



EVALUACIÓN INDEPENDIENTE REALIZADA POR LA UNIDAD INDEPENDIENTE DE EVALUACIÓN (IEU) DE LA ESTRATEGIA DE IMPLICACIÓN NACIONAL DEL GREEN CLIMATE FUND*

ANTECEDENTES

En su vigésima primera reunión celebrada en octubre de 2018, la Junta del *Green Climate Fund* (GCF) aprobó el plan de trabajo para el año 2019 de la Unidad Independiente de Evaluación (IEU) del GCF. Un aspecto esencial del plan consistía en llevar a cabo una evaluación independiente de la estrategia del sentido de apropiación nacional, referido aquí como la estrategia de implicación nacional (COA) del GCF. La implicación nacional constituye un principio fundamental del GCF, tal y como queda plasmado en su instrumento de gobierno.

RESUMEN: ¿QUÉ ES LA IMPLICACIÓN NACIONAL?

La definición de implicación nacional de la IEU se basa en tres características que apuntan hacia un sentido de apropiación, las cuales recogen la interpretación que hacen las partes interesadas del GCF así como el discurso internacional sobre financiación para el clima, ayuda al desarrollo e implicación. Se puede afirmar que existe una implicación nacional cuando:

1. El país asume el liderazgo en los procesos estratégicos para determinar con precisión las inversiones del GCF y, al mismo tiempo, vela por la armonización con las políticas nacionales y de otra

índole y propicia una colaboración fructífera con las partes interesadas.

2. El país dispone de capacidad institucional para planificar, gestionar y poner en práctica actividades que cumplan los objetivos del GCF.
3. El país, las entidades acreditadas y el GCF comparten la responsabilidad y la obligación de rendir cuentas, elaboran y adoptan mejores prácticas globales en la planificación, el cumplimiento y la presentación de informes en relación con las inversiones del GCF.

Es importante señalar que, conforme a la evaluación realizada por la IEU, la implicación nacional debe ir más allá de los agentes institucionales e incorporar partes interesadas no institucionales que representen las aspiraciones diferenciadas localmente frente al cambio climático y que estén en consonancia con las políticas nacionales para combatir el cambio climático.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA IMPLICACIÓN NACIONAL?

Alentar a un país a que se implique más en los fondos para el clima del GCF de los que es beneficiario contribuirá a generar capacidad de gestión en materia climática a escala local, a intensificar la cooperación entre actores institucionales y no institucionales,

* La evaluación del COA por parte de la IEU fue presentada a la Junta Directiva del GCF en su vigésima cuarta reunión.



a fomentar la rendición de cuentas entre las entidades que gestionan inversiones, a aprovechar el conocimiento local en la resolución de problemas locales y a empoderar a los países a afrontar mejor los futuros desafíos del clima. Mediante el fomento de una mayor implicación nacional, el GCF contribuirá a que los países en desarrollo lleven a buen término acciones destinadas a atender sus necesidades concretas en la lucha contra el cambio climático, en la preservación de los medios de subsistencia y del medio ambiente y en la mejora de las condiciones de vida de las personas.

PREGUNTAS Y RESULTADOS CLAVE

1. ¿Cómo conceptualiza y materializa el GCF la implicación nacional?

1a. El GCF no ha definido el término implicación nacional y aplica un criterio flexible. Las características que las partes interesadas del GCF identifican más habitualmente son: (1) armonización de las inversiones y las políticas del GCF con las políticas y las prioridades del país, (2) cooperación fructífera con actores no institucionales, (3) mayor capacidad de influencia en la utilización de la financiación para el clima.

1b. Las políticas del GCF tienen en cuenta la implicación nacional. Sin embargo, estas políticas solo se revelan parcialmente suficientes, toda vez que no apuntalan de manera adecuada la definición de implicación nacional que va más allá del gobierno del país.

1c. Un gran número de principios del GCF, entre los que se cuenta el cambio de paradigma, incorporan la implicación nacional. Ahora bien, atender el requisito de la implicación en estas políticas puede generar posibles contrapartidas que el GCF no está

en condiciones de abordar de manera transparente. Además, como criterio de inversión, la implicación nacional no sirve a efectos de priorización.

1d. El GCF no ha cumplido su parte de responsabilidad en ayudar a los países a avanzar en el sentido de apropiación. La falta de predictibilidad, transparencia y eficiencia del GCF han representado un obstáculo para que los países adoptaran decisiones fundamentadas y promovidas por ellos mismos respecto al modo de colaborar con el GCF.

