

La ayuda y las relaciones económicas aún van a la zaga del bienestar de las personas



Aunque el Programa de Políticas para el Desarrollo tiene aspectos positivos, el enfoque de Finlandia con respecto al desarrollo social y los derechos sociales se ha debilitado. Las políticas sobre igualdad de género, derechos de la mujer y grupos vulnerables y lucha contra el VIH/SIDA son insuficientes. Las políticas de desarrollo y cooperación sostenibles necesitan que el país aumente la ayuda e introduzca mecanismos innovadores para el financiamiento – entre ellos, los impuestos a las transacciones financieras. Asimismo, el Gobierno debe controlar los impactos sociales y ambientales de las compañías finlandesas en los países en desarrollo.

KEPA
Social Watch Finland¹
Timo Lappalainen

El actual Programa de Políticas para el Desarrollo del Gobierno finlandés, introducido en 2007, cambió las políticas del país en este terreno. Se amplió el enfoque con respecto a la reducción de la pobreza para incluir el desarrollo sostenible de la economía, el medio ambiente y la sociedad, y se comenzó a hacer hincapié en las políticas climáticas y ambientales y en el papel del sector privado.

Las ONG finlandesas ven con agrado la preocupación del Gobierno por la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y la sustentabilidad ambiental. Les inquieta, sin embargo, la menor prioridad que se le otorga al desarrollo social, los derechos de los más vulnerables y los impactos de la pobreza en el comercio, las inversiones, la migración y otras políticas relacionadas. Las inversiones extranjeras directas (IED) de las compañías finlandesas frecuentemente impactan negativamente en la capitalización humana. Las ONG desearían que el Gobierno evaluara a todos los sectores políticos a la luz de su impacto sobre la pobreza en países en desarrollo.

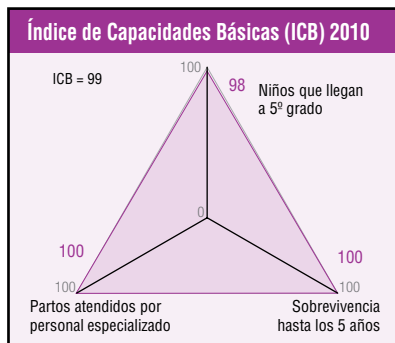
AOD: extender no es aumentar

Finlandia es uno de los pocos países donantes que han logrado aumentar el porcentaje de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) de conformidad con sus compromisos internacionales. Lamentablemente, la crisis financiera ha obligado al Gobierno a recortar en términos absolutos los aumentos que se planificaban.

En 2010, se ha adjudicado un aumento de EUR 40 millones a los programas de desarrollo, en lugar del aumento de EUR 50 millones que se había presupuestado inicialmente. Para 2011, el gobierno prevé que la AOD alcanzará un nivel del 0,58% del INB. Tales tendencias causan preocupación ya que se teme que Finlandia no logre el objetivo del 0,7% para 2015.

Por otra parte, las ONG temen que la AOD se extienda a nuevas áreas políticas – mayores gastos que insumen los refugiados y la financiación climática. El Ministerio del Interior ha intentado que la AOD incluya no sólo el costo de los refugiados a quienes se les concede el estatus de tales, sino también a quienes se les niega el asilo, pero el Gobierno no ha accedido.

1 Este artículo fue escrito por Eva Nilsson. Colaboraron Tytti Nahi y Niina Pitkänen.



La financiación climática sí se incluirá en la AOD, en lugar de adjudicarse un monto adicional – en contra de los compromisos internacionales relacionados con la adicionalidad y las recomendaciones de las ONG finlandesas. Esta relación financiación climática–AOD está sin resolver.

A pesar de las crecientes presiones sobre los fondos de la AOD y el hecho de que Finlandia integra el Grupo Piloto de Financiamiento Innovador para el Desarrollo, el Gobierno no ha demostrado interés en proponer o respaldar fuentes innovadoras de financiación ni está dispuesto a apoyar la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras – a pesar del amplio apoyo de la sociedad civil, algunos partidos nacionales y varios gobiernos europeos².

