



**International Partnership
on Mitigation and MRV**

Documento de debate

Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional en el marco de la CMNUCC





International Partnership
on Mitigation and MRV

Documento de debate

Contribuciones previstas determinadas a nivel nacional en el marco de la CMNUCC

por: Niklas Höhne, Christian Ellermann y Lina Li

Fecha: 11 de junio de 2014

por encargo de: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

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 financiero de la Iniciativa Internacional de Protección del Clima con base en 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.

© Ecofys 2014 por encargo de la 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



Índice de materias

1	Introducción	1
2	Contribuir a que la trayectoria de las emisiones sea compatible con el objetivo de los 2 °C	4
3	Experiencias del pasado	6
3.1	Tipos de compromisos / promesas / contribuciones	6
3.2	Plazos de las contribuciones	9
3.3	Rangos y condiciones	10
3.4	Proceso para llegar a una promesa	10
3.5	Ejemplos inspiradores	11
4	Ejemplos de elementos de una contribución	13
5	Conclusiones y perspectiva	16
6	Referencias	17



1 Introducción

En su 19º periodo de sesiones, la Conferencia de las Partes (COP 19) celebrada en Varsovia acordó invitar a las Partes a “iniciar o intensificar los preparativos 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 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]) que propongan los países constituirán aportes clave a las negociaciones que culminarán en el acuerdo climático de París 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.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es mejorar la comprensión del concepto de “contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional” (INDC, por sus siglas en inglés). En él se discutirán los aspectos técnicos y políticos de la preparación, consulta y comunicación de estas contribuciones. 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 propuestas de INDC.

Hay varios interrogantes sobre las INDC que la decisión de Varsovia ha dejado abiertos y que quedan por resolver. Esta sección ofrece una panorámica de las cuestiones principales, algunas de las cuales se tratarán con más detalles en los capítulos siguientes.

- **Significado de las INDC y razones de los países para prepararlas:** Tal como acordaron las Partes en la COP 19, las INDC presentadas por los países constituirán un aporte clave para los procesos de preparación de las negociaciones que culminarán en un acuerdo sobre el clima en París 2015. El término “contribución” fue introducido como transacción entre los términos “compromiso” –usado hasta entonces para países desarrollados– y “acciones nacionales apropiadas de mitigación” –usado hasta entonces para países en desarrollo. Algunas de las Partes entienden el término “contribuciones” como contribuciones a la mitigación, mientras que otras entienden que su significado cubre también contribuciones a la adaptación, la financiación, el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología o el apoyo en materia tecnológica. Las INDC en su conjunto constituirán un indicador



International Partnership on Mitigation and MRV

importante del esfuerzo que la comunidad internacional se propone realizar para hacer frente al cambio climático, y mostrarán si la ambición global está a la altura del desafío que supone reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a un nivel compatible con el objetivo de los 2 °C (v. Sección 2).

- **Requisitos técnicos para la preparación de una INDC:** Los países pueden proporcionar información en diferentes grados con arreglo a sus circunstancias nacionales. El contenido de una INDC depende de procesos nacionales, entre los cuales podrían contarse 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 razonable esperar que las Partes presenten contribuciones acordes con sus respectivos niveles de preparación técnica y sigan la lógica del tipo de contribución elegido (v. Sección 3 para una discusión de los tipos de contribuciones).
- **Opciones para la preparación y comunicación de una INDC:** La envoltura y la presentación de una INDC puede estar influida en parte por procesos similares relacionados con la CMNUCC, como se discute en la Sección 3 para varios tipos de contribuciones. La Sección 4 trata algunos elementos que podrían incluirse en una INDC. Dichos elementos se ofrecen al objeto de proporcionar opciones para seguir adelante, sin que tengan carácter prescriptivo. La Tabla 2 ofrece tres ejemplos ilustrativos a este respecto para países que se encuentran en diferentes fases de desarrollo y han completado en diversa medida los procesos de investigación y planificación necesarios.
- **Requisitos en relación con el contenido informativo de las INDC:** Los países pueden optar por describir sus INDC con diferentes niveles de detalle, proporcionando una gama de datos técnicos para incrementar la claridad, la transparencia y la comprensión. Estos detalles e informaciones suelen conocerse como "información previa" ("*up-front information*") o "claridad ex ante" ("*ex-ante clarity*"). Las Partes acordaron decidir sobre la cuestión de los requisitos de contenido en Lima, en diciembre de 2014.
- **Expectativas ante el proceso internacional para las INDC:** Dentro del marco de la CMNUCC, la presentación de las INDC por las Partes será el punto de partida de un nuevo proceso iterativo que aún no ha sido definido, dado que la decisión de Varsovia no ofrece ninguna especificación. Este proceso llevará a un resultado negociado en la Conferencia de las Partes a celebrarse en París, a finales de 2015. En este proceso iterativo, las INDC tendrán que ser examinadas en lo que respecta, como mínimo, a la factibilidad de las contribuciones (técnicas y políticas, con base en las circunstancias nacionales), el nivel individual de ambición, el nivel agregado de ambición acorde con el objetivo de los 2 °C y los compromisos de apoyo y equidad existentes. Algunos han propuesto que las INDC se examinen o evalúen, se revisen y se ultimen primero, y que solo entonces se establezcan (como "compromiso" o con otro carácter) en el acuerdo de 2015 (Sección 5).

