COP31 TÜRKİYE ANTALYA

Importancia del Artículo 2.1.c:

Avances, oportunidades y siguientes pasos de su implementación



gflac GRUPO DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO LAC

Importancia del Artículo 2.1.c:
Avances, oportunidades y siguientes pasos de su implementación

Autores:

Dra. Sandra Guzmán Luna
Fundadora y Directora General, GFLAC

Nicole Makowski
Asociada Senior en Financiamiento Climático Internacional

Revisión:
Lic. Lorena Caballero
Directora Técnica, GFLAC

Lucas Mörtl
Asociado en Finanzas Climáticas Privadas

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



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

Cita requerida:
Los lectores pueden reproducir total o parcialmente este documento siempre que se cite la fuente de la siguiente manera:Guzmán, S. y Makowski, N. (2026). Importancia del Artículo 2.1.c:Avances, oportunidades y siguientes pasos de su implementación.Grupo de Financiamiento Climático de Latinoamérica y el Caribe (GFLAC).

Importancia del Artículo 2.1.c:
Avances, oportunidades y siguientes pasos de su implementación

Índice

I. Introducción....2
II. Alcance y precisiones del Artículo 2.1.c....3
III. Diálogo de Sharm el-Sheij: avances, retrocesos y lecciones para el futuro....4
IV. Implicancias del Artículo 2.1.c para los países desarrollados....6
V. Implicancias del Artículo 2.1.c para los países en desarrollo....8
VI. Oportunidades y límites del Diálogo Veredas....11
VII. Un marco de seguimiento para el Artículo 2.1.c....16
VIII. Conclusiones....21
IX. Referencias bibliográficas....22

I. Introducción

El presente documento analiza la importancia del Artículo 2.1.c del Acuerdo de París en un momento particular de su trayectoria. Tras más de una década de adoptado el acuerdo, la implementación del Diálogo de Sharm el-Sheij (SeS, por sus siglas en inglés), y el reciente lanzamiento del Diálogo Veredas en la 30° Conferencia de las Partes (COP30, por sus siglas en inglés) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), cambiaron la discusión sobre qué significa hacer los flujos de financiamiento consistentes con el desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima, hacia cómo implementarlo, abriendo con ello una oportunidad para plantear reformas estructurales en el aparato financiero internacional.

El objetivo es aportar elementos para que la implementación del Artículo 2.1.c pueda diferenciar con claridad las necesidades de los diversos países que deben implementarlo, pues si bien todos los países contribuirán, el proceso para alcanzarlo será diferente. Para los países desarrollados, será necesario cambiar políticas, instituciones y establecer nuevas prioridades, mientras que, para los países en desarrollo, esto se acompaña de su necesidad de alcanzar el desarrollo básico, para ampliar su espacio fiscal, reducir su deuda soberana, crear empleos, reducir la pobreza y muchos otros temas que mantienen sus economías rezagadas todavía.

El documento integra una sección introductoria sobre la importancia del Artículo 2.1.c, seguido de una sección que analiza cómo se ha venido implementando y los aprendizajes que se han tenido en el camino, como el Diálogo de SeS. Mientras que las secciones posteriores examinan qué implica y debería implicar su implementación para los países desarrollados y para los países en desarrollo, respectivamente. La sexta sección analiza qué puede ser diferente en el Diálogo Veredas, mientras que la séptima presenta una propuesta de marco de seguimiento del Artículo 2.1.c, con principios, actores e indicadores, derivando en conclusiones del análisis.

II. Alcance y precisiones del Artículo 2.1.c

El **Artículo 2.1.c** establece que el Acuerdo de París busca fortalecer la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, entre otras formas, situando "los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero" (CMNUCC, 2015, Art. 2.1.c), y aunque no es explícito en el alcance, se entiende que su cobertura incluye flujos financieros, públicos y privados, domésticos e internacionales (C2ES, 2026).

Cuatro precisiones son indispensables para comprender su alcance.

A. Se trata de un objetivo de largo plazo y no de una obligación de provisión de financiamiento

El Artículo 2.1.c integra la tríada de objetivos del Acuerdo de París junto con la meta de estabilización de temperatura en no más de 1.5 °C, asociadas a la meta de mitigación de gases de efecto invernadero (Artículo 2.1.a) y la meta de adaptación e incremento de la resiliencia ante los impactos negativos del cambio climático (Artículo 2.1.b). Sin embargo, no crea obligaciones de transferencia de recursos financieros como tal, debido a que estas se encuentran en el Artículo 9, que establece obligaciones financieras diferenciadas a los países desarrollados, en particular el Artículo 9.1 sobre provisión de recursos públicos a los países en desarrollo, a saber: "Las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son

países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención" (CMNUCC, 2015, Art. 9.1).

B. El Artículo 2.1.c no está aislado del Artículo 2.2 sobre los principios que rigen el Acuerdo de París

El Artículo 2.2 dispone que el Acuerdo de París será aplicado de modo que refleje la equidad y el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas (CBDR-RC, por sus siglas en inglés), a la luz de las diferentes circunstancias nacionales (CMNUCC, 2015). Por ello, cualquier lectura del Artículo 2.1.c que prescinda del Artículo 2.2 resulta incompleta.

C. Pese a su ambigüedad, su implementación es de carácter universal

El Artículo 2.1.c plantea cambios en los flujos de financiamiento, pero no define a qué se refiere con “flujos financieros”, ni a qué se refiere con “compatible” con el desarrollo bajo en carbono. Además de que no asigna responsabilidades y no establece un mecanismo de seguimiento. No obstante, su planteamiento amplio y ambiguo —resultado de las negociaciones propias del Acuerdo de París—, es responsabilidad de todos los países signatarios y ratificantes del Acuerdo de París, trabajar en su entendimiento y en su implementación.

D. Es el objetivo financiero de mayor potencial transformador

Mientras el Artículo 9.1 se refiere a los flujos financieros de países desarrollados a países en desarrollo, el Artículo 2.1.c abarca la totalidad del sistema financiero, por lo que, en términos de volumen, resulta un orden de magnitud mayor. Además de que su interpretación propone cambios estructurales, que van más allá del incremento del financiamiento climático, sino también de la transformación de todos los flujos, incluidos aquellos intensivos en carbono.

A modo de ejemplo, los flujos financieros globales vinculados a la acción climática alcanzaron un promedio de USD 1,9 billones anuales en 2023–2024, de los cuales un 38% fue de origen público, y apenas un 9% cruzó fronteras hacia los países en desarrollo (Comité Permanente de Finanzas [SCF], 2026)[1]. Por esta razón, el Artículo 2.1.c constituye un espacio central de discusión sobre quién define las reglas y los criterios de alineación de la arquitectura financiera internacional.

Decisiones clave en materia del Artículo 2.1.c

En la tabla 1 se integran las decisiones del Diálogo de SeS, creado en 2022 y en funcionamiento hasta la COP30 de Belém en 2025.

Tabla 1. *Decisiones del Diálogo de Ses (2022-2025)*

Decisión	Contenido

[1] 1 El SCF es un órgano constituido de la CMNUCC, creado en la COP16 (Cancún, 2010) para asistir a la COP —y, desde la entrada en vigor del Acuerdo de París, a la Conferencia de las Partes que actúa como Reunión de las Partes del Acuerdo de París (CMA, por sus siglas en inglés)— en el ejercicio de sus funciones relativas al Mecanismo Financiero. Está integrado por 20 miembros, diez de países desarrollados y diez de países en desarrollo, con representación regional equilibrada. Entre sus tareas, elabora insumos técnicos periódicos, como la Evaluación Bienal y Panorama de los Flujos de Financiamiento Climático (BA, por sus siglas en inglés) y el Informe sobre la Determinación de Necesidades (NDR, por sus siglas en inglés), destinados a orientar la toma de decisiones de las Partes en materia de financiamiento climático.

Decisión 1/CMA.4, párr. 68 (COP27, 2022)	Se lanza el Diálogo de SeS para intercambiar opiniones y mejorar la comprensión del alcance del Artículo 2.1.c y su complementariedad con el Artículo 9 relativo a financiamiento.
Decisión 9/CMA.5 (COP28, 2023)	Se continúa y "fortalece" el Diálogo de SeS para 2024-2025 con al menos dos talleres anuales, informes por taller e informes anuales para consideración de la CMA6 y la CMA7.
Decisión 14/CMA.6 (COP29, 2024)	Decisión procedimental donde se alienta a las Co-presidencias del Diálogo de SeS a mayor inclusividad y representatividad participativa, y a contenidos relevantes para todas las Partes.
Decisión 11/CMA.7 (COP30, 2025)	Cierre del Diálogo de SeS, y lanzamiento del Diálogo Veredas y de las *Xingu Finance Talks*.

