



¿Qué es y cómo funciona el Fondo Verde del Clima?

El presente documento tiene como propósito describir el funcionamiento del Fondo Verde del Clima, de dónde provienen sus recursos financieros, sus proyectos, políticas operacionales y cómo funciona su mecanismo de rendición de cuentas.

Agustín Fernández Righi

Sofía Brocanelli

Septiembre, 2019

Resumen

El Fondo Verde del Clima, o *Green Climate Fund* (GCF), es una de las instituciones financieras creada en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC) en la Conferencia de las Partes llevada a cabo en Cancún, México (COP16) en el año 2011. Su sede se encuentra en Songdo, Corea del Sur y se encuentra administrado por 24 miembros.

Su propósito es financiar proyectos, programas, políticas y otras actividades de prevención o como consecuencia del cambio climático. Los países de menores ingresos serán los destinatarios de las financiaciones, para que puedan afrontar sus necesidades de adaptación y mitigación en la lucha contra el cambio climático de acuerdo a las condiciones establecidas en el documento del Acuerdo de París.

Como mecanismo de financiamiento sigue una serie de criterios (específicamente seis) para respaldar financieramente a los países en desarrollo. El Fondo Verde del Clima, al igual que muchas Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), posee su propio mecanismo de rendición de cuentas para que, en caso de que sus proyectos o programas hayan generado consecuencias negativas por el incumplimiento de las políticas y procedimientos operativos del Fondo, las personas afectadas puedan presentar quejas o reclamos.

Tabla de Contenidos

¿Qué es el Fondo Verde del Clima?	3
<i>Organización institucional</i>	3
<i>Recursos Financieros del GCF</i>	4
<i>Acreditaciones</i>	5
<i>Readiness Program</i>	7
¿Cómo funciona el Fondo Verde del Clima?	8
<i>Financiamiento de los Proyectos</i>	8
<i>Implementación de los Proyectos</i>	9
<i>Proyectos financiados en Argentina</i>	9
<i>Políticas ambientales y sociales y salvaguardas</i>	10
<i>Independent Redress Mechanism - Mecanismo de Reparación</i>	
<i>Independiente (IRM)</i>	12
Casos de proyectos en Argentina ante el IRM	14
Bibliografía	14
Sobre Fundeps	15

¿Qué es el Fondo Verde del Clima?

El Fondo Verde del Clima (*Green Climate Fund*, GCF) es una de las instituciones financieras para el clima dentro de la arquitectura creada por la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC) en la Conferencia de las Partes llevada a cabo en Cancún, México (COP16) en el año 2011 aunque cobró capacidad operacional completa en el año 2015. Con el propósito de promover un cambio en el paradigma hacia la baja de emisiones y desarrollo compatible con el medioambiente mediante apoyo financiero a los países en desarrollo, su objetivo es ser la principal entidad operadora dentro del mecanismo financiero de la Convención, además de proyectarse como la institución central en el plano mundial de financiamiento climático.

Organización institucional

Institucionalmente, el Fondo está designado como una entidad dentro del mecanismo financiero creado por el artículo 11 de la UNFCCC, y es responsable y responde ante la Conferencia de las Partes (COP) de la misma convención. Sin embargo, el Fondo es gobernado y supervisado por una Junta compuesta por 24 miembros, repartidos equitativamente entre países desarrollados y en desarrollo y que llegan a decisiones por medio del consenso. Es esta Junta, que tiene la completa responsabilidad en decisiones de financiamiento, la que a su vez responde ante la COP.

La relación entre la Junta y la COP está reglada por acuerdos entre ambas, consistentes con el artículo 11 de la Convención. En virtud de este artículo, la Junta recibirá direcciones desde la COP, incluso en asuntos relativos a políticas del Fondo, programas prioritarios y criterios de elegibilidad, así como tomar las acciones pertinentes de acuerdo con estas directivas. De acuerdo al artículo, también deberá remitir informes anuales a la COP.

