

¿El fin de la ayuda al desarrollo?

Iliana Olivé | Investigadora principal, Real Instituto Elcano | @iolivie X

Tema

Este ARI analiza los anuncios de recortes en la ayuda oficial al desarrollo de Estados Unidos y varios países europeos. Asimismo, se exploran los posibles motivos.

Resumen

En las últimas semanas y meses, Alemania, Bélgica, Estados Unidos, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suiza han anunciado recortes de su ayuda oficial al desarrollo, siendo el caso más extremo el de Estados Unidos, con un cierre temporal (de momento), pero casi total, de sus actividades de cooperación. En este análisis, se detalla, en primer lugar, el recorte de la ayuda total, contextualizado en [las tendencias recientes](#) de la ayuda oficial al desarrollo. En segundo lugar, se exploran sus posibles causas, que se pueden resumir en la disminución de los costes de atención a refugiados, el auge del relato antiayuda y la fragmentación del sistema multilateral.

Análisis¹

1. Introducción

La ayuda al desarrollo alcanzó el año pasado un nuevo máximo histórico. El desembolso total de los llamados donantes tradicionales sumó en 2023 [213.960 millones de dólares](#) continuando así una fase de muy rápido crecimiento que coincide, además, con la aceleración de los efectos de la crisis climática, la [pandemia del COVID-19](#) y la [guerra en Ucrania](#). Esto es, a pesar de las crisis encadenadas que requieren la atención política (y presupuestaria) de los donantes occidentales, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) contabilizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) no ha dejado de crecer.

Sin embargo, en los últimos meses, varios grandes donantes han anunciado recortes en sus presupuestos de ayuda para este año o los próximos. El caso más extremo es el de Estados Unidos (EEUU), con el cierre temporal de la agencia de cooperación al desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés), pero se suman, tanto antes como después del inicio del mandato de Trump, otros grandes donantes europeos como Alemania, Francia y el Reino Unido.

¹ Agradezco los (muy útiles, pertinentes y agudos) comentarios de [Rut Bermejo](#) y [María Santillán O'Shea](#), que han contribuido a mejorar sustancialmente este texto.

En el siguiente epígrafe analizamos con algo más de detalle estos anuncios –los datos– para, a continuación, explorar cuáles pueden ser algunas de sus razones –los relatos– y finalizar con la sección de conclusiones.

2. Caída generalizada de los presupuestos de ayuda

Cuando en unas semanas la OCDE haga públicos los datos de ayuda desembolsada en 2024, quizá nos encontremos con una continuación de la tendencia al alza de los últimos años. Sin embargo, dados los recortes en los presupuestos de ayuda anunciados en las últimas semanas por parte de algunos de los mayores donantes de ayuda al desarrollo (Figura 1), cabe esperar que la ayuda total se desplome en 2025. Dicha caída podría rondar la cifra de los 74.000 millones de dólares, es decir, un tercio menos de la ayuda total canalizada en 2023.

