

La ayuda de Suecia al desarrollo internacional

La ayuda de Suecia al desarrollo internacional.

Suecia ha venido contribuyendo a los programas de desarrollo internacional desde hace más de treinta años.

El tema de esta conferencia es tratar a grandes rasgos los conceptos fundamentales de la cooperación, así como las tendencias más trascendentales de la ayuda de Suecia al desarrollo internacional, que he experimentado como administrador de programas de desarrollo, y como funcionario de la institución gubernamental ASDI, Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional.

La cooperación de Suecia en programas de desarrollo en África, Asia y América Latina cumple treinta años ahora. En estas tres décadas la cooperación ha aumentado en volumen y complejidad y asciende este año a mil seiscientos millones de dólares americanos, equivalente al uno por ciento del producto interno bruto (PIB) de Suecia. Unos dos tercios de esta ayuda están actualmente canalizados hacia 17 países en forma de cooperación bilateral en tanto que un tercio es desembolsado a las agencias de la Organización de las Naciones Unidas.

Motivos de la cooperación

Los motivos que han originado esta cooperación son tres:

Primero: La razón fundamental es la solidaridad con los menos privilegiados, considerada por Suecia como una responsabilidad moral.

La cooperación internacional se ve como una consecuencia natural de lo que hacemos en nuestro país, asignando fondos para los grupos marginados de la sociedad, los sin empleo, los enfermos, los jubilados, y esta preocupación se extiende más allá de nuestras fronteras.

Segundo: el fomento al desarrollo económico y social con el objetivo de obtener niveles de vida aceptables para todos, forma parte integral de los esfuerzos de Suecia para promover la paz en el mundo.

El concepto sueco, es que el desarrollo económico y social contribuyen a contrarrestar la ampliación de las diferencias que implican tensiones adversas y crecientes que afectan a todas las naciones.

En este contexto, Suecia es un gran defensor del papel de la Organización de las Naciones Unidas, en su desempeño por promover la cooperación internacional como una forma de crear un mundo más seguro y más justo.

Tercero: la interdependencia de todos los países, ya sean ricos o pobres. A medida que se vaya mejorando la situación económica de los países en desarrollo, las formas actuales de cooperación cambiarán en una cooperación que se asemeje cada vez más a un intercambio de doble dirección.

Siendo Suecia un país pequeño, industrializado y no alineado, es dependiente de las relaciones políticas y económicas con otros países. La internacionalización de la sociedad sueca ha llegado a un nivel muy alto con 25 por ciento del Producto interno bruto proveniente de la exportación.

Asimismo, nuevos mercados para productos suecos contribuyen a asegurar empleos en Suecia y ofrecen nuevas oportunidades para las compañías suecas de vender sus productos y ganar experiencia en proyectos de construcción: o Consultorías en Asia, América Latina o África.

En resumen, los motivos principales de la ayuda sueca son los siguientes:

- solidaridad con los menos privilegiados,
- desarrollo económico y social que contribuya a disminuir conflictos en el mundo,
- interdependencia de todos los países.

El compromiso internacional es de particular interés para Suecia.

Los objetivos

Los objetivos de la cooperación al desarrollo fueron elaborados en los años 1960 y establecidos finalmente en 1978 por el Parlamento, e incluyen:

- promoción del crecimiento económico;
- promoción de la igualdad económica y social;
- apoyo a la independencia económica y política;
- apoyo al desarrollo de la democracia.

En 1988, el Parlamento agregó un quinto objetivo: la protección del medio ambiente, es decir la promoción de un uso sostenido de los recursos naturales en los países del programa de cooperación.

La solidaridad como base de la cooperación nunca ha sido objetada, al igual que los objetivos de la política de cooperación se mantienen intactos.

17 países receptores de ayuda bilateral

En el caso de determinar los objetivos ha habido consenso en el Parlamento sueco; en el caso de seleccionar los países de recepción siempre ha habido discusión.

Los receptores de la ayuda bilateral este año son, por orden de importancia, los siguientes: Tanzania, Mozambique, India y Vietnam, que reciben más de cincuenta millones de dólares al año; Zambia, que recibe más de 40 millones de dólares al año; Nicaragua, Zimbabwe, Etiopía, Angola, Kenia y Bangladesh, que reciben más de 30 millones al año; Botswana, Guinea-Bissau, Laos, Cabo Verde y Lesoto, que reciben hasta 15 millones al año.

