
LA UNIÓN EUROPEA Y LA ENERGÍA SOSTENIBLE

ANDERS WIJKMAN*

RESUMEN

Mediante carta de 18 de julio de 2002, la Comisión transmitió al Parlamento Europeo su Comunicación “La cooperación en materia de energía con los países en vías de desarrollo” (COM(2002) 408), que, a su vez, la remitió para información a la Comisión de Desarrollo y Cooperación, así como a la Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía. En la sesión del 21 de noviembre de 2002, el Presidente del Parlamento anunció que se había autorizado a la Comisión de Desarrollo y Cooperación a elaborar un informe de propia iniciativa, de conformidad con el apartado 2 del artículo 47 y con el artículo 163 del Reglamento, sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “La cooperación en materia de energía con los países en vías de desarrollo” y que se había consultado para opinión a la Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía. En la reunión del 2 de octubre de 2002, la Comisión de Desarrollo y Cooperación había designado ponente a Anders Wijkman. En las reuniones de los días 23 de abril y 20 de mayo de 2003, la comisión examinó el proyecto de informe. En la última de estas reuniones, la comisión aprobó la propuesta de resolución por unanimidad. El informe se presentó el 23 de mayo de 2003.

ABSTRACT

By letter of 18 July 2002 the Commission forwarded to Parliament a communication on energy cooperation with the developing

* Diputado europeo de nacionalidad sueca. Perteneciente al Grupo Popular Europeo. Vicepresidente de la Comisión de Cooperación. Ponente del “Informe sobre la Comunicación de la Comisión Europea sobre cooperación en materia de energía con los países en desarrollo”, disponible en la página de Internet de la Unión Europea: www.europa.eu.int

countries (COM(2002) 408), which had been referred to the Committee on Development and Cooperation and the Committee on Industry, External Trade, Research and Energy for information. At the sitting of 21 November 2002 the President of Parliament announced that the Committee on Development and Cooperation had been authorised to draw up an own-initiative report on the subject under Rules 47(2) and 163, and the Committee on Industry, External Trade, Research and Energy had been asked for its opinion. The Committee on Development and Cooperation had appointed Anders Wijkman rapporteur at its meeting of 2 October 2002. The committee considered the Commission communication and the draft report at its meetings of 23 April and 20 May 2003. At the latter meeting it adopted the motion for a resolution unanimously. The report was tabled on 23 May 2003

RÉSUMÉ

Par lettre du 18 juillet 2002, la Commission a transmis au Parlement Européen sa Communication “La coopération en matière d’énergie avec les pays en voie de développement” (COM(2002) 408), qui, à son tour, a remis pour son information à la Commission de Développement et Coopération, ainsi qu’à la Commission d’Industrie, Commerce Extérieur, Recherche et Énergie. Dans la session du 21 novembre 2002, le Président du Parlement a annoncé que la Commission de Développement et Coopération avait été autorisée à élaborer un rapport d’initiative propre, conformément au paragraphe 2 de l’article 47 et à l’article 163 du Règlement, sur la Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil “La coopération en matière d’énergie avec les pays en voie de développement”, et que la Commission d’Industrie, Commerce Extérieur, Recherche et Énergie avait été consultée. Dans la réunion du 2 octobre 2002, la Commission de Développement et Coopération avait désigné rapporteur à Anders Wijkman. Dans les réunions du 23 avril et 20 mai 2003, la commission a examiné le projet de rapport. Dans la dernière de ces réunions, la commission a approuvé la proposition de résolution par unanimité. Le rapport a été présenté le 23 mai 2003.

La energía desempeña un papel fundamental en el desarrollo. La energía alimenta el crecimiento económico y, por tanto, constituye una cuestión de extrema importancia para todos los países. Sin embargo, el acceso a la energía varía enormemente entre los países, así como entre las personas ricas y pobres dentro de los mismos. En el mundo, hay dos mil millones de personas que no tienen acceso a los modernos portadores de energía para satisfacer sus necesidades básicas. Ningún país ha sido capaz de reducir sustancialmente la pobreza sin incrementar significativamente el uso de energía, sustituyendo el trabajo humano y animal por formas más eficaces de energía y tecnología.

