



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

**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 Nicaragua. 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.

Nicaragua ratificó el Protocolo de Kyoto el 18/11/99, 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 12 proyectos con una expectativa de generación de 3,3 millones de toneladas de CO<sub>2e</sub> durante el primer período de cumplimiento. A mayo del 2006,

Nicaragua cuenta con un proyecto registrado en el MDL, así como con otro proyecto que está solicitando el registro en el MDL. Se han detectado otros 3 proyectos en el ciclo de proyectos MDL, es decir que, están ya sea en validación, en etapas de clarificaciones de su validación así como en formulación.

Durante la ejecución del trabajo de este proyecto en Nicaragua se establecieron contactos con 18 instituciones, organizaciones y empresas interesadas en el MDL en este país correspondiendo a un 10% 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 Nicaragua se centraron sobre:

1. Aportar elementos para la consideración de criterios de desarrollo sostenible en la aprobación MDL a nivel nacional.
2. Estudio del rol de las “consultas” de actores involucrados en el contexto de los procesos de aprobación nacional.
3. Determinación del potencial de proyectos “sombrija” para el MDL en Nicaragua.

## Lecciones Aprendidas

***Lección Aprendida # 1. El desarrollo institucional encontrado en Nicaragua es resultado de un proceso inicial de planificación estratégica que permitió dictar pautas consistentes con una evolución de reglamentos internacionales del MDL y que ha permitido una consistencia institucional en lo relativo a procedimientos de aprobación nacional.***

La institucionalidad MDL de Nicaragua surge como resultado de un proceso de planificación estratégica realizado en etapas tempranas del MDL. Como resultado se desarrolla una institucionalidad fuerte en cuanto a los decretos de respaldo, definición y composición de estructuras de la ONDL, su organización y establecimiento de Junta Directiva con representación de diversos actores involucrados en el tema en Nicaragua. A partir de ahí se han dado una serie de variantes en relación a procesos aprobatorios pero no en lo relativo a canales de respuesta y estructuración organizacional, lo que indica que el modelo institucional seleccionado en primera instancia es considerado como apropiado hasta el momento actual.

La consistencia de la institucionalidad MDL ha contribuido a que las relaciones con desarrolladores de proyectos interesados en el MDL haya sido muy buena y que los mismos opinen de muy buena manera sobre los roles de la AND.

Un área de retos importantes para la institucionalidad del MDL sigue siendo el tema de realización de actividades promocionales en el MDL, rol que esta oficina ha desarrollado en el tiempo. Es previsible que a medida que se consolida el desarrollo de proyectos MDL en el país, se darán alianzas estratégicas entre nuevos socios de promoción de proyectos.

***Lección Aprendida #2. El relativamente temprano desarrollo institucional para el MDL en Nicaragua 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 a la expectativa que se generó inicialmente en torno al mecanismo de una parte y de otra al interés de participar y cumplir con la reglamentación y los acuerdos internacionales.***

Distinta a la situación que se ha presentado en países como México y Brasil, cuyo desarrollo institucional ha sido más tardío y ha respondido más a la existencia de un portafolio concreto de proyectos, la creación de la ONDL en Nicaragua respondió por el contrario a las expectativas generadas en torno al MDL, a la necesidad de identificar y concretar un portafolio de proyectos, crear capacidad y promocionar el mecanismo.

Esto generó un desarrollo institucional importante con una concentración en actividades de promoción del MDL para lograr el desarrollo de un portafolio de proyectos, lo cual es claramente ejemplificado en Nicaragua al requerirse por parte de la ONDL, la firma de un convenio entre el proyecto y esta oficina.

Con la entrada en vigencia del Protocolo de Kyoto, en muchos de los países de la región, las AND empezaron a tener que ejercer sus actividades netamente reguladoras, con lo cual se ha dado un proceso de diferenciación en roles que antes se cumplían a nivel regulador y de promoción. En el caso de Nicaragua, se puede notar que la ONDL al iniciar sus actividades reguladoras de valoración de proyectos, y al irse generando una base práctica de conocimiento de situaciones de evaluación, ha empezado a ajustar procedimientos operativos que han permitido ir gradualmente mejorando los procesos de aprobación nacional.

***Lección Aprendida # 3. El tema de sostenibilidad financiera y del personal de una AND continúa siendo crítico para su buen desempeño.***

En Nicaragua, los procedimientos y criterios de evaluación y aprobación nacional de proyectos fueron desarrollados de manera temprana, sin que la falta de personal constituyera un freno a dichos desarrollos. La misma situación se presenta con la adaptación y desarrollo de nuevos procedimientos que está llevando a cabo la ONDL en la actualidad, actividades que en ambos casos están siendo realizadas por un equipo humano técnico pequeño.

Los esquemas de oficinas con personal especializado en los campos de energía y forestal que se presentaron en etapas tempranas del MDL, insostenibles a largo plazo, no se justifican necesariamente con la nueva visión adoptada por las ANDs, las cuales han limitado su responsabilidad únicamente a la evaluación de desarrollo sostenible y expedición de la carta de aprobación, principalmente por el reducido número de proyectos presente en el portafolio de proyectos MDL.

