

EL PAPEL DE ESPAÑA EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO EN MATERIA DE TURISMO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Isabel Carrillo-Hidalgo*
Juan Ignacio Pulido-Fernández**
Laboratorio de Análisis e Innovación Turística (LAIInnTUR)
Universidad de Jaén - España

Resumen: *La cooperación para el desarrollo es una de las bases de la política exterior española. Teniendo en cuenta el asumido potencial del turismo como impulsor del desarrollo económico y la importancia de España como potencia turística, resulta muy interesante conocer el papel de la cooperación española en América Latina y el Caribe en materia de turismo, así como analizar la importancia que tiene el turismo en los diferentes Planes Directores de la Cooperación Española. Para ello, a través de la plataforma "info@OD", se han obtenido los datos suficientes que han permitido un análisis pormenorizado de los actores emisores, entidades canalizadoras, países receptores, modos de canalización, instrumentos de cooperación empleados y tipo de financiación de la Ayuda Oficial para el Desarrollo al turismo de España en América Latina y el Caribe. Los resultados obtenidos permiten afirmar que el turismo tiene un carácter secundario en la cooperación española en esta región y que la forma en que se canaliza no aprovecha todas las oportunidades que le brinda el abanico de recursos e instrumentos con los que cuenta la cooperación para el desarrollo.*

PALABRAS CLAVE: *turismo, cooperación española, cooperación internacional para el desarrollo, América Latina y el Caribe, Ayuda Oficial para el Desarrollo.*

Abstract: *The Role of Spain in the Development Cooperation of Tourism in Latin America and the Caribbean. Development cooperation for development is one of the basis of Spanish foreign policy. Taking into account the assumed potential of tourism as a driver of economic development and the importance of Spain as a tourism power, it is very interesting to know the role of Spanish cooperation in Latin America and the Caribbean about tourism, as well as to analyze the importance that tourism has along the different Master Plans for Spanish Cooperation. For this, through the platform "info@OD", sufficient data have been obtained that have allowed a detailed analysis of the emitting actors, channeling entities, receiving countries, way of channeling, cooperation instruments used and type of financing of the Official Development Assistance to tourism of Spain in Latin America and the Caribbean. The results obtained allow us to affirm that tourism has a secondary character in Spanish cooperation in this region and that the way in which it is channeled does not take advantage of all the opportunities offered by the range of resources and instruments of the development cooperation.*

KEY WORDS: *tourism, Spanish cooperation, international development cooperation, Latin America and the Caribbean, Official Development Assistance.*

* Doctora en Economía por la Universidad de Jaén, España. Profesora Ayudante Doctor de Economía Financiera en la Universidad de Jaén, en la que es miembro activo del Laboratorio de Análisis e Innovación Turística (LAIInnTUR), Jaén, España. Dirección Postal: Campus de Las Lagunillas, s/n. D3-134, 23071 Jaén (España). E-mail: ihidalgo@ujaen.es

** Doctor en Economía por la Universidad de Jaén, España. Profesor Titular de Economía Aplicada en la Universidad de Jaén, en la que dirige el Laboratorio de Análisis e Innovación Turística (LAIInnTUR), Jaén, España. Dirección Postal: Campus de Las Lagunillas, s/n. D3-273, 23071 Jaén (España). E-mail: jipulido@ujaen.es

INTRODUCCIÓN

El turismo es una de las actividades económicas más importantes a nivel mundial, manteniendo una senda de crecimiento que pocos sectores han podido alcanzar y superando con facilidad la crisis económico-financiera que ha azotado la economía mundial en la primera década del siglo XXI. Se trata de una actividad considerada como un instrumento de desarrollo económico, siempre que el destino cuente con cierto potencial (Pulido *et al.*, 2008). Es fundamental que este proceso de desarrollo corresponda a un modelo de desarrollo sostenible adaptado a las circunstancias particulares del destino.

Por este motivo, distintos organismos de desarrollo y los gobiernos de diferentes países apuestan por el turismo para el logro del desarrollo económico y la reducción de la pobreza en países en desarrollo, siendo América Latina y el Caribe (en adelante, ALC) una región a la que apoyar debido al peso del turismo en sus economías y el potencial de sus destinos.

La cooperación para el desarrollo tiene su origen en la postguerra, datando su establecimiento oficial en 1945. Desde entonces, ha ido evolucionando a la par que lo ha hecho el sistema de financiación internacional, de modo que, en la actualidad, está en continua evolución, adaptándose al entorno cambiante en el que se desenvuelve el mundo globalizado. Alrededor de la cooperación al desarrollo, siempre ha existido cierto debate internacional con respecto a su presente y futuro (Sanahuja, 2001).

Partiendo de la base de que España es una de las principales potencias mundiales en materia de turismo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación destaca que *“toda esta experiencia y conocimiento es un valor añadido de gran importancia para los programas y proyectos de la Cooperación Española”* (Andreu *et al.*, 2015: 989).

Resulta muy interesante conocer el papel de la cooperación española en ALC en materia de turismo, así como analizar el papel y la importancia del turismo a lo largo de los diferentes Planes Directores de la Cooperación Española, que han marcado las directrices fundamentales en materia de cooperación para el desarrollo en España.

El objetivo es conocer si, realmente, España, que es una potencia mundial en turismo, ha trasladado este *know-how* a sus proyectos de cooperación para el desarrollo y, por otro lado, si esta importancia de España en el entorno turístico internacional se corresponde con su papel como financiador de proyectos de cooperación para el desarrollo en materia de turismo, todo ello en la región de ALC.

MARCO TEÓRICO

La cooperación al desarrollo es una de las políticas públicas por excelencia debido, fundamentalmente, a los principios éticos de justicia y solidaridad que la sustentan, su consideración asumida globalmente de respuesta y apoyo a los países en desarrollo y su condición de instrumento esencial para las relaciones internacionales y multilaterales (Castaño *et al.*, 2018).

El concepto de cooperación para el desarrollo no cuenta con una definición única, ajustada y completa, válida para todo tiempo y lugar. La literatura científica (Dubois, 2009; Sanahuja & Gómez, 1999; Gonserbatt, 2009) define la cooperación internacional para el desarrollo como el conjunto de actuaciones, políticas, actividades, proyectos y programas llevadas a cabo por actores tanto públicos como privados, entre países que cuentan con diferente nivel de renta, con el objetivo final de promover el progreso económico y social en países en desarrollo de un modo sostenible y más equilibrado con los países desarrollados. El objetivo principal de esta cooperación es el de consumir el desarrollo de la población con niveles de vida situados por debajo de los adecuados (Andrés & Molina, 2000; Martínez *et al.*, 1995). Albuquerque (1992: 23) da un concepto más completo, añadiendo que se trata *“del conjunto de transferencias concesionales de países desarrollados a otros en desarrollo o subdesarrollados, que integran tanto donaciones unilaterales y concesiones sin contraprestación, como otras relaciones que implican ventajas para países donantes y receptores, es decir, que benefician mutuamente ambas partes”*.

En el marco de la cooperación al desarrollo se encuentra la Ayuda Oficial al Desarrollo (en adelante, AOD), un concepto más restrictivo que aquel, pero habitualmente empleados indistintamente.

La AOD se refiere a la financiación oficial o cualquier otra ayuda concedida por los gobiernos de los países en desarrollo para promover y ejecutar programas de desarrollo. El Comité de Ayuda al Desarrollo (en adelante, CAD) adoptó en 1971 la definición de AOD más aceptada hasta hoy, estableciendo que son los flujos que las agencias oficiales, incluidas los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, que tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo y son de carácter concesional, suponiendo una proporción de donación de, al menos, el 25% (Torres & Tormo, 2010).

