



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

Claves éticas para el Comité de Ayuda al Desarrollo

El rol de los intereses propios en la cooperación
internacional y el caso español

Estudiante: Paula Rodríguez Ruiz

Director: Francisco Javier Fuertes Pérez

Madrid, Junio 2020

ÍNDICE DE CONTENIDOS

ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	4
ÍNDICE DE FIGURAS.....	5
RESUMEN	6
ABSTRACT.....	7
1. INTRODUCCIÓN.....	8
2. FINALIDAD Y MOTIVOS.....	10
3. ESTADO DE LA CUESTIÓN	12
3.1. Cooperación internacional al desarrollo.....	12
3.1.1. Actores y tipología de la cooperación internacional al desarrollo.....	15
3.2. La ética en la cooperación internacional	15
3.2.1. Principios éticos de la CID	16
3.3. El Comité de Ayuda al Desarrollo	17
3.3.1. La Ayuda Oficial al Desarrollo.....	18
3.3.2. Marco teórico del CAD: Principios éticos.....	20
3.3.3. Práctica ética.....	20
4. MARCO TEÓRICO	22
4.1. Teorías de cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales.....	22
4.1.1. Realismo	22
4.1.2. Liberalismo.....	23
4.1.3. Constructivismo.....	24
4.1.4. Marxismo.....	26
4.2. Teorías del Desarrollo	26
4.2.1. Desarrollo humano sostenible.....	27
4.2.2. Teorías críticas actuales.....	27
4.2.3. Enfoque del desarrollo Basado en los Derechos Humanos	28
4.3. Razonamiento o silogismo práctico	28
5. OBJETIVOS Y PREGUNTAS	29
6. METODOLOGÍA	30
7. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.....	31
7.1. Análisis AOD: El caso español	31
7.2. Críticas y limitaciones del CAD.....	34

7.3.	Marco éticamente ideal para el CAD	37
8.	CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS	41
9.	BIBLIOGRAFÍA.....	44
10.	ANEXOS	48
10.1.	ANEXO 1: Capítulo IX de la Carta de la ONU	48
10.2.	ANEXO 2: Lista de los países menos desarrollados según la ONU	49

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AH	Ayuda Humanitaria
AOD u ODA	Ayuda Oficial al Desarrollo (<i>Official Development Assistance</i>)
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CI	Cooperación Internacional
CID	Cooperación Internacional al Desarrollo
EBDH (en inglés, HRBA)	Enfoque del desarrollo Basado en los Derechos Humanos
FMI	Fondo Monetario Internacional
INB	Ingreso nacional bruto
NOEI	Nuevo Orden Económico Internacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PED	Países en desarrollo
PMD	Países menos desarrollados
RNB	Renta nacional bruta
RRII	Relaciones Internacionales
UE	Unión Europea

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Objetivos de Desarrollo Sostenible	14
Figura 2: Actores de la cooperación al desarrollo	15
Figura 3: Tipos de cooperación al desarrollo	15
Figura 4: Principios de la Declaración de París de 2005	19
Figura 5: Evolución presupuesto de la AECID	31

RESUMEN

La cooperación al desarrollo es núcleo de constantes disputas. Desde su creación a mediados del siglo XX, se ha cambiado la percepción que se tiene de cooperación, así como del concepto de desarrollo. La dimensión ética de la ayuda es uno de los mayores asuntos debatidos, así como las motivaciones de los donantes y el papel del interés propio. Como organismo encargado de la promoción y supervisión de los recursos destinados al fomento del desarrollo, el CAD adquiere un rol notorio. Por ello, este trabajo se centrará en analizar las claves éticas de la cooperación al desarrollo y el marco teórico del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), con el objetivo de analizar cuan éticas son las acciones y políticas de esta organización en la práctica, así como el rol de los intereses particulares de los países miembros.

Para ello, se analiza primero el concepto de cooperación al desarrollo y sus claves éticas, para comprender qué principios son necesarios para llevar a cabo una ayuda verdaderamente ética. A continuación, se estudian los principios que guían la actuación del CAD y las motivaciones de los Estados en base a sus flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo. Para ello, se analizan los flujos de AOD españoles. Finalmente, se diseña un marco teórico ideal para el CAD, basado en principios éticos. Este marco se emplea para analizar las actuaciones del CAD, y sus miembros, en el ámbito de la ayuda al desarrollo. Así, se realiza una crítica del CAD desde la dimensión ética de la ayuda.

Palabras clave: Cooperación internacional, ética, desarrollo, CAD, OCDE, ayuda oficial al desarrollo, realismo, liberalismo, constructivismo, marxismo, EBDH, derechos humanos, desarrollo humano sostenible.

ABSTRACT

Development cooperation is at the heart of constant disputes. Since its creation in the mid-twentieth century, the perception of cooperation has evolved, as has the concept of development. The ethical dimension of aid is one of the major issues under discussion, as are the motivations of donors and the role of self-interest. As the body responsible for the promotion and monitoring of resources for development, the DAC has a significant role to play. Therefore, this paper will focus on analysing the ethical keys to development cooperation and the theoretical framework of the Development Assistance Committee (DAC), with the aim of analysing how ethical this organisation's actions and policies are in practice, as well as the role of the particular interests of member countries.

To this end, the concept of development cooperation and its ethical keys are first analysed, in order to understand what principles are necessary to carry out truly ethical aid. Afterwards, the principles that guide the DAC's actions are studied, as well as the motivations of the States based on their Official Development Assistance flows. To do so, Spanish ODA flows are analysed. Finally, an ideal theoretical framework for the DAC is designed, based on ethical principles. This framework is used to analyse the actions of the DAC, and its members, in the field of development aid. Thus, a critique of the DAC is made based on the ethical dimension of aid.

Keywords: International cooperation, ethics, development, DAC, OECD, official development assistance, realism, liberalism, constructivism, Marxism, HRBA, human rights, sustainable human development.

1. INTRODUCCIÓN

¿A quién favorece verdaderamente la Ayuda Oficial al Desarrollo? La respuesta a esto genera continua controversia, con mayor intensidad cada día. Esta cuestión lleva a una consecuente serie de preguntas. Por ejemplo, ¿es esta ayuda suficiente para fomentar el desarrollo en los países menos favorecidos? ¿son los motivos de los donantes humanitarios o estratégicos? Las críticas a este tipo de ayuda y la organización encargada de regularla, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), son igualmente numerosas. Entre ellas, la condicionalidad de la ayuda, los destinatarios y su rol, sus repercusiones en estos países, etc. Todo ello lleva a una crítica general que engloba las anteriores, y que implica la limitación de la adecuada actuación del organismo mencionado. Hablamos de la falta de una excelencia ética que condicione la ayuda y el rol de los donantes en dicho proceso.

M. de Aranzábal y M.T. Hermana Tezanos (2011) mencionan el problema del “actual egoísmo capitalista y la hipocresía de los Estados del Norte” como origen de una clara desigualdad entre países, pero también como fuerza presente en la ayuda internacional actual. Son muchos los autores que ven la ayuda internacional de Estados del Norte como una mera fachada, que permite mostrar al mundo y sus ciudadanos una bonita imagen de ayuda y compasión por aquellos Estados más desfavorecidos. La desconfianza en las intenciones de los donantes es un factor esencial tanto durante la Cooperación al Desarrollo (CID) como en la Ayuda Humanitaria (AH). Hay quienes se extrañan cuando los receptores de la ayuda muestran desconfianza hacia agencias y Estados occidentales, olvidando las históricas relaciones de colonización, la aún existente búsqueda de la superioridad de dichos Estados, y la consecuente degradación que supone. Esta desconfianza quiebra la efectividad de la ayuda, del mismo modo que la desconfianza entre dos personas imposibilita una buena relación. No se puede ignorar que la ayuda de los Estados occidentales se basa en realidad, según muchos, en un intento por redimirse del pasado y las consecuencias negativas que sus acciones han tenido. Por otro lado, se critica el peso que los intereses propios de los donantes tienen en la ayuda internacional. Los motivos estratégicos, políticos o económicos, afectan e incluso guían la CID con frecuencia. Esto, inevitablemente, provoca el deterioro de la ayuda y la inefectividad de los recursos. Sin embargo, existen otros autores que defienden el carácter moral de la cooperación internacional (CI).

También debe entenderse que el propio fin último de la ayuda internacional es dejar de existir, no ser necesaria (Buitrago Giraldo, 2019). Dejando a un lado los intereses

políticos, económicos y de poder presentes en la ayuda internacional, su objetivo sería reducir las disparidades para eliminar desigualdades. Por tanto, una vez se lograra este objetivo, considerablemente utópico, esta desaparecería, quedando únicamente la AH como recurso empleado para situaciones de emergencia. Es racional pensar que resulta improbable perfeccionar la ayuda internacional hasta que cumpla su fin último, logrando una ayuda íntegramente desligada de los intereses propios de cada Estado donante. No obstante, es esencial aspirar a alcanzar dicho perfeccionamiento, pues solo así mejorarán tanto sus procesos como sus resultados. Para comenzar, debemos plantear la cuestión de si un cambio en las tendencias de la ayuda y el marco teórico que guía al CAD es realmente necesario. Este comité, dedicado al seguimiento y evaluación de las políticas de desarrollo de los países miembros, juega un rol clave en la incorporación del factor ético a la ayuda internacional. La transparencia y la cooperación legítima parecen elementos indispensables para lograr una adecuada CID, que realmente ayude a los ciudadanos de los Estados receptores. La ayuda internacional y CID resultan núcleo de numerosos dilemas morales, fruto de contextos delicados. Se dan tanto durante la decisión de cómo distribuir la ayuda, las justificaciones que la motivan y los problemas de dependencia que genera. Serán estos aspectos los que se deban tener en cuenta al introducir instrumentos éticos que regulen la CID y, en particular, el CAD. Con ello, acercar la realidad de las prácticas en este ámbito a los principios expuestos por teorías del desarrollo humano como las de Amartya Sen, y otros enfoques como el desarrollo basado en los derechos humanos (EBDH).

2. FINALIDAD Y MOTIVOS

La principal motivación que ha llevado al estudio de la cuestión planteada en este TFG ha sido la gran controversia que rodea la ayuda internacional y las propias motivaciones de los donantes. Vivimos en un mundo en el que resulta extremadamente complicado discernir el autointerés inteligente de los Estados y la CI que estos brindan. Dado el gran interés social y personal de la cuestión, este trabajo investigará acerca de los verdaderos motivos que impulsan la cooperación al desarrollo, para determinar la importancia que el factor ético adquiere actualmente.

Más específicamente, el interés de este trabajo surge, primero, por comprender el funcionamiento de la CI. Concretamente la CI para el desarrollo, desde las distintas teorías de las Relaciones Internacionales (RRII), permitiendo llegar así a una serie de claves éticas. Segundo, conocer el marco teórico que guía las prácticas del CAD, para observar si este opera de manera verdaderamente ética. Al pretender esbozar las directrices principales de un nuevo marco teórico que guíe el CAD y las claves éticas para ello, para este trabajo será necesario realizar un análisis de diferentes teorías, tanto del marco ético como del estudio de la cooperación al desarrollo. Así, se pretende analizar si los principios éticos de las teorías recientes del desarrollo humano son o podrían ser eficientemente incorporadas al sistema del CAD. Generalmente estas teorías, identificadas con corrientes liberales, resultan difíciles de aplicar en la práctica a causa de un contexto internacional donde lo que prima habitualmente son los intereses propios. Por ello, las conclusiones del trabajo podrían resultar de especial interés teórico para analizar las actuaciones del CAD, en particular, así como de organizaciones y Estados en materia de ayuda internacional. Con esto se pretende, asimismo, una reflexión ética de los instrumentos éticos existentes, y la necesidad de incorporarlos a la CID.

