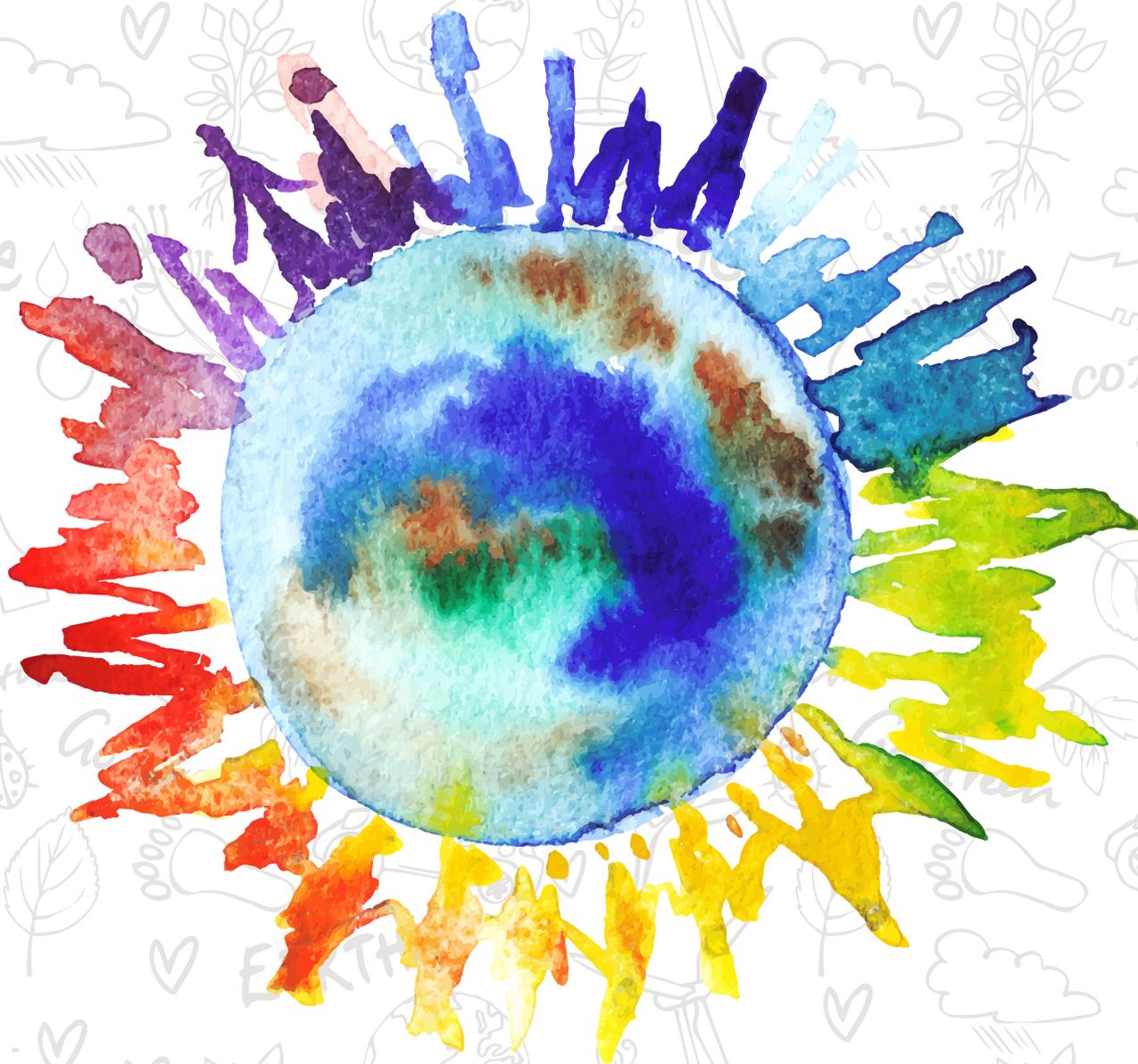




Carbon
Market
Watch

GUÍA DE INICIACIÓN A LAS NAMAs



Edición para la sociedad civil

Tabla de contenidos

Resumen.....	4
Introducción	5
Historia breve de las NAMAs	5
COMPENSACIÓN CARBONO Y NAMAs.....	6
Mercantiles o no mercantiles.....	6
Ámbito de aplicación de las medidas de mitigación.....	6
Mitigación del clima y desarrollo	6
¿Quién paga qué?	7
NAMAs DE TODAS FORMAS Y TALLAS	7
NAMAs nacionales o con apoyo.....	7
NAMAs según políticas o proyectos.....	7
BASES DE DATOS NAMA.....	8
Registro NAMA	8
NAMA Pipeline: análisis y base de datos del sector NAMA	8
NAMA Database: Base de datos NAMA	8
Base de datos NAMA para el sector de los transportes.....	8
FINANCIAMIENTO DE LAS NAMAS	8
Financiación pública	9
La NAMA Facility	9
El Fondo Verde para el Clima (FVC)	10
Financiación privada.....	10
LOS PROTAGONISTAS INFLUYENTES EN EL SECTOR DE LAS NAMAs.....	11
Creadores y diseñadores de NAMAs.....	11
Aprobador NAMA.....	12
Ejecutores NAMA	12
Verificadores.....	12
Financiadores.....	12
PRESENTACIÓN DE LAS NAMAS EXISTENTES	13
Presentación de los sectores dominantes	13
NAMAs en el sector de la energía.....	13
NAMAs en el sector de los transportes.....	14
NAMAs en el sector de la construcción	14
NAMAs en el sector de los residuos.....	14
¿CÓMO DESARROLLAR UNA NAMA?	15
Fase de concepción.....	15
Fase de desarrollo.....	16
Fase de ejecución.....	17
SUPERVISIÓN, INFORMES Y VERIFICACIONES DE LAS NAMAs.....	17
Medición de las emisiones.....	18
Calibrar el desarrollo sostenible	19
PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LAS NAMAs	19
ENLACES ÚTILES	20

Guía de iniciación a las NAMAs

Fecha de publicación: Septiembre 2015 (primera versión en inglés en Junio 2015)

© Carbon Market Watch 2015

No está permitida la reproducción de esta publicación de ninguna forma ni por cualquier medio sin el permiso previo y por escrito de Carbon Market Watch.

Carbon Market Watch

Rue d'Albanie 117
B-1060 Brussels, Belgium
Website: www.carbonmarketwatch.org
Email: info@carbonmarketwatch.org
Twitter: @CarbonMrktWatch

Acerca de Carbon Market Watch

Carbon Market Watch examina las políticas climáticas y aboga por una protección justa y eficaz del clima. Dicha iniciativa está compuesta de organizaciones socias basadas en todo el mundo. Es activa al nivel global, europeo y local y aboga en favor de una integridad social y medioambiental de las políticas climáticas. Para más informaciones, visite

www.carbonmarketwatch.org

Resumen

Las Medidas de mitigación apropiadas para cada país (NAMAs) son un instrumento de mitigación permitiendo a los países en desarrollo participar en los esfuerzos mundiales destinados a implementar una estrategia sustentable a largo plazo para reducir las emisiones.

Las NAMAs ofrecen un gran potencial, ya que se alejan de la lógica de compensación para concentrarse solo sobre la contribución de los países en vía de desarrollo a una mitigación a escala mundial y un desarrollo sostenible. Ofrecen la oportunidad de reducir las emisiones con las políticas de los sectores y subsectores. A pesar de las buenas perspectivas de resultar en beneficios en materia de atenuación y sostenibilidad, sólo 11 NAMAs están ejecutadas por el momento y 140 aún están en fase de elaboración.

Eso se debe en parte a una falta de apoyo financiero pero también de comprensión de los procesos NAMAs. Por ejemplo, no existe ninguna Directiva universal relativa al desarrollo y la ejecución de las NAMAs, ni a la manera de medir, indicar y comprobar los impactos. Además, la información pública sobre las NAMAs es limitada y no existe ninguna definición clara en cuanto a la manera y la medida en que la sociedad civil puede participar a la concepción, la ejecución y el control de los procesos NAMAs, o en que mejorar los impactos sostenibles y atenuar todo impacto negativo.

Aunque las actividades de creación de capacidad NAMA se emprendan para numerosos actores, las iniciativas de creación de transparencia, conciencia y comprensión por la sociedad civil se han descuidadas hasta ahora. No obstante, la participación de la sociedad civil en todos los procesos NAMA sigue esencial y presenta muchas ventajas: un compromiso efectivo de los protagonistas puede garantizar el desarrollo sostenible y la definición de las oportunidades económicas invisibles en una perspectiva “top down”. Puede permitir también informar los procesos de policía NAMA a niveles nacionales e internacionales, así que reforzar los marcos de gobernanza, la confianza y la aceptación del público. Por eso, la participación pública resultará por fin a mejorar la integridad ambiental, social y entre los géneros de las NAMAs.

Esta guía de iniciación tiene por objeto procurar conocimientos y comprensión de las NAMAs a las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos que sólo tienen poco o no experiencia con las NAMAs. Una mayor sensibilización de la sociedad civil permitiría una mayor movilización en los procesos NAMAs, como el desarrollo y la ejecución de las NAMAs así que el control a nivel nacional.

Introducción

Las Medidas de mitigación apropiadas para cada país (NAMAs) son los instrumentos de mitigación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), aún a sus principios pero que ofrecen un gran potencial transformacional para la reducción de los cambios climáticos, la garantía de un desarrollo sostenible y la mejora de los medios de subsistencia de las comunidades locales. Sin embargo, los ciudadanos no comprenden mucho el instrumento NAMA, sobre todo por lo que se refiere a su desarrollo y a la manera de movilizar a la sociedad civil en el proceso.

Esta guía se concibió para los ciudadanos, las ONG y los militantes que desean comprender rápidamente el concepto de las NAMAs y/o implicarse en el proceso de desarrollo de las NAMAs. Existe ya distintos casos donde la sociedad civil está profundamente comprometida en el proceso de desarrollo de las NAMAs. No obstante, la información sobre los procesos de consulta para el desarrollo de las NAMAs es muy limitada. Por otra parte, la sociedad civil falta de conocimiento de las NAMAs, lo que podría generar una participación más eficaz en el proceso.