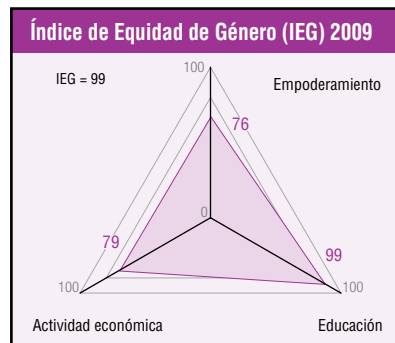
La reducción de la ayuda social

Los bosques, el agua y el cambio climático son sectores en los que aumenta la ayuda finlandesa; se argumenta que estas son “áreas en las que la experiencia y los conocimientos finlandeses mejor pueden utilizarse en apoyo de los programas de desarrollo de los países asociados”³. La ayuda vinculada a estas áreas aumenta en todos los países asociados a largo plazo con Finlandia. Debido a ello, la proporción de la ayuda dirigida al sector social está disminuyendo.

La igualdad de género, los derechos de la mujer y de los grupos vulnerables, y la lucha contra el VIH/SIDA deberían constituir temas que transversalicen la cooperación para el desarrollo. Sin embargo, prácticamente no

2 Matti Ylönen, *Innovatiiviset rahoituslähteet ja Suomi. Lehtereiltä parrasvaloihin? Ajatuspaja E2:n tilaisuus eduskunnan kansalaisinfossa*, 10 de septiembre de 2010.

3 Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Finlandia, *Programa de Políticas para el Desarrollo 2007: Hacia una comunidad mundial sostenible y justa*, Helsinki, 2007, 17.



existen mecanismos que los integren a los programas de ayuda, tal como lo muestra una reciente evaluación. Se ha reducido la financiación para los derechos específicos de la mujer y los programas de igualdad de género⁴.

Es más, el Gobierno ha cambiado su objetivo de focalizar la AOD en un número pequeño de países asociados a largo plazo por una cooperación temática, enfocada en sectores de importancia específica para Finlandia, generalmente con base regional. El Ministerio de Relaciones Exteriores ha formulado programas marco regionales para África, el Cáucaso Sur, Asia Central, los Balcanes Occidentales y la región andina.

Por último, la proporción de ayuda programática está descendiendo en relación con la ayuda para proyectos, y el Gobierno ha restringido su apoyo presupuestario general al 25% para los países asociados a largo plazo. Estas medidas provocan dudas acerca del compromiso de Finlandia para con la Declaración de París y el Programa de Acción de Accra sobre la eficacia de la ayuda. Las ONG temen que focalizarse en la ayuda temática y para proyectos distraiga la atención de la especificidad y armonización de contextos.

La inversión extranjera directa

La pobreza no se combate sólo con ayuda para el desarrollo. Son importantes las relaciones económicas con los países en desarrollo, incluida la IED. Sin embargo, la mayor parte de la IED finlandesa va al mundo desarrollado. La IED finlandesa en países en desarrollo, en 2009, sólo ascendió al 6% del total – la mayoría en China, Brasil, India y Singapur. Las inversiones en África

4 Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Finlandia, *Temas transversales de la cooperación para el desarrollo de Finlandia: informe de evaluación*, Helsinki, 2008, 6.

subsahariana siguen siendo muy escasas y apenas el 0,02% de la IED total fue a los Países Menos Adelantados (PMA)⁵.

Sin embargo, es difícil medir los flujos de IED con exactitud cuando las compañías se convierten en multinacionales. Las compañías finlandesas van a la cabeza a la hora de tercerizar la producción a filiales en todo el mundo⁶. Las filiales pueden realizar inversiones que no se incluyen en las estadísticas finlandesas.

Para aumentar las inversiones en los países en desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha intentado involucrar al sector empresarial, formando grupos asesores de empresas e instituciones finlandesas para trabajar en temas centrales seleccionados. Asimismo, el Ministro de Trabajo y Desarrollo se ha dedicado a visitar países pobres y de ingresos medios para promover las compañías finlandesas y estimular las inversiones. Por otra parte, Finlandia administra un programa de alianzas empresariales llamado *Finnpartnership*, un plan de préstamos en condiciones muy favorables, y fondos privados de capital para los créditos de exportación. Todo con fondos de la AOD.

