

MARCO INSTITUCIONAL

A nivel internacional se han creado instituciones especializadas para el tema de bosques y cambio climático. Adicionalmente, casi todas las instancias de las Naciones Unidas tienen un componente o programa dirigido a estos tópicos.¹⁵

De igual manera, los distintos convenios internacionales relativos al tema han creado un marco institucional operacional. Es así como a partir del Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMCC) y el Protocolo de Kyoto (PK) se crea el mecanismo de Implementación Conjunta para el Cambio Climático (IPCC), las Conferencias de las Partes (COP), el Órgano de Asesoramiento Técnico, Científico y Tecnológico del Convenio de sobre Diversidad Biológica (SBSSTA, por sus siglas en inglés), el SBI y el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), principalmente. Mientras tanto, el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) cuenta con tres instancias relevantes: la COP, el SBSSTA y el Grupo de Expertos sobre Biodiversidad Forestal. La Convención de Lucha contra la Desertificación y Sequía tiene la COP y el SBSSTA.

Por su parte, la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional (Convención de Ramsar) cuenta con la COP y el órgano de asesoramiento técnico y científico, los cuales han definido los lineamientos a seguir y más específicamente la Resolución VIII.3 aprobada en Valencia 2002, sobre humedales y su relación con el cambio climático, adaptación y mitigación.¹⁶

En el ámbito regional, se ha creado el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que a su vez, cuenta con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), como institución rectora de las políticas y legislación regional, sobre cambio climático y bosques en Mesoamérica. El

SICA tiene un Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas, un Consejo de Biodiversidad, un Consejo Centroamericano Agropecuario y un Consejo Centroamericano de Cambio Climático. Nicaragua tiene una participación activa, dentro del marco de la CCAD y la Organización Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA).

De forma concreta, hay que agregar los Consejos Técnicos Regionales, entre los cuales figura el Consejo Centroamericano de Cambio Climático, el cual se enmarca en el Convenio Centroamericano de Cambio Climático.

A nivel nacional, el marco institucional se puede ver en tres niveles: central, regional y local (municipalidades), con competencias dispersas en materia de bosques y cambio climático, que se analizan a continuación.

Evaluación del marco institucional vigente a nivel nacional

En Nicaragua hay una separación de responsabilidades en las instancias creadas para las áreas de bosques y cambio climático. También existen entes centralizados, descentralizados y desconcentrados. De igual manera, hay instituciones facultadas para formular planes, programas, políticas y leyes, así como entidades para la administración, regulación, control y seguimiento de las actividades relacionadas con el bosque y el cambio climático.

La Administración Central cuenta con 12 ministerios y 22 entes descentralizados, la Administración Regional con 2 Consejos Regionales, y la Administración Local la conforman 152 municipalidades, teniendo como máxima autoridad al Consejo Municipal, que preside el Alcalde.

¹⁵La FAO, el PNUMA y el PNUD, entre otros, están impulsando estos temas, con el fin de encontrar soluciones en conjunto.

¹⁶La COP 8, realizada en Valencia en el 2002, aprobó una serie de resoluciones, entre las cuales destacan la Resolución VIII.3, referida al cambio climático y humedales: impactos, adaptación y mitigación; la Resolución VIII.5 sobre la colaboración y sinergias con acuerdos multilaterales sobre medio ambiente; la Resolución VIII.16 y VIII.23 sobre restauración e incentivos; las Resoluciones VIII.25 y 26, sobre la aprobación del Plan Estratégico 2003-2008; y la Resolución VIII.27 y 28 sobre mecanismos de financiamiento y presupuesto.

En la Administración Central intervienen los siguientes ministerios:

- El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) con su ente desconcentrado denominado Oficina Nacional de Desarrollo Limpio (ONDL) y la Dirección General de Normación Ambiental (DGNA).
- El Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) con dos entes descentralizados: el Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA) y el Instituto Nacional Forestal (INAFOR). Este Ministerio cuenta con la unidad denominada Dirección General de Políticas y Tierras.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) por medio de la Dirección General de Organismos Internacionales y la Dirección General de Política Exterior, al igual que la Dirección de Promoción de Inversiones media para facilitar los contactos internacionales que permitan la implementación del MDL y el apoyo financiero al sector LULUCF.
- El Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) a través de la Administración Forestal Estatal (ADFOREST) y la Dirección General de Riquezas Naturales (DGRN).