No es factible determinar una razón coherente por la que estos países fueron seleccionados, ya que distintas razones tendrían validez en el transcurso de la selección de nuevos países.

Sin embargo, es posible precisar algunas de las razones:

Dos tercios de los principales receptores se encuentran en África, sobre todo en el sur y en el este del continente. Algunos de esos países africanos consiguieron la independencia política hace pocos años, en algunos casos después de una prolongada lucha de liberación. Durante esas luchas Suecia suministró ayuda humanitaria a los movimientos de liberación que luego asumieron el poder. Así fue el caso de Mozambique, Angola, Guinea-Bissau y Zimbabwe.

Semejante principio, la liberación a través de una guerra popular contra muchos años de dictadura, fue la razón por la que Nica-

ragua ha sido incluida en el número limitado de países de cooperación a largo plazo.

Sectores de concentración

La cooperación, a lo largo de los años, ha ido concentrándose en unos pocos sectores, para así otorgar una más eficaz ayuda. Los sectores de concentración en su mayoría tienen vinculación con áreas en las cuales Suecia tiene experiencia técnica y capacidad para dar asistencia, como en desarrollo forestal, energético e industrial, planificación familiar y de salud pública, educación, suministro de agua potable, etc. Los proyectos en zonas rurales son importantes en el contexto de la ayuda bilateral. Su finalidad es conseguir un desarrollo coherente de esas zonas incluyendo no solo la agricultura sino también el suministro de agua, el transporte, la conservación del suelo, reforestación, la educación y la creación de pequeñas industrias.

El modelo sueco

Quisiera describir a grandes rasgos, las características de la cooperación de Suecia, tal como fue establecida a fines de los años 60, basada en los objetivos antes mencionados. Quisiera llamarla el modelo sueco. No es un modelo científico propiamente dicho; más bien se trata de unas particularidades de la cooperación sueca, que la diferencian de la ayuda de otros países industrializados de Occidente.

Estas son las características:

- toda ayuda se entrega en forma de donaciones; solamente un dos por ciento es destinado como préstamos. Las deudas por préstamos concedidos anteriormente fueron cancelados en su totalidad.

- la programación por países, es el principio de la ayuda bilateral. De este modo se negocian acuerdos bienales, entre Suecia y los países receptores, dados los montos indicativos, para los años dos y tres.

La finalidad de la programación por paí-

ses es que estos puedan integrar la ayuda externa en sus estrategias globales de desarrollo, más que apoyar proyectos aislados.

Se trata, pues, de adaptar la ayuda a las preferencias y prioridades del país receptor.

Otra característica, es la concentración de la cooperación en un número limitado de países para hacerla más eficaz. En la actualidad, los beneficiados por el programa de cooperación bilateral son 17 países.

Por lo tanto, la selección de los países receptores juega un papel importante.

Es evidente que sería más fácil llegar a resultados positivos en la cooperación con aquellos países que llevan una política de desarrollo más acorde con los objetivos suecos de la cooperación.

Otro aspecto en el modelo sueco es que gran parte de la ayuda bilateral —un 30 %— se utiliza para la importación de bienes e insumos para la agricultura y la industria, en vez de ser destinada a determinados proyectos. La finalidad es ayudar a eliminar cuellos de botella en la producción.

Una parte pequeña está comprometida en la adquisición de productos o servicios suecos; en la actualidad es un 15 %.

No hay limitaciones en cuanto a uso para costos locales. Significa que con los fondos de la cooperación sueca, es factible financiar en su totalidad programas de salud y enseñanza primaria en el campo.

Hasta aquí el modelo sueco. Comparándolo con otros programas de desarrollo, notamos que las instituciones internacionales de financiamiento y otros países otorgan la ayuda:

- en forma de préstamo;
- dan menos influencia de parte del país receptor en la programación;
- gran parte de la ayuda es comprometida en adquisiciones en el país donante;
- y por último, pocos son los recursos para programas a financiarse en moneda local.

