



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**



cooperacion@iri.edu.ar

Presentación

Coordinador: **Javier Surasky**

Secretaria: **María Laura Ganganelli**

Miembros: **Federico Borrone**
María Lujan Perez Meyer
Luz Marina Mateo
Celina Manso
Emiliano Dreon

La Cooperación Internacional en 2019: Historia Antigua

Introducción:

Años tras año esta sección ha buscado analizar lo ocurrido en la Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) con un doble objetivo: exponer los datos de su evolución (en ocasiones deberíamos decir “su involución”) y poder hacernos de herramientas para imaginar lo que puede ocurrir en el año siguiente.

Esta vez, esa lógica se ha roto completamente. Escribimos este texto mientras estamos llegando en Argentina al quinto mes de cuarentena y la pandemia del COVID-19 ya ha causado a nivel mundial casi 750.000 muertes, con más de 20 millones de infectados. El llamamiento que había realizado el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas y que el Secretario General de la organización había hecho propio como iniciativa para impulsar una “Década para la Acción y el logro de resultados” para el Desarrollo Sostenible (Decade of Action and Delivery) ha devenido de hecho en una “década para la reconstrucción”, lo que también el Secretario General ha señalado con debida diplomacia como la iniciativa para “Reconstruir mejor” (Build Back Better).

No se trata que la nueva iniciativa termine con la anterior, más bien se presenta como la necesidad de encarar la reconstrucción económica y social postpandemia manteniendo la mirada de largo plazo en la Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y otras agendas internacionales de desarrollo. En los hechos, sin embargo, la atención de los actores internacionales se concentra en el corto plazo, la atención a la emergencia y en imaginar una “vuelta a cero”, que no un crecimiento, tan pronto como sea posible. Esa perspectiva y el Desarrollo Sostenible son incompatibles.

En cualquier caso, vamos a realizar un recorrido más breve que el que habitualmente hacemos en esta sección, por hechos centrales de la CID durante 2019, pero con conciencia de que, increíblemente, hablar de lo ocurrido un año atrás es historia antigua.

Las agendas globales de la cooperación internacional

En 2019 se completó el primer ciclo cuatrienal de seguimiento global de la implementación de la [Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#). Su centro estuvo en el Foro Político de Alto Nivel (HLPF, por sus siglas en inglés) reunido entre los días 9 y 18 de julio, bajo los auspicios del ECOSOC y con el lema “El empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad”. Los ODS bajo revisión temática fueron en esta oportunidad 4. Educación de calidad; 8. Trabajo decente y crecimiento económico; 10. Reducción de las desigualdades; 13. Acción por el Clima; 16. Paz, justicia e instituciones

sólidas; y 17. Alianzas para lograr los objetivos. Se presentaron allí [47 Informes Nacionales Voluntarios](#) (VNR, por sus siglas en inglés) de implementación de la Agenda 2030.

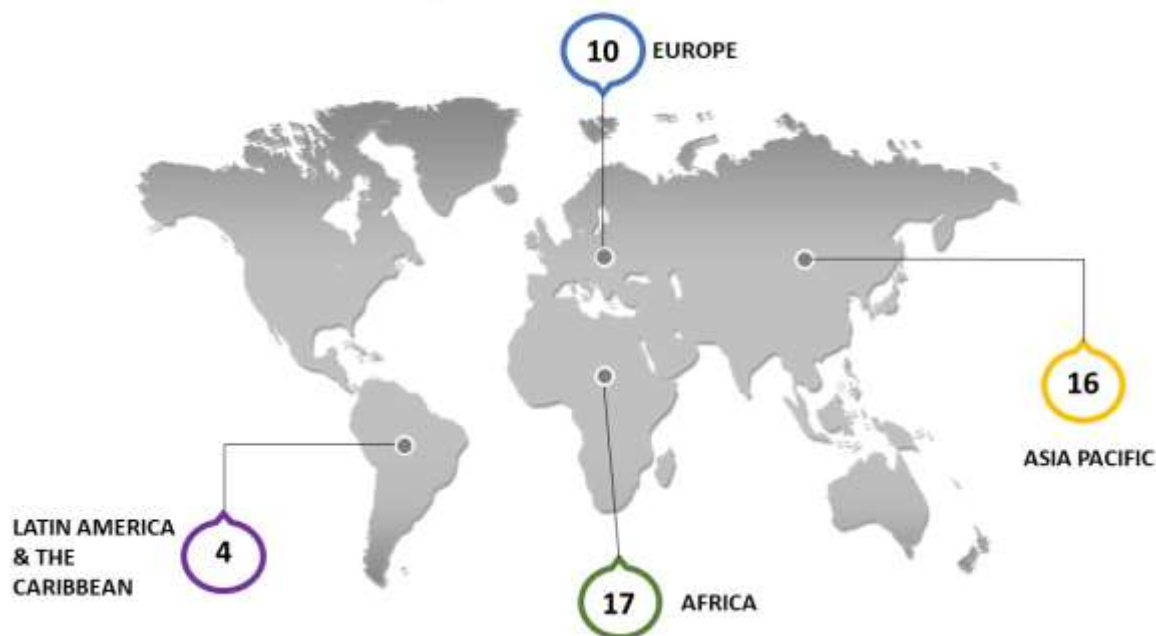
Países que presentaron Informes Nacionales Voluntarios durante el HLPF de 2019:

Argelia; Azerbaiyán [2], Bosnia y Herzegovina, Burkina Faso, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chad, Chile [2], Congo (Republica del), Côte d'Ivoire, Croacia, Eswatini, Fiyi, Ghana, Guatemala [2], Guyana, Islandia, Indonesia [2], Iraq, Israel, Kazajstán, Kuwait, Lesoto, Liechtenstein, Mauritania, Mauricio, Mongolia, Nauru, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán. Palau. Filipinas [2], Ruanda, Santa Lucía, Serbia, Sierra Leona [2], Sudáfrica, Timor-Leste, Tonga, Túnez, Turquía [2], Turkmenistán, Reino Unido, Tanzania, Vanuatu

[2] Segundo VNR

En una perspectiva regional, los VNRs mostraron en 2019 la siguiente distribución:

**Ilustración 1:
distribución regional de los países informantes ante el HLPF de 2019**



Fuente: Naciones Unidas

Esa reunión se vio acompañada por el primer encuentro del HLPF a nivel de cumbre, cuya realización está prevista en la Agenda 2030 cada cuatro años, que se materializó al inicio del 74 período de sesiones de la Asamblea General de la ONU, los días 24 y 25 de septiembre.

Dada esta lógica de “doble reunión” del Foro, a diferencia de años anteriores la reunión de julio no adoptó ningún documento político final, lo que se dejó para la cumbre de septiembre. Fue la “Declaración política del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General”, en su párrafo 4, donde se expresó la voluntad de los Estados de hacer del período 2020-2030 un “decenio para la acción y resultados”. Poco antes, el Sistema de Naciones Unidas había publicado la edición de 2019 del [Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) donde quedaba claro que los países se habían alejado de las tendencias que requerían su logro. El resultado estaba en línea con lo reportado en la [edición especial del informe de progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#) publicada por el Secretario General en Mayo. A nivel regional, el mapa de situación fue trazado por la Cepal en su [Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe](#).

Como cada año, las regiones mantuvieron sus propios encuentros sobre Desarrollo Sostenible antes de la realización del foro global:

- Foro del Asia Pacífico sobre Desarrollo Sostenible: 27 al 29 de marzo, Bangkok.
- Foro regional sobre Desarrollo Sostenible de la Comisión Económica para Europa: 21 y 22 de marzo, Ginebra.
- Foro Regional de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible: 22 al 26 de abril, Santiago de Chile.
- Foro de Desarrollo Sostenible de la Región Árabe: 9 al 11 de abril, Líbano.
- Foro Regional de Desarrollo Sostenible de la Región de África: 18 al 19 de abril, Marrakech.

La Agenda de Acción de Addis Abeba sobre Financiamiento del Desarrollo, tuvo como su evento más destacado la reunión del Cuarto Foro de Financiamiento para el Desarrollo (FfD Forum) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que se desarrolló en Nueva York entre los días 15 y 18 de abril de 2019. Su [Informe de Seguimiento y examen de los resultados de la financiación para el desarrollo y los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#). El [Informe de 2019 del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo](#), examinó progresos y asuntos pendientes en el avance de la Agenda de Acción de Addis Abeba, y expresó que “Muchos de los riesgos destacados en el informe del Grupo de Trabajo del año pasado han comenzado a materializarse o intensificarse, poniendo en riesgo el progreso y aumentando la urgencia de la acción” (p.XVII). A esos riesgos nos habíamos referido en esta misma sección hace un año atrás.