Nota. Elaboración propia con base en las decisiones citadas de la CMA.

En suma, el Artículo 2.1.c es a la vez el objetivo financiero más ambicioso del Acuerdo de París y el más indefinido, y esa combinación explica por qué su implementación se ha vuelto un terreno en disputa. Qué dejó el primer intento multilateral de abordarlo, el Diálogo de SeS, es el objeto de la sección siguiente.

III. Diálogo de Sharm el-Sheij: avances, retrocesos y lecciones para el futuro

El Diálogo de SeS se llevó a cabo durante tres años, dejando al menos **cinco lecciones** que conviene leer en conjunto, porque explican tanto sus límites como las condiciones que su sucesor, el Diálogo Veredas, debería abordar.

A. Del mapeo a la acción

En la práctica, el Diálogo de SeS produjo un inventario extenso de instrumentos y acciones como la reforma de subsidios, las taxonomías verdes, la divulgación de riesgos climáticos, los bonos verdes, los precios al carbono, la presupuestación climática y el análisis de escenarios, entre otros. Ese mapeo informal, sumado al trabajo técnico del SCF, produjo un panorama rico de políticas e instrumentos relevantes (C2ES, 2026). Pero el formato de los talleres en paneles de expertos y grupos de trabajo reducidos, útiles para compartir información en una sola dirección, ofreció poco espacio para el trabajo técnico profundo sobre problemas concretos. Tres años después de su inicio, el Diálogo de SeS seguía sin poder responder la pregunta básica de qué alinear, quién debe hacerlo, respecto de qué trayectoria y con qué apoyo. El Diálogo de SeS no derivó así en resultados sustantivos que orientaran sobre el alcance del Artículo 2.1.c, y las decisiones que lo acompañaron fueron de naturaleza procedimental (Política Por Inteiro, 2026).

B. La disputa por el alcance

La indeterminación del alcance operó en dos planos. En el marco de las negociaciones de la COP30, varios grupos de países en desarrollo sostuvieron que, mientras el alcance siga indefinido, avanzar hacia marcos comunes de implementación abre la puerta a que se evalúe su desempeño con criterios que no negociaron; de ahí su insistencia en salvaguardas (véase la sección VI) antes que en metodologías. Fuera de la negociación, las agencias calificadoras, los directorios de la banca multilateral y las jurisdicciones que adoptan medidas comerciales con efectos

extraterritoriales —la Unión Europea (UE) con el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés) como uno de los casos más visibles— han señalado qué es para ellos "alinear" los flujos de financiamiento. En este sentido, la indefinición de la CMA sobre el alcance puede traer definiciones propias que incrementen la brecha de entendimiento entre las Partes.

C. Convocar a quienes deciden sobre el origen y destino del financiamiento

El Diálogo de SeS fue, en la práctica, una conversación entre negociadores climáticos. Si bien los negociadores tienen gran conocimiento sobre la CMNUCC, suelen tener poca autoridad sobre ministerios de finanzas, bancos centrales, fondos soberanos o directorios de bancos multilaterales de desarrollo (BMD), y prácticamente ninguna sobre los actores privados (C2ES, 2026). Este desajuste entre el foro y quienes toman decisiones sobre los flujos financieros explica parte de las limitaciones del proceso para traducir las discusiones técnicas en acciones concretas. De esta forma, hasta el cierre del Diálogo de SeS en 2025, las conversaciones sobre el Artículo 2.1.c se desarrollaron fundamentalmente a nivel técnico-negociador, y de ahí se planteó la urgencia de ampliar el número de actores participando en los diálogos, principalmente con aquellos que deciden de dónde y hacia dónde van los flujos de financiamiento.

D. Una agenda para todas las Partes y todos los objetivos

Diversos grupos de negociación, como los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés) y los países menos adelantados (LDCs, por sus siglas en inglés) han señalado que las conversaciones no reflejaron sus circunstancias especiales (E3G, 2026). Mientras otros grupos hablaron de la falta de diversificación de los temas, pues muchas de las conversaciones se centraron en mitigación, y pocas en adaptación, mientras que el tema de pérdidas y daños estuvo ausente de dichos espacios. Por ello ha habido un creciente llamado a la diversificación de enfoques, actores y temas que puedan atender las diversas necesidades y circunstancias de los actores.

E. De las reformas internacionales a las medidas domésticas

A lo largo del Diálogo de SeS se llevaron a cabo una diversidad de conversaciones que iban de reformas internacionales, a acciones nacionales, sin embargo, se llevaron a cabo con poca diferenciación entre los retos que significa implementar el Artículo 2.1.c en la práctica, para países desarrollados y para países en desarrollo, y sobre todo las necesidades que esto trae consigo para lograrlo, asumiendo que todos deben hacerlo bajo las mismas premisas. En este sentido, además de hablar de salvaguardas, hubo un fuerte llamado a diferenciar lo que debe suceder a nivel internacional, y el rol que juegan ciertos países en estos procesos, por ejemplo, la reforma del sistema financiero, y el rol de los accionistas de los BMD. Y las reformas que deben suceder a nivel nacional, para lo cual es necesario tener apoyo, en el caso de los países en desarrollo, de ahí la insistencia de la complementariedad con el Artículo 9.

Lecciones del Diálogo de SeS para el Diálogo Veredas

Durante la COP30 se hizo evidente que había dos principales narrativas: algunos países desarrollados y algunos grupos de países en desarrollo, sostenían que la urgencia de alinear flujos exige del Acuerdo de París algo más que talleres. Mientras que la segunda, sostenida por grupos de países en desarrollo, partía de dos premisas: que el alcance sigue siendo indeterminado y que se

requieren salvaguardas frente al riesgo de que enfoques de alineación conducidos por países desarrollados impacten negativamente a los países en desarrollo.

La decisión final (11/CMA.7) sobre el futuro de estos diálogos fue un compromiso construido por la presidencia de Brasil (Guzmán y Makowski, GFLAC, 2026; Política Por Inteiro, 2026), que busca seguir un diálogo, pero que debe caminar con pasos más firmes hacia una implementación más tangible, pero sin comprometer el desarrollo o el alcance, entendiendo que no todos están en la misma posición para conducir dicha implementación.

Esto y otras cosas debe considerar el Diálogos Veredas, para avanzar con pasos firmes en la implementación del Artículo 2.1.c.

IV. Implicancias del Artículo 2.1.c para los países desarrollados

Para los países desarrollados, la implementación del Artículo 2.1.c podría implicar una mayor coherencia entre sus políticas financieras, fiscales y climáticas. Al respecto, se destacan **cuatro implicancias** centrales.

A. Transformar sistemas financieros a nivel nacional

La mayor proporción de los flujos financieros globales desalineados se origina, se intermedia o se gobierna en jurisdicciones desarrolladas mediante mercados de capitales, bancos globales, aseguradoras, fondos de pensiones, agencias de crédito a la exportación y bancos públicos de desarrollo (Recourse, 2025). La alineación bajo el Artículo 2.1.c, aplicada con seriedad, debería entonces implicar para los países desarrollados regulación prudencial y de divulgación que internalice el riesgo climático, la eliminación de subsidios e incentivos fiscales a combustibles fósiles, y la alineación verificable de la banca pública y de las carteras de los BMD, en tanto accionistas de estos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) documenta que, desde el año 2000, formuladores de política en 111 países y en las instituciones de la UE han adoptado más de 860 políticas del sector financiero que integran consideraciones climáticas, predominantemente de transparencia (78%), con medidas prudenciales en ascenso (20%) e instrumentos de política monetaria aún marginales (2%). Sin embargo, los flujos y *stocks* financieros efectivamente alineados siguen siendo bajos y no existe aún consenso sobre un enfoque consistente para evaluar la alineación climática de los activos financieros (OCDE, 2026a). En otras palabras, ciertos países desarrollados tienen la infraestructura regulatoria para implementar el Artículo 2.1.c en sus propias jurisdicciones y no lo han hecho en profundidad o la escala necesaria.