En el caso de Nicaragua, al contarse con una amplia representación sectorial en su Junta Directiva, la ONDL tiene acceso a bases técnicas de apoyo importante para valorar impactos de los proyectos propuestos para aprobación nacional, de la misma manera que la ONDL mantiene personal con cierto nivel de especialización en temas relevantes de energía y uso del suelo.

Es importante mencionar que el tema de sostenibilidad del recurso humano y de aseguramiento de fondos operativos de las AND sigue siendo un tema importante en países pequeños como Nicaragua, en los cuales el portafolio de proyectos no es necesariamente grande en esta etapa inicial del MDL. Como una respuesta lógica, las AND deben ser “anichadas” en contextos institucionales en las cuales puedan cumplir con diferentes roles, el caso nicaragüense que muestra una evolución de AND hacia Oficina de Pago de Servicios Ambientales, claramente muestra esta realidad de nuestros países, así como el esquema de permitir a la ONDL de firmar memorandos de

entendimiento con desarrolladores de proyectos, le permiten a la oficina espacios de movimiento para tratar de asegurar rentas necesarias para su operación.

***Lección Aprendida # 4. El aporte al desarrollo sostenible de los proyectos MDL es un tema que se está volviendo central para las oficinas.***

Habiendo superado la discusión sobre si una AND debía evaluar o no los criterios de elegibilidad de proyectos MDL, el tema del aporte al desarrollo sostenible de este tipo de proyectos parece tener renovada importancia para las autoridades nacionales, principalmente por la reducción en las expectativas sobre los beneficios financieros que el mecanismo aportará a la mayoría de países de la región.

Por un lado, en el contexto de países con objetivos de desarrollo muy específicos y recursos escasos de inversión, la aprobación de un proyecto MDL con base en criterios bien definidos de desarrollo sostenible se convierte en un elemento decisorio importante para la asignación de dichos recursos.

Nicaragua se ha abocado a definir e implementar procedimientos de valoración de la contribución al desarrollo sostenible por parte de proyectos propuestos, a través de hacer cada vez más transparentes sus procedimientos de realización de consultas públicas en el tema del desarrollo sostenible.

A nivel ministerial, es lógico que una AND quiera tener mucha transparencia a lo interno de su estructura, así como generalmente un Ministro encargado de extender su firma de aprobación a un proyecto quiere tener un “trazado” de papel y decisiones fundamentadas en un procedimiento claro y adecuadamente implementado.

Si bien se ha dado un gran esfuerzo en el plano de la realización de consultas a nivel proyecto en el tema de desarrollo sostenible, se continúa notando una cierta debilidad en lo relativo a establecimiento de criterios e indicadores apropiados para realizar esta valoración así como en la relativa ponderación de los mismos en el proceso de aprobación nacional.

Por otro lado, la proximidad del inicio de las discusiones en torno a un segundo período de cumplimiento parece generar la necesidad de contar con elementos que aporten a la discusión sobre los beneficios reales que los países en desarrollo están obteniendo gracias al mecanismo de desarrollo limpio, durante el presente período de cumplimiento.

***Lección Aprendida # 5. La opinión de “actores” locales es un elemento clave dentro del proceso de decisión de aprobación de un proyecto específico, contribuyendo cada vez más a dar transparencia a este proceso.***

La participación comunitaria en general y los comentarios realizados por los “stakeholders” en particular, son elementos importantes que están siendo tomados en cuenta no solo por los desarrolladores de proyecto (en respuesta a los requerimientos del PDD y el proceso de validación), sino también por las ANDs para respaldar sus decisiones.

En el contexto actual donde importantes ONGs tales como “CDM Watch”, están dedicadas a velar porque los proyectos MDL que se implementan cumplan con los objetivos del artículo 12 del protocolo de Kyoto, la opinión tanto de las comunidades afectadas, positiva o negativamente, por estos proyectos, así como la de otros actores involucrados, parece constituir para las ANDs un elemento importante para la toma de decisión durante el proceso de evaluación y aprobación nacional. En Nicaragua, en particular, esta situación llevó a su Autoridad Nacional MDL a implementar un proceso particular de consulta pública, independiente de procesos similares que se realizan para los proyectos en el contexto de la evaluación de impacto ambiental.

De los primeros ejercicios de consulta pública realizados en este sentido en Nicaragua, se desprende que, aunque útil como instrumento de recopilación de información, la consulta pública específica al componente MDL de un proyecto, parece no estar proveyendo suficiente información en torno a los posibles aportes del mismo al desarrollo sostenible local y nacional, debido principalmente a un problema de enfoque y en general, de diseño del instrumento. La consulta pública está fuertemente ligada, en la percepción de los participantes en este tipo de eventos, a los impactos ambientales de un proyecto. Por esta razón, los comentarios de los participantes hasta ahora han girado en torno a los prejuicios ambientales que un proyecto generará y en las medidas compensatorias o preventivas que deben ser implementadas.

