

Criterios para evaluación de NAMAs:

Propuesta tentativa de criterios conceptuales para la selección de NAMAs elegibles para recibir apoyo internacional

21 de junio de 2012

El Plan de Acción de Bali de 2007 hizo un llamado a los países en desarrollo a mitigar el cambio climático a través de Acciones de Mitigación Nacionalmente Apropriadas (NAMAs, por sus siglas en inglés) que prometan disminuir las emisiones de un escenario sin cambios, que sean consistentes con los objetivos nacionales de desarrollo sustentable y que sean candidatas a recibir apoyo internacional. Muchos países en vías de desarrollo están progresando rápidamente en el diseño y desarrollo de NAMAs, algunas de las cuales ya están empezando a buscar apoyo financiero internacional para su implementación. (A la fecha, el financiamiento de inicio rápido ha respaldado principalmente iniciativas de planificación y desarrollo de capacidades.) Como el Fondo Verde para el Clima (Green Climate Fund, GCF) está a varios años de comenzar a desembolsar fondos significativos, es muy probable que el apoyo para la implementación de nuevas NAMAs provenga directamente de fuentes de financiamiento bilaterales, o que sea facilitado a través de bancos multilaterales de desarrollo, con el objetivo de apalancar inversión del sector privado. El GCF fue establecido como una entidad operacional del mecanismo financiero de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en la Conferencia de las Partes celebrada en Cancún.

Muchos países en desarrollo se encuentran en la etapa crucial de determinar cómo estructurar sus NAMAs de la mejor forma posible para que sean elegibles y atractivas para conseguir financiamiento bilateral. Por su parte, los países desarrollados que buscan contribuir o invertir en estas iniciativas también se encuentran en la etapa de determinar cómo priorizar un financiamiento que es limitado, de manera de asignar fondos a las NAMAs más prometedoras.

El objetivo del presente reporte es entregar una propuesta preliminar que ayude a encontrar una visión compartida entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo sobre los criterios iniciales que podrían utilizarse en la selección de NAMAs elegibles para conseguir financiamiento bilateral, de modo de dar forma a acciones tempranas y fomentar un mayor financiamiento. La implementación de acciones tempranas, ambiciosas e irrefutables ayudará a definir y enfocar el concepto de las NAMAs, a dar forma al diseño del Fondo Verde para el Clima y por último a progresar en las negociaciones de la CMNUCC.

Este documento de políticas está basado en los diálogos de CCAP con legisladores de países desarrollados y en vías de desarrollo y negociadores de la CMNUCC como parte de la Red de

Implementación de Acciones de Mitigación (MAIN¹, por sus siglas en inglés) de CCAP. La idea es que sea un documento conceptual y dinámico que incorpore comentarios de los actores relevantes. Los criterios propuestos tienen por objeto facilitar el diseño de NAMAs financiables y no aumentar la carga de los países en desarrollo. No se espera que las NAMAs de los países en vías de desarrollo cumplan necesariamente con todos los criterios al más alto nivel para calificar para financiamiento bilateral (por ejemplo, algunas acciones podrían lograr significativas reducciones de gases de efecto invernadero (GEI) por dólar, mientras que otras iniciativas podrían obtener un mejor puntaje en cuanto a beneficios de desarrollo). No obstante, hay claro interés por asegurar que las NAMAs iniciales sean lo suficientemente ambiciosas en lograr cambios transformacionales, ya que serán precedentes para futuras iniciativas.

Mensajes claves y propuesta de criterios tentativos

Tradicionalmente, los países desarrollados que entregan financiamiento para iniciativas de cambio climático han mostrado mayor interés en las acciones que presentan reducciones de emisiones significativas y bien documentadas, maximizan el impacto de la inversión y que son responsables en materia de rendición de cuentas. Los países en desarrollo, por su parte, se han mostrado muy interesados en estos esfuerzos de respaldo económico que son consistentes con las prioridades nacionales y que les ayudan a avanzar en sus metas de desarrollo económico y social. Durante diálogos CCAP celebrados recientemente (particularmente un diálogo de políticas celebrado en mayo de 2012 en el marco de las negociaciones de Bonn, Alemania), legisladores y negociadores avanzaron significativamente en el camino por alcanzar una visión común y más consensuada sobre lo que constituye una NAMA financiable y un apoyo efectivo acorde.

