

Pilar Bueno Rubial,

María Luz Falivene Fernández,

y Victoria Laguzzi



Co-CoA

Orquestar la complejidad para prevenir la fragmentación sistémica

Documento técnico N°7

MAYO, 2026





Orquestrar la complejidad para prevenir la fragmentación sistémica

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. Introducción
2. Zoom al proceso de la COP30
3. Análisis en profundidad de la arquitectura de adaptación y los últimos resultados
 - 3.1. La Meta Global de Adaptación
 - 3.1.1 La Hoja de Ruta de Bakú para la adaptación
 - 3.1.2 La orquestación de la arquitectura de adaptación
 - 3.2. Planes Nacionales de Adaptación
 - 3.3. El Programa de Trabajo de Nairobi sobre los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático
 - 3.4. Revisión del progreso, la eficacia y el desempeño del Comité de Adaptación
 - 3.5. Orientaciones relativas a la Comunicación de Adaptación
4. Desafíos y oportunidades de cara a los SB64
 - 4.1. Semáforo
5. Referencias





1. Introducción

A medida que la comunidad internacional transita de la negociación hacia la implementación, uno de los desafíos fundamentales consiste en traducir los indicadores globales en sistemas de monitoreo accionables y pertinentes para cada contexto a nivel nacional y subnacional. En este sentido, CoCoA, “Construcción Colectiva de Indicadores de Adaptación”, aporta una perspectiva de base al involucrar a organizaciones de la sociedad civil, actores locales y expertos técnicos de toda América Latina y el Caribe para reflexionar sobre cómo los indicadores de adaptación pueden operacionalizarse en contextos reales. Este enfoque contribuye a cerrar la brecha entre las discusiones metodológicas globales y las realidades de la disponibilidad de datos, las capacidades institucionales y las prioridades de adaptación identificadas localmente.

Asimismo, CoCoA fomenta un espacio de colaboración para el aprendizaje colectivo y la coproducción de conocimiento. Al reunir a organizaciones que trabajan directamente con las comunidades e iniciativas de adaptación en el territorio, esta iniciativa ayuda a identificar metodologías prácticas, métricas pertinentes a nivel local y enfoques participativos que pueden informar la implementación del marco de la Meta Global de Adaptación (GGA, por sus siglas en inglés). En el contexto del paquete de Indicadores de Adaptación de Belém (BAIs) recientemente adoptado, dicho compromiso resulta particularmente relevante para asegurar que los procesos de monitoreo reflejen las realidades territoriales, incorporen diversos sistemas de conocimiento y apoyen a los países en desarrollo en la integración de indicadores en los procesos nacionales de planificación y reporte de la adaptación, incluidos los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) y los Informes Bienales de Transparencia (BTR).

Como proceso de aprendizaje bidireccional, CoCoA acerca la información sobre las negociaciones de adaptación a las comunidades y, al mismo tiempo, sirve como un puente que conecta las experiencias locales y comunitarias con el nivel internacional. Para contribuir a este proceso, el presente informe proporciona información actualizada sobre los avances recientes en las negociaciones y sus principales desafíos de cara a las próximas sesiones. El documento se centra en el proceso de la COP30 y sus resultados en materia de adaptación, así como en los retos que estos plantean para una implementación acelerada. Por lo tanto, resulta de especial interés examinar los procesos de orquestación como una vía para comprender las interrelaciones dentro del régimen climático y entre ellos, en un mundo donde las amenazas geopolíticas se han multiplicado.

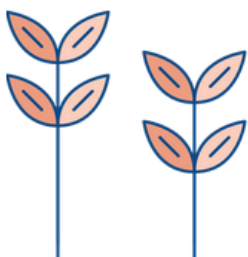




2. Zoom al proceso de la COP30

La COP30 estuvo marcada por importantes preocupaciones de carácter procedimental y de transparencia que condicionaron la dinámica y los resultados de las negociaciones. Incluso antes del inicio de la Conferencia, las Partes se enfrentaron a una agenda de trabajo ya saturada, con ocho puntos adicionales propuestos por diferentes grupos y países. La Presidencia brasileña logró la aprobación de la agenda bajo el entendimiento de que las consultas sobre diversos temas políticamente sensibles se llevarían a cabo mediante procesos liderados por la propia Presidencia. Estas consultas incluyeron debates sobre la implementación de las obligaciones financieras de los países desarrollados en virtud del Artículo 9.1 del Acuerdo de París, las medidas comerciales unilaterales y las respuestas a las últimas NDC e informes bienales de transparencia en relación con la ambición del 1,5 °C y las brechas de implementación. Este conjunto de deliberaciones condujo finalmente a la adopción de la decisión «Mutirão». Si bien muchas delegaciones abogaron por referencias a vías o rutas de eliminación gradual de los combustibles fósiles (fossil fuel phase-out) y por un lenguaje más firme sobre detener y revertir la deforestación, ninguno de estos elementos se vio reflejado en el resultado final.

Durante la segunda semana de la Conferencia, las negociaciones se desarrollaron bajo un proceso liderado por la Presidencia caracterizado por la «diplomacia itinerante» (shuttle diplomacy) y consultas cerradas, particularmente a nivel ministerial y a través de reuniones de Jefes de Delegación (HoD). La participación en estos encuentros fue sumamente restringida, limitándose a menudo a dos representantes por grupo de negociación. Como consecuencia, muchos países quedaron sin representación directa en debates clave, lo que generó inquietud sobre la inclusión y la transparencia. Asimismo, la Presidencia recurrió a un enfoque de «tómalo o déjalo» (take-it-or-leave-it) en las etapas finales de la negociación, presentando textos revisados en momentos avanzados del proceso, con un tiempo limitado para que las Partes pudieran revisarlos o realizar aportes. Estas dinámicas restringieron las oportunidades de intercambio abierto entre las Partes y limitaron la posibilidad de construir consensos mediante procesos de negociación transparentes.





El carácter cada vez más cerrado de las consultas también dificultó que los observadores y las organizaciones de la sociedad civil siguieran de cerca los avances de las negociaciones, incluida la GGA. Estas tensiones procedimentales y políticas se hicieron particularmente visibles durante la plenaria de clausura de la COP30, donde varias Partes plantearon cuestiones de orden y objeciones durante la adopción de decisiones clave. En el caso de la GGA, Panamá, Uruguay y otras Partes informaron que sus solicitudes de moción de orden no fueron reconocidas por la Presidencia antes de la adopción de la decisión. Varias delegaciones expresaron su preocupación por el hecho de que los indicadores incluidos en la decisión final se apartaran significativamente del trabajo técnico realizado durante los dos años anteriores por las Partes y el grupo de expertos, cuestionando la relación entre los procesos científico-técnicos y las decisiones políticas en un contexto geopolítico adverso para la credibilidad del multilateralismo climático.

La COP30 había sido ampliamente definida como la «COP de la Adaptación», lo que generó expectativas de avances significativos en la agenda de adaptación. Si bien se alcanzaron algunos resultados —como la finalización del Marco de los Emiratos Árabes Unidos para la Resiliencia Climática Global (UAE-FGCR), la adopción de un conjunto de indicadores para la GGA, la decisión sobre los Planes Nacionales de Adaptación (PNA) y la introducción de texto sobre la triplicación del financiamiento para la adaptación—, muchas Partes manifestaron su insatisfacción con el proceso de negociación y sus resultados. Por tanto, aunque los resultados de la COP30 proporcionan una base para el trabajo futuro, se requerirán esfuerzos significativos en los próximos ciclos de negociación para fortalecer la solidez, la legitimidad y el valor operativo del principal resultado de la GGA en Belém: los Indicadores de Adaptación de Belém (BAI).



3. Análisis en profundidad de la arquitectura de adaptación y los últimos resultados

Durante las últimas décadas, el panorama de la adaptación ha evolucionado, logrando elevar la importancia del tema al más alto nivel. No obstante, la necesidad de una mayor articulación entre sus diversas piezas se identifica como un desafío fundamental para mejorar el alcance del proceso multilateral en diversas escalas.



3.1. La Meta Global de Adaptación

La GGA es un componente fundamental de la arquitectura del Acuerdo de París, que equilibra el objetivo de temperatura y contribuye a los ciclos de ambición mediante la evaluación del progreso colectivo en el Balance Mundial (Global Stocktake - GST). Durante la última década, las negociaciones se han centrado en cómo transitar de un objetivo aspiracional —consistente en aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad, con el fin de contribuir al desarrollo sostenible y lograr una respuesta de adaptación adecuada en el contexto del objetivo de temperatura— hacia enfoques cualitativos y cuantitativos que permitan evaluar el progreso a diferentes escalas.

En este camino, el establecimiento del Marco de los Emiratos Árabes Unidos para la Resiliencia Climática Global (UAE-FGCR, por sus siglas en inglés) representó un hito clave para avanzar hacia la operacionalización técnica y política de la meta ([Decisión 2/CMA.5](#)). Este marco incorpora 11 metas en 7 áreas temáticas (agua; alimentación y agricultura; biodiversidad y ecosistemas; patrimonio cultural; salud; infraestructura y asentamientos humanos; y pobreza y medios de vida) y 4 metas alineadas con el ciclo iterativo de la adaptación (evaluación de impactos, vulnerabilidad y riesgos; planificación; implementación; y monitoreo, evaluación y aprendizaje). El UAE-FGCR también integró una serie de consideraciones transversales, que abarcan desde el género, la inclusión social, los derechos humanos, la equidad intergeneracional y la justicia social, hasta los enfoques participativos y plenamente transparentes, así como la contribución a la adaptación de los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las comunidades locales, las personas afrodescendientes y los migrantes. Estas consideraciones transversales evolucionaron y se ampliaron desde la [Decisión 2/CMA.5](#) hasta la [Decisión 12/CMA.7](#).

Si bien las 11 metas para 2030 ya proporcionan un nivel de operacionalización de la GGA, la comunidad de adaptación coincidió en la necesidad de desarrollar indicadores comunes que, a pesar de su carácter voluntario para las Partes, pudieran ayudar a cerrar la brecha en la evaluación colectiva del progreso en adaptación, evidenciada en el primer Balance Mundial (GST1) y con miras al segundo (GST2).

Figura 1. El Marco EAU para la Resiliencia Climática Global

Marco de EAU para la Resiliencia Climática Global

Medios de implementación y apoyo

01

Propósito

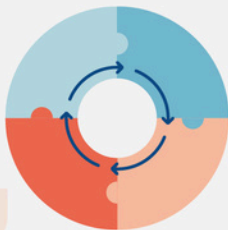
Alcanzar la GGA y revisar su progreso, incluyendo la acción y el apoyo.