Con este marco general, podemos avanzar hacia una mirada del funcionamiento de la CID en 2019 a través del estudio de la Ayuda Oficial al Desarrollo.

La Ayuda Oficial al Desarrollo en 2019¹:

Los Países CAD

Lo primero que debe destacarse aquí es que 2019 es el primer año en que las cifras se presentan ya únicamente siguiendo el nuevo esquema conceptual de la AOD: el “sistema de donaciones equivalentes” (*Grant Equivalent System*)².

Los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) aportaron en 2019 un monto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) de USD 152.800 mil millones, o un 0,30% de su PIB combinado.

La mayor parte de los recursos se gestionó como donaciones, préstamos a entidades soberanas y contribuciones a instituciones multilaterales (USD 149,4 mil millones). Otros recursos se dedicaron a apoyo de instrumentos del sector privado orientados al desarrollo (USD 1.9 mil millones) y préstamos netos y acciones a empresas privadas que operan en países que cumplen los requisitos para recibir AOD (USD 1.4 mil millones). El alivio de deuda aumentó como rubro hasta los USD 10 mil millones aproximadamente.

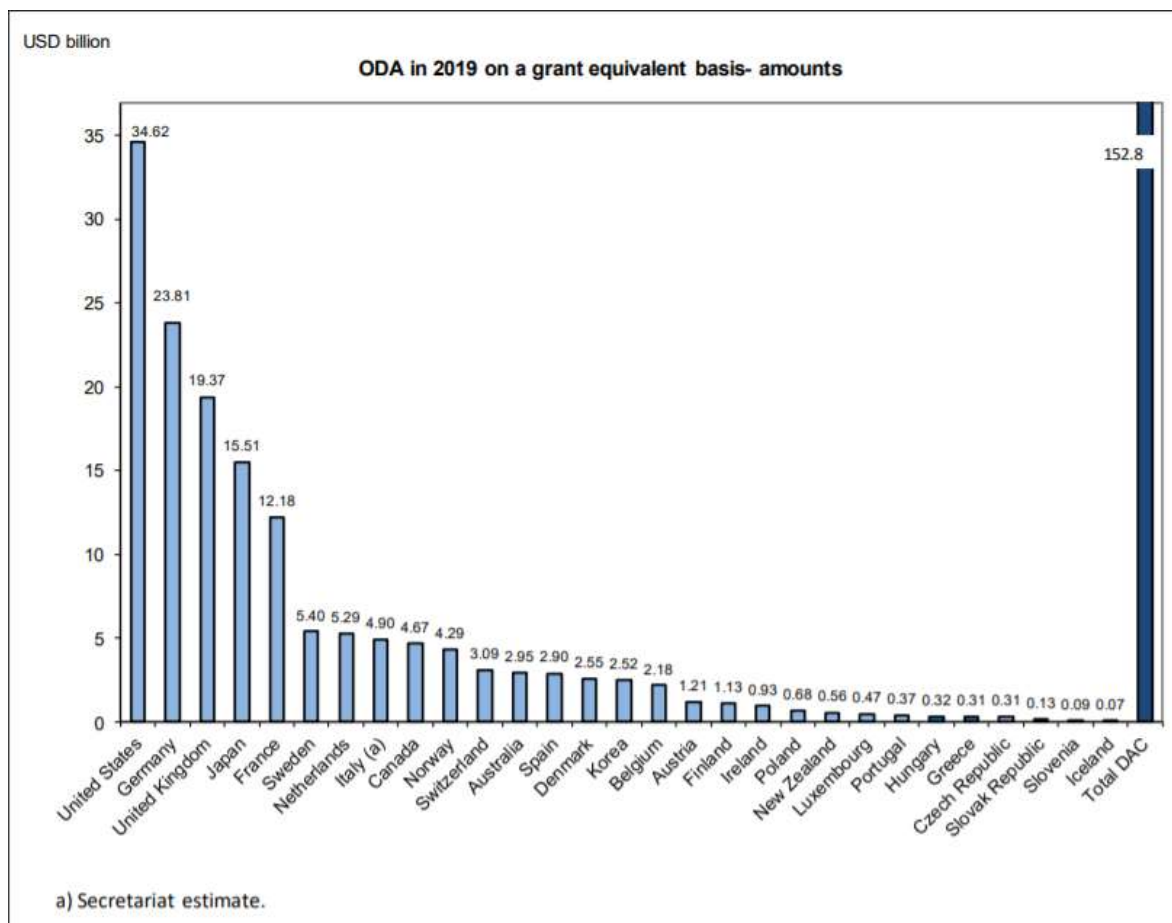
Esos números refleja un aumento interanual de la AOD de 1,4 puntos, explicado fundamentalmente por el incremento de la ayuda bilateral a los países de bajos ingresos durante el período analizado.

