

DE LA AYUDA HUMANITARIA AL CODESARROLLO. LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO DESDE CANARIAS

HUMANITARIAN AID TO CODEVELOPMENT. OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE FROM THE CANARY ISLANDS

Fernando Carnero Lorenzo*; Cristino Barroso Ribal; Juan Sebastián Nuez Yáñez*****

Recibido: 28 de junio de 2016
Aceptado: 12 de agosto de 2016

Cómo citar este artículo/Citation: Carnero Lorenzo, F.; Barroso Ribal, C. y Nuez Yáñez, J. S. (2017). De la ayuda humanitaria al codesarrollo. La ayuda oficial al desarrollo de Canarias. *Anuario de Estudios Atlánticos*, nº 63: 063-005. <http://anuariosatlanticos.casadecolon.com/index.php/aea/article/view/9912>

Resumen: La cooperación oficial al desarrollo en España comenzó en la década de 1970 con el protagonismo único del gobierno central. La descentralización administrativa y política española a partir de 1978 incorporó nuevos actores: los gobiernos autonómicos, las administraciones locales —ayuntamientos, diputaciones, cabildos insulares y consejos insulares— y, más recientemente, las universidades. El conjunto de acciones llevadas a cabo en este ámbito por estas instituciones públicas no estatales se ha denominado ayuda oficial al desarrollo descentralizada (AOD). En este sentido, el objeto de este trabajo es conocer y reconocer la importancia y principales características de la AOD llevada a cabo desde el Gobierno de Canarias, las entidades locales isleñas y los centros de educación superior del Archipiélago.

Palabras clave: Ayuda Oficial al Desarrollo, comunidades autónomas, administraciones locales, universidades, Islas Canarias

Abstract: Official development cooperation in Spain began in the 1970s, through the agencies of state administration. Government decentralization from 1978 incorporated new actors: regional governments, local authorities, city councils, and island councils, and, more recently, universities. The set of actions carried out in this area by these non-state public institutions has been called official decentralized development assistance (ODA). The aim of this article is to analyze the importance and main features of ODA carried out from the Government of the Canary Islands, city councils, island council and public universities in the Canaries.

Keywords: Official Development Assistance, Regional Governments, Local Authorities, Universities, Canary Islands

* Profesor Titular adscrito al Departamento de Dirección de Empresas e Historia Económica. Universidad de La Laguna. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Camino de la Hornera, s/n. 38071. San Cristóbal de La Laguna. Tenerife. España. Teléfono: +34 922 317 190; correo electrónico: fcarnero@ull.es

** Profesor Titular adscrito al Departamento de Sociología y Antropología. Universidad de La Laguna. Facultad de Ciencias Políticas, Sociales y de la Comunicación. Camino de la Hornera, s/n. 38071. San Cristóbal de La Laguna. Tenerife. España. Teléfono: +34 922 317 922; correo electrónico: ctinobar@ull.es

*** Profesor jubilado. Grupo de Investigación en Economía Social de Canarias (GIESCAN). Universidad de La Laguna. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Camino de la Hornera, s/n. 38071. San Cristóbal de La Laguna. Tenerife. España. Teléfono: +34 922 317 190; correo electrónico: jnuezy@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Los orígenes del modelo de cooperación internacional al desarrollo que conocemos en la actualidad se remontan a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, cuando surge una serie de organismos multilaterales —Naciones Unidas, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional...—, que tiene entre sus objetivos la financiación de proyectos encaminados a favorecer el progreso de los países que se encuentran más atrasados. A ellos se unirán con posterioridad otras instituciones parecidas, pero que tienen un carácter más especializado o regional, como el Banco Iberoamericano de Desarrollo (BID), el Banco Africano de Desarrollo (BAfD), el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) o el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD). El entramado incluye también las acciones de algunos países que llevan a cabo programas de cooperación bilateral con otras naciones. Y, finalmente, están los actores privados, tanto las empresas —que actúan a través de la responsabilidad social corporativa—, como las entidades no lucrativas (ONGD) —formadas mayoritariamente por la sociedad civil.

En el caso de la Unión Europea, las primeras iniciativas de cooperación al desarrollo las encontramos en la Convención de Yaoundé de 1963, en la que se establecieron acuerdos comerciales y de ayuda técnica y financiera con las antiguas colonias francesas y belgas. Con la integración de Gran Bretaña en la Comunidad Económica Europea en 1973, se amplió la cobertura a las antiguas posesiones británicas, a través de los Convenios de Lomé, el primero de los cuales se firmó en 1975. Al año siguiente se pusieron en marcha los programas de ayuda a los países en vías de desarrollo de Asia y América Latina. Los fondos destinados a estos últimos se vieron incrementados desde la adhesión al Mercado Común de España y Portugal en 1986. No obstante, hubo que esperar al Tratado de Maastricht de 1992 para que la Unión Europea se dotase de manera formal de una política común de cooperación al desarrollo, que se ha articulado en torno a la firma de acuerdos con países concretos o con otros organismos supranacionales. A pesar de ello, la propia legislación comunitaria califica a esta política que desarrollan los estos miembros de complementaria.

La participación oficial española como agente donante de la cooperación internacional al desarrollo comenzó en un periodo de tiempo relativamente reciente. Es cierto que sus inicios se remontan a la creación de la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional dentro del Ministerio de Asuntos Exteriores en 1970, no obstante, su actividad fue muy limitada durante los primeros años. De hecho, España era considerada como un país receptor de ayuda internacional hasta 1981, si bien el último convenio con el Banco Mundial se había firmado cuatro años antes. A partir de ese momento, abandona esa condición y se convierte en donante, incorporándose al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en el seno de la OCDE en los años ochenta. Otro hecho destacable es la constitución de la Agencia Española de Cooperación Internacional en noviembre de 1988, que veinte años más tarde pasaría a denominarse Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Este organismo es el encargado de centralizar las acciones que en esta materia realiza la Administración General del Estado, así como coordinar éstas con las que llevan a cabo otras administraciones públicas, autonómicas o locales, así como las universidades¹.

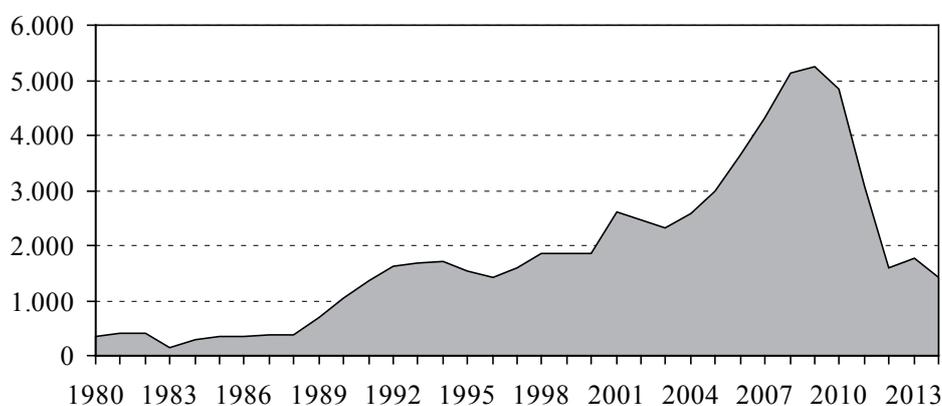
Y es precisamente sobre este último ámbito, denominado cooperación descentralizada, sobre el que centraremos nuestra atención en las páginas siguientes, pues es con el que se puede contrastar las acciones de ayuda oficial al desarrollo llevadas a cabo por el Gobierno de Canarias, las corporaciones locales de las Islas —cabildos y ayuntamientos— y las dos universidades públicas con las que cuenta el Archipiélago.

¹ Esta breve reseña sobre la evolución de la cooperación internacional y española al desarrollo se ha elaborado en base a la información obtenida de BÁEZ (2006); FÜHRER (1996); GÓMEZ y SANHUJA (1999); GRIFFIN (1991); IGLESIA-CARUNCHO (2007); KHARAS (2009); MARTÍNEZ (1996); MARTÍNEZ HERRERO y ZABALA (2014); MHÖL (2010); SOTILLO (2007 y 2011) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo [<http://www.aecid.es/web/es/aecid/>].

LA COOPERACIÓN OFICIAL AL DESARROLLO DESCENTRALIZADA EN ESPAÑA.

Los recursos destinados por España a la ayuda oficial al desarrollo no pararon de crecer hasta finales de la década pasada, multiplicándose por 12,5 entre 1980 y 2009 (cfr. gráfico 1)². En su evolución, podemos observar que, en la década de los ochenta, el monto destinado a la cooperación internacional se mantuvo más o menos constante en torno a los 400 millones en términos reales³. En los primeros ejercicios del decenio siguiente se incrementó de forma sustancial hasta la cota de los 1.700 millones y estabilizándose en el cambio de siglo. Es a partir de ese momento cuando se producen los mayores incrementos, hasta superar ligeramente los 5.000 millones en 2009. En ello, además de la bonanza económica, tiene que ver la implementación de planes específicos como el Plan África a raíz de la crisis de los cayucos o los programas de condonación de deuda bilaterales. A partir de 2010 se produce un retroceso, como consecuencia de la actual crisis económica, que ha significado una caída del 73% en los últimos ejercicios de la serie analizada.

Gráfico 1: Evolución de la AOD en España, 1980-2014
(Millones de euros de 2015)



Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). Elaboración propia.

El comportamiento positivo que experimentó la financiación pública de la cooperación internacional al desarrollo hasta la primera década del siglo XXI, llevó a España a ocupar una posición destacada entre los principales donantes mundiales hasta hace pocos años. Así, en 2009 se situaba en la quinta posición de un total de 28 países que conforman el CAD⁴. Por delante de ella sólo estaban Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania y Japón. Ahora bien, los importantes recortes efectuados en este ámbito a partir de entonces han hecho que nuestro país retroceda algunas posiciones, concretamente hasta la decimoquinta.

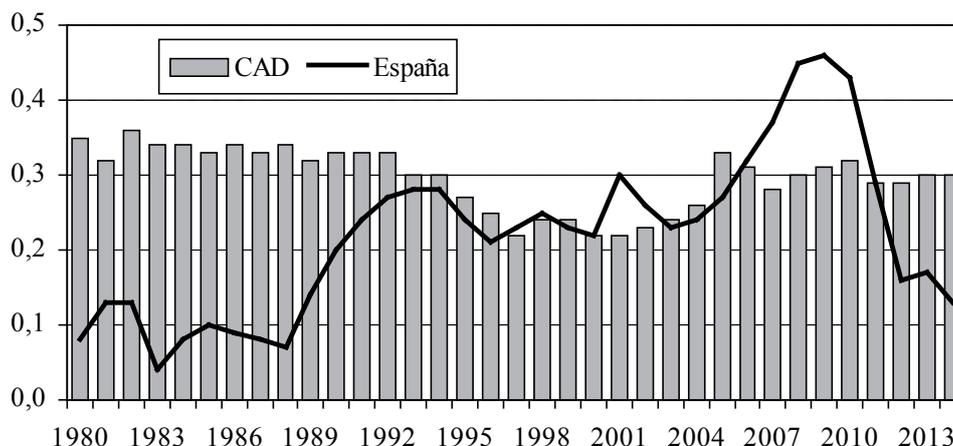
Si contrastamos estos valores con los de la renta nacional bruta, para tener una comparación más real, España pasaría a ocupar unas plazas aun más modestas en ese *ranking*. La mejor posición se obtuvo en 2008, cuando se colocó en el octavo lugar, pero en los ejercicios posteriores perdería posiciones, y descendería hasta el vigésimo cuarto en 2014. De tal manera, que los esfuerzos realizados en el primer decenio del siglo XXI, y que habían permitido, no solamente igualar el promedio que se obtiene para esta ratio en el conjunto de integrantes del organismo internacional de referencia, sino incluso superarlo, se han visto frustrados a partir de entonces (cfr. gráfico 2).

² Las fuentes principales de información que hemos empleado para la elaboración de este artículo son las memorias anuales de seguimiento del Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) y la base de datos Info@OD (Sistema de información de la Ayuda Oficial al Desarrollo), ambas elaboradas por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) [<http://www.maec.es>].