En 2009, dos tercios de los fondos de *Finnpartnership* fueron adjudicados a proyectos en Asia, con la mayoría de las aplicaciones entre 2006 y 2009 en China, India y Vietnam. Se ha otorgado financiación a compañías de todos los tamaños⁷. Finlandia aduce que la IED debe contribuir a la capitalización humana sostenible⁸; no obstante, los préstamos en condiciones muy favorables o crédito para la exportación, no siempre se evalúan según criterios que favorecen a los pobres. Muchas de las inversiones de grandes compañías en países en desarrollo se centralizan en las materias primas, no en industrias productivas, cosa que rara vez crea valor agregado para el desarrollo.

Impactos sociales y ambientales

Hay animados debates públicos sobre los impactos ambientales y sociales de la IED finlandesa. Compañías de celulosas que invierten en Asia y América del Sur han acaparado titulares por violar los derechos territoriales de la población y perjudicar el medio ambiente. Un ejemplo de ello es la firma forestal *Stora Enso*, cuya instalación en Brasil obligó a los lugareños a abandonar sus hogares⁹. Otro gigante forestal, UPM-Kymmene, debió retirarse de Indonesia debido a acusaciones de destrucción de bosques pluviales y adquisición forzosa de tierras.

Los problemas suscitados por la producción de biocombustibles también han dado que hablar en Finlandia. La compañía finlandesa *Neste Oil* importa aceite de palma del sudeste asiático y ha sido acusada por organizaciones ambientales de destruir bosques pluviales y quitarles la tierra a las poblaciones indígenas. La campaña de la "Vestimenta Limpia" de Finlandia, que se lanzó en

la primavera de 2010, ha dado lugar a polémicas en torno a la producción de telas. Muchas de las compañías finlandesas de la confección, tales como *Stockmann*, *Seppala*, *Lindex*, *Halonen*, *Moda*, *Top-Sport* y *Halti*, dependen de trabajadores que no reciben salarios vitales.

Las ONG finlandesas han intensificado las deliberaciones acerca de la evasión de impuestos, que constituye un obstáculo importante al desarrollo. Numerosas compañías producen en zonas libres de impuestos y sus ganancias van a jurisdicciones extraterritoriales, lo que motiva que los países en desarrollo pierdan capitales e impuestos. Compañías como *Kemira*, *Kone*, *Metsä-Botnia*, *Nautor*, *Nokia*, *Outokumpu*, *Stora Enso* y *Wärtsilä*, han establecido filiales en paraísos fiscales. Es difícil encontrar información exacta acerca de los impuestos que las compañías pagan. Cuando la red de ONG *FinnWatch* intentó realizar un estudio acerca de las políticas positivas en el exterior de las compañías finlandesas, la mayoría de ellas se negó a proporcionar información acerca de los países o de sus filiales, aduciendo que constituía un secreto empresarial o que revestía dificultades prácticas¹⁰.

Por lo general, la IED no ha cumplido con las expectativas de generar crecimiento económico, reducir la pobreza y brindar trabajo decente. Aun así, el Gobierno ha sido muy pasivo con respecto a asuntos de responsabilidad empresarial y evasión de impuestos vinculados a países en desarrollo. Muchos de los problemas relacionados con la evasión de impuestos se podrían abordar mediante un apoyo enérgico a la eliminación de paraísos fiscales y la introducción de normas contables internacionales en los informes por país. El Gobierno tampoco controla eficazmente si las compañías finlandesas respetan las directivas para corporaciones multinacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Se ha creado un Comité de Responsabilidad Social y Corporativa para controlar e informar acerca de la conducta de las compañías finlandesas, pero sus recursos y perfil no están a la altura de las exigencias¹¹.

Los servicios básicos corren peligro por causa de los acuerdos comerciales

El comercio es otro aspecto del rol del sector privado en la política para el desarrollo finlandesa. Durante los últimos dos años, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha apoyado la *Ayuda para el Comercio* y ha promovido la importación de productos de países en desarrollo. Finlandia tiene antecedentes en valorar el vínculo desarrollo-comercio, incluso durante su presidencia de la UE en 2006. El Gobierno actual también se ha comprometido a la coherencia política, pero en la práctica, no cumple con este compromiso. Por ejemplo, no se han evaluado los impactos de los acuerdos comerciales en países asociados a largo plazo.

