

Producto de conocimiento

Guía para el proceso de preparación de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC)



International Partnership
on Mitigation and MRV

Producto de conocimiento

Guía para el proceso de preparación de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC)

por: Niklas Höhne, Christian Ellermann y Hanna Fekete

Noviembre de 2014



International Partnership
on Mitigation and MRV

El presente documento pretende estimular el debate sobre el posible contenido de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional, sin perjuicio de un resultado negociado. Se agradecerán comentarios sobre el contenido del documento.

La presente publicación ha recibido apoyo del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear de Alemania (BMUB), en el marco de su Iniciativa Internacional de Protección del Clima (IKI), sobre la base de una decisión del Parlamento Federal alemán (*Bundestag*). Los conceptos vertidos en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista del Gobierno alemán ni implican su aprobación de ninguno de los enfoques descritos en el documento. La elaboración del análisis ha sido apoyada por la IKI (www.international-climate-initiative.com).

© Ecofys 2014 por encargo de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Coordinación y agradecimientos

La presente publicación ha sido desarrollada mediante una estrecha colaboración con el World Resources Institute (WRI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth del Reino Unido (UK-FCO) y el Ministerio de Energía y Cambio Climático del Reino Unido (UK-DECC). La presente guía para el proceso de preparación de INDC y la guía sobre INDC elaborada por el WRI (próxima publicación) se han elaborado en paralelo y se complementan entre sí. Deseamos agradecer los útiles comentarios y la colaboración confiable de Kelly Levin (WRI), Alexa Kleysteuber, Yamil Bonduki (PNUD), Sim Dhensa (UK-DECC), Neil Beauchamp (UK-FCO) y Claudio Forner (CMNUCC).

Comité directivo:

Steffen Menzel (BMUB), Sebastian Wienges, Inga Zachow, Frederic Wils y Verena Bruer (GIZ)

Table of contents

Índice de materias

1	Introducción	1
1.1	Información de fondo	1
1.2	Uso de la presente guía	2
2	Ejemplos de elementos de una contribución	3
3	Opciones de proceso genéricas	6
3.1	Proceso descendente impulsado por políticas	6
3.2	Proceso con base técnica	7
3.3	Comparación	9
4	Elementos fundamentales del proceso y retos	10
4.1	Participación de los grupos de partes interesadas	12
4.2	Inicio del proceso	13
4.3	Preparación y recopilación de la información técnica necesaria	14
4.3.1	Objetivo nacional de reducción de emisiones a largo plazo	15
4.3.2	Objetivo nacional de reducción de emisiones a corto plazo	16
4.3.3	Objetivos energéticos y otros objetivos sectoriales	19
4.3.4	Puesta de relieve de políticas y proyectos	20
4.4	Identificación de los beneficios colaterales y las opciones de mitigación	22
4.5	Evaluación del nivel de ambición de los elementos de la INDC	22
4.6	Evaluación de los costos y las necesidades de apoyo	27
4.7	Compilación y presentación de las contribuciones previstas	29
	ANEXO: Proceso detallado	1

1 Introducción

1.1 Información de fondo

En su 19º período de sesiones, la Conferencia de las Partes (COP 19) celebrada en Varsovia acordó invitar a las Partes a “iniciar o intensificar los preparativos internos en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional que tengan previsto realizar”, y a comunicar esas contribuciones con suficiente antelación a la Reunión de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en París —hasta marzo de 2015, en el caso de las Partes que estuviesen preparadas para hacerlo— (CMNUCC 2013). Era la primera vez que se adoptaba formalmente un proceso *ex ante* en el marco de la CMNUCC, el cual llevó a la necesidad de aclarar conceptos, revisar los precedentes históricos y esbozar el camino a seguir. Cuando los países se someten a un proceso interno para iniciar, preparar o revisar sus posibles contribuciones, el recurso a guías técnicas o políticas y a ejemplos de buenas prácticas puede aportar información útil y promover propuestas con un nivel de ambición más elevado.

Las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (Intended Nationally Determined Contributions (INDC)) presentadas por los países constituirán un aporte clave a las negociaciones que culminarán en el acuerdo sobre el clima de París en 2015. Por tanto, dichas contribuciones deberán tener en cuenta procesos internos e internacionales y cumplir los requisitos de amplitud, transparencia y ambición negociados en el marco de la CMNUCC. Es probable que las INDC presentadas por los países antes de París 2015 constituyan el punto de partida de un mecanismo o proceso orientado a incrementar con el tiempo el nivel de ambición, lo que viene a resaltar aún más la importancia de su preparación oportuna y bien informada.

Si bien los requerimientos de las INDC siguen siendo poco claros, se ha iniciado un proceso de negociación para definir los requisitos de información para la comunicación de las INDC. Se adoptará una decisión en Lima, en diciembre de 2014; en un proyecto de decisión ya se enumeran varios elementos¹.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es aportar orientación para el proceso de preparación de las INDC, en función de las responsabilidades y las respectivas capacidades de los países para preparar los elementos individuales de sus INDC. Habrá varias opciones relativas a la forma de preparar los diferentes elementos de una INDC, y los países pueden elegir libremente las opciones que mejor se ajusten a sus capacidades. El objetivo central es crear un entendimiento común del tema de las INDC, sin perjuicio de las decisiones que se adopten en el futuro en el marco de la CMNUCC. En tal sentido, el presente documento puede servir a los países como punto de partida para enriquecer sus INDC.

La orientación impartida se basa en una publicación anterior sobre este tema, en la que se debaten los aspectos técnicos y políticos de la preparación, consulta y comunicación de las INDC.²

¹ TEXTO PRELIMINAR sobre el tema 3 del programa de la sexta parte del segundo período de sesiones del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada, *Implementation of all the elements of decision 1/CP.17*, versión consultada el 24 de octubre a las 15.30 h, *Information on intended nationally determined contributions in the context of the 2015 agreement*, documento preliminar elaborado por los copresidentes, disponible [en línea](#).

² Niklas Höhne, Christian Ellermann y Lina Li, 2014: *Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional en el marco de la CMNUCC. Documento de debate*, Ecofys.

La presente guía se ha elaborado en estrecha colaboración con el WRI, el cual está preparando en paralelo una guía complementaria sobre las INDC.³

1.2 Uso de la presente guía

La presente guía ha sido desarrollada con el fin de brindar apoyo a los Gobiernos nacionales en la preparación de sus INDC. Se puede utilizar al inicio del proceso, pero también se puede aplicar en pasos individuales del mismo.

La sección 2 ayuda a determinar en qué fase del proceso de preparación de su INDC se encuentra un país y qué (otras) opciones de procedimiento adecuadas y factibles existen.

En la sección 3 se indican opciones de proceso genéricas para los enfoques de procesos descendentes impulsados por políticas y los enfoques de procesos ascendentes con una base técnica. Esta sección incluye algunos pasos clave sobre la forma de desarrollar y poner en práctica la implementación de los objetivos nacionales de mitigación, y pone de relieve los puntos fundamentales que deben tomarse en cuenta con relación a dichos pasos clave.

En la sección 4 se presenta el proceso completo, su carácter iterativo, sus pasos y un primer conjunto de herramientas. Los diferentes enfoques de la sección 3 se integran aquí en una secuencia que combina medidas políticas y técnicas para definir y posteriormente revisar y plantear el objetivo de mitigación.

³ Kelly Levin, David Rich, Ian Noble: *Intended Nationally Determined Contributions (INDCs) under the United Nations Framework Convention on Climate Change* (Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC) en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), World Resources Institute (próxima publicación).

2 Ejemplos de elementos de una contribución

En esta sección figuran ejemplos de algunos elementos que podrían incluirse en una INDC.⁴ Esta lista se basa en la información proporcionada por los países en las contribuciones realizadas en el marco de los acuerdos de Copenhague y Cancún. Se ofrece al objeto de proporcionar opciones para seguir adelante, sin que tenga carácter prescriptivo. Algunos países han solicitado la inclusión de nuevos elementos, como la adaptación y la financiación, que, no obstante, podrían ser objeto de disposiciones específicas separadas en virtud del acuerdo de 2015.

- **Objetivo nacional de reducción de emisiones a largo plazo:** Un objetivo nacional ambicioso a largo plazo puede marcar el rumbo de un país a largo plazo. Para algunos países, podría ser un objetivo la eliminación total progresiva de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) hasta llegar a cero neto para una fecha determinada (por ejemplo, el objetivo de Costa Rica de lograr la neutralidad en cuanto a emisiones de carbono para 2021). Para otros, podría ser una trayectoria de emisiones con un punto máximo y posterior descenso, o un objetivo para un futuro lejano. (Por ejemplo, los EE. UU. se comprometieron a reducir sus emisiones en un 83 % para 2050, con respecto a los niveles de 2005; China ha anunciado oficialmente que alcanzará su punto máximo de emisiones de CO₂ como muy tarde en 2030; Sudáfrica manifestó su intención de alcanzar el pico máximo en 2025, luego mantener un período estático (meseta) hasta 2035 y posteriormente reducir sus emisiones.)
- **Objetivo nacional de reducción de emisiones a corto plazo:** Se podría fijar un objetivo de limitación o reducción de las emisiones para definir el nivel mínimo de la ambición prevista para el corto plazo (2025 o 2030). El establecimiento de rangos o condiciones podría ayudar a fomentar el acuerdo interno. Este objetivo a corto plazo podría aplicarse a los países que estén en condiciones de hacerlo; es decir, como mínimo a los países que en el pasado asumieron tipos de compromisos similares. Otros países podrían elegir o no un objetivo de esta índole. (Por ejemplo, la UE se ha comprometido a reducir las emisiones de GEI en al menos un 40 % por debajo de los índices de 1990 para el año 2030; México se ha comprometido con un 30 % por debajo de lo previsto en caso de no intervención para 2020.)
- **Objetivos energéticos/sectoriales:** Los objetivos de energía renovable y eficiencia energética podrían requerir acciones a un nivel subnacional/sectorial. Más de 100 países han establecido objetivos nacionales de energía renovable, y muchos tienen objetivos de eficiencia energética. Otros países podrían proponer objetivos en otras áreas, por ejemplo, la reducción de la deforestación o la gestión de los residuos. (Ejemplos para 2020: Perú ha propuesto utilizar un 33 % de energía renovable para 2020; Brasil ha propuesto actividades de eficiencia energética para 2020.)
- **Puesta de relieve de políticas y proyectos:** Los países podrían presentar un panorama de las políticas y los proyectos de mitigación que conforman su contribución, incluido su impacto total estimado en términos de emisiones de GEI. (Ejemplo para 2020: Etiopía ha propuesto diversos proyectos de energía renovable.)

