



Canadian International
Development Agency



**EL MDL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
LECCIONES APRENDIDAS - CUBA**

PROYECTO: CAMBIO CLIMÁTICO

FECHA: MAYO 2006

Los autores del presente documento son los consultores: PhD. Oscar Coto y MSc. Liliana Morera.

Los criterios expresados en el documento son de responsabilidad de los autores y no comprometen a las organizaciones auspiciantes Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) y Universidad de Calgary

Se autoriza la utilización de la información contenida en este documento con la condición de que se cite la fuente.

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|-----------------------------|----------|
| Introducción | 3 |
| Lecciones aprendidas | 5 |

Introducción

El siguiente documento se desarrolla como parte de las actividades de la Fase II de la Iniciativa Cambio Climático del Programa de Energía Sostenible que adelantan actualmente la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y la Universidad de Calgary, con el apoyo financiero de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

El objetivo de esta iniciativa es el de fortalecer la capacidad de los países miembros de OLADE para participar en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) mediante el suministro de información actualizada sobre los procedimientos y actividades MDL, el análisis de las actividades MDL a nivel nacional y regional y el desarrollo de actividades de capacitación para el fortalecimiento técnico e institucional.

Esta segunda fase se construye sobre la información recopilada en la Fase I de la Iniciativa, la cual incluyó el desarrollo de una evaluación regional y otra internacional sobre el estado del MDL. Los productos esperados de la Fase II son:

1. Estudios de caso nacionales: realizados en cuatro países miembros de OLADE con el objetivo de profundizar en el análisis sobre el desarrollo institucional y de proyectos en cada país, identificar necesidades de construcción de capacidad y recomendar acciones y mejores prácticas que puedan implementarse con el fin de fortalecer la capacidad de participación en el mecanismo. Los cuatro países seleccionados son Cuba, Jamaica, Nicaragua y El Salvador.
2. Talleres nacionales de entrenamiento y construcción de capacidad: con base en los requerimientos técnicos e institucionales identificados.
3. Documento de Lecciones Aprendidas: con el resumen de las lecciones aprendidas identificadas en el proceso de implementación de acciones en el campo del MDL.

El presente documento corresponde a una síntesis de algunas lecciones aprendidas que empiezan a emerger de la acción del proyecto en Cuba. Las lecciones aprendidas son presentadas para aspectos institucionales así como de desarrollo de proyecto, centrandose su atención en el desarrollo institucional y el surgimiento de redes de actores que actúan tanto en esferas reguladoras, así como de negocios, conocimiento sobre formulación de proyectos y participación de organizaciones sociales en los procesos de comentarios a la contribución del desarrollo sostenible.

Cuba ratificó el Protocolo de Kyoto el 30/04/02, y cuenta con una Autoridad Nacional Designada ante la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, que ha estructurado procesos y procedimientos nacionales de aprobación de proyectos MDL.

El portafolio de proyectos al MDL identificado a Diciembre del 2005 consiste de 20 proyectos con una expectativa de generación de 4,8 millones de toneladas de CO_{2e} durante el primer período de cumplimiento. A mayo del 2006, Cuba no cuenta con proyectos registrados en el MDL. Se han detectado varios proyectos que han iniciado etapas de formulación para el MDL, pero todavía no forman parte del ciclo de proyectos MDL, es decir que estén ya sea en validación, en etapas de clarificaciones de su validación.

Durante la ejecución del trabajo de este proyecto en Cuba se establecieron contactos con 43 instituciones, organizaciones y empresas interesadas en el MDL en este país correspondiendo a un 24% de todas las entidades contactadas en el trabajo de esta fase en los países meta de El Salvador, Cuba, Nicaragua y Jamaica.

Las temáticas tratadas durante la realización de actividades de la Iniciativa en Cuba se centraron sobre:

1. Aportar elementos técnicos a comentarios de los procesos de aprobación nacional para el MDL.
2. Realización de una valoración general del portafolio de proyectos así como detectar espacios de apoyo al entorno de desarrollo de proyectos MDL en el país.

LECCIONES APRENDIDAS

Lección Aprendida # 1. El interés de Cuba para participar en el MDL ha jugado un papel determinante para que el marco institucional cubano cuente con los elementos básicos necesarios para cumplir con lo establecido por la reglamentación internacional. Cuba se ha mantenido relativamente actualizada sobre las disposiciones internacionales en materia de MDL, lo cual se refleja en los documentos generados para la implementación del mecanismo en el país, si bien que algunos factores importantes para la consolidación de una adecuada infraestructura institucional no se han presentado.