Millones de personas en el mundo sufren las consecuencias de las ineficientes estructuras políticas, sociales o económicas pasadas y presentes. La ayuda internacional que Estados con mayor capacidad económica y técnica ofrecen a aquellos con mayores necesidades puede resultar clave para solucionar las desigualdades e injusticias que viven. Sin embargo, esta ayuda no resulta todo lo efectiva que podría. Muchos de los recursos destinados resultan ineficientes e, incluso en algunos casos, perjudiciales para los ciudadanos de los Estados receptores. Esto se debe a una mala coordinación de los recursos, así como a motivaciones erróneas. Uno de los principales problemas subyacentes a todo ello es la falta de instrumentos éticos que regulen la ayuda. La

necesidad de incorporar el aspecto ético resulta evidente. Al igual que actuar de manera ética es imperioso en el día a día de una persona o en su ámbito profesional, en la ayuda internacional esto ocupa un rol esencial, pues se está trabajando por influir y mejorar las vidas de millones de seres humanos alrededor del mundo, que lo necesitan. Es por ello que este tema de estudio resulta de especial interés y necesidad política, pues es momento de abandonar los superficiales protocolos de actuación, vacíos de un verdadero compromiso moral. Por su lado, lograr un funcionamiento del CAD con mayor carácter ético beneficiaría enormemente al sistema de ayuda internacional, optimizando los recursos de los donantes y logrando un mayor desarrollo para los receptores.

Son muchos los estudios centrados en la cooperación internacional al desarrollo; sin embargo, este trabajo se centra en la incorporación del factor ético al ámbito de la CID, a través del CAD. Por ello, este enfoque ofrece una visión novedosa del estudio de la calidad de dicha institución.

3. ESTADO DE LA CUESTIÓN

3.1. Cooperación internacional al desarrollo

A pesar de que no existe una única definición aplicable a todos los contextos temporales y lugares, Gómez y Sanahuja (1999) definen la cooperación al desarrollo como: “conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible”. Por tanto, los objetivos más primarios de la CID se basan en lograr un contexto internacional más estable y seguro, que posibilite la prosperidad y paz necesarias para romper los desequilibrios a nivel global. El foco de la CID se ha ido transformando a medida que el contexto ha avanzado. Dependiendo de la década a la que se haga referencia, el concepto de desarrollo se ha identificado con diversos objetivos. Actualmente, el principal objetivo de la CID es el desarrollo humano sostenible, es decir, el progreso en las condiciones de vida de las personas (Álvarez Orellana, 2012). Sus motivaciones son igualmente dispares, y dependerán del punto de vista desde que se mire. Hay quienes entienden la cooperación como acciones motivadas por los propios intereses de los Estados donantes, y quienes ven la CID desde el punto de vista moral, originada por la solidaridad y búsqueda de la eliminación de la pobreza (Ayllón, 2007). Así, Griffin (1991) destaca entre los principales motivos los ideológicos, las razones diplomáticas, las estrategias comerciales y las motivaciones humanitarias.

La CI surgió como un instrumento de ayuda enfocado en la reconstrucción y recuperación económica. Así, entre las décadas de 1950 y 1960 se crea el sistema internacional de cooperación al desarrollo, como resultado del fin de la Segunda Guerra Mundial. Este sistema surge, asimismo, de la contraposición ideológica entre los dos bloques originados. Esta carrera ideológica influirá enormemente la cooperación, determinando los flujos de las ayudas en función del bloque. La estrategia de contención resultó en concesiones de ayudas financieras a cambio de fidelidad al bloque correspondiente. Por ello, los intereses propios de los donantes y prioridades geoestratégicas juegan un importante papel desde el comienzo de la cooperación al desarrollo. Sin embargo, este primer enfoque del nacimiento de la cooperación como instrumento de reconstrucción económica y establecimiento de nuevos lazos políticos por ideología no es el único. Existe también un deseo fundamental de paz que lleva a la

creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 (Álvarez Orellana, 2012). Este anhelo de paz y seguridad internacionales se reflejan en su Carta fundacional. En ella, se establece la prioridad de una resolución pacífica a los conflictos entre Estados, el fomento de relaciones de amistad entre naciones, y la necesidad de cooperación para superar las desigualdades, pobreza y enfermedades. Todo ello, amparando los derechos humanos y libertades individuales en la posterior Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Naciones Unidas, 1945a). Los principios básicos de respeto universal de los derechos humanos aunados en esta Declaración son esenciales, pues influirán los procesos futuros de cooperación y ayuda internacional. De igual modo, es en la Carta de las Naciones Unidas donde por primera vez se referencia oficialmente la ayuda al desarrollo. En el capítulo IX (Art. 55) de la Carta, los Estados miembros se comprometen a promover las “condiciones de progreso y desarrollo económico y social” (Naciones Unidas, 1945b) (*ver anexo 1*). Además de la incorporación del desarrollo como uno de los objetivos prioritarios de la ONU y la estrategia de contención de los bloques, el CAD distingue otras cuatro causas principales para el surgimiento del actual sistema internacional de cooperación (Báez Melián, 2008):

1. La Conferencia de Bretton Woods de 1944 resulta en un grupo de organizaciones que entienden la falta de capital de algunos Estados como el origen de su atraso. Así, surgen el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). El origen de dichas organizaciones ayuda a comprender la importancia que ambas atribuyen a los motivos económicos como motores de desarrollo y cooperación.
2. Por otro lado, es esencial recalcar el proceso paralelo de descolonización que se inicia en esa época. Este proceso evidencia la necesidad de una estrategia coordinada, que asegure el crecimiento y estabilidad de las naciones (Álvarez Orellana, 2012). No obstante, esta ayuda es frecuentemente criticada de neocolonialismo.
3. El Plan Marshall representa la utilidad de la ayuda financiera para el fomento del desarrollo. Según Burnside y Dollar (1997), este plan de ayuda ejemplificó que “el efecto de la ayuda sobre el crecimiento está condicionado al entorno político e institucional”.
4. Hasta el momento, la CID se centra en la asistencia financiera. Con el comienzo de la asistencia técnica se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1966. Sus prioridades son la reducción de la pobreza, la

conservación y mejora del medio ambiente, la promoción de la mujer, la democratización, la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil (Gómez Galán & Sanahuja, 1999).

La consolidación de dicho sistema de CID se basa en dos fechas. Primero, el nacimiento del CAD y la generalización de los programas de ayuda bilaterales en 1961. Segundo, la aprobación de la Declaración y el Programa de Acción para la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en 1974. No obstante, dicha Declaración fracasó, evidenciando la ineficacia del sistema de desarrollo para solventar los desequilibrios presentes, así como la impotencia de los países en desarrollo (PED) al defender sus intereses (Báez Melián, 2008). En 1986 se aprueba la Declaración sobre el derecho al desarrollo. En ella se establece que el desarrollo es un derecho humano inalienable, por lo que el “sujeto central del desarrollo” debe ser el ser humano. Al ser un derecho universal, procurar el desarrollo colectivo es también un deber de todos, que compete especialmente a los Estados (Etxeberria, 1999).

Actualmente, para entender los objetivos del sistema de CID es fundamental mencionar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados por los miembros de la ONU en 2015 como parte de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible. Estos objetivos son considerados una guía para las acciones de desarrollo de todos los Estados miembros. La Agenda 2030, asimismo, renueva el compromiso por alcanzar una AOD correspondiente al 0,7% de la RNB de los donantes, que actualmente sólo cumplen Luxemburgo, Noruega, Suecia, Dinamarca y Reino Unido (OECD, 2020a).

Figura 1: Objetivos de Desarrollo Sostenible



Fuente: (Naciones Unidas, 2020)

3.1.1. Actores y tipología de la cooperación internacional al desarrollo

Figura 2: Actores de la cooperación al desarrollo

ACTORES CID			
Instituciones públicas	Organizaciones Internacionales (multilaterales)	Instituciones financieras	FMI
			BM
			Bancos regionales de desarrollo
			Iniciativas para alivio de deuda: PPME y IADM
	Instituciones no financieras	Fondos, programas, organismos especializados de la ONU: PNUD, ACNUR, UNCTAD, UNICEF, ONUDI...	
	Agencias de los gobiernos: centrales, regionales, locales.		
Instituciones privadas	Con ánimo de lucro (p.ej. empresas)		
	Sin ánimo de lucro (ONGD y otras organizaciones civiles)		

Fuente: Elaboración propia basada en (Goded, 2019)

Figura 3: Tipos de cooperación al desarrollo

Cooperación económico-financiera	Reembolsable (préstamos)
	No reembolsable (donaciones)
Cooperación técnica	Asesoría, apoyo al diseño de políticas, apoyo a instituciones...
Ayuda humanitaria y de emergencia	
Ayuda alimentaria	Alimentos
	Créditos o donaciones para su adquisición

Fuente: Elaboración propia basada en (Goded, 2019)

3.2. La ética en la cooperación internacional

La dimensión ética dentro de la CI continua siendo fuente de debate. Las motivaciones que llevan a los Estados a cooperar no son concluyentes. Para que los proyectos de verdadera cooperación al desarrollo resulten efectivos, éstos deben responder de forma inflexible a exigencias éticas. Esto requiere que dispongan de completa autonomía frente al contexto político de las potencias, para ser independientes a intereses estratégicos o ideológicos de los donantes (Teitelbaum, 2002). Según Martínez Navarro (2002), “el desarrollo éticamente legítimo es aquél que se encamina a la satisfacción de las necesidades humanas básicas teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones futuras”. Distingue dichas necesidades básicas entre económicas, de seguridad, de libertad y de identidad. Es decir, la CID debe permitir a los ciudadanos y Estados receptores desarrollar sus necesidades e intereses de forma libre y acorde a su identidad.

Los principales referentes éticos para razonar la ayuda son la solidaridad y la justicia, entendida generalmente a través de la Teoría de la justicia de Rawls. Es una justicia distributiva, que persigue la correcta distribución de los bienes. Establece los tres criterios básicos de igualdad de libertades, de oportunidades y el principio de la diferencia, que entiende como legítimas las desigualdades económicas y sociales siempre que se procure el beneficio de los más necesitados. Sin embargo, esta justicia es únicamente posible en una estructura intraestatal democrática (Etxeberria, 1999). Por ello, Etxeberria (2002) defiende que adoptamos como referencia una justicia nacional. Los actores de la CID manifiestan la búsqueda de una igualdad universal aludiendo a las desigualdades más llamativas para lograr fondos (en el caso de las ONG, por ejemplo) y destinar recursos. Con ello, se potencia la diferenciación entre una justicia nacional, basada en el reparto equitativo, y otra en forma de ayuda internacional voluntaria. La primera, una justicia donde los bienes son repartidos para lograr igualdad; la segunda, con bajo nivel de reparto de bienes, destinada a cubrir las necesidades más básicas. Es decir, se está ignorando la desigualdad a nivel global entre Estados y las graves carencias de bienes de al menos dos tercios de la humanidad. Al tratar de solventar problemas en otros Estados mediante la CI, se tiende a buscar la liberación de dicho pueblo implantando nuestro modelo de justicia en él. Así, se compromete la moralidad de las acciones tomadas, pues se ignoran los términos, intereses y trayectorias propias de tales Estados para implantar la justicia y sistema occidentales. La solución para ello es contemplar a la humanidad en su conjunto, actuando desde una justicia distributiva *sinfronterista*.