³ Todos los valores monetarios se expresan en euros constantes de 2015. Se ha utilizado como deflactor los datos del IPC elaborados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

⁴ Esta comparativa internacional se ha realizado a partir de la base de datos del Comité de Ayuda al Desarrollo [<http://www.oecd.org/dac/>].

Gráfico 2: Importancia relativa de la AOD, 1980-2014



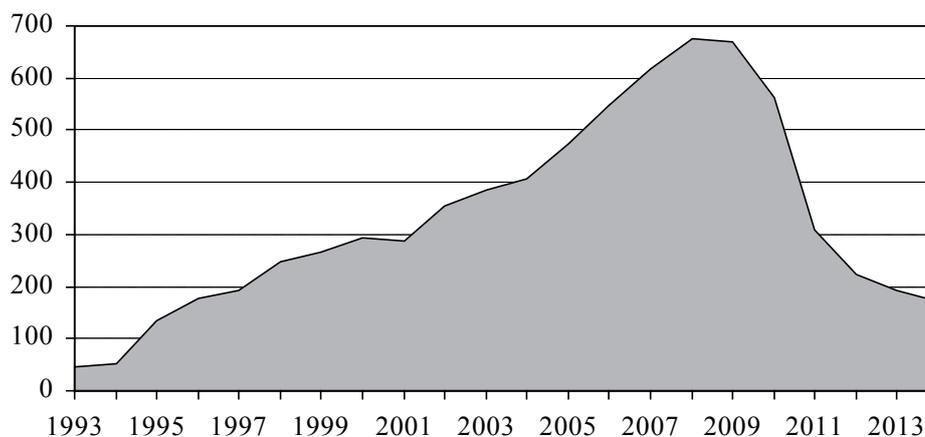
(Porcentaje sobre la Renta Nacional Bruta)

Fuente: MAEC y CAD.

Esta evolución no se debe únicamente al papel desempeñado por la Administración General del Estado y, sobre todo, por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, sino que también han contribuido los gobiernos autonómicos, las entidades locales —ayuntamientos, cabildos y consejos insulares y diputaciones provinciales— y las universidades. El conjunto de la ayuda oficial al desarrollo realizada por estas administraciones y organismos públicos no estatales se suele englobar bajo la denominación de cooperación descentralizada, tal y como ya indicamos en la introducción⁵.

El gráfico 3 evidencia que la ayuda oficial al desarrollo no estatal inicia su despegue a mediados de los años noventa del siglo pasado. Este momento coincide con el acuerdo suscrito en 1991 entre el Gobierno de España y sus homólogos autonómicos con el fin de integrar las acciones de cooperación internacional de estos últimos en los planes anuales que desarrollaba el Ministerio de Asuntos Exteriores a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional. De igual forma se procedió con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) para el caso de las administraciones públicas municipales, insulares o provinciales.

Gráfico 3: Evolución de la AOD descentralizada en España, 1993-2014



(Millones de euros de 2015)

Fuente: MAEC. Elaboración propia.

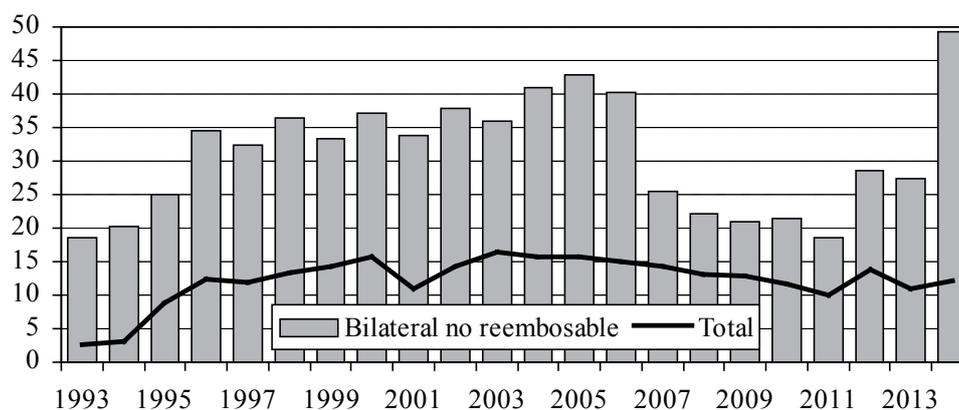
⁵ Para saber algo más sobre la cooperación para el desarrollo descentralizada en España pueden consultarse los trabajos de DE LA FUENTE y FERNÁNDEZ (2011); DÍAZ (2008); GÓMEZ (2001); GONZÁLEZ (1998); GUTIÉRREZ, LABAIEN y SABALZA (2013) y UNCETA (2011).

A partir de entonces, los guarismos de la ayuda oficial al desarrollo descentralizada no pararon de aumentar, salvo en los últimos ejercicios, cuando se ha reducido como consecuencia del impacto de la actual crisis sobre los presupuestos públicos, especialmente en 2011. En esta evolución ha tenido que ver, además de las propias decisiones políticas que cada administración toma en su ámbito competencial, la acentuación del nivel de coordinación con las autoridades estatales. En este sentido, cabe destacar la constitución de la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo en 2000.

Por lo que respecta a las universidades, éstas, que participaban de forma individual e inconexa en el ámbito de la cooperación al desarrollo, suscribieron un convenio de colaboración con la AECID en 2007, a través de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE). Con él se pretendió dar mayor visualización a las actividades que realizaban los centros públicos docentes y de investigación en este campo. Como consecuencia de este acuerdo se creaba el Observatorio de Cooperación Universitaria para el Desarrollo, que tiene como finalidad principal hacer un seguimiento y difundir la labor que en el ámbito de la cooperación llevan a cabo estas instituciones.

De otra parte, si contrastamos la financiación destinada a la cooperación descentralizada con el total de la ayuda oficial al desarrollo española, parece que su importancia es más bien reducida, pues en el mejor de los casos no supera el 17% (cfr. gráfico 4). Ahora bien, en el denominador de este indicador existen algunas rúbricas que son competencia exclusiva de la Administración General del Estado y que, por tanto, distorsionan la comparación. Entre esas partidas se encuentran los fondos destinados a las instituciones multilaterales, y a ellas se deben añadir algunas acciones de la ayuda bilateral, como toda la de carácter reembolsable —créditos y microcréditos— o la condonación de deuda pública extranjera, en el caso de la no reembolsable.

Gráfico 4: Importancia relativa de la AOD descentralizada, 1993-2014



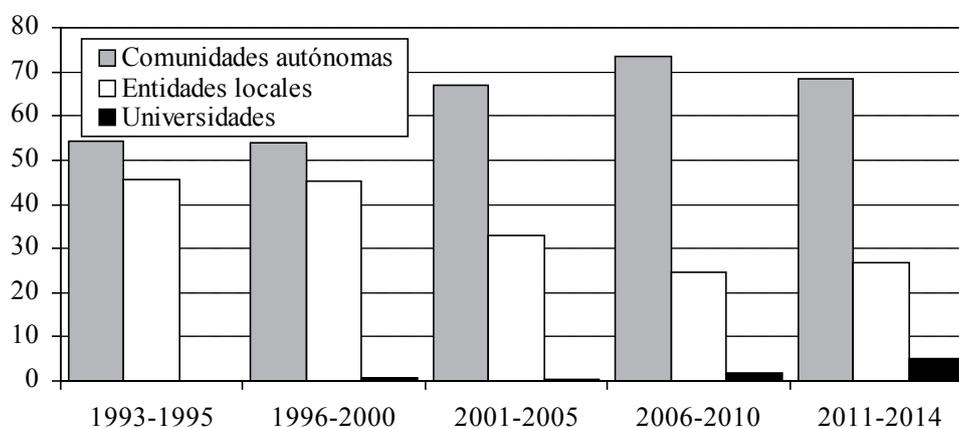
(Porcentaje sobre la AOD española)

Fuente: MAEC. Elaboración propia.

Por tanto, si descontásemos estos segmentos, se precisaría con mayor exactitud la contribución que las administraciones y organismos públicos no estatales han hecho a la cooperación internacional al desarrollo. De tal manera, que ahora los porcentajes que se obtienen se aproximan, en algunos años, incluso a la mitad de los recursos públicos que se destinan a esa parte de la cooperación al desarrollo —ayuda bilateral no reembolsable sin la condonación de deuda pública exterior. Ahora bien, esas proporciones han descendido de manera significativa desde 2007, hasta situarse en el entorno del 18% en 2011. Esta dinámica se explica sobre todo por el espectacular crecimiento de la aportación estatal en este ámbito, pues las que realizan las comunidades autónomas, las entidades locales y las universidades también se han incrementado de forma significativa, tal y como señalamos más arriba. Sin embargo, la tendencia se invierte a partir de 2012 debido al mayor descenso de las contribuciones que realiza la Administración estatal, frente a los recortes efectuados en la ayuda descentralizada.

¿Cómo se ha distribuido la ayuda oficial al desarrollo descentralizada entre sus tres grandes componentes —comunidades autónomas, entidades locales y universidades? Durante los años noventa existía un reparto más o menos igualitario entre la acción impulsada desde los gobiernos autonómicos, de una parte, y la llevada a cabo por las corporaciones municipales, insulares o provinciales, de otra (cfr. gráfico 5). Esta situación, sin embargo, se desequilibra de manera significativa en la primera década del siglo XXI a favor de los primeros, ya que éstos suponen ahora más de las dos terceras partes del total, mientras que las administraciones locales apenas superan el 25%. Finalmente, hemos de señalar que las universidades tienen una participación reducida, aunque multiplican por algo más de siete su representatividad en el periodo analizado, al pasar del 0,8% en la segunda mitad de la década de 1990 al 5,8% en el último año de la serie estadística objeto de estudio. En cualquier caso, han sido las únicas en mantener sus niveles de compromiso con la cooperación internacional al desarrollo durante la actual crisis económica, frente a los profundos recortes llevados a cabo por las administraciones estatal, regional, provincial, insular y local en esta materia

Gráfico 5: Distribución de la cooperación descentralizada por actores



(Medias de cada periodo. Porcentaje)

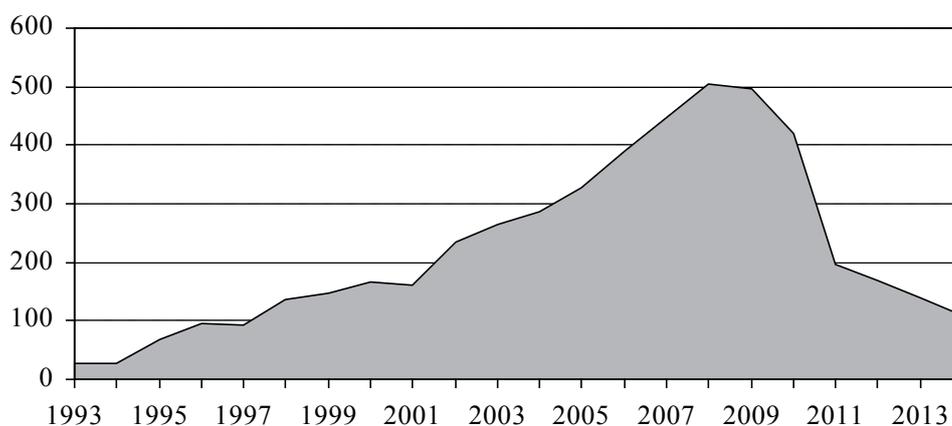
Fuente: MAEC. Elaboración propia.

LAS ACCIONES DEL GOBIERNO DE CANARIAS

La participación de las comunidades autónomas en la cooperación al desarrollo se remonta a mediados de los años ochenta, coincidiendo con la conformación del actual Estado de las autonomías en España⁶. Cabe señalar que se han invertido en acciones de este tipo unos 5.000 millones de euros desde 1993 hasta 2014. En ese intervalo temporal, su evolución viene marcada por un continuo crecimiento de los fondos destinados a estos fines (cfr. gráfico 6). No obstante, durante algunos periodos de dificultades económicas, como a mediados de los años noventa o la reciente coyuntura recesiva, las dotaciones que los gobiernos regionales han realizado en relación a la ayuda oficial al desarrollo se han visto afectadas. Esta circunstancia adquiere una especial relevancia a partir 2011, cuando se produce un drástico descenso de estos fondos con una caída que sitúa el volumen de gasto en 2014 en una quinta parte del existente en 2008. Las duras medidas de ajuste fiscal que se han adoptado para las comunidades autónomas estarían claramente detrás de esta situación.