La eficacia de la AOD ha sido puesta en duda, bajo determinadas circunstancias, por una parte de la literatura científica (Alonso, 2007; Alonso & Freres, 2000; Booth, 2008; Carrillo-Hidalgo & Pulido-Fernández, 2019; De Renzio *et al.*, 2005; De Renzio & Mulley, 2006; Eyben, 2004; 2005; Hudson & Mosley, 2007; Riddel, 2007; Torres & Tormo, 2010). A continuación, se describen las principales deficiencias que se asocian al sistema de cooperación al desarrollo.

- Existencia de distorsiones de origen económico, político, comercial o geoestratégico, en detrimento de las posibilidades y capacidades de los países en desarrollo a los que va dirigida la AOD.
- Las cantidades y el destino de los fondos no siguen una tendencia constante, sino que varían cada año.
- Falta de una estrategia común y de coordinación entre los emisores.
- Existe una gran cantidad de países y entidades donantes, cada uno motivado por intereses diferentes y con distintos procedimientos de adjudicación, llegando a crear estructuras y procesos paralelos para desarrollar, gestionar y evaluar sus intervenciones.
- Los receptores de la ayuda muestran falta de compromiso, de capacidad y gobernanza, además de no incorporar como propias las estrategias de reducción de la pobreza elaboradas por los gobiernos de cada país.
- Escasa participación de la sociedad civil.
- El propio sistema de cooperación carece de mecanismos de retroalimentación de fallos cometidos.
- Falta de transparencia en la rendición de cuentas, tanto por los donantes como por los receptores.
- Falta de incentivos para el cambio real en la gestión de la AOD por parte de donantes y receptores.
- Carencia de una visión hacia la inclusión financiera de los más excluidos.

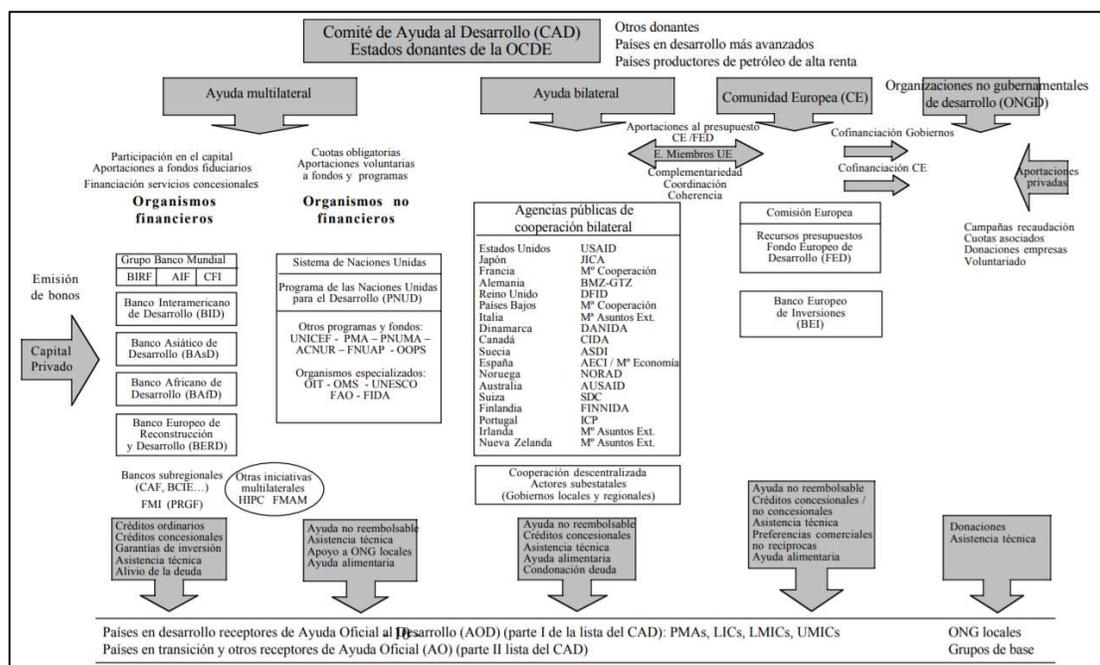
En función de los recursos y los agentes que intervienen en la canalización de la ayuda, la cooperación internacional puede adoptar distintas formas: según el origen (privada o pública), o el tipo de financiación (reembolsable o no reembolsable), dependiendo del modo de canalización (multilateral, bilateral, descentralizada, no gubernamental y empresarial), y en función de la situación geopolítica, tanto de los países donantes como de los receptores de la cooperación (vertical, horizontal o triangular) (Gonserbatt, 2009). La Figura 1 recoge un resumen elaborado por Sanahuja (2001: 10) sobre el sistema internacional de ayuda al desarrollo, detallando actores e instrumentos.

La cooperación internacional para el desarrollo se sustenta sobre un conjunto de acuerdos internacionales fruto de las experiencias de cooperación que han tenido lugar desde el surgimiento de ésta tras la II Guerra Mundial. Principalmente, son dos las agendas internacionales que rigen la cooperación al desarrollo: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (en adelante, ODM), relevados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) y la Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda impulsada por el CAD y la Unión Europea (Vázquez & Martín, 2009).

A nivel europeo, el artículo 117 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece que la cooperación de la UE debe propiciar el desarrollo socioeconómico sostenible de los países en desarrollo, una integración armoniosa y progresiva de dichos países en la economía mundial y la lucha contra la pobreza. De hecho, en 2005, se llegó a aprobar el denominado “Consenso Europeo sobre

Desarrollo” que establece una perspectiva común para la cooperación al desarrollo de los Estados miembros, que debe luchar por la eliminación de la pobreza, partiendo del desarrollo sostenible y al amparo de los ODM (Comisión Europea, 2009).

Figura 1: El sistema internacional de ayuda al desarrollo. Actores e instrumentos



Fuente: Sanahuja (2001:10)

Respecto a la cooperación al desarrollo en España, ésta es uno de los pilares de la política exterior española y tiene su origen en el preámbulo de la Constitución de 1978. El marco jurídico en el que se ampara la política de cooperación al desarrollo se basa en la Constitución Española, así como en La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (23/1998, de 7 de julio), donde se recogen los objetivos, medios e instrumentos de la política de cooperación, así como los diferentes actores e instituciones encargados de desarrollar y llevar a cabo la política española de cooperación internacional para el desarrollo (MAEC, 2019; Sanahuja & Gómez; 1999).

Los Planes Directores de Cooperación Española (PDCE), de carácter cuatrienal, y los Planes Anuales son las herramientas de planificación y ejecución de la política española de cooperación internacional para el desarrollo (Cunego & Ruiz, 2015). El primer PDCE abarcaba el período de 2001-2004, posteriormente se publicaron los planes de 2005-2008, 2009-2012 y 2013-2016. En la actualidad, está vigente el V PDCE 2018-2021, que marca las directrices que deben regir la cooperación española al desarrollo durante este período y establece como prioridades geográficas: América Latina, Magreb, África Occidental y Sahel. La cooperación española, a lo largo del período de aplicación del V PDCE, se sustenta sobre los ODS, de modo que las metas marcadas por éstos, se convierten en objetivos específicos de la cooperación española (MAEC, 2018).

El turismo está presente en estos planes, cierto que no como sector estratégico, pero sí como herramienta de actuación. Véase la Tabla 1, en la que se resumen las referencias al turismo en los diferentes PDCE.

