



EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LAS SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES Y DEL SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DEL GREEN CLIMATE FUND*

CONTEXTO

Un aspecto esencial del plan de trabajo de la Unidad de Evaluación Independiente (IEU) para el año 2019 consistió en llevar a cabo una evaluación de las Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESS) y del Sistema de Gestión Ambiental y Social (ESMS) del *Green Climate Fund* (GCF).

El GCF tiene la obligación de gestionar todos los riesgos ambientales y sociales derivados de las actividades relacionadas con el cambio climático. Para lograrlo, el GCF dispone de un Sistema de Gestión Ambiental y Social (ESMS) que incorpora la Política Ambiental y Social del GCF así como un conjunto de estándares relativos a Salvaguardias Ambientales y Sociales provisionales.

OBJETIVOS

La evaluación valora el grado de éxito del GCF en:

- La gestión de **los posibles efectos ambientales y sociales negativos** de los proyectos y de los programas que financia.
- La promoción de **beneficios secundarios en materia ambiental, social, económica y de desarrollo** y en la adopción de una estrategia sensible a las cuestiones de género.
- **El seguimiento y en la presentación de informes de los efectos ambientales y sociales y de sus beneficios secundarios.**

ÁMBITO DE APPLICACIÓN

La IEU ha analizado cuatro aspectos fundamentales del GCF:

- Las políticas y los estándares de las actuales ESS provisionales.
- Los procesos y las operaciones, prestando una especial atención a la acreditación, al Programa



Joseph Mutunga de la IEU y un representante de la Autoridad Nacional Designada de Paraguay debaten sobre la aplicación de salvaguardias ambientales y sociales en el proyecto "Pobreza, Reforestación, Energía y Cambio Climático" financiado por el GCF. El proyecto busca sustituir el uso de carbón vegetal en hornos y otras prácticas asociadas a la deforestación.

de Preparación y al Servicio de Preparación de Proyectos (PPF).

- El diseño de las inversiones y los procesos de aprobación.
- La ejecución de proyectos y sus probables resultados ambientales y sociales.

RESULTADOS CLAVE

TEMA 1: Políticas y estándares de las ESS provisionales

- Los estándares de las ESS provisionales del GCF presentan deficiencias. El GCF adolece de una falta de orientación sobre el modo de **evaluar los riesgos que sus inversiones pueden tener en los derechos humanos. En la actualidad su política de género no cumple** los estándares internacionales.

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

RESULTADOS CLAVE Y RECOMENDACIONES

Las prácticas y los estándares de las actuales ESS provisionales del GCF, si bien resultaron adecuados inicialmente, deben ser objeto de una revisión general. El GCF debería **formular y adoptar con urgencia estándares, políticas y procedimiento de ESS nuevos**. Estos cambios deberían **reconocer los principios de inversión responsable, el mandato relativo a la lucha contra el cambio climático del GCF** y al mismo tiempo deberían ser sensibles a las necesidades climáticas de los países y a las prioridades del desarrollo. En las páginas 3 y 4 figuran las recomendaciones concretas.

- El ESMS actual **no dedica una atención prioritaria al modo de lograr resultados sociales y ambientales** en las etapas de formulación, aprobación y seguimiento de las actividades financiadas.
- El criterio de inversión del GCF “potencial de desarrollo sostenible” se interpreta de manera muy dispar en el GCF.
- El GCF no solicita ni facilita directrices sobre el modo en que las inversiones deberían informar del desempeño y de los resultados sociales y ambientales ni de los beneficios secundarios. En comparación con otros fondos para el clima, es menos estricto en la presentación de informes sobre la aplicación de salvaguardias.
- El ESMS actual **no dedica una atención prioritaria al modo de lograr resultados ambientales y sociales positivos**, pese a que la política de ESS del GCF reconoce la integración de la sostenibilidad ambiental y social como un principio fundamental.
- Las entidades con acceso directo (DAEs) tienen dificultades para cumplir con los estándares de ESS. El GCF está aumentando de manera significativa el número de DAE, pero **no está claro en qué grado el GCF está preparado para afrontar el reto** que este incremento supone en términos de capacidad.

TEMA 2: Procesos y operaciones del GCF

- **Los procesos de acreditación del GCF deben ser objeto de revisión.** En la actualidad, el proceso **no hace especial hincapié en la importancia del desempeño ambiental y social** a través de los beneficios secundarios. La acreditación es un ejercicio de examen documental que **no verifica la capacidad de las AEs de aplicar políticas de ESS** o de hacer un seguimiento del cumplimiento y de los efectos de las ESS.
- El Programa de Apoyo a la Preparación (RPSP) del GCF **no cumple con su cometido de presentar informes sobre el aumento de capacidad de la AEs** para gestionar políticas, estándares y mecanismos institucionales en materia de ESS y de género.
- El Servicio de Preparación de Proyectos (PPF) del GCF tarda demasiado (una media de 353 días) en tramitar y aprobar las solicitudes del SPP. **Existe una preocupación en torno al valor añadido del PPF en fomentar el desempeño y las salvaguardias ambientales y sociales.** Las

actividades del PPF se han traducido en **una única propuesta de financiación aprobada por la Junta.** Además, como el PPF carece de un foco estratégico definido, las partes interesadas dentro y fuera del GCF tienen dificultades en ver de qué manera resulta provechoso para el modelo de negocio del GCF.