Es posible que un país haga una contribución que abarque todos o varios de los elementos mencionados, y también que estos elementos se refuercen mutuamente. La suma de las contribuciones de energía renovable, eficiencia energética o políticas de una INDC podría dar como

⁴ Esta sección se basa en el documento de Niklas Höhne, Christian Ellermann y Lina Li (2014) *Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional en el marco de la CMNUCC. Documento de debate*, Ecofys. En el documento se ofrecen más detalles al respecto.

resultado un nivel de ambición mayor que el objetivo propuesto de limitación o reducción de las emisiones aplicable a todo el país. No obstante, dependiendo de las circunstancias, esto podría ayudar a comprender mejor la contribución global, en especial cuando un objetivo de emisiones está formulado en términos de intensidad o las reducciones están en relación con una trayectoria de no intervención (BAU).

Los países también pueden proporcionar material de apoyo para las acciones que se emprendan:

- **Explicaciones:** Otros países quisieran saber por qué una INDC particular constituye una contribución ambiciosa y equitativa al logro del objetivo global. El país podría explicar por qué su contribución es ambiciosa utilizando indicadores o relacionándola con resultados de modelización de reducciones regionales de GEI que serían coherentes con el objetivo de los 2 °C. De forma similar, podrían hacerse explícitas las consideraciones de equidad en que se basa la INDC. Los países podrían especificar asimismo sus **necesidades de apoyo internacional**; por ejemplo, en materia de financiación, tecnología o desarrollo de capacidades para la implementación de medidas individuales de mitigación y adaptación que vayan más allá de las que ellos financian con sus propios recursos.

Los países pueden proporcionar información sobre estos elementos en diferentes grados con arreglo a sus circunstancias nacionales. Aunque la información que debe proporcionarse aún debe someterse a decisión en la Conferencia de las Partes en Lima, en diciembre de 2014, se dispone por adelantado de cierta información previa. El proyecto de decisión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada⁵ y otros documentos ofrecen más información^{6,7}.

La redacción de los elementos que integran una INDC es un proceso que debe basarse en análisis nacionales, como el desarrollo de inventarios de GEI, una comprensión de los potenciales de mitigación y proyecciones de GEI (p. ej., líneas de base y escenarios de políticas), así como la evaluación de necesidades específicas de apoyo. Es poco probable que ninguno de estos procesos pueda iniciarse y completarse a tiempo con el único propósito de preparar una INDC. Aunque el grado de madurez de los procesos necesarios sea diferente según los países, es razonable esperar que las Partes presenten contribuciones acordes con sus respectivos niveles de preparación. Por consiguiente, puede esperarse que las Partes elaboren sus INDC haciendo uso como mínimo del nivel más reciente de información y planificación accesible para el país.

La Tabla 1 ofrece ejemplos ilustrativos para países que se encuentran en diferentes fases de desarrollo y han completado en diversa medida los procesos de investigación y planificación necesarios.

⁵ Niklas Höhne, Christian Ellermann y Lina Li, 2014: *Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional en el marco de la CMNUCC. Documento de debate*, Ecofys.

⁶ Öko-Institut e.V. *Up-Front Information for emission reduction contributions in the 2015 Agreement under the UNFCCC. Documento de información de fondo*. Berlín, 30 de abril de 2014. Disponible [en línea](#).

⁷ World Resources Institute. *Ex-ante clarification, transparency, and understanding of intended nationally determined mitigation contributions. Documento de trabajo*. Marzo de 2014. Disponible [en línea](#).

Tabla 1. Ejemplos ilustrativos del nivel de detalle que se podría proporcionar. Algunos países podrían poner más énfasis en algunos elementos (sombreados de naranja claro en la tabla). Para cada elemento de la contribución, los países pueden considerar distintas partes de las diferentes columnas, en función de su capacidad y nivel de ambición.

Elemento	<i>Superior</i> ← Nivel de capacidad del país → <i>Inferior</i>		
Objetivo nacional inspirador de reducción de emisiones a largo plazo	Año previsto para la eliminación total progresiva de las emisiones de GEI	Nivel máximo y trayectoria o rango de descenso de las emisiones a largo plazo	-
Objetivo nacional de reducción de emisiones a corto plazo	Objetivo plurianual definido precisamente, aplicable a la economía en su conjunto, hasta 2025 y/o 2030	Ambición de mitigación hasta 2025 y/o 2030 (por debajo del nivel de no intervención [BAU], intensidad, rango)	-
Objetivos energéticos/sectoriales	Objetivos nacionales de eficiencia energética o energías renovables y objetivos relativos a las emisiones no energéticas definidos con precisión	Objetivos nacionales de eficiencia energética o energías renovables y/o objetivos relativos al uso de la tierra y la silvicultura	Objetivos nacionales de eficiencia energética o energías renovables, si los hubiera
Puesta de relieve de políticas y proyectos	Estructuras de gobernanza; Puesta de relieve de políticas/proyectos con los impactos previstos	Estructuras de gobernanza; Puesta de relieve de políticas/proyectos con los impactos previstos	Selección de unas pocas pero ambiciosas políticas y/o proyectos
Explicaciones y necesidades de apoyo internacional para mitigación	Explicación detallada de por qué esta es una contribución ambiciosa y equitativa al objetivo global	Explicación de por qué esta es una contribución ambiciosa y equitativa al objetivo global; Objetivo concreto y valor del apoyo requerido	Orden de magnitud del apoyo requerido

3 Opciones de proceso genéricas

Si se observan los compromisos y las promesas de mitigación formulados por las Partes en el pasado, hay dos procesos genéricos principales para establecer una INDC que, en la práctica, siempre se llevan a cabo en paralelo y responden el uno al otro:

- El proceso impulsado por políticas dirigido, en primer lugar, a establecer un objetivo inspirador y luego a la implementación nacional.
- El proceso con base técnica encaminado a determinar primero la implementación nacional y luego el objetivo nacional general.

Mientras que el proceso impulsado por políticas tiende a orientar el objetivo nacional de reducción de emisiones hacia el objetivo global de mantener el aumento de la temperatura media de la Tierra por debajo de los 2 °C, el proceso de carácter más técnico está orientado a garantizar que las políticas y las acciones de mitigación sean sólidas, realistas y viables, y aprovechen las oportunidades, así como a determinar la necesidad de colaboración internacional.

Dependiendo de las circunstancias nacionales, los países pondrán en marcha un proceso nacional orientado a preparar una INDC, respaldado por una decisión política sobre un objetivo nacional ambicioso y/o mediante un proceso técnico de recopilación de información sobre las opciones de implementación. Estos dos casos se describen en el presente documento como opciones excluyentes, a título de ejemplo, pues en realidad habrá una mezcla de ambas. Generalmente, se establece un proceso secuencial que combina pasos individuales de un proceso de índole política o de naturaleza técnica, como se describe más adelante. En la sección 4 se plantea un proceso integral que comprende enfoques descendentes impulsados por políticas y enfoques ascendentes con base técnica. Estas opciones de proceso generales se analizan a continuación, mientras que en la sección 4 se abordan de forma más detallada los pasos clave del proceso necesarios para conformar un enfoque híbrido (Figura 4).

3.1 Proceso descendente impulsado por políticas



Figura 1. Opción de proceso descendente impulsado por políticas conducente a una INDC.

En el pasado, numerosos países han establecido objetivos de reducción de las emisiones aplicables al conjunto de la economía, en las más altas instancias de liderazgo político. Tales decisiones se basaron en un análisis, pero en un segundo paso de la planificación de las opciones de implementación fue necesario aclarar los detalles de la ejecución para lograr el objetivo general. Para las promesas presentadas en 2009 en la cumbre de Copenhague, algunos países como Noruega (40 %), Japón (25 %), Costa Rica (neutralidad en emisiones de carbono), Maldivas (neutralidad en emisiones de carbono) y Corea del Sur (con un 30 % por debajo de lo previsto en

caso de no intervención) utilizaron enfoques impulsados por políticas para definir sus objetivos, y luego procedieron a identificar las alternativas de mitigación desde una perspectiva técnica.

