

FINLANDIA

1) VOLUMEN DE LA ASISTENCIA

1.1 Desempeño actual/reciente en términos de volumen:

AOD neta en US\$ millones	834
% del ingreso nacional bruto (INB)	0,40%

Fuente: datos de 2006, CAD/OCDE.

A partir de 2001, la AOD de Finlandia aumentó, tanto en términos absolutos (a partir de US\$ 389 millones), como con relación al INB (del 0,32% en más). En el período 2001-2008, el volumen de la AOD finlandesa aumentó 193% en términos nominales.

1.2. Propósitos en términos de volúmenes futuros

El propósito de Finlandia es que para 2010 su AOD represente el 0,51% del INB, sujeto a las circunstancias económicas. El CAD pronostica que para 2010 la AOD de Finlandia ascenderá a US\$1.3billones (CAD, 2009). El alivio de la deuda representó una importante proporción en los últimos aumentos de su AOD (llegando al 17% de la AOD total en 2005).

2) PRINCIPALES ORGANISMOS Y MECANISMOS

2.1. Organismos y estructuras bilaterales

Ministerio de Relaciones Exteriores (MFA en inglés)

La AOD finlandesa opera bajo la jurisdicción del Ministerio de Relaciones Exteriores (MFA), que también tiene a su cargo las políticas de seguridad, derechos humanos y otras actividades diplomáticas. El MFA se ha reorganizado varias veces a partir de 2002 y actualmente la AOD finlandesa es responsabilidad de un Ministerio individual de Comercio Exterior y Desarrollo.

2.2. Políticas y legislación básicas

Programa 2077 de políticas para el desarrollo: hacia una comunidad mundial sostenible y justa (MFA, 2007b)

La política de Finlandia para el desarrollo subraya el compromiso de ese país con soluciones mundiales que promuevan la igualdad de géneros, los derechos de las minorías, la lucha contra el VIH/SIDA y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Se identifican tres prioridades: los aspectos climáticos y ambientales, la prevención de crisis y el apoyo a los procesos de consolidación de la paz. Este documento describe la filosofía de Finlandia para el desarrollo, basada en tres principios:

- Coherencia: las decisiones en términos de políticas deben respaldar el logro de las metas de erradicación de la pobreza y de desarrollo sostenible (no se brindan detalles al respecto).

- Complementariedad: Finlandia continuará brindando su decidido apoyo a la asistencia multilateral y contribuirá activamente a la creación de "mecanismos innovadores de financiamiento".
- Efectividad: las estrategias de lucha contra la pobreza y desarrollo serán objeto de decisiones conjuntas con los países asociados. Se mejorará la previsibilidad del financiamiento. Finlandia se compromete a poner en práctica la Declaración de París.

Cooperación finlandesa para el desarrollo (MFA, 2005)

En este folleto se establece el fondo general para la Cooperación finlandesa para el Desarrollo y se enumeran los principios más importantes de la política de Finlandia en esa área:

- Compromiso con los valores y metas de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas;
- Compromiso y congruencia general a nivel nacional en todas las áreas de políticas;
- Compromiso para el respeto de los derechos humanos consagrados en los acuerdos internacionales;
- Principio de desarrollo sostenible;
- Concepto del financiamiento integral para el desarrollo: por sí sola, la asistencia para el desarrollo no es suficiente para mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo, y la asistencia debe estar respaldada y complementada con otros fondos y recursos provenientes, por ejemplo, de inversiones, comercio y ahorros y préstamos públicos y privados;
- Cooperación: el desarrollo exige la participación de los sectores público y privado y de la sociedad civil, tanto en cada país en forma individual como a nivel internacional;
- Respeto de la potestad de los países en desarrollo y sus pueblos de adoptar decisiones y asumir responsabilidades propias: la asistencia finlandesa para el desarrollo debe respaldar las iniciativas individuales de cada país para el desarrollo, y
- Compromiso, transparencia y previsibilidad en el largo plazo.