Tabla 1: Referencias al turismo en los PDCE

PDCE	Referencias al turismo
2001-2004	<p>Prioridades sectoriales/Inversión en el ser humano: “Preservación del patrimonio cultural, lo que tiene un valor en sí como elemento generador de empleo, ingresos por turismo y formación”.</p>
2005-2008	<p>Líneas estratégicas y actuaciones prioritarias/ Fortalecimiento de los sectores productivos/Turismo: “Como áreas a priorizar se encuentran el turismo rural y el ecoturismo sostenibles, siempre que no supongan una agresión al entorno ni a la cultura de los habitantes de la zona. Es importante el uso de las TIC en este área, ya que ayudan a dar a conocer estos dos tipos de turismo en el exterior, donde existe una demanda creciente de este tipo de productos turísticos”.</p> <p>Estrategias y prioridades sectoriales/ Aumentar las capacidades para mejorar la sostenibilidad ambiental/ Medio ambiente y lucha contra la pobreza/ Producción sostenible de recursos básicos: “...potenciar sectores como el ecoturismo, la pesca artesanal, el desarrollo agropecuario sostenible o el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables”.</p>
2009-2012	<p>Prioridades horizontales de la política de desarrollo/Respeto a la diversidad cultural: “Análisis de la aportación de la cultura a las distintas actuaciones de cooperación al desarrollo, tanto en las dimensiones intangibles o simbólicas como en los sectores más tangibles (economía, empleo, turismo)”.</p> <p>Prioridades sectoriales de la política de desarrollo/ Sostenibilidad ambiental, lucha contra el cambio climático y hábitat/ Objetivo específico 3: “Lograr una efectiva contribución del turismo sostenible a la mejora de la calidad de vida de las comunidades locales, mediante la conservación de sus recursos naturales y culturales y la generación de ingresos familiares”.</p> <p>Prioridades sectoriales de la política de desarrollo/ Cultura y desarrollo/ Objetivo específico 3/ Coherencia de políticas para el desarrollo: “Políticas Medioambientales: deben favorecer una gestión sostenible de entornos patrimoniales, de la misma manera que la promoción del turismo cultural responsable y sostenible será coherente con las políticas de medio ambiente”.</p>
2013-2016	<p>Orientaciones de la cooperación española 2013-2016/ Promover oportunidades económicas para los más pobres/ Promover sectores estratégicos o con gran potencial de desarrollo: “como por ejemplo, la energía y, en particular, las energías renovables, las Tecnologías de la Información y Comunicación, la pequeña, mediana y gran infraestructura, el turismo sostenible o el transporte, según las demandas locales. De esta manera se favorecerá el desarrollo de mercados y el acceso a servicios básicos de toda la población”.</p>
2018-2021	<p>Marco estratégico y líneas de acción/ objetivos y líneas de acción/Objetivo de Desarrollo 8: trabajo digno y crecimiento económico/ Meta 8.9. Políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales: “L.A. 8.9.A. Impulsar iniciativas de turismo rural como generador de empleo alternativo en las zonas rurales. Se reforzarán las fuentes alternativas de ingresos a las explotaciones agrarias en las zonas rurales. En este sentido la experiencia de la CE así como las previsiones para los próximos años sitúan al trabajo en el desarrollo del turismo sostenible como el área de mayor relevancia en relación a la generación de ingresos y empleo en zonas rurales”.</p> <p>Marco estratégico y líneas de acción/ objetivos y líneas de acción/Objetivo de Desarrollo 9: industria, innovación e infraestructura/ Meta 9.3. Aumentar el acceso de las pequeñas industrias a los servicios financieros y su integración en las cadenas de valor en los mercados: “L.A. 9.3.A. Apoyar la elaboración de un marco favorable para el desarrollo de actividades económicas: (...) Se trata de apoyar un desarrollo basado en infraestructuras fiables, sostenibles, resilientes, accesibles y de calidad. Con ello, se mejorará la movilidad y accesibilidad de las personas y mercancías para facilitar el desarrollo sostenible y el bienestar de la población accediendo a servicios de educación, atención sanitaria, comercio, turismo, etc.”.</p> <p>Marco estratégico y líneas de acción/ objetivos y líneas de acción/Objetivo de Desarrollo 11: ciudades y comunidades sostenibles/ Meta 11.4. Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural: “L.A. 11.4.A. Apoyar planes de actuación de rehabilitación del patrimonio histórico y cultural. Se trabajará por conservar el valor intrínseco del patrimonio histórico y cultural de manera integral considerando además la creación de empleo, formación profesional, turismo y regeneración de espacios urbanos y rurales”.</p> <p>Marco estratégico y líneas de acción/ objetivos y líneas de acción/Objetivo de Desarrollo 12: producción y consumo responsables: “La transformación de los patrones de consumo y de producción es uno de los pilares de la transición económica y social hacia una economía sostenible. Esta transformación se refleja de manera transversal en todos los ODS, especialmente en aquellos que apuntan a sectores productivos clave como la agricultura, la industria, el turismo, la energía, el agua o las ciudades”.</p>

Fuente: MAEC (2001: 22; 2005: 57 y 60; 2009: 122, 61 y 168; 2013: 43 y 2018: 32-35)

.METODOLOGÍA

Este estudio analiza la AOD desembolsada al turismo en ALC, con objeto de conocer la forma en que se concede y el papel que la cooperación española otorga a esta ayuda. Para ello, el planteamiento metodológico que ha guiado la investigación realizada ha seguido una estructura de análisis descriptivo en tres fases:

1. Revisión de literatura.
2. Obtención de la base de datos de la cooperación española al turismo en ALC.
3. Análisis descriptivo de los resultados.

El primer paso de esta investigación consistió, pues, en la revisión de la literatura científica que permita focalizar y entender el sistema de cooperación al desarrollo español, así como el papel del turismo en ésta.

El siguiente paso consistió en consultar la plataforma "*info@od analista*", habilitada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y que permite consultar y realizar informes de los flujos de la AOD española desde 2007 hasta 2017 (año hasta el que hay datos disponibles). Con la información obtenida se elaboró la base de datos de la AOD española neta desembolsada al turismo en ALC objeto de esta investigación.

Así, se obtuvo información sobre el total de la AOD desembolsada neta y su reparto en "sectores CAD", los cuales son una forma de catalogar y registrar los sectores a los que se dirige la ayuda, definiendo un sector o área general de intervención, así como por áreas geográficas. Una vez obtenida la información anual de la AOD española neta desembolsada al turismo en ALC, la base de datos cuenta con cifras anuales sobre actores emisores, entidades canalizadoras, países receptores, modos de canalización, instrumentos de cooperación empleados y tipo de financiación.

Finalmente, se procedió a un pormenorizado análisis de la base de datos generada. Los resultados obtenidos se mostrarán en valores absolutos, porcentajes y medias.

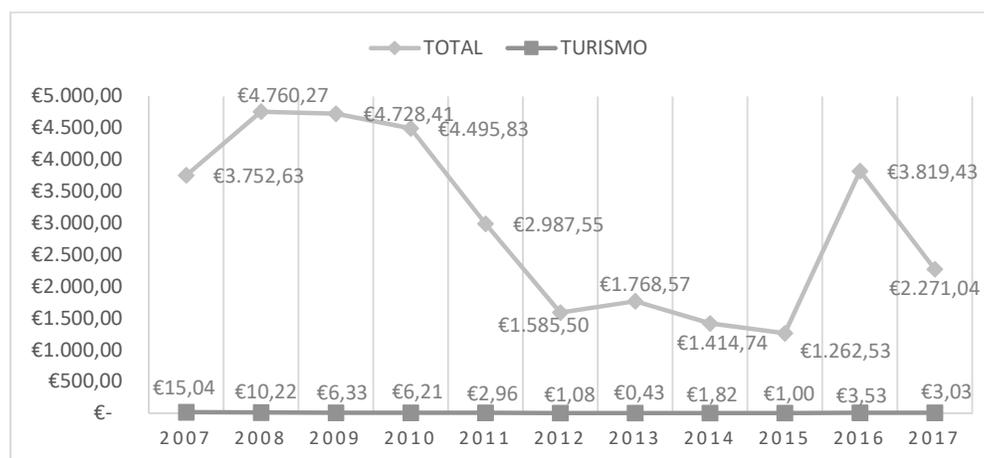
RESULTADOS

Desde 2007, la AOD neta desembolsada por España asciende a un total de 32.846.509.292,45€, de los cuales 51.636.574,52€ se han destinado a turismo. La evolución anual de estas cifras puede observarse en la Figura 2. Ésta refleja la amplia distancia que existe entre la AOD total y la desembolsada al sector del turismo.