Esta guía de iniciación tiene por objeto sensibilizar e incrementar los conocimientos de la sociedad civil para reforzar la participación y fomentar la difusión de información en cuanto a las buenas prácticas. Esta guía permite comprender rápidamente el funcionamiento de las NAMAs y ofrece un resumen del proceso, de los flujos financieros y de las partes interesadas.

Historia breve de las NAMAs

El término NAMA se utilizó por primera vez en el marco del plan de acción de Bali en 2007, mientras que las partes discutían de una manera de mejorar las acciones nacionales e internacionales para reducir los cambios climáticos. Se decidió, entre otras cosas, que los países en desarrollo adoptarían NAMAs para contribuir a la mitigación y al desarrollo sostenible en los países en desarrollo¹.

El razonamiento apoyando a las NAMAs consistía en ofrecer un marco común a los países en desarrollo para combatir el cambio climático. Este concepto ya se integra en las disposiciones y principios de la CMNUCC, que determina que todas las Partes tienen que preservar el sistema climático en interés de las generaciones presentes y futuras, de acuerdo con sus responsabilidades y capacidades comunes pero diferenciadas. Por primera vez, las NAMAs ofrecería la oportunidad a los países en desarrollo de tomar medidas de mitigación y asumir sus propias responsabilidades en cuanto a las reducciones de las emisiones.

Después del Plan de acción de Bali, otras disposiciones complementarias elaboradas en Copenhague (COP15, 2009)², Cancún (COP16, 2010)³, Durban (COP17, 2011)⁴, Doha (COP18, 2012)⁵, Varsovia (COP19, 2013)⁶ y Lima (COP20, 2014)⁷ convirtieron el concepto de las NAMAs en el instrumento de mitigación que conocemos hoy. En general, las NAMAs tienen por objeto contribuir al desarrollo sostenible nacional mientras que fomentar los países en desarrollo a reducir las emisiones de gas de efecto invernadero (GEI). Las NAMAs fueron aprobadas por los Gobiernos nacionales de los países en desarrollo; por eso reflejan las prioridades nacionales. Se basan en medidas voluntarias y «adaptadas al contexto nacional», lo que deja un extenso alcance a las actividades de mitigación.

Si las negociaciones dieron nacimiento a la gran idea del concepto NAMA, no proporcionaron mandato para la elaboración de normas y procedimientos internacionales. Así los países tienen la posibilidad de determinar por sí mismos los elementos y procesos nacionales de las NAMAs. Por ejemplo, no existe ninguna definición oficial de una NAMA, ninguna norma ni procedimiento común, ningunas directivas para su desarrollo y su ejecución, ni el tipo de información que las NAMAs debería conllevar.

Uno de los más grandes retos de los creadores de las NAMAs es la falta de apoyo financiero para pasar de la fase de desarrollo y de concepción a la fase de ejecución. Hasta ahora, el apoyo financiero disponible no basta a cubrir la importante demanda de ejecución de las NAMAs. La NAMA Facility permitió hasta ahora obtener la mayor parte de la financiación necesaria. Se espera otra contribución financiera una vez que el Fondo Verde del Clima (FVC) empezará a distribuir la mitad de sus recursos para implementar proyectos y programas de mitigación.

1. COMPENSACIÓN CARBONO Y NAMAS

A medida que los países en desarrollo preparan sus NAMAs, surgen cuestiones relativas a las diferencias entre esta herramienta y la reducción de las emisiones por mecanismos de compensación de las emisiones carbono, como el mecanismo de desarrollo propio (MDL). Si las actividades de MDL y NAMA pueden parecerse, sus conceptos son bastante diferentes. El MDL se estableció para que los países desarrollados puedan lograr sus objetivos climáticos invirtiendo en proyectos de reducción en el mundo en desarrollo, mientras que las NAMAs se concibieron para que los países en desarrollo puedan ellos-mismos afrontar los retos impuestos por el cambio climático reduciendo las emisiones de los países donde se aplicaron las NAMAs. Las NAMAs no se limitan a alejarse del concepto de desplazamiento geográfico de los proyectos de reducción, también se alejan de la lógica de proyecto para concentrarse sobre las políticas. En este sentido, las NAMAs se asemejan al programa de actividades del MDL, que va más allá del simple proyecto de reducción de las emisiones para basarse en políticas, medidas o normas para generar créditos de compensación. Por otra parte, el MDL es regulado por normas estrictas, mientras que las NAMAs carecen de normas universales. Si los dos mecanismos de mitigación comparten características, difieren en cuatro aspectos clave:

a. Mercantiles o no mercantiles

El MDL es un mecanismo de mercado establecido en el marco del protocolo de Kyoto para limitar o reducir las emisiones de GEI y así lograr los objetivos del protocolo⁸. Gracias al MDL, los países desarrollados ejecutan proyectos específicos en el mundo en desarrollo con menor coste, quienes obtienen a su vez créditos de carbono, que pueden intercambiar en los mercados de carbono. Así la financiación circula desde los países desarrollados hacia los países en desarrollo a cambio de las reducciones de emisiones en los países en desarrollo, que vendan contra créditos de carbono.

A diferencia del MDL, las NAMAs fueron diseñadas como medidas no mercantiles. Eso significa que no son justificadas por la oferta y la demanda de los créditos de compensación, sino que son procesos llevados por los países en el marco de estrategias nacionales a largo plazo en función de las necesidades nacionales y locales emergentes. En su forma actual, las reducciones de emisiones generadas por las NAMAs se contabilizan para el país de recepción.

Existe un debate para permitir o no a las NAMAs de generar créditos de carbono cambiables en forma de «créditos NAMAs», pero esta opción aún no fue regulada por las partes. Los mecanismos de créditos NAMA siguen sin definición en la CMNUCC, pero numerosos países desarrollados los consideran en el marco de la Asociación de preparación de los mercados (PMR) para explorar las opciones de intercambio de las emisiones nacionales aprovechando la experiencia del MDL.

b. Ámbito de aplicación de las medidas de mitigación

En términos de las formas de las medidas de mitigación y de la cobertura del sector, las NAMAs ofrecen aún más diversidad que el MDL.

En general, el MDL reduce las emisiones de GEI a través de las actividades del proyecto. Estos proyectos deben ser aprobados por la Junta Ejecutiva del MDL. El MDL también planeó alargar el ámbito de aplicación de las actividades más allá de las reducciones de emisión previstas por proyectos, gracias a su programa de actividades.

La principal diferencia entre el MDL y las NAMAs es que el primero objetivo de las últimas consiste en superar la mitigación prevista por un proyecto para concentrarse sobre cada sector. Las NAMAs pueden definirse de cualquier manera adaptándose al país de recepción, es decir que pueden aplicarse en forma de políticas, programas o proyectos. Por ejemplo, las NAMAs pueden introducir nuevas normas (norma de eficacia energética consustancial al alojamiento, por ejemplo), leyes y reglamentaciones, e incentivos financieros (impuesto energético, por ejemplo). Dado que las NAMAs se concentran sobre el desarrollo sostenible de un país específico, pueden cubrir un gran número de sectores, en particular los que no están cubiertos por el MDL como algunos sectores del uso de las tierras, o los que aún no se beneficiaron del MDL a causa, por ejemplo, de la necesidad de aumentar los precios del carbono para ser viables tales que las reducciones de emisiones de los sectores de los transportes.

c. Mitigación del clima y desarrollo

El MDL y las NAMAs definen dos objetivos principales: contribución a las reducciones de las emisiones y desarrollo sostenible en un país en desarrollo. No obstante, el primero objetivo del MDL consiste en ayudar a los países desarrollados a respetar sus compromisos en cuanto a la reducción de las emisiones. Para recibir créditos de carbono bajo el MDL, los proyectos deben describir las reducciones de emisiones de GEI previstas por normas y procedimientos definidos a nivel mundial. En principios, los proyectos MDL deben probar sus ventajas de durabilidad en principios, pero los créditos de carbonos solamente se conceden los créditos de carbono en base de reducciones de emisiones, sin prestar ninguna atención especial a la contribución del desarrollo sostenible. En otras palabras, el MDL sigue un enfoque centrado en prioridad en la mitigación, donde el desarrollo sostenible se considera como un beneficio accesorio vinculado a las medidas de mitigación.

Al contrario, las NAMAs son apoyadas por los Gobiernos nacionales y reflejan así las necesidades nacionales y subnacionales de desarrollo. El término «adaptado al contexto nacional» significa que la atención no se centra más en la mitigación climática sino sobre la necesidad de medidas de mitigación en el marco del desarrollo nacional. El enfoque orientado principalmente hacia el desarrollo tiene por objeto prioritario implementar NAMAs según el desarrollo sostenible⁹. Las reducciones de emisiones se consideran en general como un beneficio asociado a otros objetivos nacionales, como un mejor acceso a la energía o una reducción de la circulación.

d. ¿Quién paga qué?

Uno de los temas claves de las actividades del MDL y de las NAMAs es encontrar fuentes de financiación suficientes. Debido a los objetivos diferentes de los dos mecanismos, las financiaciones obtenidas varían mucho.

El MDL tiene por objeto definir el potencial de mitigación a bajo coste de los países en vía de desarrollo. Las inversiones en las actividades MDL subyacentes proceden generalmente de fuentes nacionales en los países en desarrollo. El valor del crédito de carbono solo representa una pequeña parte de las inversiones totales.

Es diferente para las NAMAs, ya que no se limitan a orientar las actividades de mitigación a bajo coste y que tienen que apalancar financiamiento previo. Es posible obtenerlo mediante distintos canales, por ejemplo por un apoyo nacional o internacional de fuentes públicas o privadas.

2. NAMAS DE TODAS FORMAS Y TALLAS

a. NAMAs nacionales o con apoyo

La CMNUCC distingue dos tipos de apoyos para desarrollar e implementar NAMAs: las NAMAs nacionales (unilaterales) y aquéllas que se benefician de un apoyo (multilaterales).

NAMAs nacionales: Las NAMAs nacionales dependen solamente de un apoyo nacional para implementar medidas de mitigación. En general, reciben un apoyo financiero de fuentes existentes basadas en el país en desarrollo, por ejemplo mediante el presupuesto nacional de los países en desarrollo.