Figura 1. Anuncios y previsiones de recortes de la ayuda al desarrollo

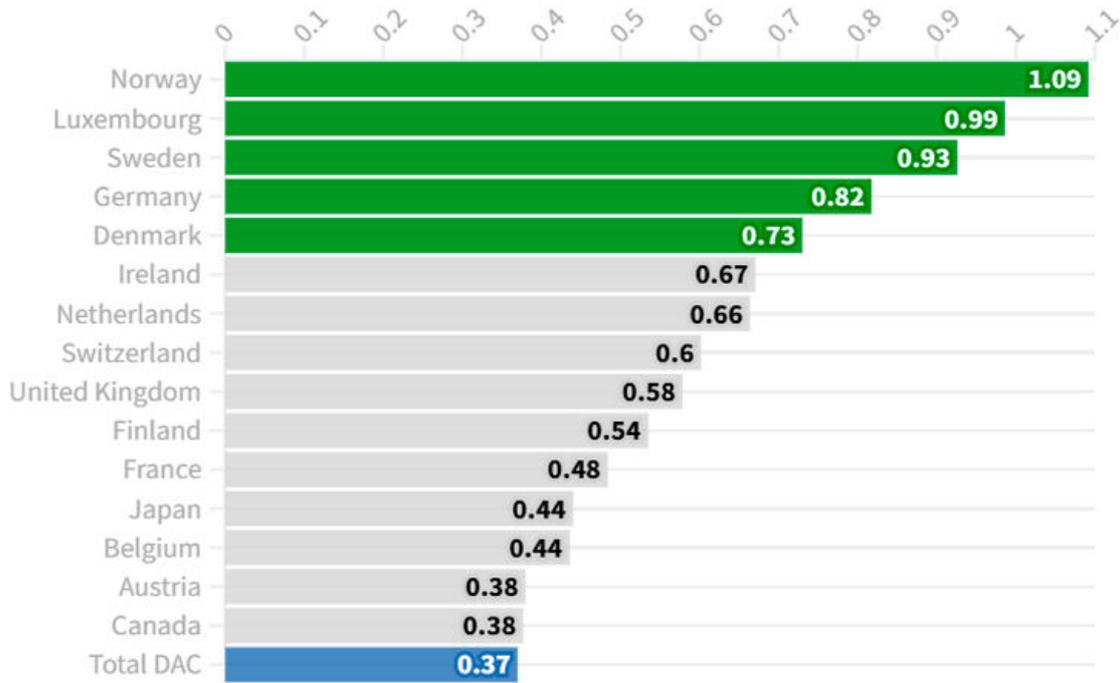
	Reducción AOD	Divisa	Año	Fuente
Alemania	1.907	M euros	2025	Donor tracker
Estados Unidos	55.800	M dólares	2025	Pew Research
Francia (1)	5.599	M dólares	2025	Radio France Internationale
Reino Unido	6.200 (2)	M libras	2027	House of Commons
Suiza (3)	108	M francos suizos	2025-2028	The Federal Council. Portal of the Swiss Government
Países Bajos (4)	2.400	M euros	2027	Dutch News
Bélgica (5)	703	M dólares	2025-2030	Belga News Agency
Total	73.956	M dólares		
Reducción (en %)	33			

(1) Reducción calculada sobre la base del desembolso de ayuda contabilizado para el año 2023. (2) Reducción del 40% (0,2% de la RNB). (3) Promedio anual sobre la base de la reducción presupuestaria prevista para el cuatrienio. (4) Reducción del 30%. (5) Reducción del 25%. Nota: se asume paridad del euro, el dólar estadounidense y el franco suizo y se convierten las libras en euros a tipo de cambio 1 libra = 1,20 euros. Fuente: elaboración propia.

Son al menos siete los donantes miembros de la OCDE que han anunciado, en los últimos meses, recortes inmediatos, o a medio plazo, en sus presupuestos de ayuda. Algunas reducciones son moderadas, como es el caso de Suiza; un donante que, por otra parte, se sitúa entre los que mayor AOD canalizan, en relación con su renta nacional bruta (Figura 2). Otras son muy considerables en términos relativos (25% de la ayuda belga) pero sin un impacto significativo en la financiación total del desarrollo, dado el pequeño tamaño de la economía del donante. Otros recortes, en cambio, suponen una reducción muy considerable de la financiación disponible, tanto por el tamaño de la