Los efectos de la crisis económico-financiera de principios de siglo comienzan a hacerse visible a partir de los presupuestos de 2010. Es a partir de entonces cuando se inicia una senda decreciente de

la partida presupuestada destinada a la AOD, que se mantiene hasta 2014, a partir de cuando comienzan a reponerse las cantidades destinadas a la cooperación para el desarrollo española, aunque aún no se han llegado a alcanzar los valores anteriores a la crisis.

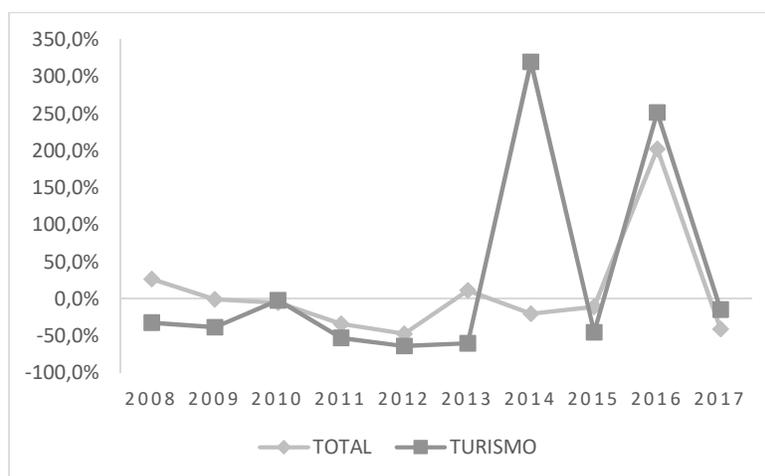
Figura 2: Evolución de la AOD total española y la destinada al turismo (2007-2017) (datos en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de INFOAOD-MAEC (2019)

La Figura 3 muestra la evolución de la tasa de variación interanual de la AOD total y la desembolsada al turismo. La AOD destinada al turismo comienza a mostrar tasas de variación negativas ya desde 2008, pero la total no lo hace hasta dos años después. A partir de entonces mantienen una senda de crecimiento similar, aunque el repunte de la cooperación al desarrollo es bastante más tardía en el caso del turismo, que no alcanza tasas de variación equiparables a las de la AOD hasta 2015.

Figura 3: Evolución de la tasa de variación interanual de la AOD total española y la destinada al turismo (2007-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de INFOAOD-MAEC (2019)

Del reparto geográfico (Tabla 2) de la AOD desembolsada al turismo, la región a la que se han destinados más fondos es ALC, recibiendo el 50,4% del total de esta ayuda, seguida de los países africanos (22,1%).

El descenso de la AOD desembolsada al turismo, señalada anteriormente, fruto de las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económico-financiera, tiene su reflejo en las cantidades destinadas a ALC, las cuales sufren una gran caída a partir de 2010. De hecho, los valores anteriores a la crisis no han llegado a recuperarse a día de hoy.

Tabla 2: Reparto de la AOD española al turismo por regiones (2007-2017)

	América Latina y el Caribe	África	Oriente Medio	Asia	Europa	PVD*, No Especificados	Total
2007	4.208.443,96	6.219.498,56	187.240,00	907.750,00	2.914.658,64	598.162,00	15.035.753,15
2008	5.852.873,42	2.171.158,81	76.000,00	1.337.229,00	85.000,00	695.246,95	10.217.508,18
2009	3.418.607,30	1.579.194,58	136.080,00	831.910,00	0,00	360.579,00	6.326.370,88
2010	4.623.760,01	729.751,94	100.500,00	693.500,00	29.451,54	36.000,00	6.212.963,49
2011	2.584.328,78	194.673,00	150.500,00	0,00	26.650,18	0,00	2.956.151,96
2012	898.199,44	80.682,40	56.000,00	0,00	1.078,48	41.703,00	1.077.663,32
2013	295.757,66	27.647,18	47.000,00	2.715,02	31.680,00	27.802,00	432.601,86
2014	1.448.942,62	346.326,79	0,00	424,00	21.120,00	0,00	1.816.813,41
2015	925.854,31	49.228,38	23.100,00	42,00	0,00	4.490,00	1.002.714,69
2016	1.155.925,64	6.113,11	348,88	2.004,56	24.174,44	2.338.423,18	3.526.989,80
2017	590.106,11	1.115,92	43.385,04	1.526,38	58.172,61	2.336.737,72	3.031.043,79
Total	26.002.799,23	11.405.390,66	820.153,92	3.777.100,97	3.191.985,89	6.439.143,85	51.636.574,52

* Países en Vías de Desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de INFOAOD-MAEC (2019)

Vázquez & Martín (2009) justifican esta reducción de la AOD en ALC por la modificación del “mapa de la ayuda”, para lograr los ODS y cumplir con la Agenda Internacional de Eficacia de la Ayuda, de manera que ésta se ha ido orientado cada vez más hacia los países con mayor nivel de pobreza, reduciendo así su presencia en los países de desarrollo intermedio, en general, y en ALC, en particular. La Tabla 3 muestra el reparto de la AOD por sectores CAD en ALC desde 2007.

En ALC, los sectores que más AOD han recibido son las actividades relacionadas con la deuda (29,21%), el sector de abastecimiento de agua y saneamiento (13,05%) y la destinada al Gobierno y Sociedad Civil (12,44%). El turismo ocupa la posición 25 del total de 39 sectores CAD, habiendo recibido, desde 2007, un total de 26.002.799,23€, que representa un 0,32% del total de AOD española desembolsada en ALC.

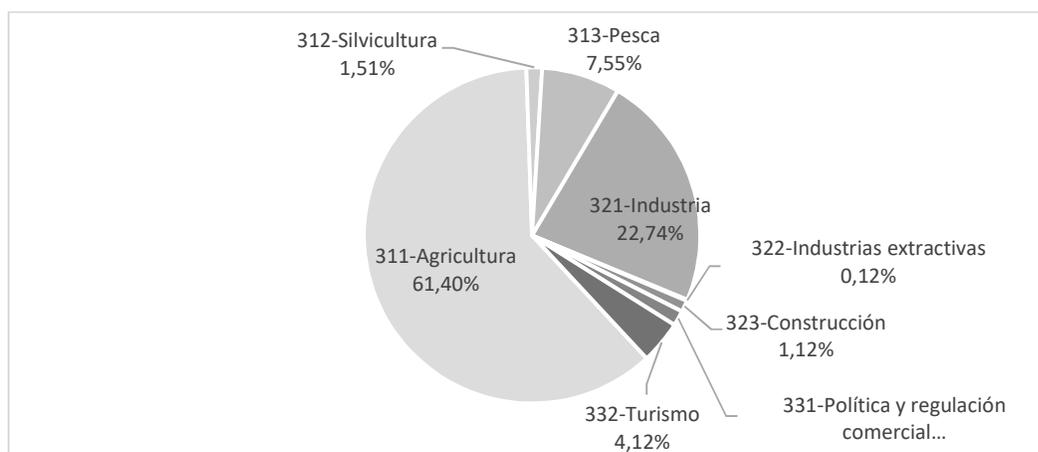
El grupo 3 de los sectores CAD representa a los sectores productivos de las economías a las que destinan la AOD. La Figura 4 muestra el reparto de la AOD destinada a estos sectores en ALC desde 2007. Los sectores de la agricultura (61,40%) y la industria (22,74%) reciben más de la mitad de la AOD española destinada a sectores productivos en ALC. El resto de la ayuda se reparte entre otros seis sectores. EL turismo ocupa el cuarto lugar después de la pesca (7,55%).