Este documento se concentra en la cuestión de qué podría incluir una contribución y cómo podría determinarse este contenido. Más detalles sobre posibles informaciones previas pueden obtenerse de varias fuentes (Herold, A. et al. 2014; Levin, K. et al. 2014; Prag, A. et al. 2013). En informes de taller (por publicar) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) relacionados con el tema se describirán opciones para poner en marcha un proceso



International Partnership on Mitigation and MRV

nacional orientado a diseñar INDC. También hay disponible bibliografía sobre el proceso de examinar/evaluar y luego establecer INDC (Briner y Prag 2013; Morgan et al. [por publicar]).



2 Contribuir a que la trayectoria de las emisiones sea compatible con el objetivo de los 2 °C

Para ser compatibles con el límite de calentamiento acordado de 2 °C (Figura 1), es necesario que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero lleguen a un punto máximo y luego desciendan a un nivel bajo para finales del siglo. Los escenarios globales que apuntan a minimizar los costos globales de mitigación para limitar el incremento de la temperatura a 2 °C suelen partir del supuesto de que las emisiones de CO₂ procedentes de combustibles fósiles y de la industria se reducen con mayor rapidez que las emisiones de CO₂ procedentes del sector forestal y que las emisiones de gases distintos del CO₂. En este escenario ilustrativo, las emisiones de CO₂ procedentes de combustibles fósiles llegarán a cero en 2070 y luego incluso se harán negativas (absorción de CO₂ de la atmósfera usando tecnologías de captura y almacenamiento de carbono en combinación con biomasa). Un nivel bajo de emisiones forestales y de gases distintos del CO₂ persistirá hasta finales del siglo.



International Partnership on Mitigation and MRV

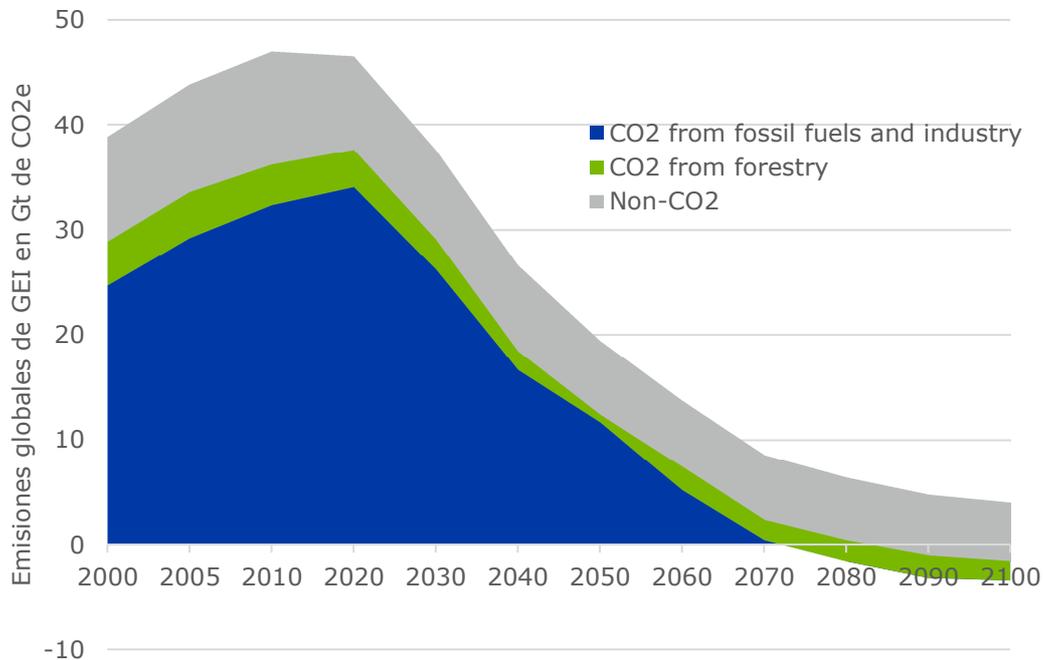


Figura 1. Escenario ilustrativo de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero compatibles con el objetivo de los 2 °C¹

El marco temporal hasta 2030 es especialmente interesante para el acuerdo de 2015. Para ese entonces, las emisiones globales tendrían que estar a un nivel muy por debajo del nivel actual (del orden de un 30 % debajo del nivel actual).

