

Georgia

Elaboración de planes de acción de mitigación a nivel municipal

Actividad	Elaboración de Planes de Acción para la Energía Sostenible bajo el Pacto de los Alcaldes para apoyar la LEDS en el país
País	Georgia
Sector(es) involucrado(s)	Energía; Transporte
Periodo de ejecución	2008-2020

Resumen del caso

Georgia, país de 4,5 millones de habitantes, está elaborando una estrategia de desarrollo baja en emisiones. A nivel local, las ciudades que firmaron el Pacto de los Alcaldes están planificando contribuir de manera importante a esta estrategia y a los esfuerzos nacionales de mitigación de Georgia. De las siete ciudades de Georgia que hasta ahora firmaron el Pacto de los Alcaldes (PdA) de la Unión Europea, cuatro ya han presentado Planes de Acción para la Energía Sostenible (PAES) y han comenzado a implementarlos. El esquema del PAES pretende cumplir el compromiso presentado en el Pacto, que consiste en reducir las emisiones de GEI en al menos un 20% hasta 2020.

El desarrollo de los PAES contó con la participación de diversos interesados, dentro de los cuales se incluye el sector público local y nacional, actores privados, donantes internacionales y expertos. Se tuvo que enfrentar una serie de obstáculos, tales como la ausencia de datos (y no contar con el acceso a los datos disponibles), dificultades para involucrar al sector privado, cuestiones políticas, limitaciones en materia de capacidad, definición de datos de referencia, adaptación de un proceso de la Unión Europea al contexto de un país en transición, coordinación de donantes, coordinación a nivel local y nacional y escasez de recursos financieros.

El compromiso político a nivel local y nacional, el apoyo financiero internacional, la asistencia técnica a coordinadores nacionales y locales, el acceso a fondos, un personal motivado y programas para la creación de capacidades financiados externamente por el Pacto de los Alcaldes fueron fundamentales para el desarrollo de los Planes de Acción PAES.



Ciudad de Tbilisi, Georgia

© Ulrich Kindermann

Georgia

Elaboración de planes de acción de mitigación a nivel municipal

Antecedentes

En 2008, la Comisión Europea puso en marcha el Pacto de los Alcaldes (PdA), abierto a ciudades y municipios de Europa de todos los tamaños, con el fin de involucrar a las autoridades y los ciudadanos en la elaboración e implementación de la política energética de la Unión Europea. El pacto consiste en el compromiso voluntario de las ciudades signatarias de cumplir y superar el objetivo de la Unión Europea de reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) en un 20% hasta 2020 a través de la implementación de Planes de Acción para la Energía Sostenible que incluyan la eficiencia energética, el fomento de la energía renovable y el transporte limpio.

En 2010, la UE puso en marcha el Programa Oriental del Pacto de los Alcaldes, programa regional para extender las actividades del Pacto a los países de la Alianza Oriental. En paralelo, la Alianza Oriental (AO) puesta en marcha en 2009 intensificó el nivel de participación de la Unión Europea con seis países asociados del Oriente, incluido Georgia. El Pacto de los Alcaldes es una de las prioridades de la plataforma de Seguridad Energética de la Alianza Oriental.