2. ¿Cómo contribuye el GCF al sentido de apropiación y colaboración de los países?

2a. Todos los países que reúnen los requisitos para ser miembros del GCF cuentan con políticas, estrategias o planes nacionales para hacer frente al cambio climático con potencial para orientar las inversiones del GCF. Si bien las inversiones del GCF se han armonizado con dichas estrategias y prioridades, la calidad de las políticas de los países y el modo en que se institucionalizan por ley varían de manera significativa.

2b. El GCF depende mucho más de las estructuras de coordinación nacionales existentes en materia de cambio climático que de la creación de estructuras paralelas. Este criterio fomenta la implicación nacional. Sin embargo, de la información actual se desprende que solo la mitad de los países cuenta con estructuras de coordinación que incorporan formalmente a actores no institucionales.

2c. El ciclo de inversiones del GCF adolece de una falta de implicación de múltiples partes interesadas. Con carácter general, el GCF ha ofrecido una orientación inadecuada a las entidades locales en relación con las expectativas de participación de múltiples partes



Ganaderos comercian con ovejas e intercambian noticias sobre ganadería en un zoco local en las inmediaciones de Ouarzazate (Marruecos).
©Gail Palethorpe/Shutterstock

interesadas y con ejemplos de colaboración fructífera.

2d. Los programas nacionales (CP) tienen como objetivo determinar con precisión zonas de gran impacto y con un enorme potencial de cambio de paradigma y favorecer el desarrollo de carteras nacionales. Sin embargo, los CP no han cumplido estos objetivos, en gran medida porque el GCF no ha articulado la finalidad de los CP, ni para los países ni para el propio Fondo. Como los CP no han ofrecido una orientación a la inversión, en la actualidad representan un riesgo reputacional para el GCF al suscitar expectativas en torno a la idea de que el GCF respaldará todos los proyectos en la cartera del PN.

3. ¿Cuál es el grado de eficacia del GCF en el fomento de capacidad institucional (en los países y en la propia organización) con vistas a la implicación nacional?

3a. El GCF ha dado apoyo a la creación de Autoridades Nacionales Designadas (NDAs)/centros nacionales de coordinación en 147 de los 154 países que reúnen las condiciones para ser miembros (esto es, un 95 %). Sigue sin estar claro si las NDAs/los centros nacionales de coordinación están mejor situados en ministerios en materia de medio ambiente o en aquellos con competencias en finanzas/planificación. En última instancia, la coordinación con las agencias estatales constituye una responsabilidad fundamental de las NDAs/los centros nacionales de coordinación.

3b. Con carácter general, las partes interesadas del país coinciden en que las NDAs/los centros nacionales de coordinación se hallan en condiciones de adoptar decisiones fundamentadas en relación con el sector público y los programas nacionales. Sin embargo, se considera que las NDAs/los centros nacionales de coordinación son menos eficaces en implicar al sector privado y en ofrecer una supervisión durante la ejecución del proyecto. Las NDAs/los centros nacionales de coordinación suelen adolecer de una falta de capacidad en competencias técnicas, recursos humanos y gestión. Ello permite concluir que existe una necesidad imperiosa de fomento permanente de capacidad,

3c. La Secretaría del GCF y los asesores regionales desempeñan un papel clave en la canalización de la información a los países. Este aspecto reviste una importancia capital en la implicación y la colaboración de los países con el GCF. Pese a ello, se considera que el contacto del país con la Secretaría del GCF es

fragmentado, ineficiente y, en ocasiones, carece del suficiente conocimiento local para brindar apoyo a las NDAs/los centros nacionales de coordinación. Los países también han expresado su preocupación respecto a la necesidad de un trato diferenciado de los países.

4. ¿Cuál es el grado de eficacia del GCF en el uso de la acreditación y el acceso directo para respaldar la implicación nacional?

4a. Las partes interesadas en el país consideran el acceso directo como un elemento clave para la implicación nacional, pero perciben que los objetivos del acceso directo solo se han logrado en parte. Se han acreditado 51 entidades con acceso directo. De esta manera el número de entidades con acceso directo supera en 14 al de entidades internacionales acreditadas (IAEs). Pese a ello, menos de un tercio de todos los países que reúnen los requisitos tienen en la actualidad acceso al GCF a través de al menos una entidad con acceso directo (DAEs) nacional acreditada. Las DAEs regionales o nacionales han presentado menos de un tercio de las propuestas de financiación y de las notas conceptuales.