3.2.1. Principios éticos de la CID

Debe tenerse en cuenta que no existe un código ético escrito de conducta universal. Cada agencia estatal encargada de la CID, cada ONG o cada empresa privada instaura sus propias pautas de conducta enfocadas a la CI. Sin embargo, la amplia mayoría de estos códigos son aplicados como meras recomendaciones o sugerencias, lo cual dificulta la imposición de un carácter moral a la CID.

Para entender cuáles son los principales principios éticos para los Estados en el ámbito de la CID, se tomará como base el Código Ético de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID, 2019), de obligado cumplimiento. Los principios que se compromete a respetar y aplicar son los siguientes:

1. **Respeto:** hacia toda persona, sus ideas, creencias, tradiciones, raza, género, etc. Entendiendo que todas las personas son iguales en cuanto a sus derechos universales, se debe evitar toda discriminación en aras de la igualdad y dignidad humana.
2. **Integridad:** actuando de manera imparcial, objetiva y de buena fe. Deben evitarse los conflictos de interés, centrándose en el cumplimiento de los ODS y el beneficio de aquellos a quienes se destina la ayuda.
3. **Responsabilidad:** considerando las consecuencias en terceros de las acciones tomadas, actuando de forma honesta y respetando la legislación vigente. Debe tomarse conciencia de los errores perpetrados, destinando esfuerzos a solucionarlos y prevenir que vuelvan a ocurrir.
4. **Profesionalidad y compromiso:** debe aspirarse a la excelencia profesional, guiada por la dedicación, para lograr los mejores resultados posibles. El esfuerzo de los Estados y su personal debe estar marcado por la búsqueda de la calidad, entrega y continua formación.
5. **Diálogo y participación:** el trabajo en equipo y el respeto a las opiniones de todos los participantes son básicos. Los Estados deben fomentar la participación efectiva, evitando comportamientos de superioridad. Esto permitirá una política pluralista, basada en la diversidad y atenta a diversos puntos de vista. Este punto es especialmente esencial durante una cooperación norte-sur.
6. **Transparencia y rendición de cuenta:** para una objetiva y constructiva evaluación de las acciones tomadas es necesario que los Estados sean transparentes, facilitando la información pertinente acerca de su gestión.

3.3. El Comité de Ayuda al Desarrollo

El CAD es una organización multilateral que sirve como fórum para la coordinación de los esfuerzos en el ámbito de la ayuda internacional. Este comité forma parte del sistema de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual promueve medidas para la prosperidad, con el objetivo de eliminar desigualdades y resolver los desafíos globales (OCDE, 2020). El objetivo principal del CAD es el seguimiento de las políticas de desarrollo de los Estados, creando datos fiables y comparables de los flujos de ayuda a los PED. Diseñan métodos que potencien los flujos

de fondos a largo plazo y las ayudas al desarrollo, aumentando los recursos nacionales disponibles para los PED. Asimismo, diseña las directrices de la AOD, promoviendo un desarrollo sostenible. Con ello, se procura que los programas de ayuda de sus actualmente 30 Estados miembros mantengan unos objetivos comunes (Echart Muñoz, 2020a). Este comité es el encargado de realizar la “Lista de Receptores de AOD”, donde se especifican todos los países con derecho a recibir este tipo de ayuda. La constituyen todos los países de ingresos bajos o medios, en base a su INB per cápita publicado por el BM. Asimismo, se incluyen los países menos desarrollados (PMD), designados por la ONU. Debe tenerse en cuenta que los países menos desarrollados pueden variar en base a los criterios empleados: PIB, escolarización, emisión de CO₂, esperanza de vida, etc. Por tanto, se entenderán como PMD aquellos indicados por la ONU.

Como consecuencia de los continuos cambios y retos en la CID en el contexto de la Agenda 2030, el CAD ha adoptado los Principios Rectores de Gestión para los Resultados de Desarrollo Sostenible (OECD, 2019):

- Principio 1.* Apoyo a los ODS y el deseo al cambio.
- Principio 2.* Adaptación al contexto, flexibilidad operacional.
- Principio 3.* Realzar la apropiación nacional, rendición de cuentas y transparencia.
- Principio 4.* Maximizar el uso de los resultados para el aprendizaje y toma de decisiones.
- Principio 5.* Fomentar una cultura de resultados y aprendizaje.
- Principio 6.* Desarrollar un sistema de resultados fiable y manejable.

3.3.1. La Ayuda Oficial al Desarrollo

En muchas ocasiones, el concepto de cooperación al desarrollo se confunde erróneamente con AOD. Sin embargo, este término hace referencia a un tipo de ayuda específico. Según el CAD, se entiende como AOD aquellos flujos a países y territorios incluidos en la Lista de receptores, así como a las instituciones multilaterales de desarrollo que cumplan las siguientes condiciones (Development Co-operation Directorate, 2020):

1. Deben ser recursos proporcionados por organismos oficiales, ya sean gobiernos centrales o locales, o sus órganos ejecutivos.

2. Estar destinada a la promoción del desarrollo económico y el bienestar de los PED. La AOD no incluye ayuda militar ni destinada a la promoción de los intereses de seguridad del donante.
3. Implicará un elemento de donación de al menos el 25% de lo otorgado en el caso de los PED y del 45% para los PMD (OCDE, 2018a). Por tanto, la AOD podrá ser de carácter concesional (donaciones), o préstamos bajo los términos mencionados. Actualmente, la mayoría de la AOD total es en forma de donaciones, según los datos de la OCDE.

La AOD puede canalizarse bilateralmente, mediante el flujo de recursos directamente del donante al Estado beneficiario, o a través de agencias multilaterales como la ONU. Esta segunda modalidad conlleva mayores restricciones, que limitan la imposición de los intereses de los donantes, favoreciendo la eficiencia. Asimismo, permite una movilización de recursos más rápida. En este caso, es la propia agencia quien adjudica libremente los fondos. Sin embargo, la ayuda de carácter multilateral representa únicamente un 30% del total (OCDE, 2018b). También existe la ayuda multilateral, cuando el donante entrega los fondos a una agencia multilateral especificando previamente su destino. La crítica a este tipo de ayuda, al igual que con la bilateral, es que el donante impone el uso y programas a los que se destina. La ayuda pierde neutralidad, al someterse a los intereses del donante (Fernández Salinas, 2018).

Por último, para entender los principios que guían la optimización de la AOD, es necesario mencionar la Declaración de París de 2005. En ella, los países donantes y receptores acuerdan respetar cinco principios (*Figura 4*).

Figura 4: Principios de la Declaración de París de 2005

PRINCIPIOS	
APROPIACIÓN	Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo
ALINEACIÓN	Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios
ARMONIZACIÓN	Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces
GESTIÓN ORIENTADA A RESULTADOS	Administrar los recursos y mejorar las tomas de decisiones orientadas a resultados
MUTUA RESPONSABILIDAD	Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo

Fuente: (Boni Aristizábal, y otros, 2010)

3.3.2. Marco teórico del CAD: Principios éticos

No existe un marco ético formal que regule la actuación del CAD. El comportamiento ético del comité se basa en el marco de la OCDE. Debe tenerse en cuenta que estos funcionan en forma de recomendaciones de la OCDE, que el CAD adopta. Sin embargo, estos principios éticos están dirigidos al propio personal del Comité. Por tanto, la actuación de los Estados en materia de AOD no puede restringirse a través de esta organización. Sin embargo, el Comité dispone de ciertos mecanismos que permiten limitar la *mala praxis* política, para que la ayuda sea efectiva en el objetivo del desarrollo y beneficio del receptor.

Por tanto, para comprender las bases éticas que fundan los principios del CAD es necesario analizar primero los códigos de conducta desarrollados por la OCDE. Estos mínimos éticos a tener en cuenta incluyen los principios de responsabilidad, de justicia, ética, y de diálogo y participación. Este último se menciona en la *Recomendación sobre los Términos y Condiciones de la Ayuda* adoptada por el CAD en 1978 (OECD, 2020b). En ella, se especifica la importancia de la armonización en los términos de cooperación con el Estado receptor, especialmente necesario con los PMD. Por otro lado, la OCDE cuenta con un Código de Conducta (OECD, 2017), dirigido a su personal. Este organismo y sus comités tienen el deber de actuar con lealtad e independencia. Es decir, lealtad al organismo y su misión, evitando la influencia de los intereses de su propio gobierno o Estado. Asimismo, su trabajo debe ser imparcial, asegurar la discreción y confidencialidad de información sensible, y evitar actuaciones que puedan ser percibidas como abuso de los privilegios e inmunidades otorgados. Finalmente, la conducta debe estar guiada por los principios de integridad, responsabilidad y no abuso de la autoridad, respeto y cortesía, y evitando los conflictos de interés e interpersonales.

3.3.3. Práctica ética

Una vez comprendido el marco teórico que guía la actuación del propio CAD y su personal, en base a lo estipulado por la OCDE, vemos cómo esto se aplica a la práctica de los Estados. Como se ha mencionado, no existe un código de conducta que permita al Comité restringir las actuaciones de los Estados en base a sus intereses propios. No obstante, los principios que guían al CAD y la CID favorecen que la ayuda esté destinada a aquellos ámbitos donde es más necesaria. El problema es que son los propios organismos de CI de cada Estado quienes controlan y deciden comprometerse a respetar

dichos principios. Otro mecanismo empleado por el CAD para optimizar la CID es el compromiso con los ODS. Aspirar a lograr los objetivos propuestos por la ONU, con los cuales los propios Estados miembros también se comprometen, favorece el componente ético de la ayuda.

Por último, los informes y revisiones permiten un análisis de la calidad de la ayuda, atendiendo también al factor ético. Por un lado, los informes anuales, publicados por el CAD, miden el “esfuerzo” de cada donante en base a diversos indicadores, generando un ranking. Por otro lado, cada dos años aproximadamente, los donantes son sometidos a los llamados *Peer Reviews*, que pretenden proporcionar revisiones detalladas de los sistemas y políticas de desarrollo de todos los miembros del CAD (Hattori, 2003). De este modo, cada miembro es evaluado por otros dos o tres miembros en base a los datos proporcionados por el CAD. Estos análisis incluyen una evaluación general del Estado y su membresía, así como las lecciones aprendidas (OCDE, 2020).

4. MARCO TEÓRICO

Existen numerosas teorías que estudian el campo de la CI en el ámbito de las RRII. En este epígrafe se presentan las principales Teorías de las RRII, para introducir después las teorías contemporáneas que derivan de ellas. Lo mismo sucede con el concepto del desarrollo. Desde el siglo XX, los gobiernos han buscado una solución para el desarrollo de los Estados más pobres, pretendiendo mejorar su calidad de vida. No obstante, los estudiosos de los diferentes campos han mantenido diversos enfoques sobre la estrategia óptima. Este conjunto de visiones se conoce como Teorías del Desarrollo (Echart Muñoz, 2020b).

4.1. Teorías de cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales

Las Teorías de las RRII tienen como objetivo explicar la realidad en la que vivimos, reflejando cada cual una visión diferente de las leyes que rigen las relaciones internacionales y, por ende, las motivaciones de los Estados. Los principales paradigmas que estudian la configuración del sistema internacional comprenden la CI y la importancia de la ética de forma diferente.

4.1.1. **Realismo**

Para entender esta teoría se deben señalar los elementos clave que fundan la visión de la CI. En primer lugar, los Estados son el actor principal, poseen absoluta soberanía y el monopolio de la fuerza. Su principal objetivo será su supervivencia. Por este motivo, el Estado debe velar ante todo por el interés nacional, sin guiarse por fundamentos morales. Segundo, el sistema internacional es anárquico, de naturaleza conflictiva, que lleva a los Estados a competir por lograr influencia. Por tanto, existe una constante búsqueda de poder, pues los Estados son de naturaleza egoísta. Tercero, la búsqueda de seguridad a través del poder como consecuencia del temor a los restantes Estados y su capacidad ofensiva. Así, existe una desconfianza hacia las intenciones de los otros Estados. Por último, los Estados operan en un sistema de auto-ayuda (*self-help*). Por tanto, las alianzas son percibidas como relaciones temporales de conveniencia para aumentar sus capacidades (Priego Moreno, 2015).

