

DOCUMENTO INFORMATIVO FONDO VERDE PARA EL CLIMA

PNUMA SEAN-CC PRE-COP19, OCTUBRE 2013

ANTECEDENTES

El cambio climático afecta desproporcionadamente a las regiones más pobres del mundo donde la capacidad de adaptación es más débil. Como respuesta a ello la comunidad global acordó establecer el fondo verde para el clima (GCF por sus siglas en inglés) - un fondo global que busca apoyar a los países en desarrollo para que puedan tratar la adaptación y mitigación a través de la resiliencia del clima y el desarrollo bajo en emisiones. También es el primer Fondo que explícitamente, mandata la integración de perspectivas basadas en género, mediante la adopción de una perspectiva de enfoque sensible de género¹.

El GCF fue inicialmente concebido en el 2009 durante la Conferencia de Cambio Climático de las Naciones Unidas en Copenhague, con la expectativa de convertirse en el mecanismo principal de financiación multilateral, capaz de gestionar la inmensa mayoría de los flujos internacionales del clima. La decisión de establecer el GCF como una "entidad operativa del mecanismo financiero de la Convención de conformidad con el artículo 11"² fue tomada durante la COP16; y durante la sesión diez y siete de la CMNUCC en Durban, Sudáfrica, se acordó aprobar el instrumento rector del GCF.

Se espera que el Fondo reúna nuevas fuentes y adicionales de financiación del sector público y privado; y canalizará este dinero de manera transparente y responsable para los países en desarrollo. El Fondo adoptará un enfoque que sea impulsado por los países, al privilegiar las modalidades de acceso directo y buscará fortalecer el compromiso a largo plazo a través de una serie de niveles, mediante la movilización de instituciones relevantes y partes interesadas.

Mientras el financiamiento para el cambio climático actualmente se centra principalmente en finanzas de mitigación, el GCF tendrá como objetivo lograr una distribución equilibrada del financiamiento a través de dos ventanas principales de financiación temática: mitigación y adaptación. Sin embargo estas dos ventanas de financiamiento no son estáticas y otras ventanas tales como REDD + / bosques están propensas a estructurar este nuevo panorama. Se espera que después de la puesta en marcha del Fondo a finales de 2014, se produzca una mejor coordinación y armonización entre los fondos de clima existentes, mientras que algunos dejarán de existir -CIFs- ("Climate Investment Funds") por completo.

En los próximos meses, el proceso de diseñar este Fondo, reformará significativamente la arquitectura financiera del cambio climático global y proporcionará una fuente mucho más sustancial de financiamiento, con la capacidad de recaudar recursos a US\$ 100 mil millones/año para el 2020. Sin embargo, aunque su mandato, alcance y arquitectura operacional están todavía en discusión, se hizo hincapié durante la decisión de Durban que el GCF "establecería las políticas y procedimientos necesarios para permitir un proceso de reposición temprana y adecuada,"³ esto es un componente clave si se quiere que este Fondo

¹ Página web del Fondo climático verde. Consultado en septiembre de 2013: www.gcfund.net

² Convención marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) (2011) informe de la Conferencia de las partes en su decimosexta sesión, celebrada en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. p.17. Accedido el 22 de septiembre de 2013 <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=17>

³ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) 2012. Fondo verde para el climático. Acceso septiembre de

sobreviva hasta alcanzar sus nobles metas, las de proporcionar un financiamiento para el cambio climático, abierto y sencillo en una escala global.

LAS MODALIDADES DE ACCESO PARA PAISES EN DESARROLLO

Al Comité de Transición, que está formado por 40 miembros, 15 representantes de países desarrollados y 25 representantes de los países en desarrollo, se le ha asignado la responsabilidad de diseñar el GCF y así establecer el alcance, mandato y necesidades operativas de este nuevo Fondo. Se dejó muy claro desde el principio, sin embargo, que el comité no comparte una visión homogénea para las formas en que el Fondo debe funcionar.