Pasos clave

Establecer el objetivo

El proceso impulsado por políticas abarca el desarrollo de un objetivo inspirador de reducción de emisiones de GEI, incluida la selección del tipo de INDC, que posteriormente se traducirá en medidas de mitigación ascendentes individuales con una base técnica. El objetivo nacional de reducción de emisiones de GEI podría estar basado en el objetivo global de mantener el aumento de la temperatura media de la Tierra por debajo de los 2 °C o podría ser un objetivo tendiente a lograr la eliminación total progresiva de las emisiones de GEI.

Liderazgo de alto nivel

La capacidad de establecer este tipo de objetivo nacional inspirador de reducción de GEI depende de un fuerte liderazgo político nacional. El sólido y continuado liderazgo político nacional, así como la coordinación entre los organismos responsables, es de suma importancia para garantizar la implementación eficaz y el logro de los resultados previstos.

Determinación de la trayectoria

Será necesario determinar de una manera científica una trayectoria de emisiones de GEI coherente con el objetivo inspirador de reducción de emisiones de GEI a largo plazo y establecer hitos en el trayecto, con vistas a establecer objetivos a corto plazo. Esto incluye especificar el componente regional y la distribución en el tiempo, y priorizar los sectores.

Plasmación en objetivos, políticas y proyectos energéticos

Sobre la base de una evaluación científica y la identificación de prioridades de las opciones de mitigación y los costos relacionados, así como el análisis de la viabilidad técnica, social, económica y política, las reducciones de emisiones de GEI que se desean alcanzar a más corto plazo deben plasmarse en objetivos, políticas y proyectos energéticos que serán los medios reales para lograr esas reducciones.

3.2 Proceso con base técnica



Figura 2. Opción de proceso con base técnica conducente a una INDC.

La mayoría de los países ha puesto en marcha procesos para identificar y planificar las acciones nacionales de mitigación, incluidos:

- informes nacionales (comunicaciones nacionales, inventarios de GEI, informes bienales con información sobre medidas de mitigación);

- proyectos, acciones y planes (Mecanismo de Desarrollo Limpio, acciones nacionales apropiadas de mitigación, evaluaciones de las necesidades tecnológicas, planes nacionales sobre el cambio climático, planes nacionales de desarrollo económico);
- leyes y estrategias (legislación nacional sobre cambio climático, fondos nacionales destinados a la adaptación y la mitigación del cambio climático, estrategias de crecimiento ecológico, estrategias de desarrollo bajo en emisiones).

Una buena comprensión de las opciones de mitigación disponibles a nivel nacional, junto con la experiencia adquirida en el desarrollo y la aplicación de políticas conexas, puede ser un buen punto de partida para un proceso de establecimiento de una INDC con una base técnica. Si el proceso político nacional es lo suficientemente rápido, se pueden desarrollar e incluir opciones nuevas y adicionales.

El apoyo político al proceso con base técnica para establecer la INDC debe garantizarse a lo largo de todo el trayecto. Puede ser necesario llevar a cabo varias rondas iterativas de participación de los diferentes grupos partes interesadas (véase sección 3) para obtener una contribución ambiciosa a través de un proceso de este tipo.

Pasos clave

Recopilar la información disponible

Mediante la elaboración de un balance, recopilar la información disponible sobre las medidas nacionales de mitigación. Se deben incluir las que se están implementando y planificando, así como aquellas que ya se han identificado como oportunidades, pero que aún no están incluidas en la planificación, y las que se han identificado como opciones tecnológicamente viables, pero que dependen de la prestación de apoyo internacional.

Es imprescindible obtener una buena visión de conjunto de todas las opciones disponibles y sus potenciales de mitigación, recopiladas, por ejemplo, según los criterios que se presentan en la siguiente sección, junto con una institución central o en el marco de un acuerdo interinstitucional encargado de coordinar las diferentes iniciativas de recopilación.

Asegurar la transparencia

La transparencia es una condición que propicia este proceso. Es necesario identificar todas las opciones, los recursos necesarios y los socios apropiados para su implementación, así como realizar un seguimiento de los avances registrados hacia los objetivos establecidos.

Identificar y analizar las opciones de mitigación

Identificar las acciones potenciales de mitigación, establecer su prioridad y seleccionarlas en función de criterios (p. ej., los impactos de carácter transformador, la eliminación de barreras, la alineación con las prioridades y los objetivos nacionales en materia económica y de desarrollo, el potencial de mitigación, los costos, etc.).

Cuando se dispone de información sobre los costos de mitigación, se puede establecer la siguiente clasificación:

- opciones de mitigación cuya implementación con costo negativo es factible;
- políticas/acciones/proyectos que tienen un costo cero o incluso un costo negativo si se consideran sus beneficios colaterales sociales, económicos y ambientales;

- opciones que conllevan un costo positivo para la mitigación, cuya implementación resulta viable solo si se cuenta con apoyo internacional.

Incorporar las opciones de mitigación a una trayectoria de mitigación y un objetivo nacional

Con la información recopilada sobre las opciones de mitigación viables se pueden desarrollar trayectorias alternativas de mitigación. Estas pueden variar dependiendo de que se proporcione o no apoyo. La cuantificación de los efectos de mitigación y el conjunto de los objetivos energéticos, las políticas, las medidas y los proyectos individuales pueden proponerse como un objetivo de reducción de emisiones de la INDC aplicable a la economía en su conjunto.

3.3 Comparación

Proceso impulsado por políticas	Proceso con base técnica
Primero establecer un objetivo inspirador, y luego implementación nacional.	Primero determinar la implementación nacional, y luego el objetivo nacional general.
<ul style="list-style-type: none"> • Se puede fijar un objetivo ambicioso de manera científica (p. ej., de acuerdo con el objetivo de los 2 °C). • Se requiere un fuerte liderazgo político nacional. • Se debe garantizar una implementación nacional continua sólida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe organizar un proceso a nivel nacional para identificar y analizar las opciones. • Se precisa tiempo suficiente para llevar a cabo los procesos iterativos de establecer trayectorias ambiciosas de emisiones basadas en las opciones de mitigación. • Es necesario el compromiso político respecto del objetivo nacional de reducción de emisiones resultante, presentado en la INDC.

4 Elementos fundamentales del proceso y retos

En el proceso de preparación de una INDC, la mayoría de los países recurrirá a los acuerdos institucionales existentes para la formulación de políticas en materia de cambio climático y a los conocimientos existentes acerca de sus opciones de mitigación. Si bien es posible que una INDC pueda formularse a raíz de una decisión política de alto nivel de establecer un objetivo general ambicioso, la mayoría de los países seguirá no obstante un proceso con una serie de elementos fundamentales y hará frente a ciertos retos en la preparación de la INDC.

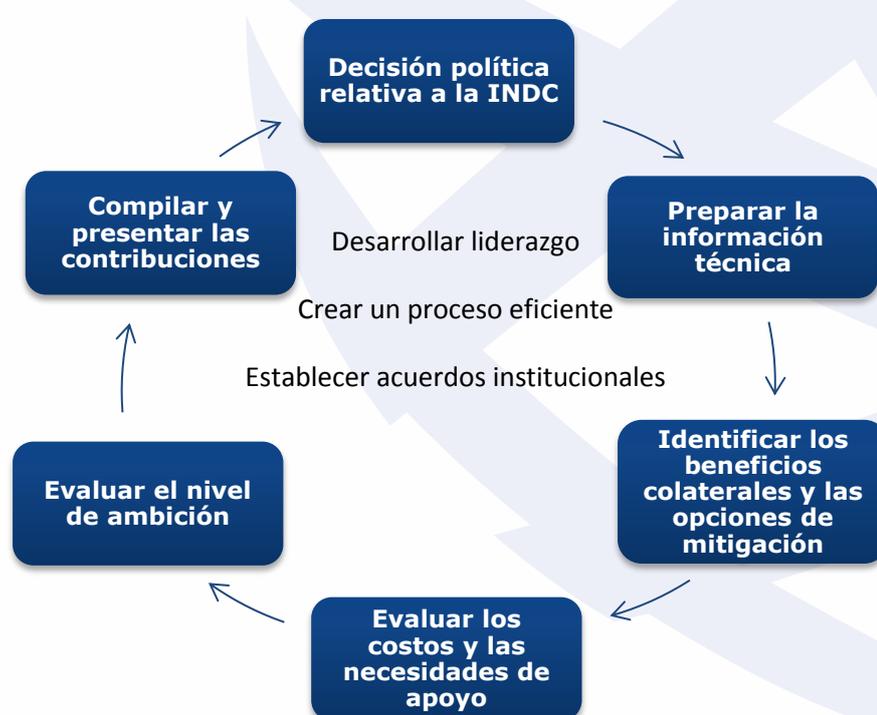


Figura 3. Visión general de los elementos fundamentales del proceso.

Cabe señalar que la preparación de una INDC es un proceso iterativo y no un ejercicio que sigue *una única vez* una serie de pasos. En este sentido:

1. La decisión política de preparar una INDC dará inicio a un proceso bajo la dirección de una institución nacional, en el que se deberá recopilar y preparar la información técnica necesaria, se involucrará a los diversos grupos de partes interesadas (como ministerios, organismos gubernamentales, representantes del sector empresarial y la sociedad civil), se evaluará el nivel agregado de ambición y se preparará un borrador del conjunto de contribuciones (Figura 3). Es probable que debido a una serie de factores, entre los que se incluyen el nivel de preparación del país, la voluntad de cooperación de los grupos de partes interesadas y el nivel de ambición de los elementos individuales, resulte necesario realizar más iteraciones (más de una ronda). Otros factores son: los ministerios/organismos gubernamentales del sector pueden necesitar

más tiempo o una mayor motivación para aumentar sus aportaciones; es posible que deban encomendarse estudios a pequeña escala sobre ciertos temas para complementar la información técnica existente; existen varios escenarios posibles según la posibilidad de recibir apoyo internacional; el nivel general de ambición puede no coincidir con las expectativas a nivel político; etc. Por tanto, es probable que el proceso descrito en la Figura 3 no se lleve a cabo una sola vez, sino varias veces.

