

Anuario en Relaciones Internacionales

2022

Editado anualmente desde 1994
(Publicación digital) ISSN: 1668-639X

Departamento de Cooperación Internacional

Presentación

Coordinador: **Javier Surasky**

Secretaria: **María Laura Ganganelli**

Integrantes: **Luz Marina Mateo**
Celina Manso
Emiliano Dreon

La Cooperación Internacional en 2021: un año marcado por los efectos de la pandemia y sus impactos desiguales

Introducción

Nuestro análisis anual de la situación de la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) nos muestra para 2021 los primeros signos de evolución del sistema tras el impacto que significó la COVID-19, reflejado en esta misma sección al presentar los sucesos de 2020. Lejos de una postpandemia, el mundo sigue siendo testigo de los estragos causados por la COVID-19, aunque a fuerza de repetición estos hayan perdido peso en las primeras planas de los grandes medios mundiales, a menos que quien enferme sea una personalidad internacionalmente reconocida.

Las estadísticas, que con especial intensidad en nuestro campo de atención deben ser entendidas como reflejo de situaciones de personas concretas en situaciones específicas y no como meros números, no nos cuentan todavía una historia de recuperación y lecciones aprendidas. Por el contrario, los datos de 2021 sugieren que hemos comprendido poco sobre la necesidad de contar con esquemas de cooperación internacional fortalecidos para promover unas relaciones internacionales a la altura de las promesas realizadas año tras año por los líderes mundiales.

Mientras las reuniones continúan, mayormente a través de canales virtuales, y crecen los debates sobre posibles soluciones que la CID puede brindar a problemas acuciantes para la humanidad, desde la pobreza y el cambio climático hasta la gestión de tecnologías y residuos espaciales, la transformación de los discursos en acciones sigue siendo lenta y esporádica, hasta constituirse en un tal vez no deseado pero contundente ataque contra el multilateralismo, cuya efectividad, una vez más, queda en duda.

Lamentablemente, la ausencia total de datos fiables hace imposible incluir este año referencias a la Cooperación Sur-Sur.

Un recorrido por el año 2021 de la Cooperación internacional

La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2021²⁷⁹

Los Países CAD

En 2021, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) proveniente de los países que integran el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE alcanzó un pico histórico de USD 178.900 millones, un incremento en términos reales de 4,4 puntos porcentuales respecto de 2020.

²⁷⁹ Esta parte del trabajo se basa en el comunicado emitido por la OCDE el 12 de abril de 2022 "ODA Levels in 2021. Preliminary data". <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>

Los datos de 2021 demuestran una estructura inestable de fondos que pueden ser considerados como AOD: tras tres años de aumentos entre 2013 y 2016, su monto descendió en 2017 y 2018, alcanzando un nivel que se repitió en 2019 y volvió a iniciar una subida en 2020 y 2021. Si los incrementos en 2013-2016 se explican centralmente por el cómputo de recursos destinados a la recepción de refugiados en países donantes y la gestión de crisis migratorias, el aumento de 2020 y 2021 se presenta apoyado fundamentalmente en los recursos liberados como respuesta a la COVID-19. La AOD alcanzó sus niveles más altos debido en parte al apoyo para la crisis de COVID-19. De hecho, si descontamos del total de la AOD la parte correspondiente a apoyo para la vacunación contra el virus, el aumento de la AOD en 2021 respecto al año anterior se reduce a 0,6%.

Los principales canales por los que transitó la AOD en 2021 fueron las donaciones, préstamos a entidades soberanas, alivio de deuda y contribuciones a organizaciones internacionales, que en conjunto representaron USD 174.900 millones. Otros USD 1.100 millones fueron utilizados para impulso de instrumentos del sector privado orientados al desarrollo (PSI, por sus siglas en inglés) y USD 3.000 millones se entregaron como préstamos netos y acciones a empresas privadas con actividad en países elegibles como receptores de AOD.

En particular, se destaca que las contribuciones a organismos internacionales aumentaron un 9,4%, en oposición a la AOD bilateral basada en programas, proyectos y asistencia técnica, que cayó un 3,3%, debido principalmente a la restricción de otorgamiento de préstamos soberanos que califiquen como AOD, posiblemente como resultado del empeoramiento de la situación financiera de los tomadores de deuda a nivel internacional.