Por un lado, los países en desarrollo presentaron la idea de que el acceso directo debe convertirse en un principio fundamental del fondo, que será plenamente responsable ante la CMNUCC y deberá sacar gran parte del financiamiento de las aportaciones del sector público en los países desarrollados; mientras que los países desarrollados sintieron que una serie de modalidades de acceso, como el Fondo de Adaptación, debe ponerse en marcha, sólo si mantiene una relación débil con la CMNUCC y obtener su financiación esencialmente del sector privado.⁴

Estas divergencias sobre la forma y la función del Fondo ocuparon gran parte de las discusiones que se llevaron a cabo en 2012 y no fue sino hasta marzo del 2013 durante la tercera reunión de la junta del GCF que se celebró en Berlín, que las modalidades de acceso y las formas en las que se aplican para ellos, finalmente obtuvieron su momentum⁵. Se acordó que "un enfoque impulsado por los países" debe entenderse como "un principio fundamental para construir el modelo de negocios del Fondo⁶." Y las lecciones aprendidas del Fondo de Adaptación y del GEF (Fondo Mundial Ambiental) deben informar el proceso de diseño del GCF, poniendo especial atención a las modalidades de acceso directo. En cualquier caso, el tipo de modelo de negocio que sea adoptado, tendrá importantes implicaciones para la gestión global y el tamaño de la Secretaría del GCF. ***En otras palabras, el GCF tendrá que decidir si se convierte en un conducto por el que canaliza dinero a otras agencias; o si se convierte en el administrador de su propio Fondo al desembolsar fondos directamente⁷.***

Se ha enfatizado por un número de representantes de los países en desarrollo que se debe priorizar y mejorar el acceso directo. Bajo el acceso directo, los gobiernos nacionales podrán acceder y recibir los fondos internacionales del clima y desembolsarlos a los programas o proyectos relacionados. Bajo esta modalidad los países todavía estarán obligados a operar bajo la dirección de marcos y protocolos internacionales⁸. Sin embargo, si el acceso directo mejorado se convierte en un canal aceptado, entonces tanto la gestión y las decisiones de financiación ahora descansarán en el país a un nivel nacional. Esto puede

2013: http://unfccc.int/cooperation_and_support/finacial_mechanism/green_climate_fund/items/5869.ph

⁴ Schlatak, L (2012) El Fondo Verde para el Clima – Fundamentos de Finanzas del Clima. Acceso septiembre de 2013:

<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publicationsopinion-files/7918.pdf>

⁵ CDKN (2013) Mejorando el acceso directo al Fondo Verde para el Clima. Consultado en septiembre de 2013: <http://cdkn.org/2013/06/report-enhancing-direct-access-to-the-green-climatefund/>

⁶ Página web del Fondo Verde para el Clima. Acceso septiembre de 2013: www.gcfund.net

⁷ Schlatak, L (2012) El Fondo Verde para el Clima – Fundamentos de Finanzas del Clima. Acceso septiembre de 2013:

<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publicationsopinion-files/7918.pdf>

⁸ CDKN (2013) Estimulando el Acceso Director al Fondo Verde para el Clima. Consultado en Septiembre 2013: <http://cdkn.org/2013/06/report-enhancing-direct-access-to-the-green-climatefund/>

indicar un nivel mucho más fuerte de devolución y en última instancia requerir un cambio drástico en la forma en que opera la actual arquitectura financiera de clima.

PREPARACION PARA ACCESO DIRECTO

El acceso directo se ha convertido en un nuevo arreglo financiero prominente y relativamente nuevo, al ofrecer financiación para el cambio climático y permitir que los países receptores tengan acceso directamente a los recursos financieros. Tal modalidad existe bajo el Fondo de Adaptación y el GEF aunque los procesos han sido típicamente lentos y difíciles; y con el nivel de financiación que se espera sea desembolsado por el GCF es cuestionable si tal modalidad será de fácil y pronto acceso.

Un número de obstáculos que han impedido a los países en desarrollo acceder a financiación para el cambio climático en el pasado, una vez más afectarán el proceso si no se logra que se cumplan rigurosas normas fiduciarias, que exista la capacidad institucional y que se logre una extensa creación de capacidades en esta área⁹. Es primordial asegurar que las lecciones aprendidas del Fondo de Adaptación y del GEF sean integradas plenamente dentro del proceso de GCF.

