

LA GRAN APUESTA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN AGUA Y SANEAMIENTO: EL FONDO DE COOPERACIÓN PARA AGUA Y SANEAMIENTO

Adriano García-Loygorri Verástegui

Jefe del Departamento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento / Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

El autor de este documento no pretende hacer un análisis profundo de las modalidades de ayuda para el desarrollo ni de las voces críticas recientes. Simplemente se expresan algunas reflexiones, desde el vista de un funcionario de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, y Jefe de Departamento de una herramienta en un sector concreto y en un ámbito geográfico determinado: El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

1. Voces críticas respecto al sistema de ayuda al desarrollo

En los últimos tiempos han surgido algunas voces críticas respecto al modelo de cooperación al desarrollo. Cabe destacar, por su difusión a nivel internacional la de Dambisa Moyo, que se centra en la situación de la ayuda en África:

“¿Acaso los gobiernos africanos están incentivados para hacer lo que los gobiernos del resto del mundo esperan que hagan, es decir, distribuir bienes públicos como educación, sanidad, infraestructuras y seguridad?”

“Los miles de millones de euros que van de gobierno a gobierno...hacen que los gobiernos africanos se hagan vagos en lugar de hacer lo que deberían. También la corrupción del petróleo”.

“Lo que digo es que necesitamos una estrategia de salida. Puede que la ayuda sólo funcione cuando sepamos que el grifo se cerrará en algún momento. Necesitamos un plan de retirada de la ayuda para asegurarnos de que los gobiernos africanos puedan subsistir sin ayudas”.

Sin embargo propone algunas soluciones

- Eliminación de los impedimentos al comercio de los productos africanos,
- Una buena utilización de los ahorros que hay en el continente
- Potenciación de los microcréditos

Su libro “Dead Aid”, que ha tenido un éxito indiscutible de ventas, tiene una evidente carga provocadora, quizá precisamente para estimular un debate respecto a la ayuda para el desarrollo. Ello le lleva a obviar los datos evidentes de mejora en la situación de diversos aspectos de desarrollo. Cabría indicar, relacionado con el seminario que nos ocupa, que se va a alcanzar el ODM relacionado con el acceso a agua potable

“Hoy reconocemos un gran logro para los pueblos del mundo. Se trata de una de las primeras metas de los ODM que se han cumplido. El éxito en los esfuerzos para proporcionar un mayor acceso al agua potable es un testimonio para todos aquellos que consideran los ODM no como un sueño, sino como una herramienta vital para mejorar las vidas de millones de personas que se encuentran entre los más pobres”. (Ban Kee Moon, marzo de 2012)

Las opiniones de Dambisa Moyo están muy contestadas por muchos expertos. Pero, antes de descalificarlas, creo que merece la pena hacer una lectura crítica, e intentar sacar conclusiones –su experiencia como africana en el Banco Mundial y su brillante curriculum académico aconsejan, al menos, este análisis- Es en tiempos de crisis, con recursos limitados, donde más justificado puede ser hacer una reflexión de cara a mejorar la eficacia y el impacto en el desarrollo de la ayuda.

2. Evolución de los procedimientos de la Ayuda al Desarrollo

Las críticas deben contribuir a mejorar los sistemas de gestión de las ayudas. Pero creo que debemos ser optimistas.

En efecto, la cooperación para el desarrollo ha modificado su enfoque en las últimas décadas. Es cierto que, quizás no con la rapidez que sería deseable, pero creo que es indiscutible que el modelo de ayuda es significativamente más eficiente hoy en día. Y confío en que en el futuro, el diálogo entre países del norte y del sur, gobiernos, y sociedad civil, y los diversos estudios y análisis que se llevan a cabo permitirán seguir avanzando.

Hydén (1999), identifica cuatro etapas: planificación global (años sesenta), desarrollo integrado (setenta), ajuste estructural (ochenta) y gobernabilidad/democratización (noventa).

Repasaré brevemente estas cuatro etapas, citando a José Antonio Alonso. La primera etapa (años 60) entiende la ayuda al desarrollo como una “contribución al esfuerzo inversor de los países en desarrollo, al objeto de complementar su escasa capacidad de ahorro”. Se trata de financiar infraestructuras, que impulsaran el desarrollo. El protagonismo es de los países socios, que deben hacer un ejercicio de planificación (si bien generalmente apoyados por muchos expatriados)

La segunda (años 70), busca un enfoque más amplio del desarrollo, con proyectos integrales en una zona determinada, fundamentalmente mediante enfoque “proyecto”. Supone una evolución de lo anterior, al no centrarse solo en infraestructuras, pero también, al fragmentar la ayuda en multitud de proyectos, complicaciones para tener coherencia.

La tercera (hasta mediados de los 90) es la de las ayudas condicionadas a los Planes de Ajuste Estructural. Una de las críticas es que la ayuda se basa en una exigencias impuestas desde los donantes, perdiendo, por tanto, protagonismo el país receptor.