Los autores realistas, especialmente Morgenthau, entienden la CI como consecuencia directa de los intereses de los donantes. La actuación políticamente moral se determina en función del “interés nacional”, no de la propia moralidad o ética (Ayllón,

2007). Maquiavelo evidencia la ruptura entre ética y política en su principal obra, *El Príncipe*. En ella defiende que el gobernante “para conservar el orden en un Estado, está en la precisión de obrar contra su fe, contra las virtudes de humanidad, caridad, y aún contra su religión” (Maquiavelo, 1939).

La cooperación en este contexto resulta problemática, pues se entiende como un juego de “suma cero”. Es decir, todo lo que gana un Estado debe perderlo el otro. La CI se convierte en un instrumento para obtener influencia política, donde el aspecto ético tiene poca relevancia. Por tanto, los autores realistas no niegan necesariamente la CID, siempre que esta beneficie los intereses nacionales del donante. En definitiva, la ética para los autores realistas no tiene cabida en la CI, cuyo único fin es la lucha de poder basada en beneficios egoístas. Los Estados no están comprometidos a actuar de forma ética en el ámbito de la cooperación ni en la ayuda humanitaria, quedando la solidaridad fuera de su naturaleza (Prado Lallande, 2000). La AOD queda reducida a un instrumento político para satisfacer las necesidades nacionales.

4.1.2. **Liberalismo**

Al igual que el realismo, estas teorías basan su fundamento filosófico en autores clásicos, como Aristóteles, quien entiende que el hombre actúa en base a virtudes éticas (Jiménez González, 2003). Para el liberalismo, lo esencial es la libertad individual. El Estado pasa a ser la pieza clave para lograr dicha libertad, siendo los Estados democráticos aquellos más capaces para garantizarla. Esta premisa permite dotar de mayor importancia a otros actores como las organizaciones internacionales. Son elementos esenciales el racionalismo, los derechos humanos, la democracia, y los límites al poder. Los autores liberales rechazan el conflicto como inherente al ser humano, siendo su principal propósito la persecución de la paz (Priego Moreno, 2015). Los liberales más estrictos destacan la función positiva del propio interés, en forma de autointerés inteligente. En las palabras de Adam Smith, “no es la benevolencia [...] sino la consideración de su propio interés” lo que mueve al hombre. Somos seres egoístas pero racionales, lo que nos llevará a actuar por beneficio propio pero considerando los intereses de los otros. Este razonamiento se basa en el principio de utilidad, pues negar ayuda a otros durante catástrofes terminará, por extensión, perjudicándonos (Etxeberria, 1999).

Kant, considerado uno de los grandes pensadores de esta corriente, defendía que la razón podía conferir libertad y justicia a las RRII. Este autor formula un plan sobre la

“*Pax perpetua*”, donde habla de un contrato federal entre los Estados que suprima la guerra como forma de relación. Al contrario que los realistas, los liberales entienden que la CI debe basarse en relaciones de confianza. Consideran que la interdependencia económica debe resultar en cooperación y paz. Esto hace esencial instaurar mecanismos que fomenten la cooperación, con el objetivo de reducir los efectos de la anarquía internacional que, de otro modo, resultaría en guerras (Jiménez González, 2003).

Al igual que con el realismo, esta corriente deriva en diversos estratos de pensamiento, como el internacionalismo liberal, el institucionalismo liberal o el idealismo. Para los internacionalistas como Erasmo de Rotterdam, toda acción de los Estados está orientada a lograr la paz. Bajo este enfoque, la guerra se considera antinatural e irracional, lo cual motiva el fomento de la cooperación internacional. Por otro lado, los idealistas no consideran la guerra como antinatural, sino como situaciones que deben evitarse, abogando por la construcción de la paz. Defienden la necesidad de un sistema democrático para la sociedad internacional, que permita la cooperación pacífica. Los institucionalistas liberales entienden la CI como conveniente, pues sus beneficios son mayores a los de la no cooperación. Creen que los problemas comunes requieren de respuestas comunes (Priego Moreno, 2015).

Sin embargo, el enfoque neo-liberal entiende la ayuda como perjudicial para el verdadero desarrollo, entendido como desarrollo económico. Aceptan el desarrollo internacional, pero matizando que requiere de diferentes medidas para cada contexto. Autores como Friedman defienden la reducción de la ayuda internacional, pues supone una “asignación ineficiente de los recursos que incentiva políticas estatistas, desestimula la adopción de políticas de apertura y reprime la capacidad emprendedora de los ciudadanos de los PED”. Es decir, según Friedman, la CID detiene el crecimiento. Krauss considera como requisito sustancial para el desarrollo económico la ausencia de ayuda externa. Por su lado, Bauer entiende la cooperación como impedimento para el desarrollo, pues este necesita de un sistema internacional basado en el libre mercado. En definitiva, estos autores afirman que no debe fomentarse la ayuda con los países del sur, sino el comercio (Ayllón, 2007).

4.1.3. **Constructivismo**

El constructivismo estudia las distintas realidades analizadas por las teorías racionalistas, centrándose en las interacciones sociales. Funciona como nexo entre las teorías

racionalistas y no racionalistas. Esta corriente no estudia la propia acción de los actores, sino el significado de estas. Trata de explicar las transformaciones del sistema. Estos autores defienden que los actores y las estructuras normativas se conforman mutuamente. Las estructuras normativas forman las identidades sociales. Según esto, los Estados crean al sistema, pero el sistema también construye los Estados y su identidad. Es decir, las identidades de los actores, sus prácticas, y las estructuras normativas se alimentan entre sí (Priego Moreno, 2015). Así, Wendt afirma que el “proceso mediante el cual se aprende a cooperar es al mismo tiempo un proceso de reconstrucción de intereses en términos de compartir compromisos a través del establecimiento de normas sociales” (Jiménez González, 2003).

Mientras que según los realistas los actores se basan en una lógica de las consecuencias, en qué implicará para el Estado y su bienestar cierta actuación, los constructivistas se basan en la lógica de lo apropiado. Así, los actores actuarán pensando cómo deben hacerlo dada la situación. Para los realistas los actores son egoístas, sus intereses surgen de sus propias necesidades y supervivencia, y la cooperación se entiende desde el ámbito estratégico. Para los constructivistas los actores son sociales, entendiendo la sociedad desde un ámbito constitutivo. Por tanto, sus intereses surgen de la interacción social, al crear un vínculo entre lo que los actores hacen y son (Priego Moreno, 2015).

Desde esta corriente, la ayuda refleja esta conexión entre la identidad de los actores y el sistema. Forma parte de los seres humanos la generosidad y colaboración con otros. Como las personas poseen obligaciones morales de ayudar a otros, los Estados también poseen dicha obligación con otras naciones más desfavorecidas. Este es el argumento moral del enfoque constructivista, que diferencia tres argumentos básicos. Primero, el *carácter deontológico* concibe la CID como una “obligación imperfecta” por satisfacer las necesidades básicas, de inspiración kantiana. El segundo entiende la CID como la respuesta ética de los donantes a problemas que pueden solucionarse con su cooperación técnica, de *carácter utilitario*. Por último, según el *carácter humanitario*, la CID representa el ideal del humanitarismo (Ayllón, 2007). Lumsdaine (1993), autor representativo, defiende que “los factores morales pueden alterar el contexto internacional, al cambiar el carácter del sistema. La cooperación surge no solo de los incentivos, sino también de las actitudes y valores subyacentes”. Por tanto, la dimensión ética es inherente a la CID, por formar parte inevitable de la identidad de los Estados. Según Rodger Ridell, existe una responsabilidad ética hacia la CID. Surge, entre otros

motivos, de las necesidades de los más pobres, la falta de equidad entre Estados, las despóticas relaciones históricas y el intento por compensar dichas injusticias (Ayllón, 2007).

4.1.4. **Marxismo**

El Marxismo es una crítica al sistema capitalista, destinado a desaparecer. En este caso, el actor clave en las RRII es la clase social, no el Estado. Este es una institución al servicio de la burguesía, la clase social dominante, capitalista. Consecuentemente, el sistema social internacional es imperialista. El marxismo divide el sistema mundial entre *centro* y *periferia*, afirmando las desigualdades entre ambos. Esta naturaleza del sistema mundial implica que la CID confiere mayores beneficios a los países ricos o del *centro*. Por ello, la cooperación debe desaparecer, pues es un instrumento de explotación de las clases sociales más altas al proletariado, y de los estados más ricos a los PED (Jiménez González, 2003).

Existen numerosas teorías de raíz marxista como el estructuralismo o las teorías de la dependencia. El enfoque estructuralista critica la CID por ser una herramienta para aumentar las desigualdades existentes entre Estados, fomentando la dependencia. Entiende que los países del Norte no solo toman provecho de los recursos provenientes de los PED, sino que además imponen sus modelos de desarrollo y las estructuras sociales occidentales. La verdadera motivación para la CID son los propios intereses de los donantes, dirigidos por élites corruptas y egoístas. De este modo, se están aplicando soluciones de un paradigma moderno a Estados aún sin desarrollar, destinadas a fracasar (Ayllón, 2007).

4.2. Teorías del Desarrollo

Cada “década del desarrollo” ha enfatizado un elemento que los donantes consideraban clave para dar con la solución al subdesarrollo. En este epígrafe se desarrollarán brevemente las principales teorías de las últimas décadas. Estas teorías están modulando la visión del desarrollo que se tiene actualmente, acentuando problemas presentes en la CID. La Asamblea General de la ONU diferencia cinco etapas para el desarrollo. Entre 1960 y 1970, el desarrollo se basa en el crecimiento económico a través de la reestructuración de infraestructuras. La década de 1970 enfatiza el progreso social y la satisfacción de las necesidades básicas. Entre 1980 y 1990 se fomentan las negociaciones

Norte-Sur para la CID, a favor de la recuperación económica del Sur. La década de 1990 se fundamenta en la estrategia de “Desarrollo humano sostenible”. Actualmente, el foco del desarrollo se encuentra en los SDG. (Echart Muñoz, 2020a)

4.2.1. **Desarrollo humano sostenible**

Durante la década de 1990 se otorga importancia a la descentralización, el pluralismo y el desarrollo social. Se entiende la AOD como una herramienta correctiva de las desigualdades causadas por la globalización (Echart Muñoz, 2020b).

El concepto de desarrollo sostenible se define en el Informe Brundtland (1987) como aquel que “satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias”. Este enfoque se basa en la prioridad de las necesidades básicas de los más pobres, así como en la idea de la protección del ecosistema a través del desarrollo tecnológico, cuestionando el impacto de la industrialización. Se caracteriza por entender la CI como mecanismo para promover el desarrollo sostenible en los PED (Boni Aristizábal, y otros, 2010).

Amartya Sen, entre otros autores, así como los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD, contribuyen a la difusión de este enfoque que pone al ser humano como centro del desarrollo. Sen defiende que el desarrollo implica impulsar las capacidades humanas, para lograr una verdadera libertad que vaya más allá del crecimiento económico. Es una libertad de cinco tipos: política, económica, social, garantías de transparencia y seguridad de protección (Sen, 1999). Es precursor en la creación de un nuevo paradigma del desarrollo, que reconoce el crecimiento económico como un medio a un fin mayor, mejorar las vidas de las personas. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los consiguientes ODS se guían por esta idea del desarrollo como la expansión de las capacidades que otorgan a las personas mayor libertad y posibilidades (Echart Muñoz, 2020b).

