



El Fondo Verde para el Clima

Liane Schalatek, Heinrich Böll Stiftung North America,
y Smita Nakhooda y Charlene Watson, ODI

Información básica sobre **11**
financiamiento
para el cambio
climático

NOVIEMBRE 2016

El Fondo Verde para el Clima (FVC) es el actor más reciente en la arquitectura del financiamiento multilateral y entró en pleno funcionamiento en 2015. Desde entonces, ha aprobado US 1170 millones para 27 proyectos. La última reunión de su Junta Directiva está prevista para diciembre de 2016, cuando se espera que el FVC siga avanzando hacia su meta de aprobar USD 2500 hasta finales de este año. El FVC es un organismo operativo del mecanismo financiero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Es una institución jurídicamente independiente con sede en Corea del Sur, su propia Secretaría y el Banco Mundial es su depositario provisional. Opera bajo la dirección y rinde cuentas a la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC. Los 24 miembros de la Junta del FVC, con una representación equitativa de países desarrollados y en desarrollo y el respaldo de la Secretaría, se han afanado por dar carácter operativo al Fondo desde su primera reunión en agosto de 2012. Este año, el FVC siguió desarrollando políticas y marcos esenciales para recibir, gestionar, programar y desembolsar financiamiento, así como medir y rendir cuentas de sus resultados e impactos. A mediados de octubre, también había acreditado a 41 organismos de ejecución. El primer esfuerzo de movilización de recursos comenzó en junio de 2014 y obtuvo USD 10 300 millones procedentes de 43 países contribuyentes (ocho de ellos países en desarrollo). En octubre de 2016, se habían formalizado USD 9900 millones del financiamiento comprometido a través de acuerdos de contribución. Con vistas a la COP 22 en Marrakesh, este documento de Climate Finance Fundamental ofrece una descripción de la puesta en marcha y las funciones del Fondo. Aunque se ha confirmado el papel del Fondo dentro de un régimen para el clima después de 2020 como canal principal del financiamiento en el marco de la Convención, después de la Conferencia de París, queda por aclarar su nivel de dotación de recursos. En ediciones anteriores de este documento se describen en detalle las fases de diseño y puesta en marcha del Fondo.

Introducción

En sus primeras tres reuniones en marzo, junio y octubre de 2016, la Junta del FVC adoptó decisiones importantes, como la aprobación de 19 propuestas de proyectos y programas con un financiamiento de USD 1002 millones, para seguir avanzando hacia su plena operatividad y el rápido incremento de sus desembolsos. Se ha programado una reunión final en diciembre de 2016 en Samoa. En este momento, el FVC ofrece donaciones, préstamos en condiciones concesionarias, inversiones de capital y garantías, utilizando las capacidades de ejecución y financieras de organizaciones asociadas que operarán como organismos de ejecución o intermediarios. En 2014, se establecieron los criterios provisionales para acreditar a organismos de ejecución e intermediación del FVC, que permiten una estrategia "a medida" y consideran principios y normas comparables de organismos ya acreditados por otras instituciones financieras. Ahora se están revisando. Solo se aceptan contribuciones al Fondo en forma de

donaciones, préstamos en condiciones concesionarias y capital desembolsado. En las asignaciones del FVC se equilibrará el financiamiento para medidas de mitigación y de adaptación, y se blindará el apoyo a las necesidades urgentes de los países menos adelantados (PMA), los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID) y los países africanos, y para agentes locales del sector privado.

Al ser una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la CMNUCC con arreglo al artículo 11, el FVC "rendirá cuentas y funcionará bajo la orientación de la COP". El FVC tiene la obligación de adoptar una estrategia orientada a los países, un principio que debe regir supuestamente todas las decisiones sobre inversiones del FVC. Su objetivo es también canalizar "una parte significativa del nuevo financiamiento multilateral a actividades de adaptación". Durante el proceso inicial de movilización de recursos, 43 países comprometieron un total de USD 10 300 millones, de los cuales ya se han formalizado USD 9900

millones a través de la firma de acuerdos de contribución. Entre los contribuyentes al Fondo hay ocho países en desarrollo, como Corea, donde se encuentra la sede del FVC, México, Perú, Colombia, Panamá, Mongolia e Indonesia. Salvo Francia y Canadá, la mayoría de los países han contribuido con donaciones. El FVC ya es el fondo multilateral para el clima más grande y podría canalizar montos aún mayores de dinero con el tiempo.

La conclusión del proceso de puesta en marcha del FVC

El instrumento de gobierno describe un marco amplio y la dirección general del FVC, lo que ha ofrecido a la Junta una considerable flexibilidad en la manera de hacer operativo el Fondo. No obstante, en el ejercicio de esta discrecionalidad, los miembros de la Junta son responsables de tomar decisiones que garanticen las ambiciones del Fondo, y le permitan alcanzar su objetivo global de: "un cambio de paradigma en favor de procesos de desarrollo con bajos niveles de emisión de carbono y adaptado al cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible".

Durante su segundo mandato de un año en 2016, los cuartos copresidentes de la Junta, Zaheer Fakir (Sudáfrica) y Ewan McDonald (Australia), se centraron en el desarrollo de un marco estratégico para seguir desarrollando el fondo, a la vez que potenciaron la aprobación de proyectos por la Junta con el fin de alcanzar el objetivo de USD 2500 millones para finales de 2016.

En 2016, el progreso siguió siendo desigual y reflejó las diferencias persistentes entre los países desarrollados y en desarrollo, pero también cada vez más entre los miembros de la Junta y la Secretaría, acerca de las visiones y los mejores procesos operativos para el Fondo (véanse las versiones de 2011 a 2015 del documento 11 para una explicación más detallada). En 2016, la Junta y la Secretaría se concentraron en completar la puesta en marcha del fondo y aumentar rápidamente sus desembolsos, lo que incluyó abordar las deficiencias de políticas y revisar y mejorar los procesos existentes. A continuación, resumimos algunas de las principales decisiones adoptadas en 2016.