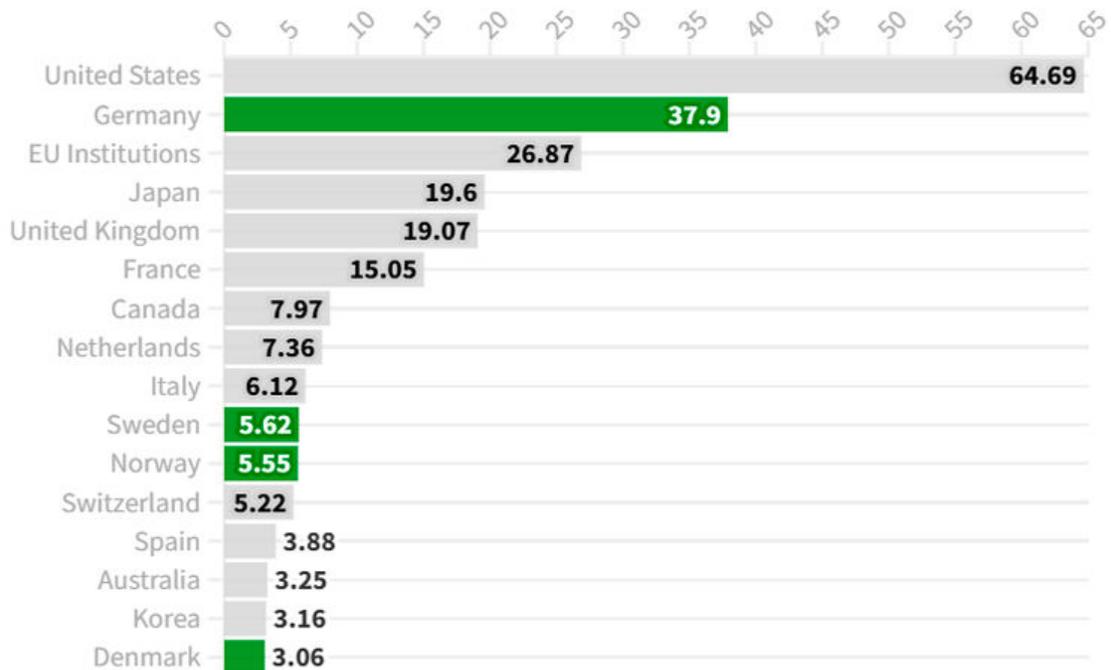
economía del donante como por el porcentaje, relativamente alto de la renta nacional bruta (RNB), dedicado a la cooperación internacional para el desarrollo. Éste es el caso de Alemania, Francia y el Reino Unido (Figura 3).

Figura 2. Ayuda en proporción al tamaño económico (AOD/RNB)



Fuente: OCDE.

Figura 3. Ayuda total. Donantes tradicionales (en miles de millones de US\$, constantes 2022)

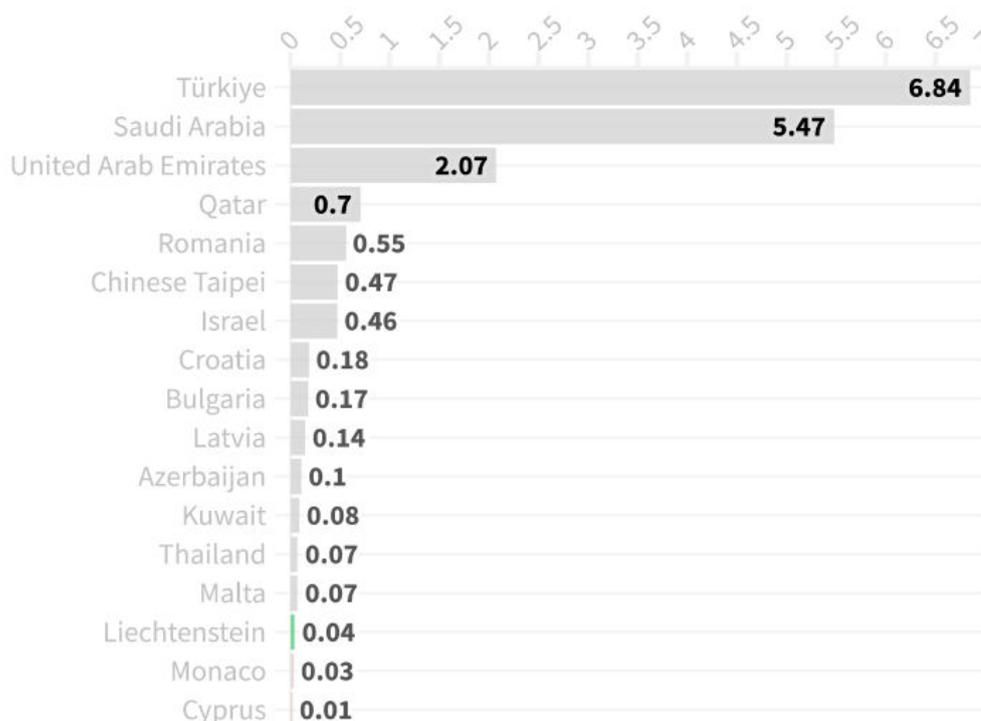


Fuente: OCDE.