NAMAs con apoyo: Las NAMAs que se benefician de un apoyo lo buscan en forma de financiación, de transferencia de tecnologías o de capacitación. Por ejemplo, numerosos países en desarrollo integran objetivos de mitigación del cambio climático en sus contribuciones determinadas a nivel nacional (INDC) fijando objetivos realizables solamente con las financiaciones nacionales y objetivos realizables con un apoyo internacional. Sin embargo las fuentes de financiación públicas y privadas son esenciales, incluso para las NAMAs que reciben un apoyo internacional, ya que las financiaciones internacionales recibidas hasta ahora no bastan para implementar todas las medidas de mitigación en los países en desarrollo y así limitar el calentamiento global.

En algunos casos, las NAMAs pueden implementarse como NAMAs nacionales y luego, con el tiempo, reciben un apoyo internacional; las financiaciones son pues una mezcla de fondos nacionales, internacionales, privada y públicos.

b. NAMAs según políticas o proyectos

Las NAMAs permiten a los países en desarrollo implementar distintas medidas de mitigación destinadas a solucionar los grandes problemas nacionales y reducir las emisiones de GEI. Entonces, las NAMAs son de naturaleza muy diversificada y pueden ser implementadas en forma de políticas, programas sectoriales o actividades en el marco de proyectos. No obstante, dado que las NAMAs tienen por objeto generar un «cambio transformacional», son concebidas aún más como actividades para poder obtener resultados a largo plazo y a gran alcance. Por lo tanto se utilizan más como políticas que como actividades de proyecto. Según la base de datos NAMAs de Ecofys, más de la mitad (56%) de todas las actividades NAMA se implementen en forma de políticas y estrategias nacionales, y alrededor de un cuarto (25%) en forma de proyectos.

NAMAs basadas en políticas: Las NAMAs basadas en políticas se refieren a la elaboración de reglamentaciones, políticas y estrategias. Tienen por objeto generar un cambio transformacional fomentando una modificación del comportamiento de las inversiones. Se implementen en forma de normas o a través de un impulso económico. Las NAMAs en forma de política se basan en estrategias como las tarifas reguladas para las energías renovables, las políticas que incitan el mercado a crear nuevas tecnologías, los sistemas de intercambio de derechos de emisiones, las normas de eficacia energética en la construcción, etc.

NAMAs basadas en proyectos: Las NAMAs pueden también implementarse en el marco de un proyecto, donde se dedican algunas inversiones específicas a las medidas de mitigación. Se refieren principalmente a la energía propia, a la eficacia energética, a las infraestructuras más sólidas y al desarrollo tecnológico. Se implementaron algunas NAMAs basadas en proyectos en los ámbitos de la energía solar concentrada (ESC), las instalaciones eólicas y las centrales térmicas, las infraestructuras de transporte, la promoción de tecnologías de bajas emisiones en la agricultura, etc.



Gráfico 1: NAMAs por categoría
Fuente: Ecofys (2015)

3. BASES DE DATOS NAMA

Hoy en día, no existe ninguna base de datos universal que contabiliza todas las medidas NAMA. Sin embargo, las tres bases de datos siguientes fueron diseñadas en forma de plataformas para acceder a la información contenida en el registro NAMA.

a. Registro NAMA

El registro NAMA fue establecido por la CMNUCC después de una decisión¹⁰ de las Partes, en 2010, de contabilizar las NAMAs para buscar apoyo internacional y aparear los apoyos financieros, tecnológicos y de creación de capacidades para las medidas sometidas.

Operativo desde 2013, clasifica las NAMAs en tres grupos: i) las NAMAs en búsqueda de apoyo para su preparación, ii) las NAMA en búsqueda de apoyo para su ejecución y iii) las NAMA en espera de reconocimiento. Este última se destina a las NAMAs unilaterales, que no requieren apoyo.

La oferta de las NAMAs considerada para integrar el registro es voluntaria y requiere información sin campos obligatorios. La plataforma ofrece también una posibilidad para los países desarrollados de anunciar los recursos a su disposición.

b. NAMA Pipeline: análisis y base de datos del sector NAMA

El Análisis y la base de datos del sector NAMA¹¹ se establecieron por el UNEP DTU (Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente y la Universidad técnica de Dinamarca). Además de las candidaturas enviadas a la CMNUCC por los países en desarrollo y los países en transición para NAMAs, el sector incluye también las candidaturas de financiación de países desarrollados.

El sector NAMA proporciona análisis llevados según distintas características (sector, apoyo financiero, indicadores MRV, indicadores SD, etc.). La información relativa a las distintas NAMAs no está uniforme ni completa, pero es actualizada sistemáticamente.

c. NAMA Database: Base de datos NAMA

La base de datos NAMA de Ecofys recopila información contenida en fuentes públicas y sintetiza la información sometida en los canales oficiales en el marco de las actividades NAMA, pero no necesariamente todas/solamente las actividades contenidas en el registro NAMA.

La base de datos contiene información detallada sobre las NAMAs, en particular, su estatuto financiero y los impactos potenciales. Incluye también información sobre los momentos culminantes de las NAMAs, los informes de estatuto, los estudios de viabilidad, etc.

La base de datos NAMA se presenta también en forma de un sitio wiki, donde los usuarios pueden añadir su información. Existe una sección específica dedicada a las NAMAs del sector de los transportes, donde encontrará más información sobre este sector.

d. Base de datos NAMA para el sector de los transportes

La base de datos NAMA del transporte es un portal wiki dedicado a las NAMAs en el sector de los transportes, cual que sean sus etapas de desarrollo. La base de datos incluye información específica sobre las NAMAs, en particular, sobre el impacto, el MRV y la financiación. El objeto de la plataforma es también proporcionar datos relativos al sector, reunir a las distintas partes interesadas en las NAMAs de los transportes, definir las necesidades de capacidades y compartir los mejores conocimientos y prácticas.

4. FINANCIAMIENTO DE LAS NAMAS

Movilizar las financiaciones dedicadas al clima para ejecutar las NAMAs y otros instrumentos de mitigación es uno de los principales retos. Existen numerosos instrumentos de financiación del clima, por ejemplo el Fondo Verde del Clima, la inversión extranjera directa (IED) y otros instrumentos bilaterales y multilaterales. No obstante, será necesario superar dificultades para acceder a estas financiaciones y, más concreto, para fomentar el sector privado a invertir en las NAMAs.

La mayor parte de las inversiones destinadas a las NAMAs deben proceder de fuentes nacionales públicas. Sin embargo, la financiación pública no basta y sirve a menudo para atraer las inversiones privadas necesarias. El argumento regularmente avanzado es que las NAMAs deben ser rentables para atraer las inversiones. Tienen que generar rentas con una garantía suficiente para atraer fuentes privadas.

La financiación de las NAMAs es diferente según son nacionales o si se benefician de un apoyo. Las NAMAs nacionales sólo se financian por las fuentes privadas y públicas nacionales, mientras que las NAMAs beneficiándose de un apoyo deben atraer financiaciones extranjeras.

Apalancar el financiamiento por el clima para brindar apoyo a NAMAs debe seguir una secuencia específica. Para incitar la participación del sector privado, es necesario que las financiaciones públicas se ofrezcan en primero. La financiación básica es una financiación nacional pública para atraer otras fuentes públicas internacionales, fuentes nacionales privadas y, finalmente, inversiones privadas extranjeras (ver figura 1).



Figura 1: Orden de apalanca
Fuente: Lütken, S. E. (2014)

a. Financiación pública

Para que las NAMAs puedan beneficiarse de las financiaciones dedicadas a la lucha contra el cambio climático, deben representar una propuesta concreta de medida de mitigación. En general, el principal inversor financiero en el desarrollo de las NAMAs es una institución nacional pública. Esto se debe porque el sector público nacional es el principal iniciador del desarrollo de las NAMAs y que las financiaciones públicas nacionales ya apoyan las actividades de bajas emisiones del país. Los recursos se asignan generalmente gracias a la reorganización presupuestaria del país en desarrollo. Pues, las financiaciones proceden en gran parte de los impuestos, pero también de otras fuentes como el ajuste de las subvenciones relativas a los combustibles fósiles o las rentas generadas por los mercados de carbono. Las financiaciones públicas pueden presentarse en forma de subvenciones, financiación a tasa preferencial, etc¹². Siempre que las primeras inversiones nacionales, al menos, sirven para atraer las fuentes de financiación internacionales para las NAMAs multilaterales.

En primer lugar, el sector público transmite sus ideas políticas a los donantes públicos internacionales. Las fuentes de financiación internacionales se varían: bancos de desarrollo multilaterales y bilaterales, y agencias de financiación bilaterales supranacionales. Entre las instituciones que financian las NAMAs, se encuentran el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), el Organismo Alemán de Cooperación Internacional (GTZ), la NAMA Facility, la Iniciativa Internacional alemana sobre el Clima (ICI), el Fondo Nórdico para el Desarrollo, los Fondos para una tecnología limpia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Las inversiones internacionales permiten cubrir los riesgos y superar los obstáculos técnicos, reglamentarios y financieros. Cada institución de financiación pública fija sus propias prioridades y ofrece apoyos diferentes (subvenciones, préstamos,...). En general, ofrecen una financiación a corto plazo, como subvenciones, que a veces sólo abarca la fase de preparación de las NAMAs¹³.

b. La NAMA Facility

La NAMA Facility se estableció como iniciativa conjunta del Ministerio Federal Alemán para el Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMUB) y el Departamento Británico de Energía y Cambio Climático (DECC) en 2012. En 2015, dos donantes – el Ministerio Danés de Clima, Energía y Edificios (MCEB) y la Comisión Europea – los juntaron.

La NAMA Facility es la primera iniciativa a ofrecer un apoyo técnico y financiero a las NAMAs listas para implementarse. Tiene por objeto sostener las NAMAs ambiciosas e innovadoras elegidas por un proceso de selección, fomentando al mismo tiempo las inversiones extranjeras de los sectores privados y públicos. La NAMA Facility orienta las inversiones del sector privado fomentando el uso de las subvenciones ofrecidas para establecer mecanismos de movilización de las inversiones privadas (préstamos en condiciones favorables, fondos de garantía, etc)¹⁴.