02

Objetivos

Ciclo Iterativo de la Adaptación

Monitoreo, evaluación y aprendizaje

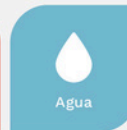
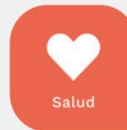


Evaluación de impacto, vulnerabilidad y riesgos

Implementación

Planificación

Sectores / Temas



03

Consideraciones transversales



Grupos

- Niños
- Juventud
- Personas con discapacidad
- Pueblos indígenas y comunidades locales
- Personas de ascendencia africana
- Migrantes



Enfoques

- Adaptación
- Equidad de género
- Equidad intergeneracional
- Derechos humanos
- Justicia social
- Enfoques participativos y totalmente transparentes

04

Indicadores de Adaptación de Belém

59 indicadores

05

Fuentes de información

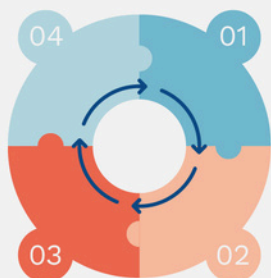
Decisión 19/CMA.1 - Párrafo 37

Figura 2. Las metas del Marco EAU para la Resiliencia Climática Global

Objetivos

01

Ciclo Iterativo de la Adaptación



Evaluación de impacto, vulnerabilidad y riesgos

01

A 2030, todas las Partes han realizado evaluaciones actualizadas de los peligros climáticos, los impactos del cambio climático y la exposición a riesgos y vulnerabilidades, y han utilizado los resultados de estas evaluaciones para informar la formulación de planes nacionales de adaptación, instrumentos de política y procesos de planificación y/o estrategias. Además, a 2027, todas las Partes han establecido sistemas de alerta temprana multirriesgo, servicios de información climática para la reducción de riesgos y observación sistemática para apoyar la mejora de los datos, información y servicios relacionados con el clima.

Planificación

02

A 2030, todas las Partes cuentan con planes nacionales de adaptación, instrumentos de política y procesos de planificación y/o estrategias que son conducidos por el país, sensibles al género, participativos y completamente transparentes. Estos planes y estrategias abarcan, según corresponda, ecosistemas, sectores, poblaciones y comunidades vulnerables, y han integrado la adaptación en todas las estrategias y planes pertinentes.

Implementación

03

A 2030, todas las Partes han avanzado en la implementación de sus planes nacionales de adaptación, políticas y estrategias, y como resultado, han reducido los impactos sociales y económicos de los principales peligros climáticos identificados en las evaluaciones de riesgos, impactos y vulnerabilidades.

Monitoreo, evaluación y aprendizaje:

04

A 2030, todas las Partes han diseñado, establecido y operacionalizado un sistema de monitoreo, evaluación y aprendizaje para sus esfuerzos nacionales de adaptación y han desarrollado la capacidad institucional necesaria para implementar el sistema.

02

Sectores / Temas



Salud

Alcanzar la resiliencia frente a los impactos en la salud relacionados con el cambio climático, promover servicios de salud resilientes al clima y reducir significativamente la morbilidad y mortalidad relacionadas con el clima, especialmente en las comunidades más vulnerables.



Agua

Reducir significativamente la escasez de agua inducida por el cambio climático y mejorar la resiliencia climática frente al riesgo relacionado con el agua, hacia un suministro y saneamiento de agua resiliente al cambio climático, un acceso al agua potable, segura y asequible para todos.



Alimentación y agricultura

Alcanzar una producción agrícola, suministro y distribución de alimentos resilientes al clima, así como aumentar la producción sostenible y regenerativa y el acceso equitativo a alimentos y nutrición adecuados para todos.



Infraestructura

Incrementar la resiliencia de la infraestructura y los asentamientos humanos ante los impactos del cambio climático para garantizar servicios esenciales básicos y continuos para todos, y minimizar los impactos relacionados con el clima en la infraestructura y los asentamientos humanos.



Pobreza y medios de vida

Reducir sustancialmente los efectos adversos del cambio climático en la erradicación de la pobreza y los medios de vida, en particular promoviendo el uso de medidas adaptativas de protección social para todos.



Ecosistemas y biodiversidad

Reducir los impactos climáticos en los ecosistemas y la biodiversidad, y acelerar el uso de la adaptación basada en los ecosistemas y soluciones basadas en la naturaleza, incluyendo su manejo, mejora, restauración y conservación, así como la protección de los ecosistemas terrestres, de agua dulce, montañosos, marinos y costeros.

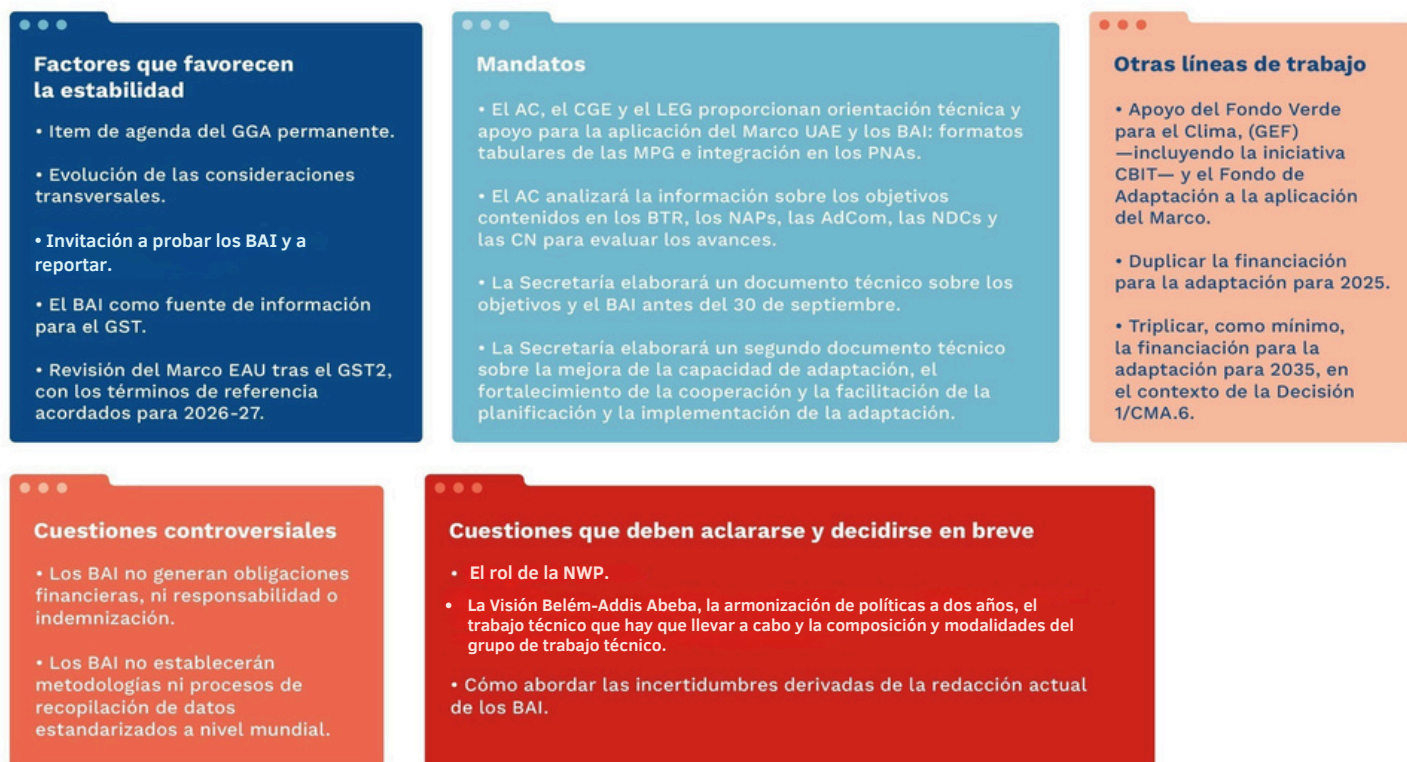


Patrimonio cultural

Proteger el patrimonio cultural de los impactos asociados a riesgos climáticos mediante el desarrollo de estrategias adaptativas para preservar las prácticas culturales y los sitios patrimoniales; y del diseño de infraestructuras resilientes al clima, guiadas por el conocimiento tradicional, el conocimiento de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimiento locales.

La Decisión de Belém (12/CMA.7) reviste una complejidad técnica y política, especialmente si se considera el número de mandatos, el posible solapamiento de algunos de ellos y la falta de consenso que aún persiste sobre las implicaciones de procesos tales como la Hoja de Ruta de Adaptación de Bakú (BAR), la Visión Belém-Addis (BAV), el proceso de prueba de indicadores y el nuevo espacio de gobernanza creado por el grupo de trabajo técnico (technical task force), entre otros. La legitimidad del resultado depende, en última instancia, de la voluntad colectiva para pasar página tras las frustraciones políticas y esclarecer, lo antes posible, las expectativas asociadas a las zonas grises de la decisión.

Figura 3. La Decisión de Belém sobre la Meta Global de Adaptación



La Figura 3 categoriza las disposiciones de la Decisión de Belém relativas a la Meta Global de Adaptación (GGA) en distintos bloques. **El primer grupo comprende elementos que fomentan la estabilidad** al ayudar a ensamblar la fragmentada arquitectura de adaptación, especialmente a través del punto permanente de la agenda sobre la GGA. Asimismo, captura los avances en las consideraciones transversales, lo que refleja la evolución de la adaptación como una agenda centrada en los derechos humanos. Además, aborda pasos procedimentales críticos, como el mandato de invitar a las Partes a probar los indicadores; sin esta fase piloto, resultará sumamente difícil evaluar de manera realista las implicaciones del texto y las necesidades metodológicas de cara a Addis Abeba. Del mismo modo, reafirma que los Indicadores de Adaptación de Belém (BAI), junto con otros componentes del Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global (UAE-FGCR), constituyen fuentes fundamentales para evaluar el progreso colectivo en el segundo Balance Mundial (GST2), el cual informará posteriormente la revisión del propio Marco.



Un **segundo grupo identifica varios temas controversiales** dentro de la Decisión de Belém que introducen incertidumbre y podrían socavar potencialmente la implementación del Marco UAE-FGCR. Estos incluyen la ausencia explícita de nuevas obligaciones financieras derivadas de los BAI y la inclusión sin precedentes de referencias a la responsabilidad y compensación (*liability and compensation*) dentro de la agenda de adaptación, cuyas consecuencias aún no están claras. Una complejidad adicional es que los indicadores no prescriben metodologías estandarizadas ni procesos de recopilación de datos. Resulta difícil concebir cómo un marco político y metodológico global como el UAE-FGCR puede evaluar el progreso colectivo de la adaptación sin estandarizar dichos elementos. Si bien la intención es evitar un enfoque prescriptivo, el propósito central de un marco global es evaluar el progreso colectivo basándose en las realidades nacionales. Tal evaluación requiere fundamentalmente instrumentos que ofrezcan un cierto grado de comparabilidad.

