

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

29 de Marzo de 2012

Gobernanza para la Electrificación Rural de Comunidades Rurales Aisladas Ponente: José María Arraiza, Energía sin fronteras

(Notas de la reunión GTPES de 29 de Marzo de 2012)

El ponente empieza relatando brevemente la historia de Energía Sin Fronteras, ONG de desarrollo surgida hace ya casi 10 años cuya misión es promover el acceso al agua y a las formas modernas de energía a las poblaciones que carecen de ellas. En el mundo actualmente hay unos 1.200 millones de personas sin acceso a la electricidad, y considerablemente más que siguen basándose en el uso tradicional de la biomasa para sus necesidades energéticas. La mayoría de estas personas habitan en zonas rurales aisladas de países en desarrollo. Aunque gran parte del problema se centra en los (incorrectos) usos que se hace de la biomasa, causantes de numerosas enfermedades respiratorias por inhalación de humos, y deforestación por el muy ineficiente uso que se hace de dicha energía, el ponente centra el debate en el acceso a la electricidad.

En los años 90, continúa, la política energética internacional estaba principalmente centrada en las liberalizaciones y en la introducción de competencia, y el problema del acceso a la energía en los países en desarrollo prácticamente se ignoró. A día de hoy, en cambio, considera el ponente que los dos pilares de dicha política son la lucha contra el cambio climático y la promoción del acceso universal a las formas modernas de energía. Prueba de ello es que el presente año 2012 ha sido declarado por Naciones Unidas como el Año Internacional de la Energía Sostenible para Todos.

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

La Agencia Internacional de la Energía estima, prosigue el ponente, que para lograr el acceso universal a la energía para 2030 en todo el mundo se necesitaría una inversión de unos 36.000 millones de euros anuales, aproximadamente un 3% de las inversiones anuales estimadas que tendrán lugar en el sector energético en su conjunto.

Según él, el mayor reto reside en la electrificación de zonas rurales aisladas, a las cuales no tendría sentido hacer llegar las redes eléctricas, sino que habría que hacerlo mediante sistemas aislados y microrredes. Los problemas son los altos costes y la baja capacidad de pago de los usuarios, por lo que son necesarios subsidios. Para el ponente sin embargo, los fondos necesarios no constituyen el problema. El reto radica en los grandes desafíos políticos, regulatorios, sociales, legales, organizativos y empresariales.

Considera el ponente que, si se promueve el acceso a la electricidad mediante fuentes energéticas renovables, se atajan al tiempo dos de los grandes problemas de la Humanidad: el cambio climático y la pobreza. Pero es necesario hacerlo de forma sostenible, en sus vertientes económica, social, ambiental, tecnológica y política, y es ese el mayor desafío.

Según el ponente, para conseguir la electrificación universal, existen principalmente barreras de cuatro tipos:

- Políticas: dentro de las mismas, principalmente de carácter regulatorio, dado que en general no está regulado el acceso universal a la electricidad mediante el uso de energías renovables.
- Económicas: dado que hay tres axiomas muy arraigados en el sector y que hay que eliminar para poder promover el acceso universal. El primero de estos axiomas a rebatir es que los subsidios no son aceptables, cuando sin ellos no se podría haber llevado a cabo, por ejemplo, la electrificación de las zonas rurales en España. El segundo axioma perverso es el que considera que las energías renovables no necesitan subsidio pues su materia prima es gratuita. El tercer axioma a cambiar es el que establece que los subsidios han de ser sólo para la inversión, y no para la operación y mantenimiento de la instalación a lo largo de su vida útil. Este último es especialmente crítico en el funcionamiento de los donantes habituales para la cooperación al desarrollo,

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

que demandan plazos concretos para realizar las inversiones y presentación de facturas justificantes, y todo en cortos plazos. Una agencia de cooperación, a día de hoy, no contemplaría dar un subsidio para el mantenimiento de una instalación fotovoltaico a lo largo de toda su vida útil, de hasta veinte años. Contra estos tres axiomas, el ponente declara que “los subsidios son buenos y necesarios, tanto para la fase de inversión como para la de operación y mantenimiento”.