Tabla 3: Reparto de la AOD por sectores CAD en ALC desde 2007

Sectores CAD	Importe €	%
111-Educación, nivel no especificado	326.768.672,71	4,03%
112-Educación básica	153.329.183,02	1,89%
113-Educación secundaria	141.818.129,23	1,75%
114-Educación post-secundaria	168.416.682,89	2,08%
121-Salud, general	107.750.518,60	1,33%
122-Salud básica	110.386.322,31	1,36%
130-Programas/Políticas sobre población y salud reproductiva	105.470.174,95	1,30%
140-Abastecimiento de agua y saneamiento	1.057.755.339,29	13,05%
151-Gobierno y Sociedad Civil, general	1.008.629.129,67	12,44%
152-Prevención y resolución de conflictos, paz y seguridad	107.906.404,06	1,33%
160-Otros servicios e Infraestructuras Sociales	546.272.516,35	6,74%
210-Transporte y almacenamiento	2.310.642,66	0,03%
220-Comunicaciones	9.631.893,34	0,12%
231-Generación de energía, distribución y eficiencia, general	3.479.914,23	0,04%
232-Generación de energía, fuentes renovables	17.945.874,25	0,22%
233-Generación de energía, fuentes no renovables	-1.880.304,20	-0,02%
235-Centrales de energía eléctrica nuclear	5.200,00	0,00%
236-Calefacción, refrigeración y distribución de energía	-2.582.891,21	-0,03%
240-Servicios bancarios y financieros	-141.363.219,68	-1,74%
250-Empresas y otros servicios	79.763.198,60	0,98%
311-Agricultura	387.768.825,21	4,78%
312-Silvicultura	9.528.135,16	0,12%
313-Pesca	47.655.511,63	0,59%
321-Industria	143.636.370,45	1,77%
322-Industrias extractivas	766.935,32	0,01%
323-Construcción	7.046.521,40	0,09%
331-Política y regulación comercial	9.139.218,81	0,11%
332-Turismo	26.002.799,23	0,32%
410-Protección general del medio ambiente	245.712.027,53	3,03%
430-Otros multisectorial	457.049.667,22	5,64%
510-Apoyo presupuestario general	11.586.695,50	0,14%
520-Ayuda alimentaria para el desarrollo / Ayuda a la seguridad alimentaria	42.532.180,19	0,52%
530-Otras ayudas en forma de suministro de bienes	0,00	0,00%
600-Actividades relacionadas con la deuda	2.367.764.510,35	29,21%
720-Ayudas de emergencia	130.653.169,08	1,61%
730-Ayuda a la reconstrucción y rehabilitación	92.449.346,31	1,14%
740-Prevención de desastres	54.896.464,30	0,68%
910-Costes administrativos donantes	32.234.094,17	0,40%
930-Ayuda a refugiados en el país donante	84.479.111,53	1,04%
998-Sin asignar/sin especificar	152.293.210,40	1,88%

Fuente: Elaboración propia a partir de INFOAOD-MAEC (2019)

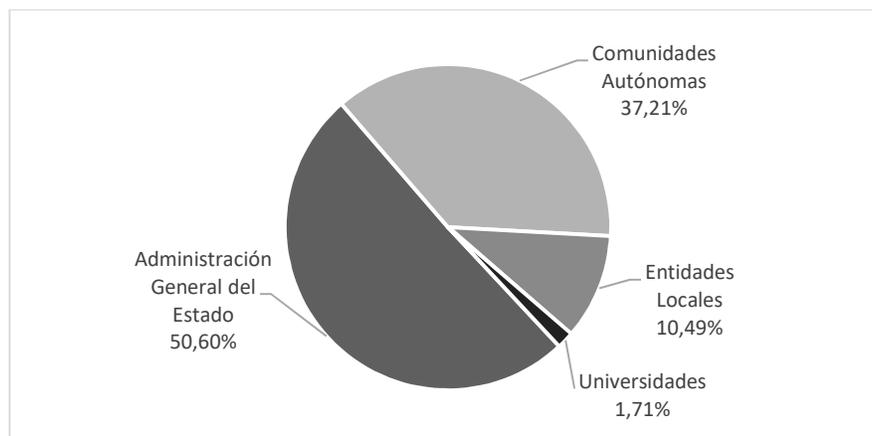
Figura 4: Reparto de la AOD por sectores productivos en ALC desde 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de INFOAOD-MAEC (2019)

Los actores que emiten estos 26 millones de euros de AOD al turismo para ALC, quedan reflejados en la Figura 5. La mitad ha sido emitida por la Administración General del Estado y la otra mitad se ha repartido entre las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante) (37,21%), las Entidades Locales (10,49%) y las Universidades.

Figura 5: Reparto de la AOD desembolsada a ALC desde 2007, según actores emisores



Fuente: Elaboración propia a partir de INFOAOD-MAEC (2019)

El detalle de las CCAA que han emitido AOD al turismo a ALC se muestra en la Tabla 4. En líneas generales, puede decirse que las CCAA condensan esta ayuda en años puntuales, los cuales se han concentrado antes de 2012. A partir de entonces apenas se realiza cooperación para el desarrollo en materia de turismo en ALC. Sólo Aragón mantiene esta partida presupuestaria hasta 2017, aunque el importe se haya visto reducido cada año, de media, a la mitad.

Tabla 4: Reparto de la AOD desembolsada a ALC desde 2007, según Comunidades Autónomas emisoras (datos en miles de euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Andalucía	0,00	2127,94	0,00	994,85	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3.122,79
Aragón	107,39	156,56	170,80	114,33	38,40	0,00	66,77	29,75	55,25	36,97	55,45	831,66
Asturias	0,00	18,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	18,00
Baleares	23,10	98,84	120,28	121,72	0,00	0,00	1,33	0,00	0,00	0,00	0,00	365,28
Cantabria	51,93	13,60	0,00	13,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	79,14
Cataluña	143,57	80,62	0,00	0,00	80,00	0,00	0,00	8,14	0,00	0,00	0,00	312,33
País Vasco	27,79	13,90	266,79	0,00	280,25	119,94	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	708,67
Castilla La Mancha	278,42	349,84	0,00	621,28	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.249,54
Castilla y León	0,00	13,41	31,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	44,92
Extremadura	0,00	0,00	0,00	253,99	423,03	160,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	837,02
Galicia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,90	13,90
Madrid	210,21	176,33	144,30	165,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	695,85
Navarra	0,00	151,59	13,98	126,78	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	292,35
C.Valenciana	667,55	0,00	0,00	112,10	186,64	137,15	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.103,44

Fuente: Elaboración propia a partir de INFOAOD-MAEC (2019)