Ejemplo: La Comisión de Cambio Climático del país X revisa la información disponible y solicita a los ministerios del sector que aporten orientaciones para posibles acciones de mitigación nacionales. Una evaluación de las orientaciones proporcionadas sugiere que el nivel de ambición se encuentra por debajo de lo que la Comisión de Cambio Climático prevé como un escenario de no intervención. Comienza una nueva ronda de consultas con los ministerios del sector, con la colaboración de expertos externos. Esto se traduce en una contribución más ambiciosa, que está respaldada por todos los grupos de partes interesadas y a la altura de las expectativas en términos de ambición política.

2. La preparación de una INDC para su presentación ante la CMNUCC en el primer trimestre de 2015 probablemente solo marque el inicio de un proceso más largo en el que será necesario actualizar, revisar y ajustar las INDC a medida que pase el tiempo.

Por tanto, será útil entender la preparación inicial de la INDC como una oportunidad para establecer un marco institucional nacional para organizar una formulación de políticas climáticas integrales, con fines internacionales pero también nacionales.

Sobre la base de las dos opciones genéricas presentadas en la sección 3, también se podrían considerar dos procesos paralelos: uno político/estratégico y otro técnico (Figura 4). En el Anexo se presenta una versión más detallada con tres iteraciones de este proceso.



Figura 4. Posible proceso detallado basado en un elemento político/estratégico y un elemento técnico.

En los siguientes apartados se analizan más profundamente los elementos fundamentales del proceso y los retos que se plantean. Es probable que en la preparación de una INDC no se siga el procedimiento exacto simplificado paso a paso, como se ilustra en la Figura 3. Más bien, los pasos individuales podrían ejecutarse de forma paralela, en función de las circunstancias nacionales, o encontrarse en un estadio más avanzado o retrasado conforme al grado de disponibilidad de la información pertinente.

4.1 Participación de los grupos de partes interesadas

Al inicio del proceso se debe preparar adecuadamente la identificación de las instituciones rectoras nacionales y los principales grupos de partes interesadas, así como el establecimiento del proceso de participación de las partes interesadas. La participación de los grupos de partes interesadas durante todo el proceso es decisiva. Se debe presentar la información utilizada a los organismos gubernamentales y someterla a su consideración. Asimismo, se deben solicitar con regularidad las opiniones de otros grupos de partes interesadas, como el sector empresarial y la sociedad civil, según el contexto nacional (es decir, de forma directa o a través de los organismos gubernamentales), e integrar dichas opiniones en las medidas de seguimiento. La participación de los grupos de partes interesadas debe continuar ininterrumpidamente (aunque en momentos determinados) a lo largo de todo el proceso.

Pasos clave

Al inicio del proceso, la identificación de las instituciones rectoras nacionales y los principales grupos de partes interesadas, así como el establecimiento del proceso de participación de las partes interesadas comprende una serie de pasos:

1. Identificación de los expertos principales en materia de políticas/sectores y técnicos;
2. Definición de un plan de trabajo para la INDC con plazos definidos, que incluya hitos clave, antes de la vigésima Conferencia de las Partes (COP 20) y del primer trimestre de 2015;
3. Coordinación de funciones y responsabilidades;
4. Establecimiento de acuerdos institucionales mediante estructuras nuevas o existentes (p. ej., mesas redondas interministeriales).

Durante el proceso se llevarán a cabo varias consultas de múltiples partes interesadas de la sociedad civil y el sector privado. Téngase en cuenta que todas las consultas a partes interesadas acerca de un tema determinado (p. ej., los objetivos y su seguimiento) se llevarán a cabo varias veces (una vez para cada ciclo).

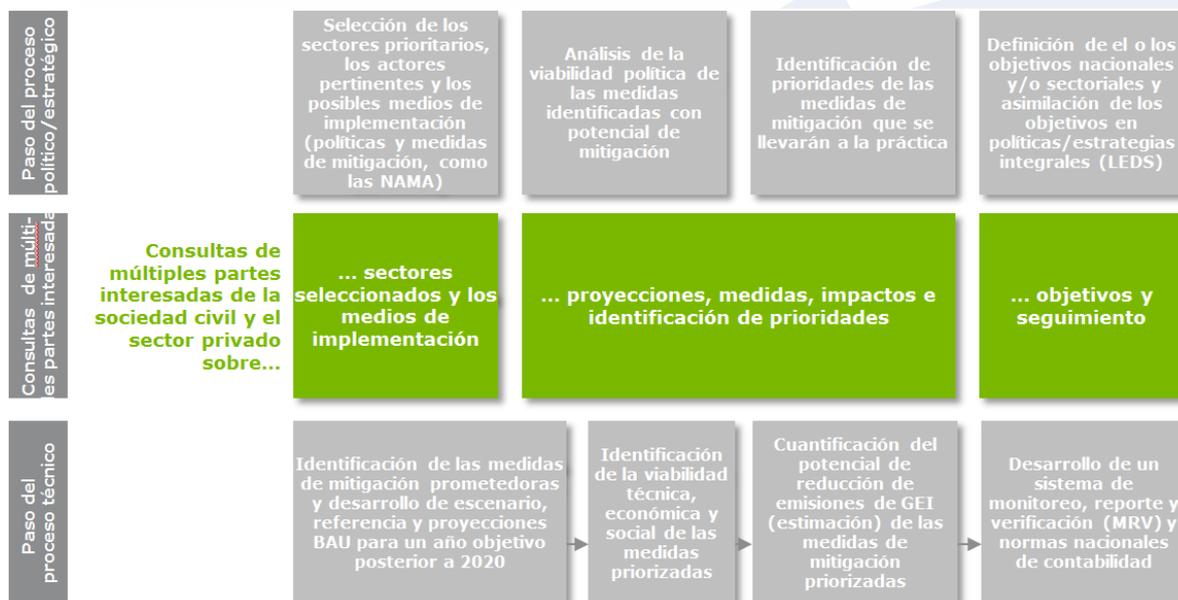


Figura 5. Visión general de las diferentes consultas a partes interesadas durante el proceso

4.2 Inicio del proceso

Es importante que el organismo nacional de coordinación de la política climática (p. ej., un comité de coordinación interministerial o una institución especializada) inicie correctamente el proceso de preparación de la INDC, entre otros garantizando un respaldo político del más alto nivel y el mandato y apoyo de los ministerios competentes para iniciar el proceso. Todos los ministerios, organismos y partes interesadas involucrados deben comprender la importancia de la preparación de la INDC como proceso de orden nacional, y como aportación a las negociaciones internacionales sobre cambio climático en el marco de la CMNUCC.

El organismo nacional de coordinación administra el proceso y realiza, en función de las circunstancias nacionales, las siguientes tareas:

- garantizar el respaldo de alto nivel;
- proponer los elementos del proceso y establecer plazos;
- coordinar las funciones, responsabilidades y resultados a obtener;
- administrar los recursos y los fondos;
- facilitar el acceso a fuentes nacionales o internacionales de apoyo al proceso de preparación de la INDC;
- mediar en los conflictos de intereses entre las partes involucradas; etc.

4.3 Preparación y recopilación de la información técnica necesaria

Un paso esencial consiste en reunir la información técnica sobre los beneficios, el potencial de mitigación y los costos necesaria para tomar decisiones acerca de la INDC. La elaboración de un balance de las medidas de mitigación ya en curso, y de los efectos de mitigación que se lograrán sin poner en práctica ninguna otra acción, ayuda a definir el escenario de no intervención (BAU) y, por consiguiente, lo que el objetivo unilateral incondicional abarcará.

Pasos clave

- Examinar las tablas presentadas más abajo para determinar los posibles elementos de la INDC
- Preparar una visión general (véase el modelo en la Tabla 2 más abajo) que contenga la información disponible o necesaria, sobre la base de las preguntas detalladas para cada elemento, incluyendo el punto que se aborda, el estado, la(s) acción/acciones que se requiere(n) y el nivel de urgencia. Esto debe realizarse para cada elemento:
 - Objetivo nacional inspirador de reducción de emisiones a largo plazo
 - Objetivo nacional de reducción de emisiones a corto plazo
 - Objetivos energéticos
 - Puesta de relieve de políticas y proyectos
 - Necesidades de apoyo internacional para la mitigación
- En cada sección, clasificar los elementos en función de su estado
- Ultime los puntos de acción atendiendo a su carácter de urgencia (de mayor a menor) y su estado (implementadas, en vías de planificación, todavía sin planificar)

Tabla 2. Formato sugerido para la recopilación de la información técnica disponible o necesaria.