- Social: necesario atender y respetar las necesidades de las comunidades beneficiarias, así como sus modos organizativos y jerarquías. Además, en dichas comunidades existe ya un cierto miedo al compromiso a largo plazo con las organizaciones de cooperación, pues en general ya se han visto decepcionadas por las mismas en numerosas ocasiones en el pasado.
- Empresarial: el ponente hace referencia a la época (no tan antigua, recuerda algún asistente), donde las energías renovables eran vistas como el enemigo del sector eléctrico tradicional. Recuerda además que numerosas empresas eléctricas han incurrido en pérdidas económicas para llevar a cabo la electrificación de las zonas rurales en España, pero que a cambio lo consideraban un posicionamiento estratégico a largo plazo en la zona. Sin embargo, en los países en desarrollo las empresas no ven esta oportunidad a largo plazo, claramente análoga a lo que ocurrió en España. Atribuye el ponente que el problema puede radicar en la ausencia de un marco regulatorio claro en dichos países, como sí existía en España, y es por ello que la regulación es uno de los puntos clave en los que se debe trabajar para atajar el problema del acceso universal.

Recuerda el ponente que la electrificación rural por extensión de redes, tanto en España como en los países en desarrollo, ha sido siempre una actividad subvencionada, tanto en la inversión como en la operación y mantenimiento. Pero no parece que se vea con buenos ojos hacer lo propio con la electrificación aislada mediante sistemas renovables, lo cual representa una contradicción.

Tras esta introducción general, el ponente comenta los principales resultados del proyecto ApEL, llevado a cabo por Energía Sin Fronteras (EsF), el Aula de

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

Solidaridad y el Grupo GIOS de la Universidad Politécnica de Madrid, con la colaboración de la Fundación de Ingenieros de ICAI para el Desarrollo. El proyecto ApEL ha estudiado las posibilidades de las alianzas público-privadas para el desarrollo (APPDs) para la electrificación de zonas rurales aisladas. Se centra en los principales desafíos encontrados para los cuatro tipos de agentes principales encontrados: los gobiernos, las empresas, el tercer sector (que aglutina a las ONGs), y las comunidades beneficiarias.

- Gobiernos: el primer reto es cómo lograr que los gobiernos reconozcan el derecho al acceso a la energía, también para los habitantes de las zonas rurales aisladas. Una vez logrado, es necesario hacer que los gobiernos se interesen por la consecución de fondos para subvencionar la electrificación de dichas zonas. Y por último, conseguir que los gobiernos establezcan un modelo regulatorio adecuado, que atraiga a las empresas a esta actividad, pues sin ellas (y su capacidad inversora), esta actividad será inabordable.
- Empresas: el primer desafío es cómo conseguir que la empresa encuentre atractivo el novedoso modelo de negocio que se le plantea, pues es un negocio opuesto al tradicional (generación distribuida y aislada de la red eléctrica nacional frente a generación centralizada). Se abordó la posibilidad de incorporar estas actuaciones dentro de la política de Responsabilidad Social Empresarial (RSE), pero se constató que actualmente la RSE busca réditos a corto plazo mientras que esta actividad les daría réditos (en forma de futuros clientes) sólo en el largo plazo. Sin embargo, existe la constatación de que en estas comunidades rurales aisladas existen comerciantes que venden paneles solares, pero sin subvenciones y por lo tanto a precios desorbitados, y sin asegurar la sostenibilidad de las instalaciones. Esto permite constatar que existe demanda para este negocio, y que si se realizara de forma adecuada podría dar frutos.
- Tercer sector (sociedad civil y ONGs): hasta recientemente, las ONGs de desarrollo han considerado a la energía como un aspecto ajeno a la cooperación, ignorando las claras sinergias que tiene con otros aspectos

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

como por ejemplo el agua, la sanidad o la educación. Afortunadamente parece que esto comienza a cambiar, lo cual se refleja por ejemplo en la inclusión de estos temas (en parte gracias a la insistencia de EsF) en las discusiones de la Mesa sectorial de medio ambiente y cambio climático en la AECID (Agencia española de Cooperación Internacional y Desarrollo). Otro aspecto que se constata es que ciertas ONGs locales ya están trabajando en estos temas y tienen capacidades técnicas ampliamente desarrolladas. Es necesario aprovechar este capital humano, en concreto para proveer la formación técnica necesaria a las comunidades locales beneficiarias.