Hasta ahora, la NAMA Facility apoyó 9 proyectos seleccionados durante dos convocatorias de propuestas de proyectos. Con estos proyectos, el BMUB y el DECC inyectaron 120 millones de euros, convirtiendo la NAMA Facility en una institución clave para la ejecución de las NAMAs. En abril 2015, la NAMA Facility lanzó una tercera convocatoria de proyectos NAMA, que fue la más importante nunca organizado. Gracias a los dos nuevos donantes – el MCEB y la Comisión Europea, que proporcionaron respectivamente 12 y 15 millones de euros - la institución podrá proporcionar fondos por un importe de 85 millones¹⁵.

La NAMA Facility no permite transferir directamente los fondos a la institución de ejecución. Entonces, los candidatos a los proyectos NAMA deberán mencionar la organización beneficiaria (por ejemplo, el GTZ y el Banco alemán de desarrollo - KfW).

c. El Fondo Verde para el Clima (FVC)

Creado en 2010, el GCF trabaja bajo los auspicios de la CMNUCC. Como la NAMA Facility, el GCF tiene por objeto la transición hacia enfoques de desarrollo de bajas emisiones y adaptado a los problemas climáticos. Se estableció para apalancar las financiaciones privadas y públicas y apoyar las prácticas de mitigación y adaptación en los países en desarrollo a través de proyectos, programas, políticas y otras actividades. Aunque todavía se halla en curso del desarrollo operacional, el GCF debería convertirse en la fuente principal de financiación para luchar contra el calentamiento climático gracias a su aporte de 100 mil millones de dólares a partir de 2020. En mayo de 2015, el GCF entro en vigor transfiriendo un 50% de las subvenciones prometidas en la conferencia de donantes de alto nivel que se celebró en Berlín en noviembre. El total de las contribuciones transferidas ascienden al equivalente de 5,47 mil millones de dólares. Así, el GCF puede comenzar asignar sus recursos a los proyectos y programas en los países en desarrollo.

Las siete primeras entidades de ejecución se acreditaron en marzo 2015:

- Centro de Seguimiento Ecológico (CSE) del Senegal,
- El fondo fiduciario peruano para los parques nacionales y las zonas protegidas (PROFONANPE)
- La secretaria del Programa Regional del Pacífico Sur para el Medio Ambiente (SPREP), una organización intergubernamental basada en Samoa,
- Acumen Fund, Inc., un fondo de inversiones de impacto activo principalmente en África y en la región Asia-Pacífico
- Banco Asiático de Desarrollo (BAD), banco de desarrollo multilateral basado en Filipinas,
- Banco Alemán de Desarrollo (KfW),
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Las entidades someterán un primer conjunto de propuestas de proyectos o programas, cuya financiación está prevista para octubre de 2015. Hasta ahora, ninguna entidad de ejecución se acreditó para permitir a las organizaciones de la sociedad civil tener acceso directo a los fondos del GCF. No obstante, se puede que cambie cuando otras entidades aplicaran para su acreditación.

d. Financiación privada

Las fuentes públicas son importantes pero el compromiso del sector privado es esencial para la ejecución de las NAMAs. Si las fuentes públicas sirven para atraer el sector privado, es siempre difícil obtener inversiones privadas. Las medidas de incentivo del sector privado a apoyar las actividades de mitigación se basan en ventajas económicas, como las economías posibles gracias a las inversiones. Se trata también de una manera de apoyar la economía nacional y adquirir experiencia en la financiación de proyectos con socios internacionales. En general, el sector privado sostendrá las NAMAs estables y previsibles que ofrecen un rendimiento y un coeficiente de riesgo interesantes. En general, sostienen las NAMAs vinculadas a la energía renovable y la eficacia energética, ya que reciben subvenciones en estos sectores, lo que reduce los riesgos para los inversores. Las NAMAs para los transportes también están atractivas con el apoyo de los Gobiernos y de las agencias de cooperación para el desarrollo; implican entonces menos riesgos.

Los agentes del sector privado nacional, como las empresas privadas o los bancos, actúan de prestamistas o inversionistas para proveer financiamiento, y en muchos casos participan en operaciones de proyectos¹². Para atraer inversiones extranjeras directas (IED), el creador debe asegurarse que las NAMAs sean rentables ofreciendo un rendimiento y un coeficiente de riesgo interesantes. En efecto, numerosos países en desarrollo se enfrentan a obstáculos como primas a riesgo elevado y bajo rendimiento de las inversiones¹³.

ESTADO ACTUAL DE LA FINANCIACIÓN NAMA

Los creadores de NAMAs apenas, desde años, beneficiarse de las financiaciones dedicadas a la lucha contra los cambios climáticos. Esto se debe en gran parte a fuentes de apoyo limitadas. Según la base de datos NAMA, 96 NAMAs sobre 151 buscan financiamiento. Pero la información proporcionada es incompleta. Por otra parte, el sector NAMA del UNEP DTU incluye 88 NAMAs. Entre este NAMAs, 81 están en busca de apoyo externo para su preparación y su ejecución.

Según el sector NAMA, sobre los 6,4 miles millones de dólares que se pidieron para sostener las NAMAs, solo se recibieron 74 millones hasta junio 2015. La mayor parte de esta suma (64 millones de dólares) procedía de la NAMA Facility. Los otros 10 millones procedían del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), de Japón, Austria y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Después, el GCF pronto operativo va a gastar la mitad de sus fondos para apoyar medidas de mitigación. Hasta ahora, 33 Gobiernos hicieron promesas de subvenciones al GCF. Además de los 9,3 miles millones de dólares prometidos al GCF en la conferencia de donantes de alto nivel que se celebró en Berlín, en noviembre, otras fuentes se movilizaron el año pasado; en total se recibieron 10,2 mil millones de dólares. El importe total de las contribuciones hasta ahora es el equivalente de 5,47 mil millones de dólares. Como desea asignar un 50% de sus recursos a las medidas de mitigación, el GCF será uno de los donantes principales con los cuales los creadores de NAMAs deberán colaborar.



5. LOS PROTAGONISTAS INFLUYENTES EN EL SECTOR DE LAS NAMAs

El desarrollo y la ejecución de las NAMAs son procesos completos que piden la movilización de todos los protagonistas, además de los Gobiernos responsables. Idealmente, todos los protagonistas principales deberían participar cuanto antes en el proceso para garantizar la incorporación de todos los intereses en la concepción de una NAMA. No obstante, los distintos protagonistas desempeñarán distintos papeles a distintas etapas del proceso NAMA. El éxito de los proyectos, políticas y estrategias NAMAs dependerá mucho de la colaboración y la coordinación de los diversos grupos; los distintos Ministerios, los actores nacionales o subnacionales, los sectores públicos y privados, la sociedad civil, etc. Básicamente una entidad coordinadora, generalmente un Ministerio nacional, se encargara de la administración completa.

Hay una larga variedad de protagonistas en el marco de un proceso NAMA. Sin embargo, se puede citar a los protagonistas siguientes:

- Creadores y diseñadores NAMA
- Aprobador NAMA
- Ejecutor NAMA
- Inspector NAMA
- Donante NAMA

a. Creadores y diseñadores de NAMAs

La elaboración de las ideas y propuestas de NAMAs comienza a nivel gubernamental. En general, la función principal está ocupada por uno o más Ministerios responsables de la reglamentación de las políticas o medidas sometidas (por ejemplo: el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio de Asuntos económicos, el Ministerio de Infraestructuras, el Ministerio de Transportes, etc), en conjunto con las agencias gubernamentales (por ejemplo: Agencia nacional de conservación de la energía), los departamentos (por ejemplo el departamento de la Agricultura) y los asesores. Además las instituciones gubernamentales deberán colaborar con otros protagonistas, como el sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones académicas, para concebir una propuesta NAMA.

b. Aprobador NAMA

El aprobador NAMA es la entidad responsable de la aprobación de todas las NAMAs del país en antes de enviarlas al registro NAMA. Esta función está ocupada generalmente por una institución nacional pública, que debe seguir un proceso de aprobación nacional emanando de la autoridad nacional interesada, según el tipo de medida concebida. Por ejemplo, una NAMA en el sector de los residuos deberá ser aprobada por el Ministerio relevante y también, a menudo, por el Ministerio de Finanzas nacionales. Una política NAMA destinada a formular nuevas leyes o reglamentaciones deberá también aprobarse en primer lugar por el Parlamento nacional.

c. Ejecutores NAMA

La ejecución de las NAMAs moviliza una larga diversidad de protagonistas. Por fin, las entidades de ejecución oficiales de la mayoría de las NAMAs serán los Ministerios responsables del país en desarrollo. No obstante, pueden considerarse como las entidades de coordinación colaborando con los otros protagonistas en el marco del proceso de ejecución y supervisando este proceso. Los Ministerios colaboran pues con distintas entidades públicas/privadas y con las organizaciones de la sociedad civil para ejecutar las NAMAs in situ.

Las entidades públicas nacionales siguientes se proponían como entidades ejecutoras para algunas NAMAs en búsqueda de apoyo: Ciudad de Valjevo en Serbia, Comisión Nacional de Vivienda (Conavi) de México, el Consejo Nacional para los Cambios Climáticos y el Mecanismo de desarrollo propio en la República Dominicana, y el Instituto Nacional del Café (ICAFE), una institución pública no gubernamental costarricense.

A menudo las ONG actúan de entidades de ejecución del proyecto in situ. En el caso de Costa Rica, una NAMA en el sector del café fue creada por Fundecooperacion, una organización no gubernamental sin ánimo de lucro creada para apoyar proyectos de desarrollo sostenible. En Georgia, una NAMA relativa al género es en preparación por una coalición de ONG compuesta de Mujeres en Europa por un Futuro Común (WECF), del Movimiento Verde, de la Agencia de desarrollo de las comunidades rurales (RCDA), de la Asociación georgiana de Agricultura Ecológica (SEMA) y del Centro de Desarrollo Social Akhaltsikhe (SDCA). Trabajan juntos con el Ministerio de Medio Ambiente de Georgia. Las organizaciones no gubernamentales locales que colaboran regularmente con las escuelas pusieron en marcha un programa piloto de NAMA sobre las Escuelas de bajas emisiones en México. Con los estudiantes, los padres y el personal educativo, son responsables de la ejecución del plan de acciones de reducción de las emisiones anuales. La NAMA tiene por objeto incorporar a una comunidad educativa más amplia.