B. Implementar el Artículo 2.1.c de manera complementaria al Artículo 9

La decisión adoptada en la COP30 (11/CMA.7) reconoce explícitamente, entre las salvaguardas, que el Artículo 2.1.c es complementario y no sustituto de la provisión y movilización de apoyo financiero bajo el Artículo 9 (CMNUCC, 2025, párr. 3.b).[2]

[2] En la primera reunión del Diálogo Veredas, los países en desarrollo insistieron en que el Artículo 2.1.c no debe reinterpretar ni diluir las obligaciones del Artículo 9, y reclamaron mayor atención al fortalecimiento de los sistemas de finanzas públicas, particularmente para agendas que requieren financiamiento accesible y predecible, como adaptación y pérdidas y daños. En paralelo, el Programa de Trabajo de Financiamiento Climático (CFWP, por sus siglas en inglés) —creado en la COP30 justamente por el descontento con un Nuevo

Si bien el financiamiento climático provisto y movilizado por los países desarrollados alcanzó un récord de USD 136.700 millones en 2024 (OCDE, 2026b), los recortes de la cooperación de Estados Unidos y de otros donantes tradicionales reducen las proyecciones futuras. En este escenario, la retórica de la movilización no debe sustituir el imperativo de la provisión de financiamiento público, conforme a las obligaciones establecidas en el Artículo 9. Esta complementariedad también es en beneficio de los países desarrollados, pues entre más apoyo brinden para la transformación de los países en desarrollo, tendrán menor impacto en sus propias economías que se verán afectadas por la limitada capacidad de producción de alimentos y productos de los que también dependen los países desarrollados, además de migraciones y por crecientes demandas que costarán económica y socialmente a ambas partes.

C. Alcanzar la alineación tomando responsabilidad de sus efectos extraterritoriales

Las medidas que los países desarrollados adoptan en nombre de la alineación tienen efectos que cruzan fronteras, por ejemplo:

- Medidas comerciales unilaterales con efectos extraterritoriales que invocan el Artículo 2.1.c pueden trasladar el costo de la transición a los países en desarrollo sin transferir los medios tecnológicos y financieros necesarios para enfrentarlos (REDFIS, 2026).[3]
- Metodologías de calificación crediticia y de sostenibilidad de la deuda que incorporan riesgo climático físico pueden penalizar a los países climáticamente vulnerables por una exposición que no generaron, limitando su acceso al financiamiento. Esta preocupación quedó expresamente registrada como barrera sistémica en la primera reunión del Diálogo Veredas (Co-presidencias del Diálogo Veredas, 2026).
- Marcos de riesgo y condicionalidades de la banca multilateral que encarecen el capital en donde la inversión en resiliencia es más necesaria, y que en la práctica convierten a los países en desarrollo en agentes de reducción de riesgo para el capital privado (Bretton Woods Project, 2024).
- Mecanismos de solución de controversias inversor-Estado (ISDS, por sus siglas en inglés), que en algunos casos han restringido el espacio de política de los países para una acción climática ambiciosa; otra barrera identificada expresamente en la primera reunión del Diálogo Veredas (Co-presidencias del Diálogo Veredas, 2026).

De ahí que el Diálogo Veredas deba contribuir a desacoplar la alineación de flujos de métricas de riesgo-país que no contabilizan la deuda ecológica acumulada por los países desarrollados, evitando que los modelos de riesgo crediticio se transformen en barreras de entrada a la inversión sostenible en el Sur Global (REDFIS, 2026).

Objetivo Colectivo Cuantificado (NCQG, por sus siglas en inglés) que fija una meta de movilización sin precisar cuánto financiamiento público fluirá efectivamente de los países desarrollados hacia los en desarrollo— muestra que la disputa por el Artículo 9.1 atraviesa hoy toda la agenda financiera (Guzmán y Makowski, 2026).

[3] En el primer Diálogo de Comercio y Clima (Bonn, junio de 2026), ciertos grupos de países en desarrollo señalaron específicamente el CBAM de la UE como una de las medidas que más preocupa por sus impactos sobre sus economías (Guzmán y Makowski, 2026). En esa línea, un documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional (FMI) señala que una implementación amplia del CBAM podría generar hacia 2030 una pérdida de bienestar cercana a los USD 106 mil millones anuales para los países en desarrollo, en contraste con ganancias por USD 141 mil millones para las economías desarrolladas, principalmente la UE. Para más información, consultar: https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2025/english/wpiea2025182-source-pdf.pdf

D. De las carteras a la arquitectura financiera

La responsabilidad de los países desarrollados en la reforma de las reglas financieras internacionales, es decir, la gobernanza de las instituciones financieras internacionales, la arquitectura de la deuda, la cooperación tributaria internacional y los resultados de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FfD4, por sus siglas en inglés), entre otros, es parte constitutiva de su cumplimiento del Artículo 2.1.c, y no un tema adyacente (REDFIS, 2026). Además, la transformación de los BMD, para que integren la acción climática como parte fundamental de su operación y no como carteras marginales, supone cambiar de fondo la gobernanza de esas instituciones, incluyendo el rol y los mandatos provenientes de sus accionistas (Guzmán y Makowski, 2026).

Para los países desarrollados cumplir el Artículo 2.1.c supone mirar hacia adentro antes que hacia afuera, transformando sus propios sistemas financieros, implementando el Artículo 9, y tomando responsabilidad por los efectos extraterritoriales de sus políticas y reformando las reglas de las instituciones que ellos mismos gobiernan.

V. Implicancias del Artículo 2.1.c para los países en desarrollo

Para los países en desarrollo, el Artículo 2.1.c es una oportunidad y un riesgo de manera simultánea, y reducirlo a cualquiera de los dos términos es un error. A continuación, se establecen **tres implicancias** principales.

A. La alineación como nueva condicionalidad

El riesgo, identificado con insistencia durante el Diálogo de SeS y reiterado en la COP30, es que el Artículo 2.1.c se operacionalice como un estándar contra el cual se evalúa y se limita el acceso a financiamiento para los países en desarrollo. Este riesgo se puede canalizar por vías como las políticas de préstamo y los marcos de riesgo de los BMD, así como las metodologías de calificación que pueden canalizar a los países considerados “desalineados” y las medidas comerciales o regulatorias con impacto extraterritorial (REDFIS, 2026). A ello se suma la aparición de condicionalidades “verdes” en el financiamiento para el desarrollo, que reproducen lógicas de ajuste estructural bajo un nuevo lenguaje (Bretton Woods Project, 2024).

En ese escenario, la expectativa de “reducción de riesgo” termina resultando en la privatización de las ganancias y la socialización de las pérdidas, en lugar de una reducción real del costo del capital para la adaptación (REDFIS, 2026).[4]

[4] En una sesión técnica en línea con actores del sector financiero privado, celebrada el 17 de septiembre de 2026 como antesala de las *Xingu Finance Talks,* la mayoría de estos actores situó la carga de la alineación en los países, al condicionar la inversión a carteras de proyectos “invertibles”, fundamentos macroeconómicos estables, trayectorias sectoriales claras y capacidad institucional. Bajo el lenguaje de la “invertibilidad”, esa exigencia reproduce en los hechos una demanda de disciplina fiscal. No obstante, algunos participantes advirtieron que la invertibilidad no debería tratarse como una prueba que los países deben superar.
En esa misma sesión, los propios inversores enumeraron los riesgos que esperan que absorba el sector público, entre ellos el político, el cambiario, el de desarrollo temprano y el de adaptación, y reconocieron efectos de desplazamiento cuando la banca de desarrollo financia proyectos que el sector privado habría financiado de todos modos. Para más información sobre la sesión, consultar: https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/veredas-dialogue#Veredas-Dialogue-Technical-Online-Sessions-14-16-17-September-2026

B. La realidad fiscal de los países en desarrollo

De acuerdo con el **Índice de Finanzas Sostenibles (IFS) (GFLAC, 2026),** aplicado a los 20 países con mayores emisiones de América Latina y el Caribe, que analiza cuatro variables: los ingresos sostenibles, los ingresos intensivos en carbono, los presupuestos sostenibles y los presupuestos intensivos en carbono, se identifica que diversos países en desarrollo mantienen una dependencia a los ingresos intensivos en carbono, además de que tienen limitado espacio fiscal para atender sus necesidades de educación, salud y otras que se ven agravadas en un contexto de cambio climático (Guzmán y Barbosa, 2026a).

Tabla 2. *Principales resultados del IFS 2026 para América Latina y el Caribe (con datos a 2025)*

Indicador	Resultado
Ingresos intensivos en carbono *versus* (vs.) ingresos sostenibles	12 veces más ingresos intensivos en carbono que ingresos sostenibles (USD 221.2 mil millones vs. USD 18.2 mil millones).
Presupuestos intensivos en carbono vs. presupuestos sostenibles	3.8 veces más presupuestos intensivos en carbono que presupuestos sostenibles (USD 68.3 mil millones vs. USD 17.9 mil millones).
Financiamiento al desarrollo recibido (2024)	USD 63.7 mil millones para el desarrollo, de los cuales USD 18.2 mil millones (28.6%) fueron destinados al clima y la biodiversidad.
Composición del financiamiento climático (2024)	USD 9.9 mil millones a mitigación y USD 4.9 mil millones a adaptación.
Instrumentos predominantes (2024)	Préstamos: USD 16.2 mil millones. equivalentes al 89.27% del total recibido. Subvenciones: USD 1.2 mil millones, equivalentes al 6.87% del total.

