

# La sociedad civil ante la nueva arquitectura de la ayuda

El caso de Mozambique

Isabel Kreisler

# **La sociedad civil ante la nueva arquitectura de la ayuda**

**El caso de Mozambique**

**Isabel Kreisler**

Investigadora senior. Departamento de Campañas y Estudios  
Internóm Oxfam



Primera edición: noviembre 2008

© CealCI- Fundación Carolina  
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5º dcha  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.  
~~En este caso, tampoco comprometen al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación ni a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.~~

Están disponibles en la siguiente dirección:  
<http://www.fundacioncarolina.es>

Diseño gráfico: Calamar

ISSN: 1888-5934

Depósito Legal: M-17149-2008

# Índice

Presentación. Contexto y objetivo de este informe .....	5
Mozambique: anticipando la “agenda de París” .....	7
Caracterización de los movimientos de la sociedad civil en Mozambique .....	13
De Maputo a París: retos para la sociedad civil, retos para los otros actores .....	19
Conclusiones y recomendaciones .....	33
Referencias bibliográficas .....	41

## **Resumen ejecutivo**

La puesta en práctica de las nuevas modalidades de ayuda al desarrollo auspiciadas por la “Declaración de París”, suponen un reto no sólo para Gobiernos donantes y receptores de fondos, sino también para el resto de actores de la cooperación, como las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Conceptos como la “apropiación” o la “responsabilidad mutua” no deben limitarse al ámbito de las negociaciones bilaterales entre Gobiernos. Mozambique se ha convertido en banco de pruebas para la nueva arquitectura de la ayuda y por ello también en un botón de muestra de cómo se insertan las OSC en este contexto cambiante. Las oportunidades de las OSC para influir en la “agenda de París”, participando en la definición de políticas públicas y ejerciendo un control social sobre el Gobierno son todavía demasiado limitadas. Tampoco las ocasiones que el proceso les brinda se aprovechan lo suficiente. La falta de madurez, de fondos y de capacidades del tercer sector en los países en desarrollo constituye un reto que OSC (del Sur y del Norte), donantes y Gobiernos receptores deben afrontar si quieren responder con solvencia a los principios inspiradores de la Declaración de París.

## **Palabras clave**

Declaración de París, ayuda al desarrollo, sociedad civil, OSC, ONG, Mozambique, apoyo presupuestario, apropiación, alineación, armonización, responsabilidad mutua

## **La autora**

Isabel Kreisler. Departamento de Campañas y Estudios de Intermón Oxfam. La autora agradece la colaboración en este estudio de Jose Luis García Barahona y Adelson Moisés Barroso, miembros del Equipo de Campañas de Intermón Oxfam en Mozambique.

## Presentación. Contexto y objetivo de este informe

Este informe es fruto de un proyecto de investigación conjunto entre la Fundación Carolina y la Fundación Intermón Oxfam orientado a profundizar el conocimiento sobre las implicaciones de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda para distintos actores de la cooperación, y en particular para las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Este documento busca informar el debate sobre la nueva arquitectura de la ayuda que se celebrará durante la Cumbre de Accra en septiembre de 2008. La investigación se desarrolló entre los meses de febrero y junio de 2008, entre Madrid y Maputo.

El objetivo inicial de este estudio es ofrecer una aproximación sobre los retos y oportunidades que para las OSC –especialmente las del “Sur” – puede suponer la progresiva aplicación de las nuevas modalidades de ayuda surgidas o reforzadas por la Declaración de París. Para ello, se escogió Mozambique como uno de los estudios del caso por dos motivos fundamentales: por un lado se trata de un país altamente dependiente de la ayuda y donde el liderazgo de los donantes explica la puesta en marcha “anticipada” de algunas de las modalidades de la ayuda que mejor responden a la Declaración de París (como el apoyo presupuestario o el apoyo sectorial). Por el otro, se trata de un país donde la sociedad civil se haya en un momento de evolución interesante, diez años después del final de la guerra civil.