Visión estratégica: La Junta ha entablado una discusión sobre la necesidad de elaborar una visión estratégica para el FVC, y estableció un comité para este fin en 2015. Después de varios borradores y discusiones en profundidad en una reunión informal de la Junta en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en febrero de 2016, la Junta aprobó el plan estratégico del FVC en su décimo segunda reunión en marzo. Se considera un documento abierto con un plan de acción centrado en enfrentar las deficiencias de políticas e incrementar la programación de los recursos del Fondo para proyectos con el máximo nivel de ambición hasta 2018, cuando concluirá formalmente el período inicial de movilización de recursos. El plan estratégico describe las opiniones de la Junta sobre la función del FVC de apoyar la implementación del Acuerdo de París en un contexto de evolución del financiamiento para el clima. Como parte del proceso de reposición de fondos del FVC, se revisará el plan estratégico teniendo en cuenta la evolución de las prioridades, y las orientaciones de la COP.

Movilización de recursos: La orientación de la COP 21 instó a una rápida conversión de todos los compromisos de contribución al FVC restantes, durante el proceso de movilización inicial de recursos (MIR), que comenzó a mediados de 2014 (para un análisis detallado consulte el documento de 2014), en la firma de acuerdos de contribución. A mediados de 2016, 43 países contribuyentes, y varios regiones y municipios, habían comprometido USD 10 300 millones. El GCF entró en "vigor", es decir, logró la autoridad para tomar decisiones

sobre financiamiento, a finales de mayo de 2015, en cuanto se desembolsaron el 50 % de los compromisos de contribución contraídos en la conferencia de noviembre de 2014 en Berlín. En la décimo cuarta reunión de la Junta de octubre de 2016, se habían firmado contribuciones por valor de USD 9900 millones de los USD 10 300 millones comprometidos al FVC.

La Junta debatirá las políticas de reposición de fondos en su décimo quinta reunión. Este punto ha resultado polémico en el pasado, ya que los miembros de la Junta de países en desarrollo quieren evitar que las contribuciones condicionen la asignación de recursos y el reparto de votos para la toma de decisiones. También es probable que las iniciativas se centren en captar a contribuyentes no tradicionales, como el sector privado y las fundaciones filantrópicas. Tampoco se ha confirmado todavía si la reposición de fondos del FVC debe comenzar una vez que se haya aprobado destinar a proyectos y programas el 60 % del total de las contribuciones al Fondo Fiduciario recibidas por la décimo primera reunión de la Junta o a finales de junio de 2017. Los esfuerzos de la Junta de programar USD 2500 millones de financiamiento antes del final de 2016 se deben considerar desde esta perspectiva.

Nueva directora ejecutiva: En febrero de 2016, Hela Cheikhrouhou, la primera directora ejecutiva del FVC, nombrada para un período inicial de tres años, anunció que iba a dejar el cargo. Durante sus tres años, presidió el establecimiento de la Secretaría independiente, gestionó el proceso de movilización inicial de recursos y ejecutó la decisión de la Junta de completar la puesta en marcha del FVC apoyando el desarrollo de sus primeros 17 proyectos. La búsqueda de la Junta de un sucesor concluyó en su décimo quinta reunión con la confirmación de Howard Bamsey, con amplia experiencia en la CMNUCC como principal negociador sobre el clima de Australia y un breve período en la dirección del Global Green Growth Institute (GGGI). Está previsto que Bamsey empiece en su cargo en enero de 2017.

Estructura, organización y dotación de personal de la Secretaría independiente del Fondo: En diciembre de 2013, comenzó la labor de una Secretaría independiente con sede en Songdo, Corea del Sur, con alrededor de 40 personas. El número de personal a contratar ha aumentado desde entonces al reconocer la carga de trabajo de la Secretaría. A principios de 2016 se estableció el objetivo de cubrir un centenar de puestos para el final del año. A mediados de octubre de 2016, la Secretaría seguía sin contar con personal suficiente, con 60 puestos cubierto y un proceso de reclutamiento para 40 más, que incluía una expansión significativa del equipo para desarrollo y gestión de la cartera, relación con países y organismos acreditados y apoyo a los procesos de preparación. La reorganización propuesta de la estructura de la Secretaría se estancó en 2016. La Secretaría está actualmente estructurada en cuatro unidades: programación de países, mitigación y adaptación, MSP y servicios de apoyo, con cuatro oficinas para la Consejería General, la Gerencia de Riesgos del FVC, la Secretaría de la Junta y la Auditoría Interna. Según la propuesta de reorganización de la Secretaría, las unidades de mitigación y adaptación y MSP se reestructurarían dentro de una división de desarrollo y una división de gestión de la cartera, respectivamente. En Samoa, la Junta aprobará el presupuesto administrativo de la Secretaría para 2017, con un aumento previsto significativo en comparación con el presupuesto de USD 29,2 millones de 2016.

Marcos de gestión de los resultados e indicadores del desempeño: A lo largo de 2014, la Junta y la Secretaría del FVC intentaron finalizar un marco de gestión de los resultados con matrices

de medición del desempeño que servirán de base para evaluar el impacto, la eficacia y la eficiencia de su financiamiento. El marco de resultados define los elementos de un cambio de paradigma en favor de procesos de desarrollo dirigidos por los países con bajos niveles de emisión de carbono y adaptados al cambio climático, dentro de cada país y agregados para todas las actividades del Fondo. Las áreas principales para la mitigación incluyen: el transporte con bajos niveles de emisión, el acceso a energía y la generación de energía con bajos niveles de emisión en todas las escalas; la reducción de emisiones de edificios, ciudades, industrias y electrodomésticos; y la gestión sostenible de las tierras y los bosques (lo que incluye la aplicación de la REDD+) para la mitigación. La medida principal son las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero en toneladas equivalentes de dióxido de carbono. En el caso de la adaptación, las áreas específicas incluyen: aumento de la capacidad de adaptación de los sistemas de salud, alimentos y agua; infraestructura, ecosistemas; y mejora de los medios de subsistencia de personas, comunidades y regiones vulnerables. La Junta aprobó un marco diferente de medición del desempeño para las actividades de REDD+, con pagos basados en los resultados. En 2016, se reajustaron los indicadores iniciales del desempeño para la adaptación y la mitigación, con el fin de reflejar tanto los resultados de los proyectos y los programas financiados, como el impacto transformador del conjunto de actividades del Fondo. En este contexto, los indicadores también se comprometen a evaluar beneficios complementarios resultantes para el desarrollo, la sociedad, la economía y el medio ambiente, y la sensibilidad con respecto al género de las inversiones del FVC a nivel del Fondo, por lo que incluyen medidas tanto cuantitativas como cualitativas. En 2016, las iniciativas se han centrado en intentar identificar las referencias cuantitativas que sirvan de base para el marco de inversiones del Fondo, promover el examen y la evaluación de propuestas de proyectos, además de los esfuerzos de seguimiento de la ejecución. Se está trabajando todavía en aspectos metodológicos.