Relación energía-pobreza

El uso de energía en los países en desarrollo está relacionado estrechamente con una serie de cuestiones sociales: lucha contra la pobreza, educación, sanidad, crecimiento de la población, empleo, empresa, comunicación, urbanización y falta de oportunidades para las mujeres. Como se expresa en la Comunicación de la UE que nos ocupa: “Donde escasea la energía, la pobreza aumenta y se establece un círculo vicioso ‘energía-pobreza’”. Para mencionar sólo unos cuantos ejemplos: cocinar con hornillos con una ventilación deficiente tiene repercusiones importantes sobre la salud, cientos de millones de mujeres y niños pasan varias horas al día recogiendo leña y llevando agua para las necesidades de la familia; la falta de electricidad significa una iluminación inadecuada, una limitación de las comunicaciones y una ausencia de acceso a la refrigeración y a una gran cantidad de aparatos que ahorran trabajo y de oportunidades que generan ingresos. De ello se desprende que el acceso de los pobres a servicios modernos en el ámbito de la energía constituye un requisito fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Relación energía-medio ambiente

La energía guarda una relación muy estrecha con el medio ambiente. La mayoría de las formas actuales de producción y uso de energía causan problemas medioambientales a escala local, regional e internacional que amenazan la salud y el bienestar de las generaciones actuales y futuras. Ya se han mencionado los efectos para la salud derivados de la utilización de combustibles sólidos para la cocina y la calefacción: se calcula que cada año se producen dos millones de muertes prematuras debido a la *contaminación del aire en las viviendas*. Además, debido a una combustión ineficaz, el uso de la biomasa tradicional contribuye asimismo de forma significativa al efecto invernadero. La combustión de los combustibles fósiles causa problemas a varios niveles: las

emisiones resultantes contribuyen significativamente a la *contaminación atmosférica urbana*, que a menudo repercute de forma muy negativa sobre la salud, a la *acidificación*, que causa un gran perjuicio a la productividad de bosques, pesquerías y tierras de cultivo, y al *cambio climático*. Encontrar formas de extender los servicios energéticos y ocuparse al mismo tiempo de los impactos medioambientales asociados al uso de la energía representa un importante reto para la humanidad. Aunque la cantidad de problemas medioambientales relacionados con la producción y el uso de energía pueda parecer abrumadora, existen numerosas estrategias ventajosas para todas las partes que podrían beneficiar simultáneamente al medio ambiente, la economía y el bienestar de los seres humanos. En el informe “*World Energy Assessment*” (WEA), realizado por las Naciones Unidas y el Consejo Mundial de la Energía en 2000, se incluye una amplia documentación de estas oportunidades.

El hasta ahora ignorado papel de la energía en el desarrollo

Últimamente, se está prestando una gran atención a la energía, principalmente en el contexto del cambio climático y la seguridad del suministro. A pesar de su importancia fundamental para el desarrollo, la energía ha estado en gran medida ausente de la agenda internacional del desarrollo. Las estrategias nacionales para reducir la pobreza han prestado escasa atención a la provisión de servicios energéticos modernos. Los proyectos energéticos representan menos del 5% de la ayuda comunitaria desde 1990, y se han centrado, en su mayoría, en la infraestructura a gran escala.