Actividades

- » **Firma del Pacto de los Alcaldes:** En abril de 2010, el Alcalde de Tbilisi, Gigi Ugulava, firmó el Pacto de los Alcaldes (MESD, 2011). Posteriormente, Kutaisi (2011), Batumi (2011), Rustavi (2011), Gori (2012), Poti (2012) y Zugdidi (2013) también lo firmaron. Entre ellos, representan aproximadamente el 80% de la población urbana del país y el 45% de la población total.
- » **Presentación de PAES, implementación y medición, reporte y verificación (MRV):** El 30 de marzo de 2011, la municipalidad de Tbilisi presentó ante la Unión Europea su Plan de Acción para la Energía Sostenible (PAES), la primera ciudad de Georgia en hacerlo. El PAES de Tbilisi prevé la reducción de las emisiones de CO₂ en un 24% hasta 2020. Las ciudades de Rustavi (2012) y Gori (2013) también han presentado sus PAES (DG ENER, 2010) y apuntan a una reducción de las emisiones de CO₂ de 28% y 29%, respectivamente, en ciertos sectores hasta 2020. Se espera que muchas más municipalidades finalicen sus planes en 2014. El PAES de Tbilisi incluye un Plan de Acción detallado para diversos sectores (MESD, 2011) que se basa en las prioridades identificadas en el Plan Estratégico para el Futuro Desarrollo de la Capital (PAES de la ciudad de Tbilisi, 2011). La municipalidad de Tbilisi ya ha comenzado a implementar las actividades previstas por el Plan de Acción. Hasta ahora, se centra en los sectores de transporte e infraestructura municipal mediante la construcción de infraestructura vial, la renovación del transporte público y la introducción de semáforos inteligentes y en la eficiencia energética del sistema de alumbrado exterior. Para la elaboración del PAES, es necesario realizar un inventario del nivel de referencia de las emisiones (BEI) y una proyección del aumento de las emisiones de CO₂ hasta 2020. Se utilizó el software de Sistema de Planificación de Energía Alternativa de Largo Alcance (LEAP) para evaluar el nivel de referencia de las emisiones de CO₂ (2009) del sector Transporte en la ciudad de Tbilisi y para proyectar sus tendencias futuras hasta 2020 (PAES de ciudad de Tbilisi, 2011), la cual fue utilizada como nivel de referencia para reducción óptima proyectada (reducción de un 24% hasta 2020).
- » **Entrega periódica de reportes de implementación:** Los signatarios deben publicar reportes de implementación y resultados provisionales cada dos años después de presentar sus respectivos PAES. En caso de incumplimientos, se puede dar término a la participación de las autoridades locales en el Pacto.
- » **Coordinación nacional:** Para lograr la adaptación a los contextos específicos de los países de la Alianza Oriental, el Pacto de los Alcaldes propone la designación de un Coordinador Nacional del Pacto (CNP). En este contexto específico, donde es necesario adaptar el Pacto de los Alcaldes de un marco para países que pertenecen a la Unión Europea al marco de un país en desarrollo, los coordinadores nacionales ayudan a los municipios a formular sus políticas y gestionar sus programas. En febrero de 2014, el Ministerio de Energía (MoE) firmó un acuerdo con la Unión Europea que lo convirtió en el coordinador nacional del Pacto de los Alcaldes en Georgia. Se está trabajando en un acuerdo con el Ministerio del

Georgia

Elaboración de planes de acción de mitigación a nivel municipal

Medio Ambiente y Protección de los Recursos Naturales (MENRP) para que también acepte convertirse en coordinador nacional. Cada uno de los coordinadores nacionales se centrará en tareas relacionadas con sus conocimientos específicos (es decir, comparten la responsabilidad por la coordinación). El Ministerio del Medio Ambiente también está coordinando la elaboración de una Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones (LEDS) en Georgia y ha declarado que la coordinación de las iniciativas locales y nacionales de mitigación y la convergencia entre la LEDS y el proceso del Pacto son prioridad.

Instituciones participantes

Ministerio de Energía; Ministerio del Medio Ambiente y Protección de los Recursos Naturales; signatarios de las municipalidades del Pacto de los Alcaldes; Dirección General de Energía de la Comisión Europea; Oficina Oriental del Pacto de los Alcaldes; Alianza Nacional de Autoridades Locales; ONG locales, Dirección General de Desarrollo y Cooperación; la delegación de la Unión Europea en Georgia y otras instituciones de la UE; Ministerio de Desarrollo Regional e Infraestructura; Ministerio de Economía y Desarrollo Sostenible; Ministerio de Finanzas; Fondo Municipal para el Desarrollo de Georgia; Ciudades asociadas (por ejemplo, Saarbrücken para Tbilisi y Rostock para Batumi); Comité Directivo de la Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones.

En cooperación con

Comisión Europea: Plataforma de Seguridad Energética de la Alianza Oriental; USAID – Fortalecimiento de la Capacidades para Estrategias de Desarrollo Bajo en Emisiones (EC-LEDS); Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ); Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FNAM); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Hermanamiento de ciudades (Alianza Climática, Ciudad de Batumi).