⁶ Sobre la participación de las comunidades autónomas en la ayuda oficial al desarrollo pueden verse los trabajos de ALBERDI (2010); ILLÁN (2008); LABAIEN y UNCETA (2015) y ZURITA (2007).

Gráfico 6: La AOD de las comunidades autónomas, 1993-2014



(Millones de euros de 2015)

Fuente: MAEC. Elaboración propia.

Cuadro 1: Distribución de la cooperación al desarrollo autonómica
(Medias de cada periodo. Porcentaje)

	1997-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Andalucía	11,29	13,79	20,38	20,02
Aragón	2,08	2,56	2,26	2,18
Asturias	2,62	3,07	2,97	4,46
Baleares	3,53	4,42	3,54	1,00
Canarias	3,18	2,49	3,61	0,99
Cantabria	1,03	1,34	1,18	0,78
Castilla-La Mancha	3,88	11,14	9,74	1,23
Castilla y León	2,70	2,68	2,87	3,86
Cataluña	9,30	14,62	14,52	13,46
Comunidad Valenciana	9,53	8,78	9,06	4,11
Extremadura	3,39	2,84	2,51	3,93
Galicia	1,48	2,52	2,59	3,70
La Rioja	1,01	0,95	0,97	0,88
Madrid	6,36	6,53	8,80	4,61
Murcia	0,96	1,12	1,07	0,04
Navarra	11,24	7,15	4,84	6,80
País Vasco	26,33	13,76	9,05	27,93

Fuente: MAEC. Elaboración propia.

Una visión rápida de la actuación de las diferentes comunidades autónomas españolas en este campo pone de manifiesto que seis de ellas —Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, y el País Vasco— acumulan casi dos terceras partes del total de la ayuda oficial al desarrollo llevada a cabo por este escalón de la administración pública desde mediados de los años noventa (cfr. cuadro 1). La mayoría de ellas han mantenido más o menos estable su participación con unas proporciones que apenas oscilan más allá del 1% hasta 2010. A partir de aquí muchas han reducido significativamente su participación debido a la aplicación de las medidas de disciplina fiscal derivadas de la actual coyuntura de crisis económica. Este es el caso de Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad

Valenciana y, sobre todo Murcia, donde prácticamente se ha dejado de llevar a cabo este tipo de actividades en el último cuatrienio. Sin embargo, hay otras que han incrementado su importancia relativa, como Andalucía, que prácticamente la ha duplicado, representando casi la quinta parte del total en el último decenio. Lo mismo ocurre con el País Vasco, que en lo últimos cuatro años supone algo más de la cuarta parte del total. En cualquier caso, ello se debe al mayor descenso experimentado por las cuantías que otras autonomías dedican a esta cuestión.

En términos absolutos, ya vimos que Andalucía y el País Vasco eran las que destinaban un mayor volumen de recursos a la ayuda oficial al desarrollo. Ahora bien, si relativizamos esta variable con otros indicadores, como la población o el presupuesto consolidado de cada una de las comunidades autónomas, obtendremos una imagen más fiel del papel desempeñado por cada uno de los gobiernos regionales en esta materia. Así, el gasto *per capita* que el conjunto de las autonomías dedica a la cooperación internacional para el desarrollo se habría incrementado de forma continuada, de unos 2 euros por habitante en 1997 a 10 en 2009 como promedio. A partir de entonces se ha reducido de manera notable, pues en el último ejercicio aquí considerado se habría situado en niveles de comienzos de la serie estadística.

Si descendemos al análisis pormenorizado de cada comunidad autónoma, se puede observar que todas ellas incrementan este indicador hasta 2005 (cfr. cuadro 2). En el quinquenio posterior se ha experimentado una cierta ralentización, que se convierte en claro retroceso en el posterior. Este comportamiento de los últimos 9 años obedece a las restricciones presupuestarias experimentadas durante ese periodo. En cualquier caso, destacan sobre todo Asturias, Navarra y el País Vasco, que se sitúan muy por encima del promedio nacional a lo largo del periodo estudiado. También Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha y La Rioja ocupaban una posición similar a las anteriores hasta 2010. Desde entonces, la reducción de los fondos destinados a la cooperación internacional al desarrollo en estas comunidades autónomas las ha llevado a colocarse por debajo de ese umbral.

Cuadro 2: Distribución de la AOD autonómica *per capita*
(Medias de cada periodo. Euros de 2015 por habitante)

	1997-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2014
Andalucía	2,08	4,54	11,09	3,65
Aragón	2,36	5,24	7,62	2,50
Asturias	3,28	7,28	12,41	6,41
Baleares	5,70	11,71	14,78	1,39
Canarias	2,52	3,30	7,77	0,72
Cantabria	2,63	6,11	9,12	2,03
Castilla-La Mancha	3,03	15,19	21,29	0,91
Castilla y León	1,47	2,73	5,08	2,35
Cataluña	2,01	5,42	8,83	2,76
Comunidad Valenciana	3,14	4,87	8,08	1,26
Extremadura	4,28	6,73	10,27	5,47
Galicia	0,74	2,33	4,19	2,05
La Rioja	5,14	8,18	13,73	4,21
Madrid	1,65	2,84	6,26	1,10
Murcia	1,14	2,19	3,36	0,04
Navarra	28,07	31,12	34,79	16,30
País Vasco	16,99	16,58	18,83	19,67
Promedio	3,35	5,87	9,70	3,28

Fuente: MAEC e INE. Elaboración propia.

Otro indicador relevante es el que mide el esfuerzo presupuestario que cada comunidad autónoma ha realizado para dotar sus programas de cooperación para el desarrollo —gasto en ayuda oficial al desarro-

llo/presupuesto consolidado. Su evolución para el conjunto de las regiones españolas había sido más o menos estable, que se sitúa en el 0,24% para el periodo 2002-2010, con unas oscilaciones extremas que iban desde el 0,22% al 0,27%. De todas formas, se trata de unas magnitudes ciertamente exiguas que se han reducido de manera drástica en los ejercicios siguientes hasta colocarse en el 0,06% en 2014, una situación que aun se torna más grave si tenemos en cuenta que todo ello se produce en un contexto de retroceso presupuestario por parte de los gobiernos autonómicos, acuciados por la necesidad de reducir gastos para frenar el déficit en sus cuentas.

Cuadro 3: Distribución del esfuerzo presupuestario de la AOD autonómica
(Medias de cada periodo. Porcentaje)

	2002-2005	2006-2010	2011-2014
Andalucía	0,14	0,26	0,10
Aragón	0,16	0,17	0,06
Asturias	0,22	0,29	0,16
Baleares	0,53	0,45	0,04
Canarias	0,12	0,20	0,02
Cantabria	0,19	0,19	0,05
Castilla-La Mancha	0,42	0,43	0,03
Castilla y León	0,08	0,12	0,06
Cataluña	0,17	0,20	0,06
Comunidad Valenciana	0,20	0,27	0,05
Extremadura	0,17	0,20	0,12
Galicia	0,07	0,09	0,06
La Rioja	0,24	0,31	0,11
Madrid	0,11	0,19	0,04
Murcia	0,10	0,10	0,00
Navarra	0,54	0,48	0,26
País Vasco	0,45	0,39	0,41
Promedio	0,23	0,25	0,09

Fuente: MAEC y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Elaboración propia.

El análisis de lo ocurrido con este indicador en cada una de las comunidades autónomas durante el último decenio pone de manifiesto que Navarra y el País Vasco son las que dedican una mayor proporción de sus presupuestos a la cooperación internacional (cfr. cuadro 3). Junto a ellas, otros territorios que presentaron unos porcentajes elevados hasta 2010 serían Baleares y Castilla-La Mancha, si bien desde entonces se han reducido de forma considerable. En el extremo contrario se sitúan Galicia y Murcia, cuyos datos no superan el 0,1% a lo largo de todo el periodo estudiado. Muchas otras comunidades se han unido a ellas en el último cuatrienio como consecuencia de la merma de las disponibilidades presupuestarias, de tal forma que en ellas la Ayuda Oficial al Desarrollo ha pasado a ocupar un lugar residual o incluso a desaparecer.

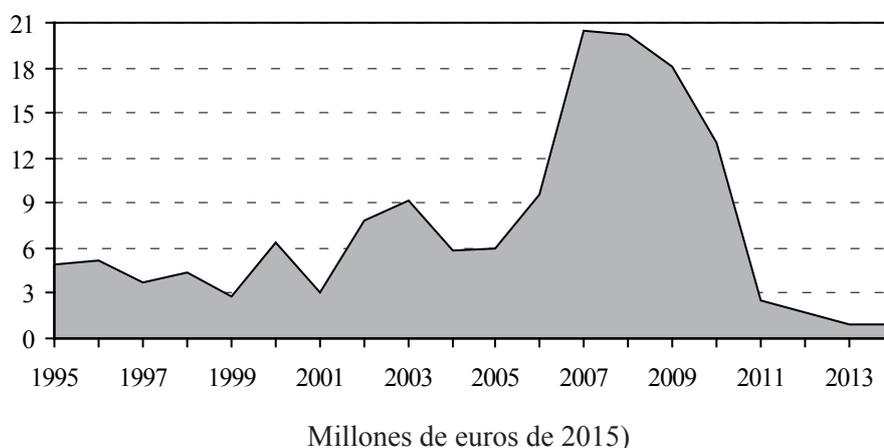
En Canarias, los inicios de las actuaciones de cooperación internacional por parte del ejecutivo isleño se sitúan en 1994. El 14 de octubre de ese año, el Parlamento de Canarias instó al gobierno autónomo a dotar una partida para ayuda y cooperación con los países del Tercer Mundo en el presupuesto del ejercicio siguiente. El Decreto 93/1995, de 7 de abril, daba concreción a aquella iniciativa con la constitución de la Comisión Gestora de la Cooperación al Desarrollo, que sería la encargada de articular las acciones de los distintos departamentos y organismos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias en esta materia.

Por otra parte, el organigrama se desarrolló con la adscripción de la dirección de la ayuda oficial al desarrollo, inicialmente, a la Viceconsejería de Acción Exterior y Relaciones Institucionales. Posteriormente se asignó al Comisionado de Acción Exterior, quien había asumido las competencias de aquélla. En la actualidad, la cooperación al desarrollo está bajo la responsabilidad de la Dirección General de Relaciones Exteriores, dependiente de la Viceconsejería de Acción Exterior⁷.

Este marco jurídico-administrativo se ha completado con la aprobación de la Ley canaria de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Ley 4/2009 de 24 de abril), una de las cuestiones que venían reivindicando entidades involucradas en este tema desde hacía mucho tiempo. En ella se establece que las directrices que seguirá la ayuda oficial al desarrollo de la Comunidad Autónoma de Canarias se determinarán a través del Plan Director de Cooperación. El único que se ha elaborado se hizo para el periodo 2010-2013, si bien ya hubo uno anterior incluso a esta norma, que abarcaba los ejercicios 2004-2007. Además, incluye la creación del Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo, que estaría compuesto por representantes del Gobierno de Canarias, de las administraciones locales, de las universidades, de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, de los agentes económicos y sociales, y por expertos en esta materia.

En cuanto a los resultados de la cooperación internacional al desarrollo llevada a cabo por el Gobierno de Canarias, se han invertido en acciones de este tipo un total de casi 147 millones de euros desde 1995 hasta 2014. Su evolución ha sido más o menos estable durante la última década del siglo pasado y los primeros ejercicios de la presente centuria, si bien en algunos ejercicios se han reducido las dotaciones (cfr. gráfico 7). Aunque entre 2006 y 2008 se produjo un notable incremento, ha retrocedido de manera considerable desde entonces, sobre todo a partir de 2011, como consecuencia de los recortes presupuestarios impuestos por las políticas de ajuste fiscal que han aplicado las administraciones públicas a causa de la actual crisis económica.