La cuarta (hasta nuestros días) supone un gran avance. Como resumen, cabe destacar:

- Una Agenda compartida entre donantes y receptores.
- Mejora en la predictibilidad de la ayuda.
- Declaración de París, Agenda de Accra, Bhusan

La Declaración de París supuso un verdadero hito, al poner de acuerdo a países donantes y receptores (países socios), con los 5 principios siguientes:

1. Alineación – compromiso de los donantes de basar su apoyo en las estrategias de desarrollo, instituciones y procedimientos de los países beneficiarios
2. Armonización – necesidad de que los países donantes cooperen para que sus acciones sean mas armonizadas, transparentes y efectivas colectivamente, reduciendo los Costes de transacción para los socios locales y permitiéndoles centrar su atención en los intereses estratégicos en lugar de los detalles de la gestión de proyectos. La agenda de la

armonización de la Declaración de París abre nuevos desafíos y oportunidades para las OSC y las AL. Por ejemplo, el creciente énfasis en abordajes comprensivos e intervenciones sistémicas abre nuevos retos y oportunidades sobre la manera de participar de forma significativa en el diálogo político sobre cuestiones de alto nivel que afectan el desarrollo.

3. Apropiación – los países en desarrollo deben ejercer un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo, así como tener un papel coordinador en sus acciones de desarrollo

4. Resultados – Países en Desarrollo y donantes giran su enfoque a los resultados del desarrollo y los resultados pasan a ser medidos

5. Mutua rendición de cuentas – Donantes y socios son responsables por los resultados del desarrollo.

Creo que la Declaración y la evolución del concepto de ayuda nos deben llevar al optimismo

3. Por qué un Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento.

En el ámbito internacional y en concreto en el de la UE, la asunción del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo en marzo de 2007 fija una hoja de ruta de la Cooperación Española para avanzar en la concentración sectorial y geográfica y en la armonización entre donantes. El Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 asume estos postulados.

El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento constituye un ejemplo de concentración :

- Geográfica. En el continente afín a nuestra lengua y cultura, y con Oficinas Técnicas de Cooperación mejor dotadas.
- Sectorial. En un sector en el que la ciudadanía española es muy sensible, por las características geográficas y climáticas del país. Pero, además, se trata de un sector en el que hay un gran conocimiento en España.

- En lo que respecta a gestión del recurso, desde hace siglos ha sido necesario gestionar la escasez. Para ellos se han construido infraestructuras, desde tiempos de los romanos, árabes...Y se han constituido exitosos modelos de gestión, como el Tribunal de las Aguas de Valencia (hace más de 1000 años, buen ejemplo de “gestión comunitaria”), hasta la genial invención de la gestión por cuencas plasmado en las confederaciones hidrográficas, aceptado universalmente como modelo óptimo, y que ha sido imitado en diferentes lugares.
- En lo que se refiere a tecnología, España se ha beneficiado con una transformación espectacular, en el sector, y particularmente en saneamiento. La tecnología española es muy competitiva, no solo en países del Sur, sino en Estados Unidos, Australia...

Por todo ello, se constituyó el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento

4. No toda la cooperación en agua es el Fondo

La cooperación española en agua, fundamentalmente, consistía en dos tipos de actuaciones.

- Los Fondos para Ayuda al Desarrollo. Se trataba de grandes infraestructuras, gestionadas desde la Secretaría de Estado de Comercio, y ejecutadas por empresas españolas.
- Actuaciones de ONG, con aportaciones realizadas desde la AECID

La importancia del trabajo de las ONG, radica en que *“la lucha contra la pobreza, no es tarea sólo de los gobiernos sino sobre todo se basa en la reacción de la ciudadanía. La incorporación como uno de los ejes esenciales de la política de eficacia de la ayuda plasmada en este Plan Director y defendida por España en los foros internacionales de la noción de apropiación democrática y local, descansa en la convicción de que sin un papel activo de la sociedad civil y de los entornos locales, los conceptos de apropiación y de alineamiento se alejan de los objetivos de eficacia de la ayuda y pierden sentido”*. (Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012)

Las actuaciones en Agua y Saneamiento de ONG y FCAS deben ser complementarias; la cooperación sociedad civil-sociedad civil es fundamental, pero también lo es la cooperación de Estado a Estado de cara a que éste pueda planificar, y fortalecer sus estructuras de manera que puede prestar un servicio eficaz a sus ciudadanos.