También intervienen entes descentralizados que dependen jerárquicamente de la Presidencia de la República:

- El Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales.
- El Instituto Nicaragüense de Energía.

- El Banco Central de Nicaragua.
- El Fondo Nicaragüense de Inversiones.
- El Instituto de Desarrollo Rural y la Procuraduría General de la República.

Respecto a los mecanismos de coordinación interinstitucionales, la legislación tiene creadas varias instancias, que abordan de manera directa o indirecta el tema de cambio climático y bosques. Estas son algunas:

- La Comisión Nacional del Ambiente.
- La Comisión Nacional de Cambio Climático.
- La Comisión Nacional de Recursos Hídricos.
- La Comisión Nacional de Energía.
- El Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible.
- Los Equipos de Alto Rendimiento.
- La Comisión Nicaragüense de Ciencia y Tecnología.
- La Comisión Nacional de Normalización Técnica y de Calidad.
- La Comisión Nacional Forestal.
- La Comisión Nacional de Educación Ambiental.

A mediados del año 2001, se crearon las Unidades de Gestión Ambiental Sectoriales (UGA)¹⁷ por medio de Decreto Ejecutivo, como una forma de gestión ambiental interinstitucional, multidisciplinaria y multisectorial.

Las competencias institucionales en materia de bosques y cambio climático se muestran, de forma muy sucinta, en el Cuadro 4.

¹⁷ Véase Decreto 68-2001, Creación de Unidades de Gestión Ambiental, publicado en el diario oficial La Gaceta No.144 del 31 de Julio de 2001.

Cuadro 4
Competencias institucionales en materia de bosques y cambio climático
 En Nicaragua

Mandatos	Competencia	Base Legal
Planificación y políticas de uso sostenible del bosque.	MARENA en coordinación con MIFIC Y MAGFOR.	Art.28, inciso c, numeral 2. Art. 24 y 22 inciso c, numeral 1 de la Ley 290 y Decreto 118-2001.
Formular y proponer la delimitación de zonas, áreas y límites de desarrollo forestal y agroforestal.	MAGFOR en coordinación con MARENA.	Art. 24, inciso f, Ley 290.
Formular políticas, planes y estrategias de desarrollo forestal.	MAGFOR en coordinación con MARENA.	Art. 24, inciso a, Ley 290.
Elaborar las normas técnicas para el manejo, aprovechamiento y conservación.	MARENA las elabora, en coordinación con INAFOR. CNCNC las aprueba.	Art. 60 y 61, Ley 217. Art. 28, Ley 290. Ley 219 y Decreto 71-97.
Asistencia Tecnológica de la Actividad Forestal.	MAGFOR	Art. 24, inciso b, Ley 290.
Establecer normas y regular el uso, monitoreo y control.	MARENA y MIFIC (Adforest).	Art. 3, Decreto 9-96 y Art. 125, numeral 8, Decreto 118-2001.
Administrar el uso y explotación del recurso.	MIFIC, MAGFOR/ INAFOR. Respetando las normas técnicas y demás regulaciones emitidas por MARENA.	Art. 22, inciso c, numeral 2 y 3, Ley 290. Art.8 inciso b, i, Decreto 45-93.
Promoción de la actividad forestal, investigación, asistencia técnica, simplificación administrativa, consecución de financiamiento y proyectos demostrativos incluidos en sus planes y presupuestos anuales autorizados.	MIFIC -Adforest-. MARENA define las prioridades en cuanto a investigación sobre el recurso. CITES propone la elaboración de estudios e inventarios de poblaciones vegetales y animales.	Art. 125, numeral 6, Decreto 118-2001. Art. 8, inciso c, del Decreto 8-98.
Ejercer las medidas de control para contrarrestar el tráfico ilegal, especies CITES.	MARENA, Dirección General de Aduanas y MAGFOR	Art.8, inciso g, Decreto 8-98.
Declarar áreas de conservación de suelos.	MAGFOR, en coordinación con MARENA	Ley 217 y Decreto 9-96.
Restauración de suelos degradados.	MARENA en coordinación con MAGFOR	Ley 217, Decreto 9-96.
Cambio de Uso de la Tierra	MARENA y MAGFOR	Ley 217, Decreto 9-96.
Presidir y Dirigir la Oficina Nacional de Desarrollo Limpio.	MARENA	Decreto 21-2002.
Presidir y Ejecutar la Cuenta Nacional de Carbono.	MARENA en coordinación con la Junta Directiva de la CNC	Decreto 91-2001 y Decreto 21-2002.