Hechas las comparaciones, resulta entonces el modelo sueco bastante positivo en relación al programa de cooperación internacional de muchas otras instituciones.

No debemos olvidar, sin embargo, la problemática que supone la implementación de esta política de cooperación. Sería demasiado fácil llegar a unas conclusiones positivas del modelo sueco sin confrontarlo con la realidad de los países de América Latina, África y Asia.

Tendencias en la política de desarrollo

Pasamos ahora a un análisis de la política de desarrollo en las últimas tres décadas.

Los años 60 fueron la década de la esperanza en el progreso económico. El crecimiento económico fue impresionante en Estados Unidos, Europa, África y América Latina. La ayuda al desarrollo aumentó rápidamente y en el debate sobre la política a aplicar reinaba el optimismo y la idea que con transferencias económicas se iba a poder crear un desarrollo industrial y económico.

Si lográramos determinar la tendencia en la política de desarrollo internacional de Suecia, veríamos que en la década de los 60 la ayuda fue basada en las prioridades y preferencias de los países beneficiarios.

La política de otorgar ayuda según las condiciones del receptor tenía sus ventajas: la de impedir el traslado de proyectos e ideas netamente suecos, es decir, elaborados en Suecia y con muy poca relación con la realidad en, por ejemplo, Tanzania y la India.

Decir no a otras prioridades que no fueran las del receptor, por ejemplo los intereses comerciales de las empresas suecas, que querían vender sus camiones, transformadores eléctricos y equipo electrónico fuera cual fuera el resultado. Eso fortaleció la estimación del modelo sueco en el Tercer Mundo.

Sin embargo, con el tiempo, en la administración sueca de la ayuda se llegó a la conclusión de que la mayoría de los gobiernos receptores no contaban con los recursos y la infraestructura necesaria para hacer un buen uso de los recursos llegados del exterior.

En los 70, el debate se concentraba en el concepto de un nuevo orden económico en el mundo que parecía materializarse en el alza del precio del petróleo. Se pensaba que los países en vías de desarrollo contaban con la posibilidad de alterar la dirección de las transferencias económicas en el mundo.

En los primeros años de la década del 70, se discutió en Suecia cómo seleccionar los países receptores. Es decir, determinar si la política de desarrollo de un país coincidía con los objetivos de la ayuda sueca.

La experiencia de los años 70 mostró que no era factible seleccionar los receptores por la política declarada del gobierno en el poder. La capacidad de ejecutar proyectos de desarrollo no se correspondía, en muchos casos, con la política declarada.

Una reorientación llegó a mediados de los 70, a pedido de dos países receptores: Tanzania y Vietnam, que dijeron no estar satisfechos con la opción de ejecutar unilateralmente proyectos de mayor complejidad técnica, como el complejo forestal industrial Bai Bang en Vietnam.

Por parte de Vietnam, se mencionó la poca capacidad que el país tenía para la implementación técnica y subrayó la importancia de la participación activa de otros donantes en la ejecución de sus proyectos.

Tanzania solicitó una «participación comprometida», término que a partir de 1975 forma parte de la política de cooperación de Suecia, para expresar una tendencia central en su política.

La participación de Suecia no se limitó solamente a una participación técnica en la implementación, sino que incluyó la selección de proyectos o programas a ejecutarse. Se discutía si un proyecto era compatible con los objetivos de la política de cooperación sueca.

Un diálogo continuo entre los representantes del Gobierno de Suecia y los del país receptor fue la tendencia dominante a fines de la década y el lema que caracteriza este período: «el diálogo».

Es importante señalar que las necesidades y prioridades del país receptor siempre fueron, y siguen siendo, las bases para el diálogo.

go y que el objetivo fundamental, la solidaridad, sigue vigente.

Las alzas en los precios del petróleo en 1974 resultaron en un choque económico para la mayoría de los países en África, Asia y América Latina. Un choque que sacudía a los gobiernos —pero solamente por un momento. La estrategia más adecuada parecía ser de hacer uso de los préstamos ofrecidos en condiciones favorables para así invertir en un aumento de la producción que podría refinanciar los préstamos.