Elemento	Punto/pregunta	Estado	Acción necesaria	Urgencia
Objetivo nacional de reducción de emisiones a largo plazo	Puntos de las tablas de aportes de la sección 4 (p. ej., ¿ha anunciado oficialmente el país compromisos de mitigación a largo plazo?)	P. ej.: <ul style="list-style-type: none"> • Implementado • Parcialmente implementado • En vías de planificación • No 	P. ej.: <ul style="list-style-type: none"> • Solicitar información al ministerio X • Resumen de situación necesario • Análisis necesario • Delegado al organismo Y 	P. ej.: <ul style="list-style-type: none"> • Alta – aporte clave • Alta – punto de decisión para el siguiente paso • Baja – información de respaldo • etc.
Objetivo nacional de reducción de emisiones a corto plazo	P. ej., ¿tiene el país un sistema fiable de monitoreo, reporte y verificación (MRV) de las emisiones de GEI?
Objetivos	P. ej., ¿para qué

energéticos y otros objetivos sectoriales	sectores se dispone de información sobre posibles acciones de mitigación y sus costos y beneficios?			
Puesta de relieve de políticas y proyectos	P. ej., ¿se han puesto en vigor o planificado políticas relativas a las emisiones de GEI?

En los siguientes apartados se incluyen preguntas detalladas sobre los diferentes elementos.

4.3.1 Objetivo nacional de reducción de emisiones a largo plazo

El nivel de capacidad de un país podría determinar la posible orientación de la INDC en un objetivo nacional inspirador de reducción de emisiones a largo plazo.

Tabla 3. Posible orientación de la INDC en un objetivo nacional inspirador de reducción de emisiones a largo plazo.

<i>Superior</i> ← Nivel de capacidad del país → <i>Inferior</i>		
Año previsto para la eliminación total progresiva de las emisiones de GEI	Nivel máximo y trayectoria o rango de descenso de las emisiones a largo plazo	-

Al evaluar la información disponible que podría utilizarse como posibles aportes para la INDC, se debe responder una serie de preguntas para obtener una visión global de la disponibilidad y el *statu quo* de los datos. Las consideraciones dependen del nivel de capacidad del país. La Tabla 4 presenta una visión general.

Tabla 4. Análisis detallado de los posibles aportes para la INDC.

<i>Superior</i> ← Nivel de capacidad del país → <i>Inferior</i>		
¿Existe una estrategia nacional sobre cambio climático o una estrategia de desarrollo bajo en emisiones (LEDS, por sus siglas en inglés)?		
¿Ha formulado el país un planteamiento descendente para la eliminación total progresiva de las emisiones de GEI?	¿Ha formulado el país un planteamiento descendente de una trayectoria o un rango del nivel máximo y el descenso de las emisiones de GEI a largo plazo?	
¿Ha anunciado el país oficialmente compromisos de mitigación a largo plazo? (es decir, ¿los ha presentado ante la CMNUCC?)		¿Ha presentado el país información sobre trayectorias de mitigación a largo plazo? (es decir, ¿las ha presentado ante la CMNUCC mediante una comunicación nacional o un informe bienal de actualización [IBA]?)
¿Se han investigado los aspectos técnicos y económicos de la eliminación total progresiva de las emisiones de GEI?	¿Se han investigado los aspectos técnicos y económicos de una trayectoria de emisiones de GEI a largo plazo con un punto máximo y un posterior descenso?	¿Se han investigado trayectorias viables de bajas emisiones de GEI a largo plazo?

4.3.2 Objetivo nacional de reducción de emisiones a corto plazo

El nivel de capacidad de un país podría determinar también la posible orientación de la INDC en un objetivo nacional de reducción de emisiones a corto plazo.

Tabla 5. Posible orientación de la INDC en un objetivo nacional de reducción de emisiones a corto plazo.

Superior ← Nivel de capacidad del país → Inferior		
Objetivo plurianual definido con precisión, aplicable al conjunto de la economía hasta 2025 y/o 2030	Indicación de la ambición de mitigación hasta 2025 y/o 2030 (por debajo del nivel de no intervención [BAU], intensidad, rango)	-

Al evaluar la información disponible que podría utilizarse como posibles aportes para la INDC, se debe responder una serie de preguntas para obtener una visión global de la disponibilidad y el *statu quo* de los datos. Las consideraciones dependen del nivel de capacidad del país. La Tabla 6 presenta una visión general.

Tabla 6. Análisis detallado de los posibles aportes para la INDC.

Superior ← Nivel de capacidad del país → Inferior		
¿Existe una estrategia nacional sobre cambio climático o una estrategia de desarrollo bajo en emisiones (LEDS, por sus siglas en inglés)?		
¿Existe una institución y/o comité responsable de la coordinación y ejecución de la política climática nacional?		
		¿Cuáles son los pasos del proceso (implementados o en vías de planificación) para una estrategia nacional sobre cambio climático?
¿Ha formulado el país objetivos de reducción de las emisiones de GEI aplicables al conjunto de la economía para 2025 y/o 2030?	¿Ha formulado el país objetivos de reducción de las emisiones de GEI aplicables al conjunto de la economía o sectoriales, en términos absolutos o de intensidad, para 2025 y/o 2030?	¿Incluye la comunicación nacional o el informe bienal de actualización información sobre los escenarios de emisiones?
¿Se ha tomado una decisión acerca de la trayectoria de emisiones aplicable al conjunto de la economía hasta 2025 y/o 2030?	¿Existe alguna investigación o decisión sobre trayectorias de emisiones para el conjunto de la economía o para sectores, en términos absolutos o de intensidad, hasta 2025 y/o 2030?	¿Se dispone de información sobre escenarios de mitigación en los planes nacionales de desarrollo u otros documentos estratégicos nacionales?

Superior ← Nivel de capacidad del país → Inferior		
	¿Se dispone de los resultados de los países participantes en el programa Planes de Acción y Escenarios de Mitigación (MAPS, por sus siglas en inglés) ⁸ ?	
¿Tiene el país un sistema fiable de monitoreo, reporte y verificación (MRV) de las emisiones de GEI?	¿Tiene el país un sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV) de las emisiones de GEI?	¿Ha realizado el país algún trabajo de preparación para implementar un sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV) de las emisiones de GEI?
	¿Contemplan las acciones nacionales apropiadas de mitigación (NAMA, por sus siglas en inglés) objetivos nacionales o sectoriales de emisiones de GEI?	
	¿Se dispone de información sobre los costos de mitigación para el conjunto de la economía por sectores (curvas de costos)?	

⁸ <http://www.mapsprogramme.org>

4.3.3 Objetivos energéticos y otros objetivos sectoriales

Tabla 7. Posible orientación de la INDC en los objetivos nacionales energéticos y otros objetivos sectoriales.

<i>Superior</i> ← Nivel de capacidad del país → <i>Inferior</i>		
Objetivos nacionales de eficiencia energética o energías renovables y objetivos relativos a las emisiones no energéticas definidos con precisión	Objetivos nacionales de eficiencia energética o energías renovables y/o objetivos relativos al uso de la tierra y la silvicultura	Objetivos nacionales de eficiencia energética o energías renovables y, si los hubiera, objetivos relativos a la agricultura o silvicultura

Los objetivos de carácter sectorial permiten concentrar los esfuerzos en un área prioritaria individual y, por lo tanto, requieren un diseño menos complejo en comparación con los objetivos de reducción de emisiones aplicables al conjunto de la economía. Los países pueden elegir el área o las áreas prioritarias en función de las prioridades y capacidades nacionales. En el caso de los países con un nivel de capacidad inferior, sugerimos que primero se centren en aquellas áreas u objetivos que ya existan o se estén considerando. En el caso de los países con un nivel de capacidad elevado, se puede complementar una contribución aplicable al conjunto de la economía mediante uno o varios objetivos sectoriales, ya sea a) que demuestren una trayectoria viable hacia la implementación o bien b) que aseguren un nivel de ambición que no pueda alcanzarse con el objetivo aplicable al conjunto de la economía.

Tabla 8. Análisis detallado de los posibles aportes para la INDC.

<i>Superior</i> ← Nivel de capacidad del país → <i>Inferior</i>		
¿En qué sectores se percibe que el sector público/privado brinda más apoyo a las acciones (muy) ambiciosas?	¿En qué sectores puede, un nivel de ambición superior, estimular eficazmente el crecimiento ecológico u otros beneficios colaterales?	¿Qué sectores son prioritarios en la agenda de desarrollo y promueven beneficios colaterales?
	¿Participa el país en iniciativas internacionales o regionales encaminadas a la mitigación?	
	¿Participa el país en iniciativas internacionales o regionales orientadas al suministro de energía bajo en emisiones de carbono y al ahorro de energía?	
¿Qué sectores tienen el mayor potencial de mitigación?	¿Para qué sectores se dispone de información sobre posibles acciones de mitigación y sus costos y beneficios?	¿Se han identificado previamente oportunidades de reducción de emisiones en algún sector?
¿Qué áreas aún no se han	¿Se dispone de información sobre	¿Existen ya planes sectoriales

contemplado (suficientemente) en el actual marco de mitigación?	los beneficios y costos de los nuevos objetivos o del aumento del nivel de ambición de los objetivos existentes?	relativos a la mitigación?
		En caso afirmativo, ¿en qué fase de implementación se encuentran tales planes?
		¿Se necesita apoyo para alcanzar los objetivos existentes? (en caso afirmativo, especificar el tipo de apoyo.)

4.3.4 Puesta de relieve de políticas y proyectos

Tabla 9. Posible orientación de la INDC en las políticas y los proyectos del país puestos de relieve.