En la segunda mitad del siglo, las emisiones globales netas de GEI tendrían que disminuir virtualmente a cero. El plazo puede variar según el gas y el sector. Al final, las emisiones de casi todos los países deberán estar al mismo bajo nivel, a menos que algunos registren emisiones negativas significativas.

Las INDC serían contribuciones a este objetivo global; contribuciones que tendrían que ser, en lo esencial, compatibles con estos escenarios y que realizarían todas las Partes de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades.

Para llevar a cabo esta transición hará falta aumentar de manera significativa el apoyo tecnológico y financiero y la cooperación internacional. Ello requerirá tomar en consideración la responsabilidad y la capacidad de los países individuales. Será necesario, además, adaptarse a las consecuencias inevitables del cambio climático.

¹ Las emisiones de CO₂ procedentes de combustibles fósiles y de la industria son negativas a partir de 2070 y se representan para reflejar la compensación de parte del CO₂ del sector forestal y las emisiones de gases distintos del CO₂ (Marker scenario RCP 2.6 del IPCC, de la base de datos de escenarios RCP <http://tntcat.iiasa.ac.at:8787/RcpDb/dsd?Action=htmlpage&page=download>).



3 Experiencias del pasado

Las INDC se guían por las prioridades del desarrollo nacional y podrían diferir mucho de un país a otro. Existe una extensa bibliografía sobre tipos de “compromisos” que pueden contraerse en virtud de la CMNUCC y que pueden inspirar el desarrollo nacional de INDC. También las “promesas” de los países en el marco de los acuerdos de Copenhague y Cancún pueden proporcionar pistas útiles sobre los tipos de contribuciones que podrían presentarse previsiblemente antes de París 2015. La Sección 3.1 ofrece una panorámica de precedentes históricos afines. Las Secciones 3.2 a 3.4 analizan varios otros aspectos relativos a la tipología de las contribuciones, ilustrándolos también, cuando resulte útil, con ejemplos de experiencias pasadas.

3.1 Tipos de compromisos / promesas / contribuciones

Los tipos de compromisos y promesas de **mitigación** observados en el pasado han sido muy variados (Tabla 1). Para las promesas hechas en virtud de los acuerdos de Cancún los países han elegido diversos tipos. Cada tipo requiere diferentes elementos de información que permitan una evaluación completa del efecto individual y total de las contribuciones a la luz de lo que exige la ciencia (Vieweg et al. 2013; Levin y Finnegan 2013; Briner y Prag 2013).

El tipo predominante es el de **objetivos de limitación o reducción de las emisiones aplicables al conjunto de la economía**. Estos pueden expresarse en términos absolutos respecto a un año de referencia histórico (como en el protocolo de Kyoto), o en términos relativos con respecto a una línea de base, o como objetivos de intensidad de las emisiones (p. ej., emisiones por unidad de PIB, per cápita, por unidad de consumo de energía, etc.). La variante más ambiciosa es el compromiso de eliminar progresivamente los GEI o lograr la neutralidad en cuanto a emisiones de carbono en un año o periodo determinado. A un nivel de ambición intermedio podría fijarse un año o periodo estático (pico o meseta) de máximas emisiones y un objetivo de disminución progresiva. Algunos países también han limitado sus objetivos en materia de GEI a ciertos gases, sectores o regiones subnacionales.



International Partnership on Mitigation and MRV

Tipo	Ejemplos de promesas para 2020	Características	Requisitos de información más importantes para la evaluación de brechas
Objetivos de reducción de las emisiones aplicables al conjunto de la economía	Con respecto a un año base: EE.UU., UE, Japón	<ul style="list-style-type: none"> - Plena flexibilidad respecto de dónde reducir las emisiones - Para los países desarrollados una continuación del <i>statu quo</i> 	Emissiones del sector forestal
	Con respecto a un escenario de línea de base: Brasil, México, Chile, Corea del Sur	<ul style="list-style-type: none"> - Plena flexibilidad respecto de dónde reducir las emisiones - Puede tener en cuenta el crecimiento económico - Crea un "objetivo móvil" si la línea de base cambia 	Nivel del escenario de línea de base
	En relación con el PIB: China, la India	<ul style="list-style-type: none"> - Plena flexibilidad respecto de dónde reducir las emisiones - Admite adaptación a cambios en el desarrollo económico - Resultados de emisión inciertos 	Nivel supuesto del PIB futuro
Objetivos energéticos	China, Perú	<ul style="list-style-type: none"> - Están más al alcance de acciones concretas que los objetivos de reducción de emisiones 	Definición del objetivo, cuantificación del impacto en las emisiones
Políticas	Brasil, Argentina	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo control directo del Gobierno 	Cuantificación del impacto en las emisiones
Proyectos	Etiopía	<ul style="list-style-type: none"> - Muy detallados en cuanto a su alcance 	Cuantificación del impacto en las emisiones