Será, sin embargo, el recorte de la ayuda estadounidense el que explicará la mayor parte de esta reducción, asumiendo una caída de la AOD que ronde los 55.800 millones de dólares. Históricamente, la ayuda al desarrollo no ha sido una partida significativa de los presupuestos de EEUU. Sin embargo, dado su tamaño, ese 0,24% de la RNB se traduce en cerca de 65.000 millones de dólares en 2023, muy por delante de los casi 38.000 millones desembolsados por Alemania (el segundo mayor donante por volumen de desembolso) el mismo año.

Todas estas cifras se refieren, exclusivamente, a los llamados donantes tradicionales, miembros del CAD y, en su casi totalidad, países occidentales. Tienen que ver, asimismo, exclusivamente con aquellos recursos que, siguiendo las normas contables de la ayuda, pueden contabilizarse como AOD. Aunque no existe una base de datos equiparable para cuantificar el volumen de cooperación al desarrollo canalizado por otros donantes, todos los indicios apuntan a un aumento paulatino de la cooperación sur-sur. Algunos donantes del sur global que sí reportan al CAD superan en volumen a la mayor parte de los donantes OCDE. Es el caso de Turquía, Arabia Saudí y, en menor medida, Emiratos Árabes Unidos (Figura 4). Por su parte, la ayuda de China se movería entre los 5.200 y 7.900 de dólares anuales.

Figura 4. Ayuda total. Donantes emergentes (en miles de millones US\$, constantes 2022)



Fuente: OCDE.

3. ¿Por qué cae la ayuda?

Los motivos por los que cae la ayuda son, lógicamente, de distinta naturaleza (política o económica) en distintos países y momentos históricos. Las razones por las que el laborista Starmer propone recortar la ayuda británica en cerca de la mitad difieren de las

que han llevado al dúo Trump-Musk a [cerrar temporalmente la USAID](#). Sin embargo, sí se pueden identificar una serie de elementos del contexto que enmarcan estas decisiones en donantes de muy distinto tipo y por parte de gobiernos con diferente color político, y que podríamos resumir en los tres siguientes.

3.1. *Aumento y caída de la atención a refugiados*

La contabilidad de la AOD responde a un conjunto de reglas, relativamente complejo, adoptado por consenso por parte de los Estados miembros del CAD-OCDE. Dichas reglas están en debate y negociación permanentes, en un intento de adaptar la AOD a la evolución de los retos de desarrollo y del propio sistema internacional. En los últimos años, se han producido [una serie de reformas](#), algunas de calado (como el paso a la contabilidad en *grant equivalent*) con un impacto significativo, por ejemplo, en la forma de recoger la ayuda al desarrollo reembolsable.

Entre estas normas contables está el cómputo de la ayuda (en territorio del donante) a refugiados, durante el primer año de acogida; regla que se introdujo en 1988, para luego clarificarse en 2017. Como [analiza la misma OCDE](#), una parte significativa de los aumentos de la ayuda en 2022 tuvieron que ver con la llegada de refugiados, mayoritariamente ucranianos, a otros países europeos, como consecuencia de la invasión rusa a inicios de 2022. Concretamente, esta partida ascendió a 31.000 millones de dólares en 2022 (13.000 millones en 2021). Siguiendo esta misma lógica contable, pasado el primer año de acogida, esta ayuda bajó considerablemente y lo seguirá haciendo en los próximos años, a menos que se produzcan nuevos movimientos masivos de refugiados provenientes, por ejemplo, de Oriente Medio.

