

FONDOS DE INVERSIÓN EN EL CLIMA

26 de marzo de 2010

CRITERIOS PARA LA SELECCIÓN DE PROGRAMAS PILOTO NACIONALES Y REGIONALES EN EL MARCO DEL PROGRAMA PARA LA AMPLIACIÓN DE LA ENERGÍA RENOVABLE EN PAÍSES DE INGRESO BAJO

I. ANTECEDENTES

1. Existe un consenso cada vez mayor sobre el hecho de que hacer frente al cambio climático resulta crucial para el programa de desarrollo sostenible, crecimiento económico y reducción de la pobreza. Es necesario combinar medidas de mitigación y adaptación para aumentar la resistencia al cambio climático. Una demora en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero limitaría considerablemente las oportunidades de lograr unos menores niveles de estabilización y aumentaría probablemente el riesgo de una mayor gravedad en las repercusiones del cambio climático. Los efectos del cambio climático podrían invertir los logros y los avances que tanto trabajo ha costado alcanzar en la senda de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. Los países de ingreso bajo se enfrentan con el doble desafío de incrementar la disponibilidad de electricidad y otros combustibles comerciales necesarios para el desarrollo económico, y de aumentar el acceso a la electricidad a los 1500 millones de personas que no lo tienen y dependen casi totalmente de combustibles de biomasa para recibir servicios de energía. La mayor parte de los países y poblaciones de ingreso bajo se hallan en África al sur del Sahara y Asia, y tienen acceso a la electricidad un 25% de la población en África y un 52% en Asia. En América Latina, las tasas de acceso en los países de ingreso bajo son por lo general de alrededor del 60%. En la gran mayoría de estos países la más utilizada es la energía fósil en los sectores residenciales y comerciales.

3. La necesidad de elevar el uso de la energía moderna en países de ingreso bajo, unida a la disponibilidad de excepcionales recursos de energía renovable, ofrece una fértil oportunidad para ayudar a los países a desarrollar una base de energía renovable que les permita dar el salto a un nuevo sistema de generación y uso de energía. El aumento del financiamiento es decisivo para catalizar este uso transformador de la energía renovable. Se necesitan dichos recursos para resolver los problemas que se interponen al logro de este potencial, que consisten especialmente en:

- a) entornos poco favorables: pocos países de ingreso bajo disponen del entorno favorable necesario para promover la energía renovable. Es necesario, por lo tanto, crear un entorno favorable mediante el establecimiento de los necesarios marcos de política, jurídicos, reglamentarios y económicos, la reducción de los obstáculos a la inversión, el mejoramiento del acceso a los conocimientos y el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Estas medidas ayudan a reducir los riesgos y costos de transacción y fomentan así la inversión en la energía renovable;
- b) falta de acceso al capital: hay un déficit de financiamiento para la energía renovable porque los prestamistas comerciales perciben que tales inversiones son demasiado arriesgadas. Los costos de capital de las inversiones en energía renovable agudizan aún más el problema. Cuando hay limitaciones de capital, se tiende a favorecer proyectos que tengan un menor componente de capital inicial;
- c) necesidad de empeñar a los sectores público y privado: el sector privado es un asociado fundamental, y puede ser el más eficaz para elevar las inversiones en energía renovable si

existe un entorno favorable. Esto pone de relieve la importante función del sector público de establecer un marco de política y reglamentario para las intervenciones del sector privado y de contribuir a las inversiones en las primeras etapas de un programa transformador;

- d) falta de capacidad de pago: es posible que muchos clientes potenciales, incluso en el caso de que dispongan de un mayor acceso a recursos de inversión, tengan recursos financieros limitados para hacer compras de energía en la escala necesaria para conseguir que la energía renovable sea viable desde el punto de vista financiero. La viabilidad comercial a largo plazo es una condición previa indispensable para tener servicios de energía sostenibles y asequibles.