Tabla 1. Ejemplos pasados de compromisos/ promesas de mitigación, incluyendo sus características y requisitos de información más importantes



International Partnership on Mitigation and MRV

Los **objetivos energéticos** hacen referencia a otro tipo de objetivos cuantificables que abordan los factores clave de las emisiones de GEI. Se trata por lo general de objetivos de eficiencia energética (p. ej., aumentar la eficiencia energética en cierto porcentaje, o lograr el ahorro de cierta cantidad anual de energía), de energía renovable (p. ej., capacidad instalada o participación en la generación de electricidad) y de limitación o control del carbón. Otras opciones (que no son objetivos energéticos en sentido estricto, pero que no obstante se incluyen aquí) son, por ejemplo, “superficies a forestar” y objetivos de gases distintos del CO₂. Hay ya más de 100 países que poseen objetivos nacionales de energía renovable, y son muchos los que tienen objetivos de eficiencia energética. Estos objetivos energéticos son más concretos, están más al alcance de acciones concretas o más vinculados a sectores y actores específicos que los objetivos de reducción de emisiones de GEI aplicables a la economía en su conjunto. Estos resultados intermedios podrían ser más fáciles de obtener; también podrían vincularse más estrechamente con otros temas sociales y ambientales del debate político interno, tales como la contaminación y la salud, favoreciendo así la aceptación nacional y el logro de beneficios colaterales. Tales resultados requerirían la cuantificación del impacto en los GEI para permitir una evaluación del impacto en las emisiones globales.

Las **políticas** controladas directamente por los Gobiernos nacionales podrían ser una parte explícita de las contribuciones, incluyendo reglamentaciones y normas, así como instrumentos económicos tales como el mercado de carbono, impuestos, cargas, subvenciones e incentivos. El alcance de las políticas nacionales puede ser más limitado que el de los objetivos energéticos que cubren la totalidad del sector. También ellas requerirían una cuantificación de su impacto en los GEI para poder evaluar el impacto en las emisiones globales. Muchos países ya tienen establecida una gama de políticas de mitigación, entre ellas algunas relacionadas con procesos de la CMNUCC, como el desarrollo de Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA, por sus siglas en inglés), y también otras que quizás fueron concebidas originalmente con otros fines, como la lucha local contra la contaminación, la seguridad energética, etc., y tienen un efecto significativo de mitigación de GEI. Una colección de políticas en combinación con las opciones de apoyo correspondientes podría ayudar a los países a definir nuevas políticas que formen parte de sus contribuciones (Höhne et al. 2014).

Los **proyectos** también podrían ser una parte explícita de una contribución; por ejemplo, la construcción de una central hidroeléctrica. Por lo general, tienen un alcance menor que las políticas (p. ej., limitado a un sitio individual). Muchos países ya poseen importantes experiencias con proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) o de Aplicación Conjunta (AC). Los proyectos pueden dar lugar a reducciones tangibles de las emisiones, aunque quizás de una magnitud limitada en comparación con otros tipos de compromisos. Aún así, pueden sentar las bases para otras acciones de mitigación, tales como el desarrollo de capacidades institucionales y competencias técnicas, así como el involucramiento de los actores nacionales.

Las contribuciones podrían incluir la magnitud del **apoyo financiero, tecnológico o en materia de desarrollo de capacidades que los países tienen previsto prestar** en un año o periodo señalado. Tales contribuciones de asistencia podrían venir propuestas por grupos de países o por países individuales. Por ejemplo, en Copenhague los países desarrollados prometieron aportar de forma colectiva 30 mil millones USD para el periodo 2010-2012 y movilizar 100 mil millones anuales para 2020 a efectos de apoyar los esfuerzos climáticos de los países en desarrollo.



International Partnership on Mitigation and MRV

Aparte de ello, algunos países en desarrollo ya han proporcionado apoyo Sur-Sur en acciones de mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos, y podrían realizar o adelantar contribuciones en esta materia. La decisión de Varsovia dejó abierta la cuestión de si las contribuciones nacionales incluyen o no las prestaciones de apoyo que se prevén realizar. Algunos países están a favor de la inclusión, mientras que otros están en contra.

Las contribuciones de los países en desarrollo podrían incluir detalles de sus **necesidades específicas de apoyo** para la implementación de políticas tendentes a reducir las emisiones y fomentar la resiliencia en el proceso de transición hacia una economía y una sociedad “a prueba de clima” y ecológicas. En este punto podría señalarse cuánto se contribuye con financiación nacional y cuánto con asistencia externa. Los procesos y experiencias previos o en curso, tales como las evaluaciones de necesidades técnicas y la preparación e implementación de NAMA y Planes Nacionales de Adaptación (PNA) podrían aportar orientaciones a este respecto. Puede que se requiera una evaluación de necesidades más amplia que abarque todo el país (Höhne et al. 2014). Algunos países en desarrollo más pequeños o más pobres podrían necesitar apoyo inicial para emprender tales evaluaciones.

