

# EL AGUA EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: una política líquida

Carlos Gómez Gil

A pesar de la importancia del agua, como un don de la naturaleza esencial para la vida del planeta y fundamental para el desarrollo humano, no ha sido sino hasta fechas bien recientes cuando se ha comenzado a trabajar de una forma específica mediante un programa de actuación concreto con intervenciones programadas, articuladas e identificadas al efecto. Podemos decir que por un lado, estaban las iniciativas que se promovían desde la cooperación descentralizada (Comunidades Autónomas y Entidades Locales), consistentes esencialmente en financiar mediante subvenciones propuestas de ONG dirigidas a proporcionar abastecimiento de agua y saneamiento a comunidades, aldeas y municipios, cuyo éxito se basaba en la solvencia, experiencia y rigor de las ONG solicitantes y de las contrapartes locales. A ellas, se sumaban las intervenciones realizadas desde la cooperación estatal, que eran de distinta naturaleza y que se instrumentaban desde diferentes programas. Así, se financiaban proyectos promovidos por las ONG estatales, tanto desde la convocatoria general como desde la abierta y permanente, al tiempo que se apoyaban intervenciones desde diferentes organizaciones multilaterales, sin olvidar los créditos comerciales concedidos desde el FAD a empresas españolas que llevaban a cabo intervenciones en estos campos en numerosos países. De hecho, los créditos FAD financiaron un buen número de intervenciones en estos campos, desde su componente de créditos concesionales de tipo bilateral aprobados por Consejo de Ministros.

Hasta el año 2004, el 1º Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004 no identificaba el agua como un sector de intervención<sup>1</sup>. Bien es cierto que este documento era tan lamentable que ello tampoco resultaba llamativo. El posterior Plan Director, 2005-2008, identificaba con precisión como estrategia y prioridad sectorial el acceso al agua potable y saneamiento básico, por vez primera en la cooperación española. Con posterioridad, el 3º Plan Director 2009-2012 recoge y amplía estas intervenciones incorporando la actuación del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) ya creado. Como efectos previstos de las intervenciones en torno al agua, se identifica el *“Promover el derecho humano al agua y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico, asegurando su sostenibilidad y la gestión integral del ciclo hidrológico”*. Para ello, se identifican los siguientes objetivos específicos:

Objetivo específico 1 (OE 1): el apoyo a la gestión pública e integral del agua

---

<sup>1</sup> Solo recoge dos veces la palabra “agua”, de forma genérica.

asegurando el derecho al abastecimiento y al saneamiento de manera sostenible, conservando el ciclo hidrológico, y promoviendo la responsabilidad en su uso apropiado.

Objetivo específico 2 (OE 2): la mejora y ampliación, de modo eficiente y equitativo, de los servicios de agua y saneamiento, como elementos indispensables de la habitabilidad básica, prestando especial atención a grupos vulnerables y a las políticas de higiene.

Objetivo específico 3 (OE 3): fortalecer las capacidades de las instituciones y de las comunidades locales, para su participación efectiva en los servicios de agua y saneamiento.

Por tanto, de una forma estructurada, programada y coherente la cooperación española comienza a intervenir sobre el agua como sector específico desde 2005, y con capacidad institucional y programática a partir de la creación del FCAS, en el año 2008, desde hace poco más de tres años.

### **El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS): una extensión especializada de los créditos FAD**

En la XVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en noviembre de 2007 en Santiago de Chile, el Presidente José Luís Rodríguez Zapatero anunció la creación de un Fondo de Agua al que España aportaría 1.500 millones de dólares. De esta forma, fue en el año 2008 cuando se creó el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) dirigido a financiar actuaciones tendentes a hacer efectivo el derecho humano al agua, y contribuir a la Meta 10 de los ODM: “reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso a agua potable y a servicios básicos de saneamiento”, específicamente en América Latina y el Caribe. Alcanzar este objetivo es tan sólo el primer paso para lograr la cobertura en todos sus servicios derivados: riego, tratamiento de residuos, depuración o desarrollo de cuencas fluviales. La creación de dicho Fondo responde a la importancia que supone el acceso al agua y saneamiento como elementos indispensables para el bienestar humano, la salud, la habitabilidad y el desarrollo, lo que viene reforzado por la prioridad sectorial “Agua y Saneamiento” del 3º Plan Director de la Cooperación Española, 2009-2012.

El Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) fue creado finalmente en mayo de 2008<sup>2</sup> con el propósito de conceder ayudas no reembolsables y créditos dirigidos a financiar proyectos en los ámbitos del agua y del saneamiento, bajo el régimen de cofinanciación con las autoridades nacionales de los países de

---

<sup>2</sup> Mediante R.D. 822/2008, de 16 de mayo, por el que se crea la Oficina del Fondo de Cooperación para agua y saneamiento, BOE de 25 de junio de 2008.

América Latina prioritarios para la cooperación española. Sus recursos se nutren de las dotaciones asignadas en los Presupuestos Generales del Estado junto a la devolución de créditos, consignados en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación con cargo a la AOD. Si bien, la asignación operativa del FCAS está encuadrada en la AECID a través del Departamento del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, su administración y gestión real es mucho más complicada. Por un lado, es el Instituto de Crédito Oficial (ICO) quien centraliza la información operativa sobre el Fondo como agencia financiera del Estado, en el mismo capítulo que otros instrumentos comerciales y reembolsables, como el FONPRODE, el FIEM, el CARI y el Fondo de Microcréditos<sup>3</sup>. No es casual que el operativo técnico y financiero del FCAS reproduzca en buena medida el que se ha venido aplicando a los créditos FAD (ahora FONPRODE), tanto en su aprobación final por Consejo de Ministros, como en su gestión financiera por el ICO y su carácter crediticio. La ejecución de este Fondo podrá realizarse tanto a través de organismos multilaterales como directamente, mediante la cofinanciación de proyectos con los países socios, pudiendo ser beneficiarios del Fondo instituciones gubernamentales nacionales, subnacionales y locales, así como cualquier tipo de institución dedicada a la prestación de servicios públicos de agua y saneamiento, de forma que se abre la puerta a la financiación de proyectos promovidos por empresas e instituciones privadas. También se ha convertido en un elemento de inyección de financiación para iniciativas empresariales por parte del BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

El FCAS tiene un órgano máximo de decisión denominado Comité Ejecutivo, adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación a través de la Secretaría de Estado de Cooperación, que es quien estudia y valora las propuestas para ser elevadas posteriormente al Consejo de Ministros, que es quien decide la aprobación de cada una de las ayudas. Como agente financiero interviene el Instituto de Crédito Oficial (ICO), que es en realidad quien realiza la gestión dura del FCAS, incluyendo los contratos de préstamo, instrumentación técnica, contabilidad, caja, control, cobro y recobro, así como todas las cuestiones financieras. Por su parte, la oficina del FCAS adscrita a la AECID elabora y presenta los criterios del Fondo, estudia e informa de las propuestas, controla la ejecución y sostenibilidad de los proyectos financiados y mantiene el contacto con las OTC y embajadas. También se prevé la creación de un Comité Asesor para cuestiones de asesoramiento general. Por tanto, este Fondo

---

<sup>3</sup> De hecho, la información sobre el FCAS ofrecida por la AECID en su página web es de apenas unas líneas, mientras que el grueso de la información, administración, criterios, autorizaciones, régimen de cofinanciación, presentación y aprobación de propuestas y normativa básica aplicable se recoge en la página web del ICO.

podemos considerarlo en su operativo como una extensión especializada de los créditos FAD.

Como elemento desconcertante en la gestión del Fondo de Cooperación para agua y saneamiento, en el mes de marzo de 2010 el Gobierno nombró al cantante, Jorge Drexler, como “*embajador de buena voluntad del Fondo del Agua*”<sup>4</sup>. Sin menoscabo de la calidad musical de este cantante, la designación parece cuanto menos estrambótica, intentando emular la dimensión de espectáculo de masas con la que otras grandes agencias humanitarias actúan en estos casos. No se tiene información sobre los logros conseguidos por este embajador para los objetivos del Fondo.

En el año 2009, la Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, Soraya Rodríguez, aprovechó la XXI Cumbre Iberoamericana de jefes de estado y de gobierno que se celebró en noviembre de este año en Estoril, Portugal, para presentar los primeros resultados del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS). Así, desde su creación, el Fondo habría recibido más de 300 propuestas de financiación, procedentes de la práctica totalidad de países de la región, de los que fueron seleccionados 46, que además de recibir dinero del FCAS, percibirán ayudas de sus propios países hasta un total de 928,8 millones de dólares, por debajo de los 1.500 millones de euros con que se anunció su dotación. Así las cosas, este Fondo especializado se ha convertido en el principal instrumento canalizador de propuestas e intervenciones en torno al agua en los países latinoamericanos por parte de España.