Por otro lado, el Fondo cuenta con una Secretaría Permanente, responsable por las actividades administrativas y del día a día, dirigida por un Director Ejecutivo y totalmente independiente, que responde ante la Junta únicamente. La Secretaría tiene sede actualmente en Sogdo, localidad situada en la zona metropolitana de Seúl, en Corea del Sur.

Por último, dentro del marco institucional del GCF, cabe mencionar que éste posee un fideicomisario o administrador (*trustee*). Este fideicomisario, con competencia administrativa necesaria para mantener registros financieros apropiados, administra los activos del Fondo (de manera separada a los propios) de acuerdo a las decisiones de la Junta, y además prepara declaraciones financieras y otros informes requeridos por ésta.

En el instrumento de gobierno del Fondo aprobado en la UNFCCC de 2011 se establece que, hasta que éste alcance la capacidad operativa necesaria y por un período de tres años después de este hecho, el Banco Mundial servirá como fideicomisario interino. Esto implicaba que para 2018 ya debería haberse seleccionado un fideicomisario permanente para el Fondo, y de hecho, la decisión de la Junta B.08/22 del 2015, donde se invitaba al Banco Mundial a seguir como fiduciario interino hasta abril del 2018, establecía que el proceso para seleccionar al fiduciario permanente tendría que haber finalizado a más tardar a fines del 2017. Sucedió que, debido a dificultades dentro de la Secretaría y la Junta sobre cómo debía ser el proceso y cómo se insertaría en este el Banco Mundial (que se oponía a un sistema de ofertas abiertas) se resolvió en marzo del 2018, con resistencias de los representantes de los países en desarrollo, prorrogar por un año el período del Banco Mundial como fiduciario interino, hasta que se haya seleccionado uno permanente.

Recursos Financieros del GCF

Los recursos financieros del Fondo se componen principalmente de aportes que realizan los países desarrollados miembros de la Convención. Si bien no se excluye la posibilidad de recibir aportes desde otras fuentes, tanto públicas



como privadas, los principales aportes provienen de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea.

El Fondo inició su primer período de movilización de recursos en 2015 y lo cerraría en 2018. Para mayo de dicho año, el Fondo recaudó US\$ 10.3 millones brindados por 43 gobiernos estatales.

Acreditaciones

Los proyectos financiados no son llevados a cabo por el Fondo ni por los países parte de la Convención. En vez de esto, el Fondo entra en contacto con los proyectos a través de sus Entidades Acreditadas, organizaciones que el Fondo considera que poseen capacidades especializadas en llevar a cabo acciones climáticas. Pueden ser públicas, privadas, no-gubernamentales, sub-nacionales, nacionales o regionales e internacionales, que cumplan con estándares internacionales financieros, así como salvaguardas ambientales y sociales y de género.

Estas entidades desarrollan y presentan proyectos claros, detallados y realizables sobre cambio climático ante el GCF de acuerdo a las ventanas de mitigación y adaptación. Estos proyectos, una vez considerados y aprobados por el Fondo, son supervisados y administrados por las entidades. Si bien no es necesario que sean las mismas entidades acreditadas quienes ejecutan directamente el proyecto, las Entidades Ejecutoras que sí lo hacen deben ser supervisadas y responsables ante la Entidades Acreditadas.

Ahora bien, la presentación y financiamiento de proyectos se da mediante estas Entidades Acreditadas. Sin embargo, el Fondo opera con la intención de alineamiento con las prioridades y estrategias climáticas nacionales de cada país en desarrollo. Por esto mismo, cada país puede designar una Autoridad Nacional (NDA, *National Designated Authority*). Dichas autoridades son consultadas ante los proyectos de financiamiento propuestos, los cuales para ser aprobados requerirán de una carta de no objeción de esta Autoridad, que generalmente es un ministerio o departamento del gobierno del país donde se



va a realizar el proyecto. Este sistema, que busca asegurar que el financiamiento se lleve a cabo de acuerdo a los lineamientos y estrategias de los países receptores, es denominado dentro del Fondo como *country ownership* y visto como un medio de empoderamiento para estos países.