Además, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas, los países en desarrollo tendrán que iniciar una serie de actividades de preparación. En este caso, la preparación se refiere a la capacidad de un país para atraer inversiones en proyectos y/o tecnologías amigables con el clima. Los países en desarrollo tendrán que crear un ambiente que sea atractivo o alentador para las inversiones en el clima y/o creado un ambiente que anime tanto a los sectores públicos y privados para invertir en proyectos como: agricultura climáticamente inteligente, transporte de bajas emisiones de carbono, energía eólica y solar. Por ejemplo los países en desarrollo pueden necesitar, "desarrollar una política para promover la eficiencia energética en la industria; aprobar una ley que da a una institución nueva o existente el mandato de promover las energías renovables; o realizar una evaluación de los recursos energéticos eólicos de un país."¹⁰ Ya que los debates relacionados con el marco del GCF continúan, será necesario tener una mejor comprensión y confirmación de cómo el GCF puede apoyar de mejor forma las condiciones favorables que atraigan inversiones. "Fomentando el ambiente favorable adecuado para la inversión, el GCF podría servir de catalizador para poner a los países en desarrollo firmemente en el camino hacia un futuro sostenible, con bajas emisiones de carbono y resiliencia climática¹¹."

En el contexto del GEF, los países receptores podrán acceder hasta \$30.000 para la preparación de un plan que explique cómo ellos administrarían una mayor suma de dinero, si su propuesta inicial fuese aceptada. El país entonces necesitará asignar a una agencia nacional que deberá ser aprobada por el Banco Mundial. Si son aprobados el Gerente del GEF puede firmar un acuerdo de fondos directamente con el país. Sin embargo, en el proceso de acreditación de estas agencias nacionales, el GEF requiere altos estándares fiduciarios, salvaguardias ambientales y sociales y experiencia en el manejo de los fondos. En el caso del GCF, los componentes para determinar su elegibilidad probablemente sean similares cuando acceda a estos fondos o préstamos en concesión, por esto los países deberán tener un historial comprobado de gestión de

⁹ CDKN (2013) Fortaleciendo el Acceso Directo al Fondo Verde para el Clima. Acceso septiembre de 2013: <http://cdkn.org/2013/06/report-enhancing-direct-access-to-the-green-climatefund/>

¹⁰ WRI Insights (2013) 4 Formas en que el Fondo Verde para el Clima puede apoyar acceso al financiamiento para el cambio climático. Acceso septiembre de 2013: <http://insights.wri.org/news/2013/03/4-ways-greenclimate-fund-can-support-readiness-climate-finance>

¹¹ Ibid.

presupuestos complejos y de desarrollo e implementación de programas.

Tabla 1. Estándares Fiduciarios Mínimos del Fondo de Adaptación*

Auditoría, administración financiera y control del marco de trabajo	Proyecto/Supervisión y procesos de actividades	Transparencia y poder de auto-investigación
<ul style="list-style-type: none"> ○ Auditoría financiera externa ○ Manejo financiero y control del Marco de trabajo ○ Divulgación financiera ○ Código de Ética ○ Auditoría Interna 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Estándares de evaluación proyecto ○ Proceso de adquisición ○ Monitoreo y sistemas de proyecto-en-riesgo ○ Función de evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Función de investigación ○ Protección de línea telefónica de quejas y denuncias

* Fuente: Junta del Fondo de Adaptación, 2009.

EL ESTADO DE OPERATIVIDAD DEL GCF

El fondo está regido por la Junta de GCF y se le ha dado la tarea de tener que tomar algunas decisiones altamente ambiciosas relacionadas con el sistema operativo dentro de la cual funciona este Fondo. Hasta el momento, la Junta se ha reunido cuatro veces, con una reunión reciente que se celebró en Songdo, Corea del Sur del 25 al 28 de junio de 2013. Hasta ahora la Junta ha luchado para definir un Marco para el Modelo de Negocio del Fondo, mientras los debates se han visto marcados por divisiones fundamentales con respecto a la visión y el propósito del Fondo. Las decisiones relacionadas con "los bloques constitutivos de las políticas, lineamientos y estructura organizativa de las instalaciones, ventanas y unidades para hacer operativo el Fondo¹²" continuaron jugando el centro de la escena a través de la reunión de tres días.