Nota. Elaboración propia con base al IFS 2026 (Guzmán y Barbosa, 2026a).

Esta tendencia también se ve a nivel nacional e incluso a nivel subnacional. Para el caso de **México,** el IFS 2026 muestra que, en 2025, los ingresos provenientes de actividades intensivas en carbono alcanzaron USD 132.6 mil millones, frente a USD 1.4 mil de ingresos sostenibles, una relación de 89 a 1. En materia presupuestaria, se destinaron USD 41.3 mil millones a actividades intensivas en carbono, frente a USD 2.4 mil millones a actividades sostenibles, una diferencia de 16 veces (Guzmán y Barbosa, 2026a).

A nivel subnacional, el **Índice de Finanzas Sostenibles Subnacional (IFSS) 2026 de México,** revela una tendencia similar. Las 32 entidades federativas generaron MXN 135.1 mil millones en ingresos intensivos en carbono, cinco veces más que los MXN 26.8 mil millones de ingresos sostenibles. Esta brecha se refleja en el gasto público, dado que las entidades destinaron MXN 113.6 mil millones a actividades intensivas en carbono, frente a MXN 33.3 mil millones a actividades sostenibles, una diferencia de 3.4 veces (Guzmán y Barbosa, 2026b).[5]

[5] A su vez, el **IFSS de Brasil 2026** muestra que, en 2025, los 26 estados y el Distrito Federal generaron BRL 127.1 mil millones en ingresos intensivos en carbono frente a BRL 7.7 mil millones en ingresos sostenibles, una brecha de 16.4 veces. En el gasto público esta diferencia es menor, ya que se destinaron BRL 34.5 mil millones a actividades intensivas en carbono, frente a BRL 25.6 mil millones a actividades sostenibles, una diferencia de 1.3 veces (GFLAC, 2026c). Entre los estados, Río de Janeiro se destaca por su alta dependencia

De esta evidencia se desprenden **tres conclusiones:**

- Países en desarrollo heredaron modelos extractivos que han impacto sus finanzas públicas, haciéndolas dependientes de estas actividades, y limitando su capacidad de transformar, pues las demandas de producción de petróleo, gas y carbón vienen de países desarrollados, que desean hacer sus matrices energéticas más limpias (REDFIS, 2026). En este sentido, exigir alineación sin ofrecer alternativas de ingresos sostenibles, puede resultar en un rezago económico importante para los países en desarrollo.
- La calidad del financiamiento importa tanto como el volumen (REDFIS, 2026). Una región que recibe el 89.27 % de su financiamiento climático internacional en forma de préstamos (Guzmán y Barbosa, 2026a) no está siendo apoyada, está siendo endeudada. Y cuando la adaptación se financia con deuda, se genera un círculo vicioso, en el que los países se endeudan para responder a impactos que no causaron, la presión de deuda aumenta y el financiamiento climático futuro se encarece.
- La adaptación está estructuralmente subfinanciada. En una de las regiones más vulnerables del mundo, alrededor de dos tercios de los recursos climáticos internacionales se orientaron a la mitigación (Guzmán y Barbosa, 2026a).

Lo anterior pone presión en las finanzas públicas, cuya transformación para avanzar hacia el Artículo 2.1.c requiere de un apoyo asociado al Artículo 9.

C. El Artículo 2.1.c como palanca de transformación doméstica

El Artículo 2.1.c ofrece a los países en desarrollo un marco legítimo, anclado en un tratado internacional que ratificaron, para avanzar hacia una transformación, que requiere:

- Alcanzar una reforma de subsidios a los combustibles fósiles y la revisión de regímenes fiscales extractivos.
- Institucionalizar la presupuestación climática y las metodologías de etiquetado.
- Alinear la banca nacional de desarrollo con las prioridades de política climática.
- Vincular el desempeño fiscal con las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés).
- Fortalecer la gobernanza fiscal climática y la trazabilidad del gasto (Guzmán y Barbosa, 2026a).

En ese sentido, el Artículo 2.1.c puede contribuir a fortalecer la autonomía y las capacidades fiscales de los países en desarrollo si su implementación responde a prioridades y circunstancias nacionales, para lo cual se requiere apoyo. Por el contrario, puede generar riesgos si se convierte en un marco externo y prescriptivo para evaluar su desempeño o condicionar su acceso al financiamiento.

---

de ingresos intensivos en carbono, principalmente por regalías petroleras, que representaron el 22.5% de sus ingresos totales en 2025 (BRL 31.8 mil millones), mientras que Ceará fue el estado con el mayor presupuesto sostenible del país, con un 5% de su presupuesto total (GFLAC, 2026).

VI. Oportunidades y límites del Diálogo Veredas

Lo anterior señala que, si bien el Diálogo de SeS extrajo importantes aprendizajes, es necesario que el Diálogo Veredas tome en cuenta estos aprendizajes y los internalice en sus futuras iteraciones para avanzar hacia una implementación diferenciada del Artículo 2.1.c.

A continuación, se analizan cambios, aprendizajes de los primeros Diálogos Veredas y aspectos quedan pendientes.

A. Los cambios introducidos por la decisión

- **Del alcance a la implementación:** el Diálogo de SeS se ocupaba del alcance del Artículo 2.1.c, mientras que el Diálogo Veredas se centra en su implementación. Es un cambio sutil pero decisivo, que permite avanzar en las áreas donde hay convergencia sin quedar rehén del desacuerdo sobre la definición, y desactiva parcialmente el uso de la indeterminación del alcance como herramienta de bloqueo (Política Por Inteiro, 2026).
- **Salvaguardas explícitas:** la decisión 11/CMA.7 reconoce las preocupaciones planteadas por los países en desarrollo y consagra cinco salvaguardas:
    - (i) Perseguir los tres objetivos de largo plazo del Acuerdo de París de manera conjunta, de modo que la implementación del Artículo 2.1.c facilite el logro colectivo de los objetivos de los artículos 2.1.a-b.
    - (ii) Que el Artículo 2.1.c es complementario y no sustituto de la provisión y movilización de apoyo financiero bajo el Artículo 9.
    - (iii) Que los esfuerzos de alineación son nacionalmente determinados, atendiendo a estrategias impulsadas por los países, la naturaleza de abajo hacia arriba del Acuerdo de París, la soberanía nacional y las diferentes circunstancias, marcos temporales y enfoques, en particular de los países en desarrollo especialmente vulnerables.
    - (iv) Que los esfuerzos colectivos y las deliberaciones deben ser facilitativos, habilitantes, no punitivos y no prescriptivos.
    - (v) La necesidad de transparencia sin generar carga adicional para las Partes, incluida la relativa a reporte e implementación (CMNUCC, 2025, párr. 3).

      Además, la decisión pide expresamente a las Co-presidencias organizar el Diálogo Veredas tomando en cuenta esas salvaguardas, y construyendo sobre el informe final del Diálogo de SeS y las presentaciones voluntarias o *submissions* recibidas (CMNUCC, 2025, párrs. 10 y 18).
- **Horizonte temporal:** mientras el Diálogo de SeS tuvo una duración de tres años, no se esperaba una renovación, sin embargo, con el Diálogo Veredas, también aprobado por 3 años, se espera que éste pueda detonar una conversación de más largo plazo. La revisión del Diálogo Veredas está fijada para la CMA10 (COP33), en noviembre de 2028 (CMNUCC, 2025, párr. 21), lo que permitirá que su conclusión coincida con el segundo Balance Mundial (GST2, por sus siglas en inglés).

B. La primera reunión del Diálogo Veredas

El primer encuentro del Diálogo Veredas tuvo lugar los días 9 y 10 de junio de 2026 en Bonn, en el marco de las 64° Sesiones de los Órganos Subsidiarios (SB64, por sus siglas en inglés). Las conversaciones se estructuraron en torno a tres sesiones sustantivas: la implementación

nacionalmente determinada (políticas e instrumentos, y sistema financiero y resiliencia climática), un panel sobre buenas prácticas de monitoreo y evaluación de flujos, y una sesión sobre dimensiones internacionales. Cada una combinó presentaciones de casos con grupos de trabajo moderados en torno a preguntas guía (Co-presidencias del Diálogo Veredas, 2026; Guzmán y Makowski, 2026).

