



Revista de Fomento Social, 52 (1997), 157-196

La cooperación al desarrollo de los países nórdicos de la Unión Europea

Se puede hablar en España de una conciencia creciente de la necesidad de llevar a cabo una adecuada política de cooperación al desarrollo con los países pobres. En los últimos años, la reivindicación del 0'7%, a la que nos hemos referido varias veces en anteriores artículos editoriales, ha ganado en popularidad, legitimidad y vigor. En este contexto, toda reflexión fundada sobre la conveniencia de mejorar cuantitativa y cualitativamente dicha política de cooperación ha de ser bienvenida. Por eso resulta de mucho interés este trabajo. Como bien indica su autor, es clásico referirse a los países nórdicos europeos como ejemplo de buenas políticas de cooperación al desarrollo. A la luz de esa experiencia aparecen las luces y las sombras de la cooperación española.

Miguel Fco. TENA JIMÉNEZ (*)

(*) Ldo. en Derecho. Doctorando de la Cátedra Jean Monnet de Economía de la Unión Europea de la Universidad de Córdoba.

ESTUDIOS

1. Introducción

Los países nórdicos han contado tradicionalmente con una cooperación para el desarrollo considerada modélica tanto por su elevada cuantía en términos porcentuales AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo)/PNB (Producto Nacional Bruto) como por su prominente calidad. Si bien estas razones, por sí solas, bastan para hacer atrayente cualquier estudio al respecto, recientemente se ha producido un relevante hecho que incrementa notablemente tal interés, a saber, la adhesión a la Unión Europea de dos de estos países, Suecia y Finlandia.

En efecto, la incorporación a la Unión Europea supone la posibilidad de que estos dos países citados intervengan en la toma de decisiones influyendo en la definitiva orientación de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo. Del mismo modo, implica una probable mayor interrelación entre las políticas nacionales de cooperación para el desarrollo de los antiguos Estados miembros con los recién adheridos. Todo ello hace mucho más preciada una investigación como la presente en la que abordaremos un metódico y profundo estudio de las políticas de cooperación para el desarrollo de Suecia y Finlandia, dedicando sendos apartados independientes para cada país en los que se contemplarán, respectivamente, sus características generales, las recientes reformas administrativas, sus objetivos, sus prioridades regionales y sectoriales, su cooperación multilateral y no gubernamental y su adhesión a la Unión Europea.

2. Panorámica general

2.1. Suecia

Suecia ha sido el primer país miembro del CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) en alcanzar el objetivo internacional de que la cuantía destinada a la cooperación para el desarrollo sea del 0,7 por ciento del PNB, hecho que ocurrió en 1975 y que se ha mantenido hasta nuestros días. Es más, el Parlamento sueco señaló en 1968 que la meta nacional sería dedicar como ayuda al desarrollo el 1 por ciento del PNB, lo que ha motivado que, una vez alcanzado el 0,7%, se siguiera aumentando el porcentaje hasta alcanzar su punto más álgido en 1992, cuando su AOD/PNB llegó al 1,03 por ciento, colocándose en el segundo lugar después de Noruega entre los países miembros del CAD.

Sin embargo, desde entonces no ha hecho sino bajar su aportación, si bien sensiblemente (0,98% en 1993 y 0,96% en 1994), debido a problemas presupuestarios, lo que ha llevado al Gobierno sueco a renunciar, por el momento, al citado objetivo, siendo su propósito que la cuantía destinada en el año fiscal 1995/96 (estimada por el gobierno sueco en el 0,87% del PNB) se mantuviera nominalmente sin alteraciones hasta el año fiscal 1998 (por lo que la relación AOD/PNB continuará descendiendo), y recuperar el nivel del 1% cuando las finanzas públicas lo permitan. A nivel internacional, se compromete a trabajar activamente para lograr que las contribuciones de los países industrializados en el ámbito de la cooperación para el desarrollo sean de al menos el 0,7% del PNB.

Vemos pues que una de las características de la política sueca de cooperación para el desarrollo es, pese a las últimas tendencias, su importante volumen en términos porcentuales, lo que le ha supuesto cierto prestigio internacional, fortalecido por la indudable calidad, que no perfección, de su ayuda. También conviene destacar que la mayor parte de ella (actualmente unos dos tercios de la cooperación bilateral) ni es ni ha sido ayuda ligada. Además, no ha establecido entre sus pretensiones la de promocionar los intereses económicos nacionales hasta mediados de los años setenta, fecha en que empezó a hacerse hincapié en «el interés mutuo en la cooperación».

En realidad, los importantes cambios sufridos entonces por la AOD sueca estaban provocados tanto por la recesión económica mundial como por la elección de un gobierno conservador que se mantuvo en el poder de 1976 a 1982. Esto se tradujo en la ligazón de los criterios comerciales con las políticas de ayuda, relevante cambio que el posterior gobierno, de signo contrario, no sólo mantuvo sino que reforzó. Así verbigracia, el sistema de créditos blandos para el fomento de las exportaciones suecas implantado en 1981 se ha desarrollado aceleradamente. Pese a ello, la AOD sueca no obedece a estos criterios con la misma intensidad con la que lo hacen buena parte de los países miembros del CAD.

Actualmente, la política sueca de cooperación al desarrollo está sufriendo importantes cambios, tratando de adaptar su programa de ayuda a las nuevas circunstancias. Merece la pena reseñar las reformas en la planificación y ejecución de sus actividades y la inclusión de nuevos procedimientos de evaluación. A su estudio está consagrado un apartado específico al que me remito para mayores detalles.

2.2. *Finlandia*

Finlandia inició su andadura en el camino de la cooperación para el desarrollo en los años cincuenta a través de su participación en los trabajos del Consejo Nórdico y en los programas de Naciones Unidas. La ayuda bilateral comenzó en 1962 con Tanzania, que aún hoy sigue siendo uno de los principales países beneficiarios de la cooperación finlandesa. La primera oficina administrativa especializada se creó, en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores, en 1965 y la adhesión al CAD tuvo lugar en 1975, produciéndose durante la década de los ochenta la consolidación de su política de cooperación.

En el período 1980–1991, la cooperación finlandesa para el desarrollo se caracterizó por ser la de crecimiento sostenido más fuerte de todos los países miembros del CAD desde su creación y, en el período 1991–1995, por ser la de más rápido ritmo de disminución nunca registrado por un Estado miembro del Comité de Ayuda al Desarrollo.

En efecto, desde que en 1980 el gobierno finlandés hiciera pública su decisión de alcanzar el 0,7 % del PNB antes de finalizar esa década, la progresión de su ayuda ha sido de una tasa media anual de aproximadamente el 15 % en términos reales, llegando hasta el 0,8 % en 1991. Sin embargo, en ese año, y debido a la fuerte recesión económica que sufría el país, el gobierno optó por abandonar temporalmente tal objetivo (que se pretende recuperar para el año 2000) y reducir transitoriamente su presupuesto de ayuda al 0,4 % del PNB para el período 1993–95, afectando el recorte principalmente a las subvenciones bilaterales y a las aportaciones a organismos de Naciones Unidas. En realidad se ha ido mucho más allá de las previsiones gubernamentales, pues la AOD finlandesa en 1994 fue de tan sólo el 0,31 % del PNB.

Este panorama, lejos de desaparecer, parece que va a complicarse aún más por sus nuevas obligaciones de financiación consecuencia de su adhesión a la Unión Europea y por las demandas de ayuda de Europa Central y Oriental. De ahí que el nuevo gobierno decidiera revisar a lo largo del presente año sus actividades de cooperación al desarrollo para precisar las grandes prioridades futuras. Sería deseable una mayor continuidad en su política de cooperación frente a oscilaciones que, al margen de mostrar su efectiva voluntad de contribuir con el 0,7 % de su PNB, no hacen sino perjudicar los proyectos de desarrollo a medio y largo plazo que, una vez comenzados, han de

suspenderse o recortarse seriamente.

En general, la cooperación finlandesa para el desarrollo se caracteriza por dedicar una parte relativamente importante de recursos a la ayuda multilateral (muy por encima de la media del CAD), por un alto grado de liberalidad y por la fuerte concentración de ayuda bilateral en países muy pobres, particularmente en el África subsahariana.

Sin embargo, una importante parte de la ayuda bilateral finlandesa está ligada a compras en Finlandia para, según el gobierno, favorecer el apoyo de la opinión pública al programa de cooperación, reducir los efectos negativos en la balanza de pagos y aumentar los contactos con los países en desarrollo. Así, en 1987 se puso en funcionamiento un nuevo sistema de financiación mixta en el que las condiciones de los créditos a la exportación se suavizan gracias a bonificaciones de interés a cargo del presupuesto de la ayuda. Estas actividades son administradas en común por FINNIDA (Finnish International Development Agency) y SFCE (Sociedad Finlandesa de Créditos a la Exportación) y parecen seguir en gran medida criterios más comerciales que de solidaridad.

El problema de la coherencia entre las actividades de FINNIDA y otros elementos de su cooperación como FINNFUND (Finnish Fund for Industrial Development Cooperation) y el programa de créditos mixtos a cargo de la SFCE ha sido reconocido por Finlandia tras el último examen del CAD, de 20 de junio de 1995. Sólo el tiempo dirá en qué medida se ha corregido.

Por último, conviene decir que el gobierno enfatiza la mejora de la auditoría interna y sus mecanismos de evaluación, pues la obtención de resultados es crucial para conseguir un amplio apoyo de la opinión pública a la política finlandesa de cooperación para el desarrollo. En ese contexto se explica el refuerzo espectacular de los medios para evaluar la eficacia de su programa de ayuda, pese a la drástica reducción de su cuantía. El número y la calidad de las evaluaciones y estudios llevados a cabo en los últimos años ha llegado hasta a impresionar al propio CAD, que subraya la toma en consideración de Finlandia de numerosas enseñanzas extraídas de estas evaluaciones y de la experiencia adquirida en la administración de los programas.