Marco de inversiones y proceso de aprobación inicial: En su décimo primera reunión celebrada en Zambia en noviembre de 2015, la Junta decidió por primera vez acerca de las propuestas de proyectos evaluadas en función de un conjunto de seis criterios de inversión acordados: 1) impacto (contribución a las áreas de resultados del FVC); 2) posible cambio de paradigma; 3) posible desarrollo sostenible; 4) necesidades de los países y las poblaciones beneficiarias; 5) coherencia con las políticas o las estrategias sobre el clima nacionales existentes y 6) eficacia y eficiencia de la intervención propuesta, que incluye su capacidad para captar financiamiento adicional (en el caso de la mitigación) y cumplir una lista de subcriterios e indicadores para actividades específicas convenidos anteriormente en 2015. La evaluación de propuestas de financiamiento de mediano y gran tamaño se facilita mediante un método piloto de puntuación, por el que se clasifica el nivel de las propuestas como bajo, medio o alto en función de criterios de inversión. La Junta todavía tiene que decidir las metodologías para comparar propuestas "en circunstancias comparables" (por ejemplo por grupos de países o sectores), lo que agregará un elemento de competitividad al proceso de aprobación, aunque se sopesará con consideraciones de equidad destinadas a asegurar la imparcialidad para propuestas de PMA, PEID y estados africanos. El proceso de toma de decisiones de la Junta se basa en las recomendaciones sobre propuestas individuales de financiamiento presentadas por un Grupo de Asesores Técnicos Independientes (GATI), que se formó en 2015.

En septiembre de 2016, la cartera de proyectos del FVC consistía

en 44 propuestas de financiamiento por valor de USD 3400 millones, el 71 % de ellas solicitaban fondos para proyectos y programas en PMA, PEID y estados africanos. Si se ejecutaran, alrededor del 40 % del financiamiento total solicitado al FVC se destinaría a actividades de adaptación y el 60 % a iniciativas de mitigación. También hay 159 propuestas de fase inicial dentro de la cartera en forma de notas conceptuales, que requerirían en conjunto USD 7900 millones de financiamiento del FVC. En el verano de 2016, la Secretaría también lanzó dos convocatorias de propuestas de programas piloto específicos aprobados por la Junta en 2015 sobre mejora del acceso directo y micro, pequeñas y medianas empresas, que recibió 12 notas conceptuales para el primer tema y 30 para el segundo que deberán seguir desarrollándose. Aplica la diligencia debida a las propuestas presentadas para garantizar el cumplimiento de la salvaguardias ambientales y sociales provisionales del Fondo, su política sobre género, las políticas financieras y otras políticas pertinentes, y evalúa las propuestas en función del marco de inversiones del FVC. Solo se pueden presentar propuestas de financiamiento que hayan superado el examen sin objeciones de la autoridad nacional designada (AND) o un coordinador nacional. Hasta ahora, el trabajo en 2016 se ha centrado en revisar y reajustar el proceso de aprobación de propuestas, lo que incluye abordar las etapas posteriores a la aprobación dentro del ciclo de financiamiento de proyectos y programas del FVC. El objetivo de la décimo quinta reunión de la Junta, en Samoa en diciembre, es también aprobar un proceso simplificado de aprobación para proyectos con bajo riesgo de nivel micro o pequeño.

En la décimo primera reunión de la Junta en Zambia, con el fin de mejorar la calidad de la cartera de propuestas, la Junta decidió establecer un fondo para la preparación de proyectos (PPF). En su décimo tercera reunión, la Junta aprobó USD 40 millones para la fase inicial del PPF, que estará abierto a las solicitudes de todos los organismos acreditados. La Secretaría adoptará decisiones de financiamiento del PPF con un límite de USD 1,5 millones en forma de donaciones para peticiones de preparación.

A mediados de octubre de 2016, después de tres rondas de consideración de proyectos, la Junta aprobó USD 1170 millones para 27 proyectos apoyados por el FVC, que incluyen seis proyectos/programas del sector privado y siete proyectos a ejecutar por organismos con acceso directo (OAD), entre ellos el primero del programa piloto de OAD. Para ver una descripción general, consulte el cuadro 1.

Instrumentos financieros y gestión del riesgo: El Fondo ha utilizado instrumentos financieros distintos de las donaciones y los préstamos en condiciones concesionarias para apoyar sus primeros 27 proyectos, como inversiones de capital de riesgo y garantías. En su décimo tercera reunión, la Junta propuso directrices provisionales sobre el riesgo y las inversiones con diferencias entre el sector público y privado con una vigencia de un año. Mientras que los proyectos del sector privado pueden recibir un 100 % en forma de donaciones, en el caso de las inversiones en el sector privado, se ha fijado un máximo del 5 % de los costos totales para el componente de donaciones. En el caso de los préstamos, se debe buscar cofinanciamiento siempre que sea posible. Sin embargo, el FVC sigue operando caso por caso, ya que no se ha elaborado todavía una serie de condiciones estándar ni siquiera para el sector público. Con el tiempo, el Fondo podría ofrecer directamente un amplio conjunto de instrumentos financieros. A algunos miembros de la Junta de países en desarrollo les sigue preocupando que los instrumentos más complejos transformen el Fondo hacia una estructura bancaria, menoscabando de esta manera el mandato

Cuadro 1: Lista de propuestas de financiamiento completo aprobadas por la Junta, hasta el 14 de octubre de 2016