El resumen informal de las Co-presidencias, publicado el 21 de julio de 2026, establece una serie de **hallazgos útiles,** especialmente para América Latina y el Caribe:

- **La "paradoja de la transición":** el resumen consigna que los países con menores capacidades y mayor vulnerabilidad enfrentan las restricciones de financiamiento más severas, mientras que aquellos con los mercados financieros más grandes y desarrollados tienen ventajas estructurales para movilizar y dirigir inversión. De esta forma, el desafío no es la disponibilidad de capital global, sino el acceso y las barreras de nivel sistémico (Co-presidencias del Diálogo Veredas, 2026).
- **Las barreras sistémicas:** el resumen enumera la integración limitada del riesgo climático en la regulación financiera global; la preocupación de que las metodologías de calificación crediticia y de sostenibilidad de la deuda limiten el acceso al financiamiento de los países climáticamente vulnerables; la subvaloración de las externalidades climáticas y sociales; las medidas financieras o comerciales adoptadas para implementar el Artículo 2.1.c que pueden tener impactos desproporcionados o no intencionados sobre terceros países; y los mecanismos ISDS, que en algunos casos han restringido el espacio de política para la acción climática (Co-presidencias del Diálogo Veredas, 2026). Cabe destacar que el ISDS es un canal que no figuraba en el debate previo y que amplía el mapa de riesgos.
- **La advertencia sobre condicionalidades:** el resumen establece que muchos participantes subrayaron que los enfoques de implementación del Artículo 2.1.c no deberían derivar en condicionalidades para el acceso al financiamiento, en particular en los países en desarrollo (Co-presidencias del Diálogo Veredas, 2026).
- **La adaptación como parte de la agenda:** una de las sesiones en Bonn se dedicó íntegramente al sistema financiero y la resiliencia climática. El resumen reconoce que la adaptación está subfinanciada y que resulta más difícil de financiar con fuentes distintas de los presupuestos públicos; identifica barreras concretas, como los flujos de ingresos débiles, el desajuste entre el horizonte largo de los beneficios de resiliencia y los plazos financieros y la dificultad para demostrar tasas de retorno; e introduce la noción de “dividendos de resiliencia” que deberían valorarse en la toma de decisiones financieras. No obstante, se centró mucho en el rol del sector privado que además no es el principal en movilizar financiamiento para la adaptación. Entre las prácticas registradas figuran los canjes de deuda por resiliencia y la provisión de apoyo público mediante donaciones y en términos altamente concesionales (Co-presidencias del Diálogo Veredas, 2026).
- **El monitoreo quedó reconocido como precondición, con una salvedad decisiva:** el panel correspondiente destacó el etiquetado presupuestario climático y las taxonomías nacionales, y señaló una serie de iniciativas, pero advirtió que es necesario asegurar que una mayor transparencia no derive en un aumento del costo del capital ni en un acceso más limitado a los mercados financieros (Co-presidencias del Diálogo Veredas, 2026).
- **El sector privado, con expectativas de retorno y concentración:** las expectativas de retorno ajustado por riesgo pueden superar el 1 % en países en desarrollo, y la inversión privada está concentrada regional y sectorialmente, con presencia limitada en sectores relevantes para la adaptación, y rara vez resulta accesible para comunidades locales,

pequeñas y medianas empresas, hogares y grupos vulnerables. También quedó registrada la exigencia de un reparto justo de riesgos y beneficios en los esquemas de financiamiento combinado o *blended* (Co-presidencias del Diálogo Veredas, 2026).

- **Inclusión y transición justa entraron por la vía de la práctica**: aunque la decisión 11/CMA.7 menciona solo a academia, sector privado e instituciones financieras entre los actores no-Parte de las *Xingu Finance Talks,* el resumen registra el énfasis en la participación de comunidades locales, grupos vulnerables, Pueblos Indígenas, juventudes, mujeres y personas mayores, así como en las evaluaciones de impacto, los esquemas de protección social y los marcos de planificación de transición justa (Co-presidencias del Diálogo Veredas, 2026).

El desafío del Diálogo Veredas está en que la agenda se refine y que realmente atienda tanto los aspectos estructurales, como las necesidades de las diferentes Partes, y que el espacio se consolide y no dependa de cada Co-presidencia del diálogo.

Xingu Finance Talks

En la aprobación del Diálogo Veredas, se aprobó también las *Xingu Finance Talks,* que esperan ser un espacio de alto nivel, convocado por la Presidencia de la CMA en consulta con las Co-presidencias del Diálogo Veredas, con participación de Partes y actores no-Parte, en particular academia, instituciones financieras internacionales y sector privado, sobre soluciones prácticas a los desafíos y oportunidades de implementación (CMNUCC, 2025, párr. 13). Es la primera vez que la conversación sobre el Artículo 2.1.c sale del nivel técnico-negociador y busca influir sobre actores que gobiernan políticas financieras internacionales fuera de la CMNUCC (Política Por Inteiro, 2026).

La primera edición de las Xingu Finance Talks se realizó durante las Reuniones Anuales del FMI y el Banco Mundial en Bangkok, en octubre de 2026. Los dos temas propuestos fueron el espacio fiscal para la acción climática y la reducción del costo del capital, en particular mediante garantías.[6] Si bien a nivel técnico las conversaciones fueron útiles, su capacidad para generar resultados en las próximas ediciones dependerá en buena medida de la participación efectiva de actores con capacidad de decisión sobre las políticas y los flujos financieros.

Asimismo, dos condiciones de diseño determinarán si las *Xingu Finance Talks* se consolidan como un canal estable o se diluyen en una sucesión de eventos aislados. La primera es su permanencia. Al estar convocadas por la Presidencia de la CMA, que rota cada año, su continuidad queda sujeta a las prioridades de cada presidencia; la decisión las establece como mesa anual, pero no las institucionaliza más allá de la revisión del Diálogo Veredas prevista para 2028 (CMNUCC, 2025, párrs. 13 y 21). Garantizar su carácter permanente, y no contingente, es lo que protege el único espacio del régimen que busca alcanzar a los actores que gobiernan el capital fuera de la CMNUCC.

[6] Las discusiones de las *Xingu Finance Talks* volverán al proceso de la CMNUCC a través del reporte de la Presidencia de la COP30 y de las Co-presidencias, que producirán un informe anual para consideración de la CMA8 (COP31) (Co-presidencias del Diálogo Veredas, 2026). Para más información sobre el contenido de las discusiones en Bangkok, consultar: https://www.downtoearth.org.in/climate-change/in-bangkok-the-climate-and-finance-worlds-met-what-next-on-the-road-to-cop31

La segunda es la previsibilidad de la sede. La decisión no fija un lugar de realización, y una sede estable, previsible y accesible no es un detalle logístico, ya que condiciona quién puede efectivamente participar. Además, sin previsibilidad de lugar y fecha, los países en desarrollo y la sociedad civil enfrentan barreras concretas, como la tramitación de visas y los costos y plazos de viaje, que terminan restringiendo la participación justamente de quienes el Diálogo Veredas dice querer incluir, y convierten la apertura formal a observadores en un acceso desigual de hecho.

C. La agenda pendiente del Diálogo Veredas

Más allá de los avances reseñados, persisten brechas que el Diálogo Veredas deberá atender para no reproducir las limitaciones del Diálogo de SeS. La tabla 3 las sintetiza junto con las acciones necesarias para cerrarlas.

Tabla 3. *Brechas del Diálogo Veredas y acciones necesarias*

Brecha	Qué debe hacer el Diálogo Veredas
Ausencia de quienes deciden sobre el capital	Involucrar de forma regular y activa a ministerios de finanzas, bancos centrales, supervisores, directorios de BMD y actores privados (C2ES, 2026), convocando a las *Xingu Finance Talks* a tomadores de decisión con capacidad de impulsar reformas (Guzmán y Makowski, 2026).
Formatos de una sola dirección	Mesas redondas facilitadas y pequeñas; documentos técnicos breves circulados con antelación en temas complejos; mayor flexibilidad para participación remota (C2ES, 2026).
Sesgo hacia las finanzas privadas	Situar el fortalecimiento de las finanzas públicas como mecanismo central de la alineación, con lo privado como complemento y no al revés (Guzmán y Makowski, 2026).
Agenda sesgada hacia la mitigación	Ampliar la discusión relativa a adaptación, pérdidas y daños, transición justa y sinergias con biodiversidad (Guzmán y Makowski, 2026); reconocer la adaptación como dimensión central y no accesoria (REDFIS, 2026).
Asimetrías estructurales	Sesiones dedicadas a costo de capital, deuda soberana, metodologías de calificación y reforma de la arquitectura financiera internacional, distinguiendo barreras nacionales de las que requieren acción de las instituciones financieras internacionales (C2ES, 2026; REDFIS, 2026).
Contenidos ajenos a SIDS y LDCs	Incluir temas, presentaciones y preguntas guía específicas durante las reuniones para sus circunstancias especiales (E3G, 2026; Política Por Inteiro, 2026).
Inclusión y equilibrio de participación	Anclar en el plan de trabajo la participación de comunidades locales, Pueblos Indígenas, juventudes, mujeres y trabajadores que la primera reunión reconoció.
Resultados sin destino	Vincular los productos del Diálogo Veredas con el GST2 mediante recomendaciones anuales —al menos informales— (C2ES, 2026; Guzmán y Makowski, 2026); articular con el NCQG, el Programa de Trabajo de Transición Justa y el Diálogo de Comercio y Clima, entre otros (REDFIS, 2026).
Escasa conexión con procesos claves para la implementación	El éxito del Diálogo Veredas se dará en la medida en que pueda influir y/o conectar con procesos clave para la reforma internacional, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cooperación Tributaria

	Internacional, la reforma de los BMD, el seguimiento del FFD4 y otros procesos.
Continuidad y accesibilidad de las *Xingu Finance Talks*	Dotarlas de carácter permanente y no contingente de cada Presidencia de la CMA; fijar una sede estable, previsible y accesible, con antelación suficiente para la tramitación de visas y la planificación de viaje, de modo que la apertura no derive en un acceso desigual para los países en desarrollo y los observadores.