3. La organización administrativa de la cooperación para el desarrollo

3.1. La reforma administrativa sueca

La AOD sueca se ha expandido rápidamente en los últimos 30 años no sólo en volumen cuantitativo y número de países receptores, sino también en el número de organismos administrativos. Éstos inicialmente trabajaban en diferentes países, pero la división de responsabilidades entre ellos llegó a ser menos clara: más de un organismo operaba en el mismo país y en el mismo sector o en uno estrechamente relacionado con él, y empleando diferentes instrumentos. Esta actuación desunida y poco clara ha llevado a que no siempre sea posible combinar mandatos con instrumentos y se ha puesto más de manifiesto con la adhesión de Suecia a la Unión Europea.

Para solucionar este problema, el Ministerio de Asuntos Exteriores encargó en octubre de 1994 a un grupo de trabajo la realización de propuestas adecuadas, que fueron presentadas el 17 de noviembre del mismo año y que se llevaron a efecto el 1 de julio de 1995, fecha de nacimiento de la nueva SIDA («Swedish International Development Authority»), conocida entre nosotros por sus siglas castellanas como ASDI, con sede central en Estocolmo.

No obstante, también hay que resaltar que algunas de las propuestas del grupo de trabajo son más el resultado de un análisis de futuros requerimientos que de deficiencias observadas empíricamente. La nueva estructura organizativa sueca pretende afrontar con éxito los retos de un mundo que ha cambiado profundamente en los últimos años y que puede seguir haciéndolo.

Por otra parte, la cooperación para el desarrollo ha sufrido recientemente en Suecia, y pese a su amplio apoyo social, feroces ataques, unos infundados y otros justificados. Creo que tanto unos como otros han podido influir, en mayor o menor medida, en la orientación de las reformas habidas. Además, los justificados han alentado un constructivo reajuste de los propósitos de la cooperación sueca para el desarrollo.

Pero, antes de entrar en el examen de la nueva organización administrativa sueca, conviene saber cómo era la anterior a esta reforma, ya que algunas de sus instituciones se mantienen y otras son refundidas en los organismos de nueva creación. Se componía de los siguientes:

a) Ministerio de Asuntos Exteriores – Departamento de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Establecido en 1970, tenía como principales responsabilidades la coordinación de las acciones a nivel del gobierno central, la dirección y control de las agencias de ayuda al desarrollo y la actuación como agencia propiamente dicha en el ámbito multilateral. Las últimas modificaciones habidas no han afectado su continuidad de funciones y denominación.

b) SIDA («Swedish International Development Authority»).

Inició sus actividades en 1965, teniendo como antecedente la Comisión para la Asistencia Internacional creada en 1962, por lo que era el organismo más antiguo. También era el más grande y el de mayor presupuesto. Tenía a su cargo, fundamentalmente, la cooperación con los llamados «países-programa», la administración de la ayuda de emergencia, asistencia a ONG (Organizaciones no gubernamentales), ayuda humanitaria, cooperación regional, apoyo a la balanza de pagos y un fondo especial para proyectos medioambientales.

c) SAREC («Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries»).

Establecida en 1975 para encargarse específicamente de la cooperación en materia de investigación, su política perseguía la concentración de recursos en un pequeño número de países con los que mantener cooperación a largo plazo. Sus principales ámbitos de actuación eran: salud pública, recursos naturales y medio ambiente, ciencias naturales y tecnología y ciencias políticas.

d) BITS («Swedish Agency for International Economic and Technical Cooperation»).

Se creó en 1979 para promover el desarrollo económico y social en los países del llamado Tercer Mundo y fortalecer las relaciones de Suecia con los mismos. No llevaba a cabo acuerdos a largo plazo con los Estados a los que asistía ni había ninguna asignación predeterminada por países o sectores. Actuaba a requerimiento de los países receptores y tomaba las decisiones sobre la base de los méritos de cada propuesta. Administraba la cooperación técnica, los créditos concesionales y los programas internacionales de formación.

e) SwedeCorp («Swedish International Enterprise Development Corporation»).

Surgió en 1991 con la fusión de Swedfund, Impod y la división industrial de ASDI, proporcionando servicios en tres principales áreas: inversiones («joint ventures»), promoción del medioambiente y promoción de las importaciones. Los proyectos se establecían sobre la base de una perspectiva empresarial.

f) Sandö U-Centrum («Swedish Board for Education in International Development»).

g) El Instituto Nórdico de Estudios Africanos.

Pues bien, con el propósito de lograr mayor efectividad, eficiencia, flexibilidad y claridad, cinco de estos organismos (ASDI, SAREC, BITS, SwedeCorp y Sandö) se han fusionado en **la nueva ASDI**, que también es responsable de la parte más importante de la cooperación con los países de Europa Central y Oriental. Numerosos instrumentos de cooperación y métodos de trabajo que caracterizaron a los antiguos organismos se mantienen en la nueva organización.

La nueva ASDI cuenta con un *Director General* y una *Junta Directiva* que establecen el marco de actividades, toman decisiones políticas y aseguran que efectivamente se sigan las decisiones de Gobierno y Parlamento. Su nombramiento corresponde exclusivamente al Gobierno. En su seno se observan las siguientes divisiones organizativas:

A) Departamentos regionales

Son los encargados de diseñar la cooperación bilateral sobre la base de las directrices gubernamentales, por lo que vienen a decidir la orientación general de la cooperación. Tienen a su cargo la valoración de los diferentes países que pueden ser objeto de la cooperación sueca, así como la planificación y coordinación de la cooperación ya decidida. Actúan en estrecha colaboración con las respectivas embajadas. Tales departamentos regionales son:

- Sur de Africa.
- Africa Oriental y Occidental.
- Asia.
- Latinoamérica.
- Europa Central y Oriental.

B) Departamentos sectoriales

Cada uno de ellos es responsable de las materias a que se refieren, a saber:

- Democracia y Desarrollo Social.
- Infraestructuras y Cooperación Económica.
- Recursos Naturales y Medio Ambiente.
- Cooperación en materia de Investigación (incluido un Comité de Investigación encargado de velar por la calidad del apoyo a la misma).
- Cooperación con Organizaciones No Gubernamentales y Ayuda de Emergencia.

(También cubre la asistencia a los refugiados).

C) Departamento de Administración y Sandö

Es responsable de la administración financiera y de personal así como de actividades educativas vía Sandö.

D) Funciones internas

Comprende los siguientes servicios:

a) Política y Asuntos Legales

Analiza la situación mundial y diseña políticas para que ASDI alcance sus objetivos de manera más eficiente y para que sean sustentables. Otras actividades que realiza son valoraciones macroeconómicas, cuestiones de género, pobreza...

b) Evaluación y Auditoría Interna

Su propósito es asegurar el mantenimiento de la calidad en las actividades de ASDI.

c) Información y Comunicación

Es responsable tanto de la información externa como interna para un perfecto conocimiento entre la sociedad sueca de los esfuerzos y resultados de la actividad de la ASDI.

Junto a estas medidas de tipo organizativo, se acometieron otras que afectan a la planificación y ejecución de actividades. En efecto, varias evaluaciones mostraron que un significativo número de proyectos no había alcanzado los resultados pretendidos, a menudo porque prerequisites esenciales para la cooperación fueron pasados por alto, particularmente en la fase de planificación,

pero también en ulteriores etapas. Esta observación ha conducido a **un nuevo sistema de planificación y control basado más claramente en los resultados alcanzados**. La nueva orientación implica mejorar las posibilidades de revisión del programa y puede traducirse en un aumento de la eficiencia en la utilización de los recursos.

De otro lado, se ha subrayado la importancia de mejorar las bases analíticas de la política de Cooperación para el Desarrollo y de incrementar la experiencia retroalimentadora. A ello responde la creación dentro de ASDI de una oficina de **Evaluación y Auditoría Interna** con un fuerte e independiente status en términos organizativos. El énfasis se pone en la función de análisis, en las evaluaciones e informes para que las conclusiones extraídas puedan tomarse en cuenta en la formulación de futuras actuaciones.

Finalmente, se han introducido las «estrategias por país» como un nuevo instrumento de dirección, administración y coordinación de la ayuda sueca a los «países programa». Además, se han realizado evaluaciones por país de gran profundidad.

3.2. La reforma administrativa finlandesa

Pese a la drástica reducción del volumen de su ayuda en los últimos años, Finlandia ha continuado sus esfuerzos por mejorar la calidad de su cooperación. De ahí que su administración, dirigida por un ministro de cooperación para el desarrollo, fuera reorganizada a principios de 1991 de acuerdo con criterios geográficos y con el concurso del personal técnico para mejorar la continuidad del control a lo largo de todo el ciclo de la ayuda. Con ocasión del examen de Finlandia de 21 de febrero de 1992, el CAD se felicitó de los esfuerzos desplegados por este país para agilizar y reforzar su sistema de distribución de ayuda con la reorganización del Organismo Internacional Finlandés de Desarrollo, más conocido por sus siglas inglesas como FINNIDA.

En 1995 ha habido una nueva reestructuración, asumiendo tres funciones: 1) ayuda bilateral; 2) ayuda multilateral; y 3) política de desarrollo y coordinación. Se ha creado una unidad independiente encargada de la evaluación, la inspección y la información. También existe un Secretariado dividido en tres unidades: de asesoramiento jurídico, de servicios contables y de administración general. Asimismo, se ha decidido suprimir progresivamente las diversas carreras de

especialistas de la cooperación para el desarrollo en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores. Y se pretende abandonar la antigua denominación de la Agencia Finlandesa de Desarrollo Internacional, FINNIDA, aunque puede que continúe siendo utilizada en el extranjero por gozar de una imagen favorable en numerosos países en desarrollo. El propósito es que las funciones de la cooperación finlandesa estén más estrechamente integradas en el Ministerio de Asuntos Exteriores, a lo que creen que no contribuye la utilización de la voz FINNIDA como si se tratara de un organismo aparte e independiente.

4. Los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo

4.1. Suecia

La meta fundamental de la cooperación sueca para el desarrollo es **mejorar la calidad de vida de los sectores más pobres de la población**. Más específicamente, *y con carácter general*, el Parlamento sueco ha señalado los siguientes cinco objetivos:

- 1) **Crecimiento económico**, contribuyendo al incremento de la producción de bienes y servicios.
- 2) **Igualdad económica y social**, reduciendo las diferencias entre ricos y pobres y capacitando a los países receptores para satisfacer las necesidades básicas de toda su población en cuestiones básicas como alimentación, servicios sanitarios y educación.
- 3) **Independencia política y económica** para que los países tomen sus propias decisiones sobre su economía y sobre aquellas otras cuestiones que crean las condiciones necesarias para una autodeterminación nacional.
- 4) **Desarrollo democrático**, lo que permite a la población tener mayor influencia sobre los aspectos de su propio desarrollo tanto a nivel local como regional y nacional.
- 5) **Calidad medioambiental** logrando un uso sustentable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

Estos cinco objetivos deben contemplarse como si fueran uno solo, ya que son interdependientes. Se complementan y refuerzan mutuamente en la consecución del propósito principal de mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población.