Las NAMAs también pueden crearse por empresas públicas y privadas (por ejemplo, las instalaciones públicas de calefacción urbana de Belgrado y la asociación comercial «Heating Serbia»), el PNUD y otras entidades que reúnen a varios protagonistas.

Las NAMAs financiadas por la NAMA Facility deben ser administradas por un organismo de prestación que será el mandatario. En todos los casos salvo en uno, se trata siempre del GTZ y del Banco de Desarrollo KfW. En efecto, la NAMA Facility no permite transferir directamente los fondos a la institución encargada de la ejecución de las NAMAs. El organismo de prestación suscribirá un acuerdo con el Gobierno socio y la agencia de ejecución nacional, y será responsable del suministro de los fondos y servicios, de la gestión financiera y administrativa de la NAMA, y de la vigilancia y de la comunicación con el donante.

d. Verificadores

Aunque no son siempre obligatorios, los inspectores tienen que desempeñar un papel, sobre todo para las NAMAs beneficiando de apoyo, en la comprobación de las reducciones de emisiones y otros impactos y beneficios colaterales según el nivel requerido de garantía. El inspector puede comprobar los datos proporcionados y luego elaborar un balance de comprobación. Este trabajo puede ser cumplido por el inspector de una entidad nacional o un inspector tercero, por ejemplo lo de una empresa privada¹⁶.

e. Financiadores

Las financiaciones de las NAMAs proceden de fondos privados y públicos, de instituciones de desarrollo bilaterales y multilaterales, de agencias de desarrollo internacionales que sostienen las NAMAs de varias maneras (por ejemplo con subvenciones, los préstamos, inversiones mobiliarias, etc). Los donantes desempeñan un papel importante en el proceso NAMA, no sólo permitiendo a ellas de existir, sino también estableciendo distintas exigencias y distintos criterios para regular el apoyo del que benefician las NAMAs (ambición de mitigación, ventajas del desarrollo sostenible, MRV, etc). Encontrará más amplia información sobre la financiación en la sección 2.



6. PRESENTACIÓN DE LAS NAMAs EXISTENTES

Se ejecutan NAMAs en varias Partes de la CMNUCC no incluidas en el Anexo I¹⁷. La información sobre las NAMAs existentes varía mucho según las bases de datos. Esto se debe a las distintas fuentes de datos contempladas por las instituciones con el fin de llevar sus análisis. Por el momento, el Registro NAMA que documenta las NAMAs en busca de reconocimiento y apoyo contiene 97 NAMAs. La base de datos NAMA, que toma en cuenta datos más amplios, registra 151 NAMAs en 37 países mientras el sector NAMA documenta 88 NAMAs. Todas las bases de datos indican que el desarrollo de las NAMAs aumentó significativamente estos últimos años: 30% desde diciembre 2014.

En mayo 2015, la base de datos NAMA contenía solamente 11 de las 151 NAMAs en fase de ejecución: 5 en América Latina, 4 en Asia y 2 en África. Las otras 140 NAMAs están siempre en curso de desarrollo, debido a la escasez de recursos, capacidades y tecnologías disponibles para pasar de la fase de desarrollo a la fase de ejecución.

La base de datos NAMA contiene también 29 estudios de viabilidad, que proporcionan información sobre las NAMAs potenciales y exploran el potencial de las políticas, los proyectos y los programas previstos que pueden aplicarse en este marco, pero que aún no obtuvieron el apoyo oficial del Gobierno.

Las NAMAs documentadas se clasifican según el tipo de medida contemplado, el sector cubierto, el estatuto de financiación y el tipo de información proporcionado¹⁸.

a. Presentación de los sectores dominantes

Las NAMAs incluyen iniciativas políticas sectoriales e intersectoriales. En comparación con el MDL, las NAMAs son mucho más flexibles y cubren una gran diversidad de sectores, como el sector energético, de los transportes, de la construcción, de los residuos, de la industria, de la agricultura y de la silvicultura.

i. NAMAs en el sector de la energía

En el sector NAMA y la base de datos NAMA, las NAMAs en el sector energético son las más numerosas. Según la última, este sector representa más de uno tercio (39%) de todas las NAMAs. Estas NAMAs incluyen, entre otras cosas, políticas y proyectos principalmente centrados en las energías renovables (eólica, solar, térmica, geotérmica, hidráulica y biomasa) fijando normas de utilización, tarifas reguladas y eficacia energética (por ejemplo, mejora de las hornillas en Gambia). Las NAMAs centradas en el suministro de energía son una buena manera de reducir las emisiones de GEI y de reforzar las estrategias de desarrollo nacionales generalizando el recurso a las energías renovables. Debido a la creciente demanda de energía en los países en desarrollo, 55 NAMAs están en fase de desarrollo y 4 en fase de ejecución; iniciativa para las energías renovables en Sudáfrica, generalización de los sistemas de autoconsumo de energía renovable en Chile, mejora de la eficacia y durabilidad de las cadenas de valor de la energía de la madera en Burkina Faso y transformación de la producción y utilización de los sistemas de refrigeración y aire acondicionado en Tailandia.

Gráfico 2: NAMAs por región

Fuente: Ecofys (2015)

PRESENTACIÓN DE LAS NAMAS REGIONALES

La cobertura de las NAMAs en los países no afectados por el Anexo I sigue siendo desproporcionada a nivel mundial. Según la base de datos NAMA, la mayoría de las NAMAs (40%) se desarrolla en América Latina. En México ya se encuentran 21 NAMAs sobre 60 en la región. Está seguido por África (26%) y Asia (25%), cada uno constituyendo el cuarto de las NAMAs. Sólo se sitúa un décimo (9%) de las NAMAs en Europa: en Serbia y Armenia. Sobre 7 NAMAs en fase de ejecución, 4 lo están en América Latina, 2 en Asia y 1 en África.

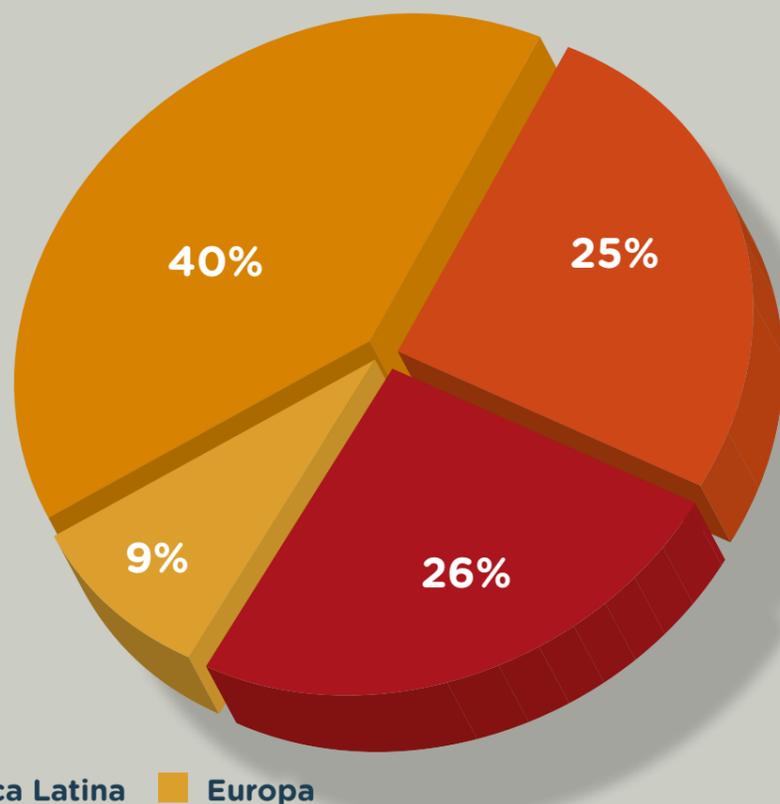


Gráfico 3: NAMAs por sector

Fuente: Ecofys (2015)

39% Abastecimiento de energía

16% Transporte

4% Silvicultura

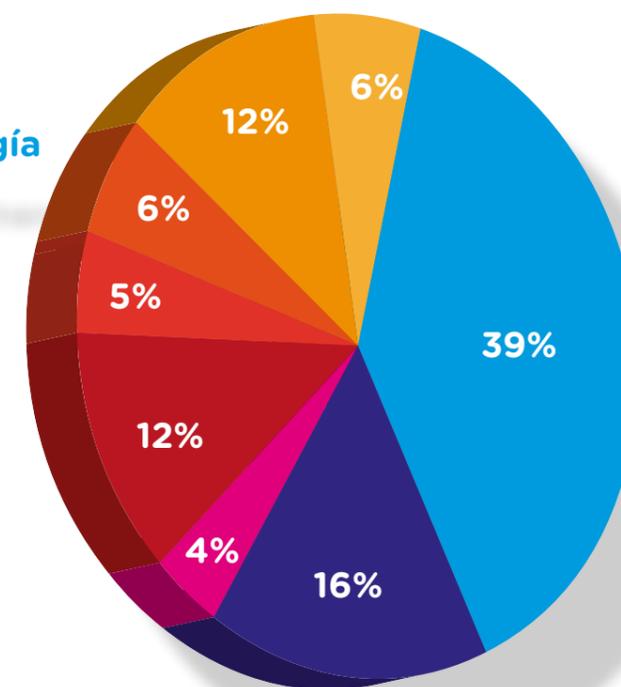
12% Desechos

5% Agricultura

6% Industria

12% Edificios

6% Multisector



ii. NAMAs en el sector de los transportes

Alrededor del 15% de las NAMAs se refieren al sector de los transportes. Se centran en una diversidad de actividades potenciales, como las normas de eficacia energética, la mejora de los transportes públicos, la mejora de los medios de transporte no motorizados y la gestión del estacionamiento. Según la base de datos NAMA, estas NAMAs existen en general en América Latina como parte de políticas y estrategias nacionales. En total, existe 21 NAMAs para los transportes en fase de desarrollo y 3 en fase de ejecución: una para desarrollar los transportes urbanos alternativos en Colombia, una para los transportes en Perú y una para los transportes urbanos sostenibles en Indonesia. La base de datos de las NAMAs de transporte indica que tres otras NAMAs están en fase de ejecución en Uganda, África y México.

iii. NAMAs en el sector de la construcción

Dado el gran potencial de mitigación del sector de la construcción, un 12% de las NAMAs, según la base de datos NAMA, se centran en el ahorro de energía y la mitigación de las emisiones de GEI en los edificios. Las medidas de mitigación se refieren, entre otras cosas, a las tecnologías renovables, los sistemas de medida, la adopción de normas y códigos de construcción, los sistemas de certificación, los programas de etiquetado y los incentivos del mercado. Sólo una NAMA es en fase de ejecución. Se trata de una NAMA para la eficacia energética en las viviendas en México.

iv. NAMAs en el sector de los residuos

Este sector también representa un gran potencial para las medidas nacionales de mitigación. Según el sector NAMA y la base de datos NAMA, cuenta por 8-12% de las NAMAs. Las NAMAs para los residuos, utilizadas en todas las regiones, tienen por objeto mejorar la tasa de reciclado, mejorar los programas de compostaje y desarrollar el sistema de gestión de los residuos para la producción energética.