Gráfico 7: La AOD del Gobierno de Canarias, 1995-2014

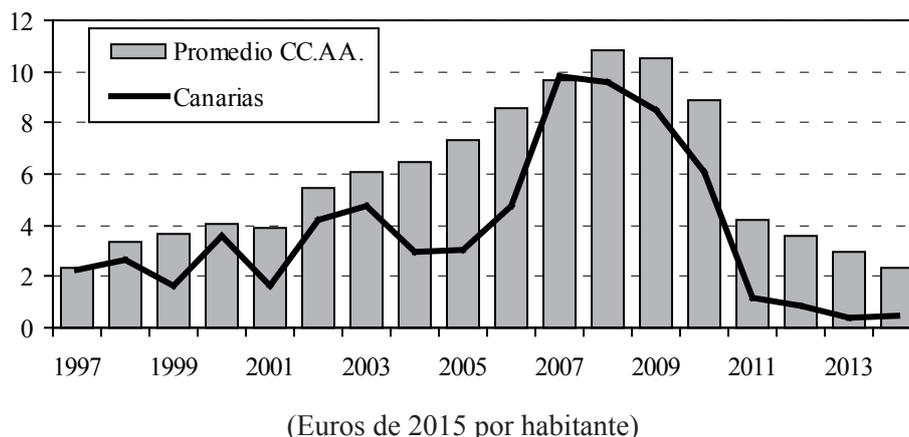


Fuente: Dirección General de Relaciones con África (2005) y MAEC. Elaboración propia.

¿Qué importancia tiene la ayuda oficial al desarrollo realizada por el Gobierno de Canarias respecto a sus homónimas del resto del país? En términos absolutos, ya vimos que se situaba en el octavo lugar en 2010, tras experimentar ese considerable crecimiento desde 2006, representando algo menos del 4% del total. Sin embargo, a partir del quinquenio siguiente ha descendido seis posiciones. Esto supone que la contracción de estos fondos ha sido superior en el Archipiélago que en el conjunto de comunidades autónomas.

⁷ Esta reseña sobre los orígenes y evolución del entramado organizativo de la cooperación para el desarrollo del Gobierno de Canarias se ha elaborado a partir de de BOZA y GÓMEZ (2007); BOZA y PÉREZ (2007); CARNERO (2012); DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES CON ÁFRICA (2005) y GONZÁLEZ y GARCÍA-TALAVERA (2005).

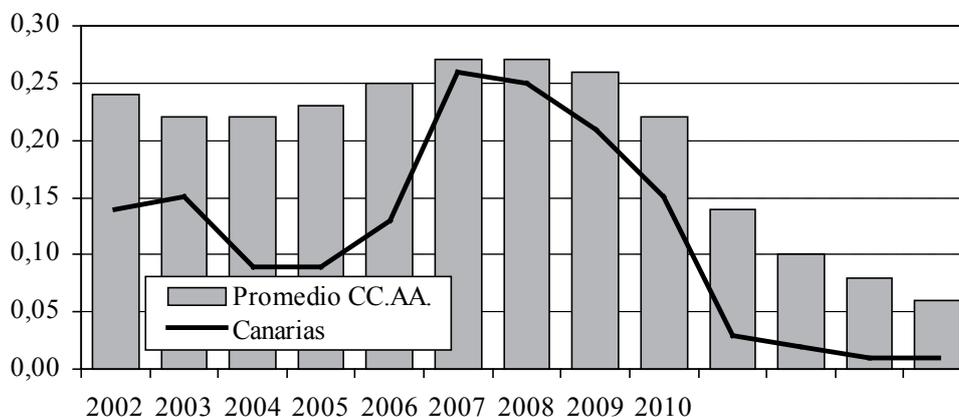
Gráfico 8: AOD autonómica *per capita*, 1997-2014



(Euros de 2015 por habitante)
Fuente: Dirección General de Relaciones con África (2005) y MAEC. Elaboración propia.

Ahora bien, si relativizamos esta variable con otros indicadores, como la población o el presupuesto consolidado de cada una de las regiones, obtendremos una imagen más fiel del papel desempeñado por el Gobierno de las Islas en esta materia. Así, el gasto *per capita* que la comunidad autónoma dedica a la cooperación internacional para el desarrollo se habría incrementado de unos 2 euros por habitante en 1997 a 9 en 2009 (cfr. gráfico 8). Con ello, el ejecutivo canario se aproximaba al promedio de los otros gobiernos regionales. Sin embargo, desde entonces ha vuelto a alejarse de forma notable de ese umbral, situándose en 0,4 euros por habitante en 2014. Esto ha significado que las Islas bajen algunos lugares en la clasificación autonómica de esta ratio, pasando del noveno puesto alcanzado en 2008 al duodécimo seis años más tarde.

Gráfico 9: Esfuerzo presupuestario, 2002-2010



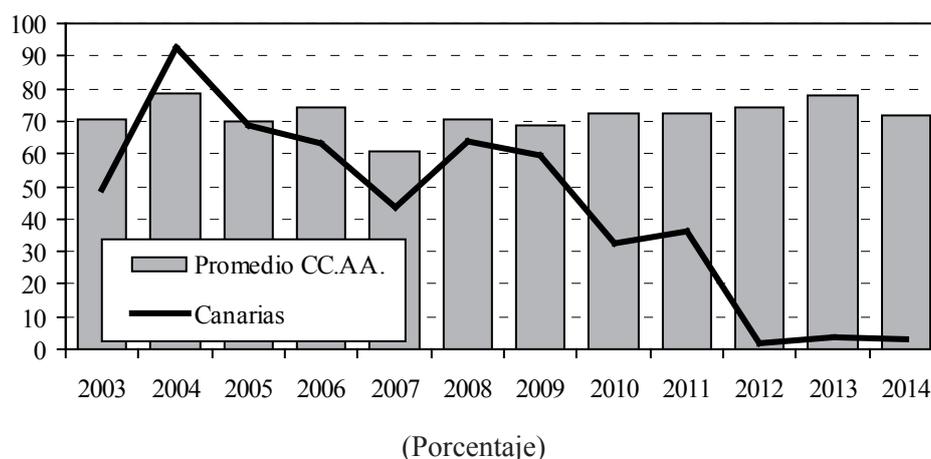
(Porcentaje de la AOD sobre el presupuesto autonómico)
Fuente: Dirección General de Relaciones con África (2005) y MAEC. Elaboración propia.

En cuanto al esfuerzo presupuestario que cada comunidad autónoma ha realizado para dotar sus programas de cooperación para el desarrollo —gasto en ayuda oficial al desarrollo/presupuesto consolidado—, los resultados obtenidos no son muy halagüeños para el Gobierno de Canarias, ya que se encontraban muy alejados de la media del conjunto de las administraciones autonómicas hasta mediados de la primera década del siglo XXI (cfr. gráfico 9). Ciertamente es que en el bienio posterior se llevó a cabo un importante esfuerzo por reducir ese diferencial, de tal manera que en 2008 ocupaba el octavo lugar, cuando en 2005 se había situado en la antepenúltima posición del *ranking* autonómico. Sin embargo, este proceso de convergencia fue efímero, pues la crisis económica y la consiguiente política de ajuste

fiscal han provocado de nuevo un alejamiento de los guarismos isleños.

Otra característica que pone de manifiesto el diferente comportamiento que ha tenido el Gobierno de las Islas en esta materia durante los últimos años es la gestión directa de la mayoría de los fondos destinados a la cooperación para el desarrollo (cfr. gráfico 10). Salvo excepciones puntuales, como la de 2004, la proporción de los recursos canalizados a través de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) se ha situado por debajo de la que se obtiene para el conjunto de las regiones españolas. Además, en el caso de Canarias se aprecia una tendencia a la disminución de esos porcentajes durante el periodo analizado. Para el conjunto de las comunidades autónomas, se sitúa de forma estable en el entorno de las tres cuartas partes del total, mientras que en las Islas habría caído hasta situarse en unas proporciones mínimas, que no superan el 4% en los últimos tres años de la serie.

Gráfico 10: Canalización de la cooperación autonómica vía ONGD, 2003-2014



Fuente: MAEC. Elaboración propia.

Entre las organizaciones no gubernamentales de desarrollo que han colaborado con el Gobierno de Canarias, cabe destacar, por el número de proyectos llevados a cabo, a las dos asociaciones provinciales de amistad con el pueblo saharauí, que habrían participado en el 44,2% de las acciones realizadas por el ejecutivo regional a través de ONGD. A ellas podemos añadir otras como Médicos del Mundo, Fundación Canaria Radio ECCA, Asociación Nacional de Municipios Caboverdianos (ANMCV), Fundación para el Desarrollo Social de Canarias (FUNDESCAN), Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad de Canarias (MPDLC), Instituto Tecnológico de Canarias (ITC), Cruz Roja Española o Cáritas.

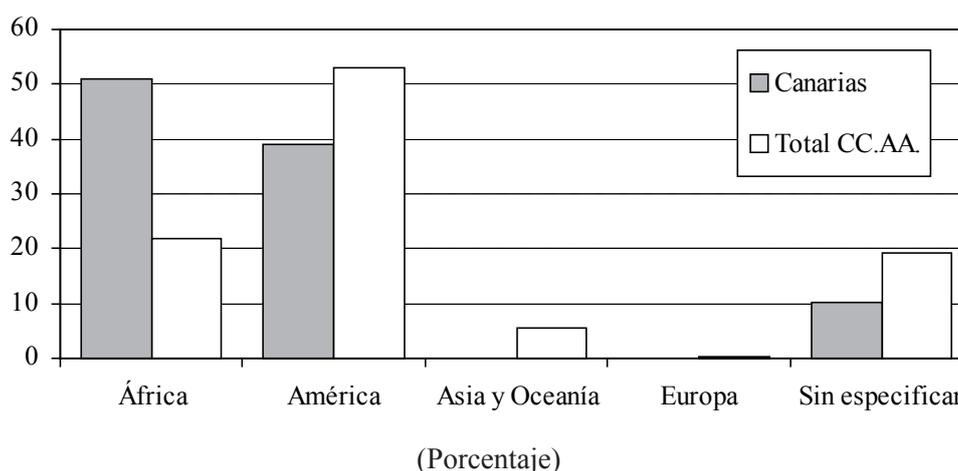
Por lo que respecta a las principales áreas de actuación de la cooperación para el desarrollo de la Comunidad Autónoma de Canarias, éstas han ido cambiando desde que se inició en 1995 (cfr. cuadro 4). En los primeros años, se centraba, sobre todo, en la ayuda humanitaria para atender las necesidades inmediatas derivadas de catástrofes naturales, hambrunas o conflictos bélicos. También ocupaban un lugar destacado, aunque a mucha distancia, los programas relacionados con la sanidad y la formación. Sin embargo, desde el cambio de centuria se han ido produciendo algunos cambios en esta estructura ya que las donaciones para paliar las situaciones de emergencia han ido retrocediendo en importancia, pero se han incrementado las destinadas a la creación de infraestructuras y servicios sociales, entre los que los sanitarios y educativos siguen ocupando una posición destacada. Otros ámbitos de acción han experimentado un avance importante, aunque con una dimensión inferior a los anteriores. Entre ellos cabe señalar la potenciación del aparato productivo —turismo y agricultura—, las infraestructuras económicas —energías renovables— o la canalización y saneamiento de aguas.

Cuadro 4: Áreas de actuación de la AOD del Gobierno de Canarias, 1995-2014
(Promedio de cada periodo. Porcentaje)

	1995-1999	2000-2004	2005-2009	2010-2014
Educación	9,12	11,26	10,39	4,00
Sanidad	14,86	11,89	13,35	11,98
Tratamiento de aguas	5,17	3,81	3,76	0,45
Gobierno y Sociedad Civil	7,12	4,80	3,98	6,34
Otros servicios sociales	4,46	19,97	30,35	24,74
Infraestructuras económicas	1,52	2,97	4,82	7,59
Sectores productivos	4,25	4,01	6,12	4,17
Medio ambiente	0,36	1,72	1,31	1,11
Ayudas de emergencia	45,26	18,19	3,71	1,32
Otros	6,05	3,52	5,46	7,42
No especificados	1,84	17,85	16,74	30,87

Fuente: Dirección General de Relaciones con África (2005) y MAEC. Elaboración propia.