El interés en la experiencia mozambiqueña por parte de la comunidad de investigadores sobre eficacia de la ayuda no es por tanto de extrañar. La primera fase de la investigación, que consistió en una revisión de la literatura ya existente sobre la materia, permitió identificar hasta

cinco estudios recientes con un objetivo muy similar al planteado por esta investigación<sup>1</sup>. Estos estudios previos se consideran de interés y relevancia, por lo que el equipo investigador ha preferido construir sobre ellos e incorporar algunas perspectivas nuevas profundizando la fase de consultas en terreno. Más allá de a las propias OSC mozambiqueñas y sus organizaciones “socias” en el nivel internacional, se han sumado las perspectivas de representantes de gobiernos donantes y de varias instancias del Gobierno de Mozambique. Este informe pretende aportar el valor añadido de las opiniones de primera mano y del reflejo de las dinámicas observadas entre distintos actores que abordan los principios de la Declaración de París en la práctica.

La primera parte del documento aporta algunas pinceladas sobre la construcción de la nueva arquitectura de la ayuda en Mozambique, la segunda parte pretende reflejar las características de la sociedad civil y el contexto en el cual opera. Tras esta contextualización, la tercera parte del informe tratará de responder a la pregunta principal que plantea este proyecto de investigación: ¿qué papel juegan las OSC ante la nueva arquitectura de la ayuda y qué papel esperan de ellas sus interlocutores? Por último, se trazarán las principales conclusiones y recomendaciones fruto de las informaciones y reflexiones surgidas a lo largo de la investigación.

---

1. Ver en referencias bibliográficas (Trocaire-Cafod, 2008), (Eurodad- IBP, 2008), (Alliance2015, 2008), (Civicus, 2007) y (EJC-OECD, 2007).

## Mozambique: anticipando la “agenda de París”

### La agenda de París

En marzo de 2005 representantes de más de 90 países acordaron una serie de principios, acuerdos y objetivos conjuntos para lograr mejoras en la eficacia de la ayuda al desarrollo. Este marco de referencia quedó recogido en la “Declaración de París” y se respaldó con una serie de metas a alcanzar en 2010. Los objetivos de “la agenda de París” que de manera más relevante apuntan a cambios en las relaciones de poder entre donante y receptor son:

**Apropiación:** los países socios deben desarrollar planes de desarrollo con una clara definición de estrategias, prioridades y proyecciones presupuestarias que sirvan para canalizar la ayuda de manera más eficaz hacia los objetivos de desarrollo más relevantes para cada país.

**Alineación:** los donantes alinearán sus planes de apoyo en función de las prioridades establecidas por el país socio, canalizando la ayuda a través de los sistemas públicos de gestión y procedimientos propios del país, evitando crear estructuras de gestión paralelas.

**Armonización:** los donantes tenderán a canalizar su ayuda a programas conjuntos concertados con los gobiernos de los países receptores.

**Orientación a resultados:** se establecerán sistemas transparentes de evaluación en función de los resultados establecidos por los planes y estrategias nacionales de desarrollo.

**Responsabilidad mutua:** se establecerán mecanismos de evaluación mutua entre países donantes y socios en función de los objetivos conjuntos establecidos.

La puesta en práctica de la “agenda de París” conlleva cambios importantes en las modalidades de cooperación y en instrumentos de canalización de la ayuda al desarrollo. Del “modelo tradicional” donde el donante es el principal gestor de fondos se pretende evolucionar hacia un modelo donde sea el país socio (receptor de ayuda) quien los administre, oriente la inversión y controle el gasto; de un modelo de intervención basado en “proyectos” y pequeñas intervenciones inconexas con altos costes de gestión debe tenderse hacia la ayuda programática concebida a más largo plazo y con objetivos más amplios y estratégicos. En paralelo a la aplicación del “Código de conducta” para los donantes europeos, la “agenda de París” funcionaría como trampolín para dar el salto de un sistema de ayuda donde cada donante operaba al margen del otro, hacia un sistema de colaboración y división del trabajo entre donantes y dirigido mayormente por el país receptor.