Los foros principales para establecer las políticas comerciales de Finlandia son la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la UE. Aunque los Estados miembro tienen la posibilidad de incidir sobre las negociaciones de la Comisión Europea, Finlandia rara vez ha ejercido

este derecho. Tampoco el Parlamento ha actuado en este sentido. A diferencia del último período electoral, el Gran Comité del Parlamento no ha creado un grupo de trabajo especial para asuntos comerciales, a pesar del aumento constante de la cantidad y extensión de los acuerdos comerciales. Al mismo tiempo, el informe anual sobre comercio y desarrollo que presenta el Departamento de Política Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores al Parlamento finlandés fue inusualmente breve.

La mayor parte de las ONG finlandesas considera que Finlandia debería abstenerse de comercializar los servicios básicos y flexibilizar el margen sobre derechos de propiedad intelectual. Por ejemplo, en Dar es Salam, Tanzania – país asociado a largo plazo – se han privatizado los servicios de suministro de agua. Sólo 25% de la población recibe agua corriente, debido al aumento de precios y la restricción de la distribución. Para Finlandia, el agua es uno de los temas centrales del desarrollo sostenible, por lo que el país debería asegurarse de que tales servicios básicos están efectivamente al alcance de los pobres. Los medicamentos constituyen otro ejemplo; debido a los derechos de propiedad intelectual, a menudo son demasiado caros para la mayoría de las personas de países pobres y de ingresos medios.

Cómo enfrentar los desafíos

Para que las políticas de desarrollo y la cooperación sean verdaderamente sostenibles, la ayuda de Finlandia debe aumentar, tanto en términos absolutos como porcentuales. La ayuda no se debe utilizar para solventar los costes de los refugiados y la financiación climática; en su lugar, se deben canalizar en forma más eficaz para la reducción de la pobreza. Más allá de la AOD, Finlandia debe introducir mecanismos innovadores para la financiación, que incluyan impuestos a las transacciones financieras, para que desaparezcan algunas de las brechas del financiamiento para el desarrollo.

Se debe además reconocer que los conocimientos finlandeses no pueden proporcionar valor agregado cuando se perjudica la apropiación de los países asociados así como sus políticas sociales. El estado de bienestar social de Finlandia misma se basa en la igualdad y en las instituciones sociales inclusivas como motores clave del desarrollo económico y social. Tales experiencias deberían ser un elemento crítico del valor agregado que proporcionar el país, así como una base sólida para la búsqueda de formas más eficaces de reducir la pobreza y promover la protección social en el extranjero.

Asimismo, el Gobierno debería controlar mucho más de cerca a las compañías que invierten en los países en desarrollo, y no debería participar en inversiones que no se comprometan a cumplir con normas de sustentabilidad social y ambiental. Debería apoyar la introducción de normas contables internacionales en los informes por país y la eliminación de paraísos fiscales, para detener los flujos financieros ilegales que emergen de los países en desarrollo.

Por último, Finlandia debería tomar medidas enérgicas para asegurarse de que los acuerdos comerciales no entren en conflicto con la capitalización humana. Como el país se ha comprometido a controlar los efectos de las políticas comerciales en los países pobres, el Gobierno debería ser más proactivo en guiar la labor de la Comisión Europea, basándose en sus experiencias con los países asociados a largo plazo. ■

5 Cálculos obtenidos de datos del Banco de Finlandia por el economista Airi Heikkilä, 10 de mayo de 2010.

6 Estadísticas sobre Finlandia, "Suomalaisyritykset ovat ulkomaille ulkoistamisen etujoukkoa," *Tieto&trendit* 4-5, 2008.

7 Finnfund, *Toimintaraportti 2009*.

8 Valtioneuvoston kanslia, *Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävä kehityksen strategia*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 5, 2006, 25.

9 Finnwatch, *Stora Enso etelän eukalyptusmailla*, 2, 2009.

10 Finnwatch, *Köyhiltä rikkaille, Yritysten veronmaksu, kehitysmaat ja vastuullisuus*, 1, 2009, 21.

11 Eurodad, *La situación real de la ayuda, 2010*. Ver en: <www.realityofaid.org/>.