Gráfico 11: Distribución geográfica de la cooperación autonómica, 1999-2014



Fuente: Dirección General de Relaciones con África (2005) y MAEC. Elaboración propia.

Por otra parte, la orientación geográfica de la ayuda oficial al desarrollo del Gobierno de Canarias presenta algunas diferencias con la realizada por sus homónimos del resto del Estado (cfr. gráfico 11). En ese sentido, en el caso del Archipiélago destaca que la mayor parte de los fondos, algo más de la mitad —50,8%—, se han dirigido hacia el continente africano, por lo que ocupa América —fundamentalmente Cuba, Venezuela y Uruguay—, el segundo lugar con un 39%. Otras áreas han tenido una participación testimonial en las acciones de la cooperación para el desarrollo del ejecutivo regional isleño. En el conjunto de las administraciones autonómicas, el destino mayoritario de este tipo de fondos ha sido hacia los países latinoamericanos, mientras que los del continente africano han recibido una proporción mucho menor de esos recursos. Incluso otras zonas, como Oriente Medio, el Sudeste asiático o la Europa oriental tienen una mayor participación que en el caso isleño.

Las acciones de cooperación del Gobierno de Canarias en África se concentran en media docena de países, además de en los campamentos de refugiados del pueblo saharauí. Precisamente son estos últimos los que reciben la mayor parte de la ayuda destinada al continente, que representa casi una cuarta parte. Dentro del grupo de los seis países con mayor volumen de fondos recibidos de la cooperación para el desarrollo de la administración autonómica canarias sobresale Mauritania, que supone casi una quinta parte del total destinado a África. En un segundo nivel de importancia se situarían Cabo

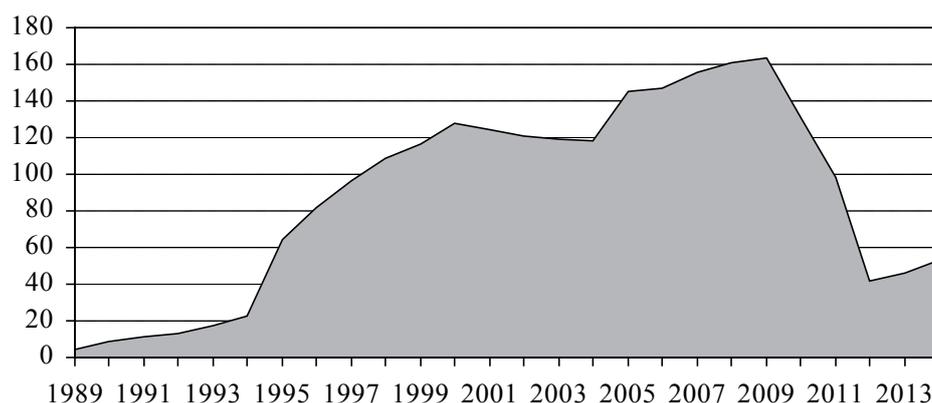
Verde y Senegal, que representan el 16,8% y 13,2%, respectivamente. Finalmente, cabe citar los casos de Guinea Bissau, Mali o Marruecos, aunque ninguno de ellos llega a superar el 10%⁸. Esta selección no es casual y responde a dos parámetros fundamentales en la acción exterior del ejecutivo canario. De una parte, aquellos países que se han convertido en socios estratégicos en los programas de vecindad que se nutren de fondos de la UE —Cabo Verde, Marruecos, Mauritania y Senegal—, como el programa MAC. Además, son los principales destinos del comercio exterior y de las inversiones canarias en África; de otra parte, aquéllos de donde provienen los inmigrantes que están llegando a las costas de las Islas, sobre todo desde mediados de la primera década del siglo XXI.

EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Las administraciones públicas locales españolas, sobre todo los ayuntamientos, fueron las precursoras de la ayuda oficial para el desarrollo descentralizada durante los años ochenta. Los hermanamientos efectuados por los municipios hispanos con otras instituciones homologables en el extranjero, especialmente en Latinoamérica, les permitieron realizar acciones de colaboración en el ámbito cultural, técnico y económico. Desde ese momento, la suma de las acciones en esta materia llevadas a cabo por los ayuntamientos y, más tarde, por los cabildos, los consejos insulares y las diputaciones provinciales, los convirtió en unos actores importantes de la política española de cooperación⁹.

Los recursos que las administraciones locales han destinado a la cooperación internacional para el desarrollo se fueron incrementando de forma considerable entre 1989 y 2009, pues se multiplica casi por cuarenta al pasar de 4,2 millones de euros a 163,6 millones (cfr. gráfico 12)¹⁰. Esta ayuda se fue intensificando, sobre todo, durante la segunda mitad de los años noventa, fruto de los acuerdos de colaboración y coordinación suscritos entre la Federación Española de Municipios y Provincias y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Sin embargo, con el cambio de centuria se ha atenuado ese ritmo de crecimiento, cuando no se ha producido un descenso. Probablemente, la irrupción en este campo de las administraciones autonómicas es lo que les ha ido restando algo de protagonismo en los últimos años, amén del impacto de la actual recesión económica sobre las disponibilidades presupuestarias, que han reducido los fondos destinados a esta materia, sobre todo desde 2011.

Gráfico 12: La AOD de las entidades locales españolas, 1989-2014



(Millones de euros de 2015)

Fuente: FEMP y MAEC. Elaboración propia.

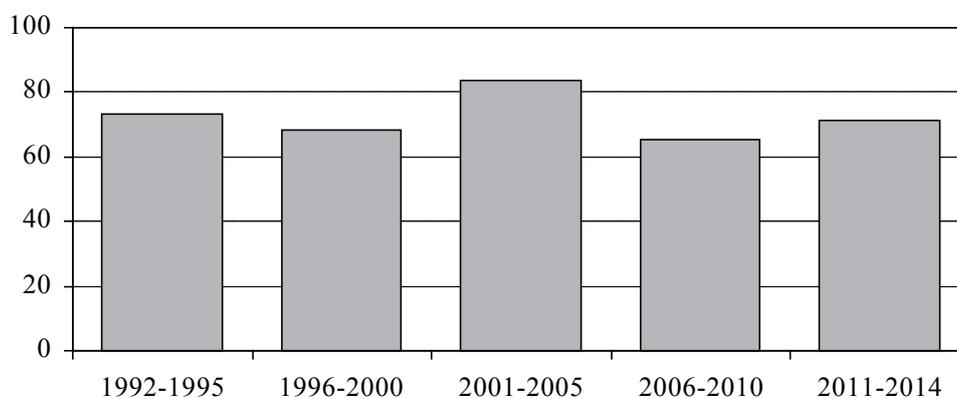
⁸ CARNERO (2012).

⁹ Sobre la actividad de las entidades locales en materia de cooperación internacional, véase DE LA FUENTE (2010); GÓMEZ (2006); MALARETI (2006); SÁNCHEZ (2007).

¹⁰ Los datos que proporciona el MAEC se han complementado en este caso con el informe sobre la cooperación al desarrollo de las entidades locales, que publica anualmente la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) [<http://cooperacion.femp.es/>].

Dentro del heterogéneo conjunto de instituciones públicas locales que existe en España, los ayuntamientos han mantenido un significativo protagonismo en esta faceta de la cooperación internacional al desarrollo (cfr. gráfico 13). No en vano han representado más de las dos terceras partes del total realizado por este tipo de administraciones. Sin embargo, este comportamiento global requiere de alguna explicación adicional. Así, en las comunidades autónomas uniprovinciales, a excepción de Baleares, no existe un escalón administrativo intermedio entre los municipios y el gobierno regional, lo que hace que los primeros acaparen todo el protagonismo en el ámbito local. En el resto de territorios, la mayoría sigue la tendencia general descrita con anterioridad. Tan sólo en Andalucía, Galicia y el País Vasco se da una cierta paridad en la actuación de ambos tipos de administraciones —municipal y provincial. Las excepciones más significativas las encontramos en Extremadura y Canarias. En la primera, las diputaciones provinciales son las que efectúan más de las dos terceras partes del gasto en esta materia. Por su parte, en el Archipiélago son los cabildos insulares quienes representan casi el 90% de la ayuda oficial al desarrollo de las administraciones locales de la Islas.

Gráfico 13: Importancia de los ayuntamientos en la AOD de las EE.LL. españolas



(Medias de cada periodo. Porcentaje sobre el total)

Fuente: FEMP y MAEC. Elaboración propia.

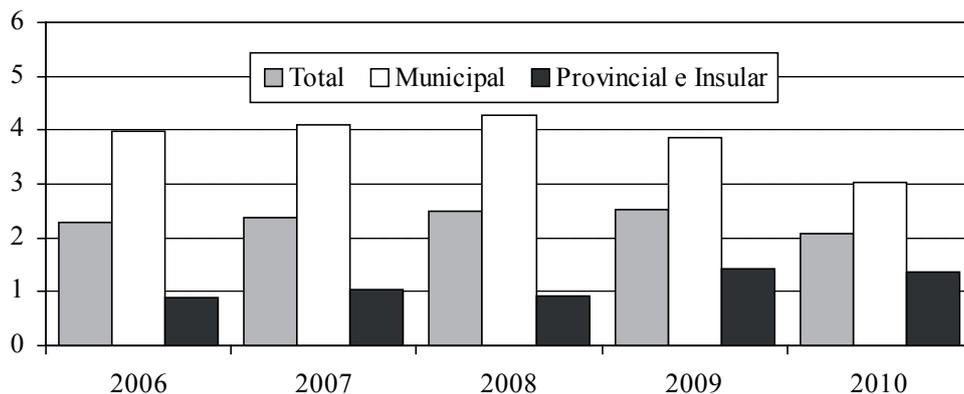
En cualquier caso, estas diferencias, que hemos detectado al analizar los valores absolutos de manera global, se agudizan aún más si calculamos la ratio *per capita* de la ayuda oficial al desarrollo que realizan cada una de las dos grandes tipologías de la administración local (cfr. gráfico 14)¹¹. Así, las corporaciones municipales más que duplican la aportación que realizan las instituciones provinciales o insulares. No obstante, este indicador también pone de manifiesto que el esfuerzo financiero para participar en los programas de cooperación internacional está muy por debajo del que se ha calculado para los gobiernos autonómicos, tal y como se deduce de la comparación de estos datos con los aportados en el cuadro 2.

Entre 2005 y 2014, periodo para el que las fuentes que estamos utilizando nos proporcionan una desagregación suficiente por entidades locales, las canarias destinaron en total más de 17 millones de euros (cfr. gráfico 15), lo que significa el 1,52% de los fondos empleados por el conjunto de este tipo de instituciones públicas españolas. Esta cifra denota cierta debilidad de los ayuntamientos y cabildos isleños a la hora de contribuir con sus presupuestos a la cooperación internacional para el desarrollo, máxime si tenemos en cuenta que, en términos demográficos, el Archipiélago supone el 4,5% del total estatal en esos años, como promedio¹². Ahora bien, no se puede obviar la circunstancia de que sólo han intervenido una quincena de municipios de un total de 88 y cinco instituciones de ámbito insular, si bien dos de estas últimas lo han hecho de manera puntual en algunos ejercicios.

¹¹ Esta información no se publica por parte de la FEMP desde 2011.

¹² Los datos de población proceden del Padrón Municipal de Habitantes, elaborado por el INE.

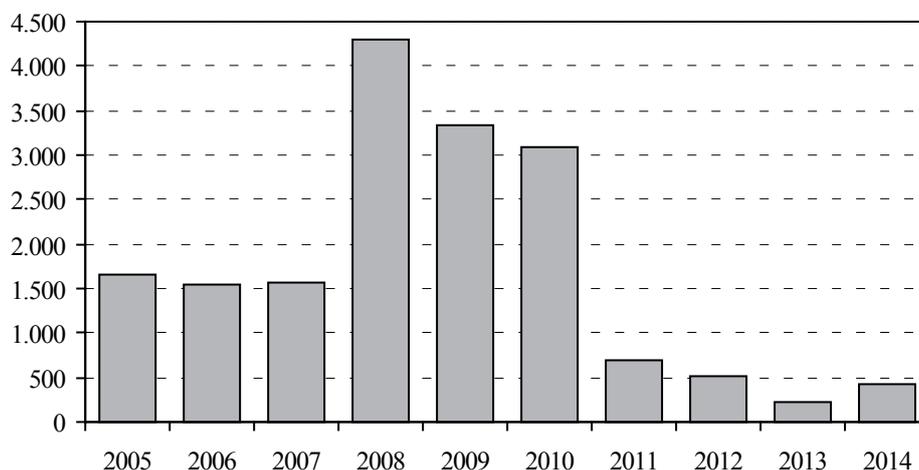
Gráfico 14: La AOD *per capita* de las entidades locales españolas



(Euros de 2015 por habitante)

Fuente: FEMP y MAEC. Elaboración propia.