A pesar de la incapacidad de lograr algún nivel de consenso en torno a lo que son esencialmente las principales características del Fondo, la reunión de junio dio los siguientes resultados¹³:

- Decidió por consenso elegir a la **Sra. Heda Cheikhrouhou** del Banco Africano de Desarrollo como la nuevo **Directora Ejecutiva de la Secretaría independiente del Fondo**. Ella comenzó su nuevo papel en septiembre y se le ha asignado liderar a la transición de la Secretaría del Fondo de Bonn, a su hogar permanente en Songdo y asegurándose de que la Secretaría tenga el personal adecuado con miembros permanentes y que los procedimientos administrativos estén establecidos y concluidos a finales de 2013. Como *recaudadora de fondos en jefe*, se le encargará la delicada función de construir relaciones con un número de partes interesadas, particularmente Gobiernos de los países desarrollados, para garantizar la rápida movilización de

¹² Schlateck, L (2013) Posponer decisiones difíciles - 4ta Reunión de la Junta de Fondo Verde para el Clima luchando con Modelo de Negocios del Fondo y selección de su nuevo Director Ejecutivo

¹³ Página web del Fondo Verde para el Clima. Acceso septiembre de 2013: www.gcfund.net

los recursos iniciales¹⁴ del Fondo.

- **Propiedad del país:** La Junta reafirmó "que la propiedad del país y un enfoque de país son las principales claves del fondo¹⁵," y acordó que los países receptores deben designar una autoridad nacional designada (NDA) o punto focal. Las NDAs estarán a cargo de la supervisión del programa, la implementación del procedimiento de no objeción, asegurar la coherencia y consistencia en todas las propuestas de financiación y actuar como puntos focales para la comunicación de Fondo.

Sin embargo, los siguientes puntos de discusión no dieron conclusiones concretas, pero dieron lugar a la elaboración de un número de procesos/vías que se deben considerar en el período previo a la próxima reunión. La discordia en estos temas demuestra las diferencias fundamentales con respecto a la visión y el alcance del Fondo y continúa tipificando las discusiones.

- **Marco para el Modelo de Negocio:** La Junta "considerará los indicadores de desempeño clave que serán empleados por el Fondo para medir el desempeño contrapuestos a los objetivos del Fondo y los resultados de mitigación y adaptación " y " considerará, en su segunda reunión en 2014, los impactos esperados y el papel del Fondo en las áreas de resultado iniciales¹⁶"
- **Las Modalidades de Acceso:** La Junta dirigirá, "procedimientos de acreditación provisionales, incluyendo, buenas prácticas de principios fiduciarios, normas y salvaguardas ambientales y sociales y cualquier otro criterio pertinente para mejorar la transparencia, eficacia y eficiencia, utilizadas por otros fondos relevantes; la elaboración de criterios para la acreditación de intermediarios sub nacionales, nacionales, regionales e internacionales y entidades ejecutoras; y una evaluación, contra los criterios de intermediarios existentes acreditados nacionales, regionales e internacionales y entidades ejecutoras por otros fondos relevantes, a fin de acordar si a esos intermediarios y entidades ejecutoras se les debe o no proporcionar acreditación provisional¹⁷."

Muy pocas decisiones relativas a la operatividad del Fondo fueron tomadas durante la reunión de Songdo; la mayor parte de la toma de decisiones fue diferida para la reunión de París en octubre. Es poco probable que se hagan avances sustanciales con respecto al Marco para el Modelo de Negocio, por lo tanto potencialmente retrasando la operacionalización del GCF. Dicho esto, al acercarse la COP y el final del año, la Junta Directiva y sus miembros directivos darán prioridad al desarrollo de una estructura básica para este Modelo de Negocio para demostrar que el GCF está en camino a convertirse en una institución financiera viable con un marco creíble para la entrega del financiamiento.