Al comienzo de los 80 llegó la debacle. El receso en el intercambio económico en todo el mundo, el declive en los precios de materias primas, el aumento de los intereses, así como el alto valor del dólar llegaron en conjunto a crear un receso en el desarrollo económico en todo el mundo. En muchos países, en América Latina y África, ya no se habla de planificación para nuevos proyectos de desarrollo, más bien se discute cómo priorizar los recursos limitados que quedan para no tener que sacrificar la infraestructura existente: hospitales, escuelas, carreteras.

Entrando en la década de los 80 podemos notar una mayor conciencia en la administración sueca que ayuda al desarrollo: es algo mucho más complejo que realizar transferencias de recursos económicos de países ricos a países pobres.

El país donante tiene una obvia responsabilidad de que las transferencias desemboquen en un desarrollo económico positivo.

Cómo administrar esta responsabilidad y al mismo tiempo mantener la solidaridad y el respeto por las prioridades de los países receptores es el enfoque del actual debate en Suecia.

Otro aspecto no menos importante a señalar es que Suecia, como país donante, cuenta con unos treinta años de experiencia en planificación y ejecución de programas de desarrollo.

Se llega también a la conclusión que Suecia cuenta con competencia adecuada en diferentes campos técnicos que deben ser priorizados, como por ejemplo: desarrollo forestal, energético e industrial, así como el

fortalecimiento de la administración pública y las comunicaciones.

Si en los años 60 *la solidaridad* fue la tendencia dominante en el debate, que más tarde en los años 70 surgió como *ayuda bajo condiciones del receptor, participación y diálogo permanente*, el término más adecuado para definir la discusión en los años 80 es *una cooperación más eficaz*.

La tendencia actual de exigir más eficiencia en la cooperación, y al mismo tiempo mantener un alto ritmo de desembolsos, resulta en un involucramiento más directo del donante en la ejecución de los proyectos. La falta de recursos en los países de cooperación dificulta la recepción de la ayuda y los donantes montan estructuras propias para el manejo de los proyectos. Todo concluye en una dependencia del donante, contraria a la intención de la ayuda de crear independencia. Lo paradójico es que a mayor necesidad de ayuda, más débil es la capacidad de recibir la asistencia.

Una tarea para todos nosotros, involucrados en la ayuda al desarrollo, sea en una institución como ASDI, sea en una organización no-gubernamental, sea en una fundación, es contribuir a crear una conciencia más amplia respecto a las dificultades. Nosotros, los administradores de la cooperación, sabemos que la ayuda al desarrollo en muchos casos es más apreciada como idea que en la práctica. Esto porque la asistencia en la práctica pocas veces logra cumplir todos los objetivos.

Las organizaciones no-gubernamentales

La ayuda sueca tiene sus raíces en la misión evangélica del siglo pasado. Se trataba de enseñar a leer y escribir, de dar normas básicas para la curación de heridas y enfermedades, construcción de pozos de agua potable, a la vez que otorgar ayuda a proyectos fáciles de detectar y realizar.

La cooperación sueca tiene sus fundamentos en el trabajo de las organizaciones no-gubernamentales, que en los años 50 toma-

ron la iniciativa de presionar al gobierno para iniciar la ayuda al desarrollo. Hasta la formación en 1962 de la primera agencia gubernamental de ayuda, las ONG's fueron el único canal para la materialización de los proyectos de desarrollo.

Hoy en día, las ONG's juegan un rol importante no solamente para la ejecución de proyectos sino también para fomentar entre el público sueco el interés por ayudar a otros países.

Parte importante de los proyectos de las ONG's son financiados con contribuciones del Estado. En los últimos años el interés de los políticos en el Parlamento por aumentar la contribución estatal al trabajo de las ONG's se ha desarrollado en todos los sectores políticos. Una décima parte del presupuesto de ASDI, es decir casi cien millones de dólares, se canalizará este año fiscal hacia las ONG's.

Se considera que las ONG's en muchos casos tienen mayores posibilidades de llegar a los más necesitados con su ayuda, más posibilidades que aquellas con que las autoridades mismas pueden contar.

Las ONG's, en muchos casos, logran trabajar con organizaciones que no siempre son muy bien vistas por el gobierno del país receptor, como es el caso de las organizaciones que trabajan en favor de los derechos humanos, en la defensa de presos políticos en regímenes dictatoriales, y en ayuda a familiares de presos o exilados.