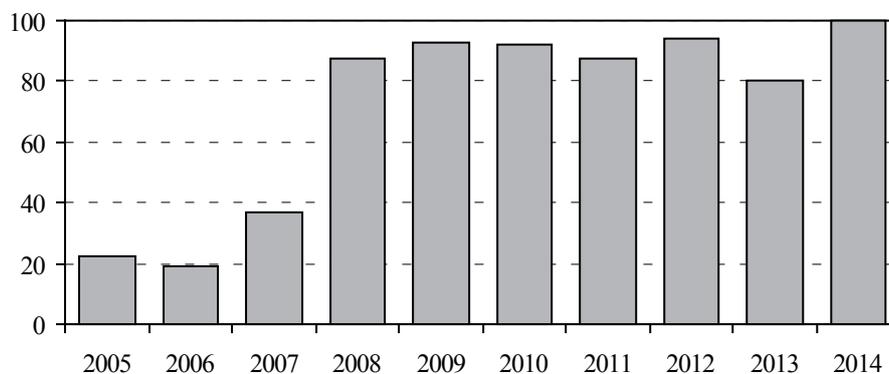
Gráfico 15: La AOD de las administraciones locales canarias



(Miles de euros de 2015)

Fuente: FEMP y MAEC. Elaboración propia.

Gráfico 16: Importancia de los cabildos en la AOD de las entidades locales canarias



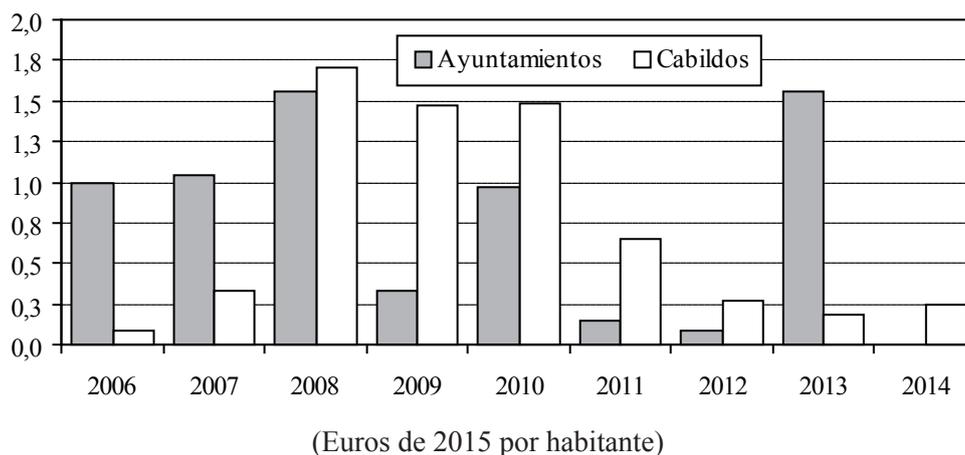
(Porcentajes)

Fuente: FEMP y MAEC. Elaboración propia.

No obstante, estas cantidades se duplicaron durante el intervalo temporal comprendido entre 2005 y 2010, pasando de unos 1,6 millones de euros a 3,1 millones de euros en los años extremos, si bien el máximo se alcanzó en 2008, con algo más 4,3 millones de euros (cfr. gráfico 15). A partir de entonces, las duras medidas de ajuste presupuestario impuestas a las administraciones locales (equilibrio presupuestario) han provocado un recorte considerable en estas partidas, dejándolas en una sexta parte de las que se habían alcanzado en 2010. La distribución entre las distintas corporaciones locales de las Islas pone de manifiesto que los ayuntamientos han ido perdiendo peso frente a los cabildos insulares. Estos últimos, que suponían una cuarta parte de la ayuda oficial al desarrollo de este nivel de la administración pública a mediados de la primera década del siglo XXI, han pasado a representar más del 90% en la actualidad tal y como indicamos más arriba (cfr. gráfico 16).

En términos *per capita*, las administraciones locales del Archipiélago no han superado los 2 euros por habitante entre 2006 y 2014 (cfr. gráfico 17). Tan sólo se acercaron a esa cota en 2008. A partir del ejercicio siguiente se observa un descenso leve, que se transforma en desplome desde 2011 hasta situarse en niveles de 0,20 euros por habitante y año. Además, podemos observar ciertas diferencias entre los ayuntamientos y los cabildos insulares, pues los primeros superaron a los segundos hasta 2008. Desde ese ejercicio, y con la única excepción de 2013, las corporaciones insulares presentaban unas cifras superiores. Esto se explica observando que el único ayuntamiento que destinó fondos a la AOD en ese ejercicio fue el de Agüimes, y que en el caso de los cabildos, el de Gran Canaria suspendió la partida destinada a esta cuestión.

Gráfico 17: La AOD *per capita* de las entidades locales canarias



(Euros de 2015 por habitante)

Fuente: FEMP y MAEC. Elaboración propia.

De todas formas, las corporaciones municipales canarias se sitúan por debajo de los resultados obtenidos por sus homólogas del resto de Estado, al menos hasta 2010, tal y como se constata del contraste con las cifras expuestas en el gráfico 14. En el caso de los cabildos insulares, sin embargo, desde 2008 se colocaron por encima del promedio obtenido para las diputaciones provinciales y los consejos insulares. Por otro lado, en ambos casos los guarismos están alejados de los que se obtienen para el Gobierno de Canarias, con la excepción de 2013, cuando las administraciones municipales superaron al ejecutivo regional.

En cuanto a los ámbitos de actuación de los ayuntamientos y cabildos insulares, destaca en primer término la abultada proporción que representa la rúbrica “No especificados” en la mayoría de los años considerados (cfr. cuadro 5). Eso es debido a que no se detalla el destino que se da a los fondos de cooperación al desarrollo o que se refiere a proyectos que contemplan varias acciones, pero no se delimita el gasto en cada una de ellas. De todas formas, y al igual que ocurría con el Gobierno canario, las ayudas de emergencia han ido disminuyendo su importancia a favor de las inversiones en infraestructuras sociales —educación, sanidad, tratamiento de aguas...—, que se han ido incrementado. Los recursos destinados al ámbito económico, tanto a dotación de infraestructura —transporte y energía— como al

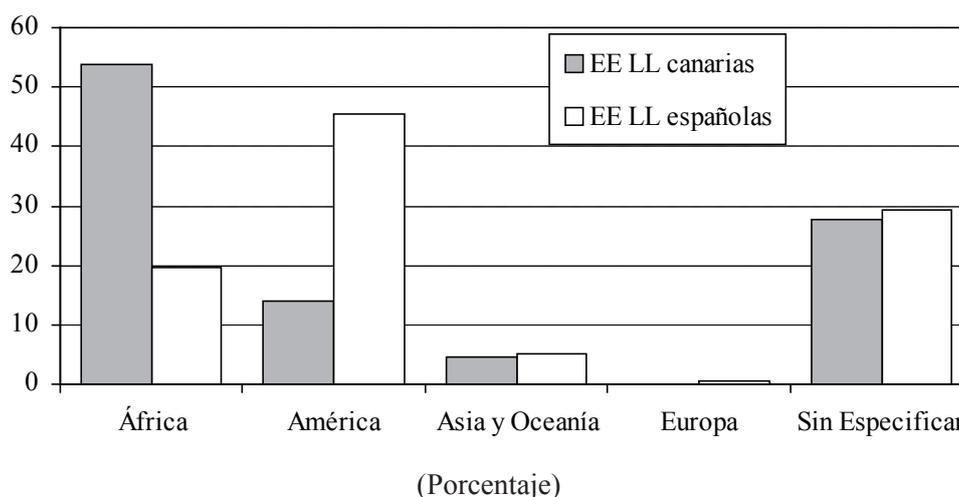
fomento de los distintos sectores productivos, especialmente agricultura y turismo, han mantenido unas proporciones más o menos estables.

Cuadro 5: Áreas de actuación de la AOD de las administraciones locales canarias (Porcentaje)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Educación	10,6	9,1	3,9	6,6	1,3	24,7	14,6	7,2
Sanidad	23,8	5,4	3,8	6,5	7,5	9,5	6,0	17,8
Tratamiento de aguas	4,3	2,1	2,6	2,0	0,0	10,3	5,0	5,2
Gobierno y Soc. Civil	7,5	6,2	4,9	7,7	7,0	11,1	11,5	7,2
Otros servicios sociales	13,7	8,3	2,5	5,0	11,7	1,9	2,6	3,3
Infraestruc. económicas	0,0	6,4	5,9	6,2	0,0	3,7	0,9	2,3
Sectores productivos	8,0	14,0	1,3	4,1	3,5	12,2	8,7	8,8
Ayudas de emergencia	25,4	10,3	1,4	5,9	36,3	6,9	7,4	8,4
Otros	2,7	3,5	8,6	13,8	9,6	2,6	0,4	5,3
No especificados	4,0	34,6	65,1	42,2	23,3	17,1	42,8	34,4

Fuente: MAEC. Elaboración propia.

Gráfico 18: Distribución geográfica de la AOD de las entidades locales, 2005-2014



Fuente: FEMP y MAEC. Elaboración propia.

¿Hacia dónde se ha dirigido la ayuda oficial al desarrollo de los municipios y cabildos en las Islas? La información disponible señala que la dinámica es muy similar a la seguida por el Gobierno canario, es decir, un claro predominio del continente africano, que absorbe algo más de la mitad (cfr. gráfico 18). Le siguen los países latinoamericanos, a los que se dirige el 14,1% de los recursos empleados en la cooperación por las entidades locales isleñas, sobre todo a Cuba y Venezuela. Europa del Este, el Sudeste asiático y Oriente Medio presentan unas proporciones marginales. Al igual que ocurría con el conjunto de las comunidades autónomas, también aquí se observa una clara diferencia, pues América Central y del Sur reciben el 45,4% del total de los fondos dedicados a la cooperación por las instituciones locales españolas, mientras que África tan sólo participa en un 19,7%. El resto de áreas receptoras también tienen unos porcentajes algo superiores a los que se observan en las instituciones de las Islas.

Por tanto, África se ha convertido, al menos en los últimos años, en el objetivo prioritario de las políticas de cooperación para el desarrollo implementadas por las corporaciones locales del Archipiélago, pues recibe algo más de la mitad de los fondos dedicados a sus proyectos de cooperación internacional

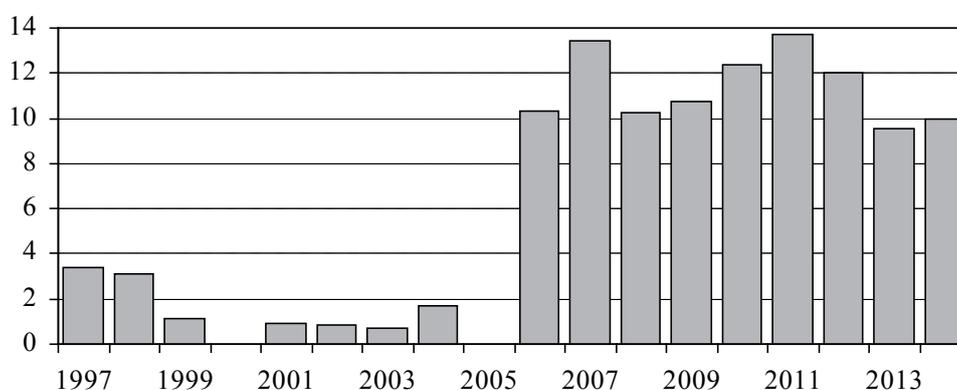
al desarrollo. Ahora bien, también en este caso podemos observar que estas actividades se concentran en un grupo reducido de países, ya que de la veintena a los que alguna vez se les ha concedido una ayuda, sólo cinco de ellos acaparan casi la mitad del gasto realizado en ese continente para tal fin

Del conjunto de países africanos, los que más recursos perciben de los ayuntamientos y cabildos isleños son, por este orden, Senegal, Mauritania, Marruecos, Cabo Verde y Mali, proporción que se ve ampliamente superada, pues llega a rozar las dos terceras partes si le añadimos las ayudas destinadas a los campamentos de refugiados saharauis. Al igual que ocurría con el ejecutivo autonómico, los movimientos migratorios de los últimos años y la estrategia de vecindad implementada en el Archipiélago estaría detrás de esta selección. Además, las administraciones locales de las Islas tienen un cierto protagonismo en algunos de estos países, si lo comparamos con sus homónimos del resto de España. Así, en Cabo Verde, las entidades locales canarias se ubicarían a la cabeza, pues suponen casi el 60% de la ayuda que este tipo de administraciones han proporcionado allí. También detentan unas proporciones elevadas en los casos de Mauritania y Senegal, con un 22,6% y un 13,5%, respectivamente.