Ambos grupos de países concordaron en que se necesita evaluar el potencial de las NAMAs potencialmente elegibles para obtener financiamiento sobre la base de criterios relacionados y no relacionados con los GEI (tales como desarrollo sustentable, salud, movilidad, etc.), a diferencia del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) que juzga los proyectos basándose principalmente en el costo y en la reducción de emisiones. Los países que contribuyen con financiamiento siempre tendrán la necesidad de demostrar que los fondos destinados a iniciativas de cambio climático logren claros efectos de mitigación, aunque reconocen la importancia de lograr avances en cuanto a co-beneficios no relacionados con los GEI (en parte satisfaciendo sus propios criterios de asistencia internacional de desarrollo). Estos beneficios no relacionados con los GEI también sirven para aumentar el apoyo político para las acciones de mitigación en los países en desarrollo, donde los políticos (y sus electores) valoran las políticas y medidas que logran mejorar ostensiblemente los estándares de vida.

El presente documento propone tres categorías amplias de criterios para selección de NAMAs: **1) Criterios de efectividad, 2) Plan de implementación y 3) Plan de financiamiento.** En general, una NAMA financiable necesitará demostrar que logrará alcanzar metas ambiciosas; que logrará sortear las barreras existentes; que tiene potencial de conseguir apoyo y que está anclada a planes nacionales de desarrollo; y que utilizará y apalancará efectivamente el financiamiento obtenido. A

¹ Los países incluidos en la Red de Implementación de Acciones de Mitigación (MAIN) son Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Perú y Uruguay en América Latina. Entre los países de la MAIN asiática figuran China, Indonesia, Malasia, Pakistán, Filipinas, Tailandia y Vietnam. Para mayor información visite: <http://www.ccap.org/MAIN.html>

continuación se presenta una lista completa de criterios genéricos iniciales, aunque probablemente a futuro será útil contar con criterios adicionales por tipo de NAMA o por sector.

Propuesta preliminar de criterios		
1) Criterios de efectividad	2) Plan de implementación	3) Plan de financiamiento
Nivel de reducción de GEI	Descripción de la NAMA con un plan y límites claramente definidos	Presupuesto (con aportes nacionales)
Ambición (cambios transformacionales no incrementales)	Consistencia con el plan de desarrollo nacional	Impacto catalizador maximizado del financiamiento internacional
Otros beneficios (en materia de salud, desarrollo sustentable, etc.)	Alto nivel de apoyo político, identidad nacional	Apalancamiento de inversión proveniente del sector privado
Superación de barreras (tecnológicas, capacidades, etc.)	Respaldo de los actores en los distintos sectores	Evitar duplicación de esfuerzos/financiamiento (se debe evitar la doble contabilidad con los MDL)
Sustentabilidad/replicabilidad (genera respaldo para nuevas acciones)	Capacidad de implementación	Clara estrategia de salida para los financistas
Plan de Medición, Reporte y Verificación (MRV) para los GEI, además de otras métricas (incluyendo hitos de rendimiento)		Mitigación de riesgos

Adicionalmente, los países proveedores de fondos estarán interesados en obtener visibilidad de sus contribuciones a los países en vías de desarrollo, ya sea por motivos geopolíticos y de relaciones públicas (como en las iniciativas de apoyo internacional) y en que sus aportes sean válidos para los compromisos de la CMNUCC.

1. Criterios de efectividad

La primera categoría de criterios tiene que ver con la efectividad de la NAMA propuesta o con las probabilidades de alcanzar con éxito los ambiciosos objetivos planteados. Estos objetivos incluyen la reducción de los gases de efecto invernadero de un escenario sin cambios en el país en desarrollo pero también puede incorporar beneficios de desarrollo sustentable no relacionados con los GEI. Las NAMAs potencialmente elegibles para obtener financiamiento serán evaluadas con respecto al nivel de ambición de los resultados esperados y a la probabilidad de que dichos objetivos sean alcanzados. Las métricas para esta categoría de efectividad son las siguientes:

- **Nivel de reducción de GEI:** El nivel de reducción de gases de efecto invernadero con una NAMA propuesta será inequívocamente un factor clave a la hora de determinar el atractivo para financiar una iniciativa. Por ende, las propuestas debieran entregar una estimación clara de las reducciones a alcanzar y analizar los factores que podrían afectar dicha estimación. Los países que provean respaldo internacional usarán las estimaciones de reducción de emisiones en parte para evaluar la relación costo-efectividad de una inversión sobre otra, pero debe quedar claro que la habilidad de los países en vías de desarrollo de cuantificar adecuadamente las reducciones varía ampliamente dependiendo de las capacidades y de la NAMA en cuestión. **Ambición:** Durante el proceso de selección, los países que aportan fondos estarán interesados en NAMAs que vayan mucho más allá de los cambios incrementales y que lideren procesos de transformación en sectores o economías. Los niveles de esta “ambición” variarán ampliamente entre los distintos países y entre las distintas iniciativas, pero en términos generales debiesen implicar: 1) Nivel de GEI/otros impactos; 2) alcance dentro de un sector o economía; o 3) uso de nuevas tecnologías o un enfoque innovador para superar una barrera de larga data. **Otros beneficios:** Tanto los países desarrollados como los en desarrollo se están dando cuenta de que los “co-beneficios” como los logrados en materia de salud pública, movilidad y desarrollo sustentable serán parte integral de una NAMA exitosa. Más allá de los resultados sociales y económicos directos, las NAMAs que incorporen estos componentes no relacionados con los GEI tienen más posibilidades de lograr avanzar con los objetivos nacionales de desarrollo; de obtener apoyo político en los países donde se implementen; de obtener el respaldo de los ministerios pertinentes; y de ayudar a los países contribuyentes con sus objetivos de desarrollo internacional. **Superación de barreras:** Una NAMA que constituya un caso convincente para superar barreras sustanciales y de larga data (ya sea tecnológicas, de capacidad o de otra índole) en un sector determinado será atractiva para los países que aportan fondos dado que será vista como una iniciativa transformacional que aumentará las probabilidades de lograr los objetivos propuestos.
- **Sustentabilidad/replicabilidad:** Las NAMAs propuestas serán evaluadas en virtud de la sustentabilidad y replicabilidad de los resultados esperados. El concepto de sustentabilidad podría incluir, por ejemplo, la probabilidad de que una NAMA contribuya a conseguir transformaciones permanentes de las trayectorias de emisiones a través de políticas bien implementadas que no se verán afectadas por los cambios de gobierno. La replicabilidad, en tanto, se refiere a la habilidad de que una NAMA consiga respaldo para llevar a cabo acciones adicionales dentro del mismo país o en el extranjero. Esto dependerá de la habilidad de demostrar la obtención de los resultados esperados. **Plan de MRV para GEI/otras métricas:** Las NAMAs propuestas debieran incluir un plan adecuado de Medición, Reporte y Verificación (MRV) con parámetros de rendimiento y otras métricas para medir la efectividad de la acción y los avances para alcanzar los resultados

esperados tanto en materia de GEI como en otros ámbitos. Estas métricas debiesen ser medibles y confiables de manera de dar señales de confianza a los países que buscan invertir.

2. Plan de implementación

Una segunda categoría que determinará el atractivo de una NAMA para conseguir financiamiento será la coherencia de su plan de implementación. Los países en desarrollo deberán demostrar una alta probabilidad de éxito en sus propuestas de Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación. Esto se demostrará y evaluará mediante una serie de factores:

- **Descripción de la NAMA/plan, límites claros:** Para ser exitosas, las propuestas deberán incluir una completa descripción de la NAMA (incluido el alcance y los límites de acción) y un plan de implementación claro (que considere los distintos componentes de la NAMA, las agencias que implementarán la iniciativa, un cronograma de ejecución, una estrategia de cómo se mitigarán los riesgos previstos, etc.).
- **Consistencia con los planes nacionales de desarrollo:** Las NAMAs propuestas deberán demostrar cómo las acciones propuestas son compatibles con las prioridades y los planes de desarrollo de los distintos países y, en lo posible, que están incluidas en dichos planes. Este punto asegurará el respaldo de los actores nacionales y minimizará el riesgo de que las iniciativas no sean sostenibles a través de los distintos cambios de gobierno. Una conexión con estrategias de desarrollo bajas en emisiones (LEDS, por sus siglas en inglés) también será importante, cuando la haya.
- **Alto nivel de apoyo político, identidad nacional:** Los países contribuyentes están interesados en financiar NAMAs que cuenten con el mayor apoyo político posible. Que ministros y jefes de estado jueguen un papel en el liderazgo de la acción propuesta y que estén convencidos de sus beneficios son indicadores de identidad nacional, lo cual probablemente tendrá un impacto positivo sobre las posibilidades de una implementación exitosa (y menor riesgo para los países inversionistas).
- **Respaldo de las partes involucradas:** Similarmente, las propuestas deberán demostrar que cuentan con el apoyo de las partes involucradas en los sectores afectados por la NAMA (representantes ministeriales, empresas, sindicatos, etc.). En la medida que las propuestas sean capaces de demostrar que una potencial NAMA servirá para avanzar con los planes existentes de los ministerios y que es consistente con las prioridades del sector, este respaldo aumentará aún más las probabilidades de éxito.
- **Capacidad de implementación:** Las propuestas debieran demostrar la habilidad de un país y de las entidades involucradas para implementar la acción con éxito. Los países contribuyentes probablemente querrán comprobar que las agencias o entidades que implementarán la NAMA cuentan con las competencias adecuadas; que los equipos a cargo de la implementación tengan experiencia previa en la materia; que las agencias participantes estén bien coordinadas entre ellas; y que los actores pertinentes estén involucrados en el proceso de implementación de la iniciativa. Estos factores ayudarán a disminuir los riesgos de inversión percibidos por los países contribuyentes.