Pero, junto a estos objetivos generales, el propio Parlamento sueco ha señalado otros *específicos* para dos regiones concretas, el África subsahariana y Europa Central y Oriental. Por lo que hace a la primera, fue en 1989 cuando el órgano depositario de la soberanía popular sueca aprobó las líneas directrices de la cooperación para el desarrollo durante los años noventa sobre la base de las conclusiones del examen de las actividades de su cooperación con dicha región en los años anteriores. Entonces se señalaron como objetivos *específicos para el África subsahariana* los siguientes:

- 1) Creación de un entorno que estimule el crecimiento económico.
- 2) Racionalización y mejora de la gestión de los recursos naturales.
- 3) Refuerzo y mejora de los programas y condiciones sociales.
- 4) Arreglo y puesta a punto de las infraestructuras existentes.
- 5) Refuerzo de las instituciones.

Posteriormente, el Parlamento adoptó otros cuatro objetivos especiales para la ayuda a *Europa Central y Oriental*, a saber:

- 1) Promover la seguridad común.
- 2) Favorecer el advenimiento de una cultura democrática.
- 3) Apoyo al desarrollo económico sensato y sustentable desde el punto de vista del medio ambiente.
- 4) Apoyo al desarrollo económico sustentable desde el punto de vista social.

En definitiva, lo que se pretende en estos países del antiguo telón de acero es reforzar la democracia y la economía de mercado al tiempo que garantizar la protección del medio ambiente, lo cual redundará en beneficio propio de Suecia.

Por último, hay que señalar que el gobierno, en colaboración con los partidos políticos representados en el Parlamento sueco, ha decidido revisar los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo con el fin de realzar el papel de la acción en favor de la igualdad entre hombres y mujeres.

4. 2. *Finlandia*

El gobierno finlandés envió al Parlamento en agosto de 1993 su «*Estrategia de cooperación para el desarrollo*», preparada tras consultar diversos departamentos del Ministerio de Asuntos Exteriores, representantes finlandeses en el extranjero y organismos intervinientes en la cooperación para el desarrollo. En mayo de 1994, el Parlamento hizo pública una declaración final de conformidad

con sus principios y líneas generales de actuación, destacando como nuevos elementos objeto de particular atención los problemas medioambientales a nivel global y las operaciones de mantenimiento de la paz. Es este documento el que vamos a desbrozar a continuación.

Finlandia considera que las desigualdades entre los países desarrollados y los países en desarrollo en términos de salud y bienestar son humanamente inaceptables y constituyen una amenaza para la prosperidad y la seguridad de todas las naciones. En este contexto, la cooperación para el desarrollo se ofrece como una de las principales vías de interacción con los países en desarrollo.

Por tanto, para Finlandia la cooperación para el desarrollo es aquel aspecto de la política exterior por medio del cual puede transferir recursos materiales y humanos hacia los países en desarrollo persiguiendo como *objetivos generales*:

1) **Promover el desarrollo y el bienestar sustentables** en los países en desarrollo.

Finlandia concede prioridad a los países más pobres y a los sectores de población más desfavorecidos de los países en desarrollo. En este sentido, y dado que estos últimos suelen concentrarse en zonas rurales, la actuación en dichas zonas juega un papel central dentro de la estrategia finesa de lucha contra la pobreza, persiguiendo un desarrollo sustentable de los servicios básicos, la agricultura y la silvicultura.

Especial atención también se concede al apoyo del sector público de los países en desarrollo tratando de instaurar los principios del Estado de Derecho, de eficacia y del buen gobierno y de promover una auténtica independencia administrativa, económica y financiera de los países beneficiarios. Todo ello redundaría en una incrementada capacidad de formular, planificar y ejecutar propias y adecuadas políticas económicas.

Pero aunque Finlandia persigue el crecimiento económico y la reestructuración de los países en desarrollo, no pone el acento exclusivamente en las medidas ligadas a dicho crecimiento, sino que también en el reparto de bienestar, tratando de atenuar los perjuicios que, inevitablemente, acompañan a todo ajuste estructural.

Asimismo, hace hincapié en todos los factores ligados al medio ambiente, pero menos para luchar contra las amenazas existentes que para crear las condiciones indispensables de seguridad y bienestar basadas en la utilización múltiple de los recursos naturales. Particularmente, pretende poner de manifiesto su buen saber

hacer en los proyectos de repoblación forestal según los principios del desarrollo sustentable y emplearse a fondo para promover soluciones a los problemas mundiales de protección del medio ambiente.

Por tanto, Finlandia utiliza la cooperación para el desarrollo como un medio más en la lucha contra los problemas medioambientales a nivel global. Al mismo tiempo, apoya los esfuerzos de los países en desarrollo por frenar el crecimiento demográfico y controlar los movimientos masivos de población causados por la sobreexplotación de la capacidad de la naturaleza de regenerarse. De ahí su apoyo a programas de política demográfica, de formación y de educación. Igualmente, trata de hacer efectivo el principio de igualdad entre los sexos.

Por otra parte, Finlandia se propone promover sistemas de planificación y de toma de decisiones que estén basados en la participación de la población. Ello supone, a nivel local, ayudar a la formación de asociaciones u organizaciones de empresas, de empleados y de agricultores o cooperativas.

2) Contribuir a la instauración de la paz, la igualdad, las condiciones democráticas y los derechos humanos en estos países.

Aunque Finlandia acepta el principio del Derecho Internacional de no injerencia en los asuntos internos de cada país, se sirve de los medios a disposición de la cooperación para el desarrollo para consolidar la democracia y el respeto de los derechos humanos y de las minorías.

3) Favorecer la interacción entre Finlandia y los países en desarrollo.

Sin embargo, Finlandia exige, tanto de los Estados como de las organizaciones internacionales con las que se implica en la cooperación para el desarrollo, que se comprometan con los tres siguientes objetivos:

- a) Reducir la pobreza ampliamente extendida en los países en desarrollo.
- b) Luchar contra las amenazas globales para el medio ambiente ayudando a los países en desarrollo a resolver sus problemas medioambientales.
- c) Promover la igualdad social, la democracia y los derechos humanos en los países en desarrollo.

Si, en el ámbito de su cooperación para el desarrollo, alguien se abstuviera de suscribir estos objetivos, Finlandia se serviría del diálogo constructivo para tratar de influir sobre la situación y, si ello no fuera posible, reconsideraría proseguir con tal relación de cooperación. Así ocurrió, por ejemplo, con Chile y

Perú. No obstante, Finlandia no ha aplicado estrictamente una política sobre condicionalidad.

Por otra parte, en la cooperación finlandesa se aplican, con carácter general, los siguientes *principios*:

- 1) Los países en desarrollo son responsables de su propio desarrollo.

Es el principio más importante y significa que la posición del país donante queda relegada a un papel de apoyo.

- 2) Voluntad de desarrollo.

Se refiere a una voluntad clara del país en su conjunto, población, organismos e instituciones, en pro del desarrollo como condición previa, en todos los casos, para la obtención de ayuda finlandesa.

- 3) Desarrollo sustentable.

Implica la responsabilidad del país receptor en la creación de estructuras o funciones durables en los terrenos económico, medioambiental, social y administrativo de manera que, a largo plazo, hagan superflua la cooperación para el desarrollo por sí misma.

- 4) Reestructuración (cambio estructural).

Expresa la idea de que los países en desarrollo precisan de reformas fundamentales, como por ejemplo en la política industrial o en el papel del Estado en la vida económica. El principio director es lograr el equilibrio económico, exterior e interior, y promover el crecimiento de las exportaciones.

- 5) La cooperación para el desarrollo y las otras relaciones con los países en desarrollo.

Finlandia es consciente de que la cooperación para el desarrollo es sólo una componente del conjunto de sus relaciones con los países en desarrollo. De ahí su compromiso de aumentar la coherencia de su política bilateral con cada país en concreto a medida que se intensifiquen los lazos de interdependencia. Así por ejemplo, en la política comercial y de la competencia, agricultura, trabajo, inmigración y refugiados y cultura, buscando su mejor conciliación con los objetivos de la cooperación para el desarrollo.

Por último, según la estrategia finlandesa *para Europa Central y Oriental*, aprobada el 11 de marzo de 1993 por la comisión de asuntos exteriores del gobierno, son *objetivos específicos* de su ayuda a esta zona:

- 1) Crear las condiciones para la cooperación económica e industrial mediante

asistencia técnica y apoyo financiero.

- 2) Fomentar el desarrollo de los servicios básicos para la comunidad.
- 3) Reducir o prevenir la aparición de fenómenos nocivos o peligrosos para Finlandia, como la contaminación ambiental o la seguridad en las centrales nucleares situadas en sus inmediaciones.

5. Prioridades regionales

5.1. Suecia

Por seguir el criterio básico de la pobreza, África ha sido y continuará siendo, afirma el gobierno, el continente más importante para la cooperación sueca, que también actúa en Asia y Latinoamérica. En los últimos tiempos, también se ha dedicado especial atención a Europa Central y Oriental, particularmente a los países del entorno geográfico y cultural más cercano a Suecia. De ahí que la cooperación se haya llevado a cabo fundamentalmente con los nuevos Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), Polonia y la zona noroccidental de Rusia, y teniendo como principales actividades las de apoyo a la democratización, a las instituciones propias de una economía de mercado, a los sectores sociales, al medio ambiente y a la seguridad nuclear.

El gobierno asevera que la cooperación sueca continuará siendo importante en África, Asia y Latinoamérica, pese a que los recientes acontecimientos europeos la eclipsaron parcialmente en favor de Europa Central y Oriental, donde los propios intereses suecos están más en juego (en 1994, la AOD a estos últimos países fue de 91 millones de dólares estadounidenses, lo que representa más del doble, en términos reales, que en 1993).