EL MARCO DEL MECANISMO DE DESARROLLO LIMPIO EN NICARAGUA

Oportunidades del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)

El propósito del Mecanismo de Desarrollo Limpio¹⁸ (MDL), según el Artículo 12 del Protocolo de Kyoto es:

- Ayudar a las Partes no incluidas en el Anexo I a lograr un desarrollo sostenible y contribuir con el objetivo último de la Convención.
- Ayudar a las Partes incluidas en el Anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones, contraídos en virtud del Artículo 3.
- Beneficiar a las Partes no incluidas en el Anexo I de las actividades de proyectos que tengan por resultado reducciones certificadas de las emisiones.
- Utilizar, en el caso de las Partes incluidas en el Anexo I, las reducciones certificadas de emisiones resultantes de esas actividades de proyectos para contribuir al cumplimiento de una parte de sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del Artículo 3, conforme lo determine la COP.

Por lo tanto, la reducción de emisiones resultante de cada actividad de proyecto debe ser certificada por las entidades operacionales que designe la COP, sobre la base de:

- La *participación voluntaria* acordada por cada Parte participante.

- Unos *beneficios reales*, medibles y a largo plazo en relación con la mitigación del cambio climático.
- Reducciones de las emisiones que sean *adicionales* a las que se producirían en ausencia de la actividad de proyecto certificada.

El funcionamiento del MDL¹⁹

Nicaragua cuenta con una Oficina Nacional de Desarrollo Limpio (ONDL) y una Cuenta Nacional de Carbono (CNC) creada formalmente; sin embargo, hacen falta otros elementos importantes que aún no han sido creados, a saber:

- Las modalidades y procedimientos que permitan asegurar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas por medio de una auditoría y verificación independiente de las actividades de proyectos.
- Poner en marcha la CNC con el fin de financiar los proyectos, mediante fondos procedentes de las actividades certificadas. Esta ayuda económica podría cubrir los gastos administrativos, sobre todo de los sectores vulnerables a los efectos adversos del cambio climático.
- Las unidades certificadas de reducción de emisiones, que incluye entidades privadas y públicas, serían el filtro a nivel interno, antes de remitirse a la Junta Directiva y a la Secretaría de la CMCC, valorando la relación con el Consejo Ejecutivo del MDL.

¹⁸ El MDL se debe conceptualizar, dentro del marco de los Párrafos 5 y 6 de la decisión 1/CP.3, Apartados b, c y e del párrafo 5 y el párrafo 6 de la decisión 1/CP.3, que fue adoptada por la COP de Cambio Climático.

¹⁹ Los objetivos que persigue el MDL con su funcionamiento son: lograr reducciones efectivas y verificables en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), garantizar una verdadera adicionalidad ambiental, mantener bajos costos por transacción y asegurar plena participación de todos los actores.

La estructura del MDL

El MDL en Nicaragua descansa prácticamente en la Oficina Nacional de Desarrollo Limpio (ONDL), que desempeña casi todas las funciones que la COP ha definido. Por lo tanto, con el fin de cumplir su misión, la ONDL requiere la implementación de tres órganos esenciales:

1. El Órgano Ejecutivo, el cual posee funciones eminentemente administrativas que actualmente competen a MARENA-ONDL, de conformidad con el Decreto 21-2002.
2. El o los Órganos Operativos, que son los responsables de certificar las reducciones de las emisiones resultantes de los proyectos. En este caso, se requiere de la cooperación internacional para la creación de capacidad nacional. Los entes operativos pueden ser públicos, privados o mixtos.
3. Los Órganos Independientes, que tienen atribuciones de auditoría y verificación.

La creación de una estructura organizacional basada en estos tres órganos sería idóneo, ya que de igual manera funcionaría a nivel internacional. De ahí la importancia de definir las funciones de estos tres órganos.