<i>Superior</i> ← Nivel de capacidad del país → <i>Inferior</i>		
Estructuras de gobernanza; puesta de relieve de políticas/proyectos con los impactos previstos	Estructuras de gobernanza; puesta de relieve de políticas/proyectos con los impactos previstos	Selección de unas pocas pero ambiciosas políticas y/o proyectos

Las políticas y los proyectos son la forma de información potencial correspondiente al nivel micro que puede incluirse como parte de una contribución nacional. Este tipo de elemento de una INDC es específicamente pertinente para aquellos países que no cuentan con la capacidad para desarrollar objetivos sectoriales o contribuciones de mitigación aplicables al conjunto de la economía, pero que se proponen contribuir a la mitigación del cambio climático. Los países pueden adaptar las actividades contempladas en la contribución a las circunstancias específicas, y pueden elegir ellos mismos el alcance de la contribución. Los países con un nivel de capacidad elevado pueden complementar sus contribuciones proporcionando información sobre la estructura política utilizada para implementar sus objetivos sectoriales y/o el compromiso de mitigación aplicable al conjunto de la economía. Esta puesta en común de la información aumenta la credibilidad de la contribución e informa a otros países acerca de las políticas de mejores prácticas.

Tabla 10. Análisis detallado de los posibles aportes para la INDC.

<i>Superior</i> ← Nivel de capacidad del país → <i>Inferior</i>		
¿Existe una estrategia nacional sobre cambio climático o una estrategia de desarrollo bajo en emisiones (LEDS, por sus siglas en inglés)?		
¿Existe una institución y/o comité responsable de la coordinación y ejecución de la política climática nacional?		
¿Existen leyes y/o normativas nacionales pertinentes en vigor, que exijan y hagan posible la implementación de actividades de mitigación?		
¿Hay información detallada sobre las políticas de mitigación aplicadas y previstas para todos los sectores importantes o que contribuyan al logro de objetivos sectoriales o aplicables al conjunto de la economía?	¿Hay información detallada sobre las políticas de mitigación aplicadas y previstas para los sectores más importantes?	¿Se han puesto en vigor o planificado políticas relativas a las emisiones de GEI?
	¿Se han presentado o se están preparando acciones nacionales apropiadas de mitigación (NAMA)?	
¿Hay información sobre los impactos que se espera que tengan las políticas de mitigación en las emisiones?	¿Hay información disponible sobre los impactos que se espera que tengan las políticas de mitigación en las emisiones?	¿Cuáles serían los proyectos con importantes impactos de mitigación?
¿Qué otros beneficios llevan aparejados las políticas aplicadas y previstas, además de la mitigación?	¿Hay información disponible sobre otros beneficios que llevan aparejados las políticas de mitigación?	¿Existen políticas o actividades en curso no climáticas que puedan tener efectos de mitigación?
		¿Existen medidas de mitigación previstas que actualmente carecen de apoyo financiero? En caso afirmativo, especificar qué tipo de apoyo se necesita.

4.4 Identificación de los beneficios colaterales y las opciones de mitigación

Al recopilar y preparar la información sobre los elementos de la INDC, también deben tenerse en cuenta los potenciales beneficios colaterales. Además de la reducción de las emisiones, que tiene costos negativos y permite recuperar la inversión en plazos cortos, las políticas y las medidas de mitigación también pueden contribuir al desarrollo local sostenible. Si se pueden cuantificar los costos y beneficios de estas políticas y medidas, un país puede incluirlas también en su INDC y con ello elevar el nivel de ambición de la contribución.

De este modo, las oportunidades de mitigación pueden contribuir no solo a lograr el objetivo global de los 2 °C, sino también a transformar los patrones de producción económica y consumo a nivel nacional, permitiendo a las sociedades y economías adentrarse en una senda de desarrollo sostenible, reducir la pobreza y generar un crecimiento integrador. Estos beneficios colaterales pueden incentivar a los países y a actores del sector privado y la sociedad civil a invertir y participar en otras acciones.

Pasos clave

- Recopilar la información sobre los costos y beneficios mediante las preguntas de la sección 4.6;
- Seleccionar las actividades con elevados beneficios colaterales como áreas prioritarios.

4.5 Evaluación del nivel de ambición de los elementos de la INDC

La evaluación colectiva de las INDC, tras su presentación, será un paso fundamental en este proceso ascendente de los países que proponen contribuciones. Un aspecto importante será el nivel de ambición relativo de las acciones, a la luz de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las respectivas capacidades. Durante la preparación de la INDC, un país ya puede evaluar el nivel de ambición de su INDC y presentar los resultados de dicha evaluación junto con la INDC. Esta evaluación también puede tomarse como base para revisar y ajustar la INDC que se está desarrollando.

Hay una serie de enfoques que permiten a un país evaluar si su contribución o los elementos de la misma son ambiciosos:

- Una comparación con el **escenario de no intervención (BAU)** indica en qué medida un país ha previsto apartarse de una trayectoria asumida de futuras emisiones totales de GEI. Un escenario BAU puede no incluir políticas climáticas (sin medidas) o todas las políticas implementadas en la actualidad (con medidas implementadas). En el primer caso se incluirían elementos contrafácticos como, por ejemplo, lo que habría ocurrido si no se hubiera puesto en práctica ninguna política. El escenario con políticas implementadas ya incluye algunas actividades o medidas y, por lo tanto, probablemente tampoco sea la referencia deseada. El uso de un escenario BAU confiere importancia a la credibilidad de las hipótesis subyacentes, entre las que se incluyen, por ejemplo, el nivel de aplicación de las políticas y el efecto resultante, el índice de desarrollo económico futuro y el nivel de capacidad de modelización relacionada. Resulta muy apropiado utilizar el mismo escenario BAU (originario) para realizar comparaciones a lo largo del tiempo de las diferentes

posibilidades de contribución de un país o de la consolidación de una contribución en el transcurso del tiempo.

- Una comparación basada en el **reparto de esfuerzos** permitiría evaluar una contribución en virtud de la forma en que los futuros esfuerzos de mitigación deberán distribuirse entre los países, de acuerdo con a) un criterio de valoración o un presupuesto global de carbono acordados, y b) una metodología que permita repartir entre los países los esfuerzos para alcanzar este objetivo global. Las diferentes metodologías de reparto de esfuerzos se concentran en, o combinan, elementos como la responsabilidad histórica, el potencial de mitigación, la capacidad (p. ej., en términos de PIB per cápita), etc. Dadas las diferentes prioridades de las metodologías, el abanico de resultados posibles es muy amplio. Por lo tanto, es necesario presentar el planteamiento elegido para el reparto de esfuerzos mediante un argumento convincente. Las fuentes de datos empleadas para realizar los cálculos del reparto de esfuerzos para este análisis incluyen los datos recopilados para el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (Figura 6) para 10 regiones del mundo o herramientas específicas de los países.⁹

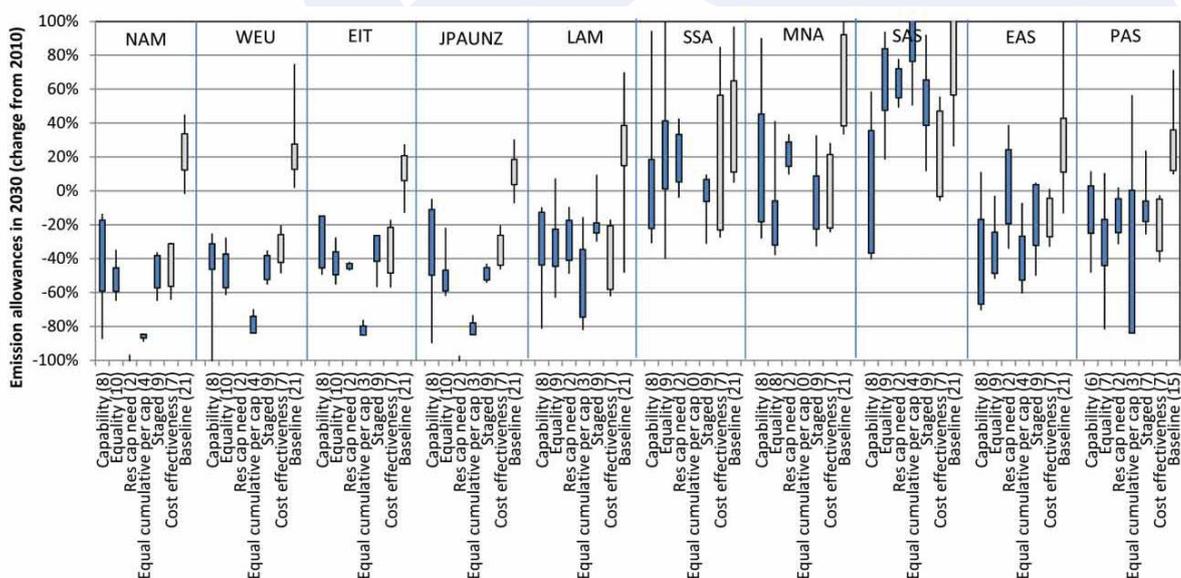


Figura 6. Visión general de los derechos de emisión por categoría de reparto de esfuerzos de 40 estudios en 2030, compatibles con el objetivo de los 2 °C, en relación con las emisiones de 2010 (mínimo, percentil 20, percentil 80, máximo)¹⁰

⁹ www.climateactiontracker.org, <http://www.gdrights.org/calculator/>, <http://www.climatefairshares.org/>

¹⁰ Fuente: Niklas Höhne, Michel Den Elzen y Donovan Escalante, (2014): *Regional GHG reduction targets based on effort sharing: a comparison of studies*, Climate Policy, DOI: 10.1080/14693062.2014.849452.