Este empoderamiento también es patente en los métodos para que una entidad acceda a la acreditación. Hay dos modalidades de acreditación, una es la Internacional (*International Accredited Entities*), que incluye a agencias de Naciones Unidas, bancos multilaterales de desarrollo, instituciones financieras (IFIs) e instituciones regionales. Éstas son consideradas por el GCF como poseedoras de un amplio alcance y experiencia para manejar una gran variedad de temas relacionados con el cambio climático, incluyendo aquellos que cruzan fronteras y áreas temáticas y su acreditación no requiere la injerencia de ninguna NDA.

Sin embargo, en la otra modalidad, la Directa (*Direct Accredited Entities*), engloba a organizaciones sub-nacionales, nacionales o regionales. Estas sí necesitan ser nominadas por la NDA del país en desarrollo.

A la fecha, el GCF está asociado con 59 Entidades Acreditadas en ambas modalidades.

Readiness Program

Las organizaciones que no son Entidades Acreditadas pueden, de todas formas, relacionarse con el GCF, como por ejemplo asociándose con una Entidad Acreditada en la aplicación o cofinanciación del proyecto. Otro medio de contacto con el Fondo puede darse mediante el *readiness program*.

Este programa del Fondo está pensado para fomentar y dar apoyo mediante financiamiento desde el GCF a países en desarrollo y menos desarrollados para que puedan crear las capacidades necesarias para empezar a trabajar con el organismo. El pedido para entrar al programa es realizado por las

Autoridades Nacionales, que son las que recibirán el financiamiento, mediante una carta de intención.

El financiamiento a las NDA puede ser destinado, de acuerdo al plan aprobado, a la planificación y acceso al financiamiento climático en el nivel nacional, monitoreo de gastos e impactos, así como la entrega de financiamiento para el clima y la implementación de actividades. Actualmente, dentro del programa pueden destinarse hasta US\$ 1 millón por año por país. Todos los países en vías de desarrollo pueden hacerlo, y la meta del Fondo es que el 50% de la ayuda brindada por el programa vaya a países particularmente vulnerables, como los menos desarrollados (*Least Developed Countries*, LDC), estados insulares pequeños en desarrollo (*Small Island Developing States*, SIDS) y Estados Africanos.

El financiamiento del *readiness program* puede destinarse no sólo a NDAs, sino también a la construcción de capacidades de organizaciones nacionales o regionales, de manera que aumenten sus habilidades para buscar la acreditación con el Fondo (apoyo de pre-acreditación). Para conseguirlo, estas organizaciones deben contar con la aprobación de la NDA correspondiente. De la misma manera, organizaciones que ya cuentan con la acreditación también pueden acceder a apoyo del programa para la construcción de capacidades (apoyo post-acreditación).

Actualmente, el GCF ha aprobado 130 proyectos, equivalentes a US\$41,8 millones, dentro de este programa, y desembolsado 74 en 60 países, por un valor de US\$ 10,8 millones.

¿Cómo funciona el Fondo Verde del Clima?

Financiamiento de los Proyectos

El GCF financia proyectos dentro de cualquier país en desarrollo miembro de la Convención, estableciendo las denominadas “*funding windows*”, ventanas o marcos de financiamiento: adaptación y mitigación.

La primera refiere a proyectos destinados a reducir la vulnerabilidad social y biológica a los efectos del cambio climático, mientras que la segunda a aquellos centrados en directamente reducir la emisión de gases de invernadero, aumentar la utilización de energías limpias y demás medidas que combatan directamente el cambio climático. A su vez, el Fondo establece una aproximación integrada de las dos ventanas denominada “*cross-cutting*” o transversal.