3.2. *El zeitgeist y los marcos narrativos*

Otro motivo, o conjunto de motivos, con un efecto muy superior en el volumen total de la ayuda, está en el *momentum* político y social que se vive en Europa y en EEUU. Con el auge y consolidación de movimientos y partidos políticos nacionalistas y de extrema derecha, tras la Gran Recesión, ha ganado fuerza, en Europa, un discurso más nativista que incluye un relato antimultilateralista (que se extiende a un rechazo a la Agenda 2030), antimigratorio y antiayuda.²

Aunque los datos sobre [opinión pública no reflejan un menor apoyo](#) de la ciudadanía europea a la ayuda al desarrollo o a la política de cooperación en general, [parte de los gobiernos europeos han adoptado, total o parcialmente, tácita o explícitamente, este discurso](#). Este relato se traduce en una menor ayuda (ejecutada o presupuestada) en los países en cuyos gobiernos participan partidos nacionalistas (Bélgica, Hungría, Italia, los Países Bajos). No obstante, también se han anunciado recortes importantes en Francia, con un gobierno de centro-derecha pero donde Agrupación Nacional cuenta con un apoyo ciudadano amplio –salvando todas las distancias, una situación similar a la que se da en las instituciones europeas–. Y, también, han anunciado recortes

² La colección [European Development Policy Outlook](#), publicada por EADI analiza la política nacional en una serie de países europeos y sus implicaciones para la política de cooperación internacional para el desarrollo.

considerables países con gobiernos de izquierda o centro-izquierda, como fue el caso de la coalición liderada por el Canciller Scholz, en Alemania, y el laborista Starmer, en el Reino Unido.

El argumentario para los recortes de la ayuda es igualmente amplio y variado. Estaría, en primer lugar, la necesidad de contener el gasto público para así reconducir el déficit fiscal. Este argumento está en el relato de muchas de las caídas de la ayuda, en distintos países y circunstancias políticas diversas. Fue el principal (prácticamente único) argumento para la reducción de la ayuda española tras la crisis de finales de la década de los 2000, está en el discurso de Trump (de ahí la creación del Departamento de Eficiencia Gubernamental, DOGE) y también en el del gobierno neerlandés, que además enmarca la contención del gasto público en la necesidad de abordar el amplio déficit, consecuencia de las medidas de respuesta a la pandemia del COVID-19.

Un segundo argumento, relacionado con el anterior, contrapone prioridades de la acción exterior. Ante la amenaza existencial para Europa que supone la guerra con Rusia y la más que probable pérdida de un aliado militar en EEUU, Europa se ve abocada a un mayor desarrollo militar, muy demandante en recursos públicos. En estas circunstancias, se reordenan las prioridades políticas y, por tanto, presupuestarias, lo que requiere una reducción del presupuesto de ayuda. Éste ha sido el principal argumento empleado por Starmer y acompaña también el anuncio de los (menores) presupuestos de ayuda en los Países Bajos.

Un tercer argumento contrapone más explícitamente las necesidades nacionales y las internacionales. En un contexto de crecientes desigualdades internas en los países donantes, se enfrentan necesidades domésticas como la malnutrición infantil, los problemas de acceso a vivienda y las consecuencias para la población de los fenómenos climáticos extremos (como una DANA) con las carencias que pueden darse en otros países que, por último, se consideran responsabilidad de sus ciudadanías, instituciones y representantes políticos. Este argumento suele predominar en los discursos más nacionalistas, como el del actual gobierno de EEUU.

Por último, en paralelo a la emergencia del sur global (o de parte de él), en línea con la Agenda 2030 (que identifica necesidades de desarrollo tanto en el sur como en el norte) y dada la dimensión claramente transfronteriza de varios de los principales retos de desarrollo (el cambio climático o la salud global), se ha extendido la narrativa que desdibuja la frontera norte-sur. Sin brecha norte-sur, se reduciría también la necesidad y pertinencia de determinadas formas de ayuda al desarrollo, particularmente la que se canaliza en forma de donaciones para atender necesidades sociales básicas.

3.3. Norte, sur y fragmentación del sistema multilateral

En tercer lugar, y en relación con este último punto, la caída que muy probablemente veremos en los datos de ayuda para 2025 también tiene que ver con los tres fenómenos relacionados de la evolución de la agenda de desarrollo, el auge del sur global y la fragmentación del sistema multilateral.