Así, los préstamos soberanos bilaterales otorgados por países del CAD que califican como AOD repiten la inestabilidad de financiamiento que se identifica a nivel general: a un aumento en términos reales cercano al 35% entre 2018 y 2020 le sigue ahora un descenso del 4,6% interanual, llegando a representar el 10% del total de la AOD brindada por países CAD.

Más de la mitad de los recursos otorgados bajo este acápite corresponden a préstamos otorgados por Japón (55%). La UE, sin embargo, se movió en sentido inverso al del CAD aumentando su parte de la AOD en este concepto en un 2% en términos reales entre 2020 y 2021.

Por su parte, las contribuciones netas de AOD para instrumentos del sector privado registradas sobre la base de flujos cayeron un 4% en términos reales.

Los dos ítems que vienen protagonizando la evolución de los recursos de AOD en los últimos años, COVID-19 y “costos de refugio”, mostraron comportamientos divergentes.

La AOD bajo forma de donaciones de vacunas contra el COVID-19 representó un monto de USD 6.300 millones (cerca del 3,5 % de la AOD total), lo que representa más de 855 millones de dosis aplicadas en países en desarrollo. Del monto total indicado, USD 2.300 millones (aproximadamente el 1,3% de la AOD total) fueron donaciones de dosis en exceso del suministro nacional, mientras que USD 3.500 millones se utilizaron para adquirir dosis para ser aplicadas directamente en países receptores de la ayuda. En un mal que afecta a la CID desde hace tiempo, los restantes USD 500 millones representaron “costos accesorios”.

Es interesante la decisión adoptada por el CAD para valorar los precios de las vacunas. Teniendo en cuenta las diversas opciones de inoculantes disponibles, y sus costos internacionales, se recomendó a los países CAD considerar un coste de USD 6,72 por dosis como valor promedio ponderado alineado con COVAX, el mecanismo multilateral desarrollado para facilitar el acceso a vacunas por los países en desarrollo.

Integrando otras contribuciones de ayuda para enfrentar la COVID-19 a la utilizada para facilitar el acceso a vacunas, en 2021 los países del CAD dedicaron USD 18.700 millones, o un 10,5 % de su AOD neta combinada. Se incluyen en este monto las sumas dedicadas a prevención, tratamiento y atención. La mayor parte de esos aportes llegó desde las instituciones de la Unión Europea (UE).

Respecto del controvertido “costo de refugiados” (ver esta misma sección, años 2014 y 2016), la AOD representó USD 9.300 millones en 2021, estable respecto de 2020, lo que significó aproximadamente el 5% de la AOD total de los miembros del CAD. En términos reales, el volumen de la AOD para los costos de refugiados de los donantes se ha reducido casi a la mitad desde su punto máximo en 2016, cuando ascendió a USD 16.000 millones, o el 11% de la AOD total de ese año. Los países que proporcionaron las proporciones más altas de AOD bilateral en forma de préstamos soberanos fueron Francia (23 %), Japón (55 %) y Corea (36 %). Por el contrario, los préstamos soberanos de las instituciones de la UE aumentaron un 2 % en términos reales y representaron el 15 % de su AOD bilateral.

En cuanto al destino de la AOD, computado sobre la base de dinero efectivamente invertido, pero sin aplicar la fórmula de equivalencias que se aplica al cálculo de la AOD desde 2014 a fin de permitir su comparabilidad en series temporales largas (ver esta sección, años 2014 y 2015) tenemos que:

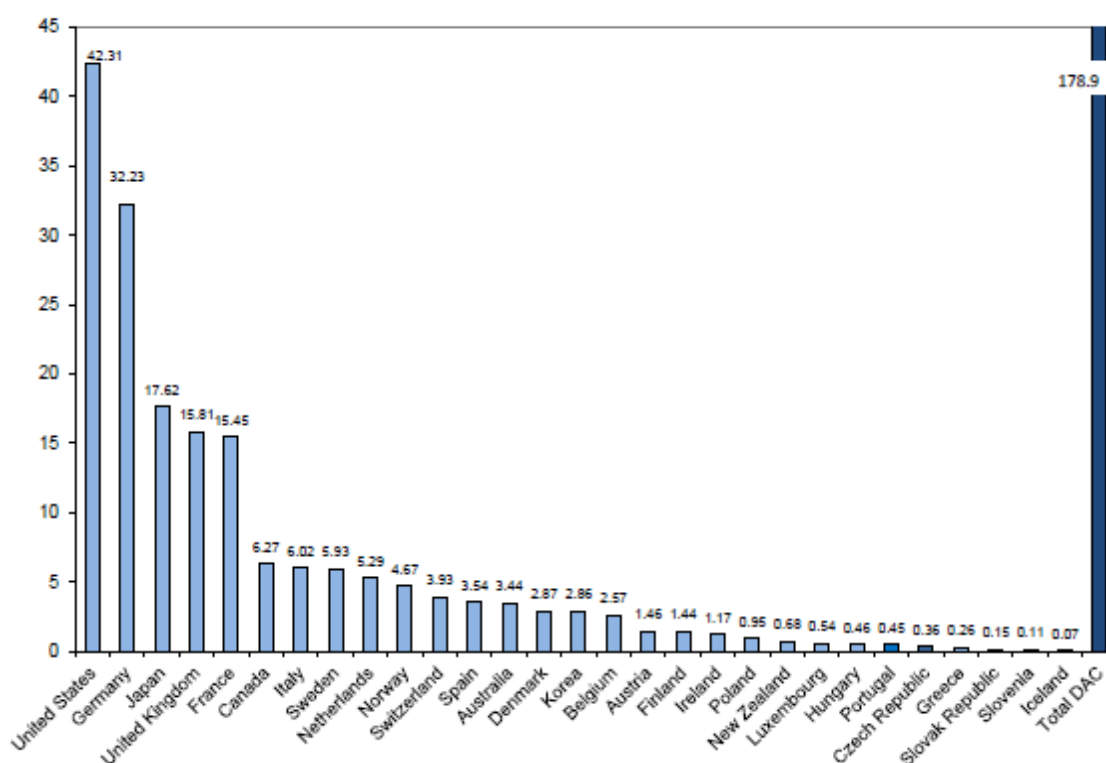
La ayuda humanitaria trepó hasta los USD 18.800 millones (aumento del 3,5% en términos reales entre 2020 y 2021), y las operaciones de alivio de deuda se sostuvieron estables, en un monto cercano a los USD 545 millones.

En una mirada geográfica, los flujos netos de AOD bilateral de países CAD destinados a socios en África alcanzaron el valor de USD 35.000 millones (un aumento del 3,4% interanual en términos reales). África subsahariana recibió USD 33.000 millones de este (+2% en términos reales).

Observando los grupos de ingresos, los flujos netos de AOD bilateral de países CAD representaron USD 28.000 millones para países de bajos ingresos (aumento del 1 % en términos reales sobre 2020) y USD 38.000 millones para ingresos medios-bajos (aumento del 7 % en términos reales). Los países de ingresos medio-altos fueron de USD 21.00 millones (aumento del 6% en términos reales). Por su parte, los Países Menos Adelantados recibieron recursos de AOD por valor de USD 33.000 millones (aumento del 2,5% en términos reales).

Volviendo a enfocarnos en el desempeño de los donantes CAD, la consideración de sus actuaciones desagregadas comienza por mostrar que los montos dedicados como AOD aumentaron en 23 y cayeron en siete de estos.

Asistencia Oficial al Desarrollo de los miembros del CAD en 2021 con el equivalente de una subvención (en millones de dólares estadounidenses. Los datos de 2021 son preliminares)