Nombre	Nom du projet	Emplacement	Thème	Accredited Entité	Financiamiento del FVC solicitado (USD millione)
FP001	Desarrollo de la capacidad de adaptación en la provincia de Datem del Marañón	Perú	Multisectorial	Profonampe	6,2
FP002	Intensificación del uso de sistemas modernizados de información y alerta temprana sobre el clima	Malawi	Adaptación	PNUD	12,3
FP003	Aumento de la capacidad de adaptación de los ecosistemas y las comunidades a través de la restauración de las bases productivas de las tierras salinas	Senegal	Adaptación	CSE	7,6
FP004	Integración de infraestructura con capacidad de adaptación al clima	Bangladesh	Adaptación	KfW	40,0
FP005	Fondo KawiSafi Ventures en África Oriental	Múltiple (África)	Multisectorial	Acumen	25,0
FP006	Bono verde para la eficiencia energética en América Latina y el Caribe	Múltiple (América Latina)	Mitigación	BID	22,0
FP007	Apoyo a comunidades vulnerables para gestionar carencias de agua provocadas por el cambio climático	Maldivas	Adaptación	PNUD	23,6
FP008	Proyecto de gestión del suministro de agua y las aguas residuales urbanas	Fiji	Adaptación	BAsD	31,0
FP009	Seguro de ahorro de energía para las inversiones del sector privado en eficiencia de las pymes	El Salvador/ Regional	Mitigación	BID	21,7
FP010	Eliminación del riesgo y aumento de las inversiones en reformas de edificios para la eficiencia energética	Armenia	Mitigación	PNUD	20,0
FP011	Adaptación a gran escala basada en el ecosistema en Gambia: Desarrollo de una economía basada en los recursos naturales con capacidad de adaptación al clima	Gambia	Adaptación	PNUMA	20,5
FP012	Programa Hydromet de África: Fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los países de África al sur del Sahara; Fase 1: Proyecto nacional de Malí	Malí	Adaptación	Banco Mundial	22,8
FP013	Mejora de la capacidad de las comunidades costeras vulnerables a los impactos relacionados con el cambio climático en Vietnam	Viet Nam	Multisectorial	PNUD	29,5
FP014	Apoyo del FVC a actividades de adaptación al clima y mitigación en la cuenca marina del Aral (CAMP4ASB)	Tayikistán, Uzbekistán	Adaptación	Banco Mundial	19,0
FP015	Proyecto de adaptación costera de Tuvalu	Tuvalu	Adaptación	PNUD	36,0
FP016	Fortalecimiento de la capacidad de adaptación de pequeños propietarios agrícolas de las zonas áridas a la variabilidad del clima y los fenómenos extremos	Sri Lanka	Adaptación	PNUD	38,1
FP017	Programa de acción sobre el clima y desarrollo de la energía solar en la región Tarapaca de Chile	Chile	Mitigación	CAF	49,0
FP018	Intensificación de la reducción del riesgo de derretimiento de lagos glaciares en el Norte de Pakistán	Pakistán	Adaptación	PNUD	37,0
FP019	Fijación de primas en los instrumentos de planificación financiera y uso de la tierra para reducir las emisiones derivadas de la deforestación	Ecuador	Mitigación	PNUD	41,2
FP020	Mecanismo de energía sostenible para el Caribe Oriental	Dominica, Granada, San Cristobal y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas	Mitigación	BID	80,0
FP021	Proyecto de gestión integral de inundaciones urbanas de Senegal	Senegal	Adaptación	AFD	16,8
FP022	Desarrollo de huertos de erguén en entornos degradados	Marruecos	Multisectorial	ADA	39,3
FP023	Agricultura con capacidad de adaptación al clima en tres de las regiones septentrionales de cultivos extremadamente vulnerables (CRAVE)	Namibia	Adaptación	EIF	9,5
FP024	Empoderamiento para la adaptación Creación de medios de vida con capacidad de adaptación mediante la gestión comunitaria de los recursos naturales en Namibia	Namibia	Adaptación	EIF	10,0
FP025	Mecanismos de financiamiento de energías sostenibles (SSEF)	Armenia, Egipto, Georgia, Jordania, Moldavia, Mongolia, Marruecos, Serbia, Tayikistán, Túnez	Multisectorial	BERF	378,0
FP026	Paisajes sostenibles en el oriente de Madagascar	Madagascar	Multisectorial	CI/EIB	53,5
FP027	Programa de acceso universal a energía verde (UGEAP)	Benín, Kenya, Namibia, Nigeria y Tanzania	Mitigación	Deutsche Bank	80,0

fundamental del FVC como organismo de gestión del mecanismo financiero del CMNUCC, cuyo objetivo es cubrir los costos adicionales de las intervenciones relacionadas con el cambio climático mediante financiamiento en condiciones concesionarias. El Fondo estableció salvaguardias, como colchones de capital, con el fin de compatibilizar las aportaciones (que actualmente solo consisten en donaciones del sector público y privado, contribuciones de capital público pagadas por anticipado y préstamos públicos en condiciones concesionarias) con los riesgos y la concesionalidad del financiamiento que ofrece el FVC. Su objetivo es garantizar que no se tengan que utilizar las donaciones aportadas para pagar los efectos de los préstamos improductivos, y para mantener la capacidad del FVC de entregar una parte significativa de su financiamiento en forma de donaciones. Se tendrá que ajustar el nivel del colchón de capital para que coincida con el perfil de riesgo y el apetito de riesgo del Fondo, que aún no se ha determinado en detalle. No obstante, en su décimo tercera reunión, la Junta reiteró su intención de que el FVC asuma los riesgos que otras instituciones o fondos no están dispuestos a adoptar. Esta estrategia requerirá una supervisión cuidadosa del Comité Permanente de Gestión del Riesgo de la Junta, en colaboración con el gestor de riesgos de la Secretaría. En 2016, el Comité de Gestión del Riesgo y la Junta aprobaron un registro de riesgos que aborda también los riesgos no financieros a los que se enfrenta el FVC dentro de este marco, como el riesgo reputacional. Se actualizará con la frecuencia que el Comité estime necesaria, aunque al menos cada tres años.