Además de los sectores mencionados más arriba, también se desarrollan NAMAs en los sectores de la industria, la agricultura y la silvicultura. Algunas NAMAs cubren varios sectores, refiriéndose a la mitigación en los edificios y al suministro energético, o a la agricultura y a los residuos. La silvicultura es el sector menos representado por las NAMAs.

7. ¿CÓMO DESARROLLAR UNA NAMA?

Ninguna norma universal ni ningún procedimiento se convino sobre la manera de desarrollar y ejecutar las NAMAs. Al reconocer esto, la CMNUCC, el PNUD y la asociación UNEP DTU (antiguamente el Centro UNEP Risø) lanzaron una serie de directivas para regular las NAMAs. Dividieron el proceso de desarrollo de las NAMAs en tres fases: (a) fase de concepción; (b) fase de desarrollo; y (c) fase de ejecución¹⁹.

Es importante tomar en cuenta que las NAMAs forman generalmente parte de un proceso a largo plazo que no se lanza a partir de nada. Puede, en efecto, basarse en políticas y estrategias existentes, como las estrategias de desarrollo de bajas emisiones. Algunas NAMAs pasan en primer lugar por una fase piloto, para profundizar el proceso y desarrollar buenas prácticas (LEDS). Otras se centran en las pruebas de los sistemas MRV sobre las reducciones de emisiones y los beneficios colaterales. En general, el proceso de desarrollo y ejecución de las NAMAs requiere la consulta de los distintos organismos gubernamentales, de los protagonistas públicos y privados y de la sociedad civil con fin de definir y llevar a cabo las NAMAs²⁰.

a. Fase de concepción

La fase de concepción constituye la base de cada actividad NAMA. En esta fase, también llamada fase conceptual o fase de preparación, los creadores deben determinar el alcance, los objetivos y las medidas de mitigación de su NAMA. Por eso, deben en primer lugar definir y establecer prioridades entre los ámbitos donde reducir sus emisiones es lo más urgente y realizable. Estos dos procesos deben llevarse por iniciativa del país afectado y tomar en cuenta las prioridades nacionales de desarrollo.

En general, es en esta fase que los protagonistas se movilizan más, ya que ellos comunican sus intereses y los problemas relativos a la preparación de una NAMA. Tanto los protagonistas como las instituciones locales deben participar para justificar el desarrollo de la NAMA. Una fuerte participación contribuirá también a apoyar públicamente la NAMA. La definición puede basarse en los datos extraídos de los documentos oficiales del país, como las estrategias nacionales para los cambios climáticos o para el desarrollo, las estrategias de desarrollo de bajas emisiones (LEDS), los proyectos MDL o programas de actividades previos, las comunicaciones nacionales con la CMNUCC y los estudios científicos. El análisis de estos documentos es útil para determinar las políticas nacionales existentes y las políticas previstas.

Elementos NAMA claves

Entre las medidas de mitigación potenciales, las que responden a las prioridades nacionales en términos de desarrollo generalmente sostenible se eligen. Esta elección se hace por un proceso de análisis y priorización. Esta etapa implica definir los elementos de la NAMA, por ejemplo definiendo las medidas políticas u otras que persiguen los objetivos de mitigación, estableciendo un nivel de referencia, definiendo las reducciones de emisiones implicadas, identificando a los protagonistas, definiendo los beneficios potenciales, y definiendo los plazos, la estimación de los costes y las fuentes de financiación²¹.

Definición del nivel de referencia: Establecer un nivel de referencia, o escenario «business as usual», equivale a definir las emisiones que se habrían generado en ausencia de la medida NAMA. Eso consiste en considerar el importe total de las emisiones actuales así como las emisiones previstas para un período definido. La definición del nivel de referencia es esencial para definir las reducciones de las emisiones.

Definición de la estimación de las reducciones de emisiones: Las estimaciones de reducciones representan el importe total de la reducción del CO₂ gracias a la medida NAMA. Se miden de manera cuantitativa en función de las emisiones de referencia, a saber el escenario “business as usual”.

Identificación de los protagonistas: Los protagonistas desempeñan un papel crucial en el ciclo de desarrollo de las NAMAs. Por esta razón, la identificación de los protagonistas es un proceso importante para reconocer a todos los protagonistas que pueden ser implicados en la actividad NAMA.

Definición de los beneficios colaterales: Además de las reducciones de emisiones, las NAMAs tienen por objeto también generar beneficios colaterales. En realidad, los beneficios colaterales se consideran como los motores de las medidas NAMA. Entre estos beneficios se encuentran los efectos sobre el desarrollo sostenible, tal que las ventajas económicas (aumento de la tasa de empleo), las ventajas medioambientales (aumento de la limpieza de las aguas) y los beneficios sociales (mejora de las condiciones de vida).

Desarrollo de un sistema MRV: MRV significa «Monitoring, Reporting and Verification» (supervisión, informe y verificación). Desarrollar un sistema MRV es esencial para garantizar la transparencia de los resultados de la actividad NAMA. Los sistemas MRV varían según son NAMAs nacionales o NAMAs que se benefician de un apoyo. En general, un sistema MRV sólido es una exigencia clave para recibir un apoyo internacional para las NAMAs.

Definición del proceso NAMA y de los plazos: Durante la fase de concepción, conviene definir los plazos de desarrollo y ejecución de las NAMAs, y el proceso desde la idea inicial hasta las actividades específicas²².

El proceso de definición y priorización puede ser un proceso ascendente o descendente. Con un proceso descendente, el Gobierno designa una unidad central que definirá la NAMA y establecerá prioridades. Con un proceso ascendente, se invita a los distintos protagonistas, como los Ministerios, los Gobiernos locales y la sociedad civil a definir las opciones para las NAMAs. Cualquiera que sea el proceso, existe una entidad de coordinación que supervisa el proceso de priorización. En función de la fase de concepción, el Gobierno puede introducir iniciativas de capacitación para facilitar el proceso. En algunos casos, las fases piloto se inician antes de proseguir a desarrollar la NAMA¹⁶.

La fase de concepción resulta en un documento de reflexión, que se elabora generalmente después de la evaluación inicial del contexto técnico y político. En el documento de reflexión, se encuentra un resumen de la idea general de la NAMA así como la información antes citada. Existe distintos modelos a disposición de los distintos protagonistas NAMA para elaborar un documento de reflexión, por ejemplo por la CMNUCC, Ecofys y el GTZ. El documento de reflexión, que representa una primera idea de compartir con los donantes, puede integrarse en una propuesta NAMA a publicar en la página Internet del Registro NAMA.

La propuesta NAMA permite a los países reclamar un apoyo para el desarrollo o la ejecución de su NAMA. Se trata de demostrar porqué una actividad específica merece un apoyo internacional. La propuesta debe pues incluir información detallada sobre la actividad de la NAMA, su ejecución y el sistema MRV. El Registro NAMA que ofrece directivas sigue siendo la plataforma principal para presentar las propuestas con fin de buscar un apoyo y aumentar su visibilidad.

b. Fase de desarrollo

La fase de desarrollo es un proceso convirtiendo en práctica la fase de concepción. Esta fase establece los cuadros institucionales y legales de la NAMA y requiere el apoyo del Gobierno. Entonces, incluye el refinamiento y la ampliación de algunos detalles mencionados en la fase de concepción, de acuerdo con los contextos políticos, económicos y sociales del país de recepción. Conviene también definir las reducciones potenciales de emisiones, prever los niveles de emisiones de la situación status quo, formalizar un mecanismo MRV y definir las responsabilidades de los distintos protagonistas. La fase de desarrollo requiere un mayor compromiso de los protagonistas, en particular de los donantes.

En el proceso de desarrollo de una NAMA, es esencial identificar y analizar los obstáculos potenciales al proceso. Lagunas son inherentes a cada idea NAMA, por ejemplo los obstáculos económicos y financieros (impacto sobre los fabricantes y distribuidores locales), obstáculos en cuanto a información (falta de conocimiento o peritaje técnico), obstáculos reglamentarios o institucionales (falta de políticas o normas), obstáculos comerciales (indisponibilidad de la tecnología necesaria) y obstáculos culturales. El análisis de los obstáculos existentes es importante para definir a qué nivel el apoyo es necesario así como las posibles soluciones con el fin de avanzar más fácilmente en la fase de ejecución¹⁹.

c. Fase de ejecución

La ejecución lanza cada actividad NAMA de acuerdo con el programa de trabajo de la propuesta de la NAMA. La condición para pasar a la fase de ejecución es que la NAMA haya recibido un apoyo para emprender las medidas mencionadas en la propuesta.