Nota. Elaboración propia.

Junto a esas brechas, hay **riesgos** que no dependen de una acción concreta sino del rumbo del proceso, y que conviene monitorear a lo largo del Diálogo Veredas. Entre ellos se destacan:

- **Que las salvaguardas sólo se citen:** este riesgo ya se materializó parcialmente en las SB64, con una agenda que privilegió la dimensión nacional por sobre la internacional (Guzmán y Makowski, 2026).
- **Que la "implementación" se lea como "evaluación":** pasar del alcance a la implementación puede deslizarse hacia un marco de evaluación de desempeño de los países en desarrollo.
- **Que las *Xingu Finance Talks* se conviertan en otra vitrina:** una mesa de alto nivel sin vínculo orgánico con el trabajo técnico del Diálogo Veredas produciría resultados declarativos y desconectados. A ese riesgo se suman el de su discontinuidad —al depender de cada Presidencia de la CMA— y el de una sede cambiante o inaccesible que, por barreras de visado y costos de viaje, excluya en los hechos a los participantes.
- **Que la transparencia procedimental se degrade:** sin documentación pública, *submissions* accesibles y resúmenes oportunos, ni las Partes ni los observadores podrán evaluar avances ni identificar brechas.

De esta forma, el Diálogo Veredas ofrece una oportunidad real de reorientar la conversación sobre el Artículo 2.1.c, pero esa oportunidad solo se concretará si las brechas señaladas se cierran y los riesgos se gestionan de manera activa. De lo contrario, corre el peligro de reproducir los límites del Diálogo de SeS.

VII. Un marco de seguimiento para el Artículo 2.1.c

El seguimiento, la medición y la evaluación de la operación del Artículo 2.1.c es una oportunidad para verificar que hay un cambio. Sin embargo, este proceso no puede ser aplicado de la misma manera en los diferentes países. Por ello, es importante acordar principios, grandes metas y posibles indicadores que permitan acompañar el seguimiento y la implementación del Artículo 2.1.c.

- **Principios:** los principios se refieren a los aspectos que deben guiar la implementación del Artículo 2.1.c, tanto aquellos derivados de la CMNUCC, como el de CBDR-RC; como aquellos que permitan evitar daños no previstos por la implementación de estas medidas.
- **Metas:** las metas globales no son necesariamente de carácter numérico, sino metas de alcance indicativo, como eliminar los subsidios a los combustibles fósiles, eliminar actividades intensivas en carbono en la contabilización de financiamiento climático, entre otras, que, si bien no tienen un factor número, pueden orientar las acciones, en el mediano y largo plazo.

- **Indicadores:** los indicadores pueden ser simples mecanismos para analizar el progreso de los países con base en los principios y metas, que deben respetar las capacidades de los países de avanzar en la implementación del Artículo 2.1.c. Es importante que este sistema de indicadores no sea punitivo, o restrictivo, sino un sistema capaz de ayudar a la medición de progreso.

A. Cinco posibles principios rectores

- **Propósito de aprendizaje:** el marco de seguimiento no debe ser punitivo, sino que debe permitir avanzar en el entendimiento de los retos y aprender de las lecciones.
- **Promover la sinergia y no la comparabilidad:** un sistema de seguimiento no debería incitar a la comparabilidad, por la diversidad de capacidades y avances en la diversidad de países, pero sí puede llevar a generar sinergias que permitan intercambiar lecciones aprendidas conectando las experiencias de los países.
- **Analizar lo cualitativo y no tanto lo cuantitativo:** promover esquemas que midan aquellos cambios que no son necesariamente cuantificables, pero que permiten avanzar en reformas más estructurales, a nivel institucional, de política, e incluso a nivel de interacción entre actores relevantes. A esto se suma el análisis del tipo de flujos y como se definen la consistencia o la alineación para la mitigación y la adaptación.
- **Facilitar la acción y no imponer cargas adicionales de reporte:** se busca que este marco de seguimiento sea parte de los reportes ya creados, pero que puedan elaborarse bajo ciertos planteamientos generales que faciliten su implementación y reporte.
- **Fortalecer las capacidades y las colaboraciones:** fomentar que el proceso de seguimiento tenga como parte sustantiva la interacción y el trabajo multi actor para alcanzar el cumplimiento del Artículo 2.1.c, y no sólo la perspectiva monetaria sino las interacciones y coordinaciones que permitan esa movilización.

Estos son solo algunos principios que pueden ser la base de un sistema de seguimiento que facilite la implementación efectiva del Artículo 2.1.c.

B. Tipos de actores

Alcanzar un marco de seguimiento del Artículo 2.1.c no parte de cero. La pregunta es quién tiene efectivamente el poder de (re)dirigir los flujos financieros, ya que de esto depende sobre quién recae la responsabilidad de alinearlos. En este sentido, el Grupo de los 20 (G20), el FMI, el Banco Mundial y fijadores de estándares como el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) amplifican la voz de los países financieramente más poderosos, que son a la vez los mayores emisores, mientras que el Sur Global, y en particular los países pequeños y climáticamente vulnerables, tiene poca o ninguna incidencia (Recourse, 2025). Observar sólo a quienes reciben o ejecutan flujos, sin medir a quienes fijan las condiciones bajo las cuales esos flujos se asignan y se encarecen, reproduce la asimetría que el Artículo 2.1.c debería corregir.

En el **nivel internacional** es importante analizar **cuatro grupos de actores:**

- **Foros y fijadores de estándares:** el G20, el FMI y los fijadores de estándares prudenciales, como el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés) y el FSB, determinan buena parte de las condiciones bajo las cuales fluye el capital. El G20, en particular, conduce la agenda de reforma de los BMD a través del Marco de Adecuación de Capital y la Triple Agenda. Ninguno de estos foros evalúa sus propias decisiones a la luz del

Artículo 2.1.c, y sus estándares se transmiten a cada jurisdicción mediados por el mandato y la interpretación de su banco central o supervisor (Recourse, 2025).

- **BMD**: estos bancos señalaron, en una declaración conjunta de 2018[7], un enfoque común de seis bloques de construcción —(i) alineación con las metas de mitigación; (ii) adaptación y operaciones resilientes al clima; (iii) contribución acelerada a la transición vía financiamiento climático; (iv) apoyo a políticas y diálogo; (v) reporte; y (vi) alineación de sus operaciones internas—, que en 2023 operacionalizaron en una serie de principios metodológicos para la evaluación de la alineación con el Acuerdo de París, con notas específicas para cuatro tipos de instrumento: inversión directa, financiamiento intermediado, financiamiento corporativo general y préstamos basados en políticas. Vale aclarar que se trata de un marco centrado en dichos bancos, que no contempla, entre otras cuestiones, al capital privado que queda fuera de sus balances. Su carácter voluntario quedó expuesto en junio de 2026, cuando el Banco Mundial retiró la meta del 45% de financiamiento anual para el clima de su Plan de Acción sobre Cambio Climático (CCAP, por sus siglas en inglés), lo que demuestra que una metodología de alineación sin objetivos vinculantes puede desactivarse por una decisión del directorio.
- **Bancos centrales y reguladores financieros:** la Red para la Ecologización del Sistema Financiero (NGFS, por sus siglas en inglés) y la Plataforma Internacional de Finanzas Sostenibles (IPSF, por sus siglas en inglés), con enfoques basados en taxonomías y en divulgación, son conducidas mayoritariamente por reguladores de economías avanzadas y con participación creciente pero aún parcial de bancos centrales de América Latina y el Caribe y de África. Alinear los mandatos de los bancos centrales es una responsabilidad primaria del Norte (Recourse, 2025); además, las buenas prácticas de la NGFS se aplican mediadas por el mandato de cada autoridad, lo que limita su comparabilidad.
- **Cooperación bilateral de países desarrollados:** esta cooperación utiliza los Marcadores de Río para clasificar los recursos de mitigación y adaptación, y el Apoyo Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés) como marco más amplio de la OCDE que complementa la Ayuda Oficial al Desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés) rastreando todos los recursos oficiales orientados al desarrollo sostenible. Sin embargo, persisten dos limitaciones: el riesgo de doble contabilidad y la ausencia de información sobre la transformación de los flujos, es decir, el paso de flujos carbono-intensivos a sostenibles, que es precisamente lo que el Artículo 2.1.c debería buscar capturar. A ello se suma que el propio TOSSD carece de marcadores climáticos específicos.