El *Órgano Ejecutivo* tendría por funciones:

- Administrar y dar seguimiento al MDL.
- Llevar a la práctica las normas que disponga la COP para asegurar la transparencia, eficacia y presentación de resultados.
- Velar por el cumplimiento de las normas metodológicas y operativas convenidas por la COP.

- Vigilar las actividades del MDL y de las entidades operativas.
- Tomar medidas para que se efectúen la verificación y auditoría independientes del MDL.
- Consultar a peritos independientes o pedir ayuda a grupos técnicos.

Actualmente el Órgano Ejecutivo descansa en la Oficina Nacional de Desarrollo Limpio (ONDL) y su Junta Directiva. Esta última debe revisarse en el marco de la legislación vigente, para determinar el perfil de sus miembros. También es necesario definir la periodicidad del nombramiento de los representantes y la modalidad para tomar decisiones. Estas acciones requieren la reforma del Decreto 21-2002, o bien el desarrollo del citado instrumento legal.

Los *Órganos Operativos*²⁰ se ocuparían de:

- Registrar, validar y certificar los proyectos.
- Certificar las reducciones en las emisiones, producto de las actividades de los proyectos emprendidos conforme al MDL.
- Expedir los Certificados de Reducción de las Emisiones e informar al Órgano Ejecutivo del total expedido para cada proyecto.
- Establecer los criterios, requisitos y procedimientos para que los proyectos se estudien adecuadamente, ofreciendo a los promotores de cada proyecto cierta seguridad inicial. Además, que la certificación posterior de las reducciones asegure su compatibilidad ambiental.
- Determinar y aplicar metodologías acordes con las decisiones de la COP, que permitan la transparencia en las evaluaciones y certificación de los proyectos, para bajar los costos de transacción y beneficiar el ambiente.

²⁰ La Política Nacional del Ambiente tiene dos ejes esenciales, establecidos en el Decreto 25-2001, estos son: descentralización y participación pública.

Los Órganos Independientes, en cuanto a su estructuración a nivel nacional, requieren de una normativa específica, teniendo presente los ejes de descentralización y participación pública aplicables al cambio climático y al MDL en particular, por lo que debe formularse una legislación nacional.

Esta legislación nacional estaría basada en criterios, requisitos y procedimientos para la Acreditación de Órganos Independientes Nacionales o Internacionales con domicilio legal o agencias legalmente establecidas en Nicaragua²¹.

Los *Órganos Independientes* estarían encargados de:

- Certificar la calidad y credibilidad de la reducción de las emisiones.
- Aplicar los criterios, requisitos y procedimientos para evaluar todos los proyectos y certificar las emisiones.
- Asegurar la igualdad, transparencia y las prácticas uniformes de todas las entidades.

Esta Legislación permitiría la descentralización por colaboración y por servicios, que constituye la característica esencial de un Sistema de Regulación de Mercado. Dicha ideología está planteada en los modernos sistemas regulatorios y en el Protocolo de Kyoto.

La acreditación de entes privados especializados en temas de cambio climático, formulación y evaluación de proyectos, y mecanismos financieros conlleva a tres elementos fundamentales que debe contener una legislación nacional:

- a. Criterios
- b. Requisitos
- c. Procedimientos

Estos tres elementos operativizarían las principales funciones de los Órganos Independientes. Una vez oficializada esa legislación, se crearía un subsistema de control y seguimiento por parte del Órgano Ejecutivo o de la Administración Pública competente.

El mercado se encargará, por medio de sus reglas propias y especiales, de generar el flujo respectivo

de órganos, así como su eficiencia y eficacia, y montos de honorarios, entre otros aspectos.

Los requisitos para acreditar un Órgano Independiente serían:

- No participar en procesos de elaboración, promoción, financiamiento o implementación de un proyecto MDL.
- Contar con el personal técnico capacitado para ejercer las funciones que se definan en la normativa nacional; esto lleva implícito el “criterio técnico-científico”.
- Tener el respaldo financiero suficiente para garantizar la operacionalidad del Órgano, indicando el “criterio económico”.
- Disponer del equipo tecnológico adecuado para funcionar como Órgano Independiente, expresando con ello el “criterio técnico-científico”.