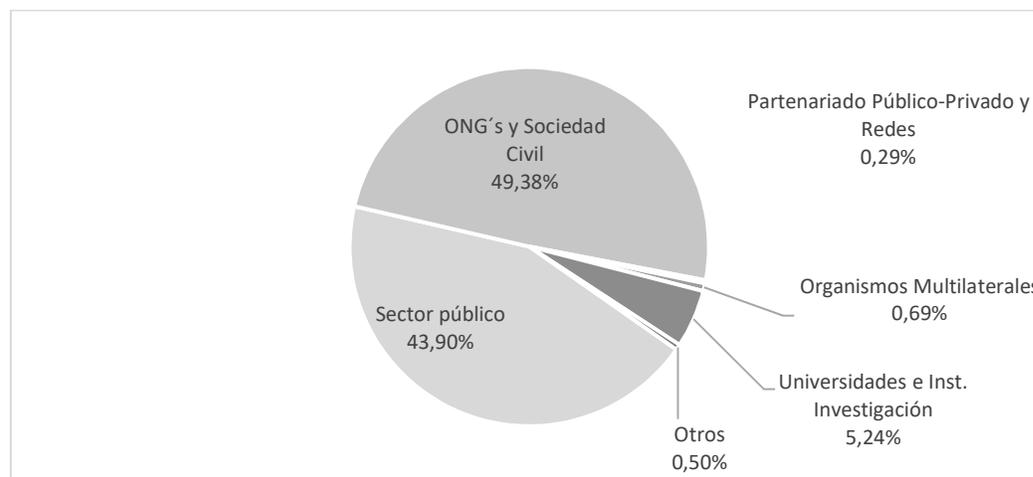
Andalucía es la CCAA que más AOD al turismo ha desembolsado en ALC (32,28% del total desembolsado por las CCAA), aunque esa ayuda se concentra en 2008 y 2010. A partir de entonces,

no se realiza ningún tipo de desembolso en este sentido, le sigue de la Comunidad Valenciana (11,41%). Mientras que Galicia (0,14%) y Asturias (0,19%) son las que menos AOD al turismo han desembolsado en ALC, con cantidades inferiores a los 20.000 euros desde 2007.

Esta AOD se distribuye a través de entidades canalizadoras, que pueden o no ser las mismas que los agentes emisores. En el caso de la AOD al turismo desembolsada en países de ALC, ésta se ha canalizado a través de ONGs y sociedad civil (49,38%) y el propio sector público (43,90%), principalmente. El resto ha sido a través de Universidades e instituciones de investigación (5,24%), Organismos Multilaterales (0,69%) y fórmulas y redes de colaboración público-privadas (0,29%) (Figura 6).

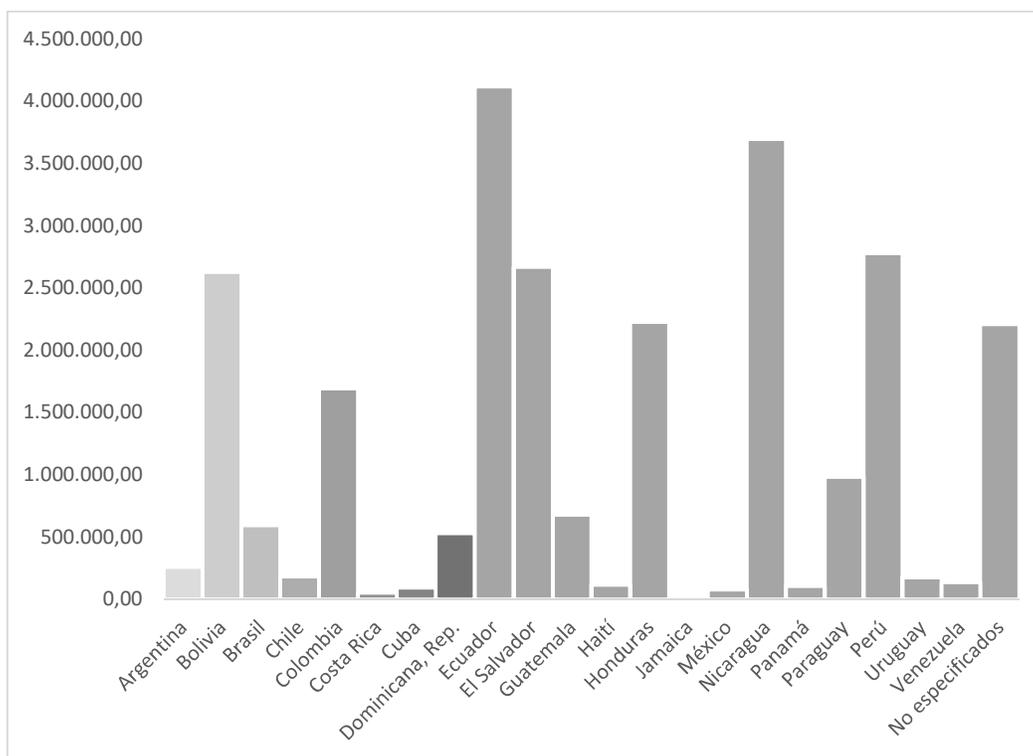
Es fundamental conocer qué países latinoamericanos y caribeños reciben esta AOD al turismo (Figura 7). Al fin y al cabo, la adjudicación de esta ayuda depende mucho de las relaciones internacionales de los actores emisores con estos países, así como de sus necesidades y nivel de desarrollo de la actividad turística y de la economía en general. Los países de ALC que más AOD al turismo han recibido desde 2007 son Ecuador (15,84%), Nicaragua (14,20%), Perú (10,69%), El Salvador (10,27%), Bolivia (10,10%) y Honduras (8,57%). Obteniendo entre todas ellas el 70% de esta ayuda. Por el otro lado, han recibido menos del 0,50% de la AOD al turismo en ALC: Haití (0,45%), Panamá (0,41%), Cuba (0,36%), México (0,30%) Costa Rica (0,20%) y Jamaica (0,01%).

Figura 6: Reparto de la AOD desembolsada a ALC desde 2007, según entidades canalizadoras



Fuente: Elaboración propia a partir de INFOAOD-MAEC (2019)

Figura 7: Reparto de la AOD desembolsada a ALC desde 2007, según países receptores



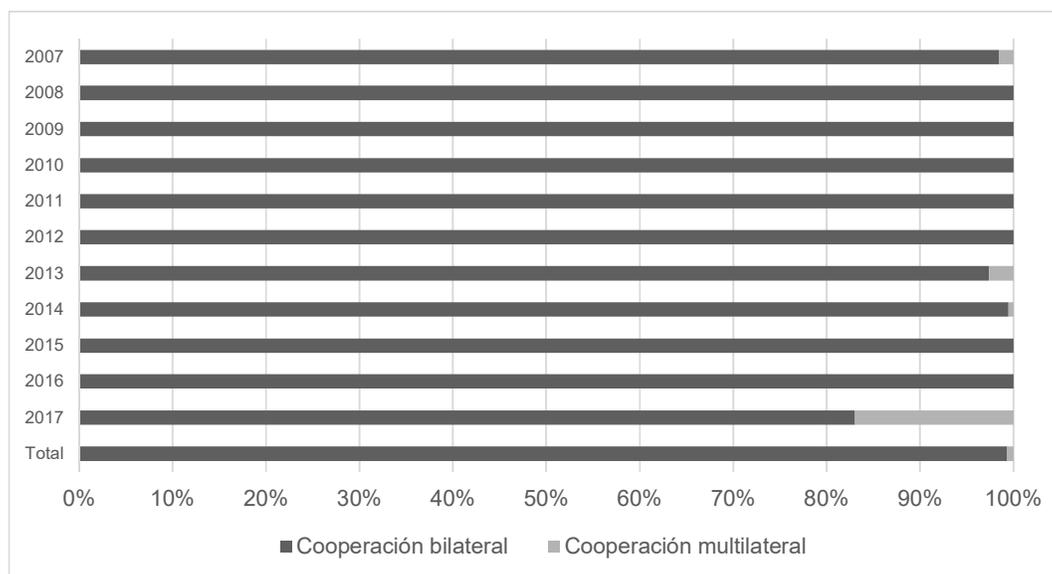
Fuente: Elaboración propia a partir de INFOAOD-MAEC (2019)

Según el modo de canalización de la ayuda, Gonsebatt (2009) señala que la cooperación internacional puede adoptar distintas modalidades: multilateral, bilateral, descentralizada (gubernamental), no gubernamental y empresarial.

