

Documento de política: La oportunidad NAMA

Ned Helme, Leila Yim Surratt, Stacey Davis

Julio de 2013

Un régimen internacional exitoso en materia de cambio climático necesitará de acciones concertadas entre los países desarrollados y en desarrollo para que el objetivo de limitar el calentamiento global a 2 grados Celsius sea factible. Para los países en desarrollo, las acciones nacionalmente apropiadas de mitigación (NAMA, por su sigla en inglés) pueden contribuir significativamente con estos esfuerzos al ofrecer un marco dentro del cual se puedan llevar a cabo acciones climáticas de amplio alcance que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) al tiempo que logran avances en materia de reducción de la pobreza y desarrollo sostenible.

En los últimos dos años, los países en desarrollo han hecho avances significativos en el desarrollo de iniciativas NAMA. El Center for Clean Air Policy (CCAP) ha trabajado en conjunto con países desarrollados y en desarrollo con la finalidad de crear una visión compartida acerca de las NAMA y el papel que estas iniciativas pueden desempeñar en la tarea de mitigar el cambio climático y lograr un desarrollo sostenible. Hemos trabajado en estrecha colaboración con diversos países en desarrollo para estructurar iniciativas NAMA específicas en los sectores de energía, residuos y transporte. Y en mayo de 2013, en conjunto con el Ministerio de Clima, Energía y Construcción de Dinamarca, CCAP celebró una Cumbre Internacional de Financiamiento NAMA en la cual autoridades de gobierno de 10 países en desarrollo, incluido el secretario federal para el cambio climático de Pakistán y viceministros de Colombia, Costa Rica y Uruguay presentaron 14 iniciativas NAMA. Estas NAMA vinculan ambiciosas acciones de política en sectores económicos clave con mecanismos de financiamiento capaces de movilizar inversiones del sector privado. Las propuestas destacan el papel transformacional que las NAMA pueden desempeñar a la hora de encaminar a un país o sector hacia un desarrollo bajo en carbono.

Algunos países desarrollados líderes también ven en las NAMA potencial para ayudar a cerrar la brecha de mitigación, y por esta razón están entregando financiamiento para respaldar estas acciones. Alemania, Dinamarca, Canadá y Noruega, por nombrar algunos, han hecho donaciones y brindado asistencia técnica a países en desarrollo para el diseño de NAMAs. Alemania y el Reino Unido, por su parte, han dado un paso más adelante y están entregando financiamiento para implementar este tipo de acciones. Recientemente estos países constituyeron un fondo internacional de financiamiento NAMA cuya finalidad es entregar fondos para la implementación de acciones nacionalmente apropiadas de mitigación, y comprometieron la entrega de 70 millones de euros para 2013. Asimismo, bancos internacionales de desarrollo y otras instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (Global Environments Facility, GEF) también están viendo la manera de apoyar iniciativas NAMA mediante desarrollo de capacidades, asistencia técnica y financiamiento de proyectos.

Si bien por ahora no existe una definición fija de lo que constituye una NAMA y, de hecho, el término se ha utilizado para referirse a todo tipo de iniciativas desde proyectos individuales de mitigación hasta programas amplios que

abarcan sectores completos, algunos países desarrollados y naciones en desarrollo están avanzando hacia un entendimiento común del mecanismo NAMA. Basándose en la estrecha colaboración de CCAP con países desarrollados y en desarrollo en el diseño de NAMAs, existe actualmente consenso respecto de que los cuatro elementos que se mencionan a continuación son fundamentales para el concepto NAMA y son necesarios para materializar el potencial de las NAMA de transformar a sectores o países enteros:

1. Las NAMAs deberían ser lideradas por los países en que se desarrollan y deben incorporar el objetivo doble de mitigar emisiones de GEI y lograr un desarrollo sostenible.
2. Las NAMAs deberían esforzarse por ser programas amplios que abarquen sectores enteros y que sean de alcance nacional, con la posibilidad de incluir elementos regionales o municipales.
3. Las NAMAs deberían incluir tanto políticas como mecanismos financieros destinados a hacer frente a los principales obstáculos para las actividades de mitigación.
4. Las NAMAs que buscan apoyo internacional deberían utilizar fondos NAMA (en forma de subvenciones o financiación en condiciones muy favorables) para movilizar financiamiento climático adicional otorgado por instituciones bilaterales, bancos internacionales y nacionales de desarrollo, instituciones financieras y el sector privado.