Estos factores son:

- a. **Recursos financieros destinados a apoyar el desarrollo institucional y que provienen de organizaciones internacionales.** En años anteriores, grandes sumas de dinero provenientes de diversas fuentes tales como el Banco Mundial a través de su programa NSS, la CAF, el PNUD, y agencias internacionales de cooperación como CIDA, fueron destinadas a fortalecer el proceso de implementación del mecanismo de desarrollo limpio en algunos países de la región. Estos recursos fueron utilizados, entre otras cosas, para financiar la creación, y en algunos casos, el funcionamiento, de algunas oficinas MDL en países de América Latina.
- b. **Los ejercicios de prospección de proyectos realizados por grupos de compradores de carbono internacionales.** Las actividades realizadas por estos grupos en algunos países del área, las cuales incluyen actividades de entrenamiento y capacitación, no solo han estimulado la creación de un portafolio con potencial para el MDL sino que han contribuido a enriquecer el conocimiento de autoridades locales para fortalecer sus propios procesos institucionales.
- c. **Presencia de un país líder en el área.** En otras áreas de la región de América Latina y el Caribe, las actividades realizadas por un determinado país han estimulado el proceso de implementación del mecanismo en países vecinos. En Centroamérica por ejemplo, las primeras acciones desarrolladas por la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC) en el marco del programa AIJ no solo facilitaron su transición hacia el MDL y la creación del marco institucional adecuado a este nuevo mecanismo, sino que impulsaron, en alguna medida, procesos similares en otros países

como El Salvador, Guatemala y Nicaragua¹. Por otro lado, tomando en cuenta el estado de desarrollo de su marco institucional, Cuba podría convertirse eventualmente en el líder del área caribeña, en materia de implementación del MDL.

Lección Aprendida # 2. La existencia de proyectos potenciales MDL y en particular de proyectos en el “pipeline” de proyectos MDL, es un elemento clave para que el marco institucional relacionado con el mecanismo se fortalezca, especialmente en temas reguladores de la aprobación nacional.

El desarrollo institucional para el MDL en Cuba no respondió a la existencia previa de un portafolio de proyectos potenciales, o a la existencia de proyectos dentro del “pipeline” de proyectos MDL sino más bien al interés de participar y cumplir con la reglamentación y los acuerdos internacionales en tanto que es país participante del Protocolo de Kyoto y en menor grado a la expectativa que se generó inicialmente en torno al mecanismo.

Por otro lado, los portafolios priorizados a través de la Gerencia de Proyectos y Programas Priorizados del CITMA, que son actividades de proyecto elegibles en el contexto del MDL, tienen la particularidad de que son proyectos prioritarios desde el punto de vista de tratar de conseguir no sólo las reducciones de emisiones que pudiesen ser comercializadas en el MDL, sino que realmente buscan apalancar la inversión en si mismos a través de conectar directamente el financiamiento del proyecto con los mercados del carbono; logrando una incidencia directa del MDL en temas de sostenibilidad y transferencia tecnológica.

En este sentido, Cuba desarrolló documentos legales que le permitieron poner en marcha un proceso de implementación que es, en general, acorde con la reglamentación internacional. Sin embargo, parte de esta documentación, en particular aquella relacionada con el proceso de evaluación y aprobación nacional de proyectos, presenta algunas falencias que habrían podido ser corregidas rápidamente, en el transcurso de un ejercicio de evaluación de un proyecto particular. Cuba hasta ahora no ha tenido la oportunidad de adelantar un proceso de esta naturaleza que le permita probar la eficacia, solidez y transparencia de su procedimiento, debido a que todavía no cuenta con proyectos MDL involucrados en un ciclo de aprobación reguladora. Esta situación se ha dado en otros países de América Latina, cuyos procesos nacionales han sufrido modificaciones como resultado de experiencias previas de evaluación de proyectos.

¹ Algunas organizaciones como Centro de Desarrollo Sostenible de las Américas promovieron el modelo de desarrollo de la OCIC en otros países de América Latina.

Lección Aprendida # 3. Determinar el potencial de un país para desarrollar proyectos MDL debe ser una herramienta importante para la toma de decisiones sobre la naturaleza, roles, funciones y actividades que debe desarrollar la Autoridad Nacional Designada al MDL respectiva, así como la disponibilidad de fondos que permitan sostener tal estructura.

Cuba se encuentra en un momento en el cual quiere tomar decisiones sobre la posible evolución de la infraestructura institucional y una de las posibilidades es el establecimiento de una oficina específica para MDL dedicada no sólo a cumplir la parte normativa sino también a actividades de desarrollo de portafolio, capacitación y promoción, entre otros. Sin embargo, la experiencia en algunos países cuya oferta de proyectos MDL es baja –y por lo tanto, los beneficios, pocos- en relación con los costos que una infraestructura de esta naturaleza puede generar, ha demostrado que no necesariamente se justifica sostener una oficina y un staff exclusivo para evaluación de proyectos MDL.

En este escenario, algunas oficinas han dedicado un mayor esfuerzo a las actividades de prospección, capacitación y promoción. Sin embargo, los resultados de estos esfuerzos no siempre han dado como resultado una mayor oferta de proyectos y la falta de recursos financieros para sostener tales actividades han hecho a algunas oficinas prescindir de personal previamente capacitado.

Es imprescindible que Cuba realice una evaluación a profundidad de sus necesidades institucionales a la luz de su posibilidad para desarrollar e implementar proyectos MDL, por lo cual es necesario conducir una prospección de posibles proyectos así como de la articulación nacional de respaldo a un portafolio de proyectos en el MDL.