¹⁴ Schloteck, L (2013) Posponer decisiones difíciles - 4ta Reunión de la Junta de Fondo Verde para el Clima luchando con Modelo de Negocios del Fondo y selección de su nuevo Director Ejecutivo

¹⁵ Página web del Fondo Verde para el Clima. Acceso septiembre de 2013: www.gcfund.net

¹⁶ Página web del Fondo Verde para el Clima. Acceso septiembre de 2013: www.gcfund.net

¹⁷ Ibid

TOTAL DE FONDOS PROMETIDOS POR PAISES

Promesas actuales de financiación y depósitos del GCF. Tabla 2.

Finanzas actuales del GCF (US\$ millones)			
Contribuyente	País	Promesa*	Depositado*
Australia	Australia	513	513
Dinamarca	Dinamarca	867	0
Finlandia	Finlandia	646	0
Alemania	Alemania	1,014	0
Corea	Corea	2,099	2,099
Países Bajos	Países Bajos	286	286
Reino Unido, Estados Unidos de América	Reino Unido, Estados Unidos de América	648 0	0 0
TOTAL		6,073	2,898

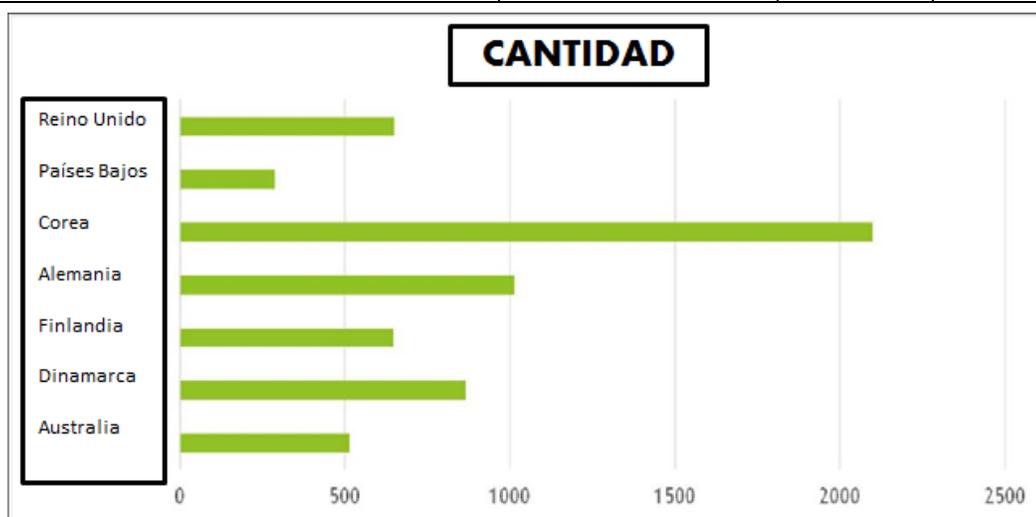


Tabla 3.

*Todas las figuras son en millones de US\$.

Fuente: Pagina web actualizada de Fondos del Clima. Acceso septiembre de 2013:

www.climatefundsupdate.org

MIRANDO HACIA EL FUTURO

La próxima reunión de la Junta se llevará a cabo del 7 al 10 de octubre en París, Francia y la mayor parte del tiempo se invertirá en tratar los temas que fueron aplazados durante la última reunión de la Junta Directiva en Songdo. La Junta tendrá que luchar para, efectivamente discutir y abordar los 20 temas de la agenda que están actualmente bajo consideración. Además, de la complejidad de los temas aunado al corto margen de tiempo dentro del cual tendrán que trabajar, será un reto significativo para la Junta.