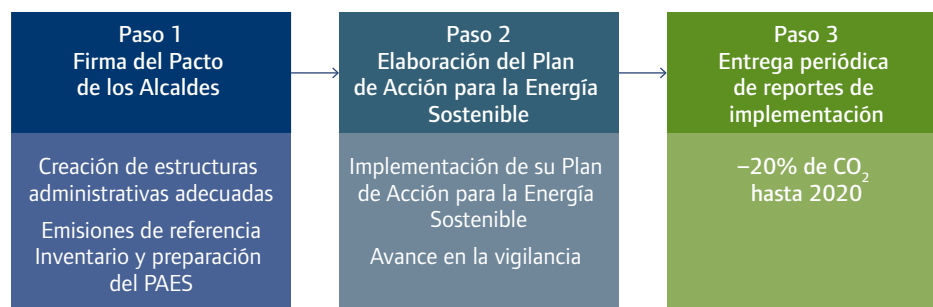
Financiación

La financiación para la elaborar los Pactos de los Alcaldes no fue la misma en todas las municipalidades. Tbilisi obtuvo apoyo de la USAID para la asistencia de terceros consultores. Los Pactos de Gori y Rustavi fueron elaborados con el apoyo del Grupo para el Medio Ambiente de los Emiratos, asistidos por COMO Oriental y cofinanciados por la municipalidad. Batumi utilizó su propio presupuesto. El programa regional de Proyectos de Demostración Urbana Sostenible puesto en marcha por la Unión Europea aportará cofinanciación considerable a los proyectos de demostración y otras actividades.

Impacto de las actividades

- » Creación de un marco para canalizar la financiación climática hacia proyectos de desarrollo de ciudades entregando una fuente adicional de ingresos para proyectos responsables con el clima. Al mismo tiempo, la adopción del Pacto de los Alcaldes ha contribuido a ensalzar la imagen “verde” de algunas ciudades.

El Pacto paso a paso



Fuente: Sitio web del Pacto de los Alcaldes: www.covenantofmayors.eu/index_en.html

Georgia

Elaboración de planes de acción de mitigación a nivel municipal

- » **Mejor coordinación entre ciudades y municipalidades y también entre los gobiernos locales y el nacional:** Los dos departamentos encargados de la coordinación nacional del Pacto, la Oficina del Cambio Climático del Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Energía, no tuvieron un contacto previo con las municipalidades.
- » **Establecimiento de metas para la reducción de las emisiones de GEI:** El objetivo de los Pactos con respecto a la mitigación de los gases de efecto invernadero (GEI) es lograr reducir las emisiones entre un 24% y un 29% hasta 2020. En el caso de Tbilisi, esta meta se refiere a un nivel de referencia proyectado, mientras que en el caso de Rustavi y Gori, se refiere a un año base.
- » **Mejor capacidad de planificación urbana:** También hubo algunos beneficios colaterales que no estaban relacionados con el objetivo principal de las actividades del Pacto y de los Planes de Acción para la Energía Sostenible (PAES). En Georgia, las ciudades tienen un elevado déficit en materia de datos y planificación. La reunión y análisis sistemático de los datos locales sobre consumo y transporte de energía suele hacerse solo para el consumo. Para algunas autoridades locales, el PAES es el primer documento de planificación de esa envergadura en su municipio. Es de esperar que estas experiencias y la reunión de datos ayuden a mejorar la planificación urbana en general.

¿Una buena práctica?