3) PAÍSES BENEFICIARIOS Y CRITERIOS DE ASIGNACIÓN

3.1. Países beneficiarios

Primeros diez países	% de los desembolsos brutos totales de AOD	% de los desembolsos brutos de AOD bilateral	Millones de US\$
Irak	9,2%	14,5%	77
Mozambique	3,2%	5,1%	27
Serbia y Montenegro	2,7%	4,5%	24
Tanzania	2,3%	3,6%	19
Vietnam	1,8%	2,8%	15
Afganistán	1,7%	2,6%	14
Sudáfrica	1,6%	2,4%	13
Sudán	1,4%	2,3%	12
Etiopía	1,4%	2,3%	12
Nicaragua	1,4%	2,3%	12

Fuente: datos de 2005-2006, CAD/OCDE.

Distribución entre los distintos grupos de beneficiarios (% de desembolsos brutos de la AOD bilateral):

Países menos adelantados	28,2%
Otros países de bajos ingresos	12,1%
África Sub Sahariana	28,4%
Medio Oriente	17,5%

Fuente: datos de 2005-2006, CAD/OCDE.

3.2. Criterios de asignación

3.2.1. *Criterios de preselección*

El MFA de Finlandia no aplica criterios de preselección para determinar la elegibilidad de un país para su programa general de asistencia. Sin embargo, para que un país se considere elegible para recibir apoyo presupuestario debe ser uno de los Países Menos Adelantados (según la clasificación de Naciones Unidas) o un País de bajos ingresos (según la clasificación del Banco Mundial – véanse más detalles en MFA (2004b, p. 8-11).

3.2.2. *Criterios de asignación*

Para evaluar la elegibilidad y el nivel de financiamiento bilateral se aplican los siguientes factores (MFA, 2007b):

- La necesidad de asistencia, evaluada de acuerdo con indicadores de pobreza y de condiciones ambientales.
- Apoyo previo brindado por otros donantes.
- El grado de compromiso político para enfrentar los retos que plantea el desarrollo.
- El valor agregado y la capacidad administrativa que ofrece Finlandia.
- La demanda de asistencia en función de las prioridades de Finlandia.

Al igual que otros países nórdicos, para establecer un marco de cooperación Finlandia se concentra en unos pocos países. Estos marcos abarcan la cooperación a largo plazo, países en etapa de transición y otros tipos de asociados. El propósito de Finlandia es aumentar al 60% la proporción de AOD que se destina a sus ocho países asociados a largo plazo (enumerados más adelante) (MFA, 2004c, p. 8). Hasta ahora, la puesta en práctica de esta política ha sido lenta, y en los hechos la participación de la AOD destinada a los países citados se redujo (*Reality of Aid*, 2006).

Los ocho países asociados a Finlandia en el largo plazo son: Mozambique, Tanzania, Etiopía, Zambia y Kenya en África, Nicaragua en América Latina, y Vietnam y Nepal en Asia. Finlandia también presta apoyo a países que están recuperándose de conflictos violentos: Afganistán, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Sudán y los Territorios Palestinos. Asimismo, financia a ONG y proyectos en Sudáfrica (de duración limitada), Egipto, Namibia y Perú.

4) POLÍTICAS DE ASISTENCIA

4.1. Concesionalidad

Casi toda la asistencia finlandesa se canaliza bajo la forma de donaciones.

Componente de donaciones en los compromisos de AOD totales (excluida la reestructura de la deuda)	100%
Componente de donaciones en los compromisos de AOD bilateral para los PMA	100%

Fuente: datos de 2005-2006, CAD/OCDE.

4.2. Tipos de asistencia

Desglose de los distintos tipos de AOD (desembolsos):

	Millones de US\$	% de los desembolsos brutos de la AOD bilateral
Cooperación técnica para proyectos independientes (desembolsos)	158,8	33,9%
Apoyo presupuestario general	21,5	4,6%
Proyectos y programas sectoriales (incluida cierta medida de cooperación técnica)	285,7	61,0%
Acciones relativas a la deuda	-	-
Ayuda alimentaria para el desarrollo	-	-
Otra asistencia en productos básicos	-	-
Emergencia y sobreendeudamiento (desembolsos)	57,5	12,3%

Fuente: datos de 2006, CAD/OCDE.