Para su desagregación a nivel país comenzamos por el ya tradicional gráfico de barras que ilustra los montos de sus contribuciones anuales

¹ Esta parte del trabajo se basa en el comunicado de prensa emitido por la OCDE el 16 de abril de 2020 bajo el título “Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries”.

² Para mayor detalle ver esta misma sección en el Anuario del IRI del año pasado.

Ilustración 2: AOD neta (2019, en USD miles de millones, aplicando la metodología de donación equivalente)



Fuente: CAD-OCDE

Los cinco principales donantes siguen siendo los mismos que en 2018: Estados Unidos (USD 34.600 mil millones), Alemania (USD 23.800 mil millones), Reino Unido (USD 19.400 mil millones), Japón (USD 15.500 mil millones) y Francia (USD 12.200 mil millones).

Si comparamos el total de la AOD de países CAD de 2018 con la de 2019 vemos una cuantía nominal que ha decrecido (USD 153.5 mil millones en 2018 a 152.8 mil millones en 2019, lo que el CAD explica por la baja en las tasas de cambio de varias monedas en relación con el dólar estadounidense verificadas en 2019).

Un rápido recorrido de lo ocurrido en cada país miembro del CAD muestra los siguientes resultados interanuales (2018-2019):

- Alemania registra un descenso del 1,4% en su AOD, debido principalmente a la reducción de los costos de refugiados internos.
- Austria muestra un incremento de su AOD del 7,4%, aunque su ayuda bilateral cayó como consecuencia de la baja en los costos de refugiados en el país y de las operaciones de alivio de la deuda. Su aumento neto se debe fundamentalmente al incremento de sus contribuciones con organizaciones multilaterales.