Otro bloque describe cuestiones apremiantes que requieren discusión y resolución a corto plazo. Estas incluyen: el papel del Programa de Trabajo de Nairobi (NWP) en el abordaje de las brechas de conocimiento; las modalidades y los resultados esperados tanto del trabajo técnico (mejora de los metadatos y metodologías de los BAI) como de la alineación política bajo la Visión Belém-Addis (BAV); la composición del grupo de trabajo técnico (technical task force); la trayectoria futura de los BAI dadas las incertidumbres en su redacción actual; y la interacción entre la Hoja de Ruta de Adaptación de Bakú (BAR) y la BAV, utilizando potencialmente los talleres para fomentar una orquestación estratégica entre estas piezas en movimiento.

La **Visión Belém-Addis** plantea un desafío significativo debido a las ambigüedades del texto respecto a la "alineación política", tanto como proceso como en sus resultados esperados. Sigue sin estar claro si esta alineación se integra directamente con el trabajo metodológico sobre los indicadores o si opera como una vía separada. En cualquier escenario, surgen preguntas críticas, incluso respecto a la participación de las **partes interesadas (stakeholders)**, específicamente si dicha participación es restringida o no (véanse los modelos de gobernanza 1 y 2).

A pesar de las incertidumbres, los elementos clave establecidos de la BAV incluyen:

- Un proceso de alineación de políticas de dos años por las Partes, basado en las experiencias de prueba y reporte;
- Trabajo técnico sobre la mejora de metadatos y metodologías para desarrollar orientaciones para la operacionalización de los BAI (para la CMA 9);
- Llevado a cabo por los Órganos Subsidiarios (OS);
- Establecimiento de un grupo de trabajo técnico para contribuir al trabajo técnico;

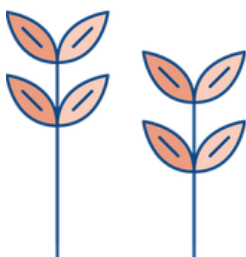


- Invitación al Comité de Adaptación (AC) y al Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados (LEG) a participar en el trabajo técnico;
- Invitación a organizaciones y agencias internacionales para apoyar el trabajo técnico y mejorar la operacionalización de los BAI mediante metodologías, estándares de datos y metadatos.

En cuanto a la **alineación política**, es poco probable que el debate sobre este concepto en la sala de negociación de la GGA durante las restringidas sesiones de Bonn de lugar a un consenso. Además, una alineación plena entre los marcos nacionales y el UAE-FGCR no es práctica ni deseable, ya que requeriría que las Partes abandonaran sus sistemas nacionales de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL), los cuales demandan gran cantidad de recursos. Un enfoque más constructivo implica que los países prueben hasta qué punto sus políticas nacionales convergen o divergen de las metas globales y los BAI. Aunque este ejercicio generará datos muy valiosos para el segundo Informe Bienal de Transparencia (BTR2) de este año, persiste el desafío de la agregación global para el GST2. Por consiguiente, las Partes deberían asignar tiempo —a través de los talleres del BAR y sesiones conjuntas entre negociadores de adaptación y del GST— para desarrollar un entendimiento común sobre cómo evaluar el progreso de manera que refleje con precisión las vías de adaptación de los países, cada vez más completas y ricas, incluidas en sus documentos relacionados con la adaptación.

En un sentido similar, debe aclararse el papel de la **ciencia climática**. El IPCC contribuirá a este proceso actualizando sus Directrices Técnicas para la Evaluación de los Impactos del Cambio Climático y las Adaptaciones de 1994. Además, la Reunión de Expertos sobre Metodologías, Métricas e Indicadores celebrada en Accra en marzo facilitó intercambios vitales entre expertos y autores sobre el trabajo del IPCC en materia de métricas en múltiples ámbitos, incluidas las negociaciones de la CMNUCC. Manteniendo las identidades y procesos distintos tanto del IPCC como de la CMNUCC, se podrían establecer revisiones conjuntas anuales de alto nivel a través de las presidencias de los órganos subsidiarios para examinar el progreso mutuo.

Otro componente crítico de la alineación de políticas es el papel de los **Planes Nacionales de Adaptación (PNA)**, tanto como proceso y como producto. Los PNA son los instrumentos principales que reflejan el ciclo iterativo de adaptación a nivel nacional. Sirven como insumos sustantivos para alcanzar la GGA —con sus metas e indicadores asociados— y para evaluar el progreso colectivo. Por lo tanto, el trabajo metodológico debe estar vinculado al desarrollo e implementación de los PNA, reconociendo las barreras que enfrentan los países para actualizarlos e implementarlos (PNUMA, 2025). Para asegurar esto, los Términos de Referencia (TdR), las modalidades y las formas de gobernanza deben incorporar este componente desde el inicio.



Las modalidades de trabajo también deben garantizar una articulación plena con las **salas de negociación de finanzas**. El trabajo técnico y metodológico en todos los BAIs —particularmente aquellos relacionados con las finanzas— debe ser plenamente consciente de los debates y mandatos que rodean al Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado de financiamiento climático (NCQG), la Hoja de Ruta de los 1,3 billones de dólares, los Artículos 2.1.c y 9 del Acuerdo de París, la duplicación y triplicación del financiamiento para la adaptación, y el apoyo mandado del Fondo Verde para el Clima (GCF), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y el Fondo de Adaptación (AF) para la implementación del UAE-FGCR, según la Decisión de Belém (párrafos 17-19). Particularmente, debe tomarse seriamente en consideración la opinión consultiva unánime de la Corte Internacional de Justicia de julio de 2025, que reafirma las obligaciones legales vinculantes de los países, incluidas las financieras.

Una preocupación primordial respecto al **proceso de la BAV** es la recurrencia potencial del escenario de 2025, caracterizado por una desconexión estructural entre el proceso técnico liderado por expertos y la vía de negociación política. Esta fragmentación corre el riesgo de producir un resultado en el que las Partes negocien alteraciones que comprometan la integridad de la propuesta técnica original. Además, dentro del clima geopolítico actual, esta dinámica envía un mensaje perjudicial respecto a la interfaz ciencia-política, amenazando con erosionar más de tres décadas de progreso en el acercamiento de estas dos esferas dentro del régimen climático global.

En cuanto al **resultado de la BAV**, la Decisión de Belém mandata que los esfuerzos técnicos y metodológicos produzcan orientaciones para la operacionalización de los BAI para la CMA 9. Sin embargo, este producto debe contextualizarse dentro de los mandatos más amplios asignados a los órganos de la CMNUCC, así como en el próximo proceso del GST. Persisten interrogantes significativos sobre cómo se abordarán e interrelacionarán los mandatos específicos del Artículo 7.14 del Acuerdo de París. Esto es especialmente pertinente dado que, dentro del punto de la agenda sobre la GGA —y en la BAV en particular—, el enfoque principal sigue centrado exclusivamente en revisar el progreso general hacia el logro de la GGA. Además, es crucial que el resultado trascienda lo técnico y pueda situarse en la esfera política, a fin de continuar el sinuoso y largo camino de elevar la adaptación al nivel político.

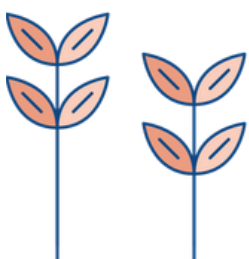


Figura 4. Modelo de gobernanza 1 sobre la Visión Belém-Addis (1)



Figura 5. Modelo de gobernanza 2 sobre la Visión Belém-Addis

Visión Belém-Addis llevada a cabo por los órganos constituidos en el marco de la CMNUCC (con el apoyo de la Secretaría)



(1) En diálogo con <https://www.iied.org/sites/default/files/pdfs/2026-04/22701iied.pdf>



El **conjunto de mandatos** se completa con el mapa más amplio (Tabla 1 y Figura 6) para los órganos y programas de la CMNUCC en materia de adaptación presentes en las decisiones sobre la GGA desde 2023. Es importante tener en cuenta la diferencia entre el conjunto de mandatos que se negocia en la sala de adaptación (cuadro celeste de “mandatos” en Figura 3) y lo que debe discutirse bajo otros puntos de la agenda (cuadro “otras líneas de trabajo en Figura 3). Esto se amplía en la Figura 5, bajo el modelo de gobernanza 2.

La dispersión de los mandatos entre los distintos órganos a menudo dificulta la claridad sobre qué debe suceder y cuándo. Esto es inevitable, dado que cada órgano o programa cumple una función distinta dentro de la arquitectura de adaptación, sin embargo, garantizar su coherencia y sinergia es fundamental para evitar duplicaciones innecesarias.

Figura 6. Mandatos en las decisiones de la GGA a los órganos y programas de la CMNUCC

AC LEG y CGE

- Apoyar la aplicación del Marco EAU, proporcionar orientación técnica y elaborar materiales de formación.
- Elaborar recomendaciones para mejorar la presentación de informes, incluidos las MPG, sus formatos tabulares, los cursos de formación y su integración en los PNA.

AC, LEG, LCIPP y NWP

- Intercambiar conocimientos, experiencias, información y buenas prácticas.

AC y LEG

- Participar en los trabajos técnicos de la Visión Belém-Addis.

AC

- Analizar la información de los BAI en los documentos relacionados con la adaptación.

NWP

- Reconocimiento del papel fundamental que desempeña a la hora de satisfacer las necesidades de conocimiento.

GCF, GEF y AF

- Apoyar la aplicación del Marco EAU así como su armonización con los PNAs y los sistemas de monitoreo, evaluación y aprendizaje.

GCF y AF

- Proporcionar información actualizada sobre las actividades destinadas a apoyar la aplicación del Marco EAU.

SCF

- Incluir el Marco EAU en su plan de trabajo.
- Elaborar informes sobre la duplicación de la financiación para la adaptación.

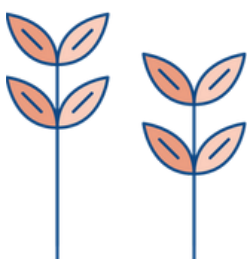
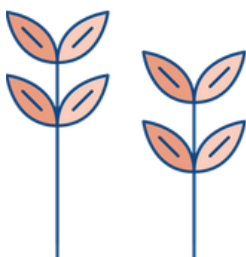




Tabla 1. Mandatos de los órganos constituidos en las decisiones sobre la GGA

- Decision 2/CMA.5, párr. 35. Se invita al Fondo de Adaptación (AF) y al Fondo Verde para el Clima (GCF) a proporcionar información actualizada sobre las actividades destinadas a apoyar la implementación del Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global (UAE-FGCR).
- Decision 2/CMA.5, párr. 36. El Comité Permanente de Finanzas (SCF) tendrá en cuenta el Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global en su plan de trabajo.
- Decision 2/CMA.5, párr. 44. El Comité de Adaptación (AC), el Grupo Consultivo de Expertos (CGE) y el Grupo de Expertos de los Países Menos Adelantados (LEG) apoyarán la implementación del Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global mediante orientación técnica y materiales de capacitación.
- Decision 2/CMA.5, párr. 45. El AC, en colaboración con el CGE y el LEG, elaborará recomendaciones sobre cómo mejorar la presentación de información sobre la acción y el progreso en materia de adaptación, con el fin de informar la revisión y actualización de las modalidades, procedimientos y directrices (MPG), así como la revisión del curso de capacitación mencionado en el párrafo 10 de la decisión 9/CMA.4.
- Decision 3/CMA.6, párr. 33. Importancia del intercambio de conocimientos, experiencias e información y del aprovechamiento de las mejores prácticas relacionadas con las metas, entre otros medios a través de la labor del AC, el LEG, la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas (LCIPP), otros órganos y el Programa de Trabajo de Nairobi (NWP).
- Decision 12/CMA.7, párr. 14. El AC, el CGE y el LEG proporcionarán orientación técnica y apoyo a las Partes para la implementación del Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global y la presentación de información, tales como los formatos tabulares de las MPG y su integración en los Planes Nacionales de Adaptación (PNA), así como en los planes regionales y locales.
- Decision 12/CMA.7, párr. 15. El AC analizará la información sobre las metas contenida en los BTR, las AdComs, los PNA, las NDC y las CN para evaluar el progreso.