- » El plan PAES de Tbilisi se basa en el Plan Estratégico de la ciudad, lo que demuestra que está vinculado a procesos, estrategias y medidas nacionales en curso. En varios de los casos donde se realizaron PAES, queda claro que se trató de una iniciativa emprendida por el municipio, ya que la mayor parte del material fue producido por el mismo municipio y demuestra un fuerte sentido de propiedad.
- » Además de la aprobación a nivel de municipio, el Ministerio de Energía y el Ministerio del Medio Ambiente y Protección de los Recursos Naturales han ratificado el proceso del Pacto **demostrando compromiso y liderazgo al más alto nivel político**. El Pacto de Georgia también muestra una buena práctica en materia de **coordinación entre los diferentes ministerios clave**. En este sentido, resulta innovador por el hecho de que dos ministerios clave compartan la tarea de coordinar el proceso a nivel nacional.
- » Un importante objetivo a corto y mediano plazo de los signatarios del Pacto es poder acceder a fondos para modernizar sus economías e infraestructura urbanas. La visión a largo plazo del Ministerio del Medio Ambiente y Protección de los Recursos Naturales es lograr un impacto transformacional multi-sectorial que afecte a un 90% o más de la población urbana de Georgia. **En este contexto, es evidente que hay una visión a largo plazo combinada con una definición clara de las medidas y objetivos de políticas a corto y mediano plazo.**
- » La utilización de **apoyo profesional y técnico, asesoramiento y aprendizaje entre pares tanto entre instituciones públicas como privadas** constituyó un elemento importante en la elaboración de los PAES. El Pacto puede servir de plataforma para facilitar el intercambio directo de las mejores prácticas e información a nivel local entre las ciudades de países desarrollados y en desarrollo.
- » El PAES debe ser revisado y eventualmente actualizado todos los años, **ya que se trata de un documento dinámico con un proceso de actualización permanente**. Dentro de las correcciones periódicas posibles se encuentra la inclusión de nuevos sectores.

Factores para el éxito

- » **Compromiso político de alto nivel:** Tanto a nivel nacional (de los ministerios) y local (de los alcaldes).
- » **Apoyo financiero internacional** para la preparación de los planes PAES y los programas de formación de capacidad financiados externamente por el Pacto de los Alcaldes y la asistencia técnica a interesados a nivel local y coordinadores nacionales del Pacto.
- » **Personal motivado y capaz en los municipios:** Importante para el desarrollo efectivo de los PAES.

Georgia

Elaboración de planes de acción de mitigación a nivel municipal

Superación de obstáculos y desafíos

¿Cuáles fueron los principales obstáculos/desafíos que se enfrentaron?
¿Cómo se superaron?

De capacidad

Falta de capacidades y recursos financieros para emprender las funciones de medición, reporte y verificación (MRV) a nivel municipal.

El procedimiento del Pacto aspira tanto a aumentar el acceso a fondos (especialmente a donaciones de la Unión Europea) como a fortalecer la capacidad de los recursos humanos (a través del apoyo de programas de donantes). Se prevé que el primer componente del proyecto LEDES de la Comunidad Europea (EC-LEDS) desarrolle las funciones de MRV para todos los Planes de Acción para la Energía Sostenible (PAES) y ayude a los municipios en la preparación de reportes de vigilancia. Se empezó por la ciudad Tbilisi (debería estar listo a fines de septiembre de 2014). Mientras tanto, el centro de investigación y la Oficina del Pacto en la Unión Europea están elaborando las directrices para las funciones de MVR de los PAES, que aún no ha sido distribuidas.

De información

El principal obstáculo en la elaboración de los PAES fue la ausencia de información y datos estadísticos. Reunir datos en el formato adecuado resultó ser difícil y costoso. Por otra parte, los municipios tampoco valoraban la importancia de la recopilación de datos.

Aunque el 80% de los datos sí existía, fue difícil encontrarlos. Mejorar la coordinación de la reunión de datos también fue beneficioso para la Estrategia de Desarrollo Bajo en Emisiones (LEDS) y el proceso de planificación energética. Cuando no se disponía de datos, se utilizaron metodologías de aproximación, utilizando valores representativos de países similares.

Institucionales

El sector industrial no está incluido en el Pacto de los Alcaldes de la Unión Europea, ya que está cubierto por el Régimen de Comercio de Emisiones (ETS). Fuera de la Unión Europea, la situación es diferente y es difícil involucrar al sector industrial privado.

Los municipios están trabajando con el sector privado para involucrarlo en la reducción de las emisiones de carbono. Uno factor de éxito crítico en el proceso de implicar al sector privado en la ciudad de Batumi tuvo que ver con la participación del nivel más alto (alcalde) en el proceso. Además, en esta ciudad se realiza un festival de innovación que destaca los posibles beneficios de la transferencia tecnológica como una forma de incentivar la participación del sector privado.