Asignaciones: Se supone un "equilibrio" del gasto del FVC entre la mitigación y la adaptación. En 2014, la Junta aprobó un marco de asignaciones en el que se aclaraba que el FVC va a destinar el 50 % de su financiamiento a la adaptación, la mitad de lo cual se gastará en PMA, PEID y estados africanos. Se hará seguimiento de las asignaciones por equivalencia a donaciones. Si bien no hay ninguna asignación máxima para cada país, la Junta ha hecho hincapié en la necesidad de lograr un equilibrio geográfico (véase el documento 11 de 2014 para obtener más información sobre el método de asignación del FVC). En octubre de 2016, la Junta había aprobado financiamiento para 27 proyectos con un reparto de 29 % para mitigación, 27,5 % para adaptación y 43,5 % para actividades multisectoriales (aunque sigue sin estar claro el criterio empleado por la Secretaría para asignar fondos a propuestas multisectoriales dentro de la categoría de adaptación o mitigación para poder calcular el equilibrio general). La distribución regional es del 25,3 % para África, 20,4 % para Asia-Pacífico y 18 % para América Latina y el Caribe, y un 32,3 % para un único proyecto multiregional. Hasta ahora, los PEID han recibido el 15,5 % de las asignaciones, mientras que el 19,4 % del financiamiento aprobado por el FVC se ha destinado a PMA.

Implicación de los países: La Junta confirmó en repetidas ocasiones que la implicación de los países y la estrategia orientada a los países son principios fundamentales del Fondo. Una autoridad nacional designada (AND), o un coordinador nacional, ejercerán de contacto principal para el Fondo, desarrollarán y propondrán los programas de trabajo de cada país para someterlos a la consideración del FVC, y garantizarán la congruencia de las propuestas de financiamiento recibidas por la Secretaría con los planes y las preferencias nacionales sobre el clima y el desarrollo. En agosto de 2016, 141 países habían designado una AND o un coordinador nacional. Los países tienen flexibilidad para decidir la estructura, el funcionamiento y la estructura de gobierno de las AND. En su décimo quinta reunión, se espera que la Junta apruebe una versión actualizada de las

directrices sobre implicación de los países con orientaciones más detalladas, como opciones para la coordinación nacional y la participación de múltiples partes interesadas. Cada propuesta tendrá que ir acompañada de una carta formal de no objeción de la AND o el coordinador nacional dirigida a la Secretaría, para que el FVC la tenga en cuenta. En el caso de las propuestas regionales, cada país en el que se vaya a ejecutar el proyecto/ programa tiene que presentar una carta de no objeción. El objetivo de este procedimiento es garantizar que el país beneficiario se implique en el financiamiento de programas, especialmente aquellos no ejecutados por gobiernos (por ejemplo, a través del sector privado).

Modalidades de acceso: El FVG operará a través de toda una serie de asociados. Al igual que el Fondo para la Adaptación del Protocolo de Kioto, el FVC otorga a los países receptores acceso directo al financiamiento a través de organismos de ejecución e intermediarios nacionales, subnacionales y regionales. Estos pueden incluir ministerios, organizaciones no gubernamentales, bancos nacionales de desarrollo y otras organizaciones locales o regionales que puedan cumplir las normas del Fondo. En virtud del principio de implicación de los países, también es necesaria una carta de no objeción del AND o coordinador nacional para permitir la acreditación de un organismo de acceso directo. Los países también pueden acceder al financiamiento a través de entidades internacionales y regionales acreditadas (como bancos de desarrollo multilaterales y regionales y agencias de la ONU) mediante el acceso internacional. Las entidades del sector privado también pueden acreditarse como organismos de ejecución o intermediarios. Los países en desarrollo también se han mostrado dispuestos a explorar las modalidades de acceso directo mejorado (ADM), según las cuales las instituciones acreditadas de países en desarrollo adoptan sus propias decisiones sobre la programación de los recursos asignados por el FVC. En el marco de un programa piloto de OAD dotado con USD 200 millones, una convocatoria de propuestas en julio de 2016 recibió 12 notas conceptuales. En su décimo cuarta reunión, la Junta del FVC aprobó su primer proyecto de OAD para un programa de pequeñas donaciones en Namibia.

Marco de acreditación con normas fiduciarias y salvaguardas ambientales y sociales: En 2014, la Junta acordó un marco de acreditación con un proceso en tres fases. Los organismos de ejecución y los intermediarios de los sectores tanto público como privado tendrán que contar con salvaguardias óptimas sociales y ambientales y cumplir estrictas normas fiduciarias para asegurar una buena gestión financiera; y se requerirán normas fiduciarias específicas adicionales para la intermediación financiera y la gestión de programas. Los organismos acreditados por el FVC también tienen que demostrar su capacidad de cumplir la política de género del FVC, adoptada en marzo de 2015. En junio de 2014, la Junta adoptó las normas de desempeño de la Corporación Financiera Internacional, el organismo encargado del sector privado dentro del Grupo del Banco Mundial, como las salvaguardias ambientales y sociales (SAS) provisionales del Fondo, mientras desarrolla sus propias salvaguardias durante un período de tres años con la participación de múltiples partes interesadas. El proceso de desarrollo de las salvaguardias del FVC ya está retrasado y tendrá que ponerse en marcha seriamente a principios de 2017. El FVC también tiene retraso en el desarrollo de su propio sistema de gestión ambiental y social y su política ambiental y social.

Dentro del proceso de acreditación "a medida", en el que se clasifica la aplicación de las normas fiduciarias y las SAS y se compara con el nivel de riesgo, la complejidad y la magnitud

del proyecto o programa que se va a ejecutar, las entidades solicitantes deciden la categoría de acreditación que les interesa y si quieren acreditarse para ofrecer más funciones de intermediación¹. Un Panel de Acreditación compuesto por seis miembros examina la documentación de los candidatos y recomienda a la Junta si una entidad debe ser acreditada y señala condiciones adicionales, cuando proceda. El período inicial de acreditación es de cinco años, después de lo cual el organismo tiene que volver a solicitarla.