Las contribuciones en materia de **adaptación** podrían incluir objetivos financieros en el caso de los países que proporcionan apoyo. Los países también podrían contribuir a través de la implementación de sus planes de acción para la adaptación (p. ej., PNA), los cuales podrían incluir sistemas de medición diseñados para reflejar ciertos objetivos o facilitar una evaluación de la implementación. La decisión de Varsovia dejó abierta la cuestión de si las contribuciones nacionales incluyen o no la adaptación. Algunos países están a favor de la inclusión, mientras que otros están en contra.

3.2 Plazos de las contribuciones

Las contribuciones podrían inscribirse en marcos temporales a corto (p. ej., dentro de los cinco años), medio (p. ej., seis a diez años) o largo plazo (más de diez años). Cada una de estas modalidades tiene sus pros y sus contras en lo que se refiere a la viabilidad política, la compatibilidad con las estrategias nacionales, los círculos de políticas o planificación, la garantía de certidumbre, el manejo de las incertidumbres, la mensurabilidad, la capacidad de enviar señales e inspirar acciones o inversiones sobre el terreno, etc. (Vieweg et al. 2013; Briner, G., Prag, A., 2013; Levin y Finnegan 2013).

Por tanto, un enfoque combinado se presenta como la alternativa más prometedora para conciliar la necesidad de acciones a corto plazo y la mensurabilidad con la necesidad de una perspectiva a largo plazo, por ejemplo, aplicando objetivos a corto plazo definidos como metas multianuales, y objetivos a largo plazo definidos como metas de cada año.

Un horizonte temporal común facilitará una mayor comparabilidad y la expresión de seguridades mutuas. No obstante, una mayor flexibilidad (p. ej., mediante cronogramas diferentes para el logro de objetivos idénticos; p. ej., objetivos de eliminación progresiva) podría ser una opción para los países menos preparados o capaces y propiciaría por tanto una mayor participación.



International Partnership on Mitigation and MRV

3.3 Rangos y condiciones

Los objetivos futuros como parte de los INDC podrían expresarse como rangos, y no con una única cifra de cabecera (p. ej., las promesas de Sudáfrica para 2020 o la promesa de China de reducir en 40-45 % la intensidad de las emisiones de GEI). Expresar los objetivos como rango u horquilla puede dar a los países flexibilidad para hacer frente a circunstancias o sucesos imprevistos. Además, podría ayudar a lograr un acuerdo nacional sobre la contribución al ofrecer cierto nivel de flexibilidad en la consecución de los objetivos. Por ejemplo, un objetivo variable dentro de ciertos límites, o condicional, permitiría a un país adaptarse a los avatares de la economía o a choques externos; aunque, por otro lado aumentaría la incertidumbre del resultado.

Además, las INDC podrían condicionarse a las acciones de otras Partes o a la prestación de apoyo financiero (p. ej., en el caso de los países en desarrollo). Si las condiciones forman parte de una INDC, sería necesario formularlas claramente, y también eliminarlas cuando se hayan cumplido.

Para el periodo que se extiende hasta 2020, los compromisos que aplicaron rangos y los sujetos a condiciones causaron una incertidumbre significativa sobre los niveles futuros de emisión, en comparación con los compromisos que se expresaron con cifras únicas y sin imponer condiciones. Por ejemplo, el análisis de las promesas para 2020 realizado por el PNUMA (2013) mostró que los rangos son la principal fuente de incertidumbre sobre los niveles de emisión de GEI en 2020 y determinaron el déficit en los esfuerzos para limitar el incremento de la temperatura a menos de 2 °C.

3.4 Proceso para llegar a una promesa

Los países eligieron diferentes enfoques para elaborar sus promesas de reducción de emisiones en el periodo previo a la conferencia de Copenhague en 2009. A continuación se ofrecen dos extremos ilustrativos:

Primero un objetivo inspirador, y luego la implementación nacional: Algunos países escogieron primero un objetivo de reducción de emisiones de GEI ambicioso e inspirador, y luego procedieron a desarrollar un plan completo para su puesta en práctica con las políticas correspondientes. Entre estos países figuran Noruega (con un 40 % por debajo del nivel de 1990 para 2020), Japón (con su promesa original del 25 % por debajo del nivel de 1990 para 2020), Costa Rica (neutralidad en carbono), Maldivas (neutralidad en carbono) y Corea del Sur (con un 30 % por debajo de lo previsto en caso de inacción para 2020). Un requisito importante para establecer el objetivo nacional es el ambicioso objetivo global de 2 °C o eliminación progresiva. Para fijar el objetivo y luego implementarlo realmente se requiere un fuerte liderazgo político nacional y vigorosos y continuados esfuerzos nacionales en pos de su consecución.