Tras el colapso de la Unión Soviética, las emisiones de todos los países de la Alianza Oriental disminuyeron significativamente. Con la metodología típica, los niveles de referencias se fijan utilizando 1990 como año base; en esta fecha, las emisiones eran bastante altas y las ciudades habrían logrado una reducción mucho mayor que el 20% hasta 2020 sin aplicar ninguna medida de mitigación. Esto era un obstáculo, ya que a pesar de la voluntad de adherir al Pacto, la utilización de un enfoque estándar para fijar la meta objetivo habría inutilizado cualquier acción, ya que el objetivo se alcanzaría sin hacer esfuerzo alguno.

Para que esto no ocurriera, se preparó y adoptó un nuevo enfoque. Cuando se elaboró el PAES de Tbilisi, se utilizó un enfoque innovador y se creó una nueva metodología que fue aprovechada por otros municipios. Esta implicaba la formulación de un escenario de referencia utilizando software de simulación. Sin embargo, los municipios de Rustavi y Gori recurrieron a escenarios de año base debido a que no tenían capacidad suficiente para realizar proyecciones.

La coordinación entre la estrategia LEDES, las medidas de mitigación apropiada para el país (NAMA), el plan PAES y otras acciones individuales es un desafío. La falta de coordinación de los donantes creó conflictos en los enfoques.

Un entrevistado informó que se formará un grupo de trabajo del Pacto de los Alcaldes en el marco del proceso de la estrategia LEDES, junto con el MENRP, el Ministerio de Energía y otros. Es más, se prevé un esfuerzo de coordinación entre la Unión Europea, la USAID, la GIZ y otros para crear sinergias y evitar duplicaciones.

Georgia

Elaboración de planes de acción de mitigación a nivel municipal

El Pacto se inició como un proceso regional (Unión Europea) y de países desarrollados que ahora se está extendiendo a países en transición. El desafío es “adaptar” el actual proceso al contexto de los países en transición.

Se requiere un enfoque nacional mucho más sólido con un coordinador nacional a nivel ministerial, que existe solo en la Alianza Oriental y no en los países miembros de la Unión Europea. En Georgia, el Ministerio de Energía y el MENRP son los “Coordinadores Nacionales oficiales del Pacto” y han firmado acuerdos de asociación con la DG ENER de la Comisión Europea. Se supone que esto facilitará las reuniones de coordinación, el intercambio de conocimientos y mejores prácticas entre ciudades y la elaboración de directrices.

Experiencias adquiridas

- » La elaboración de PAES a nivel municipal puede ser un método eficaz para la planificación de la mitigación en el país y puede facilitar las funciones nacionales de MRV: Debido que el Pacto cubre entre el 80 % y el 90 % de la población urbana y el 45 % de la población total de Georgia con siete planes de acción, en el caso de que se pueda establecer un sistema de MRV coherente y coordinado donde las ciudades obtengan apoyo nacional para estas funciones y a nivel nacional se obtengan los datos generados a nivel local, es posible mejorar las funciones de MRV a nivel nacional (para reportes semestrales, la estrategia LEDS y la acción NAMA).
- » Los marcos nacionales de financiación son un asunto clave y deben ser considerados desde un comienzo: Según las regulaciones y prácticas locales, los municipios pueden obtener una financiación externa, pero necesitan la aprobación del Ministerio de Finanzas (MdF). No es fácil obtener esa aprobación, a menos que se trate de un tema de suma importancia para el gobierno nacional. La situación del MdF en el gobierno nacional es clave para esto.
- » El contexto nacional y los conocimientos sobre los procedimientos son esenciales: Las diferentes entidades públicas tienen procedimientos de adquisición diferentes y conocer esos procedimientos a cabalidad es esencial al planificar la mitigación. Por ejemplo, en uno de los municipios de Georgia es obligatorio seleccionar la oferta más baja. Por lo tanto, si no hay normas de construcción que exijan aislamiento térmico (medidas reguladoras), las medidas de eficiencia energética podrían ser imposibles de aplicar en viviendas sociales en un plan PAES si no se realizan reformas. Sin estos conocimientos, es poco realista aplicar cualquier Plan de Acción para la Energía Sostenible (PAES).
- » La información es fundamental y esta debe ser transversal: Se requiere una cantidad mínima dada de datos para realizar una buena planificación y proyectar escenarios. La reunión de datos en el PAES también ayuda a mejorar la planificación en general al orientar la mentalidad de los planificadores municipales hacia una perspectiva más integral.
- » Principio de subsidiaridad: Ciertas acciones de mitigación pueden ser manejadas de manera eficiente y eficaz en los niveles locales. En vez de canalizar todo el financiamiento disponible hacia programas nacionales, es mejor que los actores locales impulsen ciertas acciones de mitigación.