En el caso de la AOD al turismo en ALC, sólo se ha canalizado a través de la cooperación multilateral, que *“es la que se otorga a través de organismos o instituciones internacionales, (...) que resultan, en principio, más adecuados para afrontar muchos de los problemas del desarrollo, especialmente cuando éstos no pueden solucionarse dentro de los límites de un país y tienen sus raíces en procesos que atraviesan los Estados”* (Carrillo-Hidalgo & Pulido-Fernández, 2012: 57), y la cooperación bilateral, que es la que se realiza directamente de país donante a receptor (gobierno u otras organizaciones) (Dubois, 2009).

Como ya se ha adelantado, menos de un 1% es canalizado a través de organismos multilaterales, por lo que el 99,31% se realiza a través de cooperación bilateral. Sólo en 2007, 2013, 2014 y 2017 se canalizó esta ayuda a través de cooperación multilateral (Figura 8).

Figura 8: Reparto de la AOD desembolsada a ALC desde 2007, según modo de canalización



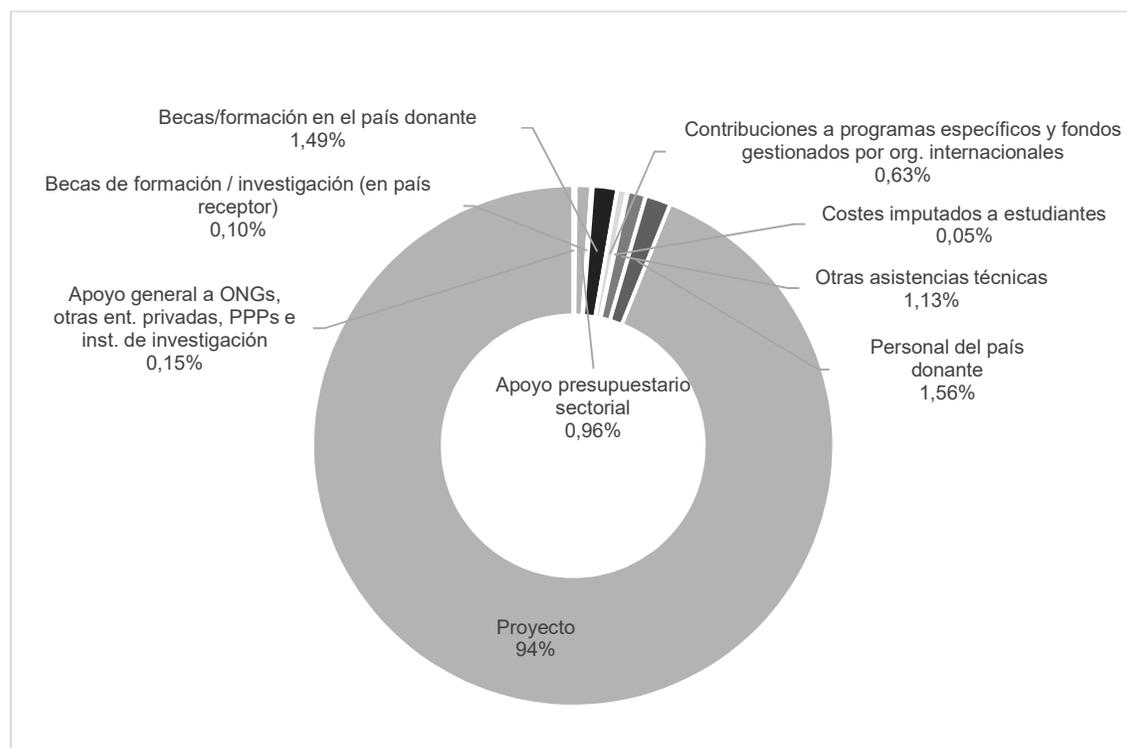
Fuente: Elaboración propia a partir de INFOAOD-MAEC (2019)

Los agentes emisores de AOD en España pueden utilizar los siguientes instrumentos de cooperación para el desarrollo (INFOAOD-MAEC, 2019):

- Operaciones de Deuda.
- Apoyo al presupuesto directo.
- Apoyo general a ONGs, otras entidades privadas, PPPs e institutos de investigación.
- Apoyo presupuestario sectorial.
- Becas de formación / investigación (en PVD).
- Becas/formación en el país donante.
- Cesta de donantes o Fondo común.
- Contribuciones a programas específicos y fondos gestionados por organizaciones internacionales (Multilaterales, ONGs internacionales).
- Contribuciones generales a organismos multilaterales.
- Costes imputados a estudiantes.
- Gastos administrativos no incluidos en otros ítems.
- Otras asistencias técnicas.
- Personal del país donante.
- Programas sociales y culturales orientados al desarrollo.
- Proyectos.
- Refugiados en los países donantes.
- Sensibilización social sobre la temática del desarrollo.

A la hora de canalizar la AOD al turismo en ALC, se hace utilizando, principalmente, proyectos específicos. Así, se logra colocar el 94% del total de la financiación, adjudicando el resto tal y como refleja la Figura 9.

Figura 9: Reparto de la AOD desembolsada a ALC desde 2007, según instrumento de ayuda al desarrollo



Fuente: Elaboración propia a partir de INFOAOD-MAEC (2019)

Respecto a los instrumentos financieros empleados para conceder la AOD, estos pueden ser de diversa índole: reembolsables, no reembolsables, garantías, mixtos, etc. En este sentido, España cuenta con los siguientes (INFOAOD-MAEC, 2019):

- Títulos respaldados por activos.
- Suscripciones de capital.
- Subsidio de tipo de interés.
- Reinversión de ganancias.
- Reestructuración de deuda.
- Otros títulos de deuda.
- Préstamos.
- Otros instrumentos híbridos.
- Acciones preferentes.
- Garantías/seguros.
- Donación reembolsable.

- Donación estándar.
- Condonación/conversión de deuda.
- Bonos.
- Acciones ordinarias.
- Acciones en vehículos de inversión colectiva.

Pese a este abanico de posibilidades, el 97% de la AOD desembolsada al turismo en ALC se realiza a través de financiación no reembolsable, en forma de donaciones estándar. El resto lo clasifica el Ministerio de Exteriores como “sin especificar”.

CONCLUSIONES

Esta investigación ha permitido analizar la cooperación española para el desarrollo al turismo en ALC durante el periodo de 2007 a 2017, no sin antes comprender el papel del turismo en los diferentes PDCD.

El turismo está presente en todos los PDCD, sin embargo no es considerado como una estrategia sectorial en sí, sino más bien como herramienta para el logro de objetivos relacionados principalmente, con el medio ambiente y el patrimonio cultural. Este hecho queda reflejado en las cifras, la evolución y el peso de la AOD destinada al turismo desde 2007, la cual representa el 0,16% del total de AOD.

La etapa de menor soporte de la cooperación española al turismo coincide con el período de aplicación el IV PDCD, que es el que menor atención presta, precisamente, a esta actividad. A nivel regional, ALC es el área geográfica a la que más AOD al turismo se ha destinado, aunque la crisis económico-financiera tiene su reflejo en la evolución de ésta, de manera que llegó a suponer casi 6 millones de euros en 2008, reduciéndose en un 95% para 2013. Las cantidades están remontando desde entonces, pero nunca a niveles anteriores a la crisis.