Organismos de ejecución acreditados por el Fondo: Desde que se lanzó la convocatoria para acreditaciones en noviembre de 2014, la Secretaría ha recibido 111 solicitudes, entre ellas 30 de organismos de acceso directo y 24 del sector privado. La Junta aprobó a las primeras 20 entidades de ejecución e intermediación en dos fases durante su novena y décima reuniones. Después de aplazar su decisión sobre otro conjunto de nueve entidades solicitantes en su décimo primera reunión, hasta la fecha en 2016, la Junta ha aprobado dos conjuntos de organismos en su décimo segunda y décimo cuarta reuniones, con un total de 41 entidades. De estos, 23 tienen acceso internacional y 18 tienen acceso directo (11 nacionales y 7 regionales), y siete son del sector privado (véase: <http://www.climatefundsupdate.org/listing/green-climate-fund> para una descripción de los organismos acreditados por el FVC). El proceso actual del FVC ha sido relativamente eficaz. Sin embargo, ha suscitado preocupaciones entre algunas de las partes interesadas, en particular con respecto a su transparencia y la diversidad y el equilibrio de las entidades acreditadas por el Fondo. Inicialmente, solo se revelaban las identidades de los solicitantes después de la aprobación de la Junta. Después de las protestas de organizaciones de la sociedad civil y las informaciones críticas en los medios de comunicación, el FVC, siguiendo la práctica de otros fondos, como el Fondo para la Adaptación, ahora revela la identidad de los solicitantes después de que un panel de acreditación recomiende su aprobación a la Junta, generalmente semanas antes de la decisión definitiva. Sin embargo, no se tienen en cuenta las opiniones de terceras partes sobre la trayectoria de las entidades solicitantes en el proceso de examen del Panel de Acreditación y hay una falta de información sobre los candidatos a la acreditación. Los miembros de la Junta de países en desarrollo han planteado preocupaciones acerca de la preponderancia de organismos multilaterales y bilaterales de desarrollo y organizaciones de financiación entre los 41 primeros organismos acreditados (con 23 entidades con acceso internacional). Han instado a promover y prestar más atención a la acreditación de instituciones nacionales y regionales (en septiembre de 2016, 37 países habían nominado a 59 organismos de acceso directo). En 2016, la Junta también debatió una estrategia de acreditación sin llegar a un acuerdo. Las opciones incluyen dar prioridad o fijar un máximo para ciertas categorías de organismos o excluir totalmente algunos, como las agencias de crédito a la exportación. En este contexto, también hay que considerar cuestiones más amplias acerca de la manera en que el acceso a financiamiento del FVC permitirá que los posibles organismos de ejecución participen en el programa de trabajo del Fondo. Esta cuestión se retomará en la décimo quinta reunión de la Junta en Samoa.

Seguimiento y rendición de cuentas: El instrumento que rige el FVC prevé tres mecanismos de rendición de cuentas: una unidad de evaluación independiente (UEI) dependiente de la Junta, una unidad de integridad independiente (UII) y un mecanismo de reparación independiente (MRI). En junio de 2014 en Songdo, la Junta decidió los términos de referencia de los tres mecanismos y especificó, por ejemplo, que el MRI recibirá quejas de personas afectadas por las operaciones del Fondo, así como quejas de

los países beneficiarios acerca de las decisiones de la Junta sobre financiamiento. Un comité de nombramientos de la Junta establecido en 2015 supervisa el proceso de reclutamiento y selección de los responsables de estos mecanismos independientes de rendición de cuentas del FVC. A mediados de octubre, se habían cubierto los puestos de la UII y el MRI y estaba pendiente una decisión sobre el responsable de la UEI. Se espera que los tres mecanismos empiecen a funcionar antes de finales de año. En su décimo primera reunión, la Junta también aprobó un marco inicial de seguimiento y rendición de cuentas para las entidades acreditadas, que constituye una parte esencial del marco general de supervisión y rendición de cuentas del FVC. Establece los incentivos y las medidas correctivas para asegurar que las entidades acreditadas cumplan las salvaguardias, las normas y la política de género del FVC. El marco se basa principalmente en informes obligatorios periódicos de las propias entidades acreditadas, con controles puntuales de la Secretaría, aunque también subraya la función de supervisión de las AND y las partes interesadas locales mediante métodos participativos de seguimiento. También es importante que dispone la comprobación de que toda la cartera de los organismos acreditados, no solo de la parte financiada por el FVC, se desmarque de los combustibles fósiles como condición para volver a acreditarlas después de cinco años.

Apoyo para actividades de preparación: Los PMA, los PEID y algunos países desarrollados que forman parte de la Junta del FVC han defendido firmemente el apoyo inicial a "actividades de preparación" que desarrollarían la capacidad de los países para acceder al financiamiento del FVC y programarlo de manera eficaz. Alemania y Corea del Sur han aportado recursos iniciales con este propósito. Hasta ahora, se han aprobado USD 43 millones para actividades de preparación, de los cuales el 50 % se desinarán a países vulnerables como PEID, PMA y estados africanos.

Una prioridad del programa es el apoyo a organismos de ejecución e intermediarios nacionales, subnacionales y regionales para que cumplan las normas de acreditación del FVC. La intención es asegurar que estas normas no constituyan un obstáculo para acceder directamente al FVC. El Fondo ofrece también apoyo a actividades de preparación para fortalecer las capacidades institucionales de los mecanismos de coordinación nacional y consulta con múltiples partes interesadas de los países receptores, cuando sea necesario, así como para preparar programas nacionales y carteras de proyectos. A nivel nacional, la AND o el coordinador nacional dirigirán el desarrollo del financiamiento para apoyar actividades de preparación, con un máximo actual de USD 1 millón al año para cada país. El FVC es uno de los pocos fondos internacionales que permite a las AND acceder directamente a financiamiento para actividades institucionales y el desarrollo de programas nacionales.

En septiembre de 2016, la Secretaría del FVC había recibido 81 propuestas de apoyo a la preparación y aprobado propuestas para 50 países (34 de ellas para PEID), por valor de USD 13,4 millones. La mayoría de este financiamiento (USD 12,1 millones) se destinará a apoyar AND y coordinadores nacionales y la preparación de programas nacionales en 43 países. En 2016, la Junta adoptó medidas para simplificar los convenios de donaciones para preparación, por ejemplo, a través de acuerdos marco con proveedores de servicios de preparación, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o la Agencia Alemana para el Desarrollo Internacional, que operan en muchos países. En su décimo tercera reunión, también revisó la lista de actividades que puede apoyar con el fin de incluir también

hasta USD 2 millones por país para la formulación de planes nacionales de adaptación y otros procesos de planificación de actividades de adaptación. La Junta revisará el Programa de Apoyo a la Preparación del FVC en 2017.

Operaciones del sector privado: La relación y la colaboración del FVC con el sector privado se considera un elemento definitorio esencial del Fondo. El objetivo del MSP, establecido originalmente como un fondo independiente, consiste ahora en integrar las operaciones del sector privado a todos los aspectos del FVC, como la acreditación, el desarrollo y la gestión de la cartera, con un enfoque especial en las inversiones privadas nacionales en estrategias con bajos niveles de emisión de carbono y con capacidad de adaptación al clima.