La agenda de desarrollo ha evolucionado desde principios de este siglo: de una agenda social, centrada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), se pasó a una agenda más compleja, y completa, de desarrollo económico, político, social y medioambiental que se materializa en la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, en los últimos años, han cobrado especial importancia política la lucha contra el cambio climático, primero, y las agendas de transición económica verde y digital, más recientemente. Como resultado, además del intento, por parte de los organismos multilaterales, de adaptarse a los cambios en el contexto, se van creando nuevos espacios e instrumentos (bancos, fondos, mecanismos financieros...) que tratan de dar respuesta a estas necesidades. Parte de estos nuevos espacios aparecen a iniciativa de un sur global emergente –o emergido– que, además, se siente, por lo general, mal representado en las instituciones multilaterales surgidas el orden mundial tras la Segunda Guerra Mundial. Es el caso del Nuevo Banco de Desarrollo (o banco de los BRICS) y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras, a iniciativa de China.

Y esta fragmentación se extiende también al terreno más concreto de la cooperación internacional para el desarrollo. Aunque, como apuntábamos más arriba, no existe una base de datos consolidada que ofrezca datos de cooperación sur-sur comparables a los que publica la OCDE para los donantes tradicionales, la información disponible apunta a un aumento continuado de la cooperación sur-sur que, en datos agregados, compensaría, aunque sólo en parte, la caída de la ayuda desde los donantes tradicionales.

Conclusiones

La caída de la ayuda al desarrollo anunciada por EEUU y por varios donantes europeos se reflejará seguramente en una reducción muy sustancial, que podría rondar los 70.000 millones de dólares, a partir de 2025. En parte, los presupuestos se reducen porque algunas de sus partidas, marcadas por el contexto de la guerra en Ucrania, lo hacen. No obstante, el principal motivo de los recortes en la ayuda tiene que ver con los cambios geopolíticos recientes y las narrativas sobre el sistema multilateral y de desarrollo. Además, los datos de la OCDE no logran capturar la creciente presencia, en el ecosistema de desarrollo, de los donantes del sur global, con programas cada vez más ambiciosos de cooperación sur-sur.

¿Volverá a subir la ayuda al desarrollo? A corto plazo, no. Para que lo hiciera, tendrían que compensar estas caídas los demás donantes del CAD y/o los del sur global. En lo que respecta a los primeros, son, precisamente, los principales donantes del CAD, por volumen de ayuda, quienes han anunciado recortes a corto y medio plazo. Alemania es el segundo donante mundial, el Reino Unido el quinto, Francia el sexto. Aunque el resto de los países europeos apostara por redoblar sus esfuerzos presupuestarios en ayuda –algo que parece poco probable en el actual contexto, dado el tamaño de sus economías y de sus presupuestos nacionales–, no sería posible colmar un vacío de esta magnitud. Sí tienen mayor músculo, como donante, las instituciones europeas. Sin embargo, los recortes hechos al presupuesto de ayuda de la UE en la revisión del último marco financiero plurianual vaticinan, más bien, una caída en el siguiente ciclo presupuestario. Esta situación podría quizás revertirse como respuesta al desacople de EEUU del sistema multilateral, pero difícilmente podría llegar a remplazarlo en términos

financieros. Por otra parte, si bien hay una clara inversión política en la cooperación sur-sur, aun sin tener datos contrastados del volumen de financiación movilizado, los indicios apuntan a un volumen muy inferior a la brecha que surgirá de los recortes. Téngase en cuenta que China, posiblemente el mayor donante de cooperación sur-sur estaría movilizando en el orden de 5.000 a 8.000 millones de dólares anuales.

A medio y largo plazo, quizás sí suba la ayuda. El antecedente más inmediato de un cambio geopolítico de esta magnitud tectónica podemos encontrarlo en la caída del Muro de Berlín. Con la desaparición de los dos bloques, desapareció también una de las razones de ser de una ayuda nacida en el discurso inaugural del presidente Truman –el conocido *four points speech*– para el fortalecimiento de las alianzas en ambos bandos. Sin embargo, tras las cumbres sociales de los años 90, se materializó la agenda de los ODM con una hoja de ruta clara y compartida por la comunidad internacional, lo que explica en gran medida los aumentos de la AOD en los años 2000. Siendo así, es probable que la ayuda se readapte a este abrupto cambio de contexto, lo que lleve a nuevos aumentos en el futuro. La actitud del sur global hacia la cooperación al desarrollo muestra, de hecho, la funcionalidad de la ayuda para las relaciones internacionales y la política exterior en términos más generales.