II. OBJETIVOS Y FINALIDAD DEL PAER

4. La finalidad del Programa del Fondo Estratégico sobre el Clima para la ampliación de la energía renovable en países de ingreso bajo (PAER) es experimentar y demostrar, como respuesta a los desafíos del cambio climático, la viabilidad económica, social y ambiental de las vías de desarrollo con bajas emisiones de carbono en el sector de la energía, creando nuevas oportunidades económicas y un mayor acceso a la energía por medio del empleo de energía renovable.
5. Como fundamento del crecimiento económico, el sector privado tiene una importante función que desempeñar en la promoción de la energía renovable. Al aplicar una estrategia que combine medidas de los sectores público y privado, el PAER tratará de superar las barreras económicas y no económicas para incrementar las inversiones del sector privado que contribuyen a sus objetivos.
6. El PAER deberá ayudar a los países de ingreso bajo a iniciar un proceso que produzca un cambio evolutivo a sistemas de energía con bajas emisiones de carbono, mediante la explotación de su potencial de energía renovable, en lugar del suministro de energía a base de combustibles fósiles y del uso ineficiente de la biomasa.
7. Se puede producir un cambio evolutivo mediante la mejora de las condiciones de mercado y financieras y el aumento de la confianza de los inversionistas. Este cambio da lugar al aumento de las inversiones de los sectores público y privado en energía renovable que son necesarias para su reproducción en gran escala. Para ello, es preciso comprender mejor los impedimentos existentes y centrar los esfuerzos en acciones concretas para eliminar los obstáculos. El PAER deberá demostrar que la energía renovable ofrece un camino viable para el crecimiento y desarrollo económicos.
8. El PAER deberá ofrecer experiencias y enseñanzas obtenidas en el aumento del aprovechamiento de fuentes renovables de energía, promover la comunicación de las enseñanzas a nivel nacional, regional e internacional e incrementar el conocimiento público de las oportunidades para obtener energía renovable.
9. El PAER deberá producir también beneficios económicos, sociales y ambientales colaterales. La utilización de energía renovable en lugar de los combustibles convencionales

podría contribuir simultáneamente a la disminución de la contaminación atmosférica local y, al mismo tiempo, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, favorecer la capacidad de adaptación del clima y fortalecer la seguridad energética.

10. El financiamiento del PAER deberá combinarse con el cofinanciamiento de los programas de préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y otras fuentes de financiamiento público y privado, nacional e internacional, a fin de invertir en tecnologías de energía renovable para el uso de electricidad y la generación de energía térmica en países de ingreso bajo.

III. PRINCIPIOS DEL DISEÑO DEL PAER

11. Sobre la base de la finalidad y los objetivos arriba expuestos, el PAER deberá:
- a) estar dirigido por los países, basarse en las políticas nacionales y beneficiarse de ellas, de forma que la energía renovable se integre plenamente en los planes energéticos nacionales. El PAER deberá ayudar a los países a elaborar o fortalecer políticas de energía renovable;
 - b) adoptar un enfoque programático y dirigido a los resultados para la inversión en energía renovable como alternativa a las fuentes convencionales, tales como los combustibles fósiles y el uso ineficiente de biomasa. El PAER deberá consistir tanto en inversiones en energía renovable (incluyendo la infraestructura para suministrar y entregar energía renovable) como en asistencia técnica, junto con el apoyo para realizar cambios de política a fin de incrementar mucho el empleo de energía renovable;
 - c) dar prioridad a las inversiones en energía renovable que creen “valor añadido” en las economías locales. El PAER deberá centrarse en tecnologías de energía renovable de probada eficacia que fomenten la generación y utilización productiva de la energía, así como servicios comunitarios como los de salud, educación y comunicación;
 - d) comprometer financiamiento suficiente y movilizar un notable financiamiento adicional de los BMD, organismos o bancos bilaterales y otras fuentes públicas y privadas para conseguir efectos de energía renovable en gran escala;
 - e) trabajar en un pequeño número de países de ingreso bajo, elegidos sobre la base de criterios objetivos, para elevar al máximo su impacto y efecto de demostración;
 - f) estimular inversiones del sector privado para incrementar notablemente la capacidad de energía renovable en el suministro de energía de un país;
 - g) centrarse en la totalidad de la cadena de valor utilizando el potencial de transformación del sector privado y los grupos de la sociedad civil (incluyendo los intermediarios financieros), para conseguir el desarrollo económico y apoyar la sostenibilidad social y ambiental a largo plazo;
 - h) buscar beneficios económicos, sociales y ambientales colaterales más amplios, como la reducción de la contaminación local, la mayor seguridad energética, la creación de

empresas y el aumento de capital social, además de una mayor participación y potenciación de la mujer y otros grupos vulnerables;

- i) diseñarse y aplicarse con la participación e intervención plenas y efectivas de los pueblos indígenas y comunidades locales y respetar sus derechos basándose en mecanismos existentes de colaboración y consulta, e
- j) intentar proactivamente basarse en las sinergias con otros programas en el sector de la energía renovable, tales como los de los BMD, el FMAM y otros asociados para el desarrollo.

IV. ALCANCE DE LOS PROGRAMAS DEL PAER

12. El PAER proporcionará financiamiento para la generación de energía renovable y la utilización de la energía empleando “nuevas” tecnologías de energía renovable de probada eficacia. A efectos del PAER, se incluyen entre las nuevas tecnologías de energía renovable la solar, la eólica, la bioenergía y la geotérmica, así como la hidroeléctrica con capacidades que normalmente no excedan de 10 MW por instalación.