Un Grupo Asesor del Sector Privado (GASP), con 20 miembros compuestos por ocho representantes del sector privado, dos expertos de la sociedad civil y tres miembros de la Junta, distribuidos de manera equitativa entre países desarrollados y en desarrollo, se encarga de ofrecer orientación estratégica sobre la relación del FVC con actores del sector privado. El GASP colabora estrechamente con la Secretaría y los Comités de Inversión y de Gestión del Riesgo de la Junta. Desde su formación, el GASP se ha reunido varias veces y elaborado principios generales, así como recomendaciones específicas para la Junta sobre opciones y oportunidades de entablar relaciones con el sector privado para todo el Fondo, por ejemplo, la movilización de financiamiento a gran escala o el trabajo con entidades locales, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas (micropymes). Siguiendo las recomendaciones principales del GASP, en su décima reunión, la Junta aprobó un programa piloto de USD 200 millones para micropymes y un programa piloto de USD 500 millones para la movilización de recursos a gran escala. En su décimo tercera reunión, la Junta decidió las condiciones de una convocatoria para el programa piloto de micropymes. En la convocatoria abierta en el verano de 2016 se solicitó el desarrollo adicional de 30 notas conceptuales. En su décimo quinta reunión, la Junta también tendrá que considerar las condiciones de una convocatoria de propuesta para movilizar recursos a gran escala.

Género: Todo el financiamiento del FVC debe adoptar una perspectiva de género, tal como se dispuso en una política de género y un plan de acción sobre género, aprobados en la novena reunión de la Junta en marzo de 2015 y actualmente en proceso de revisión. La política de género está basada en principios y se aplica a todas las áreas y decisiones de financiamiento del FVC, con medidas tales como la obligación de presentar una evaluación de género y social y un plan de acción sobre género específico para el proyecto con cada propuesta de financiamiento. Las consideraciones de género también se incorporan a las principales políticas operativas y directrices, como la gestión de los resultados y las decisiones sobre inversiones, así como a los procedimientos de acreditación y los procesos de participación de las partes interesadas. El FVC es el primer fondo especializado en el clima que cuenta con una perspectiva de género antes de comenzar sus operaciones de financiamiento. La Junta también tendrá que abordar otras disposiciones sobre género en el instrumento de gobierno, especialmente la necesidad de un equilibrio entre hombres y mujeres dentro del personal de la Secretaría (con menos presencia de mujeres en el equipo internacional) y en la Junta de 24 miembros del FVC (que en septiembre de 2016 solo contaba con tres mujeres y seis suplentes femeninas). El equilibrio y la especialización en cuestiones de género también son cruciales para los diversos comités y grupos de expertos asesores, como el GASP, el GATI y el Panel de Acreditación.

Relación del FVC con la CMNUCC y la COP: El FVC es un organismo operativo del mecanismo de financiamiento de la CMNUCC. “Responderá ante la COP y funcionará bajo su orientación”. La Junta del FVC ha intentado definir los arreglos entre la COP y el FVC con una decisión adoptada en octubre de 2013, que reafirma su total responsabilidad sobre las decisiones de financiamiento y que fue aprobada por la COP celebrada en Varsovia. El Comité Permanente de Finanzas, un organismo complementario de la CMNUCC cuyo objetivo es hacer balance y garantizar la rendición de cuentas en la arquitectura mundial del financiamiento para el clima, también ha desarrollado recomendaciones con este objetivo. La Junta del FVC prepara un informe anual sobre sus programas, políticas, prioridades y la situación de sus recursos, y responde a los comentarios y las orientaciones recibidas en respuesta por la COP. Además, la COP tendrá autoridad para encargar una evaluación independiente del FVC, que examinará el desempeño general del Fondo, lo que incluye la actuación de la Junta y la idoneidad de sus recursos, con motivo de los exámenes periódicos del mecanismo financiero de la CMNUCC. En 2016, la Junta del FVC, siguiendo la orientación de la COP, analizó marcos para aumentar su colaboración con los organismos y las entidades de la CMNUCC, como el Comité Ejecutivo de Tecnología o el Comité de Adaptación, así como forjar una complementariedad y congruencia más sólidas entre las diversas instituciones de financiamiento para el clima.

Aportaciones y participación de las partes interesadas y los observadores: Los instrumentos de gobierno del FVC disponen una amplia participación de las partes interesadas en el diseño, el desarrollo y la aplicación de las estrategias y las actividades financiadas por el Fondo. Las partes interesadas se definen generalmente como “los agentes del sector privado, las organizaciones de la sociedad civil, los grupos vulnerables, las mujeres y los pueblos indígenas”. Actualmente, estos mandatos se aplican principalmente en el contexto de la facilitación de la implicación de los países y la programación del Fondo, y en los criterios de acreditación de los organismos de ejecución y los intermediarios. El apoyo del FVC a actividades de preparación también fomenta una participación con una perspectiva de género de las partes interesadas nacionales y subnacionales en el proceso de programación del FVC. Después de la sexta reunión de la Junta en 2014, la Secretaría mejoró los esfuerzos para consultar a los observadores entre sesiones, mediante la gestión cuidadosa de solicitudes de comentarios por escrito y teleconferencias con el personal de la Secretaría encargado de preparar los documentos para la Junta. Sin embargo, la Secretaría todavía tiene que elaborar directrices sobre la participación de las partes interesadas para mejorar la comunicación integral y la intervención de estas partes y los observadores en el FVC.

También se dispone que las partes interesadas observen las deliberaciones del Fondo, y que dos observadores activos tanto del sector privado como de la sociedad civil aporten sus comentarios en las reuniones de la Junta. En 2016, la Junta puso en marcha una revisión participativa de la intervención de observadores en los procedimientos de la Junta con el objetivo de abordar las debilidades existentes, como la falta de apoyo financiero para la participación de observadores de organizaciones de la sociedad civil de países en desarrollo o la falta de representación directa de los pueblos indígenas. Esta revisión debe concluir en la décimo quinta reunión de la Junta en Samoa.