La fase de ejecución puede adaptarse a las exigencias específicas del donante y a la contribución de los protagonistas. La participación de los protagonistas es imperativa durante todo el proceso y todos las partes interesadas deben ser mantenidas informadas en la fase de ejecución. Al acercarse a la ejecución de la política, el dinamismo de los protagonistas podría aumentar. Se puede que los protagonistas interesados - en particular el Gobierno - quieren adaptar el concepto de origen de la NAMA. Esta fase requiere a menudo revisar el concepto, lo que genera problemas de coordinación.

Para ejecutar las NAMAs, es necesario establecer un marco jurídico/reglamentario para que las políticas sean funcionales. Proporcionar y establecer un marco jurídico para una actividad NAMA es un proceso largo. Por otra parte, la fase de ejecución requiere a menudo la capacitación, por ejemplo la formación del personal para facilitar el proceso de ejecución. Tan pronto como la NAMA es operativa, debe ser observada y evaluada. Pues el recurso a un sistema MRV específico es necesario¹⁹.



8. SUPERVISIÓN, INFORMES Y VERIFICACIONES DE LAS NAMAS

Las NAMAs se concibieron como medidas de mitigación utilizadas de una «manera mensurable, comprobable y pudiendo ser objeto de un informe (MRV)», lo que indica que las medidas de ejecución se sometan a un sistema MRV. En general, el sistema MRV es un medio de demostrar que las buenas medidas se adoptaron y que se obtuvieron los resultados previstos. Es también una manera de construir la confianza en un país para combatir el cambio climático.

El papel del MRV no es obstaculizar el proceso de la NAMA, sino que facilitar las medidas de reducciones de las emisiones de gas de efecto invernadero. Se trata de una manera de ofrecer críticas a los responsables políticos y a los donantes en cuanto al éxito de las medidas de mitigación adoptadas. El sistema MRV garantiza el respeto de la obligación de presentar un informe a la CMNUCC. Por otra parte, se trata también de un medio de aprender de la experiencia NAMA y de sus impactos gracias a una difusión transparente de la información.

Lo importante es que el sistema MRV no es único ni rígido para todas las NAMAs. En comparación con el MDL, el sistema MRV para las NAMAs puede ser más simple y más flexible. Mientras el MDL prevé normas estrictas relativas a las exigencias MRV, las condiciones MRV para las NAMAs pueden desviarse de este enfoque y se determinarán en función de la naturaleza de la medida de mitigación, el objetivo y las exigencias establecidas por los partidarios de la NAMA. El sistema MRV puede basarse en experiencias preexistentes y sistemas nacionales, o sobre nuevos sistemas¹⁶.

En primer lugar, el MRV no será él mismo si las NAMAs se realizaron con un apoyo nacional o si recibieron un apoyo financiero, técnico y de capacidad de un tercero extranjero. A continuación, se observaron dos series de impactos diferentes: 1) el importe de las reducciones mundiales de emisiones y 2) la naturaleza de las ventajas del desarrollo sostenible.

a. Medición de las emisiones GEI

Los países en desarrollo deben respetar sus compromisos y presentar un informe a la CMNUCC, que las NAMAs sean nacionales o que se beneficien de un apoyo. Durante la COP17 en Durban, se decidió que para mejorar los informes sobre las medidas de mitigación y sus efectos, los países en desarrollo deben presentar los datos en informes bienales, según sus capacidades. La CMNUCC juzga²⁶ si la información debe también incluir el inventario nacional de las emisiones antrópicas así como la información sobre las medidas de mitigación y sus efectos.

Los países en desarrollo deben proporcionar un conjunto de datos para cada medida de mitigación, como:

- El nombre y la descripción de la medida de mitigación, de la información sobre la naturaleza de la medida, la cobertura (sectores y gas), los objetivos cuantitativos y los indicadores de proceso;
- Información sobre las metodologías y las hipótesis;
- Los objetivos de la medida y las etapas llevadas o consideradas para llevarlo a cabo;
- La información sobre el progreso de las medidas de mitigación y las etapas subyacentes llevadas o consideradas así como los resultados obtenidos, tales que los resultados considerados (los parámetros en función del tipo de medida) y las estimaciones de las reducciones de emisión, según lo posible;
- Información sobre los mecanismos del mercado internacional.

Los países en desarrollo deben también proporcionar información sobre la descripción de las disposiciones MRV nacionales.

Las NAMAs nacionales y las que se beneficiarán de un apoyo que se compilan en un informe bienal serán sometidas a análisis por la Consulta y Análisis Internacional (ICA) compuesta de expertos nacionales. Se trata de la etapa de comprobación, destinada a comprobar la coherencia de la información y la claridad de los informes sobre las emisiones GEI y los impactos de mitigación, más que juzgar las medidas. El proceso ICA no es un sistema de conformidad, entonces no es vinculante.

NAMAs nacionales

El Acuerdo de Copenhague prevé que las NAMAs nacionales se sometan a un sistema MRV nacional. Este último deberá respetar las directivas sobre el MRV nacional²⁵ adoptadas durante la COP19 y que proponen que el MRV sea voluntario y tenga en cuenta las circunstancias y las prioridades nacionales. Eso significa que el MRV se basará al principio en los sistemas nacionales y el peritaje nacional. Además de los informes bienales, las NAMAs nacionales deben prever comunicaciones periódicas con ayuda de las Comunicaciones Nacionales cada cuatro años, durante las cuales las partes hacen balance de las medidas para aplicar las modalidades de la Convención.

En marzo de 2015, la secretaría de la CMNUCC publicó un manual sobre el marco internacional MRV para los cambios climáticos, que incluye una guía destinada a los países en desarrollo para establecer un MRV nacional para las NAMAs nacionales. Las directivas animan los países en desarrollo a emplear los procesos existentes de manera voluntaria²⁶. Las NAMAs nacionales tienen generalmente incentivos para comunicar su NAMA mediante los informes bienales y así demostrar sus esfuerzos.

NAMAs con apoyo

El sistema de MRV para las NAMAs que se benefician de un apoyo internacional es más riguroso que el de las NAMAs nacionales. Los Acuerdos de Cancún prevén que «las medidas de mitigación que se beneficiarán de un apoyo internacional serán sujetas a evaluación, notificación y comprobación a nivel nacional y sujetas a evaluación, notificación y comprobación internacional de acuerdo con las directivas elaboradas en virtud de la Convención». No obstante, no existe ninguna Directiva MRV para las NAMAs beneficiándose de un apoyo. Los criterios MRV se convienen generalmente por el país en desarrollo y la entidad que proporciona los apoyos financieros, técnicos y de capacidad al NAMA (los donantes, inversores, socios, etc.). La NAMA Facility, por ejemplo, determina las exigencias de supervisión y evaluación por medio de un conjunto de indicadores. Los resultados de los programas son supervisados por la Unidad de apoyo técnica (TSU).

Las NAMAs en búsqueda de apoyo deberían presentar sus propuestas al Registro NAMA de la CMNUCC. El Registro establece un conjunto de información obligatoria para todas las candidaturas, basada en la información mencionada en la sección sobre las «medidas de mitigación» (Anexo III, párr. IV) en los informes bienales. No obstante, el Registro no sirve de motor MRV. Por fin, el sistema MRV será establecido de manera bilateral por la institución que brinda y el país en el cual se realiza la NAMA.

Uno de los retos relativos a las NAMAs que se benefician de un apoyo es ofrecer un equilibrio entre la rigidez del sistema MRV impuesto por el donante internacional y la contribución del país en el marco de la medida de mitigación. Tras aplicar el sistema de donante, el sistema MRV debe tomar en cuenta las circunstancias nacionales y las prioridades de desarrollo y en consecuencia incluir los indicadores y parámetros adaptados a una NAMA específica.

Es muy importante que el MRV garantice la transparencia estableciendo los límites de una medida y de sus efectos, con el fin de diferenciar los efectos de las NAMAs que se cubren y así evitar una doble contabilidad²⁷. Eso podría llegar a varias NAMAs en un país, que fueran nacionales o beneficien de un apoyo, que se cruzan a distintos niveles.

b. Calibrar el desarrollo sostenible

Considerando el primer enfoque de desarrollo de las NAMAs, el proceso debería también conllevar el MRV para los beneficios del desarrollo sostenible. Pero aunque el desarrollo sostenible es un motor esencial de las NAMAs, no existe comprensión universal del concepto de desarrollo sostenible y de los impactos sobre este.

El PNUD elaboró una herramienta voluntaria que permitía indicar y supervisar los beneficios del desarrollo sostenible por en ciclo entero basándose en un conjunto de ²³ indicadores en septiembre 2014. Los creadores de NAMAs deben decidir solos si los indicadores son pertinentes para los proyectos y elaborar su propia metodología de evaluación²⁸.

El sistema de supervisión de los beneficios del desarrollo sostenible puede ser elaborado por el donante y el país de recepción. Por ejemplo, en el caso de la NAMA Facility, la unidad de apoyo técnica (TSU) supervisa el total del programa. La supervisión se basa en indicadores obligatorios, como el número de personas beneficiándose directamente de las medidas NAMA así como los indicadores consustanciales al sector y al proyecto.

Las NAMA que busca un apoyo a través del Registro NAMA se invitan a proporcionar información sobre los beneficios asociados para el desarrollo sostenible local y otros indicadores de ejecución. En estas secciones, algunos países en desarrollo comparten información en cuanto a protección social y del medio ambiente, al sistema MRV en relación con mitigación y sus beneficios asociados, a los beneficios económicos, sociales y medioambientales asociados y a los aspectos transformacionales de su NAMA.

Las lecciones del MDL muestran que, en ausencia de directivas internacionales en cuanto a MRV sobre el desarrollo sostenible, las medidas de mitigación pueden implicar impactos medioambientales y sociales negativos. Se establecieron pues algunas iniciativas para mejorar la evaluación cuantitativa y cualitativa de los impactos de las NAMAs en cuanto al desarrollo sostenible.

El Grupo de Trabajo del desarrollo sostenible (WG-SD) emprendió una iniciativa de este tipo en asociación con el Instituto internacional del desarrollo sostenible y la asociación UNEP DTU. Su objetivo es explicar las expectativas y las necesidades de distintos protagonistas para evaluar las cuestiones vinculadas al desarrollo sostenible de las NAMAs²⁹. Los resultados permitieron elaborar un marco de desarrollo sostenible que se volverá una herramienta completa de evaluación del desarrollo sostenible de las NAMAs. El marco incluye 11 elementos a la atención de los usuarios (por ejemplo, los criterios e indicadores del desarrollo sostenible, el cambio transformacional, la participación de los protagonistas, las medidas de protección, etc) que pueden someterse a evaluación³⁰.



9. PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DISEÑO Y LA EJECUCIÓN DE LAS NAMAs

Integrar la sociedad civil al desarrollo y a la ejecución de las NAMAs puede garantizar el desarrollo sostenible y la definición de las oportunidades económicas invisibles en una perspectiva descendente. En numerosos sectores (residuos y agricultura, por ejemplo), los impactos transformacionales dependen mucho de los conocimientos locales. Para desarrollar realmente las NAMAs, conviene colaborar con las organizaciones de la sociedad civil para aprovecharse y también reforzar las capacidades locales.

La experiencia muestra en sucesivas ocasiones que la participación de la sociedad civil a todas las etapas del proceso NAMA - de la fase de concepción a las fases de desarrollo y ejecución - es un factor clave de éxito de una NAMA. La sociedad civil es un componente

esencial de los intereses locales y nacionales, y su implicación es vital para velar que las medidas gubernamentales se ajusten a las necesidades y esperas locales.

Su implicación puede ser especialmente beneficiosa en la fase de concepción en que se forma la idea NAMA. En la mayoría de los casos, el departamento ministerial interesado debe definir una entidad que se encargará de la concepción y la formulación de la NAMA. Esta función puede también ser ejercida por entidades no gubernamentales, como organizaciones de la sociedad civil³¹. En general, las primeras etapas del desarrollo de una NAMA podrán beneficiarse de la participación de la sociedad civil, que puede proporcionar una ayuda preciosa y una comprensión de las necesidades de desarrollo in situ. Entonces pueden representar una gran ayuda en la definición tan de los ámbitos que requieren más de reducir sus emisiones y definir donde eso es realizable como las zonas de acción prioritarias, por ejemplo mediante mesas redondas y talleres que reúnen a varios protagonistas. Además, su participación puede ser preciosa para clasificar los beneficios asociados previstos gracias a las NAMAs. Por ejemplo en Chile, varias organizaciones de la sociedad civil (Ciudad Viva, Nación Pedal y Arriba' e la Chancha y Macleta) participan a partir de las primeras etapas del proceso, lo que puede influir sobre el proceso de concepción de su NAMAs en los ámbitos de los transportes, de la silvicultura y de la energía³¹.

Se establece también un proceso más amplio de consulta estructurada entre todos los protagonistas interesados en la fase de desarrollo, lo que incluye todas las organizaciones interesadas de la sociedad civil. En esta fase la participación de la sociedad civil puede ser preciosa para identificar los obstáculos a la ejecución, pero los ejemplos conocidos no son numerosos.

Por otra parte, los miembros de la sociedad civil pueden desempeñar un papel clave en el proceso de ejecución de las NAMA. En efecto, varias NAMAs prevén una fuerte participación de la sociedad civil a todas las etapas de su desarrollo. Por ejemplo, la NAMA relativa al género en Georgia, que prevé el compromiso de las comunidades locales con una coalición de ONG con el fin de desarrollar una NAMA para las energías renovables. En ese caso la sociedad civil participa mucho a todos los aspectos del desarrollo NAMA. En la fase piloto, las ONG han reforzado la capacidad de las comunidades locales y capacitaron las hombres y mujeres para que actúen como instructores, constructores y promotores de los beneficios de las energías renovables.

La sociedad civil no sólo tiene la capacidad de definir las opciones para el desarrollo sostenible y las reducciones de emisiones, sino también de comunicar los resultados de las actividades. Puede ser una fuente preciosa de información y proporcionar críticas sobre los datos del proceso MRV para considerar los impactos anticipados en comparación con los impactos reales. De esta manera, la participación de la sociedad civil se revela preciosa para garantizar la responsabilidad de las medidas NAMA. En el ejemplo de la NAMA relativa al género en Georgia, las mujeres beneficiaron de una capacitación y participaron más en la supervisión y en el mantenimiento de los beneficios del desarrollo sostenible.

Existe varias posibilidades, en el proceso NAMA para que la sociedad civil participe, y una serie de NAMAs en fase de desarrollo muestran una fuerte implicación de la sociedad civil en el proceso. No obstante, la falta de datos implica ambigüedades relativas a los métodos de participación y de consulta del público. Estas ambigüedades aún son ampliadas por la falta de conocimientos de las NAMAs por parte de la sociedad civil de los países en desarrollo que, si se atenuaba, podría generar una participación más eficaz en el proceso.

10. ENLACES ÚTILES

- Asociación NAMA: <http://www.namapartnership.org>
- Wiki NAMA: <https://namapartnership.wikispaces.com>
- Asociación internacional para la mitigación y MRV: <http://mitigationpartnership.net>
- Asociación mundial de estrategias de desarrollo de bajas emisiones <http://en.openei.org/wiki/LEDSGP/home>
- El registro NAMA: <http://www4.unfccc.int/sites/nama/SitePages/Home.aspx>
- Análisis y base de datos del sector NAMA: <http://namapipeline.org>
- Base de datos NAMA: www.nama-database.org
- Base de datos NAMA para el sector de los transportes: http://www.transport-namadatabase.org/index.php/Main_Page

1. “Medidas de mitigación adecuadas a cada país por las Partes que son países en desarrollo en el contexto del desarrollo sostenible, apoyadas y facilitadas por tecnologías, financiación y actividades de fomento de la capacidad, de manera mensurable, notificable y verificable;” (Plan de Acción de Bali, Decisión 1/CP.13 (b) (ii))
2. Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December, FCCC/CP/2009/11/Add.1, 2009 <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>
3. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>
4. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimoséptima sesión, celebrada en Durban desde el 28 de noviembre hasta el 11 de diciembre 2011, FCCC/CP/2010/9/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>
5. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimoctava sesión, celebrada en Doha desde el 26 de noviembre hasta el 8 de diciembre 2012, FCCC/CP/2012/8/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>
6. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su decimonovena sesión, celebrada en Varsovia desde el 11 hasta el 23 de noviembre 2013, FCCC/CP/2013/10/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf>
7. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su vigésima sesión, celebrada en Lima desde el 1 hasta el 14 de diciembre 2014, FCCC/CP/2014/10/Add.1, <http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf>
8. CMNUCC, los Mecanismos del protocolo de Kyoto: Comercio de derechos de emisión, mecanismo de desarrollo limpio y ejecución conjunta http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/items/1673.php
9. Holm Olsen, K. (2013) Impacto del desarrollo sostenible de las NAMAs. Centro UNEP Risø.
10. Decision 1/CP.16 (para. 53), followed by decision 2/CP.17, (para. 45).
11. A partir de ahora, llamado “NAMA Pipeline”
12. Khachatryan, A. (2014) Financiación de las Medidas de mitigación apropiadas para cada país (NAMAs): Apalancar las inversiones privadas, IISD.
13. Lutken, S.E. (2014) Financiación de las Medidas de mitigación apropiadas para cada país. Asociación UNEP DTU, Copenhagen.
14. NAMA Facility, Documento de información general, 7 de abril de 2014.
15. NAMA Facility, <http://www.nama-facility.org/start.html>
16. UNEP DTU (2014) Aprendizaje NAMA en línea, <https://prezi.com/xyqywhnue1a2/nama-e-learning-introduction/>
17. Informes del wECN y Ecofys (2015) sobre las Medidas de mitigación apropiadas para cada país (NAMAs), actualizados a mitad de 2015.
18. Lütken et al. (2013) Directivas para la concepción de las NAMAs a la luz de las experiencias nacionales. PNUD, CMNUCC, UNEP Risø.
19. Sharma, S. (2011) Ciclo del proceso NAMA y participación de los protagonistas. Centro UNEP Risø.
20. Irena (2012) Manual IRENA sobre las Medidas de mitigación apropiadas para cada país (NAMAs) centradas en las energías renovables a la atención de los responsables políticos y creadores de proyectos. IRENA, 2012.
21. UNEP DTU (2013) Guía sobre el desarrollo de una Medida de mitigación apropiadas para cada país para un sistema de alumbrado eficaz.
22. Sharma, S. (2011) Ciclo del proceso NAMA y participación de los protagonistas. Centro UNEP Risø.
23. Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention to be presented to the Conference of the Parties for adoption at its seventeenth session. Annex III: UNFCCC biennial update reporting guidelines for Parties not included in Annex I to the Convention, <http://unfccc.int/resource/docs/2011/awglca14/eng/lo4.pdf>
24. General guidelines for domestic measurement, reporting and verification of domestically supported nationally appropriate mitigation actions by developing country Parties, Warsaw, 11–16 November 2013.
25. Manual de la CMNUCC (2014) sobre la evaluación, la notificación y la comprobación con destino a los países socios en desarrollo.
26. Lütken, S et al (2012) Supervisión, Informe y comprobación. Introducción al MRV para las Medidas de mitigación apropiadas para cada país. Centro UNEP Risø, Dinamarca.
27. Herramienta de evaluación del desarrollo sostenible de las NAMAs, PNUD (2014).
28. Asociación NAMA. Grupo de trabajo sobre el desarrollo sostenible (WG - SD), <http://www.namapartnership.org/WORKING-GROUPS/Working-Group-on-Sustainable-Development-WG--SD->
29. Calibrar el desarrollo sostenible con NAMAs, <http://www.iisd.org/pdf/2014/measuring-sustainable-development-namas.pdf>
30. Sharma, S. y Desgain, D. (2014) Medidas de mitigación apropiadas para cada país: Comprender el ciclo NAMA. UNEP DTU



Save the Earth

Save the Earth

RECYCLE

RECYCLE

Go Green

Go Green

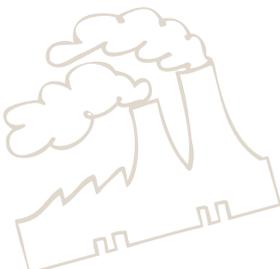
eco

nature

CO2

CO2

nature



Go Green

Go Green

eco

nature



RECYCLE

RECYCLE