Dentro de cada uno de los tres continentes citados, se realiza una selección de países en los que la cooperación se focaliza, pues Suecia sigue, ininterrumpidamente desde 1964, el *principio de la concentración*, entendido en un doble sentido, regional y sectorial. Esto significa que la ayuda, para ser más efectiva, debe concentrarse en un número limitado de países y sectores prioritarios y basarse en programas de largo plazo. En el año fiscal 1994/95 había 19 «países programa»:

- En África: Angola, Botswana, Etiopía, Guinea-Bissau, Cabo Verde, Kenia, Lesotho, Mozambique, Namibia, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

- En **Asia**: Bangladesh, India, Laos, Sri Lanka y Vietnam.
- En **Latinoamérica**: Nicaragua.

El propósito del gobierno es, precisamente para fortalecer la focalización sobre la pobreza, concentrar aún más la cooperación en un menor número de países y darle una orientación a más largo plazo. Se afirma que aquellos Estados que han alcanzado un relativo desarrollo y que por sí mismos pueden obtener créditos ya no deben recibir ayuda a gran escala.

Sin embargo, no sólo no se ha reducido el número de «países programa», sino que, en el año fiscal 1995/96, se han añadido dos nuevos: la franja occidental de Gaza (que recibe exactamente la misma cantidad que Nicaragua) y Camboya (con una cuantía sensiblemente inferior a la de Laos).

Y también hay que tener presente, como desvirtuación de la concepción de «países-programa», que, por razones coyunturales, en 1993-94, el primer beneficiario, con diferencia, de la ayuda sueca fue la antigua Yugoslavia, con el 6,1 % de su AOD/PNB. De ello, y de la incorporación de la franja occidental de Gaza y Camboya, pudiera colegirse como una de las características de la cooperación sueca su especial sensibilidad a las nuevas situaciones surgidas, lo que determina una importante focalización de recursos en las zonas o países donde se plantean esperanzas de paz o problemas/conflictos noveles.

De otro lado, Suecia tiene una *cooperación para proyectos* bajo formas parecidas a las llevadas a cabo en los «países programa», pero sin los compromisos de largo plazo que éstos suponen y sin sumas fijas establecidas por el Parlamento. De este tipo de ayuda se benefician, en mayor o menor medida, la práctica totalidad de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Así, el número total de países en los que actúa la cooperación sueca se acerca a la centena. Suecia reconoce que hay relevantes funciones que desempeñar incluso en países de ingresos medios y de ahí que les esté prestando asistencia técnica para aliviar dificultades y asistencia financiera para favorecer inversiones importantes. También se proclama la intención de disminuir el número de proyectos de los aproximadamente 2.000 actuales a unos 500 en el plazo de los próximos tres años. La idea no es reducir la cooperación, sino concentrar los esfuerzos allí donde puedan lograrse los mejores resultados.

Finalmente, conviene advertir que, aunque Suecia siga el criterio básico de la pobreza, concede mucha importancia a los esfuerzos hechos por los propios países y a la orientación de éstos en temas como **la democracia, el respeto a los**

derechos humanos y el buen gobierno. Precisamente en Suecia, en la localidad de Saltsjöbaden, se celebró a finales de febrero de 1993 la Conferencia titulada «Cooperación al Desarrollo para los Derechos Humanos y la Democracia», considerada como etapa preparatoria de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, que tuvo lugar en Viena el mismo año. También se valoran de manera relevante aspectos tales como **la igualdad entre hombres y mujeres, la inversión en recursos humanos** (fundamentalmente salud y educación) y **la protección del medio ambiente.**

Si Suecia siguiera de manera primordial el criterio de la pobreza, debería haber enfocado su atención casi exclusivamente en el África subsahariana donde afecta al 60% de la población. Sin embargo, la ayuda bilateral sueca a esta región descendió ligeramente a lo largo de la década de los ochenta, pasando del 40% en 1980 al 36% en 1989. En cambio, la ayuda bilateral destinada a Latinoamérica, principalmente dirigida a la democratización y al fortalecimiento de los procesos de pacificación, particularmente en Centroamérica, aumentó del 3% al 10% en el curso del mismo período referido.

Por otra parte, entre los principales beneficiarios de la ayuda sueca se encuentran países que no gozarían de tal consideración si se aplicaran estrictamente los criterios que teóricamente presiden la cooperación para el desarrollo de Suecia. Así por ejemplo, en 1993-94, la República de Suráfrica, en octavo lugar con el 1,9 % de la AOD/PNB y China, en la undécima posición con el 1,5 %. Esto no hace sino confirmar que son muchos otros los criterios sopesados por las autoridades suecas a la hora de orientar sus actuaciones, aunque no por ello debemos dejar de reconocer la indudable calidad y volumen de la cooperación sueca para el desarrollo.

5. 2. *Finlandia*

Para una mayor eficacia de su cooperación para el desarrollo, Finlandia, al igual que Suecia, sigue el *principio de concentración* regional y sectorial. En teoría, la elección determinante es la de los países, mientras que la de sectores sólo intervendría *a posteriori*, al fijar la estrategia de prioridades del país beneficiario de que se trate y la capacidad finlandesa de ofrecer recursos de calidad en ámbitos concretos.

Son tres los principales *criterios* seguidos por Finlandia para establecer sus prioridades regionales:

- 1) La concentración de esfuerzos en los países más pobres como imperativo ético, pues todo otro argumento sería de difícil conciliación con los principios en los que se basa la cooperación finlandesa para el desarrollo. Sin embargo, también hay un reconocimiento explícito de que se han hecho algunas excepciones a esta regla general.
- 2) La compatibilidad de la política de desarrollo de los países beneficiarios con los objetivos y los medios de la estrategia finlandesa.
- 3) La eficacia con la que Finlandia puede administrar la ayuda al país receptor.

Pero, si bien en la elección se tienen en cuenta estos criterios y junto a ellos una multitud de cuestiones de menor consideración, al final siempre es una decisión política. Además, Finlandia cuenta con un acervo de más de treinta años de cooperación para el desarrollo, por lo que, en muchos casos, las prioridades actuales son el resultado de opciones y compromisos del pasado.

Aunque es el Gobierno quien tiene la responsabilidad de la toma de decisiones, debe hacerlo en el marco de los mandatos acordados por el Parlamento, y tanto uno como otro pueden hacer recomendaciones a la hora de examinar el presupuesto y el informe anual sobre la cooperación para el desarrollo. Por tanto, corresponde al Parlamento un destacado papel, pudiendo incluso tomar posición respecto a la estrategia apropiada en cada país.

Sin embargo, es el Gobierno quien decide los llamados *países de cooperación prioritaria*, con los que Finlandia realiza una cooperación amplia y permanente a largo plazo, lo que puede significar un compromiso y cierto nivel de participación en las reformas económicas y los cambios estructurales de tales países. Recientemente se ha puesto en marcha un proceso de elaboración de estrategias por países para mejorar la toma de decisiones en la elaboración de los programas que les afecten. En 1993 eran 13 los países prioritarios, pero los problemas presupuestarios han hecho desaparecer de la lista actual a Bangladesh, Sri Lanka y Perú. Por tanto, hoy día son 10 los Estados que gozan de esta consideración y que expongo por continentes:

- En **África**: Egipto, Etiopía, Kenia, Mozambique, Namibia, Tanzania y Zambia.
- En **Asia**: Nepal y Vietnam.
- En **Latinoamérica**: Nicaragua.

No obstante, desde 1990, y como regla general, aproximadamente sólo la mitad de los recursos de la ayuda bilateral han sido destinados a los países de

cooperación prioritaria. Además, entre los principales Estados beneficiarios de la ayuda bilateral finlandesa se encuentran países que no tienen esa prioritaria consideración como, por ejemplo, en 1993-94, Malasia, en cuarto lugar con el 3,5 % de su AOD/PNB, China, en sexta posición con el 3,1 %, la antigua Yugoslavia, en noveno lugar con el 2,1 % (sobre todo por vía de la ayuda humanitaria y de emergencia).

También puede ser engañoso el dato de que sólo haya un país de cooperación prioritaria en Latinoamérica, pues esta región recibió en 1993 el 23 % de la ayuda bilateral finlandesa, si bien es cierto que ocupa el último lugar en relación con las otras dos grandes zonas que son objeto de su cooperación: África subsahariana (50,2 %) y Asia (36 %). En cualquier caso, la AOD finlandesa destinada a Latinoamérica no ha cesado de aumentar a lo largo de los últimos diez años, quizá por ser allí más fácil su penetración frente a las dificultades encontradas en los otros continentes.

Por otra parte, si hay dudas razonables sobre el rigor con el que se aplica el principio de la concentración, éstas se extienden también al criterio de la pobreza. Ilustrativo al respecto creo que puede ser el hecho de que en 1991, un año después de su independencia, Namibia se convirtiera en el principal beneficiario de la ayuda finlandesa y, simultáneamente, se suprimían los programas de ayuda con Somalia y Sudán. Quizá aquí se siguiera más bien un objetivo de penetración en un país recientemente independizado y con grandes riquezas minerales en su subsuelo que dar prioridad a los países más pobres.

Como consecuencia de todo lo anterior, queda claro que, junto a la ayuda «concentrada» en países de cooperación prioritaria, existe una importante asistencia que reviste la forma de *cooperación para proyectos*. Ésta, obviamente, puede ser acordada para países distintos de los que son objeto de esa prioritaria cooperación, y, en ella, el proyecto en curso es el primer criterio de selección, si bien la opción por un país u otro se hace, en teoría, siguiendo idénticos presupuestos que para la elección de aquéllos.

Por otra parte, hay que hacer obligada referencia a una zona que, por los todavía recientes acontecimientos habidos en su seno y por su proximidad geográfica, ha absorbido buena parte de la atención exterior de Finlandia hasta el punto de dedicar un *programa específico para Europa Central y Oriental*. En él se subraya, de un lado, el interés primordial de que en su vecindad geográfica se produzca un desarrollo político y económico estable y, de otro, el objetivo

especial de Finlandia por promoverse como corredor de tránsito, como base de apoyo operativo y logístico, y como proveedor de suministros para proyectos multilaterales que se realicen en sus cercanías.