- Decision 12/CMA.7, párr. 20. Se reconoce el papel del NWP en la respuesta a las necesidades de conocimiento en relación con el Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global.
- Decision 12/CMA.7, párr. 17. Se invita al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) a apoyar a los países en desarrollo en la implementación del Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global, entre otros medios, a través de la Iniciativa de Creación de Capacidad para la Transparencia (CBIT).
- Decision 12/CMA.7, párr. 18. Se invita al GCF a apoyar a los países en desarrollo en la implementación del Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global y su alineación con los PNA y los sistemas de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje (MEL), como parte de su Programa de Preparación (Readiness Programme).
- Decision 12/CMA.7, párr. 19. Se invita al AF a apoyar a los países en desarrollo en la implementación del Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global y su alineación con los PNA y los sistemas de MEL.
- Decision 12/CMA.7, párr. 24. El AC y el LEG participarán en el trabajo técnico mencionado en el párrafo 23 (Visión Belém-Addis Abeba para mejorar los metadatos y las metodologías de los Indicadores de Adaptación de Belém para su examen en la COP32).

La alineación de los mandatos del periodo 2026-2028 dentro de un panorama más amplio y entre los órganos constituidos de la CMNUCC resulta crítica para lograr una arquitectura de adaptación eficaz y exitosa. Se ha solicitado al AC, LEG y CGE que proporcionen orientación técnica sobre la implementación del marco y recomendaciones para mejorar la presentación de informes, tales como las MPG de los BTR y los formatos tabulares. Asimismo, se encomendó al AC la actualización de la orientación suplementaria para las AdCom con el fin de asegurar que sigan siendo idóneas para su propósito, en consonancia con la revisión de la orientación incluida en la Decisión 9/CMA.1. Se preveía que este trabajo se realizara en 2025 (Decisión 9/CMA.1), pero su cronograma ha sido reconsiderado para vincularlo a las MPG, las cuales se revisarían y actualizarían a más tardar en 2028 (Decisión 18/CMA.1). A diferencia de la orientación suplementaria de las AdCom, las MPG para la preparación de los BTR ya hacen referencia a la GGA, pero aún no incluyen el Marco EAU. Estos procesos de ajuste y revisión necesariamente deberán dialogar entre sí, garantizando que los flujos de comunicación y reporte sean coherentes y técnicamente robustos.

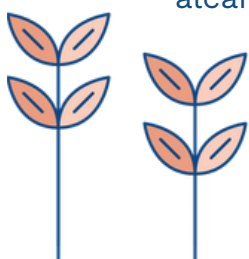


Estos procesos coincidirán en el tiempo con la BAV, que comprende el trabajo metodológico, la alineación política y la prueba de los indicadores. La fase de prueba proporcionará datos valiosos sobre la utilidad de los BAI, según convenga y sea pertinente a las circunstancias nacionales. Dado que se espera que el trabajo metodológico sea entregado por un grupo de trabajo técnico (technical task force) para la COP32/CMA.9, **en las sesiones de los Órganos Subsidiarios 64 (SB 64, junio de 2026) se debería acordar el mandato, la composición y las modalidades** de dicho grupo de trabajo, con el fin de que esté operativo lo antes posible en la segunda mitad del año. También se invita al AC y al LEG a participar en el trabajo técnico, lo cual podría lograrse mediante la provisión de insumos o participando directamente en el grupo de trabajo técnico (según los diferentes modelos de gobernanza).

Si bien será necesario un refinamiento adicional de los indicadores, esto no debe considerarse un obstáculo para implementar el Marco UAE e iniciar el ejercicio de prueba. Diversas Partes y *stakeholders* han iniciado consultas internas. En este sentido, **la segunda ronda de presentación de los BTR representa una ventana de oportunidad significativa para que las Partes se involucren en una implementación temprana y en pruebas articuladas con los sistemas nacionales de monitoreo.** Este enfoque permite identificar brechas de datos y limitaciones de capacidad, transformando así los indicadores en herramientas funcionales para la implementación incluso antes de su maduración metodológica final.

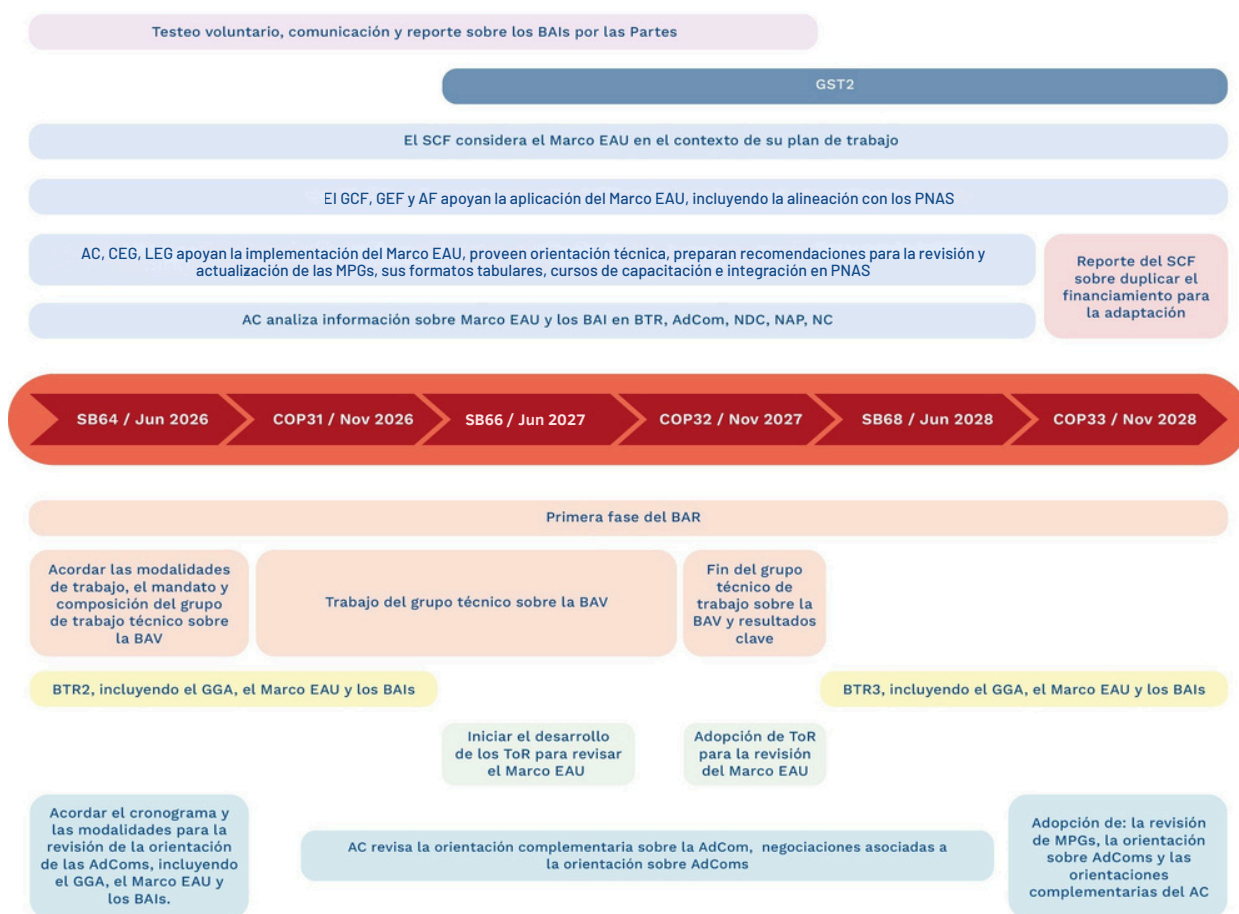
Los **procesos y actividades de la BAV y el BAR** proporcionarán insumos para la primera fase, "recopilación y preparación de información" (noviembre de 2026-2028), y la segunda fase, "evaluación técnica" (2027-2028), del **GST2**. Se espera que el mandato del **AC de analizar la información de los BAI** incluida en los documentos relacionados con la adaptación sea un insumo clave para revisar el progreso en el logro de la GGA en dicho Balance.

Los mandatos también reconocen **el papel del Programa de Trabajo de Nairobi en la respuesta a las necesidades de conocimiento y el apoyo al intercambio de saberes, experiencias y mejores prácticas.** No obstante, debe señalarse que el NWP opera con un financiamiento muy limitado y que las Partes le asignan numerosas tareas cada año. Algunas de estas tareas no se llevan a cabo debido a problemas de financiamiento y de recursos humanos. Es fundamental que la estructura de la Secretaría y de los órganos de la CMNUCC pueda sostenerse para que los mandatos alcanzados puedan cumplirse.



El desafío de monitorear los asuntos de adaptación que surgen en otras salas de negociación ha sido históricamente problemático, ya que los negociadores de esos otros temas a menudo no les otorgan la prioridad necesaria o carecen del contexto de la sala de adaptación. En este caso, resulta crucial **monitorear en las salas de finanzas los mandatos de los fondos** —GCF, GEF y AF— para implementar el Marco EAU y apoyar la alineación con los PNA y los sistemas MEL. Del mismo modo, es esencial el papel del SCF al incorporar el Marco EAU en su plan de trabajo y vincularlo a su informe sobre la duplicación del financiamiento para la adaptación (retrasado hasta 2028), utilizando los indicadores de los medios de implementación de los BAI. Otros temas clave incluyen la relación con el Artículo 2.1.c y el Artículo 9 del Acuerdo de París, la implementación del NCQG y la hoja de ruta de los 1,3 billones de dólares, así como el progreso hacia la triplicación del financiamiento para la adaptación. Todos estos aspectos no pueden desacoplarse de las metas y sus indicadores; por el contrario, deben servir al propósito de monitorear el progreso y lograr una implementación acelerada de la adaptación, de conformidad con las obligaciones asumidas.

