



## EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DE LA PERTINENCIA Y LA EFICACIA DE LAS INVERSIONES DEL GREEN CLIMATE FUND EN LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS

### BACKGROUND

La evaluación<sup>1</sup> analiza la pertinencia y la eficacia de las inversiones del *Green Climate Fund* (GCF) en los países menos adelantados (PMA).

La evaluación plantea la pregunta respecto a si dichas inversiones han reducido de manera sostenible las vulnerabilidades al cambio climático de las comunidades locales y de los medios de subsistencia. La evaluación también analiza las condiciones clave propicias para que el GCF respalde un cambio de paradigma en favor de procesos de desarrollo con bajos niveles de emisión y adaptados al cambio climático en los PMA.

### RESULTADOS CLAVE

#### 1. Receptividad y pertinencia del GCF respecto a los PMA

**1a.** Las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes (COP) relativas a los PMA no son objeto de un seguimiento coherente que incorpore una orientación específica de la Junta del GCF a la Secretaría.

**1b.** No hay implantado un mecanismo que vele por que el apoyo del GCF a los planos nacionales de adaptación, facilitado mediante el Programa de Apoyo Preparatorio

(RPSP), y la creación de los proyectos de adaptación cumplan con el objetivo de asignación de adaptación. Hay poca evidencia de que las estrategias y los planes nacionales de adaptación existentes estén integrados sistemáticamente en la programación y en las actividades del GCF en los PMA.

**1c.** El acceso al apoyo del GCF sigue siendo engorroso para los PMA. En los PMA que se enfrentan a barreras estructurales importantes, esta falta de acceso perjudica especialmente a las Entidades de Acceso Directo (DAE).

**1d.** Pese a que el GCF ha intentado simplificar el proceso y acortar el tiempo para acceder a la financiación del GCF, hasta la fecha no ha logrado estos objetivos.

**1e.** El enfoque del GCF ha contribuido de manera limitada a que las entidades del sector privado, más concretamente las pequeñas y medianas empresas y el sector privado local, participen en el contexto de los PMA. El GCF no ha subsanado esta carencia mediante la adopción de iniciativas de acreditación, como, por ejemplo, procedimientos de acreditación específicos de proyecto.

**1f.** El GCF ha identificado algunas acciones posibles para evitar, minimizar y contrarrestar pérdidas y daños. La falta de definiciones y enfoques de financiación claros sigue siendo uno de los principales obstáculos para la programación y las actividades del GCF.

<sup>1</sup> Independent Evaluation Unit (2022). *Independent evaluation of relevance and effectiveness of the Green Climate Fund's investments in the Least Developed Countries. Evaluation Report No. 12 (January)*. Songdo, South Korea: Independent Evaluation Unit, Green Climate Fund.



## 2. Coherencia y complementariedad con otros fondos para el clima

2a. Si bien la orientación de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) fomenta la coherencia y se han definido las etapas para crear sinergias, no existe un enfoque sistemático orientado a la coherencia y a la complementariedad. Para los PMA existe la necesidad de que se examine la coherencia y la complementariedad en la programación nacional y, en particular, el RPSP y el Servicio de Preparación de Proyectos (PPF) del GCF con otros fondos.

2b. En comparación con otros fondos para el clima, el GCF pone un mayor énfasis en la apropiación nacional y en el fomento de las capacidades de los países menos adelantados. Ello afecta a la complementariedad y a la coherencia.

## 3. Cpropiación nacional y fomento de las capacidades en los PMA

3a. La existencia de múltiples barreras estructurales y de cuellos de botella en los procedimientos limitan el papel de las autoridades nacionales designadas (AND) y el acceso de los países a los recursos para mejorar su capacidad en los PMA. Las características actuales de la apropiación nacional, tales como el procedimiento de no objeción y las DAE, son insuficientes para garantizar la apropiación en los PMA, en particular para los proyectos multipaís.

3b. De media se aprueban 0,95 millones de dólares estadounidenses para el RPSP en los PMA, lo que supone un importe inferior respecto a otros grupos de países. El desembolso de los fondos del PAP es lento, sobre todo en lo que se refiere a la planificación de la adaptación.