Dados estos intereses directos implicados, Finlandia, pese a la acusada recesión económica que ha venido sufriendo en los últimos años, ha participado significativamente en la financiación de proyectos bilaterales y multilaterales llevados a cabo en la zona (en 1992 Finlandia fue el país que más ayudó a los nuevos estados bálticos), lo cual, por cierto, no ha hecho sino agravar la situación respecto de su tradicional cooperación para el desarrollo por el desvío de fondos que supone.

La ayuda bilateral se concentra en su más cercano entorno geográfico y cultural, donde por cierto sus empresas tienen las mejores condiciones para operar. Es decir, en los **países bálticos** (incluso hay un Tratado de cooperación y asistencia económica con Estonia, en vigor desde septiembre de 1993), en **Polonia** y en las **regiones vecinas de la Federación Rusa** (República de Carelia, regiones de Murmansk y Leningrado y la ciudad de San Petersburgo), con la que entró en vigor en agosto de 1992 un Tratado de cooperación en el que se alientan los contactos directos entre las autoridades regionales y locales de ambos lados de la frontera.

Finalmente, si la AOD finlandesa alcanza a 96 países en total es debido, sobre todo, a la actividad de la SFCE (Sociedad Finlandesa de Créditos a la Exportación), que acuerda financiación mixta a tasas de interés subvencionadas detrayendo fondos del presupuesto de ayuda. No obstante, sus actividades no parecen seguir los objetivos de la política de cooperación para el desarrollo ni sus prioridades regionales y sectoriales (se concentran en industria, energía y telecomunicaciones y no están orientadas hacia la lucha contra la pobreza).

6. Prioridades sectoriales

6.1. Suecia

De acuerdo con el principio de la concentración anteriormente visto, Suecia trata de focalizar su ayuda en aquellas áreas que son estratégicas en el proceso de desarrollo al mismo tiempo que en materias que no podrían financiarse de ningún otro modo.

Generalmente, Suecia se abstiene de imponer condiciones formales a nivel

macroeconómico, limitando su actuación al nivel sectorial y al de los proyectos. No obstante, en algunos casos ha sido posible influir sobre la política económica de los países beneficiarios, principalmente en aquéllos que han gozado de la condición de receptores de ayuda bilateral sueca durante largo tiempo, y gracias al estrecho diálogo sobre las medidas a tomar.

Para evitar el estrangulamiento económico de los países en desarrollo, Suecia presta un fuerte **apoyo a los programas de reajuste económico**, en particular en el marco de operaciones de cofinanciación con la «Facilidad de ajuste estructural reforzada» del FMI (Fondo Monetario Internacional) y el «Programa especial de asistencia en favor de los países de débil economía sobreendeudados del África subsahariana», cuya responsabilidad atañe al Banco Mundial. Hay que advertir que Suecia juega un activo papel en los acuerdos de cooperación entre los países nórdicos y los nueve países miembros de la Conferencia de coordinación del desarrollo del África austral.

En el ejercicio 1988/89 se introdujo un nuevo tipo de asistencia para la realización de proyectos especiales en los países fuertemente endeudados. En definitiva es un **apoyo a la balanza de pagos** en el marco de una acción conjunta con otros donantes, incluyendo contribuciones a través de instituciones multilaterales como el BM (Banco Mundial) o el FMI. En consecuencia, este nuevo tipo de asistencia juega un importante papel en el apoyo a las políticas de reforma económica, normalmente en línea con los acuerdos del Banco Mundial y el FMI. Precisamente una parte creciente de esta ayuda de apoyo a la balanza de pagos está directamente ligada a la financiación de programas concertados de ajuste sectorial y macroeconómico de las dos instituciones citadas (FMI y BM), al tiempo que la porción restante ha visto reforzados sus lazos con los programas de ajuste estructural.

En realidad, con las medidas anteriores Suecia trata de asegurar que los países receptores de su ayuda recuperen la credibilidad internacional necesaria para poder atraer fondos privados por sí mismos.

Sin embargo, donde Suecia estima que debe ponerse el acento es en el **apoyo de la agricultura, las infraestructuras y la industria**, pues han sido los sectores clave de su propio desarrollo. De otro lado, las dos principales áreas donde Suecia cree poder ofrecer su especial saber hacer son la industria y la investigación.

Una importante crítica que se le hizo con ocasión del examen del CAD de 12 de junio de 1992 es la **debilidad de la ayuda sueca para el sector de población**,

cuyo volumen se encuentra por debajo de la media del propio CAD. A raíz de ello, el gobierno sueco señaló su propósito de mejorar los esfuerzos a este respecto, y, tras la Conferencia de El Cairo sobre Población y Desarrollo, ha decidido revisar su política en tales ámbitos. Habrá una perspectiva más amplia tratando de reforzar el papel de las mujeres, garantizar el acceso de todos a los servicios sanitarios y favorecer una explotación sustentable de los recursos naturales, sin olvidar el apoyo a la educación como instrumento para alcanzar un estado de conciencia sobre las cuestiones demográficas en los países en vías de desarrollo. También se señalan como sectores esenciales para la cooperación sueca en este ámbito el suministro de agua y alimentos y los problemas medioambientales relacionados con la urbanización.

Otro de los ámbitos de actuación es la **promoción de la democracia y del respeto de los derechos humanos**, terreno en el que se ha actuado vía ayuda humanitaria, particularmente en Latinoamérica y África austral. El gobierno considera que en estas materias los movimientos populares y las organizaciones no gubernamentales suecos tienen un destacado papel que jugar. Incluso se sugiere en un informe oficial («Demokratier kräva dessa partier!»), el apoyo a partidos políticos de países en desarrollo y de Europa Central y Oriental a través de vínculos con los partidos políticos suecos, siendo responsable de tales actividades el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Sin embargo, seguir tal sugerencia supondría que las funciones actualmente asignadas a la cooperación para el desarrollo deberían ser cambiadas para permitir el apoyo a proyectos con partidos políticos como receptores. Además, algunas embajadas han subrayado el riesgo de complicaciones políticas y advierten que los prerrequisitos para este tipo de cooperación son inciertos. Debido a todas estas razones la cuestión se ha postergado hasta que exista un más amplio estudio de la misma.

Igualmente, se procura una **mejor y mayor integración de las mujeres en las actividades de desarrollo**. Se afirma que el fortalecimiento de los derechos de la mujer es una meta por sí sola, y que los niños son alcanzados a través de las mujeres.

Por último, es característico de la AOD sueca que una relativamente amplia proporción de la misma se destine a la **ayuda de emergencia**. A título ilustrativo, diremos que, en el año fiscal 1994/95, supuso el 21,8% de los fondos de ASDI, que es, con mucho, el porcentaje sectorial más elevado. Los restantes ámbitos de actuación son: agricultura, silvicultura y pesca (12,6%), infraestructuras (9,8%),

sanidad (12%), educación (10,1%), asuntos sociales (13,3%), apoyo a las importaciones y alivianación de la deuda (8,7%), administración y dirección (5,8%) y otros (6%).

6.2. *Finlandia*

Como reflexión previa al respecto, Finlandia cree que la idea predominante en la concepción nórdica de la cooperación para el desarrollo, que ha estado en vigor hasta los años ochenta (según la cual los países en desarrollo deberían ser objeto de una política social global), se encuentra actualmente desacreditada y ha sido reemplazada por la convicción de una interdependencia de la humanidad en su conjunto. Esta nueva orientación obliga, pues, a examinar la relación entre la cooperación para el desarrollo y otros aspectos que afectan a los países en desarrollo, como la agricultura, el comercio, la competencia, el trabajo, la inmigración, etc.

Por otra parte, durante los años ochenta, la reestructuración de las economías de los países en desarrollo tuvo cierto impacto sobre las condiciones previas de una cooperación para el desarrollo eficaz. De ahí el apoyo de los países donantes al ajuste estructural como un objetivo de la cooperación para el desarrollo tan importante como los proyectos juiciosamente concebidos y bien ejecutados, incluso imponiendo ciertas condiciones y sin contemplar suficientemente los aspectos sociales negativos.

En cambio, en la actualidad, el carácter condicional se «impone» también en ciertas consideraciones sociales y no sólo en la economía. En efecto, pues todos los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) se han comprometido a promover el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Incluso ciertos países donantes han empezado a discutir la posibilidad de recurrir a sanciones negativas, es decir, a suspender la ayuda si el país beneficiario no satisface sus exigencias en la materia.

Entrando ya en aspectos más concretos, cabe decir que Finlandia, en principio, concentra su ayuda en sectores en los que puede sacar partido de su saber hacer y de su competitividad internacional. La intención del gobierno es destinar partes aproximadamente iguales a los tres siguientes sectores: un tercio a la agricultura y la silvicultura, otro tercio al desarrollo social y un último tercio a la infraestructura económica y el desarrollo industrial.

En el documento sobre la estrategia finlandesa se hace especial hincapié en los siguientes temas: medio ambiente, igualdad entre sexos, población, capacitación y educación, servicios básicos en las zonas rurales, agricultura, desarrollo de técnicas para la ejecución de proyectos de forestación sustentable y la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos.

En la práctica, los más importantes sectores de la cooperación finlandesa para el desarrollo son **la agricultura, la silvicultura, la ayuda alimentaria, el suministro de agua y otras materias referentes al desarrollo humano**. Particular importancia se concede a la silvicultura, con la pretensión de ejercer el liderazgo en el sector forestal en los países receptores de su ayuda, papel que ya ha asumido en Nepal.

En el ámbito del desarrollo humano, se confiere especial atención a la situación de las mujeres, no sólo desde un enfoque de género sino también por su relevancia en la planificación demográfica y familiar, en el progreso democrático y el respeto de los derechos humanos y en el desarrollo económico y social en general. Igualmente, se valora la contribución de los proyectos a la satisfacción de las necesidades fundamentales, al desarrollo de las zonas rurales y a la consolidación de las infraestructuras de los países beneficiarios.

Sin embargo, la ayuda finlandesa, en su conjunto, está por debajo de la media del CAD en lo que se refiere a servicios educativos, sanidad, suministro de agua y saneamientos y programas en favor de la población. En cambio, hay un peso relativamente elevado en sectores como la energía, la agricultura, la silvicultura y la industria manufacturera.