- Las comunidades beneficiarias: ellas también tienen que tener responsabilidades en la electrificación, para que se adueñen de las instalaciones y se hagan responsables de las mismas. NO basta con que aporten su mano de obra, sino que idealmente son ellas las que han de crear y gestionar las microempresas encargadas de la provisión de los servicios. Las cooperativas son una posibilidad, pero existen importantes riesgos derivados de la gestión que hay que controlar.

Tras esta exposición inicial del ponente, se inicia el debate. Un primer interviniente pregunta por las lecciones aprendidas de un proyecto de EsF en el que se propuso una pieza regulatoria en este ámbito para Guatemala. El ponente contesta que ha habido dos principales: la primera, que da la sensación de que el gobierno cree que las tarifas tienen que reflejar totalmente los costes (lo que elimina las posibilidades de subsidio, a pesar de que es así como se ha hecho la electrificación rural en países como España); la segunda lección, que el régimen competitivo mediante licitaciones territoriales para llevar a cabo la electrificación tiende a fallar (las licitaciones quedarían vacías).

Otro interviniente pregunta sobre qué mensaje habría que transmitir a la sociedad y al regulador energético en España, sobre estos temas. El ponente considera cinco aspectos que serían sobre los cuales se debería informar o presionar: (i), que la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía (ARIAE) celebrase este año 2012, con motivo del Año Internacional de la Energía Sostenible para Todos, un seminario en Latinoamérica para discutir estos asuntos; (ii) los movimientos y ONGs

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

ecologistas deben unirse a las ONGs de desarrollo en la búsqueda de la electrificación rural mediante energías renovables pues, aparte de desarrollo, evita contaminación local, deforestación, y emisiones de gases de efecto invernadero; (iii) la energía fotovoltaica, por ejemplo, puede tener más sentido en países en desarrollo (en zonas tropicales con mayor irradiación) que en España; (iv) es necesario atraer la atención de organismos internacionales como IRENA (International Renewable Energy Agency), ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators) o ARE (Alliance for Rural Electrification), entre otros, hacia la electrificación de zonas rurales aisladas; (v) por último, es necesario movilizar en esta tarea a las empresas españolas y hacerlas ver el potencial de negocio a largo plazo que representa.

Un asistente pregunta sobre el orden de magnitud de fondos necesarios para lograr la electrificación rural universal, a lo que el ponente contesta con la cifra de unos 36.000 millones de euros anuales de aquí a 2030, de los cuales estima unos 3.000 a 5.000 para Latinoamérica. El ponente indica que el problema no es económico, pues estos fondos son perfectamente movilizables, sino que es el problema radica en la organización, la política, la regulación, la dificultad de establecer el modelo de negocio que atraiga a las empresas, y los retos que plantean las barreras existentes en los ámbitos cultural, social y lingüístico. Un miembro del grupo apunta una experiencia profesional que ratifica esta postura de que el problema no está en los fondos, sino más bien en la falta de capital humano en las administraciones de los países en desarrollo y en la falta de visión a largo plazo en las empresas energéticas, pues no se interesan en esta actividad ni como posibilidad de negocio a largo plazo ni como parte de su RSE. Varios asistentes comparten el pesimismo respecto al interés de las empresas españolas. Sin embargo, otros asistentes dan un mensaje más optimista sobre la RSE, diciendo que es algo que va a ir a más, pues por ejemplo los bancos tienen en cuenta la RSE de una empresa al estudiar la posibilidad de concederle financiación, o que es algo que, aunque las compañías tradicionales no terminen de ver, sí será comprendido por empresas no tradicionales.

Se insiste también, por parte de varios asistentes, en la importancia de la capacitación y acercamiento a las comunidades locales, así como del *capacity building* en las autoridades locales. Para estas tareas se alude a foros eficientes como podría ser IRENA.