Este patrón se repite en el resto de regiones, por lo que la caída de la cooperación para el desarrollo en ALC en materia de turismo no puede justificarse con la afirmación realizada por Vázquez & Martín (2009), que establecen que, como ALC cada vez tiene menos países en desarrollo y más de desarrollo intermedio, la cooperación española reduce su presencia.

A nivel de país, la AOD al turismo es fruto de las relaciones formalizadas de cooperación para el desarrollo entre España y los países que más ayuda han recibido en este sentido, a través de la firma de Marcos de Asociación de País (MAP), cuyo objetivo es concentrar y adaptar la cooperación a la demanda y potencialidades en la región, y consagrar un enfoque basado en resultados de desarrollo (MAEC, 2019).

Las cifras de la AOD al turismo en ALC son fiel reflejo de lo ya comentado: el turismo no es considerado como una estrategia sectorial, sino que ocupa un papel secundario en la cooperación española en ALC. De hecho, éste supone menos del 1% del total de la AOD adjudicada en ALC y poco más del 4% del total adjudicado a los sectores productivos.

Esta AOD es emitida, principalmente, por el Estado y las CCAA, canalizada a través del propio sector público, la sociedad civil y ONGs y realizada directamente al país receptor de la ayuda (cooperación bilateral).

Además, la forma en que llega esta AOD es muy simplista, a través de donaciones estándar no reembolsables a proyectos específicos, obviando el amplio abanico de instrumentos de cooperación y de instrumentos financieros de los que se sirve la AOD.

Se puede decir, por tanto, que, pese a que España es una potencia mundial en materia de turismo, no se corresponde con su papel como financiador de proyectos de cooperación para el desarrollo en materia de turismo en ALC, ya que esta ayuda tiene un carácter secundario y la forma en que se canaliza no aprovecha todas las oportunidades que le brinda el abanico de recursos e instrumentos con los que cuenta la cooperación para el desarrollo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alburquerque, F.** (1992) "Hacia una nueva conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo." *Información Comercial Española* 702(febrero): 21-34
- Alonso, J. A.** (2007) "Cambios en la ayuda internacional: su orientación y limitaciones." *Ágora - Revista de Ciencias Sociales* 16:11- 18
- Alonso, J. A. & Freres, C.** (2000) "Los organismos multilaterales y la ayuda al desarrollo". Civitas, Madrid
- Andrés, G. & Molina, I.** (2000) "Introducción a la solidaridad internacional. La cooperación para el desarrollo". Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid, Valladolid
- Andreu, N. L.; Gemma, M. & Pérez Albert, M. Y.** (2015) "La Cooperación internacional de la Universidad española en el ámbito de turismo". *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural* 13(5): 983-1001
- Booth, D.** (2008) "Aid effectiveness after Accra: How to reform the 'Paris agenda'." ODI Briefing Paper. Overseas Development Institute (ODI), Londres
- Carrillo-Hidalgo, I. & Pulido-Fernández, J. I.** (2012) "Análisis del papel de los organismos financieros internacionales en la financiación del turismo". *Revista de Economía Mundial* 31: 49-76
- Carrillo-Hidalgo, I. & Pulido-Fernández, J. I.** (2019) "Is the financing of tourism by international financial institutions inclusive? A proposal for measurement." *Current Issues in Tourism* 22(3): 330-356
- Castaño, A. S.; Carrillo, F. S. & Portillo, A. F.** (2018) "Acordes y desacuerdos en la política de cooperación de la UE con América Central". *Revista CIDOB d'afers internacionals* 120: 6

- Comisión Europea** (2009) “Evaluación de la cooperación de la UE con América Central”. Informe Final. Volumen I (julio de 2015). Disponible en: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluationcentral-america-informe-final_es.pdf acceso junio 2019
- Cunego A. & Ruiz, S.** (2015) “Introducción al sistema de cooperación internacional al desarrollo. Paradigmas, actores y perspectivas”. AECID, Madrid
- De Renzio, P.; Booth, D.; Rogerson, A. & Curran, Z.** (2005) “Incentives for harmonisation and alignment in aid agencies ODI Briefing Paper”. Overseas Development Institute (ODI), London
- De Renzio, P. & Mulley, S.** (2006) “Promoting mutual accountability in aid relationships”. ODI Briefing Paper. Overseas Development Institute (ODI), London
- Dubóis, A.** (2009) “Cooperación para el desarrollo”. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Disponible en www.dicc.hegoa.ehu.es acceso junio 2019
- Eyben R.** (2004) “Who owns a poverty reduction strategy? A case study of power, instruments and relationships in Bolivia.” En: Groves, L. & Hinton, R. (eds.) Inclusive aid. Changing power and relationship in international development. Earthscan, Londres, pp. 57-75
- Eyben, R.** (2005) “Donor’s learning difficulties: results, relationships and responsibilities”. IDS Bulletin 36(3): 98-107
- Gonsebatt, G. P.** (2009) “Nuevo contexto de la cooperación internacional. SEGIB y OEA: ¿una alternativa de ayuda al desarrollo para Iberoamérica?” Disponible en: www.eumed.net/libros/2009d/628/ acceso junio 2019
- Hudson, J. & Mosley, P.** (2007) “Aid volatility, policy and development”. Sheffield Economic Research Paper Series. Disponible en: <http://www.shef.ac.uk/content/1/c6/07/67/88/SERP2007015.pdf> acceso junio 2019
- INFOAOD-MAEC** (2019) Disponible en <https://infoaod.maec.es/> . Acceso el 15/06/2019
- Martínez, A.; Rodríguez-Carmona, A.; Calle, M.; Gutiérrez, F. & Gómez, C.** (1995) “Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español”. Icaria, Barcelona
- MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación** (2001) “V Plan Director de Ayuda al Desarrollo 2001-2004”. Madrid
- MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación** (2005) “V Plan Director de Cooperación Española 2005-2008”. Madrid
- MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación** (2009) “V Plan Director de Cooperación Española 2009-2012”. Madrid
- MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación** (2013) “V Plan Director de Cooperación Española 2013-2016.” Madrid
- MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación** (2018) “V Plan Director de Cooperación Española 2018-2021”. Madrid
- MAEC - Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación** (2019) Disponible en <http://www.exteriores.gob.es/> Acceso el 19/06/2019
- Pulido, J. I.; Flores, D. & Vargas-Machuca, M. J.** (2008) “Gestión activa de la deuda externa y desarrollo turístico. Los swaps deuda-turismo sostenible.” Revista de Economía Mundial 20: 197-227

- Riddel, R. C.** (2007) "Does foreign aid really work?" Oxford University Press, Oxford
- Sanahuja, J. A.** (2001) "Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional". En: Gómez, M. & Sanahuja, J. (Coords.) La cooperación del desarrollo en un mundo de cambio: Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención. Cideal, Madrid, pp. 51-128
- Sanahuja, J. A. & Gómez, J.** (1999) "El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos". Cideal, Madrid
- Torres, M. D. L. L. G. & Tormo, C. C.** (2010) "La cooperación internacional para el desarrollo". Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo 1. Centro de Cooperación al Desarrollo. Editorial Universitat Politècnica de València, Valencia
- Vázquez, S. T. & Martín, R. D.** (2009) "Nueva agenda internacional de desarrollo, ¿nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?" (No. 200901). Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (COIBA), Universidad de Cantabria, Santander

Recibido el 2 de diciembre de 2019

Reenviado el 02 de enero de 2020

Aceptado el 07 de enero de 2020

Arbitrado anónimamente