4b. Al designar DAEs, las NDAs han tenido más interés en obtener acceso rápido al GCF que en atender consideraciones de carácter estratégico a largo plazo. La orientación ofrecida por el GCF sobre el modo de considerar estratégicamente la designación de DAEs ha sido inadecuada.

4c. Pese a que, por regla general, el proceso de acreditación suele durar menos que en el caso de las IAEs, la ineficiencia y demora en la acreditación de las DAE generan frustración en las entidades solicitantes. Muchas partes interesadas nacionales perciben que la diferenciación en el proceso de acreditación es insuficiente.

4d. La capacidad y experiencia de la DAE en atender las prioridades nacionales en materia climática se hacen más patentes en las DAEs regionales que en las DAEs nacionales. Los países también tienen menos oportunidades de llevar a cabo proyectos grandes y de alto riesgo con DAE que con IAE. La capacidad de las DAE para elaborar propuestas de financiación del GCF varía, pero suele ser precaria.

4e. Un elevado número de partes interesadas del país se muestra escéptico respecto al apoyo de las entidades internacionales acreditadas en la implicación nacional. Al explicar su estrategia orientada a la

implicación nacional en el GCF, las IAEs la describen mayoritariamente como un escenario sin cambios haciendo especial hincapié en la implicación como una parte esencial de su modelo de negocio. La evaluación realizada halló ejemplos de apoyo de IAEs a DAEs con vistas a la acreditación, pero no encontró pruebas concluyentes de que este apoyo esté motivado por los compromisos asumidos por las IAE ante el GCF.

RECOMENDACIONES CLAVE EN LA EVALUACIÓN INDEPENDIENTE

A partir de las cuatro categorías de resultados, la IEU ha formulado siete recomendaciones clave para mejorar la estrategia de la implicación nacional del GCF.

1. Poner en funcionamiento un estándar normativo (interpretación convenida) de la implicación nacional que vaya más allá del gobierno nacional.
2. La implicación nacional debería pasar a ser en un requisito mínimo de admisibilidad único.
3. Emprender una estrategia proactiva de programas para países en desarrollo. La estrategia debería incentivar la creación por parte de los países de programas nacionales de calidad que promuevan el acuerdo entre agentes institucionales y no institucionales y distinguir los portafolios de alto impacto y con cambio de paradigma.



Solomon Asfaw de la IEU (segundo por la izquierda) participa en un debate en Fiji.

4. Elaborar un manual de mejores prácticas y facilitar asistencia en formación para la Secretaría en las autoridades nacionales designadas y en los centros nacionales de coordinación.
5. Alentar a las DAEs a que elaboren y ejecuten las inversiones del GCF conjuntamente con las DAEs. Ello puede crear capacidad en la entidad con acceso directo y favorecer que las inversiones de las entidades internacionales acreditadas estén más promovidas por los países.
6. Mejorar la transparencia promoviendo la publicación de documentos relacionados con los programas nacionales y con los informes anuales de desempeño.
7. Elaborar una estrategia para las entidades con acceso directo (DAEs) e indicar cómo, cuándo y qué DAEs prestarán su apoyo en la estrategia del GCF. EL GCF podría ayudar a adoptar decisiones fundamentadas sobre la designación de DAE ofreciendo más claridad con respecto a la disponibilidad de recursos.

MÉTODOS

La evaluación ha combinado un marco normativo y métodos mixtos utilizados que incluían tanto la recopilación como el análisis de datos cuantitativos y cualitativos. Entre las fuentes de datos utilizadas figuran fuentes de datos primarias y secundarias procedentes de documentos de programas, políticas y proyectos, un análisis de toda la cartera del GCF, un examen de la base de datos, una encuesta de percepción de las partes interesadas clave del GCF, entrevistas a informantes clave y debates con grupos específicos así como una serie de estudios monográficos de país seleccionados deliberadamente para que el equipo de evaluación tuviera una perspectiva de la ejecución y las estructuras dentro de los países. Entre los países visitados durante la realización del estudio figuran Colombia, Indonesia, Fiji, Malawi, Marruecos, Sri Lanka, Uganda y Vanuatu.

CONTACTE A LA IEU

Unidad Independiente de Evaluación
Green Climate Fund
175, Art center-daero, Yeonsu-gu
Incheon 22004
República de Corea

☎ (+82) 032-458-6450
✉ ieu@gcfund.org
🌐 ieu.greenclimate.fund



GREEN
CLIMATE
FUND

Independent
Evaluation
Unit