Implementación nacional (luego objetivo nacional): Algunos países derivaron sus promesas del panorama nacional de políticas. Algunos agregaron las políticas, o los efectos de las mismas, para configurar un objetivo nacional de reducción de emisiones. Por ejemplo, varios países presentaron como promesa una selección de políticas nuevas. Los requisitos para este proceso serían contar con tiempo suficiente para el desarrollo de las políticas y saber cuáles son las



International Partnership on Mitigation and MRV

opciones existentes. La ventaja es que estas acciones tienen un alto grado de probabilidad de ser implementadas.

3.5 Ejemplos inspiradores

En el proceso de elaboración de las promesas para 2020, varios países sentaron buenos ejemplos que podrían inspirar a otros países en la determinación de sus INDC. Algunos de esos ejemplos se mencionan a continuación:

Proceso nacional amplio: A pesar del atractivo de los compromisos con objetivos ambiciosos impuestos desde arriba, una INDC estrechamente vinculada a la agenda estratégica y política nacional tiene mayores probabilidades de ganarse la aceptación de una amplia gama de actores nacionales. Ella requeriría un proceso nacional amplio que implique una profunda y sólida labor técnica, política y de consulta. Así, por ejemplo, los escenarios de mitigación a largo plazo (LTM, por sus siglas en inglés) de Sudáfrica fueron el resultado de un proceso integrado de investigación y consulta que contó con un respaldo político de alto nivel y coordinación interministerial para la elaboración de estrategias de desarrollo bajo en emisiones (LEDS, por sus siglas en inglés). La experiencia de Sudáfrica ha sido transferida a numerosos países de Latinoamérica (entre ellos Brasil, Chile, Colombia y Perú) en el marco del programa Planes de Acción y Escenarios de Mitigación (MAPS, por sus siglas en inglés) del cambio climático.

Alto nivel de transparencia: La transparencia –es decir, la garantía de que toda la información y los datos relacionados con la contribución son accesibles y transparentes– es importante tanto para el público nacional como internacional. Ella contribuye a crear una atmósfera de confianza mutua y predictibilidad, y permite la evaluación y actualización de las políticas para el logro del objetivo. Por ejemplo, en su 3ª Comunicación Nacional de 2012, Corea del Sur rebajó sus proyecciones de emisiones en caso de inacción (BAU) de 813 Mt de CO₂e –cifra comunicada anteriormente– a 776 Mt de CO₂e para 2020, al tiempo que mantenía la tasa de reducción del 30 % por debajo de lo previsto en caso de inacción. Así, en realidad amplió la ambición de su promesa para 2020.

Contenido amplio: Una INDC que incluye un objetivo nacional global de reducción de GEI, así como objetivos y planes secundarios y otras políticas o medidas de apoyo a la implementación, incrementa la confianza y la certidumbre, al tiempo que da a los actores nacionales mayor claridad acerca de lo que se espera que ellos hagan. Por ejemplo, la promesa de Copenhague de Brasil contiene un objetivo global de reducción de GEI (la Política Nacional de Cambio Climático de Brasil promete reducir las emisiones para 2020 en un 36,1 a 38,9 % por debajo del nivel previsto en caso de no intervención) desglosado por sectores (los planes sectoriales cubren la silvicultura, la energía, la agricultura, el hierro y el acero, el transporte público urbano, la industria, la minería, etc.) y las políticas nacionales para lograrlo (p. ej., en el sector forestal éstas incluyen el Código Forestal, el programa de pagos por servicios ecosistémicos, programas centrados en el Amazonas y el Cerrado, el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, la estrategia de REDD, etc.).

Alto nivel de ambición: Varios países, entre ellos Maldivas y Costa Rica, han propuesto, en el marco de sus promesas para 2020, permanecer neutrales o lograr la neutralidad en cuanto a



International Partnership on Mitigation and MRV

emisiones de carbono para alrededor de 2020. Tales propuestas son sin duda ambiciosas y envían una señal a todos los inversores, actores empresariales y ciudadanos que indica el rumbo que está tomando la economía. Fueron presentadas como objetivo inspirador, y vienen ahora seguidas de políticas detalladas para su consecución.