Una vez alcanzado este consenso sobre lo que significa la calidad de la ayuda, la demanda principal consiste en más coordinación entre donantes y canalización de la ayuda preferiblemente a través de los sistemas establecidos por los países receptores. Esta dinámica de “racionalización” ha llevado a varios donantes a explorar y, en algunos casos a privilegiar, el “apoyo presupuestario” dentro de las modalidades de ayuda. El apoyo presupuestario consiste en una inyección de fondos (pactada y pautaada) directamente en el presupuesto general del país socio —*apoyo presupuestario general*— o bien en el apoyo a un sector de inversión específico con la canalización de la ayuda a programas de amplia envergadura (en general en los ámbitos de salud o educación) y gestionados por los respectivos Ministerios del país socio —*apoyo presupuestario sectorial*—. A través de estas modalidades de ayuda donantes y receptores pretenden reducir costes de transacción, evitar la proliferación de pequeños proyectos, hacer más eficaz y manejable la ayuda por parte del Gobierno receptor e incrementar la apropiación del proceso por parte del gobierno receptor.

Mozambique ha sido un país de referencia sobre cómo el apoyo presupuestario contribuye a la aplicación de los principios de la Declaración de

París. Esta modalidad de ayuda ha significado cambios importantes en la relación entre el gobierno de Mozambique y los donantes. También, aunque menos reconocidos, se están produciendo cambios en las relaciones entre éstos y otros actores de la cooperación, como las OSC.

## **Mozambique, “la concubina de los donantes”**

Mozambique se sitúa en el lugar 168 del Índice de Desarrollo Humano (IDH, 2007). Sigue siendo uno de los países más pobres del mundo, pero en los últimos diez años se han producido avances significativos: frente al 69,4% de la población que vivía por debajo de la línea de la pobreza en 1999, en 2005 ese porcentaje se había recortado hasta el 54,5%. La mejora de los indicadores de desarrollo de Mozambique está ligada a un apoyo de la comunidad de donantes voluminoso en fondos y sostenido en el tiempo. Desde el fin de la guerra, en 1992, Mozambique se ha convertido en uno de los mayores receptores de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y en uno de los primeros países en beneficiarse de la condonación de deuda a través de la iniciativa HIPC. La “obediencia” del Gobierno a las prescripciones del Consenso de Washington ha sido “premiada” convirtiendo a Mozambique en socio predilecto de los donantes y destino favorito de la ayuda internacional. Como resultado, además de la mejora objetiva de algunos indicadores de desarrollo, la economía del país se ha hecho altamente dependiente de la ayuda internacional (22% del PIB depende de la AOD y más del 50% del presupuesto general del Estado de Mozambique depende de la ayuda internacional).

Las condiciones de relativa estabilidad económica e institucional y el apoyo firme de la comunidad de donantes (algunos llaman al Gobierno mozambiqueño la “concubina” de los donantes) convierten a Mozambique en un perfecto banco de pruebas para experimentar las nuevas modalidades de la ayuda acordes con las metas de la Declaración de París. Muy concretamente Mozambique ha sido un país pionero en la aplicación del apoyo presupuestario como mecanismo de canalización de la ayuda enfocado a armonizar los planes de los distintos donantes y alinearlos con los planes de desarrollo del país.

El “G19” es el foro que reúne a las agencias que emplean el apoyo presupuestario como instrumento de ayuda en Mozambique. A él se han

ido sumando nuevos donantes progresivamente. En 2004 el G19 acordó de manera conjunta con el gobierno mozambiqueño un *Memorando de Entendimiento* en virtud del cual canalizan una parte significativa de su ayuda a través de los presupuestos generales del Estado. Los principales donantes en la mesa del G19 son agencias bilaterales (Irlanda, Reino Unido, Canadá, Suecia, Noruega, Alemania, Holanda, España, y otros), el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Mundial. Varios de estos donantes participan también en los fondos de apoyo sectorial conjunto para educación y salud (SWAP Educación y SWAP Salud). De los cerca de 1.900 millones de dólares de ayuda comprometidos por el conjunto de donantes para el ejercicio 2008, el 23% corresponde a apoyo presupuestario general, el 17% a apoyo sectorial (SWAPs y otros fondos sectoriales multidonantes, como la FTI), y el 60% a proyectos<sup>2</sup>. La observación de estas orientaciones presupuestarias sugiere algunas cuestiones relevantes:

- Más de la mitad del presupuesto del país corresponde a ayuda de los donantes. Esto indica la enorme dependencia del Gobierno mozambiqueño de la comunidad de donantes y plantea algunas dudas sobre su grado de independencia en el diseño de políticas de desarrollo. En palabras de uno de los entrevistados: “Más allá de los gastos corrientes del aparato del Estado (salarios a funcionarios públicos y gastos administrativos), nada ocurre en Mozambique sin el beneplácito y el apoyo de un donante internacional: desde la construcción de un puente a la señalización de una calle”. ¿Realmente puede el Gobierno definir de manera soberana su modelo y sus planes de desarrollo y “apropiarse” de la toma de decisiones respecto a su futuro? Una vez Gobierno y donantes han negociado los planes a financiar, ¿Qué margen de influencia y negociación queda a otros actores, como las OSC o el Parlamento?
- El 40% de la ayuda internacional queda en manos del Gobierno de Mozambique, lo que explica las presiones de la comunidad de donantes por

---

2. Cifras redondeadas, fuente de datos: [http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt\\_own.asp](http://www.odamoz.org.mz/reports/rpt_own.asp) (visitada por última vez el 15/07/08).

desarrollar mecanismos de control y rendición de cuentas por parte del Gobierno mozambiqueño que respondan de manera eficaz al principio de “mutua responsabilidad”. Pero, ¿quién controla la ejecución del gasto presupuestario y ante quién rinde cuentas el Gobierno: ante la mesa de donantes o ante la ciudadanía representada por el Parlamento?

- El 60% de la ayuda sigue canalizada vía proyectos. En 2008 operan en Mozambique 32 donantes (22 agencias bilaterales o bancos de desarrollo y 10 agencias de Naciones Unidas). Si en uno de los países donde más se emplea la ayuda programática, los fondos canalizados como proyectos siguen representado más de la mitad de la ayuda, en qué medida se puede avanzar realmente en las metas de “armonización” y “alineación”?

Este contexto de grandes volúmenes de fondos comprometidos y alta interdependencia entre donantes y receptor, propicia por un lado la apuesta por el apoyo presupuestario, pero por otro explica también las inquietudes respecto a las garantías de buena gestión de la ayuda en manos del gobierno receptor: ¿cuán limpia y transparente es?, ¿cuán eficientemente invertida?, ¿cuán alineada con las prioridades en la lucha contra la pobreza? En palabras de la representante de la cooperación sueca entrevistada para este estudio: “Si mañana el Gobierno de Mozambique decide alterar las prioridades o se descubre un caso de corrupción, qué capacidad de reacción nos queda a nosotros como donantes? Y cómo explico yo como Gobierno la situación a los ciudadanos contribuyentes suecos?”

La falta de rendición de cuentas efectiva, ha tenido ya consecuencias importantes. Tras la última reunión de revisión Gobierno/donantes (celebrada el 22 de mayo de 2008 en Maputo), el portavoz del G19 anunció públicamente que la mesa de los donantes no incrementaría en 2009 las partidas de apoyo presupuestario y que los fondos previstos para proyectos y programas dejarían de convertirse en apoyo presupuestario<sup>3</sup>. El motivo: “se-

---

3. A pesar del anuncio, cuatro donantes del G19 (Irlanda, Alemania, Austria y España) sí prevén aumentar su aportación en 2009 y otros 13 mantendrán el nivel de 2008. Las principales aportaciones al presupuesto de 2009 seguirán viniendo de Reino Unido (82 millones USD), el Banco Mundial (70 millones de USD) y la Comisión Europea (67 millones de USD). Se han comprometido también 329 millones de USD en apoyo sectorial (fundamentalmente para los fondos de agricultura PROAGRI y de salud PROSAUDE).

ria inquietud respecto a los resultados en el área de “buen gobierno” y en concreto la falta de indicios que apunten a algún progreso en la lucha contra la corrupción (...) esta preocupación ha ido creciendo en los últimos años y si no se demuestran avances tangibles, la medida podría extenderse a largo plazo<sup>4</sup>”. El aviso de los donantes hizo mención a la idea de “impunidad” ante prácticas corruptas que se transmite hacia la sociedad y mostró su preocupación por el hecho de que los Tribunales del país aún no han emitido juicio sobre ni un solo caso de corrupción llevado a Corte.