13. El PAER apoyará la prestación de asistencia técnica complementaria, ya que es esencial para un cambio evolutivo y duradero y para el compromiso y la adopción por parte de los países. Esto podría incluir el apoyo para estudios de planificación y preinversión, la elaboración de políticas, las reformas jurídicas y normativas, el desarrollo empresarial y el fortalecimiento de la capacidad (incluyendo la gestión de conocimientos y el seguimiento y evaluación), como parte integrante y complementaria de las operaciones de inversión en energía renovable.

V. GRUPO DE EXPERTOS PARA LA SELECCIÓN DE LOS PAÍSES PILOTO

14. El Subcomité del PAER deberá nombrar a un Grupo de Expertos que formule recomendaciones sobre la selección de los programas piloto nacionales y regionales que financiará el PAER (véase el documento *Criterios para seleccionar a los miembros del Grupo de Expertos en el marco del PAER*). Este documento propone criterios y consideraciones adicionales para orientar al Grupo de Expertos en el asesoramiento sobre la selección de programas piloto nacionales y regionales.

VI. NÚMERO DE PROGRAMAS PILOTO

15. El Subcomité del PAER determinará el número de programas y el nivel de financiamiento de cada programa, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los recursos disponibles para el PAER y el objetivo de ampliar los recursos en los países receptores del PAER. Al determinar el número de programas piloto nacionales y regionales, es importante asegurar un nivel de inversión para cada programa piloto que permita cumplir los objetivos del programa. Basándose en el nivel actual de financiamiento prometido (US\$292 millones), el Subcomité del PAER ha acordado que inicialmente debería haber seis programas piloto.

16. El Subcomité deberá seguir examinando el financiamiento disponible para el programa y valorar, en el caso de que el financiamiento aumente, si es posible incluir más programas piloto.

17. El Grupo de Expertos deberá proponer una lista de hasta seis programas piloto al Subcomité, junto con una lista de hasta tres países adicionales a tener en cuenta si se dispusiera de fondos para financiar más programas piloto o si alguno de los programas piloto seleccionados resultara no ser viable. El Grupo de Expertos deberá informar al Subcomité de su opinión acerca del número de programas piloto que este examinará, teniendo en consideración: a) el nivel estimado de endeudamiento relativo al capital, y b) la capacidad de absorción de los países.

VII. CRITERIOS

18. A la hora de formular sus recomendaciones sobre la selección de programas piloto nacionales y regionales, el Subcomité deberá considerar una serie de criterios, los cuales tendrán que valorarse desde dos perspectivas: i) la disposición de cada país para cumplir los criterios y lograr los objetivos del PAER, y ii) las posibilidades y la capacidad de cada país para llevar adelante un programa de este tipo. Dichos criterios son los siguientes:

- a) el deseo de emprender un programa de desarrollo de la energía renovable que pueda llevar en último término al país a una vía de desarrollo con bajas emisiones de carbono en el sector de la energía. Las condiciones necesarias para dicha transformación deberán incluir:
 - i) la existencia o el deseo de adoptar, dentro de un plazo apropiado, estructuras e instituciones regulatorias de apoyo (incluyendo organismos que promuevan o utilicen energía renovable). Esto podría incluir políticas y reglamentos que promuevan la energía renovable, como incentivos por tarifas (*feed-in tariffs*), incentivos fiscales, subvenciones, financiamiento en condiciones concesionarias o normas sobre fuentes renovables de energía.
 - ii) un entorno regulador favorable que promueva la actividad empresarial, como el que figura en el informe *Doing Business*. Para el sector de la energía renovable, esto puede consistir en políticas que apoyen la participación del sector privado, colaboraciones del sector público con el sector privado y disponibilidad de financiamiento para tecnologías de energía renovable. También puede tenerse en cuenta la disponibilidad o el deseo de desarrollar la capacidad local en toda la cadena de suministro de la energía renovable, incluida la manufacturación, la capacitación, las operaciones y el mantenimiento.
 - iii) estrategias de desarrollo energético de amplitud sectorial que estén abiertas a la integración de la energía renovable en programas u objetivos de acceso a la energía y mejora del suministro para la utilización de energía renovable a gran escala. Los países pueden recibir asesoramiento sobre las estrategias y los objetivos nacionales y locales en lo referente a la electrificación y a la proporción

actual y prevista de las fuentes renovables de energía en la cartera de proyectos de energía.

iv) un buen marco de gestión de gobierno dentro del sector. La evaluación de la gestión en el sector podría englobar el desempeño comercial de las instituciones pertinentes, las prácticas de fijación de precios e impuestos, la adquisición de bienes y servicios, la transparencia y la responsabilidad en la gestión de estas prácticas y la medida en que estas están sujetas a la supervisión pública.