3c. Los programas de país no están completamente incorporados en el modelo de negocio del GCF y hay un uso limitado de los programas de país para la programación del GCF.

3d. La COP ha solicitado al GCF que dé un mayor impulso a la inclusión del conocimiento local, indígena y tradicional. Hasta la fecha, el GCF aún no lo ha hecho. El GCF carece de herramientas para hacer un seguimiento de hasta qué punto y de qué manera se incorporan en los proyectos las preocupaciones de los pueblos indígenas y el conocimiento local, incluida la manera en que dicho conocimiento puede aportar información valiosa sobre la evolución del clima.

3e. El cumplimiento de la política de género, en particular los planes de acción de género requeridos, es coherente en los PMA. Sin embargo, la calidad y la profundidad de las evaluaciones y de la presentación de informes en materia de género son dispares, lo que dificulta el seguimiento de los impactos por razón de género.

3f. El enfoque actual del GCF para la gestión del conocimiento no se basa en un marco, ni brinda oportunidades para facilitar el diálogo y el aprendizaje.

3g. Los PMA cuentan únicamente con 14 DAE nacionales y la mayoría están acreditadas para implementar microproyectos y proyectos pequeños y de bajo riesgo. Solo 3 DAE nacionales están acreditadas para proyectos medianos. Las DAE en los PMA tienen dificultades para cumplir con los estándares de acreditación y requieren más tiempo y apoyo para mejorar las capacidades técnicas e institucionales necesarias. El tiempo medio para la acreditación de las DAE nacionales de PMA es de 688 días frente a los 317 días para DAE regionales y 490 días para entidades internacionales acreditadas (IAE).

3h. El GCF ha identificado correctamente las limitaciones de la capacidad. Los programas de apoyo del GCF no están guiados por estrategias que tracen la ruta para mejorar las capacidades de las DAE de cara a gestionar proyectos de mayor entidad en los PMA. El GCF tampoco ha puesto en marcha mecanismos ni incentivos para involucrar a las IAE en el fomento de las capacidades de las DAE en los PMA. Si bien las IAE se benefician de los conocimientos técnicos y de una presencia al nivel nacional, el GCF no las incentiva para que velen por la transferencia de tecnología durante la ejecución del proyecto.

## 4. Desempeño del modelo de negocio y de los procesos del GCF en los PMA

4a. Más de la mitad de los PMA no han accedido al PPF. Un proceso largo y que consume una gran cantidad de recursos los disuade de solicitarlo. Sin embargo, aquellas entidades acreditadas que hicieron uso del PPF cuentan con proyectos mucho más grandes financiados por el GCF.

4b. El proceso de aprobación simplificado se diseñó para facilitar el acceso a la financiación, pero no ha acertado ni simplificado el proceso para los PMA.

4c. El proceso de elaboración y examen de las notas conceptuales y de las propuestas de financiación del GCF son especialmente complejos para los PMA, toda vez que no se incluyen el aumento de los costes de preparación y transacción para la elaboración de proyectos. Las dificultades que tienen los proyectos de adaptación para cumplir con los estrictos requisitos en materia de justificación climática se ven agravadas por el proceso de revisión duplicado por parte de la Secretaría y del Grupo Consultivo Técnico independiente.

4d. El desembolso a los PMA se ha mantenido lento y con unas tasas reducidas respecto a otros grupos de países. La falta de conocimiento jurídico especializado de las DAE ha supuesto un retraso en las negociaciones de acuerdos de actividades financiadas.

4e. La posición del Fondo como institución que asume riesgos es limitada, puesto que fundamentalmente financia proyectos de bajo riesgo. El GCF depende de la experiencia de las IAE en la financiación de un número limitado de proyectos en contextos de alto riesgo. En general, el GCF no ofrece incentivos a las AE para trabajar en los PMA que representen riesgos elevados para la ejecución de proyectos.

## 5. Resultados e impacto

5a. Los datos sobre los resultados de los proyectos del GCF en los PMA no son siempre coherentes ni completos. Persisten deficiencias en el seguimiento en los PMA. Las medidas para verificar de forma independiente los datos sobre la ejecución y los resultados de los proyectos no se han puesto en marcha por completo. No existe un sistema de revisiones anuales basadas en riesgos o controles anuales ad hoc de proyectos que evalúe la veracidad de los datos.