4.2.2. **Teorías críticas actuales**

Estas teorías son críticas al progreso tecnológico y modernización occidental. Se identifica el desarrollo con la occidentalización y homogeneización, que resulta en destrucción medioambiental (Constantino, 1985).

Destaca la Teoría del Postdesarrollo, mayoritariamente de autores del Sur. Arturo Escobar entiende el desarrollo como un discurso de poder y control de las instituciones del Norte. Por ello, la CID fomenta sutilmente el subdesarrollo y la inferioridad de los PED. Escobar defiende la idea de depender menos en “el conocimiento de los expertos y más en los intentos de la gente común para construir un mundo más humano” y sostenible cultural y económicamente. Por otro lado, la Teoría del Decrecimiento tiene una visión similar del desarrollo, entendido como destructivo, aunque es desarrollada generalmente por autores del Norte (Echart Muñoz, 2020b).

4.2.3. **Enfoque del desarrollo Basado en los Derechos Humanos**

La ONU define este enfoque como “marco conceptual del proceso de desarrollo humano que, desde el punto de vista normativo, se basa en las normas internacionales de derechos humanos, y desde el punto de vista operacional se orienta a la promoción y protección de los derechos humanos” (ONU, 2020).

Destaca la determinación de la ONU sobre las obligaciones de los Estados en la lucha contra la pobreza. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la ONU introduce el principio de alineación que los donantes deben incorporar a sus políticas de CID (Echart Muñoz, 2020b).

4.3. Razonamiento o silogismo práctico

Para poder desarrollar más adelante un marco ético adecuado, es imprescindible primero comprender el razonamiento ético. Es decir, qué elementos debe cumplir una acción para poder hablar de decisión ética.

Según el silogismo práctico de influencia aristotélica, para tomar una decisión racional es necesario evaluar cuatro elementos (Trujillo Amaya & Vallejo Álvarez, 2007):

- La intención.
- La elección de los medios.
- La ejecución de los medios
- El resultado o producto material.

Se podrá hablar de actuación ética cuando los cuatro elementos sean calificados como tal. Por el contrario, con que uno de ellos fuese entendido como no moral, la acción en su completo dejaría de ser ética.

5. OBJETIVOS Y PREGUNTAS

Como se ha mencionado brevemente en el epígrafe de las finalidades, el propósito de este trabajo es comprender las motivaciones de los Estados en la CID, con el objetivo principal de entender la importancia de la dimensión ética. Se pretende analizar si las motivaciones de los donantes están fundamentalmente basadas en el propio interés, y si con ello limitan la efectividad de la ayuda. De esta manera, el CAD resulta el foco del estudio por su relevancia como encargado de la monitorización de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) entre Norte y Sur. Para la consecución del objetivo general, se abordan los siguientes objetivos específicos:

1. Estudio de los principios éticos que impulsan la cooperación internacional al desarrollo.
2. Análisis de las diferentes teorías de las relaciones internacionales, las teorías del desarrollo, y sus perspectivas éticas.
3. Revisión de las condiciones para que una actuación sea ética.
4. Estudio valorativo del marco teórico actual del CAD y las claves éticas que fundamentan su actuación.
5. Análisis de las características de la AOD a través del caso español.
6. Diseño de un marco teórico ideal para el CAD desde el punto de vista ético, y consecuente análisis comparativo de ambos.

Por lo tanto, lo que se pretende con este trabajo es la comprensión del marco teórico del CAD y el diseño de un marco éticamente ideal, para analizar las deficiencias del actual Comité. Para diseñar el marco ideal es primero preciso comprender qué mueve a los Estados. Por ello, se analizará el caso español para entender los conflictos que el CAD debe afrontar. Estudiar los flujos de OAD permitirá una mejor comprensión de las motivaciones del Estado.

Así, las preguntas de investigación a las que se pretende responder son las siguientes: ¿hasta qué punto es la dimensión ética la principal motivación en la AOD? ¿en qué medida son los propios intereses de los donantes un factor determinante en la cooperación al desarrollo? ¿proporciona el CAD una regulación ética suficiente para limitar la imposición de los intereses de los donantes?

6. METODOLOGÍA

Para lograr los propósitos de este trabajo se ha realizado una amplia revisión bibliográfica acerca del presente campo de estudio. Los análisis correspondientes a la cooperación al desarrollo, su dimensión ética, y las diferentes teorías expuestas se basan fundamentalmente en la recopilación de información a través de libros, artículos, revistas e informes. Asimismo, se han revisado los portales web de las Naciones Unidas, de la AECID y de la OCDE. Por último, se han examinado declaraciones de la Asamblea General de la ONU y los tratados internacionales pertinentes. La obtención de información para el estudio del CAD y sus principios se ha basado esencialmente en los datos proporcionados por el propio organismo a través de la página web de la OCDE. Esta misma fuente es la revisada para el análisis de la AOD en el caso español, pues es el CAD quien proporciona los datos oficiales.

Todo ello se ha complementado con información obtenida durante la carrera a través de los profesores universitarios. Estos datos han sido adecuadamente contrastados y verificados con las restantes fuentes.

Finalmente, se ha realizado una búsqueda de información acerca de la efectividad del CAD, la dimensión ética de la ayuda y los obstáculos presentes en la CID a través de conferencias realizadas por expertos en la materia. Estas han sido obtenidas principalmente a través de la plataforma de divulgación TED Talks.

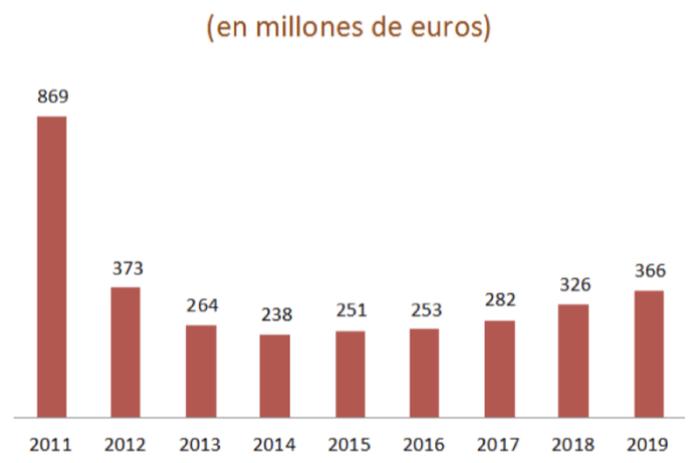
7. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

7.1. Análisis AOD: El caso español

Como miembro de la ONU, España reconoce al ser humano como protagonista de la CID, de acuerdo al paradigma del desarrollo humano, en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ley 23/1998 del 7 de julio). Este reconocimiento implica la comprensión del desarrollo como algo más que el crecimiento económico de un Estado. Por otro lado, al aceptar la Agenda 2030 y los ODS, España se compromete a enfocar sus esfuerzos de CID a los grandes objetivos de desarrollo de las personas, el planeta, la prosperidad y la paz. De la Agenda 2030 se adquiere también la obligación por ejecutar políticas responsables, bajo el principio de transparencia (Echart Muñoz, 2020c).

El principal organismo español encargado del diseño, coordinación y ejecución de proyectos de CID es la AECID. El presupuesto destinado a esta agencia se desplomó en 2011, lo que produjo la consecuente caída en la AOD del país. En 2019, esta cifra representaba un 0,21% del PNB, recibiendo críticas por los esfuerzos insuficientes (OECD, 2020a).

Figura 5: Evolución presupuesto de la AECID



Fuente: (Coordinadora de ONGD España, 2019)

Como se ha mencionado en el tercer epígrafe del trabajo, una mayor parte de la AOD total se canaliza bilateralmente. Por el contrario, la AOD presupuestada por España, al formar parte de la Unión Europea (UE), es mayoritariamente multilateral (OCDE, 2018b). Este tipo de ayuda facilita, generalmente, el alineamiento con los intereses de los receptores, evitando el sometimiento a aquellos del donante. No obstante, al tratarse de la

UE, quien vela por los intereses de sus miembros, estos beneficios característicos para los receptores pueden diluirse.

Antes de analizar los principales flujos de AOD de España es necesario entender los principios que guían la CID de la UE. Según su Código de Conducta (European Commission, 2007), los donantes deberán centrarse en tres sectores prioritarios de cada Estado receptor, pudiendo concentrarse únicamente en un número limitado de Estados prioritarios. Para un mismo receptor, los principales donantes deberán llegar a acuerdos que reduzcan costes. Así, se evita también la duplicación de la ayuda, uno de los mayores problemas del sistema de ayuda actual. De igual modo, los donantes deben tratar de cubrir los “países huérfanos” de ayuda. Sin embargo, al igual que ocurre con la gran mayoría de los códigos de conducta que guían la CID, este documento es voluntario y autorregulador. Por lo tanto, de acuerdo con estos principios, cada donante perteneciente a la UE y, por extensión España, seleccionará como receptores de su AOD aquellos Estados con quienes mantenga relaciones más profundas o significativas. En el caso de España, los lazos históricos con Latinoamérica se hacen evidentes al observar sus principales receptores.

Figura 6: AOD bilateral de España

	Net ODA			ODA
	2017	2018	Change 2017/18 %	Grant equivalent 2018
Current (USD m)	2.560,3	2.539,9	-0,8	2.840,6
Constant (2017 USD m)	2.560,3	2.403,6	-6,1	2.688,2
National Currency * (million)	2.271,2	2.152,0	-5,2	2.406,8
ODA/GNI (%)	0,19			0,20
Bilateral share (%)	27	26		23

* Euro

Top Ten Recipients of Gross ODA (USD million)

1	Côte d'Ivoire	64
2	Turkey	61
3	Venezuela	54
4	Syrian Arab Republic	48
5	Colombia	39
6	El Salvador	33
7	Morocco	32
8	West Bank and Gaza Strip	28
9	Guatemala	25
10	Ukraine	24

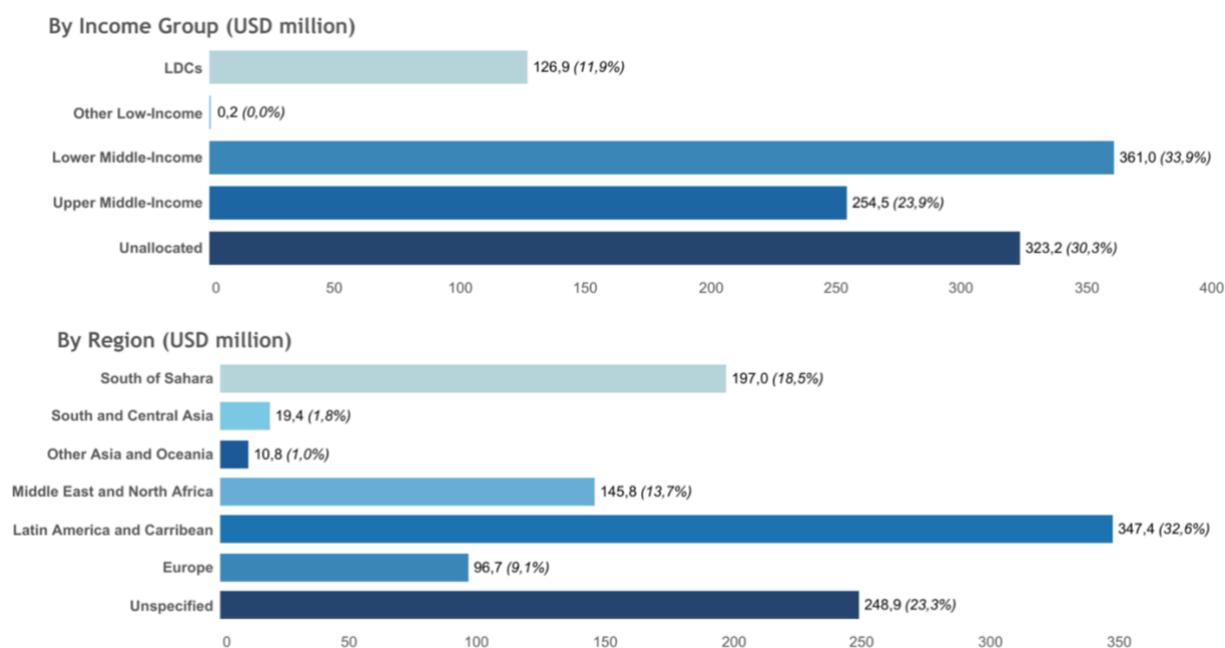
Memo: Share of gross bilateral ODA

Top 5 recipients	25%
Top 10 recipients	38%
Top 20 recipients	53%

Fuente: (OCDE, 2018b)