Nota: el desglose de los distintos tipos de asistencia que presenta el cuadro se extrajo de diversas fuentes de datos del CAD/OCDE. Por ende, las cifras de la última columna no suman 100%.

Finlandia aplica estrategias de apoyo presupuestario en un número limitado de sus países asociados. El apoyo presupuestario también puede otorgarse a otros países según cada caso en particular y con la cooperación de otros donantes. A partir de 2007, Finlandia le otorgó apoyo presupuestario a Mozambique, Tanzania y Nicaragua, y se está planificando hacer otro tanto en Zambia (MFA, 2006b). El MFA establece también otros criterios de elegibilidad para acceder al apoyo presupuestario (MFA, 2004b, capítulo 4), siendo los más importantes: i) un proceso presupuestario transparente y una adecuada capacidad de gestión de las finanzas públicas, ii) un diálogo positivo entre los donantes y los países beneficiarios y iii) priorización de la lucha contra la pobreza por parte del país beneficiario. El propósito de Finlandia también es llevar a cabo, como parte de su marco de apoyo presupuestario) evaluaciones de los efectos sociales y ambientales que provocan las estrategias de lucha contra la pobreza (con la participación de otros donantes). La trayectoria de cumplimiento de los programas del FMI no forman parte de los criterios de elegibilidad, aun cuando se lleva a cabo un estricto seguimiento de tales programas (véase también la sección 4.7).

El Indicador 9 de París, que mide el porcentaje de los acuerdos basados en programas (PBA en inglés) como parte de la asistencia total, señala que las prácticas óptimas en tal sentido se registran en Nicaragua (92%), Tanzania (90%) y Mozambique (81%). Entre los países HIPC, Etiopía y Nicaragua manifiestan que reciben más del 50% de la asistencia como apoyo presupuestario.

Según el Indicador 4 de París, la mejor coordinación entre la asistencia técnica finlandesa y las prioridades locales se produce en Afganistán, Etiopía y Vietnam (100%). Sin embargo, los países HIPC indican que esa asistencia técnica no siempre

está dirigida por el gobierno o totalmente destinada al fortalecimiento de las capacidades.

4.3. Canales de asistencia

Finlandia distribuye el 46% de su AOD a través de organismos multilaterales, asignando 40% a la CE, el 34% a las organizaciones de Naciones Unidas y el 12% al Banco Mundial (fuente: datos de 2006, CAD/OCDE). Asimismo, apenas el 1% de la AOD bilateral se canaliza a través de organizaciones no gubernamentales (ONG).

En su calidad de miembro de la UE, Finlandia suscribió en 2005 el compromiso de París de canalizar el 50% de la asistencia de gobierno a gobierno a través de los sistemas nacionales. Los países HIPC señalan que el desempeño con relación a la asistencia que se canaliza a través del presupuesto es variable, alcanzando el 100% in Etiopía.

4.4. Sectores y proyectos

Sector	% de la AOD bilateral (compromisos)
Infraestructura social y administrativa	39,5%
de la cual: educación	5,7%
salud	8,3%
población	1,4%
suministro de agua potable y saneamiento	7,6%
gobierno y sociedad civil	14,8%
Infraestructura económica	5,6%
de la cual: transporte y comunicaciones	1,6%
energía	2,9%
Producción	8,5%
de la cual: agricultura	4,1%
industria, minería, construcción	3,6%
comercio y turismo	0,8%
Multisectorial	14,0%
Asistencia programática	10,5%
Acciones relativas a la deuda	0,4%
Ayuda de emergencia	10,6%
Gastos administrativos	6,9%
No especificados	3,8%

Fuente: datos de 2006, CAD/OCDE.

En consulta con otros donantes miembros del grupo "Nordic +", Finlandia se comprometió a reducir a tres el número de sectores en los que trabaja en un determinado país. Asimismo, los donantes de "Nordic+" apuntan a desarrollar su participación activa en un sector específico con una perspectiva a largo plazo, 5 a 7 años como mínimo (Nordic+, 2005).