Figura 7. Línea del tiempo para articular los mandatos de adaptación durante 2026-2028





3.1.1 La Hoja de Ruta de Bakú para la adaptación



El BAR es, por diseño, una hoja de ruta, no un proceso separado o independiente como un diálogo, marco, órgano o programa de trabajo (Bueno et al., 2025). Debe aportar coherencia a la arquitectura de adaptación de la CMNUCC, evitar la duplicación de tareas y centrarse en la implementación de la GGA (párrafo 26 de la Decisión 12/CMA.7). En este contexto, las actividades bajo el BAR deben ser abordadas por las Partes bajo el punto de la agenda relativo a la GGA, en consonancia con la implementación del Marco EAU. Estas actividades comprenden una primera fase de 2026 a 2028, centrada en la implementación inicial de las actividades, el establecimiento de dos talleres anuales —organizados por las presidencias de los órganos subsidiarios (OS) con el apoyo de la secretaría— y la elaboración de un documento técnico por parte de la secretaría.

Además, la decisión de Belém invitó a realizar presentaciones (*submissions*) antes del 28 de febrero de 2026 sobre el enfoque de los talleres del BAR y el documento técnico. Al 20 de abril, 5 grupos (LDCs, Grupo Árabe, UE, SUR y AILAC, AOSIS), 8 países (Canadá, República de Mauricio, Federación Rusa, Noruega, India, Brasil, Reino Unido y Japón), la Santa Sede, junto con 4 organizaciones del sistema de las Naciones Unidas (OMM, UNICEF, UNICEF en nombre del Pabellón de Agua y Clima y OCHA), 2 OIG (OCDE y CDRI) y 3 ONG admitidas o coaliciones de organizaciones (CLARE, Latam Task Force on Adaptation y una coalición de ONG brasileñas) presentaron sus puntos de vista sobre el enfoque de los talleres. A continuación se presenta una evaluación de las presentaciones realizadas, junto con puntos de acción estratégicos.

A partir de las presentaciones, queda claro que las Partes y los grupos aún están reflexionando sobre cómo desglosar una decisión compleja y han propuesto ideas sobre cómo cada pieza se interseca con las demás. De este modo, es posible identificar **dos interpretaciones** sobre el papel del BAR en relación con las otras piezas: por un lado, **el BAR como un proceso distinto y claramente separado, sin solapamientos con el refinamiento de los indicadores, pero complementario a la BAV (Grupo Árabe); y, por otro lado, el BAR como el hilo conductor de la arquitectura de adaptación**, que garantizará la coherencia, la complementariedad y evitará la duplicación con los órganos y procesos existentes de la CMNUCC (LDCs, Canadá, UE, SUR/AILAC, Noruega, Brasil, Reino Unido, Japón y AOSIS). Esta última visión incluye el apoyo a la implementación de los BAI para alcanzar la BAV.





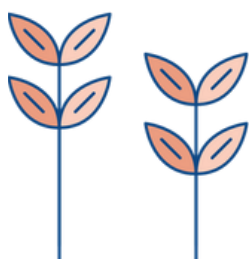
Para que estos procesos se lleven a cabo con éxito, alineados con las expectativas políticas de todas las Partes y fundamentados en la ciencia, resulta fundamental alcanzar un entendimiento común sobre sus funciones. Desde la perspectiva de Brasil, la BAV debe proporcionar un espacio dedicado a la alineación técnica y política para operacionalizar los BAI, junto con el grupo de trabajo técnico; mientras que el BAR es el vehículo para avanzar en otras dimensiones de la GGA, ayudando a consolidar los progresos realizados y a abordar las brechas restantes. Los talleres y los documentos técnicos del BAR deben complementar el trabajo técnico sobre la mejora de los metadatos y metodologías para los BAI bajo la BAV, liderado por el grupo de trabajo de los BAI, y viceversa. AOSIS afirma que el BAR no es el espacio para establecer, avanzar o consolidar obligaciones, expectativas o normas en materia de reporte de indicadores; ese trabajo pertenece, sin ambigüedades, al proceso técnico de la BAV y al grupo de trabajo técnico. Además, el Reino Unido y Japón subrayaron que el BAR no debe operar como un proceso independiente ni crear vías de negociación paralelas.

Hubo visiones que **vincularon las metas de la GGA con los PNA, la presentación de los BTR y el proceso del GST2** (LDC, SUR/AILAC, República de Mauricio, AOSIS); y también con el **apoyo necesario para implementar la GGA y del Marco UAE en los contextos nacionales** (Canadá, Noruega, Federación Rusa, Japón).

Perspectivas sobre el **propósito general y el diseño** de los talleres: varias Partes y grupos (LDCs, República de Mauricio, Canadá, AOSIS) enfatizaron un enfoque práctico y orientado a la acción, centrado en la implementación. Algunos consideran que estos espacios deben ser para el aprendizaje entre pares, el intercambio de mejores prácticas y la resolución colaborativa de problemas (Canadá, UE, Noruega, Japón), mientras que otros (LDCs, SUR/AILAC) sostienen que deben diseñarse intencionalmente para alimentar procesos formales, como el GST2 y las negociaciones en curso, en lugar de servir como discusiones independientes.

Existe una fuerte convergencia en cuanto a la **inclusividad y la amplia participación** (Pueblos Indígenas, sociedad civil, profesionales, jóvenes, adultos mayores y afrodescendientes) (Canadá, UE, Noruega, Brasil); **formatos híbridos** (SUR/AILAC, Reino Unido), **alineación con eventos existentes** (NAP Expo, Semanas del Clima) (Canadá, UE); y evitar la duplicación con las corrientes de trabajo existentes de la CMNUCC (Canadá, UE, LDCs, Reino Unido y Brasil). En cuanto a los temas, se ha presentado una amplia gama (Tabla 2).

Tabla 2. Síntesis de los temas propuestos por las Partes y los grupos sobre temáticas de los talleres





Tema	Descripción	Grupos y Partes
Coherencia y alineación de la arquitectura	Mapeo de mandatos, fortalecimiento de la coordinación y alineación de la arquitectura de adaptación.	LDCs, UE, SUR/AILAC, Noruega, Reino Unido, Japón
Operacionalización de la GGA e integración nacional	Integración de las metas de la GGA y los indicadores BAI en los PNA, los BTR y los ciclos nacionales de planificación; enfoques de adaptación, incluyendo los aspectos transformadores y transfronterizos de las metas de adaptación.	LDCs, República de Mauricio, SUR/AILAC, Canadá, Noruega, UE, India, AOSIS, Brasil, Reino Unido, Japón
Vínculos con el GST2 y evaluación del progreso global	Garantizar insumos de adaptación para el GST2 y mejorar la medición y agregación del progreso.	LDCs, SUR/AILAC, Reino Unido
Medios de implementación y financiamiento	Escalamiento del financiamiento (incluida la triplicación del financiamiento para la adaptación), mejora del acceso y alineación de los flujos con la GGA.	República de Mauricio, LDCs, Grupo Árabe, SUR/AILAC, Federación Rusa, AOSIS, India
Ciclo de adaptación e implementación	Planificación, implementación, MEL (Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje), factores habilitadores.	Canadá, UE, Noruega
Riesgo, vulnerabilidad y contexto de temperatura	Abordaje de la adecuación de la adaptación bajo los objetivos de temperatura; evaluación de impactos, vulnerabilidad y riesgos (experiencias prácticas y enfoques regionales).	Grupo Árabe, Federación Rusa, UE, India
Innovación, sector privado y sistemas de conocimiento	Financiamiento innovador, tecnologías, participación del sector privado e integración de los conocimientos locales e indígenas.	Canadá, UE, República de Mauricio, AOSIS, Japón

Respecto al **documento técnico** mandatado en el párrafo 29 de la decisión 12/CMA.7, destinado a mejorar la capacidad de adaptación, fortalecer la cooperación y facilitar la planificación e implementación de la adaptación en línea con las diferentes circunstancias nacionales y en el contexto del Artículo 2, párrafo 1 a), del Acuerdo de París, existe convergencia en que el documento debe ser un instrumento **práctico, orientado a soluciones y centrado en la implementación.**



Es importante definir el papel del documento técnico en el contexto de la complejidad de los mandatos previos y nuevos surgidos de Belém. Así, varias Partes y grupos se refirieron a su función primordial como la **síntesis y el mapeo claro del trabajo relacionado** con la adaptación completado y en curso bajo la CMNUCC, identificando complementariedades y vínculos entre los mandatos (Canadá, República de Mauricio, LDCs, Unión Europea, AOSIS, Reino Unido y Brasil). La presentación de SUR y AILAC comparte una perspectiva similar, pero con un enfoque específico en cómo los diversos componentes de la arquitectura de adaptación y el Artículo 7.14 del Acuerdo de París pueden **contribuir a la evaluación del progreso colectivo en el GST2**. Una visión bastante diferente es la proporcionada por el Grupo Árabe e India, que prevén un informe que ofrezca análisis, opciones claras y soluciones para operacionalizar respuestas de adaptación adecuadas en el contexto del objetivo de temperatura. India especifica que cualquier guía sobre metadatos y metodologías debe seguir siendo no prescriptiva y opcional. Otras Partes (Rusia, Noruega, Brasil, Reino Unido) consideran que el documento técnico debe basarse en la síntesis de las ideas surgidas de los talleres. Japón propone prestar una atención sustantiva a la adaptación transformadora basada en experiencias concretas de los países. Además, Brasil propone un componente de recomendaciones para las fases subsiguientes del BAR.

Además, algunas Partes se refirieron explícitamente **a los medios de implementación (Moi)** como tema del documento técnico, incluyendo metodologías específicas para rastrear los indicadores de Moi (República de Mauricio), la síntesis de las brechas y necesidades de Moi que limitan la capacidad de las Partes para implementar la Meta Global de Adaptación (LDCs), así como las implicaciones financieras de la adaptación sensible a la temperatura y la estimación de la escala de las necesidades bajo diferentes trayectorias de calentamiento (Grupo Árabe). AOSIS subraya que el apoyo a la planificación mejorada debe ir acompañado de una entrega de financiamiento mejorada, mientras que India considera los Moi como un pilar central del enfoque del documento. Adicionalmente, la República de Mauricio sugirió específicamente que el documento podría profundizar en cómo el Nuevo Objetivo Colectivo Cuantificado de financiamiento (NCQG) podría racionalizarse para financiar las necesidades de adaptación de los países.

En cuanto al **cronograma**, y debido a las visiones divergentes sobre el papel del documento técnico, algunos grupos solicitaron su publicación al menos seis semanas antes de la COP31 (Grupo Árabe); al menos cuatro semanas antes de la CMA 8 (Reino Unido); a más tardar tres semanas antes de la apertura de cada taller (PMA); antes de los talleres para informar las discusiones (UE); o en septiembre de 2026 para alimentar el tercer taller en 2027 (SUR y AILAC).