5b. Conforme a la autoevaluación de las AE mediante los informes anuales de ejecución, la cartera de proyectos de un solo país de los PMA presenta objetivos más exigentes de emisiones de CO<sub>2</sub> que el resto de la cartera del GCF, a pesar de que su contribución a las emisiones globales totales de CO<sub>2</sub> sea reducida. Sin embargo, la consecución de los objetivos aún es limitada, con un desembolso muy limitado de solo el 2 por ciento de los fondos de mitigación aprobados.

5c. No hay datos sistemáticos sobre el GCF destinados a comunidades vulnerables. Aunque no es representativa de la cartera, la evidencia de los estudios de casos de países y los datos de referencia obtenidos de las evaluaciones de impacto en tiempo real orientadas al aprendizaje realizadas por la Unidad de Evaluación Independiente en Ruanda, Madagascar y Bangladesh parecen indicar que los proyectos del GCF en los PMA, especialmente en la adaptación, pueden, de hecho, estar dirigidos a las comunidades vulnerables.

5d. Los proyectos en los PMA desglosan sistemáticamente el número de beneficiarios seleccionados por género. Sin embargo, la varianza dentro de los informes de género dificulta hacer una evaluación de la cartera.

5e. El apoyo del GCF a vías de desarrollo resilientes y con bajas emisiones de carbono se ve obstaculizado por barreras sistémicas a un cambio de paradigma en los PMA.

## RECOMENDACIONES CLAVE

R1: El GCF debería sopesar poner en funcionamiento, a través de decisiones de la Junta, la orientación de la COP específica sobre los países más vulnerables y, en particular, sobre los PMA.

R2: La Secretaría debería poner en marcha con

carácter urgente marcos y planes de coherencia y complementariedad e integrarlos en un enfoque sistemático con otros fondos para el clima a escala mundial, nacional y de proyectos.

- La Secretaría debería aclarar los procesos que tienen en cuenta la coherencia y la complementariedad en la creación y evaluación de proyectos.
- La Secretaría debería elaborar e implementar urgentemente una orientación sobre coherencia y complementariedad para los programas de apoyo del GCF. Dicha orientación debería incluir otros programas de apoyo de agencias bilaterales y multilaterales, así como las condiciones propicias para la acción climática y las barreras al cambio de paradigma.

R3: El GCF debería potenciar la orientación y el apoyo a los PMA para que hagan suya la colaboración con el GCF.

- La Secretaría debería aclarar urgentemente el plan estratégico y el uso de los programas de país en los PMA. Debería sopesar el fortalecimiento de los vínculos entre la programación del país del GCF y la implementación del plan nacional de adaptación. Los programas de país deberían vincular las necesidades del país con una cartera de proyectos e indicar la escala de los recursos. También se debería sopesar una estrategia de inversión del país que esté alineada con las necesidades del país.
- La Secretaría debería fortalecer urgentemente el apoyo preliminar anterior y posterior a la acreditación para las DAE con el fin de mejorar la capacidad en relación con los datos climáticos, los requisitos de acreditación y las obligaciones legales.
- Para abordar las limitaciones de capacidad estructural e institucional en los PMA, la Secretaría debería sopesar el apoyo sostenido del GCF a las funciones de secretaría de las NDA / los centros nacionales de coordinación y la capacitación a largo plazo para las NDA / los centros nacionales de coordinación. La rendición de cuentas y el seguimiento del apoyo del GCF deberían garantizarse con urgencia para medir los resultados del apoyo del GCF con fiabilidad.
- El GCF debería afianzar el enfoque orientado a la participación de las partes interesadas mediante la introducción de un instrumento en el ámbito de la política, garantizando las definiciones y los principios de compromiso, especialmente para los agentes locales no estatales. Este instrumento debería reconocer la participación de las minorías, de la sociedad civil y de los grupos especialmente vulnerables más afectados por el cambio climático. Debería dedicar una atención especial a la ejecución de proyectos y a proyectos multipaís.