Paralelamente a esto, el Banco Europeo de Inversiones y los organismos para los créditos de exportación de los países de la OCDE han prestado una atención considerable a las inversiones en energía en los países en desarrollo. Durante el período 1994-99, se movilaron más de 100.000 millones de dólares, a través de los organismos para los créditos de exportación, en apoyo de las inversiones en las tecnologías basadas en el carbón. Sin embargo, se prestó una atención limitada al foco de pobreza. Lo mismo sucede con aspectos relacionados con el medio ambiente y el clima. El único mecanismo a escala internacional digno de mención en este contexto es el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA). El FMMA ha prestado apoyo a la capacitación en el ámbito de la energía sostenible y a proyectos piloto de energías renovables. Pero, comparados con las inversiones totales en la producción de energía en los países en desarrollo, lamentablemente los recursos del FMMA han resultado poco adecuados y únicamente han estado motivados por cuestiones relacionadas con el cambio climático.

Tras muchos años de olvido, se produjo un cambio importante en la Cumbre de Johannesburgo. *El acceso a una energía asequible para los pobres surgió como una cuestión prioritaria*. Las dos iniciativas en materia de energía, lanzadas por la Comisión de la UE antes de Johannesburgo, son más que bien acogidas. Tanto la Comunicación que nos ocupa como la Iniciativa de Asociación para la Energía de la UE destacan el papel fundamental de la energía en la erradicación de la pobreza y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El reconocimiento de la Comunicación de que la UE ha logrado su desarrollo gracias a un modelo energético “caracterizado por una energía abundante, barata y contaminante”, que ha alcanzado sus límites, tiene una importancia crucial. De ello se deduce que no se deberían ahorrar esfuerzos para ayudar a los países en desarrollo a erradicar la pobreza y mejorar sus niveles de vida sobre la base de estrategias energéticas con el mínimo daño para el medio ambiente.

El mundo en desarrollo está muy diversificado por lo que a energía se refiere. Algunos países son exportadores de petróleo, pero la inmensa mayoría son importadores netos. El consumo de energía per cápita es mucho más bajo, aproximadamente una sexta parte, que en la OCDE. El consumo de energía en África apenas se ha incrementado desde los años setenta y sigue representado menos de una décima parte del consumo per cápita en Norteamérica. En Asia, el consumo per cápita se ha más que duplicado desde los años setenta, pero sigue representando menos del 15% de la cifra de Norteamérica (menos del 20% de la cifra de América Latina).

Al observar el consumo per cápita de electricidad, la distribución resulta más sesgada todavía. Si el consumo medio per cápita de electricidad en los países de la OCDE es de alrededor de 10.000 kW/h anuales, en la India es sólo de 500 y en la mayoría de los países subsaharianos de unos 100. Menos del 10% de la población del África subsahariana tiene acceso a la electricidad.

Demanda futura de energía

Se prevé que el consumo total de energía primaria en el mundo aumente anualmente un 2% en las próximas décadas. Está previsto que la mayor parte de esta demanda venga de los países en desarrollo, principalmente de Asia. La composición de la demanda futura difiere entre las diversas hipótesis presentadas. Una *hipótesis de referencia* del CME describe un futuro energético en el que los combustibles fósiles seguirán dominando, lo que provocará impactos ambientales adversos, como la acidificación regional y el cambio climático. Otra hipótesis, *con índices comparables de crecimiento económico*, se

basa en importantes mejoras en las tecnologías energéticas, especialmente las fuentes de energía renovable (FER) y el rendimiento energético. Esta *hipótesis ecologista* presupone la descentralización de los sistemas energéticos y la confianza en soluciones locales. Requiere inversiones mucho más bajas en el suministro, pero, en cambio, supondría inversiones importantes en el sector del uso final. Requiere asimismo un aumento sustancial de los esfuerzos en materia de investigación pública y privada, desarrollo y utilización para apoyar las nuevas tecnologías energéticas.