Los sectores más habituales son la educación, una adecuada gobernanza, la forestación, el desarrollo rural y el suministro de agua. Según la publicación *Reality of Aid* (2006, p. 276), la política finlandesa de desarrollo y la concentración sectorial de la asistencia se han visto fuertemente influenciadas por la especialización y los

intereses comerciales de Finlandia, o por *"el valor agregado que aportan la experiencia y competencia finlandesas"*.

Según los países HIPC, la alineación con las prioridades del DELP es algo variable, aunque Etiopía considera que se cumple en un 100%.

4.5. Flexibilidad

La mayoría de los países HIPC no consideran que la asistencia finlandesa sea flexible en términos de financiamiento del déficit presupuestario, amortiguación de choques externos adversos o adaptación a las nuevas prioridades públicas; Etiopía, sin embargo, le asigna una flexibilidad del 20%-30%. Se está en proceso de compilar mayores detalles sobre la flexibilidad de la AOD finlandesa.

4.6. Previsibilidad

Hasta hace poco tiempo, en 2005, Finlandia era objeto de críticas por parte de las ONG por la escasa previsibilidad de su AOD. En particular se señalaba que incluso la asistencia a asociados a largo plazo como Tanzania no se encuadraba en un marco a más largo plazo, y que los flujos de asistencia a mediano y largo plazo eran inciertos (Koponen y Kilian, 2005). Por ejemplo, el apoyo presupuestario se negocia en forma anual. Sin embargo, el MFA considera que esta es un área de importancia que debe mejorarse en el documento donde se describe la política de desarrollo.

Entre los países HIPC, solamente Etiopía indica que la mayor parte del financiamiento de Finlandia forma parte de un marco de programación multianual, mientras otros señalan que tal programación no existe. Etiopía también manifiesta que más del 75% de la asistencia finlandesa se desembolsa durante el ejercicio económico previsto. Según la encuesta de París (Indicador 7), los países donde la relación entre los desembolsos y las intenciones originales muestra una mejor correlación son Tanzania (98%) y Zambia (91%).

4.7. Condicionalidad

Los programas de apoyo presupuestario de Finlandia con frecuencia están sujetos a que los países beneficiarios cumplan determinadas condiciones específicas, mayormente derivadas de los propios DELP de los países (MFA, 2004b, p. 23). Finlandia ha retirado sus compromisos o desembolsos, especialmente cuando se han dejado de cumplir las condiciones políticas: por ejemplo, en 2006 solamente se desembolsó la mitad de los fondos destinados a Nicaragua, y en 2004 Finlandia no participó en el apoyo presupuestario a Etiopía (MFA, 2006b).

Según los países HIPC, en general Finlandia es flexible en lo que concierne a condiciones macroeconómicas, y los retrasos de los desembolsos debido a la condicionalidad habitualmente no superan los tres meses.

4.8. Diálogo en términos de políticas

Al ser un donante relativamente pequeño (en términos absolutos) en los países en que interviene, Finlandia aboga por una intervención multilateral en los países asociados, particularmente con la cooperación de las organizaciones de Naciones Unidas. No obstante, el MFA emite sus propios juicios, diferenciando la conveniencia de los beneficiarios de la de las instituciones multilaterales, incluso en aspectos relativos al apoyo presupuestario (MFA, 2004b).

Los HIPC consideran que la participación de Finlandia en el diálogo sobre políticas es mixta, registrándose la práctica óptima en tal sentido en Malawi y Zambia (relativamente alta en su apoyo al gobierno asociado). También se considera que Finlandia es relativamente independiente de las decisiones de desembolsos que adoptan las IBW, especialmente en los casos de Honduras, Malawi, Nicaragua y Zambia.

5) PROCEDIMIENTOS DE ASISTENCIA

5.1 Condiciones previas

Los países HIPC indican que Finlandia exige un número relativamente escaso de condiciones previas, especialmente en Malawi y Zambia. Los retrasos originados por tales condiciones son breves, particularmente en Malawi. El Indicador 6 de París solamente señala la presencia de un reducido número de PIU finlandesas, y 8 de 14 oficinas nacionales no detectan esa presencia. En general, Finlandia no exige financiamiento de contrapartida (por ejemplo, en Malawi y Zambia), y si lo hace es por montos mínimos.