Asimismo, en el **plano nacional** se destacan los siguientes **dos grupos de actores:**

- **Gobiernos nacionales y banca pública:** un número creciente de países, varios de la UE y algunos de países en desarrollo, han iniciado ejercicios de alineación que incluyen etiquetado presupuestario, taxonomías nacionales y sistemas de monitoreo, reporte y verificación. Pero permanecen fragmentados, no comparables entre sí y rara vez conectados con un proceso de aprendizaje Sur-Sur. Los ministerios de finanzas y la banca nacional de desarrollo, de peso considerable en la región, son así actores decisivos.
- **Actores privados y domésticos:** gestores de activos, bancos e inversores institucionales fueron identificados como actores centrales por el Diálogo de SeS y el trabajo del SCF de la

[7] Disponible en: https://www.eib.org/files/press/20181203-joint-declaration-mdbs-alignment-approach-to-paris-agreement_cop24.pdf

CMNUCC, que constató brechas persistentes de datos a nivel de país, sector, entidad y activo que obstaculizan cualquier evaluación seria (C2ES, 2026).

C. Indicadores por tipo de actor

El marco de seguimiento propone, para cada grupo de actores, indicadores cuantitativos y cualitativos y/o de proceso (véase tabla 4). Además, los indicadores se formulan de manera general, de modo que cada actor y cada país pueda operacionalizarlos según sus circunstancias, su sistema financiero y los datos de que disponga. Esto responde a las salvaguardas de no generar carga adicional de reporte y el carácter nacionalmente determinado de los esfuerzos. Las referencias concretas que aparecen en la siguiente tabla, como el IFS, los Marcadores de Río, los seis bloques de construcción de los BMD o el CBAM, son anclajes ilustrativos, no una lista taxativa.

Tabla 4. *Marco de seguimiento del Artículo 2.1.c (posibles indicadores por grupos de actores)*

Actor	Indicadores cuantitativos	Indicadores cualitativos
Nivel internacional		
BMD	Proporción de la cartera con alineación verificada; relación donaciones/préstamos y elemento de concesionalidad; porcentaje de financiamiento en instrumentos que no generan deuda; balance entre financiamiento para mitigación y adaptación; existencia de objetivos cuantitativos de financiamiento climático que se incrementen de manera progresiva en el tiempo; presupuesto interno dedicado a las áreas encargadas de la alineación.	Transformación de las prioridades de inversión (de carbono-intensivas a sostenibles); creación y fortalecimiento de áreas, dirección, y/o oficinas dedicadas al cambio climático, cuyos aprendizajes se desplacen e integren de manera transversal en las instituciones.
Bancos centrales y reguladores financieros	Número de bancos centrales y supervisores que integran criterios de divulgación y gestión financiera basada en riesgos, incluido el riesgo climático. Dentro de las instituciones, número de personas dedicadas al desarrollo e implementación de mandatos, taxonomías o requisitos de divulgación climáticos; número de miembros por región en la NGFS y la IPSF.	Cambios en la definición de la regulación financiera, basada no sólo en indicadores económicos, sino también en indicadores climáticos. Capacidad de los bancos y de los reguladores de integrar el clima dentro de sus operaciones, ya sea a través de creación de capacidades internas, y/o en colaboración con otros actores.
Cooperación bilateral proveniente de países desarrollados	Monto de recursos clasificados por objetivo con los Marcadores de Río (mitigación/adaptación); proporción de donaciones sobre el total; monto expuesto a doble contabilidad entre ODA, financiamiento climático y	Información sobre la transformación de los flujos, que vayan de alta intensividad de carbono a menor intensividad, hasta alcanzar una alineación plena; en el reporte de flujos de financiamiento provisto y

	TOSSD. Monto de lo movilizado diferenciando movilización interna y externa.	movilizado, grado en que el reporte distingue recursos nuevos y adicionales de los redirigidos.
Nivel nacional		
Gobiernos nacionales y banca pública	Cantidad de recursos asociados a cambio climático del total del presupuesto, cuyo incremento sea progresivo; cantidad de inversiones intensivas en carbono que se reducen año con año; reducción de los subsidios a combustibles fósiles como porcentaje del gasto; porcentaje de la cartera de la banca pública alineado; porción del servicio de deuda sobre ingresos.	Existencia de un marco o estrategia de alineación conducidos domésticamente y elaborados de manera inclusiva; funcionamiento de fondos climáticos, presupuestación y sistemas de monitoreo; compatibilidad de la alineación climática con la sostenibilidad fiscal.
Actores privados y domésticos	Número y monto de emisiones de instrumentos temáticos domésticos; inversión privada movilizada por cada dólar de intervención pública; cobertura de datos (porcentaje de país, sector, entidad y activo con información disponible).	Capacidades instaladas en las empresas privadas y las entidades financieras para aplicar las taxonomías; requisitos de divulgación e instrumentos de reducción de riesgo adaptados al sistema financiero nacional; reducción de riesgo.

Nota. Elaboración propia.

Asimismo, es necesario considerar la simetría y los efectos de la alineación. A diferencia de los grupos de actores mencionados, aquí nos preguntamos por el sistema en su conjunto: quién origina el financiamiento desalineado, quién soporta el costo de la transición y qué efectos indirectos producen sobre terceros países las medidas de alineación adoptadas en el Norte, desde el CBAM hasta las metodologías de calificación crediticia que encarecen el capital para los países climáticamente vulnerables. Aplicarlo de manera consistente es lo que impide que el seguimiento se vuelva asimétrico.

D. Puesta en marcha del marco de seguimiento

Para que el marco de seguimiento sea efectivo, debe abordar cómo genera la información que hoy no existe, con qué cadencia temporal opera y cómo se articula con el resto del régimen climático. Para ello, es necesario:

- **Generar la información que falta:** buena parte de la información de la tabla 4 puede extraerse de fuentes existentes, como los presupuestos nacionales, las comunicaciones bienales del Artículo 9.5 y los Informes Bienales de Transparencia (BTR, por sus siglas en inglés) del Acuerdo de París, lo que satisface la salvaguarda de no imponer carga adicional. Pero lo que distingue al marco, esto es, la simetría, los efectos indirectos y la transformación de las carteras, reside fuera de la CMNUCC, en la banca multilateral, las calificadoras y los actores privados. Su observación exige entonces reportes comparables y un canal de intercambio estable con esos actores, como pueden ser las *Xingu Finance Talks.*

- **Dimensión temporal:** una de las salvaguardas reconoce que los esfuerzos son nacionalmente determinados y responden a marcos temporales distintos. Respetar el tiempo de la acción, es decir, cuándo cada país reorienta sus flujos, es entonces inmodificable de momento, pero el tiempo del aprendizaje colectivo, cada cuánto el Diálogo Veredas observa y compara, necesita puntos de referencia comunes. Sin ellos, "alinear" queda como enunciado y nunca se vuelve verificable. El calendario ya ofrece los anclajes: la revisión del Diálogo Veredas en 2028 se realizará en paralelo al GST2, de modo que el marco de seguimiento puede alimentar el GST2 con evidencia, sincronizarse con los ciclos de los BTR y vincularse con las NDC.
- **Articulación con el régimen climático:** uno de los mayores riesgos del marco es convertirse en una vía paralela que rastrea la alineación sin conectarse con las estructuras donde esa alineación se decide y se reporta. Tres articulaciones podrían evitarlo. En primer lugar, con las NDC, que es donde vive la planificación doméstica de la alineación, lo que la vuelve parte del ciclo de ambición y no un requisito externo. Seguidamente, con los BTR, el instrumento de transparencia que ya produce los datos, lo que no genera carga adicional y vuelve la alineación legible para el resto del régimen. Y tercero, con los actores externos al régimen, pues los mercados, las calificadoras y la banca multilateral lo definen de hecho; alcanzarlos vía las *Xingu Finance Talks* es observar donde se concentra el poder sobre los flujos.