Aspectos más bien marginales dentro del conjunto de su cooperación son los culturales, abordados principalmente cuando preservan la identidad nacional o el patrimonio histórico, y los de investigación. Por contra, la ayuda a los refugiados llegados a Finlandia, principalmente de la antigua Yugoslavia, ha absorbido últimamente una parte creciente de la AOD (6,6 % en 1992).

Una nueva característica de la cooperación para el desarrollo a nivel mundial es el rápido incremento de la *ayuda humanitaria*, cuya necesidad cree Finlandia que puede ser prevenida a través de la cooperación para el desarrollo reduciendo las desigualdades económicas y sociales y tratando de disminuir los riesgos de conflictos violentos. Como los organismos de Naciones Unidas son la principal vía por la que se canaliza la ayuda humanitaria, Finlandia considera urgente e importante reformar y racionalizar los mecanismos administrativos de la ayuda

humanitaria de Naciones Unidas. Al mismo tiempo, se compromete a realizar esfuerzos para mejorar la coordinación entre los países donantes.

7. La cooperación multilateral

7.1. Suecia

Aproximadamente un tercio de la AOD sueca es cooperación multilateral, que, administrada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, se encauza a través de diversas organizaciones internacionales, pero, principalmente, a las agencias de Naciones Unidas, al Banco Mundial y a bancos regionales de desarrollo.

Por otra parte, Suecia, junto con los restantes países nórdicos, juega un importante papel en la formulación de las políticas de Naciones Unidas relacionadas con el desarrollo. Actualmente está promoviendo activamente reformas en el sistema de la ONU (Organización de Naciones Unidas) en los sectores económico y social. En concreto, en el marco del proyecto nórdico de Naciones Unidas, iniciado en 1988 conjuntamente con Noruega, Finlandia y Dinamarca, se considera que deben introducirse nuevas formas de gobierno y financiación de la ayuda al desarrollo y una mejor y más eficiente coordinación de la ayuda de emergencia.

Finalmente, hay que citar una iniciativa sueca de establecer un instituto internacional para la democracia y las elecciones libres que ha recibido fuerte apoyo internacional.

7.2. Finlandia

Finlandia ha concedido siempre gran importancia a la cooperación multilateral (el 41 % de su AOD en 1991 y el 32 % en 1993), sobre todo a la efectuada a través de las agencias y organismos de Naciones Unidas, aunque también participa activamente en las instituciones financieras internacionales para el desarrollo y, ahora, en el seno de la Unión Europea.

Sin embargo, la reducción de su presupuesto de ayuda ha afectado en mayor proporción a los fondos destinados a la cooperación multilateral (el 24 % en 1994), quizá en previsión de que luego aumentaría con su entrada en la Unión Europea. Además, tras las últimas elecciones parlamentarias de marzo de 1995, el nuevo gobierno de coalición, basado en un informe del ministro Jaakko

Iloniemi, señaló que habían cambiado las razones por las que Finlandia había hecho gala hasta ahora de una alta consideración a los programas de Naciones Unidas. En realidad, me acerco más bien a pensar que los fuertes recortes de su presupuesto de ayuda y el nuevo compromiso de aportar fondos al presupuesto comunitario de cooperación para el desarrollo son las verdaderas razones que han motivado el cambio de orientación respecto a su contribución a los programas de Naciones Unidas.

En cualquier caso, Finlandia comparte los principios enunciados en la Carta de Naciones Unidas y los ideales de dicha organización en los terrenos político y económico. Junto con los restantes países nórdicos, ha jugado un activo papel en el incremento de la eficacia de los programas y fondos de desarrollo de Naciones Unidas. Incluso su representante ha sido el portavoz de todos los países nórdicos al negociar el conjunto de medidas. En la actualidad, se propone como objetivos restaurar el papel de la organización tal y como preveía la Carta, promover una mayor concentración de la administración de sus actividades operativas y mejorar la coordinación entre Naciones Unidas, las instituciones financieras de desarrollo y el Comité de Ayuda al Desarrollo.

Por otra parte, en los últimos años y tras la caída del telón de acero, Finlandia procura influir para que las instituciones financieras internacionales dirijan mayor atención hacia sus regiones vecinas en la Federación Rusa y los países bálticos. De ahí que inicie proyectos con financiación propia pretendiendo lograr la participación ulterior de dichas instituciones financieras internacionales en las futuras inversiones. Por vía multilateral se actúa en dicha zona a través del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Corporación Financiera Internacional, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, el Banco Escandinavo de Inversiones y la Unión Europea.

8. La cooperación no gubernamental

8.1. Suecia

Suecia cuenta con una larga tradición en este sentido. De hecho, fueron organizaciones no gubernamentales las que, en los años cincuenta, tomaron la iniciativa para que el Estado sueco emprendiera una política de cooperación para el desarrollo. Así, en 1952, crearon el Comité Central de Ayuda Técnica Sueca

a Regiones Subdesarrolladas, que sería un punto de referencia para la posterior creación, en 1962, de la Oficina Sueca de Ayuda Internacional (NIB), ya a cargo del Estado y que, en 1965, sería sustituida por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (SIDA o ASDI). Ésta tiene en su directiva, entre otros miembros, a representantes de las ONG más importantes.

Otra relevante característica es que una muy elevada proporción de la ayuda sueca es canalizada a través de las aproximadamente 300 organizaciones no gubernamentales existentes, sobre todo en la ayuda de emergencia y para fines sanitarios y educativos. Ello se justifica porque las ONG alcanzan en su actuación a los grupos más desfavorecidos y ayudan a construir sociedades plurales y democráticas, pues contribuyen a la movilización de los ciudadanos de los países en desarrollo en fuertes organizaciones y movimientos populares, lo que refuerza su posición frente a posibles abusos de poder tanto de élites concretas como del propio Estado.

Asimismo, son más efectivas en diseminar nuevas vías de pensamiento que las propias campañas gubernamentales y son a menudo el mejor canal para la integración de los jóvenes en la sociedad así como para reforzar la posición de las mujeres. Pero también se justifica porque, por intermediación de las ONG, sectores de la sociedad sueca intervienen en la cooperación para el desarrollo, proporcionando así un mayor apoyo social a estas actividades.

Sin embargo, esta elevada canalización de la ayuda oficial vía ONG implica también una alta dependencia de los fondos gubernamentales. Esto explica la recelosa posición que muchas de ellas han tenido respecto de la incorporación de Suecia a la Unión Europea, que les supone una disminución en la percepción de tales recursos. Además, ahora tienen que enfrentarse a nuevos retos como la adaptación a procedimientos distintos y la actuación en un ámbito comunitario poco conocido.

8.2. *Finlandia*

Finlandia contempla las organizaciones no gubernamentales finlandesas como un instrumento de su política de cooperación para el desarrollo, ya que pueden lograr objetivos inaccesibles de otro modo, como, por ejemplo, la realización de proyectos en los que sería difícil la ejecución o la influencia por vías oficiales y la extensión de los contactos a países donde no existe cooperación oficial.

En consecuencia, Finlandia realiza algunas de sus actividades de cooperación para el desarrollo por intermedio de organizaciones no gubernamentales finlandesas como complemento de la cooperación oficial, pero prestando particular atención a la elección del proyecto y el modo de ejecución, a que su objeto sea ayudar a un país en desarrollo y no el consolidar la ONG finlandesa y a la propia capacidad de ésta para alcanzar los objetivos fijados.

Tratándose de ONG internacionales o finlandesas que operen en países en desarrollo, la financiación es más selectiva y la información previa de la organización mucho más estricta, porque, en tales casos, los proyectos son más difíciles de seguir sobre el terreno.

En la actualidad, alrededor de 140 ONG finlandesas intervienen en cerca de 400 proyectos de cooperación para el desarrollo en unos 70 países, principalmente en África, hacia donde se dirigen más de dos tercios de los proyectos, y en asistencia sanitaria, servicios sociales varios, formación y educación. Es además propósito del gobierno reforzar y estimular la participación de las organizaciones no gubernamentales.

9. La integración en la Unión Europea

9.1. Suecia miembro de la Unión Europea

Las consecuencias de la pertenencia de Suecia a la Unión Europea fueron analizadas en detalle a lo largo de 1994 por el Departamento de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Ministerio de Asuntos Exteriores y serán publicadas por entero en un informe especial, a cuyo borrador no he podido tener acceso. Sin embargo, por ahora pueden señalarse algunas cuestiones fundamentales que son las que a continuación siguen.

La incorporación de Suecia a la Unión Europea es contemplada por el gobierno sueco como una gran oportunidad de participar y tener directa influencia en una cooperación que supera en más del doble al presupuesto sueco para la misma materia y que, además, tiene una dimensión mundial, cubriendo numerosas áreas de actuación.

Por otro lado, mediante la participación en el diálogo comunitario sobre los asuntos concernientes a la cooperación para el desarrollo, Suecia tendrá la ocasión de verse favorecida por recíprocos intercambios de experiencia con un

grupo de países que, conjuntamente, son responsables de más de la mitad del total de la cooperación mundial.

Pero, aunque Suecia puede beneficiarse de la experiencia de otros países, también tiene mucho que ofrecer. El gobierno sueco tiene el propósito de hacer un uso activo y constructivo de su pertenencia a la Unión Europea, por lo que pretende cooperar estrechamente con aquellos Estados miembros con los que comparta una idéntica visión sobre los temas que atañen a la ayuda al desarrollo. Al mismo tiempo, estima que la activa participación en la Unión Europea debe ir paralela con una cooperación global intensificada.

Por otra parte, los propósitos de la cooperación comunitaria, señalados tras el Tratado de Maastricht en el art. 130 U del Tratado de la Comunidad Europea, están en consonancia con los objetivos de la cooperación sueca y, además, se proclama el principio de su complementariedad respecto de las políticas nacionales como consecuencia del principio de subsidiariedad introducido por las presiones británicas.

Del mismo modo, tras el Tratado de Maastricht, el art. 130 X del Tratado de la Comunidad Europea contempla la necesidad de una efectiva coordinación de la Comunidad y los Estados miembros en sus respectivas políticas de cooperación al desarrollo. Suecia participa de esta visión y cree que la mejora de la coordinación a nivel político así como la implementación de los distintos programas de ayuda al desarrollo serán prerequisites para una más eficaz utilización de los recursos disponibles. Por todo ello, para Suecia el Tratado de Maastricht significa un paso adelante hacia una intensificada cooperación entre los Estados miembros de la Unión Europea.