5.2 Métodos de desembolso

Como normal general, los pagos se efectúan como reembolsos, luego que se han cumplido los servicios contratados. Sin embargo, en el caso de proyectos de mayor envergadura, y cuando así se acuerda en el contrato de licitación, el MFA desembolsará pagos por adelantado o los realizará en forma directa. En los casos de pagos por adelantado se aplica un mecanismo de renovación por el cual el adelanto se otorga al inicio del proyecto contra una garantía, y se cobra al finalizarse el proyecto. La garantía se devuelve al cobrarse el pago adelantado (MFA, 2000).

Según los países HIPC, en Zambia, Nicaragua y Honduras casi toda la asistencia de Finlandia se desembolsa a la institución pública responsable bajo la forma de adelantos en efectivo.

5.3 Procedimientos de desembolso

En la medida de lo posible se utilizan los propios sistemas de informes financieros del país asociado (MFA, sin fecha, p. 38), y Finlandia proporciona un apoyo importante para la mejora de los sistemas y procedimientos locales de gestión de las finanzas públicas (MFA, 2006c). En su plan de acción sobre armonización Finlandia también se compromete a reducir el número de auditorías independientes requeridas (MFA, 2004d).

Los países en que Finlandia exige el menor número de procedimientos de desembolso adicionales (además de los del gobierno beneficiario) son Honduras, Nicaragua, Malawi y Zambia. Su mayor uso de los sistemas locales de gestión de las finanzas públicas (PFM en inglés) se registra en Afganistán (100%), Nepal (100%) y Tanzania (92%).

5.4 Procedimientos de adquisición

Si bien en los procedimientos de adquisición pertinentes, en vigor a partir de 2001, se establece que la asistencia finlandesa para el desarrollo no se condiciona al uso de servicios finlandeses, según lo evaluado por la OCDE subsisten algunos rubros aún

condicionados. De acuerdo con el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) DE LA OCDE, en 2006 el 13,5% de la asistencia finlandesa fue condicionada (Fuente: datos de 2006, CAD/OCDE, excluida la asistencia técnica). Cuando las adquisiciones se realizan en sus países asociados, Finlandia aplica las normas locales sobre adquisición (MFA, sin fecha).

En 6 de 14 países encuestados por París (Indicador 5b), en más del 80% de la asistencia finlandesa se utilizan los sistemas de adquisición de los países asociados (principalmente en Afganistán, Nepal y Nicaragua - 100% en todos). Según los países HIPC, el menor condicionamiento (0%) de la asistencia de Finlandia se registra en Malawi y Zambia, mientras que en Honduras, Malawi, Nicaragua y Zambia los retrasos en los desembolsos como consecuencia de aspectos vinculados a las adquisiciones son inferiores a seis meses.

5.5 Coordinación

Finlandia es miembro del grupo de donantes 'Nordic +', con el que ha acordado varios principios sobre armonización y formulado directrices sobre cooperación delegada y distribución del trabajo (Nordic+, 2005, 2006). Finlandia también desempeña un papel ayudando a nuevos donantes, como Hungría, a desarrollar sus políticas y procedimientos (IRC, 2007).

En lo que concierne a misiones y estudios analíticos conjuntos (Indicadores 10a y 10b de París), su desempeño varía según los países. Todas las misiones e estudios analíticos se realizan de manera conjunta en Kenya y Zambia. Las prácticas óptimas con respecto a estudios analíticos conjuntos se registran también en Tanzania donde 100% se llevan a cabo en conjunto con otros donantes.