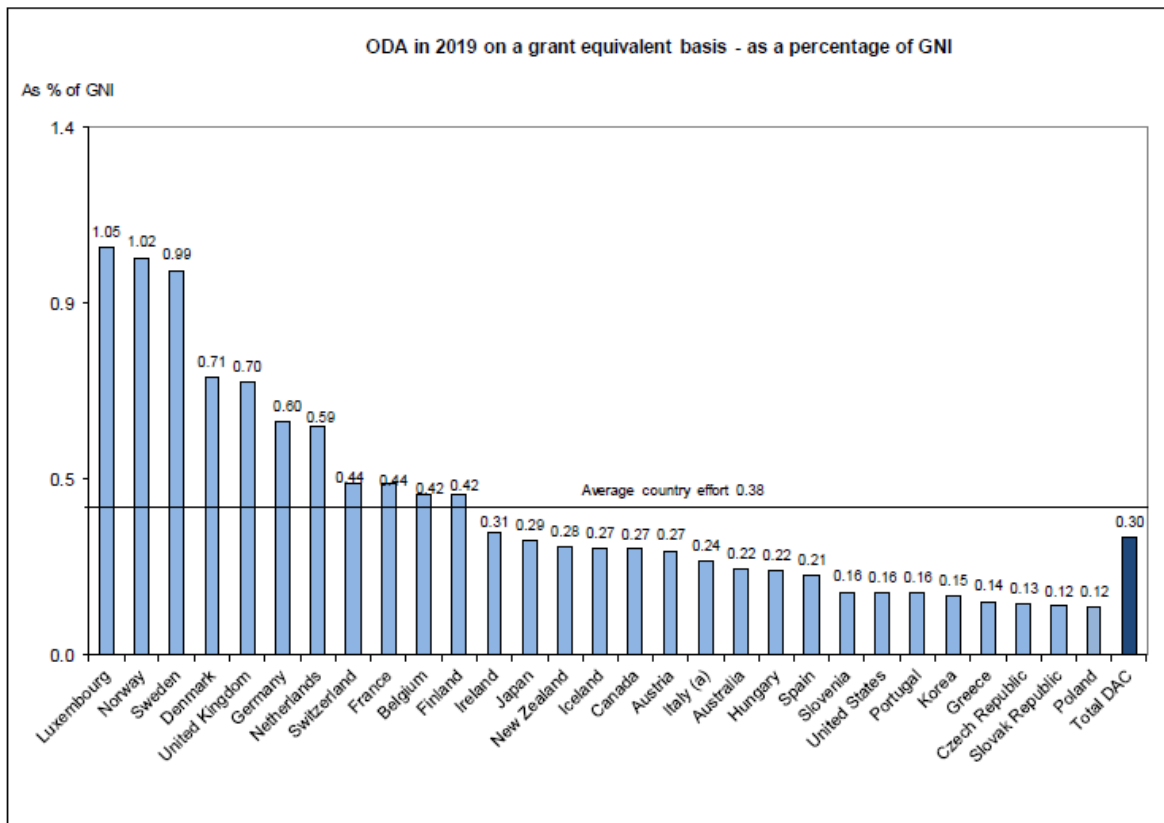
- Australia muestra un descenso del 2,5%, explicado por la caída de su ayuda bilateral a países en desarrollo.
- La AOD de Bélgica cae un 2,3% por la disminución en los costos de refugiados en el país.
- Canadá expresa un leve aumento del 0,5%.
- Corea muestra una subida de casi 14 puntos en su AOD, explicada por el incremento de sus ayudas bilaterales.
- Dinamarca aumenta sus aportes en un 2,5%, por incremento global.
- Eslovenia aumenta su reporte de costes de refugiados en el país, lo que incrementa su AOD en un 5,8%.
- España aumenta su AOD en 4 puntos debido principalmente a mayores aportes bilateral a países del África subsahariana.
- Estados Unidos registra una caída mínima, del 0,4%.
- Finlandia muestra un fuerte incremento (18,2%) sostenido especialmente por el aumento de las inversiones para el desarrollo en el sector privado.
- Francia incrementa su ayuda en un 4,2% basándose en aumentos a las subvenciones bilaterales y al mayor volumen reportado de costos de refugiados de los donantes, acompañados por una suba en su apoyo a instrumentos del sector privado que califican como AOD.
- Grecia también muestra un aumento considerable (11,0%) debido a los costos de refugiados en el país.
- También hay un incremento del 14,5% en la AOD de Hungría, que sumó recursos a su presupuesto general de ayuda al desarrollo.
- En Irlanda la suba es del 4,5%, explicada por su incremento en el componente de ayuda bilateral.
- Islandia resta un 1,6% a su programa general de ayudas al desarrollo.
- Para Italia solo se cuenta con un dato estimado por la Secretaría del CAD, que muestra un crecimiento de un punto porcentual y no permite análisis.
- Japón aumenta su AOD en un 7,5%, con su principal incremento en préstamos a países en desarrollo.
- Luxemburgo muestra una suba de su ayuda oficial del 2,7% por aumento en su componente bilateral.
- En Nueva Zelanda se registra un incremento del 3,4% sostenido por el aumento de su ayuda a bancos y fondos regionales de desarrollo.
- Noruega registra una suba del 9,7% por incrementos en sus programas de ayuda bilateral a África.
- Una caída de 4,1% en los Países Bajos se explica por la disminución en los costos referido a los refugiados en el país.
- Polonia reduce su ayuda (-7,7%) fundamentalmente por la quita de recursos a sus programas bilaterales.
- Portugal registra una caída (-5,4%) por los mismos motivos que Polonia.
- República Checa aumenta su contribución en un 2,6%, sobre todo debido a mayores aportes al Banco Mundial.
- La República Eslovaca recorta su ayuda bilateral, registrando una caída de su AOD de 4 puntos.
- La baja en la ayuda de Suecia llega al 4,8%, fundamentalmente debido a la reducción de los costos de los refugiados en el país.

- Suiza casi no muestra cambios, con un leve incremento del 0,6%
- El Reino Unido muestra un incremento de su ayuda del 2,2%, por la suba de ayudas bilaterales.

Agrupando a los 20 países que son miembros del CAD y de la Unión Europea, el resultado nominal es de USD 84.500 mil millones un aumento interanual del 0,5%. Sus aportes representan aproximadamente el 55% del total de la AOD de 2019, contra el 75% que representa la suma de las ayudas integradas de los miembros del G7.