Hasta la fecha, y de acuerdo al sitio web oficial del fondo, de los proyectos financiados 43% son dentro de la categoría de mitigación, 29% de adaptación y un 28% cross-cutting. El instrumento de gobierno del Fondo autoriza a la Junta a agregar o remover ventanas de financiación, sin embargo, de momento el GCF continúa operando con las mismas ya establecidas en el mismo documento.

La financiación es realizada a través de diversos instrumentos financieros, como donaciones, préstamos, garantías y capital. Estos dos últimos, debe aclararse, son raros y no comprenden una parte sustancial del financiamiento del Fondo, mientras que donaciones y préstamos acumulan hasta un 86% en partes iguales, de acuerdo a lo publicado en su portal informático.

Antes de presentar un proyecto, las Entidades Acreditadas pueden solicitar apoyo para la preparación de éste, brindado por la Instalación de Preparación de Proyectos (*Project Preparation Facility*). Especialmente destinado a Entidades Acreditadas Directas y proyectos de la categoría de tamaño mediano

a pequeño, el apoyo para la preparación de proyectos es dado en forma de donaciones, tanto repagables como no.

Implementación de los Proyectos

El primer punto para que el proyecto cuyo financiamiento ya ha sido aprobado es un acuerdo entre el GCF y la Entidad Acreditada que lo va a implementar sobre los arreglos legales necesarios para que los fondos vayan al proyecto. Este acuerdo es denominado acuerdo de actividad financiada (o FAA, por sus siglas en inglés).

Una vez establecido el acuerdo, el GCF comienza a transferir el financiamiento mediante el instrumento que se haya acordado dependiendo de la naturaleza del proyecto aprobado. Generalmente, el Fondo lleva a cabo una serie de desembolsos a lo largo de la vida del proyecto. De esta manera, puede evaluar los impactos de las iniciativas que apoya y monitorear que sean realizados de manera eficiente y efectiva, lo que incluye evaluar que el proyecto no tenga efectos negativos en el lugar donde se localiza.

A su vez, el GCF mantiene una supervisión del progreso de los diferentes proyectos mediante el requerimiento a las Entidades Acreditadas a producir informes evaluativos independientes a intervalos regulares, incluyendo uno en la mitad del proyecto y una evaluación final cuando éste ha finalizado.

Proyectos financiados en Argentina

Solo hay dos proyectos financiados por GFC en Argentina, uno de mitigación y otro de adaptación.

El proyecto **FP054: Proyecto de implementación del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Luján**. Aprobado en octubre 2017. Objetivo: proteger la cuenca del río Lujan de Argentina de las inundaciones relacionadas con el clima. Abordará las medidas de adaptación estructural como el aumento

de la capacidad de transporte del río, la construcción de cuencas de retención y la sustitución de presas inflables por esclusas; se combinarán con medidas no estructurales, como un sistema de alerta temprana, una mejor gestión del uso de la tierra y el fortalecimiento institucional. Duración estimada del proyecto: 5 años

El segundo proyecto **FP064: promoción de instrumentos de mitigación de riesgos y el financiamiento para inversiones en energías renovables y la eficiencia energética**. Aprobado en marzo de 2018. Objetivo: incrementar las inversiones de las pequeñas y medianas empresas (PYME) argentinas en energía renovable y eficiencia energética. Brinda oportunidad para promover inversiones en biogás, biomasa y aumentar la eficiencia energética. Duración estimada del proyecto: 5 años.

Políticas ambientales y sociales y salvaguardas

El GCF posee tres ejes en sus políticas sociales y salvaguardas, con la intención de que estén implicados en todo el ciclo de preparación, aprobación e implementación de los proyectos. Estos son: pueblos indígenas, género y las salvaguardas ambientales y sociales.