Regiones: Norteamérica (EE. UU., Canadá), Europa occidental, Japón, Australia, Nueva Zelandia, economías en transición (incl. Europa oriental, Federación de Rusia), Latinoamérica y el Caribe, África subsahariana, Oriente Próximo y Norte de África, Asia meridional (incl. India, Bangladesh y Pakistán), Asia oriental (incl. China, Corea, Mongolia), Asia sudoriental y el Pacífico.

- na comparación con el **potencial de mitigación** evalúa si la contribución de un país hace uso de las oportunidades de mitigación que están disponibles y si invierte los recursos para las medidas de mitigación de una manera rentable. Por ejemplo, se podría evaluar una contribución con relación a si abarca a) al menos todas las opciones de mitigación con costos negativos; b) las opciones de mitigación con un costo neto neutral o un costo reducido si se consideran los beneficios colaterales; c) las opciones de mitigación con costos positivos según la capacidad del país; d) las opciones de mitigación más allá de la capacidad nacional del país, supeditadas a que se reciba apoyo internacional. El potencial y los costos de mitigación se basan en una comparación con un escenario BAU contrafáctico. Es posible desarrollar objetivos de mitigación a más corto plazo sobre la base de los potenciales de mitigación; por consiguiente, este tipo de enfoque puede ser adecuado para evaluar las contribuciones formuladas de esta manera, siempre que se disponga de la información necesaria.
- Se puede establecer una comparación con **indicadores o parámetros de referencia de descarbonización**, por ejemplo, CO₂ por kilómetro viajado, CO₂ por megavatio-hora de electricidad producida o GEI por tonelada de cemento o acero producido. Estos indicadores son prospectivos, y no se basan en escenarios BAU ni en ninguna otra hipótesis de contraste y supuestos subyacentes. Estos indicadores podrían incluirse directamente como objetivos nacionales o pueden derivarse de la INDC. Pueden utilizarse para comparar los puntos de partida y las contribuciones entre países. Mediante el uso de los indicadores se puede demostrar si la ambición de una contribución aumenta en rigor más allá de las proyecciones de un escenario de no intervención, la tendencia histórica nacional o en comparación con otros países. Los indicadores de descarbonización a menudo se formulan en términos sectoriales o tecnológicos, lo que reviste especial utilidad para evaluar las contribuciones en términos de objetivos energéticos y otras medidas sectoriales de mitigación.
- Es posible establecer una comparación con un **conjunto de políticas de buenas prácticas** o una **batería de políticas**. Serían percibidas como ambiciosas las contribuciones que incluyan una planificación amplia y concreta para implementar variantes de las políticas de buenas prácticas apropiadas a nivel nacional en determinados sectores o fuera de ellos. Como una especie de lista blanca, los conjuntos o las baterías de políticas no se basan en escenarios BAU, sino en la aceptación pública de las políticas allí incluidas. En el futuro, estas listas podrían desarrollarse en el seno de la CMNUCC o por organismos especializados. A partir de los documentos técnicos de la Secretaría de la CMNUCC se ha comenzado a elaborar un conjunto de políticas.¹¹

Elegir uno o varios de estos enfoques para validar el nivel de ambición de una INDC no significa elegir entre lo correcto y lo incorrecto. No obstante, los enfoques individuales son más adecuados para evaluar y mostrar el nivel de ambición de ciertos elementos de una contribución. La Tabla 10 proporciona una visión general de las correspondencias apropiadas para cada elemento posible de una INDC.

Es imprescindible que cada elemento de una INDC contenga una justificación transparente que explique por qué esa parte de la contribución se considera ambiciosa. Esto ha de incluirse en la "información previa" que se proporciona sobre la INDC.

¹¹ Véanse por ejemplo el documento [FCCC/TP/2014/3](http://www.fccc.org/tp/2014/3) de la CMNUCC o el documento *Towards a policy menu to strengthen the ambition to mitigate greenhouse gases*, Ecofys: 2014, por Niklas Höhne, Nadine Braun, Christian Ellermann y Kornelis Blok <http://www.ecofys.com/files/files/ecofys-2014-towards-a-policy-menu-to-mitigate-ghg.pdf>.

Al mismo tiempo, los elementos individuales deben “encajar” adecuadamente en la totalidad de la INDC. Por ejemplo, si el efecto acumulativo de mitigación de GEI de los objetivos energéticos planificados va más allá de lo que se propone como objetivo nacional de emisiones a corto plazo, este último no podría considerarse ambicioso. Por el contrario, podría considerarse que un objetivo nacional ambicioso de reducción de emisiones a corto plazo no es suficientemente transparente si no está “respaldado” por objetivos, políticas y proyectos energéticos.

Pasos clave

- Identificar cuál es el enfoque adecuado para evaluar la ambición de la INDC
- Reunir los datos necesarios y llevar a cabo el análisis
- Informar sobre los resultados como explicación de la INDC, teniendo en cuenta los requerimientos de información previa que puedan haberse establecido para entonces

Ejemplos relativos al nivel de ambición

A la hora de determinar un posible nivel de ambición, las propuestas de los demás países pueden servir de inspiración, teniendo siempre en cuenta las capacidades de cada país. Las siguientes tablas muestran ejemplos ilustrativos de propuestas ambiciosas.

Tabla 11. Ejemplos de objetivos nacionales inspiradores de reducción de emisiones a largo plazo.

País	Objetivo
Costa Rica	Neutralidad en emisiones de carbono para 2021
EE. UU.	83 % por debajo de las emisiones de GEI registradas en 2005 para 2050
Sudáfrica	Punto máximo, meseta y descenso (40 % por debajo de las emisiones de GEI previstas en caso no intervención en 2025, estabilización en ese nivel, descenso después de 2035)
México	Reducción de las emisiones de GEI a la mitad para 2050

El objetivo nacional de emisiones a corto plazo debe ser coherente con la suma de las acciones individuales que se describen en las dos secciones siguientes. Si no fuera así o si no se pudiese cuantificar el impacto de las acciones individuales, resulta útil proponer ambos elementos con la INDC, porque uno de ellos definirá el nivel básico de ambición, mientras que el otro puede definir un nivel de ambición más elevado.

Tabla 12. Ejemplos de objetivos nacionales de reducción de emisiones a corto plazo.

País	Objetivo
China	Reducción de un 40-45 % en la intensidad de las emisiones para 2020, en comparación con los niveles de 2005
Indonesia	Reducción de las emisiones de un 26 % a un 41 % por debajo del nivel de referencia en 2020
Varios países	Compromisos en virtud del Protocolo de Kyoto

Tabla 13. Ejemplos de objetivos nacionales energéticos y otros objetivos sectoriales.

País	Objetivo
Santa Lucía	30 % de la generación de electricidad a través de fuentes de energía renovables en 2020
Marruecos	Cuota del 14 % de energía solar en la capacidad de generación eléctrica en 2020
Alemania	40-45 % de la generación de electricidad a través de fuentes de energía renovables en 2025
China	Mejoras de la intensidad energética en el Duodécimo Plan Quinquenal
UE	20 % de energías renovables, 20 % de eficiencia energética y 20 % de reducción de emisiones para 2020

El nivel de ambición debe demostrarse adecuadamente mediante la puesta de relieve de algunas políticas y proyectos inequívocamente ambiciosos. La ambición de conjunto del país se plasma en los objetivos nacionales y los objetivos a largo plazo. En el apartado de políticas y proyectos, un país podría demostrar qué políticas individuales inician la transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono, que puede conducir a reducciones en gran escala en el futuro. Como ejemplo cabe citar el apoyo a la electromovilidad (necesaria para un mundo que cumpla el objetivo de los 2 °C, pero que actualmente todavía no lleva aparejadas reducciones significativas por razones de escala) o la instauración de proyectos de generación de energía eléctrica mediante fuentes de energía renovables distribuidas (que sirven como inicio hacia una transición general, pero que hoy en día solo reducen el crecimiento de las emisiones). Dicho país podría asimismo presentar las políticas que reducen más emisiones a corto plazo. Algunos de esos ejemplos se mencionan a continuación.

Tabla 14. Ejemplos de políticas y proyectos de los países puestos de relieve.

País	Instrumento político
Uganda	Suministro de energía renovable a tarifas reguladas
India	Mecanismo “Actuar, Lograr, Comerciar” (PAT, por sus siglas en inglés) (régimen de certificados blancos de eficiencia energética en el sector industrial)
China	Régimen nacional de comercio de derechos de emisión (previsto)
México	NAMA en el sector de la construcción
EE. UU.	Normas de desempeño para nuevas fuentes (límite de emisiones de CO ₂ para las nuevas centrales generadoras)
Noruega	Apoyo a la electromovilidad

4.6 Evaluación de los costos y las necesidades de apoyo

Las medidas de mitigación han de incluir fuentes de financiación públicas y privadas, así como nacionales e internacionales. Los países pueden ser técnicamente capaces de reducir aún más las emisiones, pero no cuentan con la capacidad financiera o tecnológica para hacerlo. A menudo, los países pueden comprometerse a adoptar medidas de mitigación ambiciosas, pero carecen de antemano de la capacidad o los recursos necesarios. En estas circunstancias los países pueden presentar elementos de su INDC que están supeditados a la prestación de apoyo internacional o esfuerzos comparables de otros países.

Si un país solicita apoyo para la implementación de la INDC, es conveniente que el país ofrezca información sobre las características y el nivel de apoyo, así como una justificación del apoyo solicitado.