Los intereses geopolíticos se hacen igualmente evidentes al observar la Figura 6. Los Planes de Acción del Gobierno español durante la última década han prestado especial atención a Marruecos y el África Subsahariana, en aras de regular los flujos migratorios y promover la inversión española (Alaminos, 2011). Esta estrategia recuerda al autointerés inteligente, según el enfoque liberal. La migración desde África, especialmente de Marruecos, es uno de los mayores focos de atención de la política exterior española. Fomentar el desarrollo de estos países ultima en la reducción de ciertos problemas para España, como la inmigración irregular. Por tanto, podría argumentarse la prevalencia de motivaciones basadas en el propio interés frente a la solidaridad. Esta motivación por sí misma no es negativa, pues favorece los intereses nacionales beneficiando a su vez al receptor. El dilema se da cuando, a causa de esta búsqueda de los beneficios propios, la AOD se convierte en una herramienta de control que termina perjudicando la situación del receptor. Esto es, cuando la AOD impone condicionalidades explícitas o implícitas y crea dependencia para el Estado. Se habla de condicionalidad implícita cuando la AOD está sujeta a ciertas preferencias o disposiciones relacionadas con criterios políticos o buenas prácticas económicas, por ejemplo (Ayllón, 2007).

Figura 7: AOD bilateral de España por grupo de ingresos y región



Fuente: (OCDE, 2018b)

Otro de los grandes dilemas de la CID se plasma al analizar los flujos españoles de AOD. Se trata de la desatención a los países más necesitados. Como muestra la Figura 7,

únicamente un 11,9% de la AOD española se destina a los PMD, mientras que los Estados de ingresos medios reciben un 57,8%. De igual modo, al comparar los principales receptores de España con la lista de los PMD publicada por la ONU (*ver anexo 2*), observamos que ninguno de estos coincide. Esto refuerza el argumento del autointerés. Se deduce con ello que actuar en base al beneficio nacional sí afecta la AOD. La falta de criterios éticos y de neutralidad perjudican generalmente a los PMD.

7.2. Críticas y limitaciones del CAD

Los problemas observados a través del caso español de autointerés y desatención a los PMD se trasladan también al esquema general. Al analizar los flujos de AOD realizados por la totalidad de miembros del CAD observamos una tendencia general similar. La diferencia es que a nivel total, la AOD bilateral es muy superior, lo cual perjudica al receptor, como ya se ha mencionado. En cuanto a la AOD destinada a los PMD, esta aumenta a un 23,6% al agregar aquella de todos los miembros del CAD. Esta cifra, aunque relativamente escasa, duplica la española. No obstante, entre los principales receptores de AOD, sólo tres de ellos son denominados como PMD. Por ejemplo, India, uno de los PED con mayor proyección futura (Hawksworth, Clarry, & Audino, 2017), es el principal receptor de AOD. Por el contrario, Madagascar, con un 74.1% estimado de la población bajo el umbral de pobreza en 2019 (Banco Mundial, 2020), recibió 748,7 millones de dólares brutos en AOD en 2018.

Figura 8: AOD bilateral total de miembros del CAD

	Net ODA			ODA
	2017	2018	Change 2017/18 %	Grant equivalent 2018
Current (USD m)	147.168,8	149.852,4	1,8	153.270,8
Constant (2017 USD m)	147.168,8	143.724,6	-2,3	147.138,2
National Currency * (million)				
ODA/GNI (%)	0,31			0,30
Bilateral share (%)	72	70		69

Top Ten Recipients of Gross ODA (USD million)

1	India	3.963
2	Afghanistan	2.758
3	Indonesia	2.559
4	Syrian Arab Republic	2.549
5	Bangladesh	2.434
6	Ethiopia	2.173
7	Iraq	2.172
8	Jordan	2.082
9	Viet Nam	1.831
10	Nigeria	1.741

Fuente: (OCDE, 2018b)

La principal crítica al CAD radica en su incapacidad por prevenir relaciones desiguales y peyorativas, potenciada por los beneficios que la CID tiene para los donantes. Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, la transferencia neta de riqueza de países pobres a ricos es de 200 mil millones de dólares. Asimismo, se estima que por cada dólar de ayuda de países ricos a PED, los donantes recuperan entre 7 y 10 dólares a través de los pago de la deuda, intereses, el comercio, transferencias del sector privado y la fuga de capitales (Chishti, 2016). Por tanto, el beneficio y autointerés del donante parece evidente.

Además de los intereses nacionales de donantes, otro factor que podría afectar es la falta de cobertura de los medios, que llevan a los donantes a buscar la ayuda más propagandística. Se ha observado que las catástrofes naturales, con mayor difusión mediática generalmente, reciben ayudas muy superiores a aquellas para el desarrollo. Se ha calculado que por cada muerte en un desastre volcánico, 38.920 personas deben morir por falta de alimentos para recibir la misma cobertura mediática esperada (Einarsdóttir & Gunnlaugsson, 2016). Esta motivación puede llevar a otro de los grandes problemas de la CID, la duplicación de la ayuda. No solo los donantes ignoran frecuentemente las necesidades de los receptores, resultando en una falta de alineación con sus intereses, sino que esto puede resultar también en la ineffectividad de los recursos. Al ser el donante quien decide el destino de sus fondos, existe la posibilidad de que los mismos programas se estén llevando a cabo por varios actores no coordinados (Chishti, 2016). Entre tanto, quedan desatendidas otras necesidades urgentes de los ciudadanos del Estado receptor. Organismos como la UE sí cuentan con mecanismos para evitar la duplicación de AOD entre sus miembros donantes. No obstante, el CAD carece de regulación para ello. Mientras que la cobertura por los medios no está al control del CAD, evitar la duplicación de ayuda es una limitación que sí debe afrontar.

Esto nos lleva a la siguiente gran crítica al CAD y el sistema actual de CID, la alineación de intereses. Los programas de ayuda internacional tienden a ignorar, como se ha mencionado, las necesidades reales de los ciudadanos. Maliha Chishti (2016) relata su experiencia trabajando en 2002 desde Toronto para desarrollar un programa de ayuda en Afganistán. Con el objetivo de conocer las necesidades reales de los afganos contactaron con varias ONG y grupos locales, quienes enfatizaron la necesidad de acceso a asistencia sanitaria. No obstante, al llevar la propuesta al gobierno, se denegó. El gobierno sólo aprobaría un programa basado en la formación sobre derechos humanos, ignorando que

varios programas similares se estaban impartiendo simultáneamente en la zona. Por tanto, es cierto que con mayor frecuencia y fuerza las distintas agencias de CID, como el propio CAD, y actores como la UE o la ONU están promoviendo la implicación de los receptores. A pesar de que esto es necesario, puede no ser suficiente. Es esencial un marco regulatorio mínimo que guíe a los Estados. Un buen comienzo es, por ejemplo, la obligatoriedad de basarse en los planes de los receptores o la necesidad de acuerdos de actuación entre ambos donante y receptor.

Por último, vinculado al factor del autointerés, el CAD debe ser capaz de evitar motivaciones perjudiciales para las sociedades de los PED. La mencionada condicionalidad de la ayuda implica en ciertos casos que las intervenciones occidentales estén más fundadas en nosotros, siendo una celebración de quién somos. Esta visión, compartida por autores de varias corrientes, entiende que al ofrecer ayuda a los Estados del sur especialmente, lo que se hace es buscar indicios que recuerden a nuestros sistemas, principios, valores o ideales. Al no encontrarlos, se imponen bajo la convicción de su superioridad, apartándose del objetivo de ayudar. Se establecen relaciones que condicionan la ayuda, reformando sus estructuras para que se asemejen a los valores occidentales, capitalistas, liberales y democráticos. Se ignora que los sistemas actuales del Norte, así como la madurez de los Estados, son consecuencia de centenares de años de conflictos, reformas y fracasos. No obstante, se pretende alcanzar una situación pareja en años o décadas (Chishti, 2016). Estos procesos son denominados neo-colonialismo por algunos. Dejando de lado las diferentes corrientes, atendiendo a sus resultados para los ciudadanos, son sencillamente inefectivos. Asimismo, como se menciona en el tercer epígrafe del trabajo, la CID debe permitir un desarrollo acorde a la identidad del Estado receptor, permitiendo a estos diseñar su propia trayectoria de desarrollo.

Por último, el propio concepto de la AOD resulta materia de disputa. Se cuestionan las condiciones que deben agrupar las actuaciones de los donantes para su registro como AOD, diferenciando entre ayuda solidaria e inflada. Este debate se ha intensificado durante los últimos años a causa de la cuestión de los refugiados. Actualmente, se incluyen como AOD los fondos destinados a asistir a los refugiados. Es decir, se están desviando recursos propios de la AOD del país de origen de estos refugiados, cuyo objetivo es el desarrollo sostenible del Estado. Por ello, organizaciones de la sociedad civil solicitan que estos costes, entendidos como esenciales, no sean

incluidos como AOD, para que esta ayuda se destine íntegramente al desarrollo (Fernández Salinas, 2018).

7.3. Marco éticamente ideal para el CAD

Resulta innegable que existen grandes problemas en el sistema actual de CID, que evidencian la necesidad de cambios en las estructuras de ayuda. Parece igualmente claro que no pueden ser esas mismas estructuras, aquellas que han agudizado varios de estos problemas, las que se empleen para solucionarlos. Es necesario incorporar pautas éticas. En virtud del rol del CAD en el sistema de CID, será este organismo el apropiado para iniciar dicho proceso de cambio mediante un marco teórico donde prevalezca la dimensión ética.

El objetivo último es restringir los intereses egoístas de los donantes, que tras la investigación considero evidentes en el sistema actual. Este objetivo, por tanto, utópico pues, como se ha mencionado, no puede obligarse a un Estado a ignorar sus intereses nacionales. A pesar de ello, el CAD debe asegurarse que los intereses de los donantes no sean los que prevalezcan o guíen las acciones de CID, perjudicando así a los receptores. A pesar de que el autointerés inteligente no es ético, pues las intenciones que motivan la acción no lo son, el CAD puede partir de esta premisa para restringir las consecuencias negativas que tiene en el receptor. Es decir, no se trata de cambiar las motivaciones del Estado, algo fuera del alcance del CAD, sino de evitar que este autointerés afecte a los ciudadanos de los Estados receptores.

Por tanto, a continuación se desarrollan los principios fundamentales que debería incluir el CAD a su actual regulación para fomentar una AOD verdaderamente ética.