### **Más deuda externa**

Sin embargo el FCAS presenta algunos espacios de controversia que han sido identificados por organizaciones especializadas en agua y saneamiento, como Ingeniería Sin Fronteras. Entre otros, pueden mencionarse que no están claros los criterios empleados para otorgar las ayudas, así como la propia naturaleza del Consejo Asesor creado, integrado por diez empresas españolas, junto al grupo de trabajo del mismo, más reducido, formado por las empresas *Tecniberia*, *Aqualia*, *Prointec* y *Tecnología y Creatividad*, y que no son instituciones públicas sino entidades que defienden sus intereses particulares. Otra de las críticas reside en que el FCAS se ha convertido en un suministrador de financiación para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), al que ha proporcionado financiación hasta la fecha por valor de 501,2 millones de €, entidad que encabeza la privatización del servicio en la región.

---

<sup>4</sup> En la información difundida por el Gobierno se llegaba a afirmar que se hacía “al estilo de la labor que la actriz Angelina Jolie realiza para la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR).

Pero junto a estos elementos mencionados, serían dos las cuestiones más controvertidas y polémicas en el funcionamiento de este Fondo. El primero de ellos concede la posibilidad de instrumentar actuaciones mediante créditos reembolsables y préstamos, lo que significa generar endeudamiento sobre países que en muchos casos acumulan ya una importante deuda externa que genera graves problemas y desequilibrios en sus economías, con el añadido de que estos créditos se dirigirían a facilitar el acceso a un bien público global como es el acceso al agua potable. Hasta la fecha, el FCAS ha concedido 296,5 millones de € en créditos. En segundo lugar, la capacidad del fondo de financiar y promover proyectos de la iniciativa privada y por tanto, de empresas del Norte que tienen posiciones muy relevantes en el negocio del agua y en su privatización, genera también numerosos recelos, ya que ello se hace con recursos públicos de la cooperación española. De hecho, Ingeniería Sin Fronteras, la organización no gubernamental con mayor especialización y rigor en estos temas en España, ha expresado su preocupación por la concesión de 16 millones de euros a Cartagena de Indias y Santa Marta, en Colombia, para la construcción de infraestructuras hidráulicas en zonas concesionadas a operadores privados participados por empresas españolas, sin garantías de que no utilicen fondos públicos para rentabilizar inversiones privadas previamente comprometidas por dichos operadores, gestionado por ACUACAR a través de Aguas de Barcelona. En la misma línea, esta organización ha expresado su inquietud por los 7 millones de euros concedidos a Chile, un país donde el 96% de la gestión del agua está privatizada. Es por ello por lo que desde diferentes ámbitos de la sociedad se ha reclamado reiteradamente transparencia y claridad en el instrumento más potente que tiene la cooperación española en materia de agua y saneamiento, con el fin de que se puedan cumplir sus objetivos de garantizar una gestión pública y participativa del mismo en toda Latinoamérica. Todo ello se traduce en una promoción desmesurada del sector privado mediante el Plan de Adquisiciones planteado por la intervención del BID en cada proyecto.

### **La evolución reciente del gasto en agua y saneamiento**

En el año 2009, los recursos de la AOD española destinados al sector de agua y saneamiento recogidos en el PACI Seguimiento 2009 del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ascendieron a 428 millones de euros, una cifra inferior a la que se destinó en el año 2008, que representó 451 millones de euros. Es posible que este descenso sea achacable a los efectos de los recortes presupuestarios sobre el gasto en AOD achacables a la crisis, en la medida en que sin embargo, representan cantidades mucho más elevadas a las que se asignaron a este sector en los años

2006 y 2007. Por tanto, se puede afirmar sin género de dudas que la creación del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento ha influido en una mayor asignación de recursos a este sector.

Del total de los 428 millones de euros asignados en el año 2009, un 26,9% se habría canalizado a través de organizaciones multilaterales, frente a un 7,86% canalizado a través de ONG, un 4,5% canalizado en forma de créditos, y un 13,19 otorgado en su calidad de ayuda ligada, es decir, con el compromiso de adquirir bienes y servicios españoles.