Cabe destacar que lo anterior no es estático, dado que a medida que el Diálogo Veredas avance, el marco de seguimiento deberá absorber una **complejidad creciente** del sistema financiero en sus dimensiones internacional y nacional. Al respecto, se destacan **tres potenciales frentes** que conviene observar:

- **Nuevos y/o más actores externos:** metodologías de calificación, estándares privados y medidas comerciales con efecto extraterritorial que definen "alineación" en los hechos y obligan a ampliar el perímetro de observación continuamente más allá de la CMNUCC.
- **Agendas de financiamiento desconectadas:** el NCQG —así como el CFWP—, el Programa de Trabajo de Transición Justa y el Diálogo de Comercio y Clima, entre otros, avanzan por carriles separados, lo cual puede generar una mayor fragmentación de las discusiones de financiamiento a futuro.
- **Comparabilidad vs. circunstancias nacionales:** cuanto más robusto el marco, mayor puede ser la presión por estandarizarlo y el riesgo de que no se plasmen de manera efectiva las circunstancias y necesidades específicas de los países.

Así, gestionar esas tensiones, y no resolverlas de una vez, es la tarea de largo plazo. Un marco de seguimiento que camina en aislamiento seguirá midiendo una parte del sistema; uno articulado con el régimen climático y los foros donde se gobierna el capital puede medir el sistema completo.

VIII. Conclusiones

El Artículo 2.1.c llega al Diálogo Veredas cargado de una ambigüedad de más de diez años. Esa ambigüedad probablemente no se resuelva por consenso en el corto ni en el mediano plazo, sino por la práctica, es decir, qué temas se discuten, quién se sienta en la mesa, qué evidencia se considera legítima y qué se decide medir. Mientras la CMA no defina el alcance del Artículo 2.1.c, otros actores, como los mercados, las calificadoras y los directorios de la banca multilateral, seguirán definiéndolo en los hechos. La abstención multilateral no produce neutralidad, sino

delegación, y delega, precisamente, en quienes concentran el poder de mercado que este artículo debería ayudar a reequilibrar.

La primera reunión del Diálogo Veredas en las SB64 dejó un balance de dos caras. Por un lado, el resumen de las Co-presidencias incorporó buena parte del diagnóstico de la región, como la paradoja de la transición, las barreras sistémicas (incluidos el ISDS y las metodologías de calificación crediticia), la advertencia contra las condicionalidades y una sesión propia para la adaptación. Por otro, la conversación se inclinó hacia la dimensión nacional de la alineación y dejó en segundo plano las reformas estructurales de la arquitectura financiera internacional, que son la contraparte indispensable de esa exigencia.

A esa realidad el Diálogo Veredas puede responder de dos maneras, y la diferencia está en qué se decide medir. Si el marco de seguimiento se construye para evaluar hacia adentro, es decir, qué hace cada país con su propio presupuesto, el Artículo 2.1.c se convierte en un examen. Si, en cambio, incorpora la simetría de los flujos y los efectos indirectos de las políticas de alineación, esto es, quién soporta el costo de la transición, qué carteras de la banca multilateral están efectivamente alineadas y qué medidas impactan sobre terceros países, entonces mide el sistema completo y no solo una de sus partes. Esa distinción es la que decide si el Diálogo Veredas habilita o disciplina. Y se decide ahora, porque el primer ciclo del Diálogo Veredas y la preparación del GST2 transcurren en paralelo entre 2026 y 2028, de modo que lo que hoy se acuerde sobre temas, formatos e indicadores condicionará la conversación sobre alineación financiera durante los próximos años.

En esa dirección, el marco de seguimiento propuesto, organizado por grupos de actores y anclado en el principio de simetría, observa tanto a quienes reciben los flujos como a quienes fijan sus reglas. Para que ese marco alcance a los actores que gobiernan el capital fuera de la CMNUCC, las *Xingu Finance Talks* deberán consolidarse como un canal permanente y accesible, y no como una vitrina.

Finalmente, lo que puede inclinar la balanza es la evidencia. Es necesario seguir impulsando por más y mejor información, y más y mejores estándares de transparencia que permitan medir los avances, y las brechas que se tengan que cerrar en el futuro. Para lograrlo, es imperante entender que la implementación del Artículo 2.1.c, será para los países en desarrollo una vía necesaria, pero incompleta sin el apoyo derivado del Artículo 9. Y es también la razón por la cual la alineación sin apoyo, sin concesionalidad y sin adaptación financiada con recursos que no generen más deuda no sería una política climática, sino una transferencia de costos del Norte que originó el problema hacia el Sur que ya carga con sus consecuencias.

IX. Referencias bibliográficas

Bretton Woods Project. (2024). *The World Bank and climate finance: Success story or a new era of green 'structural adjustment'?* https://www.brettonwoodsproject.org/2024/04/the-world-bank-and-climate-finance-success-story-or-a-new-era-of-green-structural-adjustment/

Center for Climate and Energy Solutions [C2ES]. (2026). *Ensuring an effective Veredas Dialogue on aligning finance flows with the goals of the Paris Agreement* [Submission a la CMNUCC, 28 de febrero de 2026]. https://www.c2es.org/document/ensuring-an-effective-veredas-dialogue-on-aligning-finance-flows-with-the-goals-of-the-paris-agreement/

Co-presidencias del Diálogo Veredas. (2026). *Informal summary note by the Co-Chairs — First meeting of the Veredas Dialogue on the implementation of Article 2, paragraph 1(c), of the Paris Agreement and its complementarity with Article 9*. CMNUCC, 21 de julio de 2026. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Informal_Summary%20_Veredas_Dialogue_1st%20Meeting_final_20_07_2026.pdf

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [CMNUCC]. (2015). *Acuerdo de París*. https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf

_____. (2022). *Decisión 1/CMA.4.* *https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma4_auv_2_cover_decision.pdf*

_____. (2023). *Decisión 9/CMA.5.* *https://unfccc.int/documents/637074*

_____. (2024). *Decisión 14/CMA.6*. https://unfccc.int/documents/641845

_____. (2025). *Decisión 11/CMA.7.* *https://unfccc.int/sites/default/files/resource/CMA7_10g_SeS%20Dialogue_AUV.pdf*

E3G. (2026). *Views on the organization of the Veredas Dialogue* [Submission a la CMNUCC, marzo de 2026].

Grupo de Financiamiento Climático de Latinoamérica y el Caribe [GFLAC]. (2026). *Comunicado de prensa: Índice de Finanzas Sostenibles Subnacional (IFSS) Brasil 2026*. https://www.sustainablefinance4future.org/_files/ugd/32948d_d1f7a47c32af4cf782d777806b5e7ccd.pdf

Guzmán, S. y Barbosa, O. (2026a). *Resumen Ejecutivo. Índice de Finanzas Sostenibles 2026 (con datos a 2025). Transformar las finanzas públicas en América Latina y el Caribe: de dónde provienen los recursos, cómo se movilizan y hacia dónde se asignan.* GFLAC. https://www.sustainablefinance4future.org/_files/ugd/32948d_325d130ef0ad452fb984840b25353364.pdf?utm_campaign=74519616-69ee-4fef-a87b-1ce75325acaa&utm_source=so&utm_medium=mail&cid=45bcf17d-3208-44da-aad5-8b813f5de160

_____. (2026b). Resumen Ejecutivo. Índice de Finanzas Sostenibles Subnacional 2026 (con datos a 2025). Finanzas públicas subnacionales: ¿qué estamos financiando y hacia dónde vamos? GFLAC.

https://www.sustainablefinance4future.org/_files/ugd/32948d_d877ab1bf3e8477b8886621d1ad59043.pdf?utm_campaign=74519616-69ee-4fef-a87b-1ce75325acaa&utm_source=so&utm_medium=mail&cid=45bcf17d-3208-44da-aad5-8b813f5de160

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

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2026a). *OECD review on aligning finance with climate goals 2026*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-review-on-aligning-finance-with-climate-goals-2026_79415c38-en.html

_____. (2026b). *Climate finance provided and mobilised by developed countries in 2013-2024*. https://www.oecd.org/en/publications/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2024_ab5eb9ad-en.html

Política Por Inteiro. (2026). *Prospects for COP30's new dialogue on global finance flows*. https://politicaporinteiro.org/2026/01/30/prospects-for-cop30s-new-dialogue-on-global-finance-flows/

Red Latinoamericana y Caribeña por un Sistema Financiero Sostenible [REDFIS]. (2026). *Submission on the organization of the Veredas Dialogue on the implementation of Article 2.1.c of the Paris Agreement and its complementarity with Article 9*. https://www.gflac.org/_files/ugd/32948d_098511f9d1c946c59d87ff0b6cced123.pdf

Comité Permanente de Finanzas [SCF]. (2026). *Seventh biennial assessment and overview of climate finance flows - Technical Report.* CMNUCC. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/UNFCCC_BA7_report_20261026_updated.pdf