Sin embargo, la mayor parte de las donaciones hechas por el Estado a las ONG's han sido utilizadas con fines educativos y de salud pública. También se hacen aportaciones a proyectos y experimentos modernizadores, por ejemplo en la agricultura.

Una docena de ONG's firman acuerdos anuales con ASDI para sus proyectos y contribuyen así a crear pequeñas «mini ASDI», con formas de administración semejantes a las de este organismo gubernamental.

Los sindicatos, las iglesias evangélicas, las cooperativas, los minusválidos y otros movimientos populares, firman acuerdos anuales con ASDI para sus proyectos en unos 90 países.

La estrecha vinculación entre las ONG's y ASDI ha suscitado alguna discusión dentro de las ONG's, respecto a si se está creando una dependencia de los fondos del Estado, y así se pone en peligro el compromiso de los contribuyentes y la ideología de la organización.

Parece que las ONG's reconocen que por el momento no cuentan con capacidad para absorber más fondos del Estado para sus proyectos de desarrollo sin entrar en problemas.

La creación de ASDI

En los años 50 fueron organizaciones no gubernamentales las que tomaron la iniciativa para poner en marcha una política de ayuda al desarrollo por parte del Estado sueco. Así, en 1952 formaron una agencia no gubernamental con este fin. Sólo diez años más tarde se hizo cargo de este papel el Estado con la formación en 1962 de la primera agencia gubernamental.

La Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI, fue creada en 1965 para administrar la ayuda al desarrollo iniciada por las organizaciones no gubernamentales cuando el volumen de los compromisos económicos llegaron a tal magnitud que se necesitaba acuerdos entre los gobiernos para determinar los campos y condiciones de trabajo.

ASDI es una agencia gubernamental dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el papel de planear, ejecutar y evaluar la cooperación bilateral con los 17 países receptores, así como brindar ayuda de emergencia y otros tipos de asistencia como por ejemplo por intermedio de las ONG's.

la junta directiva de ASDI está formada por representantes de los partidos políticos del Parlamento y de las organizaciones no gubernamentales más importantes.

En 16 de los 17 países de la cooperación bilateral hay oficinas de ASDI que forman parte de las Embajadas de Suecia. El papel de las oficinas de cooperación es facilitar la

programación y coordinación de los proyectos.

Conclusiones

¿Qué hemos logrado en estos 30 años de cooperación? Sería difícil cuantificar los resultados de la ayuda de Suecia en este periodo; permítanme mencionar unos ejemplos solamente para no dejar de lado este aspecto de la cooperación:

— En Etiopía se han construido 5.000 escuelas, favoreciendo así la educación primaria y haciendo posible aumentar el porcentaje de niños que reciben enseñanza primaria hasta el 40 %.

— Los proyectos de protección del suelo que se están realizando en Kenia con aterramientos y plantación de árboles son considerados como un ejemplo a seguir en muchos de los países del Tercer Mundo.

— La viruela, esta enfermedad mortal, está extinguida en todo el mundo actualmente. Suecia ha contribuido en la reproducción y distribución de la vacuna antivariólica. En cinco años más esperamos tener lista la vacuna contra el paludismo.

— En Botswana, los pobladores de gran parte de los pequeños pueblos en el campo, ahora cuentan con agua potable de pozos perforados.

— En Nicaragua se han establecido, con la ayuda de Suecia, unas 200 tiendas campesinas para la distribución y venta de material para la agricultura como machetes, limas, botas de hule, zinc para techos y otras necesidades básicas, para que los campesinos en las zonas afectadas por la guerra logren quedarse en sus fincas y cultivar la tierra y no tener que dejar la producción.

Nuestra tarea en los años 80 consiste en procurar mantener en África y América Latina la infraestructura de los proyectos de producción ya establecidos, al mismo tiempo que actuamos para alterar la dirección de las transferencias económicas para que se produzca un flujo del Norte al Sur en la próxima década y no como ahora que es a la inversa.

Muchas gracias.

PER FRÖBERG
Administrador del Programa
de Cooperación con América Latina,
Autoridad Sueca para el Desarrollo
Internacional.