Y si hay coincidencia en los objetivos y en la necesidad de coordinación, ésta se extiende en gran medida a las prioridades, pues, aunque la cooperación comunitaria ha estado muy enfocada hacia proyectos, está incrementando su orientación hacia el apoyo de sectores o programas. De otro lado, también está aumentando la consideración de cuestiones como la democracia, el respeto de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la posición de las mujeres en el desarrollo. Igualmente, dedican una elevada proporción de sus recursos a la ayuda de emergencia y comparten una preocupación creciente por la efectividad de la cooperación.

Pero es más, incluso hay cierta coincidencia entre sus prioridades regionales. En efecto, en la lista de los 25 principales países receptores de ayuda comunitaria

se encuentran 11 que también gozan de esta cualidad respecto de la cooperación sueca. La mayor parte de la asistencia se dirige en ambos casos al África subsahariana.

Finalmente, citamos el elenco de materias respecto de las que el gobierno sueco ha puesto de manifiesto su voluntad de dar *particular prioridad en el marco de la cooperación comunitaria*. Éstas son:

- 1) Los asuntos relativos a **localidad y eficiencia** de la cooperación, incluyendo la transparencia, la mejora de los procedimientos para la implementación de programas y proyectos, la intensificación de la coordinación, el refuerzo de la planificación y programación, el desarrollo de estrategias por países, una mayor utilización de evaluaciones y análisis de experiencia y una más eficaz organización administrativa en Bruselas.
- 2) El desarrollo continuado de una **estrategia a largo plazo** en la lucha contra la pobreza.
- 3) El fortalecimiento de la integración de los **aspectos medioambientales y de género**.
- 4) El impulso de medios para contribuir a la **democratización**, al Estado de Derecho y al respeto de los derechos humanos.
- 5) El impulso de formas de **apoyo al desarrollo económico y político estables**, incluyendo ayudas a programas de ajuste estructural y al diálogo político y económico.
- 6) Una **más eficaz coordinación y dirección** de las contribuciones y de las medidas en torno a **la ayuda de emergencia y a la prevención de conflictos**.
- 7) Una creciente focalización sobre el **desarrollo de los recursos humanos**, incluyendo el apoyo a servicios sanitarios, educación, medidas de ayuda a minusválidos y contribuciones varias en el ámbito de la población.
- 8) El impulso de una **más estrecha ligazón entre la ayuda de emergencia, la ayuda alimentaria y la cooperación para el desarrollo a largo plazo**.

9.2. Finlandia miembro de la Unión Europea

Finlandia ha destinado importantes recursos a la preparación de su adhesión a la Unión Europea en lo que se refiere a la cooperación para el desarrollo: ha asistido en calidad de observador a diversas reuniones para informarse de los

diversos programas existentes, ha enviado numerosas misiones de consulta a Bruselas y encargó un estudio comparativo de la cooperación finlandesa y comunitaria.

Con base en dicho estudio, puede afirmarse que sus políticas de cooperación para el desarrollo no sólo no son incompatibles, sino que, sobre el papel, son similares, pese a ser fruto de historia y principios diferentes. Además, el Tratado de Maastricht reconoce las máximas de subsidiariedad y complementariedad en su título XVII sobre cooperación para el desarrollo.

Finlandia desea defender los valores nórdicos del desarrollo social y la igualdad, contribuir de manera positiva a mejorar la calidad y la eficacia de la cooperación comunitaria para el desarrollo y aprender en materia de ayuda e intercambios con los países en desarrollo.

Finlandia cree que la adhesión tendrá menos impacto directo sobre su cooperación para el desarrollo que sobre su comercio y relaciones políticas con los países en desarrollo. La consecuencia más relevante la espera en la financiación de su cooperación, pues la necesaria aportación de fondos al presupuesto comunitario de cooperación para el desarrollo (estimada en el 14 % de la AOD finlandesa en 1995) supondrá, según el propio gobierno finés, la detracción de recursos de otras partes de su presupuesto de ayuda, porque, de ningún modo, se prevé el incremento de la AOD.

Por tanto, su ya difícil situación presupuestaria se agrava enormemente en 1996-97 con el inicio de sus contribuciones al octavo FED (Fondo Europeo de Desarrollo), pues sería necesario aumentar considerablemente la AOD para mantener la cooperación finlandesa para el desarrollo a un nivel equiparable al de la media de los restantes países miembros de la Unión Europea. Hasta ha habido propuestas de suprimir totalmente el programa de cooperación bilateral, pero tanto el gobierno actual como la mayoría de los dirigentes políticos finlandeses tienen la firme intención de mantenerlo. Hay una clara conciencia de la necesidad de proseguir con un significativo programa bilateral para gozar de mayor influencia en el seno de la Unión Europea y para dar más oportunidades a empresas y ONG finlandesas de tener experiencias que las hagan más competitivas a nivel europeo. No obstante, los temores no existen tanto por su saber hacer como por su reducido tamaño, por lo que es probable que FINNIDA tome un activo papel en la detallada información de los programas y acciones comunitarias.

Y, por lo que hace a los efectos sobre su cooperación multilateral, ya me referí con anterioridad a cómo sus nuevos compromisos en el seno de la Unión Europea suponen un correlativo descenso de los mantenidos hasta la fecha con Naciones Unidas.

Por otra parte, y como aspectos positivos, el gobierno cree que el efecto de la coordinación de la política exterior comunitaria sobre las relaciones globales de Finlandia con los países en desarrollo ganará considerablemente en importancia tras su adhesión. Además, podrá influir en las políticas comunitarias de desarrollo, aunque también quedará afectado de maneras varias el sistema finlandés de cooperación. Particularmente, le impone nuevas tareas de supervisión y coordinación de los programas finlandeses y le plantea los problemas presupuestarios ya vistos.

Igualmente, tras la adhesión la administración finlandesa ha tenido que reestructurarse, si bien sea levemente, para adaptarse a las nuevas exigencias. A nivel organizativo, se ha creado una unidad de coordinación de las cuestiones relativas a la Unión Europea, aunque los poderes operativos ligados a la política comunitaria se han delegado a los correspondientes servicios departamentales.

De otro lado, Finlandia debería revisar los principios generales sobre preparación y diseño de proyectos y adaptarse a los manuales de la Unión Europea sobre medio ambiente y sobre mujeres y desarrollo.

La adhesión no parece, sin embargo, que vaya a afectar a su cooperación con los llamados países prioritarios, pues éstos se encuentran, en mayor o menor medida, en el ámbito de actuación de la ayuda comunitaria, por lo que Finlandia tiene ciertas expectativas de ocupar una importante posición dentro de la Unión Europea en tales países, lo cual es bastante factible que ocurra en Nepal y Vietnam, donde la cooperación comunitaria ha sido más bien marginal.

En definitiva, Finlandia contempla su integración en la Unión Europea como una oportunidad de influir en la orientación de la cooperación comunitaria para el desarrollo hacia sus intereses y sus concepciones, pero también como un riesgo de quedar atrapado en una maraña de políticas y posicionamientos que no sólo no considera óptimos, sino que, en algunos casos, no comparte.

10. Lecciones para la cooperación española al desarrollo

Del estudio de la cooperación para el desarrollo de Suecia y Finlandia pueden extraerse unas claras conclusiones sobre los aspectos en los que cabe inspirarse

para la mejora de la cooperación española, dado el gran acervo y saber hacer de tales países en nuestra materia tanto por la cantidad y calidad de sus actuaciones como por su antigüedad y solera. Esto contrasta llamativamente con la juventud de la cooperación española para el desarrollo, precisamente por la reciente adquisición de nuestro nuevo status de país desarrollado (y no en vías de desarrollo como antaño) y por la creciente sensibilización de la sociedad española hacia los problemas del llamado Tercer Mundo.

No obstante, conviene advertir de modo general la dificultad de proceder a mejoras significativas en la cooperación española en momentos como los presentes en los que priman consideraciones económicas a la hora de vertebrar el presupuesto público con miras al cumplimiento de los criterios de convergencia europea. En efecto, para la mejora de la gestión de la ayuda española sería preciso, entre otras cosas, un incremento del personal de la AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional), y consiguientemente de su presupuesto. Sólo así podrían atenderse debidamente tanto los problemas «arrastrados» del pasado reciente como los nuevos planteados, y muy particularmente la necesaria y adecuada coordinación de una cooperación descentralizada ya considerable y de la que fácilmente cabe augurar un incremento mayor en los años venideros. La fuerte concienciación de la sociedad española hacia estos temas ha motivado que cada vez más Ayuntamientos, Diputaciones y Comunidades Autónomas dediquen parte de su presupuesto —en muchos casos llegando o superando con creces el afamado 0,7%— a financiar proyectos de cooperación para el desarrollo y, si no se toman adecuadas medidas de coordinación, se corre el riesgo de no optimizar los recursos empleados en favor de sus destinatarios del Tercer Mundo.

Por otra parte, y refiriéndome ya a las líneas de aprendizaje extraídas de la cooperación nórdica, quisiera también advertir su carácter simplemente de modesto apunte, dado que existen en elaboración tanto estudios exhaustivos de expertos como tesis doctorales justamente sobre las modificaciones que procede realizar en la cooperación española para el desarrollo. Hecha esta aclaración, paso a exponer las conclusiones que siguen en bloques temáticos independientes, parejos a aquellos a los que se han dedicado apartados específicos en el presente artículo.

Por lo que se refiere a la *organización administrativa de la cooperación*, cabe señalar dos claras enseñanzas. De un lado, se observa cómo, pese al alto grado de eficacia de la cooperación nórdica, se han acometido recientes reformas

administrativas con objeto de concentrar los diversos organismos implicados, refundiéndolos en uno solo con acrecentadas facultades de dirección y coordinación. De otra parte, se han creado oficinas de evaluación y auditoría interna o inspección con un «fuerte e independiente» status en términos organizativos. En mi opinión, sólo así se puede garantizar la absoluta veracidad de los informes y evaluaciones elaborados y su fiel ajuste a la realidad de las actuaciones efectuadas. De otro modo, nos exponemos a la probable contingencia de que los evaluadores procuren omitir datos con los que pueden dejar en evidencia a autoridades o/y organismos de los que dependen administrativamente.