Las NAMA pueden provocar un cambio transformador al combinar políticas de gobierno con medidas fiscales para catalizar una serie de proyectos de mitigación y movilizar inversión del sector privado. Las políticas y regulaciones pueden promover la inversión del sector privado en tecnologías bajas en carbono a través de mandatos y ordenanzas, y al ejercer influencia en los riesgos relativos y en los retornos sobre las distintas opciones de inversión. Además, mecanismos financieros pueden acoplarse con estas políticas de gobierno para superar las distintas barreras a la inversión. Y al apalancar el apoyo internacional brindado por distintos países e instituciones patrocinadoras, las NAMA pueden lograr el alcance deseado. En lugar de utilizar los limitados fondos para pagar el costo incremental total de un solo proyecto bajo en emisiones de carbono, una NAMA bien diseñada aunará las políticas gubernamentales con respaldo financiero para superar en conjunto las barreras a la inversión baja en carbono y así crear una cartera de oportunidades de inversión comercial para bancos de desarrollo y para el sector privado. Esto representa un nuevo paradigma para la asistencia al desarrollo en el que los cambios en las políticas de gobierno están directamente relacionados con los mecanismos de financiación destinados a aumentar el atractivo económico de las inversiones para el sector privado. Por otra parte, la alineación de la NAMA con objetivos de desarrollo sostenible, reducción de la pobreza y protección de la salud va a construir el apoyo político del país en cuestión y garantizar que dichas políticas se mantengan una vez que se termine la ayuda internacional. La NAMA refleja un compromiso del gobierno y un plan tangible que puede atraer a inversionistas privados.

En Colombia, por ejemplo, el gobierno está desarrollando una NAMA de residuos sólidos para mejorar las prácticas de gestión de residuos y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante la desviación de residuos de los rellenos sanitarios para darles un uso más productivo. La NAMA se ocupa de las barreras existentes para una gestión integral de residuos a través de cambios en la regulación y de un mecanismo financiero. En concreto, Colombia está estudiando la posibilidad de reformar las normas que regulan las cuotas de descarga de manera que

la separación de residuos para usos alternativos -como reciclaje, compostaje y plantas de generación de energía a partir de residuos- pueda competir económicamente con la disposición final en rellenos sanitarios. Además, como la tecnología integrada de la gestión de residuos es relativamente nueva en Colombia, la NAMA podría crear un fondo de capital NAMA para sortear la indecisión de los inversionistas debida a la falta de familiaridad con la tecnología y los procesos de residuos. El fondo de capital NAMA se establecería sobre una base nacional, pero contribuiría con capital para el desarrollo de instalaciones de tratamiento de residuos a nivel municipal, ayudando así con proyectos en varias ciudades. Este capital NAMA sería apalancado con otras fuentes de financiamiento, incluyendo inversión privada y deuda para financiar las instalaciones. Con el tiempo, la contribución del fondo de capital NAMA se reducirá a medida que los inversionistas se familiaricen con las tecnologías de tratamiento de residuos y con los riesgos operacionales y financieros asociados. Mediante la creación de una NAMA que combina medidas de política con un mecanismo financiero, los fondos de los donantes podrán respaldar diversos proyectos de gestión de residuos que transformarán radicalmente las prácticas de gestión de residuos, alejándose de la disposición final y acercándose a la reutilización beneficiosa de los productos de desecho.

Durante casi diez años, el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) ha sido una importante fuente de financiamiento para las iniciativas de cambio climático. Con la actual caída en los precios de compensación, sin embargo, el papel del MDL en la financiación de acciones de mitigación del cambio climático ha disminuido. Las NAMA pueden llenar el vacío creado ante el retroceso del MDL y mantener el impulso de políticas en los países en desarrollo al tiempo que generan una mayor inversión del sector privado para escalar dramáticamente las acciones climáticas. Se puede lograr este objetivo no re-etiquetando proyectos de MDL como NAMAs, sino más bien vinculando la financiación NAMA de los países patrocinadores con las políticas de los países en que se desarrollan las NAMA de manera de crear una cartera de oportunidades de inversión para el sector privado en sectores específicos. Estas NAMAs lograrán reducciones de emisiones que se registrarán en el país anfitrión para ayudarlo a cumplir con sus compromisos y metas nacionales e internacionales de mitigación. Estas reducciones no son compensaciones que puedan venderse a los países desarrollados para que ellos cumplan con sus compromisos climáticos.

Cada vez es mayor la aceptación de esta visión para el diseño de NAMAs entre los países en desarrollo, gobiernos donantes y el sector privado. En particular, dada el limitado financiamiento disponible en condiciones favorables para acciones nacionalmente apropiadas de mitigación y el deseo de escalar considerablemente las acciones de mitigación en los países en desarrollo, los gobiernos donantes como Alemania y el Reino Unido están empezando a crear una "carrera hacia la cima" ofreciendo apoyo financiero para las NAMA que prometan resultados transformadores y que estén respaldadas por una cartera de proyectos de mitigación financiables. Para aprovechar todo el potencial del marco NAMA aquí esbozado (e incorporado en el nuevo Fondo Internacional NAMA lanzado recientemente por Alemania y el Reino Unido), los países e instituciones donantes deberían tratar de apoyar iniciativas NAMA que consigan múltiples beneficios, incluyendo mitigación del cambio climático, desarrollo sostenible y reducción de la pobreza, movilicen inversión privada y den lugar a resultados que transformen la cara de todo un sector/país.