En primer lugar, respecto a los **pueblos indígenas**, el instrumento gobernante del GCF reconoce la importancia de involucrar completa y efectivamente a éstos en el diseño, desarrollo e implementación de las estrategias y actividades financiadas por el Fondo, a la vez que se respeten sus derechos. A su vez, el Fondo posee una política sobre pueblos Indígenas que reconoce que poseen identidades y aspiraciones distintas de la población mayoritaria en los países receptores de la ayuda del Fondo, y que conforman parte de los segmentos más marginalizados y vulnerables de la población.

El rol dado a esta política por el Fondo consiste en asistir a GCF en incorporar consideraciones relacionadas con los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones. Debe permitir al Fondo anticipar y evitar cualquier impacto negativo que sus actividades puedan tener en los derechos, intereses y

bienestar de los pueblos originarios. También establece que, donde no sea posible evitarlos, minimizarlos, mitigarlos o compensar adecuadamente por estos.

Los objetivos de esta política son aplicados mediante guías que estipulan que los proyectos deben presentar constancias comprobables de que se ha solicitado previamente un consentimiento informado (en particular por parte de sus propias instituciones representativas) sobre proyectos que puedan afectar sus territorios, recursos, derechos o culturas. Sin embargo, no establece mecanismos directos de relacionamiento entre los pueblos y el Fondo.

En cuanto a el eje de **género**, la política del GCF (*Mainstreaming Gender*) reconoce que las mujeres son más afectadas por el cambio climático que los hombres y que desde el Fondo se debe trabajar para que los proyectos tengan un enfoque centrado en la cuestión, no sólo aquellos directamente enfocados en la temática, sino todos.

La política en género del Fondo se centra en requerir que las Entidades Acreditadas presenten documentación, evaluaciones y planes respecto a la problemática en todas las fases de los proyectos. También, GCF provee guía a las Entidades Acreditadas sobre el tipo de documentación sobre género que deben presentar en las etapas de planificación, preparación y desarrollo.

Esta documentación incluye una evaluación inicial sobre la situación en igualdad de género en el área del proyecto y las problemáticas que podrían ser relevantes para el mismo, que deberá ser presentada conjuntamente con la propuesta de financiación. A su vez, las Entidades son requeridas de presentar, en la fase de preparación del proyecto, un plan de acción de inclusión social y de género. Este plan debe indicar las actividades relacionadas a la temática de género que se piensan realizar, proveer indicadores relevantes, guías de responsabilidad y agendas, así como un presupuesto para cada actividad.

Sin embargo, la presentación de toda esta documentación no es obligatoria en el proceso de propuestas de financiamiento, si bien GCF ostenta el hecho de

ser el único mecanismo de financiación por el clima que posee algo similar y pretende hacerla obligatoria en un futuro.

En cuanto a las **salvaguardas sociales y ambientales**, presentan unas líneas similares a la política de pueblos indígenas. Pretenden guiar y proveer una consideración sobre estos temas en la toma de decisiones en el proceso de financiamiento de proyectos, el momento de considerarlos y aprobarlos y se requiere que las Entidades Acreditadas presenten documentación e informes independientes a todo lo largo de la duración del proyecto, incluyendo una evaluación previa y una al momento de cierre del mismo.

Independent Redress Mechanism - Mecanismo de Reparación Independiente (IRM)

Se encarga de responder a las quejas o reclamos de las personas que sienten que han sido afectadas negativamente por los proyectos o programas del GFC porque no implementan las políticas y procedimientos operativos del Fondo. Se incluyen las denuncias de incumplimiento de las garantías ambientales y sociales adecuadas.

Además, puede aceptar solicitudes de las NDA de los países en desarrollo para que la Junta del GCF reconsidere las propuestas de financiamiento que el GCF ha rechazado.

Desde el 2017, el IRM tiene cinco funciones para reparar y mejorar la rendición de cuentas del Fondo:

1. Procesamiento de solicitudes: IRM recibe las solicitudes de los países en desarrollo para reconsiderar las decisiones de la Junta que niegan la financiación de un proyecto/programa en alguno de esos países. Cuando una solicitud de reconsideración es elegible, el IRM lleva a cabo un proceso de información y consulta para tratar de encontrar que la propuesta de financiamiento sea aceptable. En caso de no tener éxito, el IRM lleva a cabo una investigación para determinar si la decisión de la Junta se basó

en un incumplimiento de la política o el procedimiento del FVC, y así puede recomendar una reconsideración a la Junta sobre esa base.