LA IMPLICACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES

Las universidades españolas también han estado, al igual que las comunidades autónomas y las administraciones públicas locales, vinculadas a la cooperación internacional para el desarrollo¹³. No obstante, los montantes de la financiación destinada a estos fines fueron muy modestos, al menos hasta 2006. A partir de entonces se han incrementado de forma sustancial. En cualquier caso, no hay que perder de vista que sus presupuestos, mucho más limitados y condicionados que los de los otros dos agentes, han hecho que su importancia relativa sea muy pequeña, pues en el momento de mayor dotación de recursos para estos fines, que se produjo entre 2006 y 2011, su participación en el total de la ayuda oficial del desarrollo descentralizada apenas superó el 2%.

Gráfico 19: La AOD de las universidades españolas, 1997-2014



(Millones de euros de 2015)

Nota: no se ha publicado la información correspondiente a 2005.

Fuente: MAEC. Elaboración propia.

Como ya se ha indicado, el incremento de los fondos que las universidades dedicaron a esta cuestión se produjo en esa etapa como consecuencia de los acuerdos de colaboración y coordinación que se firmaron entre la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas y la Agencia Española de Cooperación Internacional en 2006. Una nueva etapa en la que también se creó el Observatorio Universitario de Cooperación al Desarrollo¹⁴. Ahora bien, los primeros datos disponibles indican que esta faceta tuvo cierta significación a finales de los años noventa, si bien, con toda probabilidad, las restricciones fiscales

¹³ Entre la bibliografía sobre esta cuestión se encuentran los trabajos de HERNÁNDEZ (2010); PUERTAS y ASTORGA (2010) y UNCETA (2007).

¹⁴ [<http://www.ocud.es/>].

que se impusieron en ese periodo a causa de la crisis económica internacional motivaron una paulatina caída de estos guarismos hasta 2002 (cfr. gráfico 19).

A partir de ese momento se recuperaron algo, aunque sin alcanzar los niveles precedentes. De todas formas, el notable crecimiento que se experimentó en 2006 y 2007 quedó menguado en los dos ejercicios posteriores, de nuevo debido a la recesión económica y a los correspondientes recortes del gasto público, que también afectaron a este colectivo. Sin embargo, y yendo a contra corriente de lo ocurrido en otras esferas de la administración pública española en materia de cooperación internacional, los centros de educación superior volvieron a incrementar sus partidas destinadas a estos fines en 2010 y 2011. No tanto porque las que ya venían desarrollando acciones de este tipo realizaran un mayor esfuerzo, sino por la incorporación de nuevos agentes a este proceso. En cualquier caso, el monto total ha vuelto a caer en los tres últimos ejercicios.

Cuadro 6: Principales universidades que participan en la AOD, 2006-2014
(Euros de 2015)

Universidad	Importe	Porcentaje
Complutense de Madrid	13.390.934	13,08
Valencia	7.158.625	6,99
Granada	6.882.127	6,72
Politécnica de Valencia	6.822.097	6,66
Politécnica de Madrid	6.146.404	6,00
Alicante	5.173.875	5,05
Autónoma Madrid	4.809.240	4,70
Nacional de Educación a Distancia	4.754.559	4,64
Politécnica de Cataluña	4.317.280	4,22
Jaime I	3.634.322	3,55
Las Palmas de Gran Canaria	3.396.877	3,32
Islas Baleares	3.256.032	3,18
Internacional de Andalucía	3.008.066	2,94
Sevilla	2.661.960	2,60
Gerona	2.274.319	2,22
Miguel Hernández	2.180.409	2,13
Córdoba	1.887.289	1,84
Valladolid	1.805.609	1,76
Carlos III	1.631.366	1,59
Alcalá de Henares	1.513.299	1,48
País Vasco	1.481.117	1,45
La Laguna	1.439.866	1,41
Cantabria	1.350.288	1,32
Pública de Navarra	1.331.726	1,30

Fuente: MAEC. Elaboración propia.

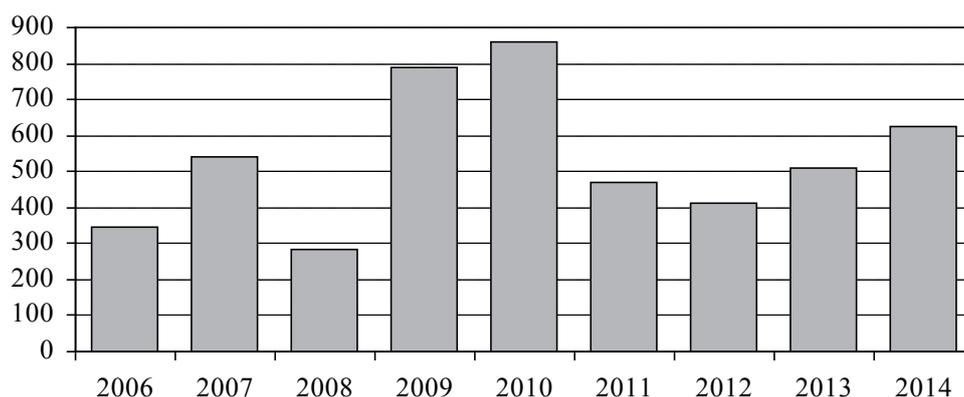
En el cuadro 6 se han reseñado aquellas universidades que en el periodo 2006-2014 han destinado un mayor volumen de fondos a la ayuda oficial al desarrollo. En concreto presentamos aquellas que han invertido más de 1 millón de euros a lo largo de esos años. Las recogidas en esta selección —24 de un total de 57— abarcan más del 95% de la financiación universitaria destinada a este objetivo. Destaca sobremanera la actuación de la Universidad Complutense de Madrid, que por sí sola representa el 13% del total y casi duplica a la ubicada en la segunda posición de esta clasificación, la Universidad de Va-

lencia. No obstante, en la evolución seguida por la mayoría de ellas se pone de manifiesto la existencia de un comportamiento bastante irregular. Éste sería fruto, probablemente, de las oportunidades que se presentan en forma de cofinanciación, ya sea con los gobiernos autonómicos, con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo o con el Ministerio de Economía y Competitividad, que tiene atribuidas las competencias en I+D+i. Tampoco se pueden descartar los condicionamientos que provoca la propia coyuntura económica en las disponibilidades para estos fines en los presupuestos propios de cada universidad.

Por lo que respecta a las dos universidades públicas canarias —la de La Laguna y la de Las Palmas de Gran Canaria—, han destinado un total de 4,9 millones de euros a la cooperación internacional para el desarrollo entre 2006 y 2014. Esta cifra viene a significar, aproximadamente, un 4,7% del total nacional en ese mismo intervalo temporal. Más aun, los dos centros de educación superior de las Islas se ubicarían entre las veinticinco primeras universidades públicas españolas respecto al volumen de financiación asignado a estas cuestiones. En concreto, la de Las Palmas de Gran Canaria se ubicaría en la décimo primera posición, mientras que la de La Laguna se situaría en la posición vigésimo segunda.

Como ha ocurrido en general, la evolución de las cuantías de la ayuda pone de manifiesto la existencia de un comportamiento bastante irregular, y por los mismos motivos (cfr. gráfico 20). Sin embargo, las universidades canarias representan el 4,5 por ciento del conjunto de la ayuda oficial al desarrollo descentralizada que se ha llevado a cabo en el Archipiélago entre 2006-2014. Ésta es una proporción superior a la que obtienen sus homónimas en el resto del territorio nacional, que es del 2,6%.

Gráfico 20: Evolución de la AOD de las universidades canarias, 2006-2014



(Miles de euros de 2015)

Fuente: MAEC. Elaboración propia.

Cuadro 7: Áreas de actuación de la AOD de las universidades canarias (Porcentaje)

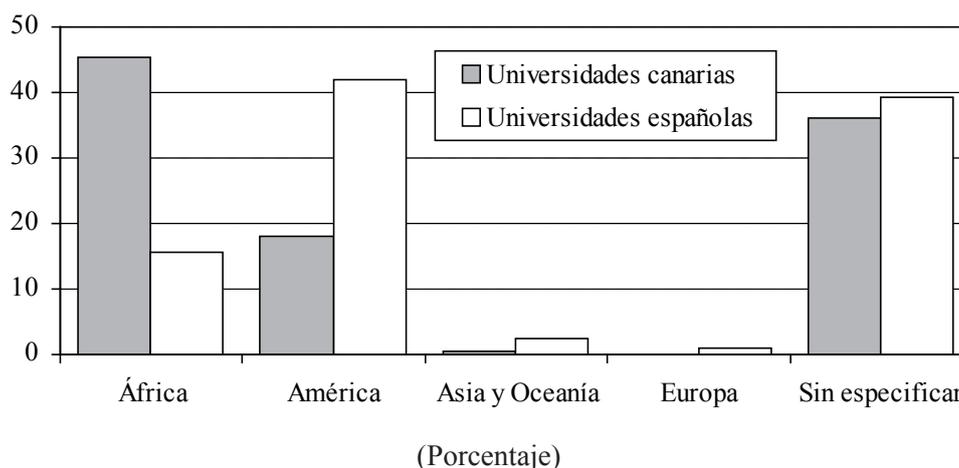
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Educación	38,8	55,1	22,8	28,0	16,0	16,5	17,7	9,6
Sanidad	0,2	0,0	10,5	12,8	1,9	4,2	14,4	21,7
Tratamiento de aguas	0,0	0,0	13,9	2,9	0,8	3,9	3,8	3,6
Gobierno y Soc. Civil	0,3	0,8	6,3	0,0	0,1	0,6	0,0	0,0
Otros servicios sociales	0,5	0,0	0,2	2,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Infraestruc. económicas	0,6	0,0	2,8	2,2	0,0	8,8	13,6	9,2
Sectores productivos	9,3	6,8	26,2	25,6	35,8	19,1	12,8	26,8
Medio ambiente	0,2	0,7	3,8	2,4	9,7	8,7	6,9	1,9
Otros	3,2	5,7	5,7	21,3	27,4	38,1	29,1	25,5
No especificados	47,1	30,9	7,8	2,5	8,3	0,0	1,7	1,8

Fuente: MAEC. Elaboración propia.

El principal ámbito de actuación de las dos universidades canarias en materia de cooperación al desarrollo ha sido la educación (cfr. cuadro 7). No obstante, a medida que nos acercamos a la actualidad, otros campos han ido adquiriendo especial relevancia, como los vinculados a otros aspectos sociales, sobre todo en sanidad o en el tratamiento de aguas. Asimismo, el fomento del desarrollo económico se ha convertido en otro de los grandes ejes preferentes de la acción de los centros superiores de educación isleños, que se ha materializado, especialmente, en proyectos vinculados al desarrollo agrario y turístico, así como a las energías renovables.

