



DOSSIER

Energía y Ambiente

Gobernanza global y evolución de las energías renovables en el sur. Objetivos políticos y estructuras de gobernanza

Wolfgang Hein, Daniela García Sánchez y Lars Holstenkamp*

Resumen

El desarrollo de la gobernanza global de las energías renovables comparte similitudes y diferencias con otros sectores de la gobernanza global. La proliferación de organizaciones en el sector resalta el importante compromiso de varios actores con el fomento de energías renovables y, por otro lado, produce problemas de coordinación para alcanzar un efecto óptimo e influir sobre el avance de las energías renovables, particularmente en países en desarrollo.

Introducción

El creciente apoyo al uso de fuentes de energías renovables sostenibles es una de las metas centrales de las políticas internacionales para mitigar el cambio climático. Los países en desarrollo disponen de un elevado potencial para la generación de energía renovable, pero en general, básicamente todos carecen de los medios financieros para desarrollarlos. La energía hidroeléctrica, siendo tradicional y cuantitativamente la más importante, todavía cuenta con un importante potencial, pero también afronta una serie de problemas (Comisión Mundial de Represas, 2000).

En años recientes han surgido numerosas organizaciones y empresas que apoyan el desarrollo tecnológico y abogan por una mayor oferta financiera. Simultá-

neamente, se han dado a conocer una serie de intentos para coordinar las acciones, como la Red de Políticas de Energía Renovable para el siglo XXI (REN 21) y la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA por sus siglas en inglés), oficialmente establecidas en Bonn en 2004 y 2009, respectivamente. Hasta ahora el éxito de este proceso ha sido un tanto desbalanceado: mientras la producción e instalación de paneles solares y generadores eólicos está creciendo rápidamente en China e India, en muchos países no industrializados el proceso ha sido muy lento, o inexistente.

La cara cambiante de la política global

Así como en otros campos de la gobernanza global, es posible observar una proliferación constante de actores en la política global en combinación con variados intereses. David Fidler (2007: 9), en referencia a la Gobernanza Global en el Campo de la Salud (GHG por sus siglas en inglés), ha caracterizado este sistema como una forma de “anarquía de código abierto” o de entrada libre. “Cualquiera puede acceder, usar, modificar y mejorar” la GHG como en el caso de un software libre. En el campo de la ayuda al desarrollo, Jean-Michel Severino y Olivier Ray (2010: 11) lo llaman el surgimiento de una “jungla institucional” y de una tendencia hacia la privatización de la cooperación internacional, proponiendo el término acción hipercolectiva para caracterizar este “nuevo modelo de producción de políticas globales”.

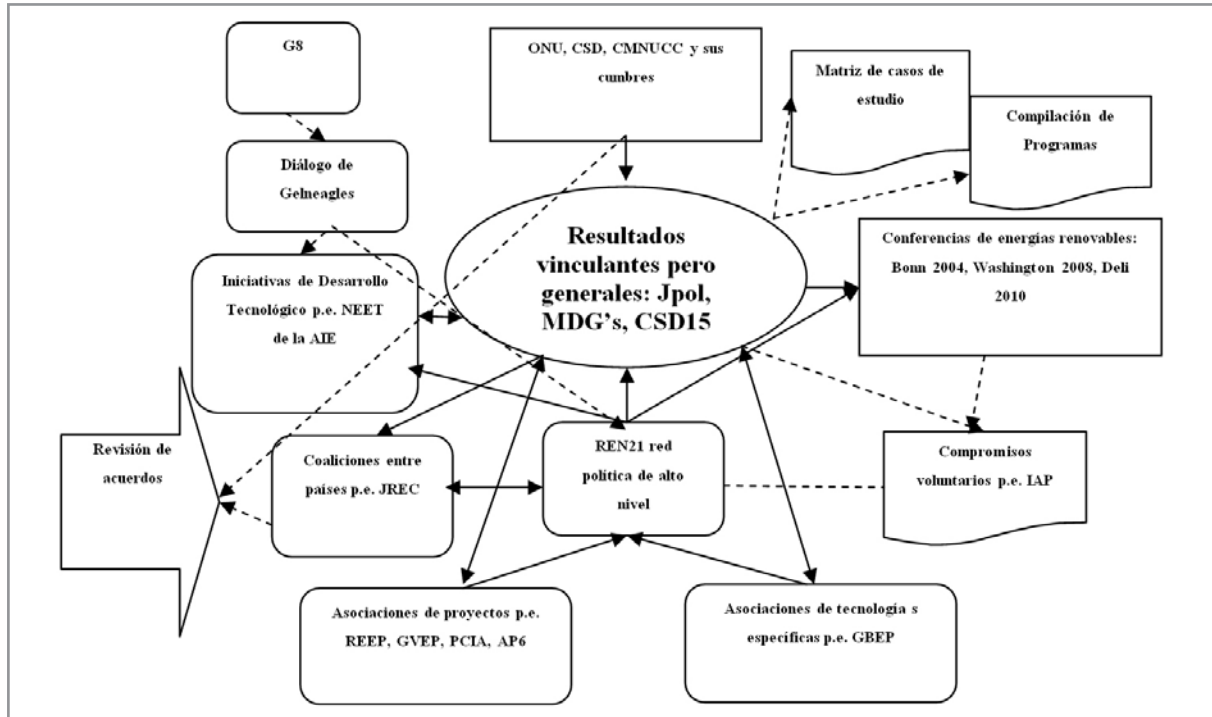
Básicamente, esta distinción entre períodos de acción colectiva dominada por diferentes tipos de actores caracteriza el surgimiento del discurso de gobernanza global. Por otro lado, aunque la mayoría de los autores en este campo parecen olvidarlo, la distinción funcional entre diferentes actores (Estado, sociedad civil, empresas) continúa siendo importante. En ese sentido, si bien muchos actores pueden contribuir a financiar instalaciones solares, el establecimiento de estándares de emisión obligatorios para reglamentar el uso de combustibles fósiles en la generación de electricidad o de permisos para la construcción de plantas hidroeléctricas dependen de instituciones formales del Estado.