La diferencia en el consumo de energía primaria entre la hipótesis de referencia y la hipótesis ecologista es *significativa*. Se prevé que la demanda de energía primaria en todo el mundo en 2050 será un 40% menor en la *hipótesis ecologista*. Se estima que las inversiones necesarias en suministro energético serán al menos un 25% más bajas. Sin embargo, esta hipótesis no se materializará sin cambios considerables en los marcos de política energética. *Los países en desarrollo no deben seguir la misma estrategia que los países de la OCDE.*

Las diferentes hipótesis presentadas por el CME indican que los países en desarrollo no deben seguir el mismo camino en materia de energía que los países de la OCDE. La política importa. Además, no debemos olvidar que las políticas energéticas difieren mucho dentro de la OCDE, lo que da lugar a importantes diferencias en la intensidad energética. La energía necesaria para mantener la actividad económica es casi el doble en los Estados Unidos que en la UE de los Quince, y el triple que en el Japón.

Tradicionalmente, se aceptaba que el crecimiento económico estaba asociado inevitablemente a la creciente demanda de energía. Si tal vinculación durase por mucho tiempo en el futuro, sostenida por los suministros energéticos convencionales, las consecuencias globales para el clima y el ecosistema serían desastrosas. Por consiguiente, los esfuerzos para desvincular el crecimiento del PIB y la demanda de energía y materiales se han convertido en una prioridad para los responsables de formular las políticas en varios países de la OCDE.

Estudios de la intensidad energética indican que las economías utilizan más energía por unidad producida durante las primeras fases de desarrollo, alcanza un punto máximo y luego empieza a disminuir. La liberalización y las tecnologías de la información deberían permitir una transferencia más fácil de conocimientos, haciendo posible que las economías emergentes suban más rápidamente las denominadas escaleras de la energía y la tecnología. Los rezagados deberían ser capaces de evitar el punto máximo en la demanda de

energía a través de métodos más modernos de producción y tecnologías energéticas más eficaces. Sin embargo, existen muchos obstáculos que deben superarse para que ese cambio tenga lugar.

La propuesta “Cooperación en materia de energía con los países en desarrollo”

La propuesta de la Unión Europea llega con mucho retraso. Proporciona un marco comprehensivo sobre cómo apoyar el desarrollo de capacidades que favorezcan la energía sostenible en los países en desarrollo. Subraya que la energía debe ser considerada como una cuestión transversal con un alto potencial para desarrollarse, particularmente en el terreno de la satisfacción de las necesidades básicas —como el acceso a los alimentos y al agua potable, la iluminación doméstica, el cocinado de los alimentos, la refrigeración, los servicios sanitarios y la educación, la comunicación— y de la adopción de aparatos que eviten trabajo y ofrezcan oportunidades para la generación de ingresos.

Tiene mucho sentido el tono general de las intervenciones propuestas, como puedan ser el apoyo al desarrollo de capacidades, la reforma del sector energético, la gestión de la demanda, la diversificación de la oferta, el desarrollo de marcos regulatorios apropiados y mecanismos financieros, y las asociaciones público-privadas. Sin embargo, durante los debates en el Parlamento Europeo sobre la propuesta se hicieron un cierto número de comentarios y recomendaciones.

En primer lugar, y sobre todo, que la agenda energética varía enormemente de un país en desarrollo a otro. Algunos países son exportadores de petróleo, pero la gran mayoría son importadores netos. De importancia central para todos ellos, en cualquier caso, será distinguir entre dos tipos de intervenciones:

- El desarrollo de políticas e inversiones de ámbito local cuyo principal objetivo sea la reducción de la pobreza mediante la provisión de agua y de servicios energéticos limpios y asequibles económicamente, como los calentadores solares, los pasteurizadores solares, las bombas de agua eólicas, las cocinas mejoradas, las briquetas de biomasa, etc.
- El desarrollo de políticas e inversiones dirigidas a los sectores modernizados para afrontar la eficiencia en la utilización de los recursos, las preocupaciones ambientales y climáticas y un apoyo especial a la cooperación regional.