R4: El GCF debería respaldar la creación de estructuras e incentivos que brinden oportunidades y motivación para



que los países, las entidades acreditadas y la Secretaría impliquen a las DAE.

- La Secretaría debería evaluar y crear incentivos y mecanismos de rendición de cuentas para las EIA a fin de mejorar las capacidades de diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de proyectos de las DAE en los PMA. Un marco y una estrategia de acreditación actualizados deberían abordar la cuestión crítica del propósito y la visión del acceso directo al GCF.
- La Secretaría debería promover el hermanamiento de las AE en la fase de elaboración y ejecución de proyectos para aumentar la capacidad de las DAE a través de la participación y la implicación tempranas en proyectos del GCF en los PMA.
- El GCF debería alentar e incentivar a los países y a las DAE a adoptar un enfoque estratégico al proponer una candidatura para el acceso directo.
- Al analizar el desempeño de las salvaguardas fiduciarias, ambientales y sociales, la Secretaría debería brindar apoyo personalizado a las DAE que demuestren la capacidad y la ambición adecuadas para combatir el cambio climático en el país mediante la colaboración con el GCF. Un enfoque a medida debería sopesar el establecimiento de criterios de admisión y vías para ayudar a las DAE a ir progresando hacia la entrega de proyectos medianos y grandes.

**R5:** El GCF debería aclarar los vínculos entre los programas de apoyo del GCF, RPSP y PPF, y las modalidades de financiación, incluido el proceso de aprobación simplificado, y agilizar estas conexiones para aumentar la eficiencia en la valoración y programación de proyectos.

- El proceso de solicitud del PPF debería agilizarse y los requisitos deberían simplificarse. El GCF también debería abordar la coherencia y la complementariedad de los programas de apoyo del GCF internamente. En el plano externo, debería apoyar programas de otros fondos.
- La Secretaría debería sopesar la inclusión de la revisión de la nota conceptual en el proceso de evaluación del proyecto para evitar la duplicación en la revisión de las notas conceptuales.
- Habida cuenta del contexto en el que se encuentran los PMA, la Secretaría debería reconocer y contribuir a los costes adicionales.

**R6:** El GCF debería adoptar, implantar y promover un marco de gestión del conocimiento inclusivo en toda la Secretaría y las partes interesadas, basado en lecciones aprendidas, evaluaciones de proyectos, evaluaciones de impacto y diálogos estructurados con vistas a orientar a las NDA, AE y DAE.

**R7:** Al objeto de garantizar la confianza y asegurar resultados, el GCF debería velar por que las herramientas y los sistemas para una gestión eficaz de los resultados, incluido el marco de seguimiento y rendición de cuentas, se pongan en marcha, sean transparentes y precisos.

- El GCF debería sopesar la incentivación, sobre todo en contextos con datos limitados, de creación y uso de sistemas de seguimiento de países con vistas a reforzar la capacidad de seguimiento y evaluación y la gestión a largo plazo.
- La Secretaría debería sopesar la revisión de indicadores e informes sobre género y poner en funcionamiento herramientas que permitan el conocimiento tradicional e indígena en la creación, ejecución y el seguimiento de proyectos del GCF.

## MÉTODOS

La evaluación se valió de un enfoque de métodos mixtos para la recopilación y el análisis de datos, incluida la revisión y el análisis de las decisiones de la Junta, los documentos de orientación de la Secretaría y los informes de proyectos. La revisión de la bibliografía y de la documentación se realizó de forma sistemática, utilizando las fuentes más actuales. El equipo de evaluación se basó en el DataLab de IEU y realizó 150 entrevistas a partes interesadas. Estas incluyeron entrevistas con representantes de la Junta, la Secretaría, la CMNUCC, las NDA, las AE, la sociedad civil, el sector privado y las partes interesadas dentro de los países. La evaluación incluyó estudios de casos de Camboya, Etiopía, Haití, Malawi y Togo y una revisión documental del apoyo del GCF a los PMA en el Pacífico.

## CONTACTE CON LA IEU

Unidad de Evaluación  
Independiente del 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