Seguimiento de beneficios secundarios de desarrollo sostenible: El impacto de una INDC es por lo general multidimensional. El seguimiento de impactos que trascienden la reducción de emisiones de GEI puede influir en la toma de decisiones y la planificación, facilitar la coordinación y fomentar la implicación de partes interesadas. Puede influir también en la comunidad internacional, incluyendo a los donantes, y aumentar las posibilidades de obtener apoyo internacional para componentes de la contribución tales como NAMA individuales. Por ejemplo, el monitoreo, reporte y verificación (MRV) de NAMA suele cubrir tanto las reducciones directas de emisiones como los cambios de carácter transformador (p. ej., capacidad de mitigación) y beneficios de desarrollo sostenible (p. ej., otros beneficios de índole ambiental, social o económica). Por ejemplo, la NAMA de Chile sobre “Autoabastecimiento energético en base a energías renovables” tiene un marco de MRV que incluye una gama de indicadores de impacto; por ejemplo, creación de empleo, reducción del costo de la energía, mejora de la seguridad energética, etc.



4 Ejemplos de elementos de una contribución

Esta sección ofrece algunos elementos que podrían incluirse en una INDC con base en los aspectos analizados más arriba. Se mencionan al objeto de proporcionar opciones para seguir adelante, sin que tengan carácter prescriptivo. Hay países que apoyan explícitamente algunos de estos elementos, y otros que objetan su inclusión en las INDC (no necesariamente, en general, en un acuerdo 2015).

- **Objetivo nacional inspirador 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 progresiva de las emisiones de GEI hasta llegar a cero neto para una fecha determinada. Para otros, podría ser una trayectoria de emisiones con un punto máximo y posterior descenso, o un objetivo para un futuro lejano.
- **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. Esto 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.
- **Objetivos energéticos:** Los objetivos de energía renovable y eficiencia energética podrían requerir acciones a un nivel diferente. Más de 100 países han establecido objetivos nacionales de energía renovable, y muchos tienen objetivos de eficiencia energética.
- **Puesta en relieve de políticas y proyectos:** Los países podrían presentar un panorama de las políticas y los proyectos de mitigación y adaptación que conforman su contribución, incluyendo su impacto total estimado en términos de emisiones de GEI (teniendo presente que algunos países se oponen a incluir la adaptación en las contribuciones nacionales).
- **Necesidades de apoyo internacional:** Los países podrían especificar 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.
- **Apoyo financiero previsto:** Los países podrían especificar el apoyo financiero que tienen previsto prestar a otros países para acciones de mitigación y adaptación y REDD+ (teniendo presente que algunos países se oponen a incluir las financiaciones previstas en las contribuciones nacionales).
- **Explicaciones:** Otros países querrán 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 relacionándola con resultados de modelización de reducciones regionales de GEI que serían coherentes con el objetivo de los 2 °C, o utilizando indicadores. De forma similar, podrían hacerse explícitas las consideraciones de equidad en que se basa la INDC.



International Partnership on Mitigation and MRV

Es posible que un país haga una contribución que abarque todos o muchos 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 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 como meta de intensidad o las reducciones están en relación con una trayectoria de no intervención (BAU).

Los países pueden proporcionar información sobre estos elementos en diferentes grados con arreglo a sus circunstancias nacionales. La redacción de los elementos que integran una INDC depende de 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; es decir, 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 2 ofrece tres 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.

Tabla 2. Ejemplos ilustrativos del nivel de detalle que podrían proporcionar tres tipos posibles de países (las celdas sombreadas de azul claro constituyen las áreas prioritarias de la contribución).



International Partnership on Mitigation and MRV

Elemento	País avanzado ²	Otros países	Países de escasa capacidad
Objetivo nacional inspirador de reducción de emisiones a largo plazo	Año previsto para la eliminación total de 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 multianual definido precisamente, aplicable a la economía en su conjunto, 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)	
Objetivos energéticos	Objetivos nacionales de eficiencia energética o energías renovables Objetivos relacionados con el uso de la tierra y la silvicultura	Objetivos nacionales de eficiencia energética o energías renovables Objetivos relacionados con el uso de la tierra y la silvicultura	Objetivos nacionales de eficiencia energética o energías renovables (si los hubiera)
Puesta en relieve de políticas y proyectos	Estructuras de gobernanza Puesta en relieve de políticas / proyectos con los impactos previstos	Estructuras de gobernanza Puesta en relieve de políticas / proyectos con los impactos previstos	Selección de un número reducido de políticas y/o proyectos ambiciosos
Necesidades de apoyo internacional para mitigación y adaptación		Objetivo concreto y valor del apoyo requerido	Orden de magnitud del apoyo requerido
Apoyo previsto a actividades de mitigación y adaptación	Fuente, uso y valor del apoyo previsto	Apoyo Sur-Sur previsto	
Explicaciones	Explicación detallada de por qué ésta es una contribución ambiciosa y equitativa al objetivo global	Explicación de por qué ésta es una contribución ambiciosa y equitativa al objetivo global	

² Todas las Partes incluidas actualmente en el Anexo I y otros países avanzados.