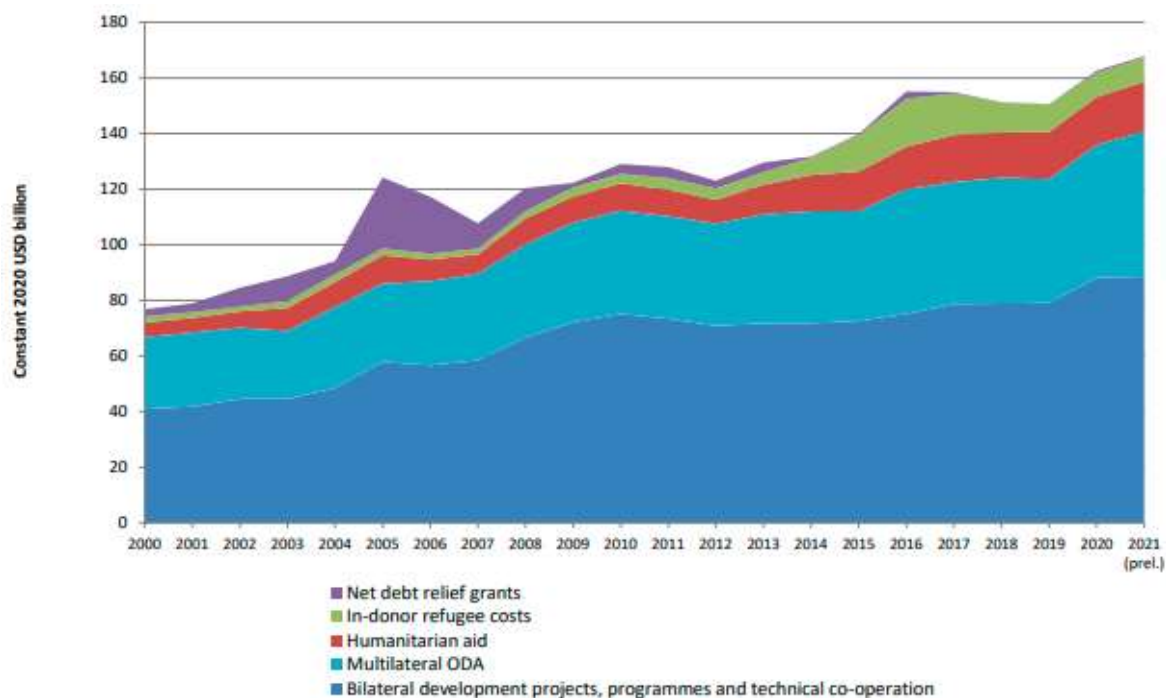
Fuente: OCDE

En términos netos, Estados Unidos sigue siendo el principal aportante de AOD (contribuyó con fondos por valor de USD 42.300 millones), seguido por Alemania (USD 32.200 millones), Japón (USD 17.600 millones), el Reino Unido (USD 15.800 millones) y Francia (15.400 millones), un “pelotón” de grandes donantes netos que se separa del resto. El siguiente país en la lista, Canadá, aportó fondos por valor de USD 6.270 millones.

En conjunto, los miembros de CAD que pertenecen al G7 aportaron el 76 % del total de la AOD, mientras que aquellos 19 que pertenecen al CAD y a la UE contribuyeron con el 45% de los recursos puestos a disposición bajo este flujo de ayuda, por un valor de USD 81.300 millones, un aumento en términos reales de algo más de 4 puntos porcentuales respecto de 2020.

AL observar la composición de la AOD de países CAD de acuerdo con sus principales canales de circulación vemos la siguiente evolución

Composición de la Asistencia Oficial al Desarrollo de los países miembros del CAD (los datos de 2021 son preliminares)



Fuente: CAD

La ayuda humanitaria alcanzó en 2021 la suma de USD 18.800 millones, lo que representa un aumento del 3,5% en términos reales en comparación con 2020. El alivio de la deuda se mantuvo estable en USD 545 millones. La AOD dedicada a refugiados alojados en países donantes también se mantuvo sin cambios importantes en torno a los USD 9.300 millones o el 5,2% de la AOD total.

Un rápido recorrido por la evolución de la AOD de cada uno de los 30 miembros del CAD muestra los siguientes elementos destacados:

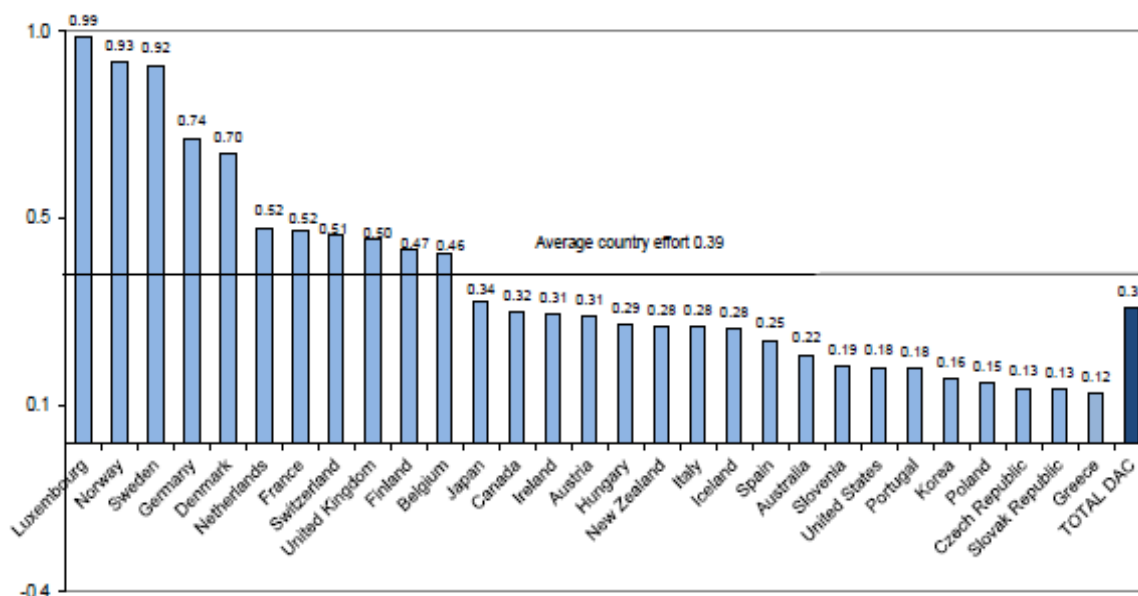
- La AOD proveniente de las instituciones de la UE cayó apenas por encima del 8% interanual en términos reales, sobre todo por reembolsos de préstamos al sector privado y como consecuencia del otorgamiento adelantado de fondos que se había verificado en 2020 para contribuir a la rapidez en la respuesta al surgimiento de la pandemia.
- Alemania incrementó su AOD en un 5,1%, sobre todo por aumentos en su ayuda orientada a la lucha contra la COVID-19, en especial mediante donaciones de vacunas.
- Australia aumenta su AOD un 4,5% por subas en subvenciones bilaterales.
- Austria aumentó su AOD en +8,7% como resultado del incremento en subvenciones bilaterales y apoyo en la lucha contra la COVID-19. También muestra una subida en los recursos dedicados a costos internos de refugiados.
- Bélgica incrementó su aporte en un 2,3% debido a incrementos en costos de ayuda a refugiados internos y en su contribución a organizaciones internacionales.
- Canadá registra una suba del 8% por recursos dedicados a enfrentar la COVID-19 en países en desarrollo acompañada de aumentos en el financiamiento climático.
- Corea aumentó su AOD en un 20,7% como resultado de incrementos en sus préstamos bilaterales y contribuciones a organismos internacionales.
- Dinamarca muestra un incremento del 2,8% en su AOD por aumentos en ayuda bilateral.
- Eslovenia subió su AOD un 19% por aumentos en donaciones de vacunas y contribuciones a organizaciones internacionales.