Cambiando la perspectiva de la mirada desde los valores nominales hacia el porcentaje del PIB nacional representado por la AOD ofrecida tenemos el siguiente gráfico:

Ilustración 3: AOD como porcentaje del PIB (2018, aplicando la metodología de donación equivalente)



Fuente: CAD-OCDE

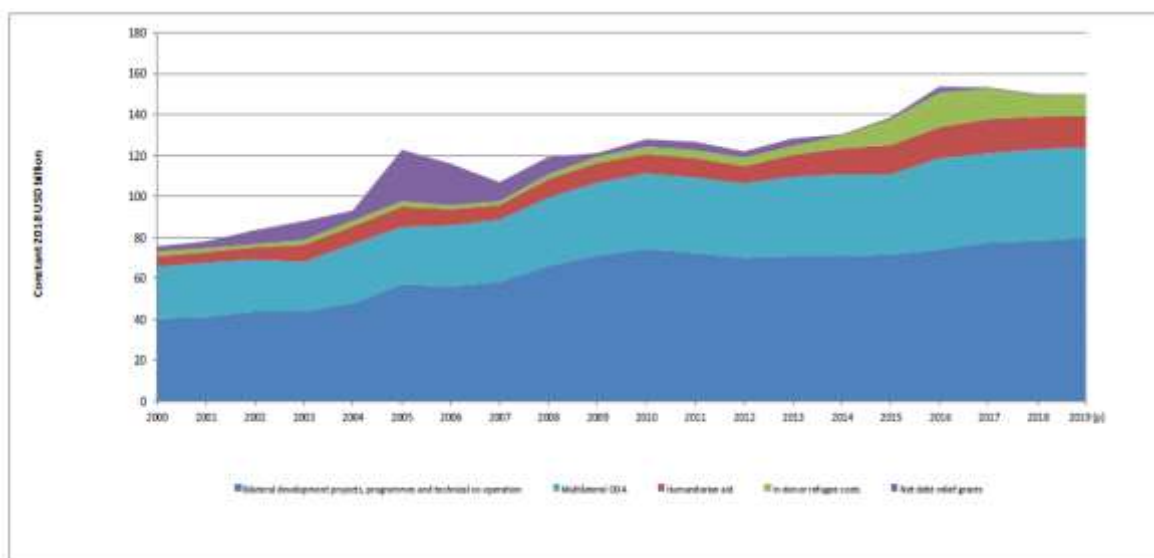
Desde esta visión, la AOD total de los miembros del CAD se mantiene casi sin cambios: 0,30%, frente al 0,31% el año pasado, todavía muy lejos del compromiso del “0,7%” asumido por los donantes hace ya casi 50 años, en 2019 solo respetado por Luxemburgo (1,05%), Noruega (1,02%), Suecia (0,99%), Dinamarca (0,71%) y Reino Unido (0,70%). No hay cambios en 2019 por ingresos o egresos del grupo que honra su palabra.

En cuanto a su destino, África recibió AOD de los países CAD por USD 37 mil millones, un incremento del 1,3% en términos reales respecto de 2018. La subregión sub-

sahariana recibió USD 31 mil millones (1,1% de incremento en términos reales). Los países de bajos ingresos recibieron un monto de USD 27 mil millones (aumento del 0,4%), mientras que los de ingresos medios fueron destino de USD 29 mil millones (aumento del 3,8%). Los países de ingresos medios altos recibieron USD 14 mil millones (una caída de casi el 9%) mientras que países de ingresos altos recibieron USD 76 millones. Los Países Menos Adelantados fueron destino de AOD por USD 33 mil millones, un aumento del 2,6% en términos reales que parte de los números resultantes de la caída que se había verificado en la ayuda a este grupo en 2018.

Finalmente, por su composición, tenemos el siguiente resultado histórico para la AOD de países del CAD provista desde 2000 hasta 2019.

Ilustración 4: AOD de Países CAD, componentes (2009-2018; USD miles de millones, aplicando la metodología de flujo de efectivo)



Fuente: CAD-OCDE

Breve referencia al TOSSD y sus avances durante 2018

Los trabajos en la OCDE para hacer de la Asistencia Oficial Total al Desarrollo Sostenible (TOSSD, por sus siglas en inglés) la nueva métrica de la Cooperación Internacional al Desarrollo ha continuado su avance, y han dado un paso importante al comenzar a aplicarse sobre los ODS.