La transparencia y contabilidad en el MDL

En el Sistema MDL Nacional se podría formular una legislación con el fin de dar claridad a las decisiones de los inversionistas y asegurar que las actividades de los proyectos MDL produzcan beneficios reales al ambiente.

El contenido mínimo de esta normativa sería:

- El registro de proyectos por parte de los órganos operativos.
- La forma de selección y acreditación.
- La evaluación permanente de los órganos operativos.
- La forma de operar el subsistema de información, incluyendo los secretos comerciales y otras formas de protección de la información.

La auditoría y verificación

Dentro del marco legal e institucional para operativizar el MDL, es necesario establecer los criterios, requisitos y procedimientos para desempeñar las funciones de auditoría y verificación, teniendo presente siempre los

²¹ En Nicaragua existe un Sistema Nacional de Acreditación administrado por el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), con una Oficina Nacional de Acreditación (ONA), que bien podría en coordinación con la ONDL funcionar para estos fines.

lineamientos de descentralización que señala la Política Nacional Ambiental. A su vez, se deben establecer las condiciones y apertura para que entes privados, públicos y mixtos realicen las auditorías y verificaciones.

Los procesos de auditoría y verificación están enfocados hacia los siguientes aspectos:

- El número total de reducción de emisiones emitidos por un órgano operativo.
- La cantidad de posibles auditorías.
- Las repercusiones que puedan tener las deficiencias que se descubran.
- El proceso para solicitar las auditorías.
- Los mecanismos e instrumentos para la revisión de las decisiones de las auditorías y verificaciones realizadas, tales como apelación.
- El procedimiento para la revocación de decisiones, sobre todo aquellas que llevan los certificados de emisiones o los registros de las líneas de base inválidos.

La evaluación de la conformidad

Debe existir una legislación nacional que garantice la evaluación de la conformidad de los proyectos con el MDL, con el fin de:

- Establecer el registro de los proyectos y la acumulación de las emisiones.
- Regular la supervisión de las actividades de los órganos operativos y las consecuencias jurídicas producidas por infringir las normas del MDL, tanto internas como externas.
- Crear los procedimientos de los órganos operativos y los efectos jurídicos que pudiesen originar las posibles infracciones a las regulaciones del MDL, internas y externas.

Es importante que esta legislación considere la posibilidad de la validación de los proyectos; es decir, una acción pre-evaluativa.

Las relaciones de transacción

El marco institucional nacional establece que toda relación internacional es competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, la labor de punto focal corresponde al Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales en lo que respecta a cambio climático, diversidad biológica y lo forestal. Simplemente, la legislación requiere de un afinamiento de los mecanismos de coordinación, a nivel interno, para actuar en las relaciones de transacción.

Es conveniente que se tome en cuenta el marco institucional regional para efectos de las relaciones de transacción que puedan efectuarse como región, las cuales pueden ser bilaterales o multilaterales.

El mecanismo de intercambio de información

A nivel nacional, el derecho a la información ambiental está sustentado en la Constitución Política y por la Ley General del Ambiente, N° 217²².

Sin embargo, este derecho no tiene una regulación especial desarrollada que garantice la confidencialidad, eficiencia y eficacia, bajo un sistema de libre mercado, como está conceptualizado el MDL²³.

En caso de crear una regulación nacional, ésta debe poseer un amplio marco para que calce dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) y por el hecho de que el MDL es un mecanismo que estará regulado por el mercado con distintos actores, a saber: inversionistas, proyectistas, entes públicos, privados y mixtos, entre otros.

La normativa debe contemplar el mecanismo de intercambio de información en tres niveles:

- a. Nivel multilateral
- b. Nivel regional -América Central-
- c. Nivel nacional o interno

²² Véase artículo 66 y siguientes de la Constitución Política. El artículo 31 y siguientes de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales N° 217.

²³ Se considera oportuno aprovechar el inicio del proceso de diseño y regulación del Sistema Nacional de Información Ambiental, para desarrollar un espacio particular y especializado sobre el tema del MDL donde se regule el intercambio de información, el manejo de la información confidencial y demás asuntos relativos al Derecho de Información.