En cuanto a la orientación geográfica de la cooperación al desarrollo que desempeñan las universidades del Archipiélago, la información disponible es bastante escasa, en la medida en que una proporción significativa de los recursos empleados, aproximadamente el 36,2%, aparecen bajo la rúbrica de países en vías de desarrollo, sin especificar claramente cuáles. No obstante, destaca el destino africano, al igual que ocurría con las administraciones autonómica y local, aunque aquí con mayor intensidad si cabe, al suponer un 45,3% de los fondos que estos centros dedican a la cooperación (cfr. gráfico 21). En este sentido, cabe reseñar que ambas representan la quinta parte del total de la financiación destinada por las universidades españolas a esa área geográfica, de tal manera que las otras áreas geográficas sensibles para este tipo de actuaciones —América Central y del Sur, Europa del Este, Sudeste asiático y Oriente Medio— quedan algo marginadas en esta estructura, una estructura que se diferencia claramente de la que presentan sus homónimas españolas, para las que los países latinoamericanos ocupan un lugar preeminente como receptores de la financiación para el desarrollo que implementan.

Gráfico 21: Distribución geográfica de la AOD de las universidades, 2006-2014



Fuente: MAEC. Elaboración propia.

Dentro de la ayuda oficial al desarrollo llevada a cabo por las universidades canarias en el continente africano, se pone en evidencia, con mayor intensidad que en los casos del gobierno autonómico o de las corporaciones locales, un elevado grado de concentración en un número reducido de países. Así, Marruecos, Mauritania y Senegal se distribuirían más de las dos terceras partes de todos los recursos destinados a la cooperación por los dos centros de educación superior de las Islas. Más aun, el reino alauita percibiría casi la mitad de los fondos destinados a ese trío. Otros, como Cabo Verde y Túnez también recibieron cantidades significativas, si bien su participación se quedó por debajo del 10 por ciento. La nómina se completaría con actuaciones muy puntuales en Ghana, Guinea Bissau o Uganda. A ellos habría que añadir la financiación de programas destinados a los campamentos de refugiados saharauis.

Ahora bien, esta concentración les permite convertirse en protagonistas indiscutibles de la cooperación que realizan las universidades españolas en la mayoría de esos países que hemos citado. En Guinea Bissau, Mauritania y Senegal, las universidades de La Laguna y de Las Palmas de Gran Canaria, de forma conjunta, aportarían más de la mitad del total nacional que se ha destinado a ellos. Incluso, en los dos últimos se superaría el 70%. En otros, como Cabo Verde y Marruecos, se obtienen unas proporcio-

nes también significativas para los dos centros universitarios públicos isleños, el 24,9% y el 16,42%, respectivamente. Por tanto, se han ganado un puesto relevante entre los actores de la cooperación al desarrollo en la franja noroccidental africana, junto al Gobierno de Canarias y las corporaciones locales del Archipiélago.

CONCLUSIONES

La cooperación internacional al desarrollo que se realiza desde España es un proceso en el que no sólo ha intervenido la Administración General del Estado —a través, principalmente, de la AECID—, sino que han participado otros estamentos oficiales, como los gobiernos autonómicos, las administraciones locales y las universidades públicas. La actuación de estos últimos se engloba bajo la denominación de ayuda oficial al desarrollo descentralizada. Sus orígenes se remontan a los acuerdos de hermanamiento que realizaban los municipios españoles con sus homólogos de otros países en vías de desarrollo en la década de 1980. Con posterioridad, la implantación del Estado de las Autonomías hizo que se incorporaran los gobiernos regionales a estas funciones, acompañados por las diputaciones, cabildos y consejos insulares. Más cercana a la actualidad es la implicación de las universidades.

En este marco podemos hablar propiamente de una cooperación al desarrollo canaria desde mediados de la última década del siglo pasado, realizada por todos los escalones de la administración —regional, insular y municipal— y por las dos universidades públicas isleñas. En términos generales, partiendo de posiciones muy alejadas de las que presentaban sus homónimas en el resto del Estado, consideradas en su conjunto, se fueron acercando a los promedios nacionales a finales del primer decenio del siglo XXI. Incluso el Gobierno de Canarias había conseguido sobrepasar ese umbral. No obstante, desde 2010 las partidas destinadas a la ayuda oficial al desarrollo por parte de las administraciones públicas del Archipiélago han ido recortándose hasta alcanzar niveles marginales en 2014. Tan sólo las universidades isleñas han logrado recuperar buena parte del terreno perdido en los últimos ejercicios, lo que las ha llevado a jugar un papel más desatacado que las del resto del país en cada uno de sus territorios de referencia.

Las acciones llevadas a cabo por los distintos actores que comprende la cooperación al desarrollo canaria han experimentado una importante transformación a lo largo del tiempo. Así, en los primeros ejercicios se dedicaba mayoritariamente a la ayuda humanitaria con el fin de atender las necesidades que generaban las catástrofes naturales, las pandemias, los conflictos bélicos... Sin embargo, desde 2005 se observa cómo de manera creciente los recursos se destinan a la conformación de proyectos de co-desarrollo en el ámbito social, especialmente en educación y sanidad, así como a aquéllos que abordan cuestiones económicas, sobre todo centrados en el fomento de la agricultura, el turismo y las energías renovables.

Una de las grandes diferencias que presenta la ayuda oficial al desarrollo descentralizada de las Islas respecto a la que se realiza en otros territorios del Estado tiene que ver con sus vías de canalización. Otros gobiernos autonómicos la implementan de forma mayoritaria a través de ONGD que llevan a cabo proyectos en los países de destino, mientras que en Canarias los programas son desarrollados directamente por el Ejecutivo regional de forma preferente. Además, la participación en ellos de otras entidades de la sociedad civil ha sido cada vez menor.

Otra diferencia significativa entre el Archipiélago y resto del Estado la encontramos en la orientación geográfica de los recursos financieros de la cooperación al desarrollo. En otras regiones españolas, los proyectos de cooperación se han dirigido principalmente hacia Latinoamérica, mientras que en Canarias los fondos se han destinado, de forma prioritaria, al desarrollo de iniciativas en el continente africano, concentrándose en una serie de países, como Cabo Verde, Marruecos, Mauritania, o Senegal, además de los campamentos de refugiados saharauis en Tindouf, donde la cooperación canaria alcanza un importante protagonismo dentro de la ayuda oficial al desarrollo descentralizada española. América Central y del Sur ocupa un lugar secundario para la ayuda al desarrollo desde Canarias, que concentran sus actuaciones en Cuba y Venezuela.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERDI, J. (2010). *El futuro de la Cooperación Autonómica al Desarrollo*. Valencia: Instituto Valenciano de Administración Pública.
- BÁEZ MELIÁN, J. M. (2006). *La eficacia de la ayuda oficial al desarrollo*. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Tesis doctoral).
- BOZA CHIRINO, J. y GÓMEZ HOCES, E. (2007). “Canarias como agente de cooperación descentralizada: Análisis de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, 2003-2006. Una mirada hacia África”, en *VI Seminario de Economía Canaria*. Las Palmas de Gran Canaria: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria [formato CD-Rom].
- BOZA CHIRINO, J. y PÉREZ ESTÉVEZ, D. (2007). “Comercio exterior y cooperación internacional para el desarrollo entre Canarias y África occidental. Posibles sinergias”, en *VI Seminario de Economía Canaria*. Las Palmas de Gran Canaria: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria [formato CD-Rom].
- CARNERO LORENZO, F. (dir.) (2012). *Canarias, base estratégica para las relaciones económicas internacionales de África*. La Laguna: Universidad de La Laguna y Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- DE LA FUENTE FERNÁNDEZ, R. (coord.) (2010). *Los nuevos actores en la cooperación internacional. El papel de los gobiernos locales y regionales*. Madrid: Libros de la Catarata
- DE LA FUENTE, R. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, J. (2011). “La cooperación descentralizada para el desarrollo. Retos de su coordinación en el terreno”, *RIPS (Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas)*, núm. 1, pp. 17-29.
- DÍAZ ABRAHAM, L. (2008). *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. Libros de la Catarata.
- DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES CON ÁFRICA (2005). *Memoria de la cooperación canaria (1995-2004)*. Las Palmas de Gran Canaria: Presidencia del Gobierno de Canarias.
- FÜHRER, H. (1996). *The story of Official Development Assistance. A history of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation directorate in dates, names and figures*. París: OECD.
- GÓMEZ GALÁN, M. y SANHUJA, J. A. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo*. Madrid: Fundación Cideal.
- GÓMEZ GIL, C. (2001). “La cooperación descentralizada en España: ¿motor de cambio o espacio de incertidumbre?”, *Cuadernos BAKEAZ*, núm. 46.
- GÓMEZ GIL, C. (2006). “La cooperación de los entes locales y los objetivos del milenio. Algunas propuestas para avanzar en su logro”. En *La cooperación al desarrollo de las Entidades Locales. Informe 2005*. Madrid: Federación Española de Municipios y Provincias.
- GONZÁLEZ PARADA, J. R. (1998). *Cooperación descentralizada, ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?* Madrid: Libros de la Catarata.
- GONZÁLEZ PÉREZ, I. y GARCÍA-TALAVERA TRUJILLO, P. (2005). *Manual para la cooperación internacional descentralizada desde Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria: FUNDESCAN.
- GRIFFIN, K. (1991). “Foreign Aid After The Cold War”, *Development and Change*, núm. 22, pp. 645-685.
- GUTIÉRREZ GOIRIA, J., LABAIEN EGIGUREN, I. y SABALZA, M. (2013). “La cooperación descentralizada. Una aproximación a sus potencialidades y problemas desde el caso de Euskadi”, *Boletín del Centro de Documentación Hegoa*, núm. 34, pp. 1-12.
- HERNÁNDEZ TRISTÁN, R. (2010). “Balance y perspectivas de la Cooperación Universitaria al Desarrollo en España”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 26, pp. 177-191.
- IGLESIA-CARUNCHO, M. (coord.) (2007). *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- ILLÁN SAILER, C. (2008). “La cooperación para el desarrollo autonómica y local. Balance y tendencias”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 21, pp. 27-44.
- KHARAS, H. (2009). “La ayuda al desarrollo en el siglo XXI”, *Sistemas. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 213, pp. 3-36.
- LABAIEN EGIGUREN, I y UNCETA SATRÚSTEGUI, K. (2015). “Significado y alcance de la cooperación descentralizada. Un análisis del valor añadido y de la aportación específica de las CC.AA. del estado español”, *Cuadernos de Trabajo Hegoa*, núm. 66, pp. 1-64.
- MALARET I GARCÍA, E. (2006). “Municipios, democracia cosmopolita y cooperación al desarrollo descentralizada”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 300-301, pp. 73-96.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A. M. (1996). *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español*. Barcelona: Icaria.
- MARTÍNEZ HERRERO, M. J. y ZABALA ERRAZTI, I. (2014). “La reforma del sistema internacional de cooperación frente al horizonte post-2015. Retos, propuestas y realidades”, *Revista de Economía Mundial*, núm. 36, pp. 71-93.
- MÖHL, S. (2010). *The Same But Different? Codevelopment policies in France, Germany, Spain and the institutions of the European Union from comparative perspective*. Documentos CINDOB. Migraciones, núm. 20
- PUERTAS CRISTÓBAL, E. y ASTORGA DAZA, G. (2010). *La Universidad ante los desastres naturales. Acción humanitaria y desarrollo*. Cádiz: Universidad de Cádiz.

- SÁNCHEZ AGUADO, A. (2007). “La cooperación descentralizada desde los municipios”, *Ágora. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 16, pp. 155-180.
- SOTILLO LORENZO, J. A. (2007). “La política española de cooperación para el desarrollo a la búsqueda de la mayoría de edad”, *Administración y Ciudadanía. Revista da Escola Galega de Administración Pública*, núm. 1, pp. 92-113.
- SOTILLO LORENZO, J. A. (2011). “El papel de la Unión Europea en la cooperación para el desarrollo. Opciones y límites al vínculo entre gobernanza y desarrollo”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 45, pp. 149-175.
- UNCETA SATRÚSTEGUI, K. (2007). *La cooperación al desarrollo en las universidades españolas*. Madrid: AECID.
- UNCETA SATRÚSTEGUI, K. (coord.) (2011). *La cooperación para el desarrollo descentralizada. Una propuesta metodológica para su análisis y evaluación*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- ZURITA, A. (2007). “La cooperación autonómica”. En IGLESIA-CARUNCHO, M. (coord.): *Avances y retos de la cooperación española*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI, pp. 415-429.