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

Otro asistente señala la importancia de que el acceso a las fuentes modernas de energía sea considerado como un derecho humano, pues menciona que a pesar de las dificultades que ha habido para lograrlo con el agua (en 2010), este reconocimiento ha traído importantes avances en la materia. Para lograrlo, continúa, es necesario hacer énfasis en los usos productivos y asociados al desarrollo humano de la energía, y no tanto a otros más banales como el uso de la televisión u otras comodidades domésticas no necesariamente vitales. En esta línea, otro Interviniente cita como ejemplo la asociación “Droit á L'énergie SOS FUTUR”, y recuerda que el derecho debe ser a la energía, no a la electricidad, pues en numerosas ocasiones lo realmente importante es la biomasa (en condiciones modernas y eficientes) u otras formas energéticas adecuadas para los usos productivos. Por último, recalca la importancia en la armonización entre esto y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Otro asistente profundiza en los aspectos legales, señalando las dificultades en la armonización de los conceptos de *pobreza energética* y *derecho a la energía* en los diferentes países. También considera que, por ejemplo en la Unión Europea, se podría introducir este derecho a través de los Principios de la Unión, donde se recogen los “los servicios económicos de interés general”.

Se recalca también la importancia que según él han de jugar las APPDs, las ONGs y las comunidades locales. Posteriormente se insiste en la importancia de la visión programática en los proyectos de electrificación, evitando proyectos aislados que posteriormente son abandonados y donde los equipos han dejado pronto de funcionar, creando en las comunidades locales una desconfianza hacia las ONGs en esta materia, que son vistas como poco profesionales. Para terminar, insiste en la necesidad de darle mayor peso a la energía en la Ayuda Oficial al Desarrollo en España, y que más ONGs trabajen en la materia.

Un interviniente señala la importancia de que los usuarios paguen por el total sus instalaciones, aunque sea a través de microcréditos, para que se sientan responsables de las mismas. El ponente expresa su discrepancia, indicando que los subsidios son necesarios y reiterando que en la electrificación rural en España éstos han estado presentes, de forma que los beneficiarios no siempre han pagado la totalidad de los costes. Aprovecha el ponente esta pequeña discrepancia para ponerla como ejemplo e insistir en la importancia de que en los países occidentales nos pongamos de acuerdo en estos debates, que nos alineemos, que las ONGs ambientalistas y las de desarrollo

RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

trabajen juntas. Señala de nuevo a la Mesa sectorial de medio ambiente y cambio climático en la AECID como una muy buena oportunidad para ello.

Respecto a la necesidad de subsidios, aparte del ponente, varios otros asistentes coinciden en su importancia, para lograr que a igual calidad de servicio eléctrico, los usuarios paguen igual precio por la energía, ya sea a través de la red eléctrica nacional o en zonas rurales aisladas. Pero un interviniente señala que es importante llevar a cabo la labor pedagógica de diferenciarlos de otros subsidios energéticos perversos, como los que se dan a los carburantes en varios países.

El **Grupo de Trabajo sobre Políticas Energéticas Sostenibles** es un grupo de trabajo formado por un número estable y cerrado de especialistas en los diversos aspectos que comprende la energía y el desarrollo sostenible. El grupo surge a partir de una iniciativa del Aula de Solidaridad, y está acogido por la Cátedra BP de Desarrollo Sostenible de la Universidad Pontificia Comillas. Su objetivo es profundizar y contribuir a la formulación de las políticas necesarias para alcanzar un modelo energético sostenible en España. El grupo se reúne periódicamente para discutir sobre distintos temas, de acuerdo con un programa anual establecido de antemano. Su principal producto es una serie de documentos públicos en los que se expresan de manera clara las distintas posturas posibles acerca de los temas tratados, haciendo especial hincapié en los puntos de posible consenso. Este documento es muestra de ello.

Darse de Baja/ Unsubscribe

Si está usted no está interesado en recibir estas "Notas de Trabajo", puede ponerse en contacto con catedrarp@upcomillas.es, indicando en el asunto: "Baja envío Notas de Trabajo".

If you are not interested in receiving this "Policy Brief", please contact catedrarp@upcomillas.es, indicating on the subject: "Unsubscribe Policy Brief".