Por otra parte, se impone un necesario cambio de mentalidad hacia las evaluaciones para que dejen de verse como un examen de lo efectuado para aprobar o suspender la gestión realizada y empiecen a contemplarse como lo que realmente son: un medio de obtener información para la mejora de las futuras actuaciones, es decir, el instrumento básico para que haya retroalimentación. Únicamente con retroalimentación se pueden observar los fallos presentes y reflexionar sobre las medidas o reformas oportunas. Bien es sabido por quienes tienen experiencia profesional en la cooperación española para el desarrollo que muchos informes se elaboran cuidadosamente por ser preceptivos y, una vez finalizados, se archivan diligentemente, pero no sólo sin extraer enseñanza alguna de ellos, sino a veces sin siquiera leerse.

En cuanto a los *objetivos de la cooperación*, genéricamente se comparten los de España con los de los países nórdicos, si bien los problemas se plantean en la práctica por la falta de coherencia entre lo proclamado y lo efectivamente realizado, entre los propósitos y las actuaciones. Es de todos conocida la relevancia cuantitativa que dentro de la AOD española tienen los créditos FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo), presididos por criterios más de tipo comercial que de cooperación para el desarrollo propiamente dicha, lo cual por cierto ha sido justamente criticado por el CAD con ocasión del último examen realizado a nuestro país. Por descontado que la práctica totalidad de los países donantes, incluidos los nórdicos, cuentan con ayuda ligada, pero no en tan alto porcentaje como ocurre con la cooperación española (en 1996 el 42% de nuestra AOD total eran créditos FAD, lo cual, no obstante, supone una reducción desde su cifra más alta, alcanzada en 1983, fecha en la que coparon el 81,5% de la AOD total española).

Por otra parte, aunque también en nuestras actuaciones está aumentando la

consideración de cuestiones como la democracia, el respeto de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y la posición de las mujeres en el desarrollo, quizás no se haga con el rigor con el que se sigue en los países nórdicos o, al menos, no con absoluta generalidad hacia todos los países receptores de nuestra ayuda, pues basta contemplar la diferente actitud mostrada respecto de estos temas en Cuba (drástica reducción de la ayuda) y Marruecos (mantenimiento y quizá aumento). Obviamente, hay razones no sólo políticas, sino también de lejanía o proximidad geográfica, y problemas de inmigración derivados, que pueden explicar tal comportamiento, pero que en ningún caso lo justifican desde mis esquemas de pensamiento.

Igualmente, la cooperación española para el desarrollo podría acoger los principios básicos en la cooperación nórdica de que los países en desarrollo son responsables de su propio desarrollo, han de tener y probar una voluntad de desarrollo, aceptar la idea del desarrollo sustentable y emprender reformas de amplio calado. Así por ejemplo, si se siguieran tales principios habría que reconsiderar la cooperación española con Guinea Ecuatorial, que tantos caudales ha manejado y tan nimios resultados ha producido. También parece buena idea la de elaborar objetivos específicos para áreas regionales concretas.

Por lo que hace a las *prioridades regionales y sectoriales*, creo que difícilmente pueden extraerse lecciones para la cooperación española para el desarrollo, ya que en este caso considero hay razones no sólo explicativas sino también justificativas para que España no focalice su atención primordialmente, y de acuerdo con los dictados de Naciones Unidas, en los países más pobres (sobre todo África subsahariana). En efecto, España se encuentra más comprometida, o si se prefiere más «atrapada», por lazos y vínculos históricos, culturales e idiomáticos con los países de América Latina con los que entiendo tiene una deuda histórica y una gran responsabilidad de presente en el apoyo a los procesos no sólo de desarrollo sino también de democratización y respeto de los derechos humanos. En cambio, Suecia y Finlandia, carentes de todo pasado colonial y de vínculos de cualquier tipo con los países del Tercer Mundo se hallan más libres a la hora de fijar sus zonas de actuación. Y, por las mismas razones apuntadas, se explica, verbigracia, que en la cooperación española para el desarrollo los programas culturales y educativos no tengan el papel marginal de que adolecen en la cooperación nórdica. Pero ello no debe llevarnos a obviar la relevante enseñanza de Suecia y Finlandia de seguir el llamado *principio de la concentra-*

ción regional y sectorial, en países de prioritaria consideración y en áreas estratégicas en el proceso de desarrollo y en materias que no podrían financiarse de ningún otro modo.

Sin embargo, en los ámbitos de *la cooperación multilateral*, de *la cooperación no gubernamental* y de *la adhesión a la Unión Europea*, no cabe extraer grandes lecciones para la cooperación española para el desarrollo. Es más, respecto de la última cuestión apuntada, nuestro país, por su mayor experiencia de pertenencia a la Unión Europea, cuenta con una posición de ventaja.

Finalmente, me gustaría terminar expresando mi opinión de que es precisa una continua adaptación y mejora de la cooperación española para el desarrollo no sólo en virtud de los principios de eficacia y eficiencia que deben presidir todas las actuaciones públicas, sino también para consolidar la briosa sensibilidad actual de la sociedad española por el tema que nos ocupa. Sería una grave irresponsabilidad debilitar esta concienciación si en el devenir de los años se descubriera la ineficacia o los pobres resultados de las actuaciones emprendidas. En esa citada labor de continua adaptación y mejora de la cooperación española para el desarrollo, los países nórdicos pueden servir de modelo del que extraer sabias enseñanzas, pero ni debe ser el único objeto de inspiración ni hay que obviar el ingenio español, retiradamente demostrado a lo largo de los siglos y en muy diversas materias.

Bibliografía general

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement dans les années 1990. Rapport 1989*».

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement. Rapport 1990*».

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement. Rapport 1991*».

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement. Rapport 1992*».

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement. Rapport 1993*».

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le*

- Développement. Rapport 1994*».
- COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Coopération pour le Développement. Rapport 1995*».
- COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Repartition géographique des ressources financières*».
- DURÁN, Esperanza: «*Los programas de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de los países europeos: un estudio comparativo*», pp. 167–200 de «*La ayuda externa de los países desarrollados. Un estudio comparativo*» (varios autores). Grupo Editor Latinoamericano. Programa Rial 1989.
- VARIOS (Freres, Christian y Barre, M-C): «*La cooperación bilateral de los Estados miembros y de los nuevos miembros de la Unión Europea con América Latina*», estudio preparado para la Comisión Europea (mimeo), 1995.

Bibliografía Específica

Sobre Finlandia:

- COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «*Série des examens en matière de coopération pour le développement, Finlande, 1995, n° 11*», Les éditions de l'OCDE, Paris, 1995.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION: «*Finland's Development Assistance 1995*», Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 1996.
- DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION: «*Finland's and EU's development cooperation – a comparison*», report 1995:2, report of evaluation study (Jarle Harstad and Paul Silfverberg), Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 1995.
- FINNIDA (Finish International Development Agency): «*Finland's Development Assistance 1993, Annual Report*», Ministry for Foreign Affairs of Finland, Helsinki, 1994.
- FINNIDA, Direction Générale de la Coopération Internationale au Développement: «*La Finlande et la coopération pour le développement dans les années 1990, objectifs stratégiques et moyens*», Ministère des Affaires Etrangères, Helsinki, 1995.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES: «Programa finlandés para Europa central y oriental», Helsinki, 1994.

Sobre Suecia:

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (OCDE): «Série des examens en matière de coopération pour le développement, Suède, 1992», Les éditions de l'OCDE, Paris, 1992.

FRÖBERG, PER: «La ayuda de Suecia al Desarrollo Internacional», en «Naciones Unidas y otras claves para la paz», colección «actas» 17, pp. 77-87. Centro Pignatelli (Ed). Diputación General de Aragón, Departamento de Cultura y Educación.

INSTITUTO SUECO: «La ayuda al desarrollo internacional», Estocolmo, diciembre de 1992.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, Department for International Development Cooperation: «Management and Coordination in Swedish Development Assistance», Stockholm, 1993.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, Department for International Development Cooperation: «Development Cooperation in a changing world», Stockholm, 1995.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, Department for International Development Cooperation: «International Development Cooperation (summary of the Budget Bill 1994/95)», Stockholm, 1994.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, Department for International Development Cooperation: «Current trends in Swedish Development Policy: Democracy and Human Rights», Stockholm, 1993.

MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS, Department for International Development Cooperation: «Current trends in Swedish Development Policy: Population and Development», Stockholm, 1994.

SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency): «Sweden's Development Assistance in Figures and Graphs 1994/95», Sida's Department for Administration Division for Financial Control, Stockholm, 1996.

SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency): «Swedish Development Cooperation 95/96», Sida, Stockholm, 1996.

VARIOS: «Western Middle Powers and Global Poverty. The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Swe-

den». Edited by Olav Stokke. The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala in cooperation with The Norwegian Institute of International Affairs, Oslo. Sweden, 1989. Estudio de la política sueca de cooperación en pp. 231–274 y numerosas referencias a lo largo de todo el libro.

VARIOS (Weine Karlsson, Ake Magnusson, Carlos Vidales): «*Suecia–Latinoamérica. Relaciones y Cooperación*», Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo (LAIS), Estocolmo, 1992.

ABREVIATURAS EMPLEADAS

AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional)
AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo)
ASDI (Agencia Sueca de Desarrollo Internacional)
BITS (Swedish Agency for International Economic and Technical Cooperation)
BM (Banco Mundial)
CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo)
FAD (Fondo de Ayuda al Desarrollo)
FED (Fondo Europeo de Desarrollo)
FINNFUND (Finnish Fund for Industrial Development Cooperation)
FINNIDA (Finnish International Development Agency)
FMI (Fondo Monetario Internacional)
OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)
ONG (organización no gubernamental)
ONU (Organización de Naciones Unidas)
OONNGG (organizaciones no gubernamentales)
PNB (Producto Nacional Bruto)
SANDÓ U–CENTRUM (Swedish Board for Education in International Development)
SAREC (Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries)
SFCE (Sociedad Finlandesa de Créditos a la Exportación)
SIDA (Swedish International Development Authority)
SWEDECORP (Swedish International Enterprise Development Corporation)