- b) capacidad potencial para la ejecución, basada en un entorno empresarial favorable y en una capacidad institucional suficiente. Esto puede implicar contar con un historial de proyectos de energía renovable completados o iniciados con la participación del sector privado, experiencias anteriores en la aplicación y el empleo de tecnologías de energía renovable y capacidad para explotar y mantener sistemas de energía renovable. En determinados casos, la existencia de un historial podría no ser un requisito imprescindible, y el deseo de avanzar en el ámbito de la energía renovable sería suficiente. También debería tomarse en consideración la capacidad del gobierno para absorber con eficacia los fondos adicionales.
- c) un equilibrio regional, así como un equilibrio entre diversos contextos para el incremento de la energía renovable, tales como los de la urbanización, la industrialización, las poblaciones rurales dispersas y la etapa de desarrollo de la energía renovable. Con respecto al equilibrio regional, el Subcomité confirmó que no esperaba que en la lista de países recomendados estuviera representada cada una de las regiones en que está organizado el Banco Mundial. Sin embargo, se pide al Grupo de Expertos que recomiende países de al menos tres regiones diferentes.
- d) condiciones naturales para el desarrollo de la energía renovable.

19. Se debería considerar en primer lugar a los países que hayan manifestado su interés por llevar a cabo un programa piloto. Asimismo, si todas las demás condiciones son iguales, el Grupo de Expertos debería dar preferencia a países menos adelantados¹. Aunque los programas regionales no se consideran prioritarios, se convino en que el Grupo de Expertos debería tener flexibilidad para recomendar una agrupación regional conformada por un pequeño número de Estados en caso de que hubiera argumentos sólidos desde un punto de vista operacional².

VIII. INFORME DEL GRUPO DE EXPERTOS

20. Al presentar sus recomendaciones al Subcomité del PAER, el Grupo de Expertos deberá explicar detalladamente cómo se han tenido en cuenta los anteriores criterios y otras consideraciones en la formulación de sus recomendaciones para los programas piloto nacionales

¹Entre los países menos adelantados puede haber Estados frágiles.

² Un programa regional o subregional deberá considerarse como piloto en el marco del PAER.

y regionales. El informe del Grupo de Expertos debería incluir, entre otras cosas, información sobre:

- a) la metodología y el análisis que han dado lugar a las recomendaciones del grupo respecto a los programas piloto nacionales y regionales propuestos;
- b) una evaluación de las cuestiones y los retos principales para los programas piloto recomendados, y
- c) las conclusiones y la lista de programas piloto nacionales y regionales recomendados que cumplen lo acordado por el Subcomité en cuanto al número, los criterios y otras consideraciones.

ANEXO 1: PAÍSES ELEGIBLES

1. Para tener derecho a participar en programas del PAER, un país deberá:

- a) ser país de ingreso bajo elegible para el financiamiento en condiciones concesionarias de los BMD (por ejemplo, la AIF³ o el equivalente de un banco de desarrollo regional), y
- b) participar en un programa activo de los BMD en los países. A tal efecto, se entiende por programa “activo” aquél en el que un BMD tiene un programa de préstamos y/o un diálogo de política en curso con el país.

2. Se espera que un país que recibe financiamiento del PAER no reciba financiamiento del Fondo para una Tecnología Limpia.

Lista de países que sólo reciben financiamiento de la AIF y equivalentes de bancos regionales de desarrollo similares

- Afganistán
- Angola
- Armenia
- Bangladesh
- Benin
- Bhután
- Bolivia (Estado Plurinacional de)
- Burkina Faso
- Burundi
- Camboya
- Camerún
- Chad
- Comoras
- República del Congo
- Côte d'Ivoire
- Djibouti
- Etiopía
- Eritrea
- Gambia
- Georgia
- Ghana
- Guinea
- Guinea-Bissau
- Guyana
- Haití
- Honduras
- Islas Salomón
- Kenya
- Kiribati
- Kosovo
- Kirguistán
- Lesotho
- Liberia
- Madagascar
- Malawi
- Maldivas
- Malí
- Mauritania
- Mongolia
- Mozambique
- Nauru
- Nepal
- Nicaragua
- Níger
- Nigeria
- República Centrafricana
- República Democrática del Congo (antiguo Zaire)
- República Democrática Popular Lao
- República de Moldova
- República Unida de Tanzania
- Rwanda
- Samoa
- Santo Tomé y Príncipe
- Senegal
- Sierra Leona
- Sri Lanka
- Tayikistán
- Timor-Leste
- Togo
- Tonga
- Tuvalu
- Uganda
- Uzbekistán
- Vanuatu
- Yemen
- Zambia

³ El PAER debería limitarse a países que sólo reciben financiamiento de la AIF y equivalentes de bancos regionales de desarrollo similares.