5. Cómo busca la eficacia la AECID

La actuación de la AECID en el sector se enmarca en diferentes documentos

- Plan Director de la Cooperación Española (2009-2012). Constituye el elemento básico de planificación en el que se establecen los objetivos y prioridades sectoriales y geográficas para la Cooperación Española, así como los criterios de intervención a observar en la ejecución de nuestra política de desarrollo. El Plan Director define los procesos de planificación, seguimiento y evaluación necesarios para una gestión consistente, coherente y sostenida de nuestra política de cooperación al desarrollo y dentro del
- Plan de Actuación Sectorial de Agua y Saneamiento. Los Planes de Actuación Sectorial (PAS) son un instrumento de Planificación Estratégica Sectorial de la AECID que pretende mejorar la coherencia entre el plano estratégico de la Cooperación Española (III Plan Director, Estrategias Sectoriales) y el plano operativo de la AECID.
- Su finalidad es establecer las prioridades de la AECID en un determinado sector para el periodo 2010-2013, a partir del amplio menú de posibilidades que ofrece el III Plan Director, así como las modalidades, instrumentos y socios más adecuados para dichas prioridades. Asimismo, los PAS incluyen las acciones de fortalecimiento institucional necesarias para ello, en un marco práctico y realista.
- Marcos de Asociación País. El III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 apuesta por renovar nuestros acuerdos con los países socios mediante un nuevo instrumento, el Marco de Asociación
- Programación Operativa. Trata de mejorar la calidad de los programas país de AECID, en particular en su enfoque hacia resultados de desarrollo.

- Real Decreto 1460/2009, sobre Organización y Funcionamiento del FCAS

Y todo enmarcado en la Declaración de París.

La AECID, además, cuenta con una Unidad de Programación y Calidad de la Ayuda (UPC).

6. Cómo busca el FCAS un mayor impacto en el Desarrollo:

En la selección de actuaciones

El Departamento del FCAS considera que los proyectos de agua y saneamiento son proyectos de desarrollo, de los cuales una parte, en todo caso, es la infraestructura. Por eso, todos tienen componentes de refuerzo institucional.

Se trabaja en las zonas urbanas y periurbanas, porque es allí donde se encuentra la pobreza.

Se aprueban programas, que no son simplemente un sumatorio de proyectos. Con ello se logra:

- Planificación de las actividades, acorde con los criterios del país y de la cooperación española.
- Homoginización de parámetros técnicos
- Economías de escala, tanto para realización de estudios como para la ejecución de obras.
- Una ejecución por fases que permite lecciones aprendidas desde las primeras a las últimas
- Contemplar la sostenibilidad desde un punto de vista superior a las juntas de aguas, involucrando a entidades municipales y supramunicipales.

En la ejecución

La experiencia nos dice que, con demasiada frecuencia, proyectos de agua y saneamiento se caen, porque la tecnología no es adecuada, porque los gastos son superiores a los que pueden acometer los usuarios, porque la entidad que debe velar por el mantenimiento de las obras no es capaz de hacerlo, porque no hay apoyo a estas entidades desde instancias

superiores...Por eso es fundamental velar por la sostenibilidad desde todos estos puntos de vista.

Para una buena ejecución, es fundamental la planificación previa. Una vez aprobados los programas, comienza la preparación de los mismos. Los documentos clave son los POG (Planes Operativo General), en el caso de proyectos bilaterales, y los POD (Programa para el Desarrollo de la Operación), en el caso de proyectos canalizados a través del Banco Interamericano de Desarrollo. Ambos documentos contienen

- Criterios para la selección de comunidades, dentro de las prioridades del país y de las líneas de la cooperación española.
- Entidad ejecutora, y equipos de gestión del proyecto que deberá estar integrado en la institución.
- Gestión integral del recurso. Soluciones integrales (abastecimiento+saneamiento)
- Procedimientos para la evaluación ambiental de los proyectos, en función de las normativas vigentes.
- Estudio sobre viabilidad técnica. Cada actuación deberá contar con análisis de alternativas.
- Análisis de la capacidad de pago y tarifas. Enfoque de Derecho Humano al agua: No exclusión, tarifas aceptables. Cada actuación deberá
- Cómo va a participar la comunidad (fundamentalmente, en proyectos rurales).

En cualquier caso, son básicos los principios de la Declaración de París:

- la apropiación: Los programas los planifica y desarrolla el socio
- la alineación: La cooperación española se apoya en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales
- la armonización: La AECID en varios países es el líder de los grupos de donantes en agua y saneamiento.
- la gestión orientada a los resultados
- los mecanismos de responsabilidad mutua

7. Futuros proyectos

La previsible disminución de recursos, debido a la crisis, nos obliga a ser muy selectivos con los nuevos programas. Debemos buscar el mayor impacto con los escasos recursos. En gran parte de los países se buscarán proyectos de planificación y fortalecimiento institucional, que es una carencia de la mayor parte de los países de América Latina, y una ventaja comparativa de España respecto a otras cooperaciones internacionales.

CONCLUSIONES

- **El FCAS es un elemento más de la política de cooperación española**
- **Enfoque de programas, no de proyecto.**
- **Es fundamental una adecuada planificación.**
- **El reto es asegurar la viabilidad y sostenibilidad de las actuaciones**
- **En el futuro se prevé incrementar los proyectos de planificación y fortalecimiento institucional**