Tema 3: Formulación y proceso de proyectos

- El criterio de inversión (IC) “**potencial de desarrollo sostenible**” **está sujeto a distintas interpretaciones** en el Fondo. **La equidad no se cuenta** entre los IC y, por consiguiente, no se aplica a la hora de determinar proyectos susceptibles de financiación.
- El GCF **no tiene acuerdos institucionales para atender oportunamente las preocupaciones formuladas por observadores/as activos/as** procedentes de organizaciones de la sociedad civil (CSOs) con anterioridad a, o en el momento en que la Junta somete a consideración las propuestas de financiación o incluso durante la ejecución del proyecto.
- La mayoría de las condiciones de las ESS adscritas a los acuerdos de actividades financiadas son “**pactos**” y **no estipulan un período de cumplimiento.** El GCF no ha instituido un mecanismo encargado de hacer un seguimiento efectivo de estos pactos y de presentar los correspondientes informes.

Tema 4: Seguimiento y presentación de informes de proyectos

- Hasta la fecha **no se han puesto en funcionamiento** las herramientas al alcance del GCF previstas en su **Marco de Seguimiento y Rendición de cuentas (MAF) con el objetivo de supervisar las entidades acreditadas.** El GCF depende exclusivamente en los informes de autoevaluación que las AEs presentan a través de los documentos de desempeño anual. Sin el MAF operativo, el GCF no tiene un control sobre el cumplimiento de las ESS ni dispone de un proceso adecuado para hacer un seguimiento de los beneficios secundarios ambientales y sociales, para presentar los informes correspondientes ni para lograr dichos beneficios. El incumplimiento y la falta de credibilidad de los informes ponen en riesgo la reputación del GCF.
- El GCF no está en condiciones de evaluar el

desempeño social y ambiental de las actividades financiadas, porque el **Marco de Gestión de los Resultados (RMF) no obliga a presentar informes** de salvaguardias ambientales y sociales ni de indicadores de beneficios secundarios.

- Hay un **escaso** conocimiento de los **mecanismos de reparación de agravios** disponibles a todos los niveles (AEs, proyectos y programas). De la experiencia acumulada por otras agencias se desprende que los agravios se incrementarán a medida que aumente la cartera del GCF.

Tema 5: Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y de la degradación forestal (REDD+)

- El GCF necesita requisitos de salvaguardia más ambiciosos **que los estipulados en el Marco de Varsovia para la REDD-plus (WFR)**. El concepto **“uso de los ingresos”**, por el que los pagos basados en resultados efectuados por el GCF deben invertirse en un proyecto nuevo del GCF **contradice el WFR**. Además, **la aplicación de un criterio de puntuación basado en el modelo apto/ no apto por parte del GCF difiere de la orientación metodológica recogida en el WFR**. Ambos aspectos suponen un lastre adicional para llevar a buen término la acción del REDD+.

RECOMENDACIONES CLAVE

La evaluación ofrece recomendaciones sobre el procedimiento que debería poner en práctica el GCF para elaborar, incorporar estándares, políticas y principios ambientales y sociales adaptados a las necesidades así como para fomentar capacidad organizativa.

TEMA 1: Políticas y estándares de ESS

Recomendaciones *urgentes* (en el plazo de un año)

- La revisión prevista por el GCF de sus estándares de ESS provisionales **necesita dar respuesta a las deficiencias detectadas** en la presente evaluación.
- La revisión prevista por el GCF de sus estándares de ESS provisionales **debe garantizar el desempeño y los beneficios secundarios en materia ambiental y social**.
- La Secretaría debería garantizar una **orientación práctica individualizada y actualizada** así como sistemas de presentación de informes y seguimiento sobre el desempeño y los beneficios secundarios, entre otros.

- El GCF debe **elaborar una orientación que permita determinar con precisión los beneficios secundarios** y debe velar por que se haga un seguimiento y se presenten informes de dichos beneficios.
- El GCF debería elaborar una orientación clara sobre el **criterio de inversión de potencial de desarrollo sostenible**.

Se recomienda que, *en el plazo de dos años*, el GCF:

- Establezca mecanismos con otras agencias **con vistas a potenciar la complementariedad en el Fondo**, a escala nacional y en términos de actividad.