El mecanismo de financiamiento

En la legislación nacional existen dos mecanismos de financiamiento del mercado en el MDL:

1. Sector Público: en este sector existe todo un sistema financiero respaldado por una Ley General y tres Decretos Presidenciales²⁴, que establecieron el Fondo Nacional del Ambiente (FNA), a través de la Subcuenta Nacional de Carbono (CNC). El único inconveniente del FNA y la CNC es que, al ser manejados por entes gubernamentales, discrepa con las reglas del libre mercado propias del MDL, por lo que se requeriría de la participación del sector privado.
2. Sector Privado: las instituciones del Sistema Financiero Nacional (SFN) en Nicaragua, en su mayoría, pertenecen al sector privado y son determinantes para el mecanismo de financiamiento. Este sector se encuentra regulado por la Legislación Bancaria Nacional y el SFN.

La instancia reguladora y fiscalizadora del sector financiero nacional es la Superintendencia de Bancos (SIB), que autoriza, controla, fiscaliza y da el seguimiento y vigilancia correspondiente a las entidades bancarias.

Nicaragua posee un considerable número de instituciones para regular el sector financiero nacional público y privado. De tal modo, el único obstáculo radica en la forma en que se definirá la dirección que debe tomar el mecanismo de financiamiento en materia de MDL.

De acuerdo con el Decreto 21-2002, creador de la ONDL y la CNC, el mecanismo de financiamiento se dirigirá hacia el FNA y una subcuenta denominada Cuenta Nacional de Carbono. Sin embargo, esta medida va en contra de la dinámica del libre mercado y de la forma en que presuntamente se desarrollará el mercado internacional de carbono.

Se perfila la posibilidad de contar tanto con el mecanismo financiero público como con el privado,

pero esto implica la necesidad de regular los mecanismos de coordinación y alcance de la ONDL -Superintendencia de Bancos- y demás instancias gubernamentales debido a que el financiamiento será administrado por el sector privado.

La convergencia de ambos mecanismos de financiamiento permitiría que:

- Los inversionistas y el director del proyecto elijan el mecanismo de financiamiento.
- Facilitar el financiamiento de proyectos menores mediante otros proyectos desarrollados en el país y la región, creando una economía de escala al agruparlos. Asimismo, se brinda la oportunidad para que el sector privado acopie una cartera amplia de proyectos y reúna a los inversionistas en búsqueda del financiamiento respectivo.

En conclusión, el mecanismo financiero en el marco del MDL, está prácticamente establecido de manera formal, en la medida que la legislación nacional posee un marco jurídico e institucional bastante desarrollado para el funcionamiento del mecanismo de financiamiento. Lo único que falta es definir los mecanismos de coordinación, control y seguimiento por parte de los entes públicos.

Proyectos de iniciativa propia

Existe la posibilidad de que algunos países en desarrollo establezcan proyectos MDL, por lo que esta modalidad debe contemplarse dentro del sistema legal e institucional nacional, para su operativización²⁵.

Otros aspectos relevantes para implementar

Otros aspectos de relevancia para la implementación del MDL en Nicaragua son:

- La adopción, a nivel interno, de la Unidad de Medida para las Reducciones Certificadas de

²⁴ Se hace referencia a la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales N°217 y los Decretos 9-96, Reglamento a la Ley 217; Decreto 91-2001, Reglamento del Fondo Nacional del Ambiente; y el Decreto 21-2002, creador de la ONDL y la Cuenta Nacional de Carbono, como una subcuenta del FNA.

²⁵ Surge la duda de si estos países deben someterse a iguales criterios, requisitos y procedimientos. Estas iniciativas propias, posiblemente sean objeto de las cuotas por conceptos de administración y adaptación, de acuerdo con el Artículo 12 del Protocolo de Kyoto.

Emisiones. Esto puede quedar consignado en las Normas Técnicas Obligatorias Nicaragüenses (NTON) sobre GEI, que exige el artículo 67 del Decreto 9-96, Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales N° 217²⁶.

- La distribución de los Certificados de Reducción de Emisiones (CER) sería regulada en una normativa nacional. Esta legislación ofrecería la posibilidad de transferir o adquirir CERs de tal forma que se especifique para cada actividad de proyecto y por mutuo consentimiento entre las partes.
- El mercado debe ser el encargado de regular el reparto de los créditos para que sea atractivo al sector privado, de manera que el espectro de proyectos sea más amplio.
- El modelo contractual es el más adecuado para establecer la distribución de los créditos, siguiendo el sistema de regulación de mercado.
- De igual forma, hay que contemplar la distribución del producto de los proyectos, el desembolso de la parte del producto asignado a la adaptación y de su utilización.