Finalmente, aunque las opiniones sobre el grupo de trabajo técnico (technical task force) no eran un elemento de la convocatoria de presentaciones, una submission (SUR y AILAC) proporcionó detalles explícitos sobre su mandato y composición. El mandato consistirá en contribuir al trabajo técnico —alineado con la BAR— para mejorar los metadatos y las metodologías de los Indicadores de Adaptación de Belém (BAI), y proporcionar recomendaciones para su examen por las Partes en la COP32. En cuanto a la composición, el grupo enfatizó una membresía equilibrada entre las Partes que son países desarrollados y países en desarrollo (según las circunscripciones de la CMNUCC), así como miembros que representen a las circunscripciones no gubernamentales de la CMNUCC; y, al convocar a un nuevo grupo de expertos basado en la lista de expertos del Programa de Trabajo UAE-Belém, garantizar una representación equilibrada entre los sectores temáticos.

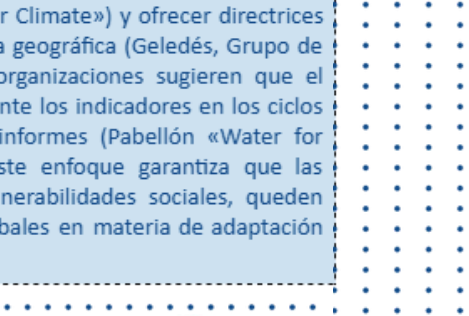
RECUADRO 1. Opiniones de la sociedad civil sobre la Hoja de ruta de Bakú para la adaptación (BAR)

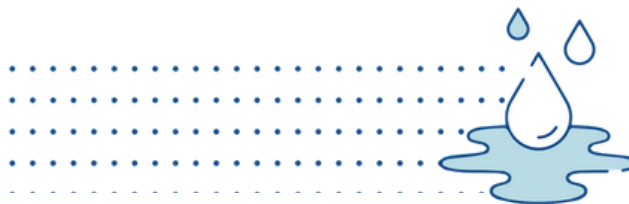
El BAR se percibe como una fase de transición fundamental, que marca el paso de la formalización de la **ambición de adaptación a su operacionalización técnica** (Pabellón «Water for Climate») y la evolución del «diálogo a la ejecución» (Grupo de trabajo «Adaptación como prioridad»). Se considera un vehículo estratégico para la implementación del Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global, concretamente mediante la alineación de las respuestas de adaptación con los objetivos de temperatura del Acuerdo de París y la ampliación del acceso a los medios de implementación (OCDE).

Entre los **temas propuestos para los talleres** se incluyen las sinergias y la coherencia dentro de la arquitectura de adaptación y la articulación con el segundo Balance Global (Grupo de Trabajo «La Adaptación como Prioridad»), la movilización de la participación y la inversión del sector privado (OCDE), la integración de infraestructuras resilientes ante desastres (CDRI) y la aplicación de indicadores en contextos de fragilidad, conflicto y violencia (OCHA). Las organizaciones también hacen hincapié en la financiación de la adaptación (Grupo de Trabajo «La adaptación como prioridad»), centrándose en resultados que tengan en cuenta las necesidades de la infancia (UNICEF) y en la reducción del racismo medioambiental y las desigualdades históricas (Geledés).

En cuanto a las **modalidades** de los talleres, las propuestas abogan por un equilibrio entre formatos negociados y no negociados (Grupo de Trabajo «La adaptación como prioridad») que garanticen la participación inclusiva de los actores no estatales, la sociedad civil, las comunidades de primera línea y los expertos técnicos que lideraron los programas de trabajo anteriores.

El **documento técnico** que elaborará la Secretaría no se considera un mero producto de conocimiento, sino un instrumento funcional para la aplicación (Geledés). Debería aportar claridad conceptual sobre los objetivos de adaptación (Pabellón «Water for Climate») y ofrecer directrices específicas para desglosar los datos por género, raza, edad y zona geográfica (Geledés, Grupo de Trabajo «Adaptación como prioridad», UNICEF). Además, las organizaciones sugieren que el documento debería demostrar cómo se pueden integrar eficazmente los indicadores en los ciclos de planificación nacionales y los marcos de presentación de informes (Pabellón «Water for Climate», Grupo de Trabajo «Adaptación como prioridad»). Este enfoque garantiza que las consideraciones transversales, los derechos humanos y las vulnerabilidades sociales, queden fundamentalmente integradas en la medición de los avances globales en materia de adaptación (Geledés, UNICEF).





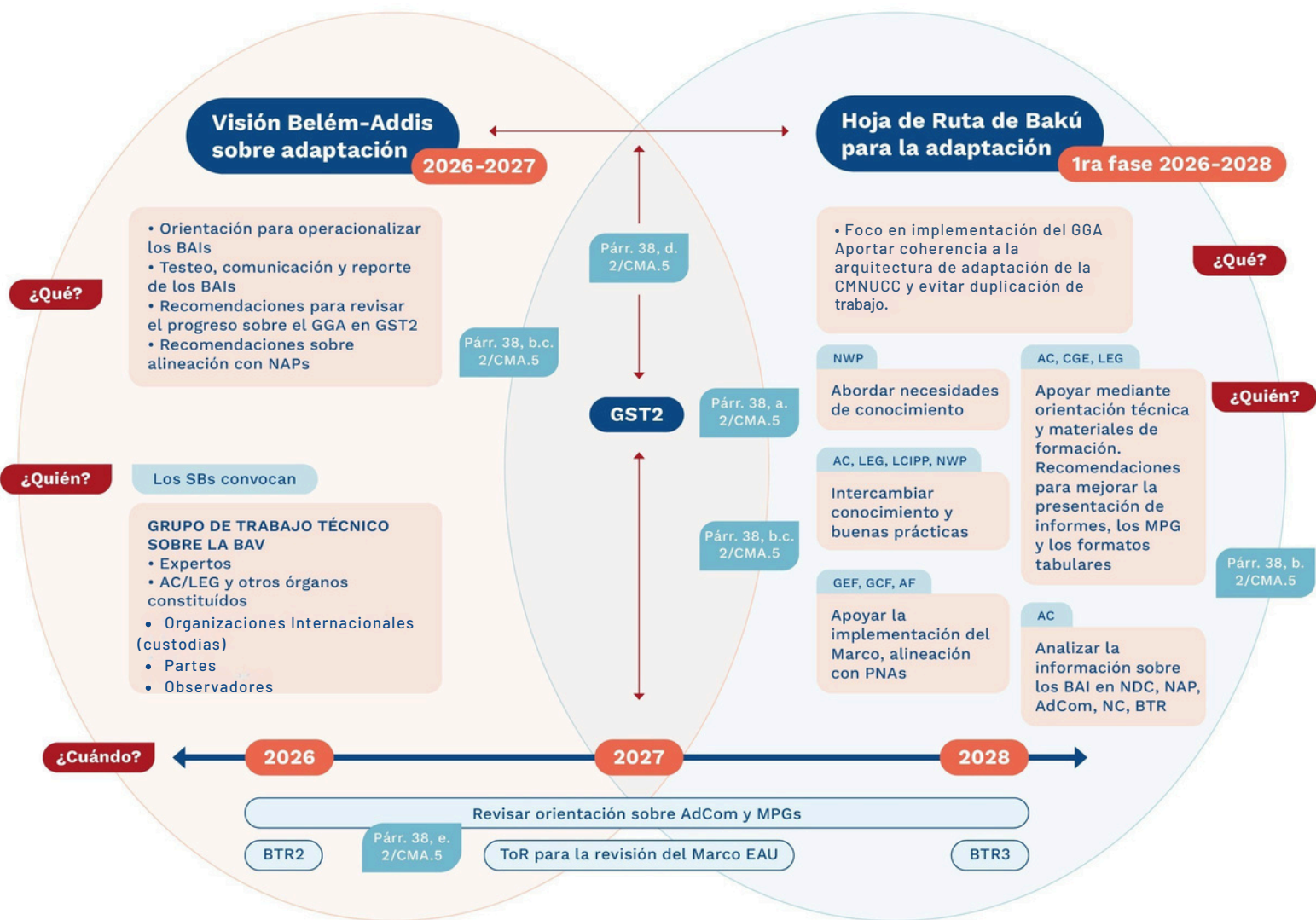
3.1.2 La orquestación de la arquitectura de la adaptación

La idea de orquestación en los modelos de gobernanza se refiere a la relación entre el orquestador y los actores intermedios o intermediarios que influyen en los procesos y las políticas. En el complejo régimen climático, la orquestación comprende a los actores públicos —como los gobiernos— y a una amplia variedad de actores no gubernamentales, incluidas las ONG, el sector privado, la academia, así como los actores subnacionales, las ciudades y las organizaciones internacionales. De este modo, la orquestación permite iniciativas tanto de base (*bottom-up*) como de arriba hacia abajo (*top-down*), la replicación de esfuerzos y, en última instancia, el fortalecimiento de la gobernanza policéntrica desde una perspectiva horizontal (Abbott & Snidal, 2010; Abbott, 2012; Hale & Roger, 2014; Biermann et al., 2009; Dzebo, 2019).

El concepto de orquestación es sumamente relevante para la actual arquitectura global de adaptación, la cual se caracteriza por mandatos solapados y diversos actores que operan fuera del ámbito de competencia directa de la CMNUCC. No obstante, estos esfuerzos dispares pueden alinearse estratégicamente con los marcos desarrollados dentro de este foro. La comunidad de adaptación se encuentra en un momento crítico para evaluar cómo la Decisión de Belém y otros mandatos clave de adaptación pueden vincularse de manera sinérgica. Al hacerlo, se amplificarán tanto los esfuerzos individuales como los colectivos para alcanzar las metas del Marco de los EAU para la Resiliencia Climática Global (UAE-FGCR) y la Meta Global de Adaptación (GGA), garantizando al mismo tiempo que los objetivos de adaptación específicos de todos los actores contribuyan significativamente al progreso global colectivo (Figura 8)



Figura 8. Orquestando la complejidad de la arquitectura de la adaptación



3.2 Planes Nacionales de Adaptación

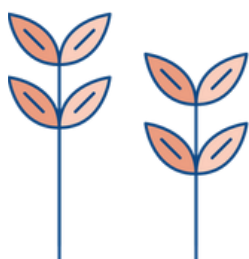
Los Planes Nacionales de Adaptación constituyen un pilar fundamental de la arquitectura de adaptación de la CMNUCC y el instrumento principal para que las Partes diagnostiquen y actúen adecuadamente frente a los impactos y riesgos climáticos. Las evaluaciones anteriores del proceso de los PNA tuvieron lugar en 2015 y 2018; en 2021, la COP26 solicitó al Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI 60) iniciar la tercera evaluación. Tras tres años de deliberaciones infructuosas entre las Partes, la COP30 concluyó esta tarea. La decisión reflejó ciertos avances —a la fecha, 76 países han presentado al menos un PNA—, pero también reconoció desafíos, brechas y necesidades importantes en el proceso de formulación e implementación de los mismos.