2. Procesamiento de quejas: una vez que se verifica la elegibilidad, el IRM se compromete con las partes relevantes para explorar opciones con el fin de resolver los problemas que se plantean en la queja. Si las partes no pueden resolver sus problemas, el IRM realiza una evaluación de cumplimiento para determinar si una investigación de cumplimiento es válida; de ser así se lleva a cabo una investigación para identificar algún incumplimiento de las políticas o procedimientos del FVC en relación con la queja, y recomienda una reparación adecuada.
3. Consultivo: proporciona asesoramiento al Fondo sobre sus políticas y procedimientos en pos de mejorar el rendimiento y los resultados del GCF. Se centra en proporcionar asesoramiento sobre políticas y procedimientos, pueden ser: comunicaciones directas a la Secretaría del FVC o al Consejo y al Comité de Ética y Auditoría, talleres y otros eventos de aprendizaje, alcance de actividades y producción de kits de herramientas, manuales o publicaciones.
4. Creación de capacidad: construir relaciones con las entidades para comprender y mejorar sus necesidades e identificar la mejor manera de fortalecerlas. El desarrollo de capacidades se realiza a través de talleres y capacitación, sesiones informativas y difusión de lecciones aprendidas, entre otros.
5. Superar a: el IRM busca concientizar sobre su función y su trabajo entre los posibles reclamantes y solicitantes, también al público en general.

El IRM cuenta con diferentes procesos para abordar los problemas planteados en las solicitudes o quejas. El primero es la **resolución de problemas**: puede incluir el intercambio de información y la consulta, la facilitación, la mediación, la búsqueda conjunta de datos y otras herramientas. La práctica del IRM se guía por los principios de la resolución alternativa de conflictos (ADR).

El segundo son los **procesos de cumplimiento**. Aquí el IRM realiza evaluaciones e investigaciones de cumplimiento independientes de los proyectos y programas del FVC y su adhesión a las políticas y procedimientos del Fondo. Realiza recomendaciones a las Junta del Fondo basándose en su revisión con la intención de garantizar el cumplimiento y proporcionar una reparación.

Por último, la **vigilancia** donde el IRM tiene que monitorear los acuerdos de las partes relevantes para un proceso de resolución de problemas o la implementación de cualquier reparación o respuesta subsiguiente de la Secretaría del FVC.

Casos de proyectos en Argentina ante el IRM

El IRM solo tiene dos quejas/reclamos, uno de Bangladesh y otro de Perú. Argentina no posee ninguna queja/reclamo ante el mecanismo. Sin embargo, el 26 de enero de 2018 presentó una solicitud de reconsideración por el proyecto FP057 sobre Acción climática para el desarrollo rural: adaptación y mitigación basadas en la comunidad en Argentina. El caso fue cerrado el 22 de marzo de 2018 y el mecanismo decidió no tomar acciones en esta materia.

Bibliografía

Publicaciones Online

- ❖ Green Climate Fund. Recuperado de:
<https://www.greenclimate.fund/home>



Sobre FUNDEPS

La **Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)** es una organización sin fines de lucro cuyo trabajo es la incidencia en políticas públicas para que se respeten los derechos humanos. Realiza actividades de investigación, capacitación, incidencia, litigio estratégico y cooperación en general, tanto a nivel local como nacional e internacional.

:: Misión

Contribuir al fortalecimiento de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva que, a través de procesos democráticos y participativos, promueva un desarrollo sustentable y respetuoso de los derechos humanos.

Página web: www.fundeps.org

Facebook: @FUNDEPS

Twitter: @fundeps

Instagram: @fundepsargentina