Divulgación de información y estrategia de comunicación: En su décimo segunda reunión, la Junta del FVC aprobó una versión revisada de la política integral sobre divulgación de

información, que funciona bajo el “supuesto de divulgación”. Los documentos de las reuniones se publican en el sitio Web del FVC al mismo tiempo que se distribuyen a los miembros, asesores y observadores activos de la Junta (www.greenclimate.fund). De acuerdo con la política sobre divulgación, solo se mantendrá la confidencialidad de los documentos de manera excepcional en circunstancias especiales (un “sistema de lista negativa”). La tan esperada política integral sobre divulgación de información también permite la retransmisión en línea de las reuniones de la Junta, lo que hizo posible, a partir de la décimo tercera reunión, que las partes interesadas aprovecharan esta manera relativamente barata de aumentar la transparencia y el conocimiento público del proceso de toma de decisiones del FVC. La política también fija el plazo para la divulgación pública de las evaluaciones ambientales y sociales de los proyectos en 120 días para los proyectos de alto riesgo (categoría A) y 30 días para los proyectos de riesgo mediano (Categoría B), siguiendo una práctica mundialmente establecida. A principios de 2017, se considerará solo formalmente una estrategia de comunicación para el FVC, que establecerá los parámetros para compartir información con el público. La Secretaría —con ayuda del sitio Web actualizado y ampliado del Fondo— también necesitará más personal para intensificar sus actividades de divulgación, como parte de las políticas establecidas para el desarrollo del reconocimiento y el apoyo mundial al FVC.

Perspectiva para 2017

A principios de 2016, durante una reunión informal, la Junta decidió celebrar cuatro reuniones en 2016 para cumplir las grandes expectativas de que el FVC demostrara que puede desembolsar rápidamente financiamiento para proyectos y programas de calidad. El Fondo adoptó el objetivo ambicioso de aprobar USD 2500 millones de financiamiento en 2016, con el fin de mantener su calendario de puesta en marcha de un proceso de reposición de fondos a mediados de 2017. Esto hizo que se prestara menos atención a una serie de decisiones importantes relacionadas con políticas y marcos para el desarrollo y la aprobación de proyectos, y la supervisión y la

gestión de proyectos en marcha. El Fondo sigue enfrentándose al desafío general de lograr un equilibrio adecuado entre demostrar rápidamente su competencia operativa y desarrollar una cartera de proyectos con deliberación e impacto. No se debe retrasar más el desarrollo de importantes funciones operativas. Entre las prioridades esenciales en este sentido están las siguientes: i) definir el apetito de riesgo y las directrices generales de las inversiones del FVC, con términos y condiciones detalladas para las donaciones del sector público y privado al FVC, los préstamos, las inversiones de capital y las garantías de riesgo; ii) desarrollar un sistema de gestión ambiental y social (SGAS) para el Fondo, así como el inicio del proceso de elaboración de sus propias salvaguardias ambientales y sociales y iii) seguir elaborando un marco de medición del desempeño para el financiamiento basado en los resultados de las actividades de adaptación, mitigación y REDD+. El Fondo también está lidiando todavía con algunas políticas administrativas, como la protección de los privilegios e inmunidades que permitirán al equipo del Fondo y el personal designado operar en países que reciben financiamiento del FVC. En las tres reuniones de la Junta previstas para 2017 (probablemente en marzo, junio y octubre) se deben abordar estas cuestiones políticas pendientes y garantizar que el FVC atrae e invierte en proyectos y programas transformadores e innovadores. Tanto la Secretaría como la Junta van a necesitar experiencia, competencia y capacidad adecuadas para cumplir este mandato importante. Dada la cantidad de trabajo que queda por completar, será necesario mejorar los sistemas de toma de decisiones entre períodos de sesiones, lo que puede requerir un acuerdo sobre los procedimientos de voto en ausencia de un consenso. Esta cuestión se ha planteado muchas veces y forma parte del temario de la última reunión de la Junta en 2016. Además, se deben elegir nuevos copresidentes en esta reunión. Tendrán que colaborar con el nuevo director ejecutivo del FVC en el desarrollo de una estrategia compartida para abordar estos desafíos, y hacer realidad la promesa de un fondo creado para promover un cambio de paradigma hacia un desarrollo con bajo nivel de emisiones de carbono y capacidad de adaptación al clima.

Referencias

Sitio web del Fondo Verde para el Clima: www.greenclimate.fund

Fondo Verde para el Clima (2011). Instrumento regulador del Fondo Verde para el Clima. http://www.greenclimate.fund/documents/20182/56440/Governing_Instrument.pdf/caa6ce45-cd54-4ab0-9e37-fb637a9c6235

Sitio web del Fondo Verde para el Clima: <http://www.greenclimate.fund/projects/browse-projects>

Fondo Verde para el Clima (2016). Comunicado de prensa, GCF Board approves USD 745 million in funding proposals. http://www.greenclimate.fund/documents/20182/38417/release_GCF_2016_B14.pdf/9da164c0-e5ef-4678-adbd-d9f604308947

Fondo Verde para el Clima (2016). Status of the Initial Resource Mobilization Process. GCF/B.13/Inf.06, 4 de junio de 2016; http://www.greenclimate.fund/documents/20182/226888/GCF_B.13_Inf.06_-_Status_of_the_Initial_Resource_Mobilization_process.pdf/03e5ad67-d3d3-4755-a1e9-20235d0272bf

Heinrich Böll Stiftung North America, GCF Dossier: <https://us.boell.org/green-climate-fund-dossier-0>.

Schalatek, L. (2016). GCF Funding Approvals: Success is More Than Just Numbers. Heinrich Böll Stiftung North America. <http://us.boell.org>.

Notas finales

1. Los organismos ya acreditados por el FMAM, el Fondo para la Adaptación y el programa de ayuda al desarrollo de la Comisión Europea (EU DEVCO), así como por organismos con un historial de colaboración con el sector privado, pueden solicitar una acreditación por vía rápida, siempre que se aborde cualquier deficiencia detectada en la adhesión a las normas y las salvaguardas del FVC.

Los documentos de información básica sobre financiamiento para el clima se basan en los datos de Climate Funds Update y están disponibles en inglés, español y francés en www.climatefundsupdate.org

Overseas Development Institute

203 Blackfriars Road | London | SE1 8NJ | UK
Tel: +44 (0)20 7922 0300

Heinrich Böll Stiftung North America

1432 K Street | NW | Suite 500 Washington | DC 20005 | USA
Tel: +1 202 462 7512