Para replicar esta práctica

- » Voluntad política, apoyo financiero y capacidades: El Pacto de los Alcaldes fue concebido para ser replicado a escala en la Unión Europea y, con algunas modificaciones en el enfoque, también en economías en transición. Las condiciones clave para transferirlo/replicarlo en otros lugares son: Voluntad política, financiación y apoyo en la formación de capacidades.
- » Desarrollar datos y sistemas estadísticos eficaces: Lo antes posible.
- » Crear conocimientos/capacidades en torno a las tecnologías, ya que la falta de conocimientos en esta área causa la pérdida de oportunidades.
- » Involucrar al personal municipal desde el principio, para garantizar un profundo conocimiento de las prioridades.

Georgia

Elaboración de planes de acción de mitigación a nivel municipal

Contacto para consultas	» Grigol Lazriev, Jefe de la Oficina de Cambio Climático, g.lazrievi@moe.gov.ge
Otros recursos fundamentales	» Estudio de caso de GIZ sobre el desarrollo del plan PAES en Tbilisi: http://www2.gtz.de/wbf/4tDx9kw63gma/com-broschuere_en_online.pdf
Sitio(s) web	» www.covenantofmayors.eu/index_en.html » www.greengeorgia.ge/ » http://eecgeo.org/en/project_como.htm
Autor(es) del estudio de caso	James Falzon (ECN) Edición: Nicholas Harrison (Ecofys) Apoyo editorial: Xander van Tilburg (ECN); Frauke Röser, Thomas Day, Daniel Lafond, Niklas Höhne y Katja Eisbrenner (Ecofys). Coordinación: Ecofys www.ecofys.com y Centro de Investigación Energética de los Países Bajos (ECN).
Colaborador(es) en el estudio de caso	» Ulrich Kindermann, experto de CIM » Giorgi Abulashvili, Director del Centro de Eficiencia Energética (EEC) y experto clave del Programa de la Oficina del Pacto Oriental de Alcaldes (CoMO) » Marina Shvangiradze, Coordinadora de la tercera comunicación nacional de Georgia y experta en el Pacto de los Alcaldes » Lasha Nakashidze, Jefe Interino de la División de Planificación Estratégica, Inversiones y Desarrollo Económico de la municipalidad de Batumi
Referencias bibliográficas	» DG ENER, 2010. Sitio web del Pacto de los Alcaldes. Sitio web. Consultado el 11.2.2014: www.covenantofmayors.eu/index_en.html » GIZ, 2013. Covenant of Mayors: A Climate Protection Initiative by European Municipalities – Experiences, practical examples, successful approaches. Informe. Obtenido del sitio web: http://www2.gtz.de/wbf/4tDx9kw63gma/com-broschuere_en_online.pdf » MESD, 2011. Green Georgia. Sitio web. Consultado el 11.2.2014: www.greengeorgia.ge/ » SEAP, Ciudad de Tbilisi (2011). Sustainable Energy Action Plan for the City of Tbilisi for 2011-2020. Documento de planificación. Obtenido del sitio web. http://helpdesk.eumayors.eu/docs/seap/1537_1520_1303144302.pdf



Empowered lives.
Resilient nations.



Australian Government

giz

On behalf of:



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

of the Federal Republic of Germany