para las donaciones y el financiamiento no basado en deuda.** Los BMD deben establecer puntos de referencia explícitos para la proporción de financiamiento climático otorgado a través de donaciones e instrumentos no basados en deuda, particularmente para la adaptación, así como para las pérdidas y daños. Estas metas deben reflejar las circunstancias específicas de cada país, incluyendo las vulnerabilidades de deuda, el espacio fiscal y las prioridades identificadas en las CDN y los PNA.
- **Ampliar las modalidades de acceso directo y de aprobación simplificada**. Los BMD deben ampliar los modelos de acceso que reduzcan la necesidad de una intermediación compleja y acorten los plazos de aprobación, al tiempo que simplifican los requisitos de solicitud, acreditación, contratación y presentación de informes. Estas reformas deben diseñarse para reducir los costos de transacción y las cargas administrativas para los gobiernos receptores, especialmente en países con capacidad institucional limitada.
- **Fortalecer las plataformas nacionales como mecanismos de coordinación.** Los BMD deben apoyar las plataformas lideradas por los países que reúnan a gobiernos, bancos de desarrollo, donantes y otros actores relevantes en torno a las prioridades nacionales definidas en materia de clima y desarrollo. Estas plataformas pueden ayudar a alinear el financiamiento con las CDN y los PNA, mejorar la coordinación entre instituciones, reducir la duplicación y la fragmentación, y crear vías más claras para la inversión climática.

A los gobiernos de los países en desarrollo y a las redes de la sociedad civil

- **Formar coaliciones para impulsar la implementación del NCQG.** Los países en desarrollo, incluidos los del G77 y China, deben identificar líderes que promuevan la implementación cuantitativa y cualitativa del NCQG en la gobernanza de los BMD y en la CMNUCC. Esto incluye el CFWP y el diálogo ministerial sobre la implementación del NCQG.
- **Asignar un marco claro para triplicar el financiamiento para la adaptación.** La COP31 y la COP32 son momentos clave para asegurar una vía de implementación para triplicar el financiamiento para la adaptación, incluida la contribución esperada de los BMD.

- **Coordinarse en materia de deuda.** Los ministerios de finanzas deben coordinarse respecto a las implicaciones del financiamiento climático en la deuda, incluso a través de foros de países prestatarios. Su posición conjunta debe orientar a los BMD en el diseño de instrumentos y condiciones.

Referencias

Banga, A. (2026, October 16). *Address to the Board of Governors of the World Bank at the Joint Annual Discussion*. World Bank. https://www.worldbank.org/content/dam/meetings/external/annualmeeting-1/annualmeeting-2/WBGS2026-PRESOPEN-E-Final.pdf

Bhattacharya, A., Songwe, V., Soubeyran, E. and Srn, N .(2025) Delivering an integrated climate finance agenda in support of the Baku to Belém Roadmap to 1.3T: Summary. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2025/11/SUMMARY-of-IHLEG-on-Climate-Finance-4th-Report.pdf

Boosting MDBs' investing capacity. (2022). An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks. Boosting MDBs' investing capacity - An Independent Review of Multilateral Development Banks' Capital Adequacy Frameworks

Chase-Lubitz, J. (2026, October 20). *Inter-American Development Bank considers axing climate finance target*. Devex. www.devex.com/news/inter-american-development-bank-considers-axing-climate-finance-target-113620

COP29 Presidency & COP30 Presidency. (2025). Report on the Baku to Belém Roadmap to 1.3T. United Nations Framework Convention on Climate Change. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Relatorio_Roadmap_COP29_COP30_EN_final.pdf

Environmental Defence Fund. (2024). Quality Matters. Strengthening climate finance to drive climate action. Enhancing concessionally, access and impact in the new collective quantified goal on climate finance. r1u41j1b65n5y7288jf66jveoku8n8lo.pdf

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2026). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2026: fortalecimiento de los sistemas tributarios para financiar un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible (LC/PUB.2026/4-P). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2026: fortalecimiento de los sistemas tributarios para financiar un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible

Escalante, D. (2026, May 5). Las reuniones de primavera de las instituciones financieras internacionales: incertidumbres y contradicciones. https://www.gflac.org/single-post/las-reuniones-de-primavera-de-las-instituciones-financieras-internacionales-incertidumbres-y-contr

Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC). (2025). Índice de Finanzas Sostenibles 2025 (con datos a 2024). Finanzas sostenibles y transiciones justas: avances y retrocesos hacia economías bajas en carbono y resilientes al clima en América Latina y el Caribe. https://www.sustainablefinance4future.org/_files/ugd/32948d_3925fd35c46e49c6ab8e28d46e225b7c.pdf

Guzmán, S. (2025, November 5). *The good, the bad, and the ugly of the Baku to Belém Roadmap to mobilize $1.3 trillion to support climate action in developing countries*. Climate Finance Group for Latin America and the Caribbean (GFLAC) https://www.gflac.org/single-post/the-good-the-bad-and-the-ugly-of-the-baku-to-bel%C3%A9m-roadmap-to-mobilize-1-3-trillion-to-support-cl

Guzmán, S. & Makowski, N. (2024). COP29 results: Analysis of the new collective quantified goal on climate finance. Climate Finance Group for Latin America and the Caribbean (GFLAC). https://www.gflac.org/_files/ugd/32948d_fe76b26e50ed4e198090916726af5ed6.pdf

Guzmán, S., Makowski, N. & Glenda, M. (2025). *The 30th Conference of the Parties (COP30) to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC): Report on climate finance outcomes*. Climate Finance Group for Latin America and the Caribbean (GFLAC)

Guzmán, S. & Makowski, N. (2026). Las SB64 en materia de financiamiento climático: resultados y visiones hacia la COP31. Climate Finance Group for Latin America and the Caribbean (GFLAC). https://a1f7a9c2-c300-4bce-a10a-f8410b8932f0.filesusr.com/ugd/32948d_faccc37a134c494d9d01c90c9b2fd668.pdf

Guzmán, S. & Escalante, D. (2026). Bancos Multilaterales de Desarrollo en América Latina y el Caribe: Inversiones en transición energética y avances hacia reformas estructurales. Climate Finance Group for Latin America and the Caribbean (GFLAC). https://a1f7a9c2-c300-4bce-a10a-f8410b8932f0.filesusr.com/ugd/32948d_e3786aecfc9d4e3d9a5b1f8dad8e418a.pdf

G20 Independent Expert Group. (2023a). Strengthening multilateral development banks. The triple agenda (Vol. 1). The_Triple_Agenda_G20-IEG_Report_Volume1_2023.pdf
G20 Independent Expert Group. (2023b). Strengthening multilateral development banks. The triple agenda. Better | Bigger | Bolder (Vol. 2). cdn.gihub.org/umbraco/media/5368/the_triple_agenda_g20-ieg_report_volume2_2023.pdf

G20. (n.d.). *U.S. G20 Priorities*. https://g20.org/g20-united-states/

Hirschel-Burns, T. (2024). Negotiating in the Dark? How to account for multilateral development banks in the new collective quantified goal. GEGI policy briefing 029. Global Development Policy Center. https://www.bu.edu/gdp/files/2024/08/GEGI_PB_029_FIN.pdf

International Development Association (IDA). (2025). Report from the Executive Directors of the International Development Association to the Board of Governors. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099042525174542121/pdf/BOSIB-7a002896-02fc-42a9-b4f3-78737cf8b931.pdf

International Energy Agency (IEA). (2023). Latin America Energy Outlook 2023. International Energy Agency. https://www.iea.org/reports/latin-america-energy-outlook-2023

International Monetary Fund. (2026, October 14). Press briefing transcript: Global Policy Agenda, 2026 Annual Meetings. IMF. https://www.imf.org/en/news/articles/2026/10/14/tr101426-press-briefing-transcript-global-policy-agenda-annual-meetings-2026