Los temas deberán ser priorizados para llegar a decisiones antes de la COP19 en Varsovia. Y se necesita tomar importantes decisiones relacionadas con la estructura básica del Marco para el Modelo de Negocio para que el Fondo, tenga la oportunidad de estar en pleno funcionamiento a finales de 2014. Los puntos siguientes ofrecen un resumen de los principales elementos que están en consideración para la próxima reunión de Junta de GCF en París:

- Marco del modelo de negocio: Objetivos y resultados esperados del Fondo basados en indicadores de rendimiento
- Apropiación del País: Abordar las mejores prácticas actuales para garantizar la propiedad de Fondo de país
- **Modalidades de Acceso:** Evaluación de buenas prácticas de modalidades de acceso, incluyendo acceso directo e internacional y aprovechando los fondos multilaterales de informar a la organización del Fondo; considerar una evaluación de los intermediarios nacionales, regionales e internacionales y entidades de implementación que son acreditadas por otros fondos relevantes *con miras a acordar* si se debe o no proporcionar una acreditación provisional para el GCF
- Instrumentos Financieros: Evaluar las ventajas y desventajas de los instrumentos financieros que pueden ser utilizados por el Fondo; evaluar los instrumentos multilaterales existentes y cómo éstos pueden informar el proceso de diseño del Fondo; experiencias de otros fondos (pros, contras) y sus aportes al Fondo
- Recursos del Sector Privado: Entender el papel desempeñado por servicios de sector privado (PSF)
- Movilización de Recursos: Desarrollo e implementación de una estrategia de enfoque de movilización de recursos para el Fondo
- **Marco de gestión basado en resultados:** Utilización de un enfoque basado en los resultados de otros fondos multilaterales, abordando sus pros/contras y aplicabilidad al Fondo; modalidades de monitoreo y evaluación
- La Relación entre el Fondo y la COP: Abordar cuál es la relación del Fondo como una entidad operativa del mecanismo financiero de la CMNUCC para la COP.

REFERENCIAS

Abbott, Kenneth W., and David Gartner (2011) El Fondo Verde para el Clima y Futuro de la Gobernanza Ambiental. Documento de trabajo No. 16 Sistema de Gobernanza de la Tierra. Lund y Amsterdam: Proyecto de Sistema de Gobernanza de la Tierra. Lund y Amsterdam: Earth System Governance Project.

Página web Actualizada de Fondos del Clima. Acceso septiembre de 2013: www.climatefundsupdate.org

CDKN (2013) Mejorar el Acceso Directo al Fondo Verde para el Clima. Acceso septiembre de 2013:

<http://cdkn.org/2013/06/report-enhancing-direct-access-to-the-green-climate-fund/>

Antecedentes de Política de Conservación Internacional (2011): Fondo Verde para el Clima. Acceso septiembre de 2013:

http://www.conservation.org/Documents/Joint_Climate_Policy_Positions/CI_Policy_Background_Green_Climate_Fund.pdf

Página web de Fondo Verde para el Clima. Consultada en Septiembre 2013: www.gcfund.net

Fondo Verde para el Clima (2011) Instrumento Gubernamental para el Fondo Verde para el Clima. http://gcfund.net/fileadmin/00_customer/documents/pdf/GCFgoverning_instrument-120521block-LY.pdf

Lattanzio, R.K. (2013) Financiamiento Internacional de Cambio Climático: Fondo Verde para el Clima (GCF). Acceso septiembre de 2013: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41889.pdf>

Marston, A. (2013) Llegando a Actores locales en Finanzas del Clima. Acceso septiembre de 2013: http://www.bothends.org/uploaded_files/document/130307_Reaching_local_actors_in_climate_finance_Bot.pdf

Schalatek, L (2012) Tomando el cargo: en la primera reunión, la Junta sienta las bases para el funcionamiento de la Junta. Heinrich Böll Stiftung
Schlatek, L (2012) Fondo Verde para el Clima – Fundamentos Financieros del Clima. Acceso septiembre de 2013: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7918.pdf>

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (2011) Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimosexto período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. Acceso septiembre de 2013: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=17>

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) 2012. Fondo Verde para el Clima. Acceso septiembre de 2013: http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/green_climate_fund/items/5869.php

Perspectivas del WRI (2013) 4 formas el Fondo Verde para el Clima puede preparar apoyo para finanzas del Clima. Acceso septiembre de 2013: <http://insights.wri.org/news/2013/03/4-ways-green-climate-fund-can-support-readiness-climate-finance>

Este documento fue preparado con la ayuda de IIED