- España registró un incremento del 12,5% por aumentos en subvenciones bilaterales, especialmente mediante en donación de vacunas.
- Estados Unidos aumentó su AOD en un 14,4% como consecuencia de sus mayores contribuciones a organizaciones internacionales.
- Finlandia subió su AOD un 5,4% por incremento en préstamos a organizaciones internacionales.
- Francia registró un incremento del 4,6% en su AOD como resultado de un aumento en sus subvenciones tanto bilaterales como multilaterales, en aportes en instrumentos del sector privado y en donaciones de vacunas. El país registra una caída en sus costos de refugiados.
- Grecia registra una caída en su AOD del 23,9%, resultado de reducción de sus aportes para costos de refugiados internos.
- Hungría muestra una mínima variación, con una retracción de un punto básico. En este país, una baja en recursos dedicados a organizaciones internacionales se compensa con una suba de contribuciones por donación de vacunas.
- Irlanda incrementó su AOD en 14,8 puntos porcentuales como consecuencia de un aumento general de su AOD tanto bilateral como multilateral.
- Islandia aumentó su AOD en un 11,7% por subas en costos de refugiados y donaciones de vacunas.
- Italia muestra un fuerte avance en su AOD del 34,5% por operaciones de cancelación de la deuda, aumento en los costos de refugiados internos, contribuciones a iniciativas internacionales contra la COVID-19 y donaciones de vacunas.
- Japón incrementó su AOD un 12,1% por sus contribuciones vinculadas a la lucha contra la COVID-19.
- Luxemburgo aumentó su AOD un 9,7% por incremento en los recursos para subvenciones bilaterales.
- Noruega mostró un retroceso general en los recursos dedicados como AOD, lo que redujo sus contribuciones en un 11,6%.
- Nueva Zelanda incrementó su AOD en 13,8 puntos porcentuales como reflejo de incrementos en subvenciones para enfrentar la pandemia.
- Países Bajos retrocedió en un 7,2% por disminución en sus aportes orientados a enfrentar la COVID-19, que en 2020 habían sido extremadamente altos (USD 294 millones, casi un 8% del total de su AOD en 2020)
- Polonia aumentó su AOD un 9,4% como resultado de incrementos en su ayuda bilateral, especialmente en las áreas de lucha contra la COVID-19 y la donación de vacunas.
- Portugal mostró una suba de su AOD del 4% por aumentos en ayuda multilateral y en donaciones de vacunas.
- Reino Unido expuso una caída del 21,2% en sus recursos de AOD como resultado de la decisión de reducir temporalmente la razón AOD/PBI al 0,5 % como consecuencia de los impactos de la pandemia en su economía.
- República Checa aumentó su AOD un 7,8% por incremento en contribuciones a organizaciones internacionales.
- República Eslovaca subió sus aportes en un 0,6% por donaciones de vacunas.
- Suecia tuvo una regresión de recursos de AOD del 15,7%, resultado de la contribución plurianual realizada por el país en 2020 al Fondo Verde para el Clima.
- Suiza incrementó su AOD en 6% al integrar nuevos recursos bajo la forma de subvenciones bilaterales con el fin de enfrentar la COVID-19 y un mayor involucramiento en la respuesta a la crisis afgana.

Girando el análisis de la medición hacia el “esfuerzo de ayuda” resultante de la relación entre AOD y PBI, el cuadro de situación de acuerdo a los datos preliminares para 2021 es el siguiente

Asistencia Oficial para el Desarrollo de los miembros del CAD con el equivalente de una subvención (AOD como porcentaje del PIB. Los datos de 2021 son preliminares)

As % of GNI



Fuente: OCDE

El promedio para los donantes CAD se mantiene sin cambios respecto de año anterior en un 0,33%, incumpliendo una vez más cada uno de los compromisos internacionalmente asumidos por los donantes, entre los cuales se destaca el de llevar esta razón a un mínimo de 0,7%, algo que solamente logran Luxemburgo (0,99 %), Noruega (0,93 %), Suecia (0,92 %) y Dinamarca (0,70 %). El Reino Unido, que se había integrado a este grupo en los últimos años, vuelve a salirse del mismo como consecuencia de su decisión de cambiar una norma interna que le obligaba a mantener el 0,7% de su PIB como AOD para llevar la razón a 0,5%, una decisión que se califica de “temporal” y responde a las necesidades generadas para el país como consecuencia de los impactos económicos de la COVID.

Los Donantes No-CAD

Como lo hemos señalado repetidamente, existen países que sin ser miembros del CAD reportan su cooperación internacional siguiendo los criterios definidos por ese grupo.

Los resultados preliminares de esos países con los que se cuenta con información para el año 2021 son los siguientes (OECD, 2022a)

Arabia Saudita proporcionó recursos de AOD por USD 2.100 millones, equivalente al 0,3% de su PIB, representando un incremento del 10,22% en términos reales respecto de 2020

Bulgaria otorgó recursos que califican como AOD por USD 91,2 millones, equivalentes al 0,12% de su PIB, un incremento del 0.5% en términos reales que sin embargo se traduce en un descenso en su razón ODA/PIB respecto de 2020²⁸⁰.

²⁸⁰ Este país se ha comprometido a realizar esfuerzos para alcanzar una razón AOD/PIB del 0,33 % para 2030 como parte del compromiso colectivo de la UE de lograr llevar esa relación para el conjunto de la Unión al 0,7% en ese año.