* Wolfgang Hein es Doctor Catedrático del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Hamburgo e investigador del Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA), coordinador del grupo de investigación sobre Gobernanza Global y Construcción de Normativa. hein@giga-hamburg.de

Daniela García Sánchez es Máster en Política Económica en Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica. Actualmente es investigadora asociada del Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA) en el proyecto Desarrollo Sostenible e Innovador en el Sector Energético. garcia@giga-hamburg.de

Lars Holstenkamp es Diplomado en Economía. Actualmente es investigador asociado en la Universidad Leuphana de Lüneburg en temas de financiamiento de energías renovables en la Dirección de Finanzas e Instituciones Financieras. holstenkamp@uni.leuphana.de
El artículo se redactó en el marco del proyecto “Soluciones Financieras para el Desarrollo Sostenible e Innovador del Sector Energético” (FINE), del Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GIGA) y la Universidad Leuphana de Lüneburg.

Estructuras de gobernanza para apoyar las energías renovables en países en desarrollo



Fuente: Adaptado de Suding y Lempp (2007).

Las estructuras y la gobernanza global de la energía renovable

Cuando el tema del cambio climático y la necesidad de sustitución de los combustibles fósiles como fuentes de energía ganaron importancia, instituciones como el Banco Mundial, Banca Regional de Desarrollo o la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) también se volvieron actores importantes en el campo de apoyo al uso de fuentes de energías renovables más allá de la hidroeléctrica. Multiplicidad de actores con intereses en la industria energética, academia, sociedad civil y otras instituciones estarían activamente involucradas para implementar soluciones de políticas exitosas y duraderas. Una primera mirada al diagrama elaborado por Suding y Lempp (2007) de las estructuras de gobernanza en apoyo a las energías renovables en los países en desarrollo arroja grandes similitudes con otros sectores de gobernanza global (ver gráfico). En efecto, existe un compromiso negociado y vinculante, pero en términos muy generales, entre organizaciones en el centro del diagrama relacionadas con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo 2002, tales como el Plan de Implementación de Johannesburgo (Jpol), Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDG) y Comisión de Desarrollo Sostenible (CSD). Alrededor de este centro se han desarrollado un gran número de iniciativas en forma flexible y dinámica, pero sin vínculos sistemáticos entre sí y con el centro. El REN 21 y la IRENA (no incluida en el diagrama) son instituciones que persiguen la meta de fomentar la coordinación, hasta hoy con logros modestos.

Este gráfico puede ser ampliado fácilmente, en particular mirando el papel de las organizaciones de la sociedad civil y mecanismos de financiación alternativos o finanzas éticas.

Tomando como ejemplo el caso del uso de “energía solar”, el desarrollo de la tecnología así como del mercado, ha sido altamente dependiente de decisiones políticas. Sin embargo, casi no existe ninguna regulación (quizás con algunas excepciones en el sector público) que requiera el uso de energía solar. Dos tipos de intervenciones públicas se pueden distinguir: la reducción de las emisiones de dióxido de carbono, que apoya el uso de todas las fuentes de energía que no producen gases de efecto invernadero, y las iniciativas para ampliar el mercado y apoyar la reducción de costos de producción (economías de escala).