Los enfoques de adaptación (2) han ocupado el centro de los debates durante años. Su consideración en todas las etapas del ciclo de políticas es fundamental para garantizar políticas de adaptación eficaces e inclusivas. Abordar este tema implica, también, considerar las diferentes formas en que las Partes entienden las realidades en las que ocurre la adaptación, incluyendo diversos enfoques culturales, sociales, institucionales y legales, así como las realidades en evolución y las mejoras metodológicas y técnicas en las políticas de adaptación. En este contexto, la decisión de Belém sobre los PNA reconoció la importancia de los **enfoques sensibles al género** (*gender-responsive*) en la acción de adaptación. Esto ocurre en un contexto en el que países de todo el mundo están transitando hacia paradigmas más conservadores. Además, se mencionan tanto la **adaptación basada en los ecosistemas como las soluciones basadas en la naturaleza**, junto con los **sistemas de conocimientos tradicionales, locales y de los Pueblos Indígenas**.

En los últimos años, han surgido en diversas salas de negociación, incluida la de la GGA, varias interpretaciones que sugieren que algunos enfoques son más relevantes que otros. Para evitar una mayor polarización y demostrar resultados multilaterales en el territorio, los PNA deben recibir apoyo para la implementación de las metas de la GGA, así como para sus consideraciones transversales. El documento técnico acordado —a preparar por el LEG y el AC— sobre cómo los LDCs y los SIDS están integrando diferentes enfoques de adaptación en los PNA será un insumo importante para ello, y se espera que muestre experiencias de diversas regiones.

La decisión también subrayó la importancia de crear sinergias e integrar la adaptación en los planes y procesos de desarrollo pertinentes a nivel nacional, subnacional, local y sectorial, reconociendo la **naturaleza multinivel y multisectorial de la adaptación**. Esto es clave para evitar una mayor fragmentación y debe traducirse en actividades y resultados concretos en el territorio a través de una gobernanza multinivel. Asimismo, contribuirá a alcanzar todas las metas de la GGA, tales como las consideraciones transversales.

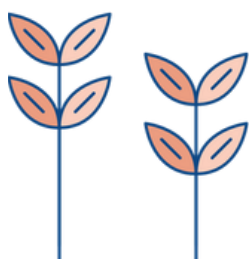
(2) Estos están vinculados a los principios rectores establecidos en la Decisión 5/CP.17, párrafos 3 y 4.





Los medios de implementación, particularmente el financiamiento, han sido la principal fuente de desacuerdo bajo este punto de la agenda, lo que estancó las discusiones. Los países en desarrollo enfatizaron la necesidad de vincular el progreso en los procesos de los PNA con la provisión de apoyo financiero, tecnológico y para el fortalecimiento de capacidades, mientras que los países desarrollados favorecieron referencias más amplias a las condiciones habilitadoras. Las divergencias emergentes también se relacionan con las necesidades y circunstancias de grupos específicos, concretamente los LDCs y los SIDS. El costo de sacar este punto de la agenda del estancamiento fueron los resultados limitados en materia de medios de implementación. El LEG, en colaboración con el Comité de Adaptación y el Comité Permanente de Finanzas, preparará una compilación de panoramas generales de los **flujos de financiamiento climático** para informar e implementar los PNA. Esta información se reflejará en el informe de progreso de los PNA de 2026 y podría proporcionar un insumo sustantivo para las conclusiones de la sesión.

La decisión también destaca las **complejidades del acceso al financiamiento climático**, lo que **obstaculiza el progreso, incluso hacia el logro de la GGA**. Esto es relevante, ya que la COP30 también reconoció a los PNA como un canal importante para alcanzar las metas del Marco de EAU. Adicionalmente, la decisión 12/CMA.7 estableció que los BAIs adoptados tienen por objeto informar los enfoques nacionales para el seguimiento de la acción y el progreso de la adaptación. Esto abrió un espacio para profundizar en el **"cómo"** puede hacerse esto a través de los PNA, dada esta relación bidireccional: los PNA aterrizan las metas y también son informados por los BAI, y **"qué"** se necesitaría para que esto sea efectivo. La OCDE (2026) identificó dos enfoques complementarios: involucrarse con las metas de la GGA, por ejemplo, mediante la identificación de aquellas metas y subcomponentes que reflejen las prioridades nacionales de adaptación en los PNA u otros instrumentos de política. Y participar en la prueba temprana de los Indicadores de Adaptación de Belém, por ejemplo, para explorar la disponibilidad de datos, la viabilidad y la claridad de los conceptos, en línea con las prioridades y circunstancias nacionales de adaptación (p. 11). La propuesta presentada en el modelo de gobernanza 2 incluido en este informe incorpora, como resultado del trabajo de la Visión Belém-Addis (BAV), el desarrollo de recomendaciones sobre esta vía dual GGA-PNA.





Además, la articulación entre los PNA como instrumentos para alcanzar las metas también debe entenderse en el contexto del nuevo objetivo de financiamiento para la adaptación (NCQG). La decisión del "Mutirão" de la COP30 instó a los países a, **al menos, triplicar el financiamiento para la adaptación para 2035**. Dejando de lado los debates sobre su insuficiencia para cerrar la brecha de financiamiento para la adaptación —estimada entre 284.000 y 339.000 millones de dólares anuales por el Informe sobre la Brecha de Adaptación (PNUMA, 2025)—, el desafío actual es **traducir la nueva promesa en una entrega concreta para cumplir las metas**, y determinar si está alineada o no con el apoyo requerido para la implementación de la GGA.

3.3 El Programa de Trabajo de Nairobi sobre los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático

El Programa de Trabajo de Nairobi (NWP, por sus siglas en inglés), establecido en 2005, apoya a las Partes en el fortalecimiento de su comprensión y evaluación de los impactos, la vulnerabilidad y la adaptación al clima, permitiendo así la toma de decisiones basadas en evidencia sobre medidas prácticas de adaptación. Como principal mecanismo para abordar las brechas de conocimiento, el NWP responde a las necesidades planteadas por las Partes y a aquellas que surgen de la implementación del Marco de Adaptación de Cancún, junto con las corrientes de trabajo y los órganos de la Convención relacionados.

El NWP se estructura en torno a diversas áreas de trabajo, temas sectoriales y transversales, y modalidades⁽³⁾. En el [SB62](#), con motivo del examen del progreso de su labor y de las actividades de su plan de trabajo, el proyecto de conclusiones incluyó elementos importantes tales como: **fortalecer la colaboración con diversos poseedores de conocimientos**, incluidas las instituciones científicas, los Pueblos Indígenas y las comunidades locales; ser inclusivo en términos de los **enfoques de adaptación, aportando conocimientos y experiencia en el proceso de formulación e implementación de los PNA**; y realizarlo de manera equilibrada desde el punto de vista regional.

(3) **Áreas de trabajo:** Impactos, vulnerabilidad y planificación de la adaptación, medidas y acciones. Subáreas de trabajo: métodos y herramientas; datos y observaciones; modelización climática, escenarios y regionalización (downscaling); riesgos relacionados con el clima y eventos extremos; información socioeconómica; planificación y prácticas de adaptación; investigación; tecnologías para la adaptación y diversificación económica.



En relación con **la GGA y la implementación del Marco de EAU, se enfatizó el papel del NWP en la facilitación del intercambio de conocimientos, experiencias e información, así como en el intercambio de mejores prácticas pertenecientes a las metas.** Este papel debería reconocerse bajo el BAR para mejorar la coherencia y la complementariedad dentro de la arquitectura de adaptación. El NWP cuenta con una red de más de 450 asociados que podrían proporcionar apoyo para la implementación del Marco en diversos niveles.

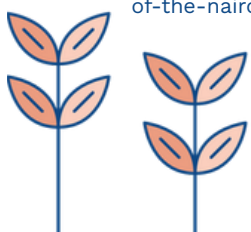
En el SB64, sería deseable aclarar aún más el papel del NWP mediante la prestación de apoyo en la implementación del Marco de EAU y el respaldo al cierre de las brechas de conocimiento asociadas con la BAV y el grupo de trabajo técnico

3.4 Revisión del progreso, la eficacia y el desempeño del Comité de Adaptación

Los órganos constituidos de la CMNUCC se someten a exámenes periódicos de conformidad con sus mandatos. Con la entrada en vigor del Acuerdo de París, surgió un conflicto jurídico-político sobre si los órganos que reciben orientaciones de la COP/CMP deberían recibir también orientaciones de la CMA. En general, los países desarrollados han promovido la interpretación de que el Acuerdo es independiente de la CMNUCC, lo que ha suscitado objeciones por parte del Sur Global debido a las diferencias en los anexos de la CMNUCC y las responsabilidades que estos conllevan. Las revisiones de los órganos constitutivos se convirtieron en uno de los principales escenarios de disputa, ya que decidir qué órgano supremo lidera y participa en la revisión puede implicar la aceptación de una u otra interpretación. Por lo tanto, el examen del AC ha estado estancado durante cinco años.

Temas y ejes transversales: Ecosistemas; asentamientos humanos; recursos hídricos; salud; eventos meteorológicos extremos; océanos, zonas costeras y ecosistemas; sequía, escasez de agua y neutralidad de la degradación de las tierras; agricultura y seguridad alimentaria; eventos de evolución lenta; bosques y pastizales; humedales; sistemas y comunidades rurales; ciudades/sistemas urbanos; medios de vida y dimensiones socioeconómicas; cuestiones de género; conocimientos indígenas y tradicionales; impactos en los ecosistemas.

Modalidades: Talleres y reuniones (incluidos los [Foros de los Puntos Focales](#)); pericia y aportaciones de expertos, profesionales y organizaciones pertinentes; compendios y recursos basados en la web (incluido el Portal de conocimientos sobre adaptación); presentaciones específicas (submissions) de las Partes y organizaciones; informes, documentos técnicos y evaluaciones; otras modalidades, tales como grupo(s) de expertos, previo acuerdo del SBSTA (Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico). Información en: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/nairobi-work-programme-nwp/overview-of-the-nairobi-work-programme#Work-areas-and-modalities-at-a-glance->





La presidencia de la COP30 propuso posponer el asunto hasta el SB 64 dada la complejidad de los ítems de adaptación en Belém. Por consiguiente, es posible que en Bonn se repita el aplazamiento o que se intente dar continuidad a las deliberaciones. Más allá de la cuestión de **gobernanza** que trasciende al AC, debe tenerse en cuenta que este debate ha afectado la reputación del Comité a la hora de abordar mandatos de adaptación sensibles. Este daño reputacional puede revertirse, y cabe mencionar como una oportunidad el hecho de que **al AC se le hayan encomendado algunos de los mandatos más significativos asociados a la prestación de apoyo para la implementación del Marco de EAU.**

3.4 Orientaciones relativas a la Comunicación de Adaptación

Las AdComs se establecieron en el artículo 7, párrafo 10, del Acuerdo de París; estas incluyen prioridades, necesidades de implementación y de apoyo, planes y medidas. De conformidad con el artículo 7, párrafo 11, estas comunicaciones pueden presentarse como un componente de otras comunicaciones o documentos —por ejemplo, un PNA, una NDC o una comunicación nacional— o junto con ellos.