1. **Transición de la ayuda bilateral a multilateral.** Se ha observado que la ayuda bilateral y multilateral implica mayores condicionalidades. Resulta especialmente perjudicial cuando se involucran ciertas instituciones financieras como el BM y el FMI, más enfocadas en la instauración del sistema capitalista que en el verdadero desarrollo (Fernández Salinas, 2018). Tanto la multilateral como bilateral dejan un limitado margen de decisión al receptor para destinar los fondos a proyectos con mayor repercusión positiva para sus ciudadanos. Actualmente, el CAD critica esta modalidad de ayuda por su escasa eficacia. Sin embargo, su única medida al respeto es la recomendación del no uso. Para que el marco teórico del CAD sea verdaderamente ético, este tipo de ayuda debería estar

limitada y regulada. Su desaparición no sería necesaria, pues una CID eficaz precisa de una combinación de ambas modalidades. El CAD debe asegurar que los flujos bilaterales no sean mayoritarios. Asimismo, que estos cumplan los principios de responsabilidad, justicia, diálogo y armonización, así como los fundamentos desarrollados a continuación.

Debe mencionarse que la ayuda multilateral tampoco queda exenta de críticas, pues incluso en los sistemas multilaterales las relaciones de poder se mantienen, tendiendo a prevalecer los intereses de aquellos Estados más influyentes.

2. **Asignación de fondos basada en las necesidades.** El CAD debe fomentar un reparto regulado de los recursos, cuya distribución se base en las necesidades, no en las relaciones históricas o estrategias geopolíticas. Por tanto, debe solucionarse la desatención a los PMD. Observamos que gran parte de los recursos se destinan a Estados de ingresos medios, ignorando en cierta medida el principio de integridad y neutralidad. La propia OCDE afirma que la AOD debería estar mayoritariamente compuesta por donaciones, lo cual sí se cumple. Por otro lado, establece que un 86% de los recursos donados por cada Estado debería destinarse a los PMD en un tiempo de tres años, o como mínimo un 90% anual debe destinarse a los PMD como grupo (OECD, 2020b). Este porcentaje no se alcanza en muchos casos. En conclusión, para debe eliminarse la politización de la ayuda, centrándose en las necesidades de los Estados.
3. **Mayor alineación con el receptor.** Actualmente, la alineación consiste en que los donantes basen sus estrategias en las directrices generales que guían el desarrollo de los receptores. No obstante, los donantes son libres de escoger el sector y programas donde destinar sus flujos. Esto implica que muchos de los recursos donados no lleguen a los sectores más necesitados. Existe una importante brecha entre quienes formulan los objetivos de desarrollo y quienes finalmente deciden el destino de los fondos. Actualmente, son los donantes quienes llevan a cabo planes en base a sus términos, cuyos resultados son evaluados también por los donantes. Por tanto, este requisito no es suficiente para asegurar una AOD verdaderamente ética. Debe transferirse la dirección de las políticas de desarrollo a los receptores., siendo ellos y no los donantes quienes guíen sus planes de futuro. Es necesario actuar escuchando las necesidades de los ciudadanos, que a su vez evita problemas de duplicación. En conclusión, son los mismos receptores quienes

deben diseñar sus propios planes de desarrollo en base a sus términos y trayectorias. Los donantes deben ejercer el papel de consultor, sin imponer sus estructuras o valores. Así, se puede lograr un aprendizaje mutuo entre donantes y receptores que beneficie a quienes realmente está destinada la ayuda.

4. **Coordinación de los recursos.** A pesar de que esta estrategia ya se da en ciertas organizaciones como la UE, el CAD debe asegurarse de que los recursos de la totalidad de los donantes estén coordinados. Es necesario evitar la duplicación de recursos, que llevan a su ineffectividad. Las causas de esta duplicación, como se ha mencionado en el anterior epígrafe, se basan en varios elementos. Común a todos ellos es la falta de la motivación ética. Es decir, ocurre por intereses propios, incluso cuando estos se combinan con cierto aliciente ético. De ser puramente ético no se daría el problema de desinformación o, incluso, desinterés por comprender las necesidades reales. Por tanto, para emprender una ayuda verdaderamente ética es necesario, no sólo alinear las políticas con las del receptor, sino también coordinar los esfuerzos de todos los donantes para que diferentes fondos se destinen a programas distintos, cubriendo tantas necesidades como sea posible. De nuevo, este principio ya se menciona en tratados como la Declaración de París de 2005. Sin embargo, son muchos los casos en que se falta a su cumplimiento, por lo que el CAD debe centrar sus esfuerzos en armonizar los recursos. Debe tenerse en cuenta que la volatilidad de la ayuda es un peligro para la estabilidad del Estado receptor. La retirada de fondos de AOD causa de la coordinación de recursos debe llevarse a cabo de manera progresiva. Por último, un método para lograr la coordinación es estableciendo un mejor sistema de información para las agencias multilaterales y estatales, desarrollado en el siguiente punto.

5. **Fomentar la efectiva información de agencias estatales encargadas de la CID.** Con el objetivo de mejorar la armonización de recursos así como la alineación con las necesidades del receptor, el CAD debe redactar informes acerca de las principales necesidades de la población de cada PED. En su defecto, otra opción sería imponer a las agencias la condición de ejecutar una investigación acerca de tales necesidades como el requisito previo para designar el destino de la AOD. Esto lograría una distribución más ética y justa de los recursos, así como el aumento de su efectividad.

6. **Redefinición de la AOD.** Como se ha mencionado en el epígrafe anterior, una petición reciente es la exclusión de los fondos destinados al auxilio de refugiados de la AOD. Se deberían contabilizar de forma separada, con el objetivo de que la AOD se centre exclusivamente en flujos de ayuda destinados al desarrollo, entendiendo que la asistencia a los refugiados es una ayuda humanitaria necesaria.

Para que los fundamentos explicados sean posibles, toda actuación del CAD debe sustentarse en tres principios básicos, recogidos a lo largo de todo el trabajo. Primero, el principio de responsabilidad para con los seres humanos, en base al matiz de sostenibilidad del desarrollo, el respeto a la dignidad humana y la cooperación entre receptores y donantes. Segundo, el principio de justicia y equidad, inspirado en la idea de justicia de Rawls, que fomente un reparto de los bienes basado en la necesidad. Tercero, el principio de diálogo y participación, necesario para lograr una ayuda destinada a las necesidades reales de los ciudadanos, respetando los valores de los receptores. Es decir, fijando los ideales y principios de ambos países como igualmente válidos y respetables.

El mismo fundamento que ha posicionado a la Agenda 2030 como centro de frecuentes críticas por parte de la comunidad internacional caracteriza el marco teórico aquí presentado. Estas reformas para la creación de un marco teórico ideal para el CAD son de cierto carácter utópico. Sin embargo, los objetivos que tienen que guiar la CID deben considerarse complicados, e incluso imposibles, para permitir avanzar. Por supuesto, estando complementados por otros objetivos particulares más concretos y accesibles. Como bien relata el escritor Eduardo Galeano, “la utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para qué sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar” (Buitrago Giraldo, 2019).

Por último, como se ha visto en el epígrafe del silogismo práctico, una acción será ética cuando cumpla los cuatro elementos mencionados. Por tanto, que las motivaciones iniciales, es decir, la intención con la cual se emprende la AOD, sea moral determina que la propia AOD sea ética. Debe mencionarse, por tanto, que las intenciones evaluadas aquí son las del propio CAD, no las motivaciones de los Estados. Este Comité debe aspirar a que la AOD sea todo lo ética posible. Para ello, debe refrenar las actuaciones de los Estados que no se estén llevando a cabo mediante bases éticas. La moralidad de los propios Estados depende exclusivamente de sus gobernantes, la presión civil y otros actores estatales.

8. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS

La cooperación al desarrollo ha ido evolucionando desde sus inicios, cambiando el foco de sus objetivos y lo que se entiende por el concepto de desarrollo. Desde la década de 1990, se ha establecido al ser humano como centro del desarrollo. Este enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos se ha fortalecido durante los últimos años, especialmente a partir del establecimiento de los ODS. No obstante, los actores de CID, especialmente los Estados, parecen no haberse actualizado a dicho enfoque, dando lugar a numerosas críticas acerca de las deficiencias del sistema actual. La principal de ellas es la relevancia de los intereses propios en la asignación de AOD. Tras la investigación llevada a cabo, resulta evidente el rol de los propios intereses de los donantes en la distribución de los flujos de ayuda.

Analizando los diferentes enfoques de las relaciones internacionales, se han podido comprender las diferentes visiones respecto a las motivaciones de cooperación, así como el rol de la dimensión ética. Por un lado, los realistas consideran la CI como una herramienta para aumentar el control y poder de los donantes, donde el factor ético no es considerado. Los liberales, por otro, entienden la cooperación como necesaria, a causa de la interdependencia global. No obstante, la corriente neo-liberal rechaza la CID por ser un obstáculo al crecimiento de los Estados, al entender el desarrollo desde un fundamento económico. Los constructivistas sí creen en la solidaridad como inherente a la CID, por ser propia del ser humano. Finalmente, los marxistas entienden la cooperación como contraria a lo ético, pues representa el neo-colonialismo de los Estados del Norte sobre los del Sur, la imposición de los sistemas capitalistas occidentales. Por tanto, hay quienes entienden la ética como factor necesario en la CID, otros defienden que debe ser independiente a esta, mientras que los últimos creen que lo ético es no cooperar.

Analizando la información acerca del desarrollo, se ha concluido que la CID es necesaria, no solo por puro altruismo sino también desde el punto de vista estratégico. Sin embargo, esta podrá ser perjudicial cuando no se respetan las bases éticas. Vivimos en un mundo globalizado e interconectado. Lo que ocurre en otros Estados termina afectando a todos en cierto grado. Sin embargo, la politización de la CID y su efectividad son incompatibles. Organismos multinacionales como el CAD no pueden permitir que los intereses propios de los donantes condicionen la ayuda, pues esto perjudica a los ciudadanos que mayores necesidades de asistencia tienen. Tanto la CID, en general, como el aquí estudiado CAD deben situar en el centro de sus esfuerzos a los humanos. Para

ello, es necesario considerar a las personas como tal, en lugar de como sujetos pertenecientes a un Estado concreto. En las palabras de Etxeberria (2002), debemos contemplar a la humanidad en su conjunto, ignorando las fronteras de Estados.

Uno de los grandes hallazgos acerca del CAD es el problema de la falta de obligatoriedad. Los principios defendidos por este organismo acerca de cómo debe llevarse a cabo la AOD, así como las relaciones de cooperación entre donantes y receptores, son generalmente recomendaciones. Esto complica el objetivo inicial de la CID, la misión del CAD y la efectividad de la ayuda. Es necesaria una infraestructura que defina de forma clara las necesidades, permita su medición e interpretación, y comunique las conclusiones a los Estados. Por otro lado, la necesidad de que sean los propios receptores quienes diseñen sus planes de desarrollo en base a sus propios términos y trayectorias. Debe adoptarse desde la comunidad internacional una política basada en el pluralismo y la diversidad, que apoye diferentes métodos y sistemas en base a las necesidades de cada sociedad. La CID y, por extensión el CAD, debe estar dispuesta a validar diferentes puntos de vista y estrategias.