TEMA 2: Procesos y operaciones

Recomendaciones *urgentes* (en el plazo de un año)

- El GCF debería estudiar la posibilidad de formular una **estrategia de acreditación** que esté en consonancia con las prioridades estratégicas del GCF. La evaluación basada en documentos debería **sustituirse por un procedimiento sólido para evaluar la capacidad de una AE** de presentar informes sobre la aplicación de medidas de gestión de ESS.

Se recomienda que, *en el plazo de dos años*, el GCF

- Aumente el apoyo a las DAEs antes y después de la acreditación con vistas a cumplir los requisitos de ESS.
- **Haga un seguimiento y presente informes del apoyo del Programa de Apoyo a la Preparación (RPSP) a las ESS**.
- Estudie la posibilidad de practicar una cirugía radical en el Servicio de Preparación de Proyectos **al objeto de mejorar los plazos de tramitación y la definición de objetivos**.
- Revise las opciones de **sensibilizar** a las partes interesadas **sobre el PPF**.

Tema 3: Formulación y aprobación de proyectos

Recomendaciones *urgentes* (en el plazo de un año)

- Fortalecer el proceso de determinación del **desempeño y los beneficios secundarios en material ambiental y social**.
- **Estudiar la posibilidad de incorporar la equidad** en su orientación hacia el potencial de desarrollo sostenible.
- Garantizar la puesta en funcionamiento de las herramientas y de los sistemas del **Marco de Seguimiento y Rendición de Cuentas**.

Se recomienda que, *en el plazo de dos años*, el GCF

- Instaure procedimientos **para dar respuesta a**

los comentarios de observadores/as activos/as de organizaciones de la sociedad civil sobre propuestas de financiación relacionadas con las ESS. Ponga en marcha una política de implicación de las partes interesadas tanto en la Junta como en el proyecto.

- En caso de mantenerse el Servicio de Preparación de Proyectos, deberá desarrollar capacidad para **potenciar las posibilidades de lograr desempeño y beneficios secundarios en materia ambiental y social** centrando sus esfuerzos en preparar proyectos innovadores para que obtengan el apoyo del GCF.

Tema 4: Seguimiento y presentación de informes de proyectos

Recomendaciones *urgentes* (en el plazo de un año)

- El Marco de Gestión de los Resultados debe actualizarse e **incorporar una presentación de informes sobre el efecto ambiental y social**, y sobre los indicadores de nivel de resultados.
- La Secretaría **necesita establecer un sistema de alerta temprana como parte del MAF** para prestar asistencia en la evaluación de los riesgos derivados del proyecto.
- La Secretaría debe **aclarar las funciones y las responsabilidades del personal en lo que respecta al seguimiento y a la presentación de informes de desempeño y beneficios secundarios en materia**

ambiental y social.

- Cualquier **sistema de gestión de carteras creado para poner en funcionamiento** el MAF debería incluir información relativa a la acreditación de AE, a evaluaciones provisionales y definitivas, seguimiento de las condiciones del Acuerdo de Actividades Financiadas (FAA) y al desempeño en materia de beneficios ambientales y sociales.

Se recomienda que, *en el plazo de dos años*, el GCF

- Mejore los **modelos de informe de desempeño anual** para poder facilitar información fidedigna sobre los efectos, resultados y beneficios secundarios ambientales y sociales.
- Exija a las AEs que **promuevan el conocimiento de los mecanismos de reparación de agravios a nivel de proyecto** durante todo el ciclo de vida del proyecto y que potencien el conocimiento de actividades relacionadas con el Mecanismo de Reparación Independiente del GCF.

Tema 5: REDD+

Se recomienda que, *en el plazo de dos años*, el GCF

- **Adopte medidas** para evaluar el programa piloto REDD+ dedicando una especial atención a su eficacia y armonización con el WFR.
- **Facilite una orientación pormenorizada sobre las Salvaguardias de Cancún** y aproveche la experiencia de la aplicación ex ante de las Salvaguardias de Cancún en la cartera del GCF.

MÉTODOS

La evaluación de las ESS utiliza un enfoque de métodos mixtos que combina métodos y datos cuantitativos y cualitativos. La evaluación hace uso de las fuentes de datos y los métodos que se detallan a continuación:

- Una revisión exhaustiva de las decisiones adoptadas por la Junta, otros documentos del GCF así como bibliografía externa pertinente y evaluaciones independientes de las ESS llevadas a cabo por otros fondos para el clima.
- Un análisis minucioso de la cartera que extrajo y utilizó datos cuantitativos y cualitativos.
- Entrevistas semiestructuradas, consultas con grupos específicos y una encuesta de percepción.
- Un ejercicio de análisis comparado de otros fondos para el clima.
- Un análisis exhaustivo de Marruecos, Perú, Paraguay, Zambia, Sri Lanka, Samoa y Kazajistán.

La IEU llevó a cabo la evaluación en el período comprendido entre abril y diciembre de 2019. Todos los datos que figuran en la presente evaluación, salvo que se indique lo contrario, tienen validez hasta el 08 julio de 2019.

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