Líneas de base y puntos de referencia

Las Líneas de Base y los puntos de referencia son las metodologías para calcular los Certificados de Reducción de Emisiones conforme el MDL, facilitan la implementación de un mayor número de proyectos MDL y contribuyen a la reducción de los costos de transacción.

Una vez que se defina el marco general internacional, éstas deben ser establecidas a nivel

interno, para facilitar su implementación. Mientras tanto, el país aplica las Normas Técnicas Obligatorias Nicaragüenses (NTON), que operan en dos direcciones: primero, por medio de la adopción directa de las especificaciones que se establezcan para tales fines, y segundo, en función de la realidad nacional, sin apartarse del marco general definido en la COP²⁷.

El Sistema de Normalización Técnica y de Calidad de Nicaragua contempla un procedimiento uniforme para el proceso de formulación y aprobación de Normas Técnicas.

Esto permite tener una base legal, en caso de acogerse a este sistema, incorporando varios elementos importantes como participación pública y privada en su formulación, consulta pública, vigencia oficial, y obligatoriedad con efectos ergas omnes.

Algunos sectores pueden presentar dificultades para la fijación de las líneas de base generales o uniformes, debiendo contemplarse esto en la NTON que se sugiere.

Adicionalidad

La adicionalidad se debe contemplar dentro del MDL ya que la normativa interna de Nicaragua estipula la obligación jurídica de demostrarla en sus propuestas, para lo cual se tienen que tomar en cuenta las tecnologías apropiadas y la verificación de las reducciones o absorción de las emisiones y su comparación con las medidas de rendimiento.

El acompañamiento que pueda hacer el Sistema de Normalización Técnica y Calidad en la adicionalidad se considera muy pertinente, ya que este sistema

²⁶ Textualmente el Artículo 67 dice: "EL MARENA, en coordinación con las instituciones competentes, normará las emisiones directas o indirectas, visibles o invisibles de contaminantes atmosféricos, en particular los gases de efecto invernadero y los que afectan la capa de ozono, para proteger la calidad del aire, agua, suelo".

²⁷ El tipo de NTON incluiría normas de tecnologías, rendimiento y referencia, entre otras.

opera bajo la concepción del libre mercado y la competencia, y velan por la garantía de la calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales²⁸.

El sector LULUCF y el MDL

Las actividades de deforestación, la reforestación, las plantaciones forestales, el cambio en el uso de la tierra (a las cuales se refiere el sector LULUCF), revisten gran importancia en el marco del cambio climático.

Nicaragua tiene una legislación dispersa y poco coherente en materia de bosques. Los problemas de derechos de propiedad son tan evidentes, que impiden realizar acciones concretas relacionadas con la deforestación y la reforestación, para detener el avance de la frontera agrícola y los procesos de erosión.

Aún así, pese a que la legislación es dispersa, ésta regula aspectos relevantes tales como la conservación de tierras de vocación forestal, incentivos a la reforestación, plantaciones forestales, agroforestería, agrosilvopastoril e incendios forestales²⁹.

El marco institucional para administrar, controlar y dar seguimiento efectivo al sector de uso del suelo, cambios de uso del suelo, y las actividades forestales (LULUCF) se considera débil, descontextualizado y contradictorio, generando conflictos de competencia, con poca presencia institucional en los territorios donde se encuentran los mayores desafíos de incendios forestales, deforestación, avance de la frontera agrícola, actividades de precarismo y cambio de uso de la tierra.

²⁸ Véase este sistema en la Ley de Normalización Técnica y Calidad N° 219 y el Decreto 71- 97.

Textualmente el Artículo 67 dice: "EL MARENA, en coordinación con las instituciones competentes, normará las emisiones directas o indirectas, visibles o invisibles de contaminantes atmosféricos, en particular los gases de efecto invernadero y los que afectan la capa de ozono, para proteger la calidad del aire, agua, suelo".

²⁹ Se recomienda ver la matriz de la Legislación Forestal y de Cambio Climático vigente en Nicaragua hasta marzo de 2003.