#### **Evolución de los recursos destinados a agua y saneamiento en la AOD de España**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
AOD total bruta dirigida a agua y saneamiento	153.485.796	185.420.217	451.889.666	428.570.992
% de AOD sectorial respecto a la AOD bruta	7,20 %	6,49 %	13,38 %	11,85 %

Sobre las cifras globales de la cooperación estatal, las cantidades destinadas a este sector desde la cooperación descentralizada son verdaderamente pequeñas, que en el año 2009 se situaron en algo más de 26 millones de euros, representando un 6% sobre el total de la AOD de España, con un descenso respecto a las cifras alcanzadas en 2008. Son las Comunidades Autónomas quienes destinan más recursos en el conjunto de la cooperación descentralizada, con más de 20 millones de euros, frente a los seis millones desde las entidades locales y los poco más de 323 mil euros destinados desde las universidades españolas.

#### **Evolución de recursos destinados a agua y saneamiento desde la AOD descentralizada**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
AOD dirigida a agua y saneamiento de las Entidades Locales	19.033.756	19.262.321	23.634.749	20.144.422
AOD dirigida a agua y saneamiento de las Comunidades Autónomas	5.769.790	5.700.545	5.527.280	6.325.264
AOD dirigida a agua y saneamiento de las Universidades españolas	179.987	117.409	216.469	323.041
TOTAL AOD dirigida a agua y saneamiento desde la cooperación descentralizada	24.983.533	25.080.275	29.378.498	26.792.727

Finalmente, en cuanto a los principales países destinatarios en el año 2009, sobresale por encima de ningún otro Haití, que recibió el 19,3% de todos los recursos, representando 72,9 millones de euros. En segundo lugar estaría Nicaragua, con 49,6 millones de euros, seguida de Colombia, con 45,3 millones. Hay que tener en cuenta que estos tres países acapararían el 45% de todos los recursos que España habría destinado a agua y saneamiento en 2009, lo que evidencia un alto grado de concentración geográfica.

El caso de Haití es paradigmático para entender el papel destacado que

juegan las empresas privadas en las licitaciones del Fondo. En las intervenciones para proporcionar agua a la población tras el terremoto de enero de 2010, Aguas de Barcelona proporcionó la asesoría técnica en Puerto Príncipe a través del BID. Cuando más oportunidades tenía el Fondo de cumplir con sus objetivos se decanta otra vez hacía los intereses del lobby privado. El proyecto del BID tiene como objetivos hacer una reforma del sector del agua, reforma que tiene entre sus principios la participación del sector privado en la gestión operativa del sector. Así este contrato de asesoría está contemplado en el marco del Componente I, con un valor de 17 millones de \$, mediante el fortalecimiento institucional de otras empresas privadas como CAMEP y DINEPA, alcanzando la cifra de 8 millones de \$ de los 17 previstos para ello.

### Principales receptores de AOD destinada a agua y saneamiento

País	Año 2009	% sobre total
Haití	72.939.004	19,38
Nicaragua	49.657.853	13,20
Colombia	45.397.077	12,06
El Salvador	26.689.429	7,10
Guatemala	23.084.590	6,13
Brasil	20.508.933	5,45
Bolivia	18.295.375	4,86
Honduras	8.336.270	2,22
Paraguay	5.619.327	1,49
Perú	4.094.889	1,09

### Algunas medidas para mejorar el Fondo

Entre las propuestas para una mejora y reorientación del Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento, y con ello, para la política de cooperación en agua en América Latina, se han realizado propuestas<sup>5</sup> que básicamente se pueden resumir en la creación de un nuevo Consejo Asesor, al margen de los criterios exclusivamente privados y empresariales; paralización de nuevos proyectos de financiación al BID; conceder exclusivamente proyectos públicos y no reembolsables; y reforzar el carácter nacional de los proyectos y el acceso popular a los servicios de agua y abastecimiento financiados.

**Carlos Gómez Gil** ([cgomezgil@ua.es](mailto:cgomezgil@ua.es)), es Doctor en Sociología, Profesor en el Departamento de Análisis Económico Aplicado de la Universidad de Alicante y Director del Máster Interuniversitario en Cooperación al Desarrollo de esta universidad ([cgomezgil@ua.es](mailto:cgomezgil@ua.es))

<sup>5</sup> Para una mayor información, ver el documento *“En el Fondo no hay agua, solo intereses”* elaborado por Ingenieros Sin Fronteras.