La necesidad y el nivel del apoyo solicitado para las **acciones de mitigación del conjunto del país** se podrían determinar comparando la contribución nacional con los resultados de los planteamientos de reparto de esfuerzos y el potencial de mitigación. Podrían presentarse diferentes situaciones:

- Si el potencial de mitigación de un país es suficiente para alcanzar el nivel de emisión exigido en virtud de los planteamientos de reparto justo de esfuerzos (p. ej., basados en la responsabilidad y la capacidad), por consiguiente, una INDC podría estar en ese rango y las transferencias financieras serían innecesarias: el país podría alcanzar su cuota “equitativa” correspondiente con el potencial de mitigación nacional. Este podría ser el nivel de una INDC incondicional (arriba a la derecha en la Figura 7).
- Si el potencial de mitigación de un país es superior al que sería necesario para alcanzar el nivel de emisión exigido en virtud de los planteamientos de reparto justo de esfuerzos, el país sería

un potencial beneficiario neto de financiación para apoyar la mitigación del cambio climático. Se podría establecer una segunda INDC supeditada al apoyo financiero que aproveche todo el potencial de mitigación, pero que suponga un mayor nivel de ambición que la cuota “equitativa” (abajo a la derecha en la Figura 7).



Figura 7. Casos posibles en relación con el apoyo financiero

Como alternativa (o de forma complementaria), se pueden evaluar las **necesidades de apoyo para acciones individuales** dentro del país. Estas pueden agruparse de la siguiente forma:

- **Opciones de reducción de emisiones de GEI con costo cero o costo negativo.** El país podría acometer esas alternativas, posiblemente con apoyo para el desarrollo de capacidades para superar las barreras.
- **Opciones con costo cero o costo reducido si se toman en cuenta los beneficios colaterales.** Estas opciones también son beneficiosas para el país y podrían implementarse unilateralmente, posiblemente con apoyo para el desarrollo de capacidades para superar las barreras.
- **Opciones con costo positivo.** Para este tipo de opciones se deberían especificar los costos junto con una propuesta sobre cómo se pueden afrontar con apoyo financiero y tecnológico.

Pasos clave

- Llevar a cabo un análisis del nivel de ambición y comparar a nivel nacional los resultados de los planteamientos de reparto de esfuerzos con el potencial de mitigación.
- En el caso de las acciones individuales, sobre la base de la plantilla de la Tabla 2, clasificar la información sobre los costos y las necesidades de apoyo en función de:
 - las opciones de reducción de emisiones de GEI con costo cero o costo negativo;
 - las opciones con costo cero o costo reducido si se toman en cuenta los beneficios colaterales;
 - las opciones con costo positivo.
- Determinar las necesidades de apoyo.

4.7 Compilación y presentación de las contribuciones previstas

A la hora de compilar y presentar las contribuciones previstas, se pueden detallar de forma concisa y transparente los siguientes cinco elementos:

1. Objetivo nacional inspirador de reducción de emisiones a largo plazo;
2. Objetivo nacional de reducción de emisiones a corto plazo;
3. Objetivos energéticos;
4. Puesta de relieve de políticas y proyectos;
5. Explicaciones y necesidades de apoyo internacional para la mitigación.

En tal sentido, el esquema que se presenta en la Tabla 1 (o una estructura similar) podría utilizarse como una estructura orientativa.

Aunque la información que debe proporcionarse aún debe someterse a decisión en la Conferencia de las Partes en Lima, en diciembre de 2014, ya se han formulado algunas consideraciones sobre la información previa. El proyecto de decisión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada¹² y otros documentos ofrecen más información, incluidos los documentos de Öko-Institut e.V.¹³ y WRI¹⁴.

La contribución del país debe describirse de manera transparente para crear una atmósfera de confianza y convencer a los otros países. Se puede categorizar la información de acuerdo con la preferencia del país.

¹² TEXTO PRELIMINAR sobre el tema 3 del programa de la sexta parte del segundo período de sesiones del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada, *Implementation of all the elements of decision 1/CP.17*, versión consultada el 24 de octubre a las 15.30 h, *Information on intended nationally determined contributions in the context of the 2015 agreement*, documento preliminar elaborado por los copresidentes, disponible [en línea](#).

¹³ Öko-Institut e.V. *Up-Front Information for emission reduction contributions in the 2015 Agreement under the UNFCCC. Background Paper*. Berlín, 30 de abril de 2014. Disponible [en línea](#).

¹⁴ World Resources Institute. *Ex-ante clarification, transparency, and understanding of intended nationally determined mitigation contributions. Working paper*. Marzo de 2014. Disponible [en línea](#).

La formulación de un objetivo nacional inspirador de reducción de emisiones a largo plazo debe basarse en la información previa que se presenta en la Tabla 15. El contenido sobre la información previa de esta y de las siguientes tablas está inspirado en el proyecto de decisión y los trabajos de investigación.

Tabla 15. Información previa para el objetivo nacional inspirador de reducción de emisiones a largo plazo.

<i>Superior</i> ← Nivel de capacidad del país → <i>Inferior</i>		
Tipo de objetivo y valor cuantificado del objetivo (p. ej., x% por debajo del nivel del año de referencia) Ámbito (gases y sectores incluidos) Año o período objetivo		
Nivel de emisiones deseables en términos absolutos	Nivel y año de referencia, si procede	
Porcentaje del total de emisiones cubiertas		
Objetivos provisionales		

ANEXO:

Proceso detallado Además de los procesos simplificados descritos en el texto principal, a continuación se describe un proceso más detallado que podría llevarse a cabo en tres ciclos (Figura 8).

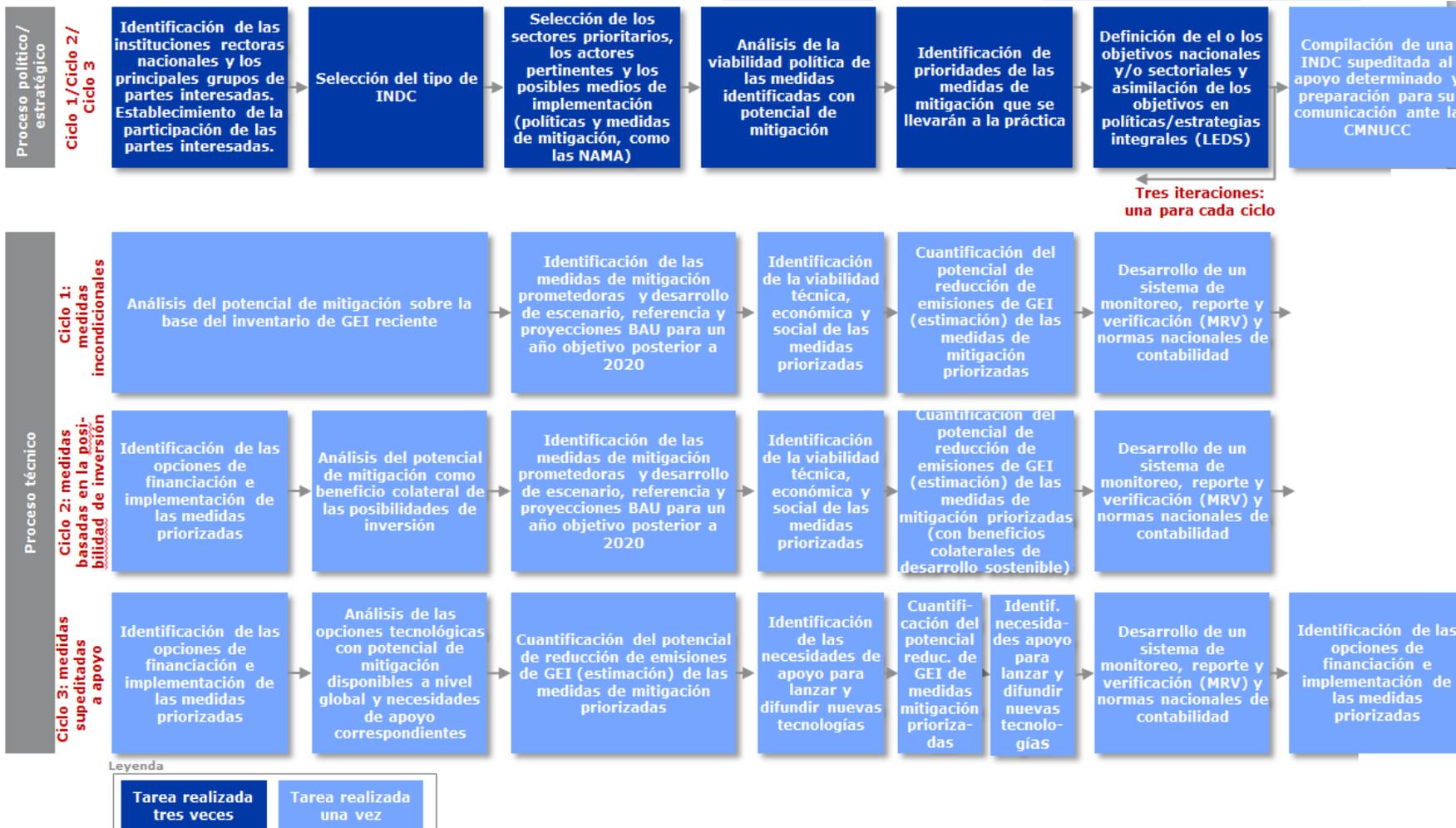


Figura 8. Proceso político/estratégico y técnico detallado en tres ciclos



**International Partnership
on Mitigation and MRV**

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

On behalf of:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation,
Building and Nuclear Safety

of the Federal Republic of Germany

**NEW
CLIMATE**
INSTITUTE

ECOFYS
sustainable energy for everyone