Joint Multilateral Development Banks. (n.d.). *Joint reporting on multilateral development banks' climate finance* [Dashboard]. https://www.eib.org/en/about/partners/development-banks/climate-finance-dashboard

Joint Multilateral Development Banks. (2019, September 22). *High level MDB statement: For publication at the UN Secretary-General's Climate Action Summit*. Asian Development Bank. https://www.adb.org/sites/default/files/page/41117/climate-change-finance-joint-mdb-statement-2019-09-23.pdf

Joint Multilateral Development Banks. (2024, November 12). Joint Multilateral Development Banks (MDBs) statement for COP29: MDBs' support to implementing the Paris Agreement. World Bank Group. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/bedea9b0aeb98d9ca20d9140a208b9e1-0020012024/original/Joint-MDB-Statement-for-COP29.pdf

Joint Multilateral Development Banks. (2026). 2025 joint summary report on multilateral development banks climate finance. https://www.eib.org/en/publications/20260117-2025-joint-summary-report-on-mdbs-climate-finance

Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) & Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2026). Access to finance for climate and biodiversity: From global commitments to country action. IFDD, Québec, Canada. https://doi.org/10.1787/dd7f4014-en

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2026a). Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2024, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/ab5eb9ad-en

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025b). ODA projections for 2026 and the near-term: Implications for vulnerable countries and sectos. Policy brief. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2026/06/oda-projections-for-2026-and-the-near-term_10979bc6/d7c74fa2-en.pdf

Bueno, P., Falivene, L., Guzmán, S., Makowski, N., & Monge, G. (2025). *Sinergias entre el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG) de financiamiento climático y la Meta Global de Adaptación (GGA).* GFLAC & Argentina 1.5.

Plumer, B. (2026, February 19). *U.S. tells International Energy Agency to drop its focus on climate change*. *The New York Times*. https://www.nytimes.com/2026/02/19/climate/us-tells-international-energy-agency-to-drop-its-focus-on-climate-change.html

Songwe V, Stern N, Bhattacharya A (2022) Finance for climate action: Scaling up investment for climate and development. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science.

The White House. (2026, September 21). *G20 Energy Abundance Ministerial concludes with four consensus outcomes*. https://www.whitehouse.gov/releases/2026/09/g20-energy-abundance-ministerial-concludes-with-four-consensus-outcomes/

United Nations Environment Programme (UNEP). (2025). Adaptation Gap Report 2025: Running on Empty. United Nations Environment Programme. https://wedocs.unep.org/items/b547996e-14ee-4f1c-a6d4-b811dd373ae9

United Nations Trade & Development (UNCTAD). (2024). The New Collective Quantified Goal on climate finance. Quantitative and qualitative elements. Technical cooperation outcome. The New Collective Quantified Goal on climate finance: Quantitative and qualitative elements | UN Trade and Development (UNCTAD)

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2024). Decision 1/CMA.6: New collective quantified goal on climate finance. In Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its sixth session, held in Baku from 11 to 24 November 2024. Addendum (FCCC/PA/CMA/2024/17/Add.1). https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_17a01_adv.pdf

United Nations Framework Convention on Climate Change, Standing Committee on Finance. (2024). *Sixth biennial assessment and overview of climate finance flows* (FCCC/CP/2024/6/Add.1–FCCC/PA/CMA/2024/8/Add.1). https://unfccc.int/documents/641050

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). (2025). Draft decision -/CMA.7, *Global Mutirão: Uniting humanity in a global mobilization against climate change*. FCCC/PA/CMA/2025/L.24. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2025_L24_adv.pdf

World Bank Group. (2025a). Creating jobs, growing economies. Annual Report 2025. https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/20a71338-e4c2-4661-b01d-1398d5a3a4c4/download

World Bank Group. (2025b, December 15). *Transforming Metals and Minerals into Jobs and Lasting Prosperity.* https://www.worldbank.org/en/news/immersive-story/2025/12/12/turning-minerals-and-metals-into-development