China-Taipei otorgó recursos de AOD por USD 334,4 millones, equivalentes a 0,04% de su PIB, en lo que representa una caída de sus aportes del 22,2% en términos reales respecto de 2020 y un descenso en su razón AOD/PIB.

Croacia otorgó recursos de AOD por valor de USD 94,4 millones; equivalentes al 0,15% de su PIB, un aumento del 15,8% en términos reales y en el volumen PIB/AOD respecto de 2020*.

Los Emiratos Árabes Unidos otorgaron recursos de AOD por valor de USD 1,5 mil millones, equivalentes al 0,4% de su PIB, una caída en términos reales del 24,1% que se refleja en un descenso de su razón AOD/PIB.

Estonia otorgó recursos de AOD por valor de USD 60,1 millones, equivalentes al 0,17% de su PIB, lo que representa un incremento del 18.4% en términos reales y una relación ODA/PIB sin cambios respecto de 2020*.

Israel otorgó recursos de AOD por valor de USD 394,1 millones, lo que equivale al 0,08% de su PIB. Esto representa un aumento del 32.3% e términos reales y de su razón AOD/PIB.

Letonia otorgó recursos de AOD por valor de USD 47 millones, equivalente al 0,12% de su PIB, un incremento del 9.9% en términos reales que mantiene estable su razón AOD/PIB respecto de 2020*.

Lituania otorgó recursos de AOD por valor de USD 83,3 millones, equivalentes al 0,13% de su PIB, un aumento del 10.7% en términos reales y el mantenimiento de la relación ODA/PIB registrada para 2020. Lituania se ha comprometido a alcanzar un esfuerzo de ayuda del 0,33% en 2030.

Malta otorgó recursos de AOD por valor de USD 53,8 millones, equivalente al 0.33% de su PIB, un retroceso en términos reales de su ayuda como AOD. El país ha asumido el compromiso interno de alcanzar una razón AOD/PIB del 0.33% para 2022, y es parte del esfuerzo de la UE por alcanzar una relación agregada AOD/PIB de 0,7%.

Rumania otorgó recursos de AOD por valor de USD 326,7 millones, equivalente al 0,13% de su PIB, mostrando estabilidad de flujos respecto de 2020*.

Turquía otorgó recursos de AOD por valor de USD 7,6 mil millones, equivalente al 1% de su PIB, una baja del 23.7% en términos reales y en su razón AOD/PIB respecto de 2020.

Actores privados

Si bien no contamos con datos oficiales para 2021, presentamos algunas las 10 mayores contribuciones del sector filantrópico como ayuda al desarrollo, por sus valores de 2020, a efectos de posibilitar una aproximación comparativa, ya que no es posible realizar una comparación directa entre fondos privados y estatales en diferentes períodos.

	Organización	País de origen	Ayuda al desarrollo (2020, en USD)	Diferencia con 2019 (en términos reales)
1	Bill & Melinda Gates Foundation	Estados Unidos	4,6 mil millones	+11%
2	Fundación de microcréditos BBVA	España	925 millones	-32%
3	Mastercard Foundation	Canadá	870,8 millones	+193%
4	Wellcome Trust	Reino Unido	531,7 millones	+53%

5	Children's Investment Fund Foundation	Internacional	359,4 millones	+24%
6	United Postcode Lotteries	Internacional	357,4 millones	-3%
7	Open Society Foundations	Estados Unidos	340,7 millones	+28%
8	Susan T. Buffett Foundation	Estados Unidos	317,6 millones	-9%
9	Ford Foundation	Estados Unidos	237,9 millones	+20%
10	Bloomberg Family Foundation	Estados Unidos	193,9 millones	+34%

Fuente, construcción propia basada en datos OCDE (2022b)

Javier Surasky
Coordinador

Referencias bibliográficas

OCDE (2022a). *ODA Levels in 2021. Preliminary data. Detailed Summary Note*, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>

_____(2022b). *Development Co-operation Profiles*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b5762c61-en>.

_____(2021). *Development Co-operation Report 2021: Shaping a Just Digital Transformation*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ce08832f-en>.

SEGIB (2021). *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*, Madrid.