Asimismo, el éxito de las nuevas tecnologías energéticas (su aceptación socioeconómica e incremento proporcional dentro del consumo energético total) requiere la movilización de conocimiento y profundizar la apropiación y el involucramiento social. Su defensa está muy relacionada con una mayor profundidad de discursos en este tema. Así, en el caso de la energía solar, mientras que desde 1980 en muchos países industrializados hubo una corriente de información constante y de discursos (alentados en gran medida por las organizaciones de la sociedad civil), en muchos países en desarrollo no fueron vistas como prioridad, comparadas con la necesidad percibida de extender la red eléctrica al costo más efectivo posible.

La estructura institucional del financiamiento internacional presenta una combinación similar de un gran



número de organizaciones, instrumentos especializados e instituciones de inversión privada. Más allá de las mayores fuentes de financiamiento internacional, la implementación del Protocolo de Kioto y los Mecanismos de Desarrollo Limpio y Proyectos de Implementación Conjunta abren una nueva rama dentro del sector financiero; adicionalmente, algunas compañías financieras están comprometidas al cumplimiento de reglas sociales y económicas específicas, tales como los Principios del Ecuador y Principios para la Inversión Responsable de Naciones Unidas, y en parte, los actores público y privado colaboran a través de redes y fondos de inversión conjunta. Sin embargo, ciertas dificultades están relacionadas con esta nueva rama de instrumentos financieros. Eventualmente, en regiones rurales de los países en desarrollo, especialmente en África, hacen falta demandas y servicios financieros consolidados para los segmentos más pobres de la población (por ejemplo microfinanzas) donde se pueden encontrar pocos inversores privados (los que hay son principalmente organizaciones sin fines de lucro).

Conclusiones: el avance de las energías renovables en los países en desarrollo

El desarrollo de la energía renovable a escala global es un sub-sector de la gobernanza ambiental global, que combina aspectos del sector de energía y del clima con la gobernanza global del desarrollo. Esta característica parece determinar, en cierta forma, algunas diferencias importantes con respecto a la gobernanza global en otros sectores (en particular comparando con la GHG); entre estas que las responsabilidades a nivel de organizaciones intergubernamentales están más distribuidas en las energías renovables, hay una diferenciación clara entre finanzas públicas y privadas, y los grandes negocios no juegan un papel tan preponderante (es diferente si uno mira al sector energético como un todo). Finalmente, el régimen de Kioto y todo el complejo de políticas climáticas funcionan como un marco general comúnmente aceptado en los campos de las políticas energéticas y del desarrollo.

Desde el punto de vista de la información sobre el flujo de recursos financieros globales hacia las energías renovables, la revisión de la literatura permite identificar que existen estudios que observan varios aspectos de financiamiento. Sin embargo, estos proveen informa-

“La superación de varios retos políticos incluye la necesidad de una política energética holística y comprensiva que contemple el amplio espectro de opciones energéticas y sus aplicaciones, y aborde consecuentemente las debilidades o la falta de un marco legal e institucional.”



ción substancial sin ninguna relación al discurso de gobernanza global. Por otra parte, encuestas detalladas sobre estructuras financieras e interacciones entre actores comparando diferentes herramientas o enfoques entre países industrializados y en desarrollo, no son de conocimiento general. Esto significa que proyectos pequeños que deberían ser importantes para experiencias en progreso (aceptación general, tecnología, creación de acceso a financiamiento) en países en desarrollo no pueden ser detectados en las encuestas existentes.

Los incentivos públicos a nivel nacional (y las inversiones) en países en desarrollo son, en su mayoría, limitados a proyectos hidroeléctricos, con la excepción de algunos países grandes que están buscando competitividad internacional en biocom-

bustibles (Brasil) y paneles solares (China, India). En países de rentas bajas hay (se percibe) una necesidad prioritaria de extender la red eléctrica, y la exploración de oportunidades para apoyar otras tecnologías renovables está en segundo plano. La superación de varios retos políticos incluye la necesidad de una política energética holística y comprensiva que contemple el amplio espectro de opciones energéticas y sus aplicaciones, y aborde consecuentemente las debilidades o la falta de un marco legal e institucional.

Referencias bibliográficas

Comisión Mundial de Represas (2000). *Represas y Desarrollo: Un Nuevo Marco para la Toma de Decisiones*. Informe Final, noviembre de 2000. Londres: Earthscan.

Fidler, David (2007). “Architecture amidst Anarchy: Global Health’s Quest for Governance”. En *Journal of Global Health Governance* No.1, Vol 1. Disponible en http://www.ghgj.org/Fidler_Architecture.pdf.

Severino, Jean Michel y Oliver Ray (2010). *The End of ODA (II): The Birth of Hypercollective Action*. Working Paper 218. Washington, D.C.: Center for Global Development.

Suding, Paul y Philippe Lempp (2007). “The Multifaceted Institutional Landscape and Processes of International Renewable Energy Policy”. En *Newsletter for the International Association of Energy Economists*, 2nd Quarter.