5 Conclusiones y perspectivas

Las Partes de la CMNUCC acordaron presentar sus "Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional" (INDC) con suficiente antelación a la Reunión de las Partes en París 2015 –hasta marzo de 2015, en el caso de las Partes que estuviesen preparadas para hacerlo– (CMNUCC 2013). Es probable que las INDC presentadas por los países 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 el examen detallado de la información previa ("*up-front information*") de los países rebasa el ámbito del presente documento, es razonable esperar que las Partes presenten contribuciones acordes con sus respectivos niveles de preparación y desarrollo y que las respalden con suficiente información. Puede esperarse que los países avanzados, entre ellos todos los que se incluyen actualmente en el Anexo I, enfoquen sus INDC en objetivos multianuales definidos con precisión y aplicables al conjunto de la economía que vayan hasta 2025 y/o 2030, indicando también la fuente, el uso y el valor del apoyo previsto. Otros países podrían concentrarse en objetivos de eficiencia energética o energía renovable, estructuras de gobernanza relacionadas con el clima y políticas y proyectos destacados con sus impactos previstos. Los países de escasa capacidad podrían poner en sus INDC una selección de unas pocas pero ambiciosas políticas y/o proyectos.

Puede que sea necesario desarrollar orientaciones que no solo consideren los elementos técnicos de la preparación de INDC, sino que ayuden también a los países a gestionar los procesos internos correspondientes.

Dentro del marco de la CMNUCC, la presentación de las INDC por las Partes será el punto de partida de un nuevo proceso iterativo que está aún por definir, dado que la decisión de Varsovia no ofrece ninguna especificación. Este proceso llevará a un resultado negociado en la Reunión de las Partes a celebrarse en París, a finales de 2015. En este proceso iterativo, las INDC tendrán que ser examinadas en lo que respecta, como mínimo, a la factibilidad de las contribuciones (técnicas y políticas, con base en las circunstancias nacionales), el nivel individual de ambición, el nivel agregado de ambición acorde con el objetivo de los 2 °C y los compromisos de apoyo y equidad existentes. Posteriormente, deberían llevarse a la práctica. Una profundización de las investigaciones independientes podría generar importantes contribuciones para apoyar el desarrollo y la implementación de este nuevo proceso.



6 Referencias

- Briner, G., & Prag, A. (2013). Establishing and Understanding Post-2020 Climate Change Mitigation Commitments (No. 2013/3). Publicaciones de la OCDE
http://www.oecd.org/env/cc/CCXG%20EstablishingandUnderstanding_%20final%20full%20docOct2013.pdf
- Herold, A. et al. (2014). Up-Front Information for emission reduction contributions in the 2015 Agreement under the UNFCCC, Öko-Institut, <http://www.oeko.de/oekodoc/2022/2014-607-en.pdf>
- Niklas Höhne, Nadine Braun, Christian Ellermann, Kornelis Blok (2014). Towards a policy menu to strengthen the ambition to mitigate greenhouse gases, Ecofys,
<http://www.ecofys.com/files/files/ecofys-2014-towards-a-policy-menu-to-mitigate-ghg.pdf>
- Jennifer Morgan, Niklas Höhne, Yamide Dagnet, Sebastian Oberthür (por publicar). Race to the top: Driving ambition in the post-2020 international climate agreement, documento de investigación en el marco del proyecto ACT 2015, <http://www.wri.org/our-work/project/act-2015>
- Levin, K., Finnegan, J. (2013). Designing national commitments to drive measurable emissions reductions after 2020,
http://www.wri.org/sites/default/files/designing_national_commitments_to_drive_measurable_emissions_0.pdf
- Levin, K. et al. (2014). Ex-ante clarification, transparency, and understanding of intended nationally determined mitigation contributions <http://www.wri.org/sites/default/files/WRI-WP-national%20contributions-v5.pdf>
- Prag, A. et al. (2013). Made to Measure: Options for Emissions Accounting under the UNFCCC, OCDE, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jzbb2tp8ptg.pdf?expires=1402434099&id=id&accname=guest&checksum=3736AA85BE7550C4F6B51694E6DA6972>
- PNUMA (2013). The Emissions Gap Report 2013 – Informe de síntesis del PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi, Kenya,
<http://www.unep.org/publications/ebooks/emissionsgapreport2013/>
- CMNUCC (2013). Decision 9/CP.19.
http://unfccc.int/meetings/warsaw_nov_2013/meeting/7649/php/view/decisions.php
- Marion Vieweg, Wolfgang Sterk, Bill Hare, Markus Hagemann, Hanna Fekete (2013). Squaring the Circle of Mitigation Adequacy and Equity - Options and Perspectives, Instituto Federal del Medio Ambiente, Alemania,
http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_15_2014_squaring_the_circle_of_mitigation_adequacy_4.pdf