Lección Aprendida # 4. El portafolio de proyectos de Cuba está concentrado en actividades de proyecto de tipo “sombrija” así como de tipo programático, por lo cual el desarrollo de la promoción del mecanismo debería ir en la dirección de contar con organizaciones de implementación de proyectos MDL que contribuyan a reducir riesgos de implementación.

El portafolio de proyectos de Cuba está conformado por dos tipos de enfoques de actividades de proyecto. Por un lado está la cartera de proyectos priorizados que ha venido desarrollando a nivel de factibilidad la Gerencia de Proyectos y Programas Priorizados, y por otro lado están una serie de proyectos que están siendo formulados por parte de empresas extranjeras en conjunto con sectores vinculados de la economía cubana. Aún cuando existen algunos proyectos que por su tamaño de reducciones esperadas de emisiones pueden acceder directamente al mercado, una buena parte de los proyectos propuestos son o pequeños en sus reducciones esperadas de emisiones o

complejos en relación a que las reducciones de emisiones ocurren en diversos sitios (generalmente adonde se localizan las medidas de mitigación).

Es posible que los proyectos identificados relativos a rellenos sanitarios, energía renovable interconectada, tratamiento de residuos en la industria azucarera vayan a avanzar en su ciclo de proyecto MDL en los próximos meses. Sin embargo, otros proyectos de pequeña escala, es previsible que vayan a encontrar obstáculos relativos a manejo de los costos de transacción relativos a reducir riesgos debido a su tamaño o complejidad de organización.

Es importante hacer ver que para Cuba será muy importante desarrollar proyectos tipo “sombra” así como de tipo programático en sectores relativos a eficiencia energética, manejo de residuos en pequeña y mediana industria, ensamblaje de grupos de proyectos de mitigación de emisiones de metano en rellenos sanitarios en ciudades pequeñas o medianas. Para esto, Cuba debería modificar sus estructuras de promoción de proyectos MDL, establecer relaciones con suplidores de tecnología, así como articular la vinculación AND-sectores vinculados, para tomar ventaja de las nuevas posibilidades que se ofrecen en el MDL después de las decisiones de la COP 11.

A lo largo de la realización de actividades de la Iniciativa OLADE/Universidad de Calgary en Cuba se establecieron contactos con 43 organizaciones e instituciones nacionales de las cuales cerca del 65% comprendía actores de la red normativa/reguladora, 25% comprendió a actores de la red de conocimiento, 10% comprendió a actores de la red de negocios (a saber sectores vinculados así como intereses externos en desarrollo de proyectos MDL en el país). Se nota un fuerte sesgo en la participación reguladora y normativa lo que es consistente con el sistema de organización del país así como de actores de la red de conocimiento, lo que también es consistente con las capacidades observadas de los técnicos cubanos en temas de cambio climático (a diferencia de otros países en la región).

No obstante lo anterior, y para poder desarrollar el potencial de proyectos en el país que ha sido identificado, se debe resolver la asimetría de participación de los sectores vinculados del país para aumentar su participación como desarrolladores de proyecto MDL.

Lección Aprendida # 5. En el caso cubano, el desarrollo de proyectos MDL está ligado a la consecución de fondos e intereses de inversión en el país lo que indudablemente es una singularidad de presentación a los mercados de carbono. La presencia de proyectos de eficiencia energética en el portafolio cubano presenta oportunidades de avanzar el desarrollo MDL a través de agrupamientos de proyectos que pueden resolver barreras a su implementación debido a que este tipo de actividades no están necesariamente regidos por barreras fuertes de capital inicial, sino de tipo de regulaciones nacionales, financiamiento al

cambio de comportamiento de usuarios que pueden levantarse más fácilmente en el corto plazo.

Durante la prospección de proyectos MDL en el país se ha detectado un buen número de proyectos de eficiencia energética con interés en el MDL como mecanismo para apoyar la remoción de barreras de implementación. Aún cuando los primeros proyectos identificados son pequeños en sus alcances de reducciones de emisiones debido a que en general tienden a ser proyectos piloto, el potencial es alto si se piensa en una replicación o ampliación de escalas de los mismos. Cuba tiene fortalezas institucionales y técnicas para el desarrollo de proyectos de eficiencia técnica al contar con marcos de técnicos y organizaciones nacionales muy capacitadas en el manejo técnico de estos proyectos. A diferencia de proyectos dominados por criterios de inversión como son las adiciones de capacidad en un sistema eléctrico, algunos de los tipos de proyectos de eficiencia energética conllevan inversiones más descentralizadas pero que enfrentan barreras muy fuertes de financiamiento de los clientes que implementan inversiones al nivel del usuario, así como barreras de tipo de modificación de comportamiento. Se considera que esta lección inicial de la prospección de portafolios en Cuba, puede contribuir a focalizar el esfuerzo de promoción MDL; así como a facilitar la movilización de los sectores involucrados en la eficiencia energética en el país con el potencial interés de formular un esquema de retribuciones que permita impulsar un proyecto programático o de tipo “sombrija” en eficiencia energética.