En segundo lugar, que el sector del transporte, que es la causa de importantes problemas como la congestión, la contaminación atmosférica, etc., queda

ampliamente descuidado por la propuesta de la Unión Europea. Existen numerosas alternativas para reducir tanto la contaminación como la congestión mediante los sistemas de transporte públicos, una eficiencia reforzada en la utilización de los combustibles, la utilización de biocombustibles, etc.

Otro punto importante señalado por el Parlamento Europeo es que la electricidad es una precondition para disponer de tecnologías de la información y la comunicación. Por ello tiene sentido explorar las sinergias posibles entre la Iniciativa sobre la Energía y los esfuerzos por disminuir la brecha digital.

Más aún, parece existir una urgente necesidad de nuevos mecanismos de financiación (que incluyan los microcréditos), así como nuevos modelos de negocio en los países en desarrollo para inversiones en eficiencia energética y renovables, y no sólo para superar los, a menudo, altos costes fijos iniciales. La Iniciativa de la UE debe dar una especial prioridad a esto.

Otra atención especial se debería dar al significativo potencial que ofrecen numerosos países en desarrollo para desarrollar diferentes formas de energía solar: de particular importancia podría resultar la utilización del hidrógeno, tanto el producido mediante biomasa como mediante la electrolisis que utiliza la energía solar.

¿Dónde está el dinero?

La agenda de la energía sostenible es muy amplia. En primer lugar en relación con el ámbito local y los esfuerzos para facilitar el acceso de los pobres a servicios energéticos modernos. Pero también a la hora de las inversiones ambientalmente adecuadas en los sectores modernizados. Los países en desarrollo invierten entre 100 y 150 mil millones de dólares cada año en sistemas energéticos. La mayoría de las inversiones se producen en el campo de los combustibles fósiles. Lo que el mundo necesita desesperadamente son unos incentivos adecuados para que los inversores den una prioridad real a la eficiencia energética y las energías renovables en los países en desarrollo. De lo contrario, las emisiones resultantes nos ahogarán literalmente a todos. El Mecanismo de Desarrollo Limpio (uno de los mecanismos establecidos por el Protocolo de Kyoto) esperamos que proporcione esos incentivos, aunque no sabemos cuándo y hasta qué punto: Por ello, la AOD tiene que jugar un papel complementario. También es por esto por lo que los reglamentos de las agencias de crédito a la exportación se deberían modificar de manera que dieran prioridad a las renovables, la eficiencia energética y las tecnologías limpias.

Como ya se ha subrayado, la Iniciativa sobre Energía de la UE es más que bienvenida. Proporciona un buen marco para la cooperación y el apoyo a los países en desarrollo en el campo de las energías sostenibles. En cualquier caso, un defecto muy importante es que no ofrece recursos financieros adicionales que aseguren que va a tener lugar una actividad real.

Toda la propuesta parece que descansa en el supuesto de que los receptores de la ayuda europea van a dar prioridad a la energía sostenible en sus solicitudes de apoyo. Si nos basamos en la experiencia, parece que no es muy probable que esto suceda. La triste realidad es que en la mayoría de los casos los países en desarrollo no dan prioridad a la energía. El riesgo es por lo tanto que el conjunto de la Iniciativa sobre Energía de la UE alcance muy pocos resultados debido a la falta de fondos. Ello contrastaría, vergonzosamente, con la Iniciativa sobre el Agua de la UE, también presentada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, y para la que se han comprometido ya 1.000 millones de euros destinados a intervenciones que se llevarán a cabo en un futuro próximo.

La energía y el agua son dos temas extremadamente importantes para la agenda del desarrollo. Las iniciativas de la UE lanzadas en Johannesburgo fueron oportunas y bien enfocadas. En cualquier caso, va más allá del entendimiento el por qué se movilizaron recursos adicionales sólo para intervenciones en el campo del agua y no en el de la energía. ¡Aquí aparece un reto real para todos aquellos preocupados tanto por la eficiencia energética como por las renovables!