Se han detectado patrones que evidencian las consecuencias negativas del autointerés de los donantes. Los principales factores son la condicionalidad de la ayuda basada en el beneficio nacional de donante, la falta de alineación con los intereses de los receptores, una descoordinación de los esfuerzos internacionales que resultan en la duplicación de la ayuda, y la desinformación de los donantes acerca de cuáles son las necesidades reales de los ciudadanos. Por último, la distribución de los recursos no basada en dichas necesidades reales, lo cual lleva a desatender a los PMD, así como ciertos sectores urgentes de ayuda dentro de un Estado receptor. A partir de estos hallazgos se han diseñado una serie de directrices, basadas en un marco ético, que sirvan al CAD para guiar la AOD. Los principales fundamentos de dichas directrices son el respeto a la condición humana y su dignidad, la mutua responsabilidad entre donante y receptor, la coordinación y participación de ambas partes basándose en el beneficio principal de los ciudadanos más necesitados, y la justicia equitativa. Para que esto ocurra es necesario que los planes de desarrollo estén guiados conjuntamente y evaluados, aunque bajo dirección de los receptores, en base a sus términos y objetivos. La implementación de estas medidas acercaría al CAD y, por tanto, a la CID a cumplir su objetivo último de dejar de existir.

Resulta relevante destacar una serie de limitaciones del presente trabajo. En primer lugar, ha resultado complicado esbozar el marco teórico actual del CAD,

especialmente respecto su dimensión ética, a causa de la falta de información disponible. Por otro lado, no se ha podido profundizar en ciertos elementos significativos para el análisis de la AOD y las motivaciones de los Estados.

Por la extensión del trabajo se han dejado de lado otros factores importantes como la cuestión de que los receptores, en muchos casos, no quieren abandonar su condición de PED para mantener la accesibilidad a la AOD. Otras veces, son los propios donantes a quienes no les interesa que esto ocurra, no solo para mantener la dinámica de poder, sino también por cuestiones económicas y beneficios mercantiles. Esto resulta en el estancamiento de su desarrollo, donde quienes verdaderamente salen perjudicados son sus ciudadanos. Sería interesante analizar cuán frecuente se da esta situación, así como el papel de la corrupción en estos casos, pues no se incluyen criterios de corrupción como condición a la ayuda.

Otra cuestión interesante, no profundizada en este trabajo por límites de extensión, es la necesidad de democracia como condición para recibir AOD. Según los idealistas, es imperativo establecer un sistema democrático para poder lograr la paz. Por ende, creen necesario requerir un gobierno democrático para poder recibir ayudas para el desarrollo. No obstante, la mayoría de los PED y PMD no cuentan con sistemas democráticos. Es eso en parte lo que ha condicionado su situación actual. Sería incoherente negar a estos países, con mayores necesidades, la ayuda necesaria para poder salir de esa situación en algún momento.

La última cuestión no tratada es la volatilidad de la AOD, así como mecanismos para su regulación. Esta inestabilidad en los flujos es especialmente sensible en países que están saliendo de conflictos armados o catástrofes naturales. Cuando se considera que el Estado es capaz de gestionar sus recursos eficientemente, la AOD cesa de forma repentina. La retirada abrupta de ayuda puede ocasionar grandes problemas en dichos Estados (Boni Aristizábal, y otros, 2010).

9. BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Orellana, S. (2012). Una introducción a la cooperación internacional al desarrollo. *REDUR*(10), 285-309.
- AECID. (2019). *Código ético*. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.
- Alaminos, M. (2011). La política exterior de España hacia África Subsahariana a través del análisis crítico de los Planes África. *UNISCI Discussion Papers*(27), 189-197.
- Ayllón, B. (2007). La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Carta internacional*, 2(2), 32-47.
- Báez Melián, J. (2008). Un análisis crítico del actual sistema internacional de cooperación al desarrollo. *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, 8(2), 21-40.
- Banco Mundial. (2020). *Madagascar Overview*. Recuperado el junio de 2020, de The World Bank: <https://www.worldbank.org/en/country/madagascar/overview>
- Boni Aristizábal, A., Calabuig Tormo, C., Cuesta Fernández, I., De los Llanos Gómez-Torres, M., Lozano Aguilar, J., Monzó Balbuena, J., & Torres Martínez, A. (2010). *La Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Valencia, España: Editorial de la Universitat Politècnica de València.
- Buitrago Giraldo, L. (2019). *A la búsqueda de la excelencia ética: eficacia y responsabilidad. Análisis comparativo de los instrumentos en Cooperación Internacional al Desarrollo y Ayuda Humanitaria en España*. TFG, Universidad Pontificia Comillas, Madrid.
- Burnside, C., & Dollar, D. (1997). Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence. *World Bank Policy Research Working*(3251).
- Chishti, M. (2016). Foreign Aid: Are we really helping others or just ourselves? *Dare to Know*. Toronto, Canada: TEDxUTSC.
- Constantino, R. (1985). *Synthetic culture and development*. Quezon City, Filipinas: Foundation for Nationalist Studies.
- Coordinadora de ONGD España. (2019). *La Ayuda Oficial para el Desarrollo en los Presupuestos Generales del Estado 2019*.
- De Aranzábal Agudo, M., & Hermana Tezanos, M. (2011). Ética y estética en la Cooperación Internacional. *Atención Primaria*, 43(9), 497-502.
- Development Co-operation Directorate. (2020). *Official Development Assistance (ODA)*. OCDE.
- Echart Muñoz, E. (2020a). *Actors: Development cooperation international system*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

- Echart Muñoz, E. (2020b). *Development Theories*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Echart Muñoz, E. (2020c). *Spanish cooperation*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Einarsdóttir, J., & Gunnlaugsson, G. (2016). Applied ethics and allocation of foreign aid: disparity in pretensions and practice. *Development Policy Review*, 34(3), 345-363.
- Etxeberria, X. (1999). *Ética de la acción humanitaria*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Etxeberria, X. (2002). Justicia distributiva internacional. En X. Etxeberria, E. Martínez Navarro, & A. Teitelbaum, *Ética y Derechos Humanos en la cooperación internacional* (págs. 13-29). Bilbao: Universidad de Deusto.
- European Commission. (2007). *EU Code of Conduct on Division of labour in Development Policy*. COM(2007) 72 final. Bruselas: Commission of the European Communities.
- Fernández Salinas, A. (2018). *La Ayuda y la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Ejemplificación en Colombia*. TFM, Universidad de Córdoba, Córdoba, España.
- Goded, M. (2019). El sistema internacional de cooperación al desarrollo. *Organización Económica Internacional*. Universidad Pontificia Comillas, Madrid.
- Griffin, K. (1991). Foreign Aid After The Cold War. *Development and Change*, 22, 645-685.
- Gómez Galán, M., & Sanahuja, J. (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.
- Hattori, T. (2003). The moral politics of foreign aid. *Review of International Studies*(29), 229-247.
- Hawksworth, J., Clarry, R., & Audino, H. (2017). *The Long View: How will the global economic order change by 2050?* PwC. Obtenido de PwC United: <https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/the-world-in-2050.html>
- Jiménez González, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(3), 115-147.
- Lumsdaine, D. (1993). *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Maquiavelo, N. (1939). *El Príncipe*. Buenos Aires, España: Espasa-Calpe.
- Martínez Navarro, E. (2002). Retos éticos para el futuro: administraciones públicas y ONGD. En X. Etxeberria, E. Martínez Navarro, & A. Teitelbaum, *Ética y Derechos Humanos en la cooperación internacional* (págs. 49-78). Bilbao: Universidad de Deusto.

- Naciones Unidas. (1945a). *Capítulo I*. Obtenido de Carta de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html>
- Naciones Unidas. (1945b). *Capítulo IX*. Obtenido de Carta de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-ix/index.html>
- Naciones Unidas. (2020). *Objetivos y metas de desarrollo sostenible*. Recuperado el marzo de 2020, de Desarrollo Sostenible: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- OCDE. (2018a). *Official development assistance – definition and coverage*. Obtenido de OECD: <http://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm#Notes>
- OCDE. (2018b). *Aid at a glance charts*. Recuperado el abril de 2020, de Tableau: https://public.tableau.com/views/AidAtAGlance/DACmembers?:embed=y&:display_count=no?&:showVizHome=no#1
- OCDE. (2020). *Development Assistance Committee (DAC)*. Recuperado el abril de 2020, de OECD: <http://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/>
- OECD. (2017). *Code of Conduct for OECD Officials*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Guiding Principles on Managing for Sustainable Development Results*. OECD.
- OECD. (2020a). *Aid by DAC members increases in 2019 with more aid to the poorest countries*. Paris: OECD.
- OECD. (2020b). *Recommendation on Terms and Conditions of Aid*. OECD/LEGAL/5006.
- ONU. (17 de mayo de 2020). *Human Rights-Based Approach*. Obtenido de UNSDG: <https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approach>
- Prado Lallande, J. (2000). *Dimensión ética de la cooperación internacional al desarrollo entre la solidaridad y el poder en las relaciones internacionales*. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Priego Moreno, A. (2015). *Tema 2: Las Relaciones Internacionales como teoría*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Teitelbaum, A. (2002). Exigencias éticas derivadas del derecho al desarrollo. En X. Etxeberria, E. Martínez Navarro, & A. Teitelbaum, *Ética y Derechos Humanos en la cooperación internacional* (págs. 33-48). Bilbao: Universidad de Deusto.

Trujillo Amaya, J., & Vallejo Álvarez, X. (2007). Silogismo teórico, razonamiento práctico y raciocinio retórico-dialéctico. *Praxis Filosófica*(24), 79-114.

UNCTAD. (2019). *UN list of Least Developed Countries*. Recuperado el junio de 2020, de UNCTAD:
<https://unctad.org/en/Pages/ALDC/Least%20Developed%20Countries/UN-list-of-Least-Developed-Countries.aspx>

10. ANEXOS

10.1. ANEXO 1: Capítulo IX de la Carta de la ONU

Cooperación Internacional Económica y Social

Artículo 55

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a. niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- b. La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c. el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Artículo 56

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55.

Artículo 57

1. Los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas, serán vinculados con la Organización de acuerdo con las disposiciones del Artículo 63.
2. Tales organismos especializados así vinculados con la Organización se denominarán en adelante "los organismos especializados".

Artículo 58

La Organización hará recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados.

Artículo 59

La Organización iniciará, cuando hubiere lugar, negociaciones entre los Estados interesados para crear los nuevos organismos especializados que fueren necesarios para la realización de los propósitos enunciados en el Artículo 55.

Artículo 60

La responsabilidad por el desempeño de las funciones de la Organización señaladas en este Capítulo corresponderá a la Asamblea General y, bajo la autoridad de ésta, al Consejo Económico y Social, que dispondrá a este efecto de las facultades expresadas en el Capítulo X.

(Naciones Unidas, 1945b)

10.2. ANEXO 2: Lista de los países menos desarrollados según la ONU

(UNCTAD, 2019)

- | | |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| 1. Afghanistan | 14. Eritrea |
| 2. Angola | 15. Ethiopia |
| 3. Bangladesh | 16. Gambia |
| 4. Benin | 17. Guinea |
| 5. Bhutan | 18. Guinea-Bissau |
| 6. Burkina Faso | 19. Haiti |
| 7. Burundi | 20. Kiribati |
| 8. Cambodia | 21. Lao People's Democratic Republic |
| 9. Central African Republic | 22. Lesotho |
| 10. Chad | 23. Liberia |
| 11. Comoros | 24. Madagascar |
| 12. Democratic Republic of the Congo | 25. Malawi |
| 13. Djibouti | 26. Mali |

27. Mauritania
28. Mozambique
31. Niger
32. Rwanda
33. Sao Tome and Principe
34. Senegal
35. Sierra Leone
36. Solomon Islands
37. Somalia
38. South Sudan
39. Sudan
29. Myanmar
30. Nepal
40. Timor-Leste
41. Togo
42. Tuvalu
43. Uganda
44. United Republic of Tanzania
45. Vanuatu
46. Yemen
47. Zambia