De continuar el uso de este tipo de instrumentos, el énfasis debe ser puesto en el diseño y en los mecanismos que permitan asegurar la independencia entre ésta y todas aquellas actividades que realice el desarrollador o la autoridad ambiental encargada del EIA, para obtener comentarios sobre un proyecto. De esta manera se podrá ampliar la discusión a tópicos generalmente no discutidos en este tipo de eventos tales como la generación de empleo, el mejoramiento del ingreso, la distribución de la riqueza y el alivio de la pobreza, temas que pertenecen más a las dimensiones social y económica del desarrollo sostenible pero que algunas veces no son percibidas como pertenecientes a dicho contexto.

Por otro lado, la incorporación de procesos de consulta en el entorno de las aprobaciones de proyectos MDL a nivel nacional conlleva a una autoridad nacional MDL a involucrarse en nuevas acciones reguladoras que establecen nuevos procesos en entornos ministeriales complejos, en el caso nicaragüense

este proceso ha llevado a la realización de clarificaciones legales y definición de espacios institucionales nuevos.

***Lección Aprendida # 6. Los portafolios iniciales de proyectos están concentrados en actividades de proyecto de energía renovable de generación eléctrica interconectada a la red, lo cual es importante en el corto plazo, pero limita el desarrollo de portafolios a mediano y largo plazo.***

Los primeros proyectos de portafolio MDL que se detectan en Nicaragua se han concentrado bastante en interconexión de energías renovables a la red eléctrica de tipo geotérmico y de cogeneración azucarera basada en residuos sólidos o efluentes de proceso.

Esta realidad inicial de los portafolios de proyectos MDL, que se ha dado por igual en otros países de la región, ha dado como resultado:

- Una relativa especialización del tipo de desarrolladores de proyectos involucrados en el MDL, es decir emprendedores interesados en el MDL como financiamiento complementario a sus proyectos de adición de capacidades en las redes eléctricas.
- Especialización de las capacidades de formulación de proyectos MDL de este tipo de generación interconectada, que ha permitido el desarrollo de capacidades locales de formulación en aspectos relativos al cálculo de factores de emisión así como manejo de conceptos de adicionalidad.
- Un portafolio concentrado y definido por las necesidades de adiciones de capacidades del país, que está definido en función del crecimiento esperado de la demanda; y que por lo tanto en el primer período de cumplimiento de Kyoto define un número finito de posibles proyectos MDL.

Es importante mencionar que uno de los objetivos de la intervención de OLADE en Nicaragua en este proyecto, fue el de apoyar la visibilización de nuevas oportunidades de proyectos MDL en el sector energía.

Se han obtenido las siguientes lecciones en este campo:

- La consideración de nuevos proyectos MDL en el sector energía enfoca a la AND a la consideración de proyectos sombrilla o de tipo programático.
- Desarrollar este tipo de nuevos proyectos requiere de una cuidadosa valoración de planes y políticas nacionales en el sector energía.
- El desarrollador de estos tipos de proyectos no es el tradicional desarrollador privado interesado en instalación de tecnologías renovables, sino que más bien es un desarrollador de tipo institucional

sea de gobierno, actores locales no gubernamentales o cámaras de asociados; que necesitan de una mayor dedicación en etapas de formulación de sus propios planes de negocios en sus proyectos.

***Lección Aprendida # 7. Aún cuando existe un potencial interesante de desarrollo de proyectos “sombrija” en el sector energético de Nicaragua, que contribuyan a profundizar los aportes al desarrollo sostenible, su formulación es muy dependiente de un adecuado análisis de los entornos de políticas y programas nacionales, así como de la identificación de organizaciones/instituciones con capacidad de ensamblar estos proyectos.***

Durante la realización de las actividades de este proyecto en Nicaragua se detectaron y documentaron diversas instancias con potencial de convertirse en proyectos “sombrija” al MDL. Estos proyectos bajo la óptica sectorial energética así como de la autoridad nacional MDL de Nicaragua, podrían utilizar los certificados de carbono para contribuir al desarrollo social y económico de núcleos de población con factores de exclusión importantes. Es claro que para el desarrollo de estos tipos de proyectos, existen elementos claves que deben cumplirse:

- Adecuada discusión de las normativas, regulaciones y políticas nacionales sectoriales de energización rural para la formulación de escenarios de línea base robustos.
- Detección de liderazgos institucionales claros para soportar los procesos de ensamblaje, agrupación de participantes, de caras a procesos de formulación exitosos en el MDL.
- Discusión nacional sobre el establecimiento de fondos locales o con la cooperación internacional para manejar costos de transacción de proyectos MDL de este tipo que en ausencia de objetivos nacionales de cobertura integral de la energización rural, suelen ser proyectos con bajo volumen de carbón al mercado.