Principales fuentes de consulta (todas las fuentes de Internet citadas fueron consultadas el octubre de 2008)

CAD (2006), *Simulation of DAC Members' Net ODA Volumes in 2006 and 2010* (Simulación de los volúmenes netos de la AOD de los miembros del CAD en 2006 y 2010), en: www.oecd.org/dataoecd/57/30/35320618.pdf

IRC (2007), *Emerging donors: Finland assists Hungarian ODA programme* (Donantes emergentes: Finlandia colabora en el programa de AOD de Hungría), en: www.irc.nl/page/32893

MFA (sin fecha), *Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation, Ministry for Foreign Affairs* (Directrices sobre formulación, seguimiento y evaluación de programas, Ministerio de Relaciones Exteriores), en: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=9707&GUID={F5215E77-4DEB-46D5-8B9F-33642146814D}>

MFA (2000), *General Conditions for Consulting Services* (Condiciones generales para la contratación de servicios de consultoría), en: <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=13488&GUID={32F461EB-0119-4E7C-B143-DF813EC94487}>

MFA (2004a), *Development Policy, Government Resolution 5.2.2004, Finnish government* (Política de desarrollo, Resolución Pública 5.2.2004, Gobierno de Finlandia), en:

<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=8986&GUID=%7Bc13528ef-7bf0-4c69-b72e-4e56b722b68d%7D>

MFA (2004b), *Budget Support Cooperation in Finland's Development Cooperation* (La cooperación mediante el apoyo presupuestario como parte de la Cooperación de Finlandia para el Desarrollo), en:

<http://formin.finland.fi/Public/download.aspx?ID=12129&GUID={A71A7065-6C87-4772-AE18-DBDD129A782A}>

MFA (2004c), *Finland's report on the Millennium Development Goals 2004* (Informe de Finlandia sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2004), en: [www.undg.org/archive_docs/5341-Finland MDG Report - English.pdf](http://www.undg.org/archive_docs/5341-Finland_MDG_Report_-_English.pdf)

MFA (2004d), *Finland Harmonisation action plan* (Plan de acción de Finlandia sobre armonización), en: www.oecd.org/dataoecd/52/53/33666840.pdf

MFA (2005), *Finland's Development Cooperation* (Cooperación de Finlandia para el Desarrollo), en:

<http://global.finland.fi/public/download.aspx?ID=13658&GUID=%7B7BB6F6BE-7504-4054-A5F1-79D01C5394E1%7D>

MFA (2006a), *Partner Countries* (Países asociados), en:

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15359&contentlan=2&culture=en-US>

MFA (2006b), *Background: Budget support as an instrument of Finnish development cooperation* (Antecedentes: el apoyo presupuestario como instrumento de la cooperación finlandesa para el desarrollo), en:

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15337&contentlan=2&culture=en-US>

MFA (2006c), *Project Co-operation* (Cooperación para proyectos), en:

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15338&contentlan=2&culture=en-US>

MFA (2007), Ministro Väyrynen: *Regional policy, forests and water given emphasis in the new development policy* (Énfasis sobre la política regional, la forestación y el suministro de agua en la nueva política de desarrollo), en:

<http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?contentid=99693&nodeid=15316&culture=en-US>

MFA (2007b) “*Development Policy Programme 2007: Towards a Sustainable and Just World Community*” (Programa 2007 de políticas para el desarrollo: hacia una comunidad mundial sostenible y justa), en:

<http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=107497>

NORDIC+ (2005), *Nordic+ Complementarity Principles* (Principios de complementación de Nordic+), en: www.amg.um.dk/NR/rdonlyres/777F50E9-5638-4468-8CB5-19D87AEC5621/0/complementarityfinalasagreedbyDGs.doc

NORDIC+ (2006), *Joint Action Plan on Harmonisation and Alignment* (Plan de acción conjunto sobre armonización y alineación, aprobado en la Reunión General de Directores celebrada el 23-24 de marzo de 2006), en: www.oecd.org/dataoecd/30/10/30216580.pdf

Reality of Aid (2006), *Finland chapter in Reality of Aid 2006* (Capítulo sobre Finlandia en *Reality of Aid 2006*), en: <http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=27>

Koponen, Juhani y Bernadeta Killian (2005), *Is policy coherence for development possible? The case of Finnish policies towards Tanzania* (¿Es posible lograr políticas congruentes para el desarrollo? El caso de las políticas finlandesas para Tanzania), en: <http://formin.finland.fi/public/?contentid=46696&contentlan=2&culture=en-US>