3. Plan de financiamiento

Una tercera categoría a ser usada en la evaluación del atractivo de una NAMA para obtener apoyo internacional es que cuenten con un plan integrado de financiamiento. Para que los países en desarrollo reciban financiamiento de manos de países desarrollados tendrán que demostrar que los fondos serán utilizados de manera eficiente y efectiva. Los componentes de esta categoría pueden incluir lo siguiente:

- **Presupuesto (con aportes nacionales):** Las propuestas deben incluir un presupuesto financiero razonable que demuestre que los fondos serán administrados y utilizados de manera eficiente. El plan debiera incluir aportes financieros locales para la implementación de la NAMA, además de justificar la razón por la cuál se necesitan fondos externos para alcanzar los resultados buscados. En muchos casos, los países contribuyentes estarán interesados en financiar una porción de los “costos incrementales” de una iniciativa.
- **Impacto catalizador maximizado del financiamiento internacional:** Los potenciales financistas estarán interesados en invertir en iniciativas que logren máximo impacto con su limitado financiamiento. Un financiamiento que resulte ser catalizador para superar barreras financieras o políticas será clave. El presupuesto de una NAMA, junto con las reducciones de emisiones esperadas y los demás resultados, entregará a los proveedores de fondos una sensación de costo-eficiencia para sus inversiones que podrán comparar con otras oportunidades de inversión.
- **Apalancamiento de otros gastos público/privados:** Es probable que las NAMAs reciban el grueso de su financiamiento de manos del sector privado. Los países contribuyentes estarán interesados en apalancar eficientemente el financiamiento entregado por el sector privado removiendo los obstáculos financieros que han desincentivado la inversión privada hasta la fecha. Por ejemplo, los fondos entregados podrían servir inicialmente para capitalizar un fondo energético renovable o para financiar un programa de riesgo garantizado que a la larga incentivaría una inversión privada mucho mayor en el sector.
- **Evitar duplicación de esfuerzos/financiamientos:** Las propuestas deberán demostrar que los recursos recibidos no duplican otros financiamientos recibidos para acciones similares, incluidas las iniciativas que están respaldadas como proyectos MDL. Evitar mezclar fondos de MDL con las NAMAs financiadas será importante para evitar que las reducciones de emisiones se contabilicen dos veces.
- **Clara estrategia de salida para los inversionistas:** Los países contribuyentes querrán saber que su respaldo no se necesitará de manera indefinida, y que en determinado minuto podrán retirarse sin amenazar la continuidad de la NAMA. Es probable que las iniciativas eficientes utilicen el apoyo internacional para despegar y que luego atraigan inversión privada para que la acción sea financieramente sustentable.
- **Mitigación de riesgos:** Los países contribuyentes preferirán financiar NAMAs cuyo diseño permita minimizar los riesgos de su inversión. Las NAMAs que usen dinero provisto por financistas pero que estén estructuradas en virtud de un financiamiento comercial con una perspectiva de mitigación de riesgos tendrán más posibilidades de replicación y de apalancar financiamiento privado en un futuro.

Feedback respecto de los criterios expuestos

CCAP considera que el presente es un documento dinámico y agradece cualquier comentario sobre los criterios propuestos. Esto nos permitirá satisfacer de mejor forma las necesidades de los países en desarrollo que buscan respaldo internacional y de los países e instituciones que quieren respaldar o invertir en NAMAs eficientes y rentables en los países en vías de desarrollo. Por favor dirija sus comentarios y sugerencias a Michael Comstock (mcomstock@ccap.org) y Stacey Davis (sdavis@ccap.org).

CCAP es la única responsable del contenido expuesto en el presente documento, que forma parte de la Red de Implementación de Acciones de Mitigación (MAIN) de CCAP. Para mayor información, por favor contáctese con Michael Comstock (mcomstock@ccap.org).

Supported by:



Federal Ministry for the
Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety

based on a decision of the Parliament
of the Federal Republic of Germany

Este proyecto cuenta con el respaldo del German International Climate Initiative. El Ministerio Federal del Ambiente, la Conservación de la Naturaleza y la Seguridad Nuclear respalda esta iniciativa sobre la base de una decisión adoptada por el German Bundestag.

Este proyecto se emprendió con el apoyo financiero de:



Environment
Canada

Environnement
Canada