El Grupo de Trabajo sobre el TOSSD, que había tenido sus dos primeros encuentros durante 2017, mantuvo en 2019 reuniones en París (enero y febrero); Ottawa (junio) y Washington (octubre). A ellas se agregaron eventos en los que llevó el liderazgo, pero incluyendo otros actores, especialmente para la realización de consultas. Destacamos:

- La reunión de expertos sobre seguimiento de los ODS en materia de paz y seguridad internacionales mediante la aplicación del TOSSD (febrero, París).

- La reunión de consultas con la sociedad civil realizada en paralelo a las sesiones del Foro sobre Financiamiento del Desarrollo del ECOSOC (abril, Nueva York).
- La consulta con países y organizaciones de América Latina y el Caribe (junio, Ottawa).

Asimismo, se completó una nueva ronda de encuestas internacionales sobre el TOSSD, esta vez ligada directamente al seguimiento y los compromisos resultantes de la Agenda 2030, y se hicieron públicos sus [resultados generales](#).

El proceso continúa avanzando, y pronto la medida estará plenamente operativa para ser aplicable y reemplazar (¿?) al concepto de AOD.

Los donantes No-CAD y otros proveedores de Ayuda al Desarrollo

Los donantes No-CAD son países que, sin ser miembros del CAD, le reportan sus flujos de cooperación internacional. Presentamos aquí su desempeño nacional general.

- Arabia Saudita muestra una expansión general del 3,3%.
- Bulgaria muestra un descenso en sus aportes del 3,9%, debido a la baja en sus aportes a bancos regionales de desarrollo.
- China-Taipei muestra una suba del 3,3%, expresada fundamentalmente como incremento de sus aportes por vía multilateral.
- Chipre muestra una subida casi vertical en sus contribuciones (83,9%) por incrementos masivos en sus contribuciones a la ONU y a otras organizaciones multilaterales elegibles.
- Los Emiratos Árabes Unidos muestran una caída importante (-41,0%).
- Estonia muestra una retracción del 11,5% por bajas en los montos de costos de los refugiados en el país.
- Israel muestra un retroceso significativo (-26,1%) por quitas en sus presupuestos de ayudas al desarrollo.
- Letonia muestra una suba de 1,1% que expresa el incremento de sus ayudas multilaterales-
- Lituania registra un descenso del 7,6% explicado por la caída de sus aportes a la cooperación que realiza la UE.
- Malta aumento su ayuda en 22,6 puntos porcentuales, reflejo del aumento de los costos de refugiados en el país que reporta.
- Rumania aumenta su ayuda bilateral y como resultado su ayuda en general en un 2,8%.
- Turquía se mueve 1,6 puntos en dirección positiva por aumentos generales en su presupuesto de ayuda.

Conclusiones: moverse en territorio desconocido ¿con prácticas repetidas?

Cualquier análisis prospectivo del futuro de la CID a partir de la irrupción del COVID-19 en la vida internacional y sus efectos sobre la sociedad internacional es un ejercicio de mera futurología. Nada de lo que hayamos visto en 2018 nos sirve siquiera como una posible línea de identificación de lo que vendrá.

Habrá que ver cómo se reacomodan los actores, de qué forma reordenan sus prioridades y cómo operan las tensiones entre demandas de impulso al propio país incrementadas y necesidades de cooperación internacional mayores que en cualquier otro tiempo que le haya tocado enfrentar al mundo desde la creación de las Naciones Unidas, en una situación que empieza a ser comparada por sus efectos con la Segunda Guerra Mundial o el “crack” de la bolsa de los Estados Unidos de 1929 y la “Gran Depresión” de los años 30.

Aplicar “viejas prácticas” de la CID al nuevo contexto nos llevaría a un desastre social y humano, pero no hay nada que nos brinde certezas sobre cambios profundos en las visiones de los donantes tradicionales. Tal vez uno de los hechos más trascendentales para la cooperación en el tiempo por venir sea el resultado de las elecciones presidenciales que tendrán lugar en los Estados Unidos en noviembre de 2020, pero como lo hemos señalado en muchas oportunidades, la cooperación internacional al desarrollo es sistémica, y como tal un espacio poco propicio para pensar cambios revolucionarios. Hay nubes de tormenta en el horizonte y el viento sopla en nuestra dirección. Hará falta grandeza humana y habilidad y compromiso políticos para capear el temporal.

Javier Surasky
Coordinador