La Decisión 9/CMA.1 estableció orientaciones para la preparación de las AdCom e incorporó los BTR como otro posible canal o vehículo para su presentación. Esta decisión se negoció y adoptó simultáneamente con las MPG de los BTR. Esto ha hecho que la trayectoria de ambos documentos sea comparable, a pesar de las diferencias técnicas en sus directrices. Las MPG se centran en la presentación de informes ex post, mientras que las orientaciones para las AdCom están abiertas tanto a la comunicación ex ante —en consonancia con las NDC— como a la presentación de informes ex post, incluyendo los BTR y otros instrumentos. La decisión también establece que las orientaciones se evaluarán en 2025 y se revisarán de ser necesario.



Las consideraciones del SB 62 en junio de 2025, adoptadas en Belém como la Decisión 4/CMA.7, reconocieron la complementariedad entre los diferentes documentos relacionados con la adaptación, tales como las AdCom, los PNA, las NDC, los BTR y las CN. Asimismo, se reconoció el valor de la orientación complementaria elaborada por el Comité de Adaptación sobre las AdComs, la cual estará finalmente disponible en los idiomas de las Naciones Unidas tras un largo proceso de debate.


Dada la cantidad y complejidad de los puntos de la agenda de adaptación en 2025, no fue posible revisar las orientaciones en dicho año. También se debatió en el SB 62 que dicha revisión requería de la maduración y el progreso de otros temas, incluidos la Meta Global de Adaptación (GGA) y los PNA. Además, algunas Partes plantearon la necesidad de mantener procesos de revisión paralelos con las MPG después de 2028. El número de presentaciones (submissions) sobre el uso de las orientaciones también fue insuficiente; por lo tanto, se consideró que la prórroga del plazo para dichas presentaciones podría mejorar la evaluación.

Existen diversas actividades para su examen en el SB 64: el **alcance, el proceso y los plazos** (quién, cómo y cuándo se llevará a cabo la revisión), el vínculo con el proceso del GST, la revisión de las MPG de los BTR y otros puntos de la agenda de adaptación, incluyendo la BAV y el BAR de la Meta Global de Adaptación.

4. Desafíos y oportunidades de cara a los SBs64

4.1 Semáforo

Se ha elaborado una evaluación inicial en forma de semáforo basada en los principales elementos derivados de la decisión 12/CMA.7 adoptada en Belém. Este ejercicio busca ayudar a los países y a las Partes interesadas a identificar posibles pasos estratégicos y temas clave para un proyecto de decisión que informe las conversaciones en el próximo taller y las negociaciones formales en el SB 64 en Bonn.



Como se refleja en las *submissions* sobre la BAR y en las conversaciones informales entre las Partes y los representantes de los grupos, se están realizando esfuerzos para desglosar una decisión compleja y aclarar las interconexiones, pero aún está surgiendo un entendimiento común de la arquitectura general y de la **estructura de la decisión (amarillo)**. Es fundamental considerar que la COP31 no puede ser solo un paso intermedio hacia la COP32; existen mandatos y procesos importantes que requieren seguimiento y ajustes a lo largo del camino.

La **Visión Belem-Addis (amarillo)** comprende la operacionalización de los BAI, así como la prueba y el reporte sobre el uso de estos por las Partes y el grupo de trabajo técnico (task force). Bonn será clave para demostrar que las Partes están dispuestas a pasar página sobre las frustraciones del pasado y avanzar decididamente con el trabajo técnico y político hacia la COP31 y la COP32. En la sección 3 se incluyen consideraciones específicas relativas al grupo de trabajo técnico, el proceso de la BAV, sus resultados y su relación con la arquitectura de adaptación más amplia.

En cuanto al **BAR (amarillo)**, existe un acuerdo general sobre su naturaleza: no es un proceso independiente, sino una hoja de ruta orientada a garantizar la coherencia y evitar la duplicación, tal como se refleja en la Decisión 12/CMA.7. Sin embargo, las Partes y los grupos tienen interpretaciones divergentes sobre cómo interactúa ésta con otras vías, en particular con la BAV. En este sentido, la propuesta de talleres que se espera de las presidencias de los Órganos Subsidiarios aclararía los temas y formatos del BAR —basándose también en las presentaciones—, así como su vínculo temático con la BAV, los BAI y otros puntos de la arquitectura de adaptación.

Al considerar las presentaciones en relación con el **documento técnico del BAR (amarillo)**, se identificaron algunas coincidencias en su enfoque práctico y orientado a la implementación, pero persisten divergencias significativas respecto a su función (mapeo/síntesis frente a productos analíticos o resultados orientados a soluciones).





La segunda ronda de los **BTR** tendrá lugar en 2026 (**verde**), e, incluso con las brechas y obstáculos que los países puedan enfrentar para proporcionar información específica sobre la GGA y el Marco EAU, cabe señalar que la gran mayoría de los primeros BTR —el 90%— ya incluyeron capítulos y componentes de adaptación (CMNUCC, 2025), y muchos ya han comenzado a vincularse con el Marco EAU, aún sin contar con orientaciones sobre cómo hacerlo. Se espera que los BTR2 representen un paso más allá, donde las Partes también puedan reflexionar sobre los ejercicios de prueba de los BAI.

Las decisiones sobre la GGA reconocen sistemáticamente que el **vínculo GGA-GST (amarillo)** es fundamental, tal como se establece en el Acuerdo de París. Dado que la primera etapa del GST2 comienza este año, será necesario encontrar oportunidades para la negociación y las discusiones en talleres, como han indicado algunas Partes en sus presentaciones. Estos foros proporcionarán una plataforma para debatir cómo incorporar información adicional y qué mecanismos se establecerán para evaluar colectivamente el progreso de la GGA, considerando el estado actual de los indicadores y las tareas que quedan por completar.

Algunas propuestas en las presentaciones se refirieron al **vínculo con los PNA (amarillo)**, pero no existe un "cómo" claro para esta articulación, por lo que se debe explorar más a fondo un enfoque operativo coherente. En la sección 3 se ha formulado una propuesta sobre dicho procedimiento.

Las presentaciones también incluyen algunas coincidencias sobre la relevancia del **papel de las partes interesadas (verde)** en términos de una amplia inclusividad tanto para la BAV como para la BAR. No obstante, se requiere mayor especificidad sobre sus funciones (por ejemplo, organizaciones custodias, gobiernos subnacionales, etc.).

Respecto a **varios mandatos otorgados a los órganos y programas constituidos (amarillo)**, es clave evaluar su progreso y las interconexiones entre ellos y la implementación del Marco EAU. Sin embargo, a menudo la multiplicidad de mandatos y salas de negociación prevalece sobre su interconexión. La decisión sobre la GGA podría ser una oportunidad para demostrar coherencia y sinergia entre ellos, favoreciendo la orquestación sobre la fragmentación.

Por último, los **medios de implementación (amarillo)** constituyen un cuello de botella crítico y clásico; varios países y grupos han propuesto en sus presentaciones abordar esto desde diferentes ángulos, pero sin proporcionar un formato específico para un resultado relacionado: incluyendo el seguimiento metodológico de los indicadores de medios de implementación, la estimación de las necesidades financieras bajo diferentes escenarios de calentamiento, el vínculo con el NCQG, la participación del sector privado y la exploración de instrumentos innovadores.





En cuanto a las **disposiciones financieras para los fondos y el SCF**, particularmente los párrafos 17 a 19 de la decisión 12/CMA.7, si bien estas discusiones ocurren en otros puntos de la agenda y algunos países guardan celosamente los límites entre las salas de negociación, debe reconocerse que los negociadores de finanzas pueden desconocer el contexto de la negociación de un punto que se origina en una sala de adaptación y termina en una sala de finanzas. Por lo tanto, superar estos límites y establecer un monitoreo conjunto de la evolución de estos mandatos por parte de ambas salas es fundamental.

Tabla 3. Semáforo

<p>Verde. Existe algún tipo de acercamiento.</p> <p>Amarillo. Aún no hay un acercamiento, pero no es imposible.</p> <p>Rojo. Aún queda un largo camino por recorrer; debe evaluarse si es factible.</p>	Estructura de la decisión	
	Visión Belém-Addis: orientaciones para la operacionalización de los Indicadores de Adaptación de Belém	
	Visión Belém-Addis: ejercicio de prueba y reporte por las Partes	
	Visión Belém-Addis: Grupo de Trabajo Técnico	
	Hoja de Ruta de Adaptación de Bakú (BAR)	
	Documento técnico del BAR	
	Ejercicio de reporte: A-BTR.	
	Vínculo con los PNA	
	Vínculo con el GST	
	Rol de stakeholders	
	Progreso de los mandatos relevantes: NWP, AC, CGE, LEG	
	Medios de implementación, incluidos los mandatos del SCF, GCF, GEF, AF	





5. Referencias

- Abbott, K. W., & Snidal, D. (2010). Strengthening International Regulation Through Transnational New Governance: Overcoming the Dual Deficits. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*.
- Abbott, K. W. (2012). *The Transnational Regime Complex for Climate Change*. Environment and Planning C: Government and Policy.
- Biermann, F., Pattberg, P., van Asselt, H., Zelli, F. (2009). *The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis*. *Global Environmental Politics*.
- Bueno Rubial, P.; Falivene Fernández, M.L; Laguzzi, V.; Passet, C.; and Zazzarini, S. (May, 2025). From Baku to Bonn: state of play and proposals. https://arg1punto5.com/wp-content/uploads/2025/05/tecnicar-21_5-1.pdf
- Dzebo, A. (2019). *Effective Governance of Transnational Adaptation Initiatives: The Role of the UNFCCC*. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*.
- Hale, T., & Roger, C. (2014). *Orchestration and Bureaucracy: Lessons from the UN Climate Secretariat*. *Review of International Organizations*.
- IISD. (November 25, 2025). *Earth Negotiation Bulletin: Summary of the 2025 Belém Climate Change Conference: 10-22 November 2025*. Vol. 12 No. 888. <https://enb.iisd.org/belem-un-climate-change-conference-cop30-summary>.
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2025). *Adaptation Gap Report 2025: Running on empty. The world is gearing up for climate resilience — without the money to get there* [Neufeldt, H., Hammill, A., Leiter, T., Magnan, A., Watkiss, P., Bakhtiari, F., Bueno Rubial, P., Butera, B., Canales, N., Chapagain, D., Christiansen, L., Dale, T., Milford, F., Niles, K., Njuguna, L., Pauw, P., Singh, C. and Yang, G.]. Nairobi. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/48798>
- UNFCCC. (2025). *2025 Synthesis Report of Biennial Transparency Reports*. <https://unfccc.int/process-and-meetings/transparency-and-reporting/reporting-and-review/reporting-and-review-under-the-paris-agreement/biennial-transparency-reports/2025-synthesis-report-of-biennial-transparency-reports#Climate-change-impacts-and-adaptation>