Este tipo de inquietudes sobre la capacidad institucional y el “buen gobierno” por parte del gobierno receptor, llevan a muchos donantes a mirar hacia las OSC, esperando que ellas ejerzan un papel de control sobre gasto público y de vigilancia del “buen hacer” del Gobierno. Pocos donantes sin embargo se plantean en qué medida esas OSC tienen asumido esa función, o tienen capacidad para desempeñarla. En el caso de Mozambique, con un pasado de régimen de partido único y donde el mismo partido, el FRELIMO<sup>5</sup>, permea hacia todas las estructuras de poder neutralizando otros posibles “checks and balances”<sup>6</sup> como el control parlamentario o judicial, ésta es una cuestión especialmente relevante.

---

4. Fuente: “Mozambique: news reports & clippings. May 2008”, publicación periódica elaborada por investigadores de la Open University del Reino Unido (obtenido por comunicación personal con Joseph Hanlon [jhanlon@open.ac.uk](mailto:jhanlon@open.ac.uk)).

5. El FRELIMO ostenta el poder desde la independencia de Mozambique en 1975 hasta hoy. Siempre ha gobernado con mayoría absoluta, gobierna en todas las provincias, en todos los distritos y en casi todos los ayuntamientos del país (sólo cuatro ayuntamientos son gobernados por el partido opositor RENAMO).

6. El Índice de percepción de corrupción de *Transparency International* otorga a Mozambique un 2,8/10 (siendo 10 el menor nivel de corrupción percibida), el índice de “buen gobierno” desarrollado para África por la Fundación Mo Ibrahim situaba a Mozambique en 2007 en el lugar 23/48. Ese mismo año el Banco Mundial en su “country profile” sobre el país indicaba: “performance on accountability and transparency in the public sector, the rule of law and on control of corruption remain weak”. El año anterior, durante la revisión conjunta sobre consecución de objetivos, la mesa de donantes había advertido al Gobierno mozambiqueño sobre la falta de avances en la implementación de la Estrategia Anticorrupción.

# Caracterización de los movimientos de la sociedad civil en Mozambique

## Los datos oficiales

En 2007 el Gobierno de Mozambique tenía registradas 4.850 “organizaciones sin fines lucrativos” operando en el país (Civicus, 2008<sup>7</sup>). La mayoría de estas organizaciones eran de carácter religioso y el segundo grupo por importancia era un cajón de sastre denominado “asociaciones políticas”, donde conviven sindicatos, organizaciones vinculadas a partidos políticos (fundamentalmente al partido en el poder, el FRELIMO) y ONG que representan una proporción pequeña en el conjunto denominado “sociedad civil”. Ese grupo heterogéneo de actores comprende un 3,1% de “ONG nacionales”, 3,9% de “ONG internacionales” y 0,4% de “Fundaciones”.

La categoría “ONG nacionales” que, a los efectos de este estudio, más se asemeja a lo que denominamos “la sociedad civil mozambiqueña” se financia en un 70% a partir de la ayuda internacional (bien canalizada por ONG internacionales, bien por donantes bilaterales directamente). La misma fuente de información indica que el 1% de las ONG registradas (aproximadamente 50 organizaciones) captan el 42% de la financiación disponible.

---

7. Para una excelente caracterización detallada y actualizada de la sociedad civil puede consultarse en el informe coordinado por Civicus y recientemente editado por PNUD y la CE: “Índice da sociedade civil em Moçambique. A sociedade civil mozambicana por dentro: avaliação, desafios, oportunidades e acção”. La mera elaboración de este informe, encabezado por líderes de la sociedad civil del país, elaborado por consultores mozambiqueños y planteado en términos descriptivos pero también analíticos y autocríticos y orientado hacia los retos de futuro es un signo esperanzador del desarrollo de las OSC en el país. El hecho de que se trate de un producto encargado y co-editado por el PNUD y la CE también es significativo del contexto.

## Actores influyentes en la sociedad

La estadística da prueba de lo extenso y variado que son los “movimientos de la sociedad civil” en Mozambique, pero también da idea de la concentración de recursos en un grupo restringido de ONG en su mayoría ubicadas en la capital, Maputo. Lo que la estadística no refleja es el carácter “dócil” con el Gobierno de la mayoría de las ONG mozambiqueñas. Esta característica, constatada durante las entrevistas (necesariamente limitadas) realizadas en el curso de la investigación tiene varias explicaciones posibles. Por un lado, el hecho de que la actividad de las ONG (nacionales e internacionales) en los años de posguerra fue principalmente asistencial (provisión de salud y educación o reconstrucción de infraestructuras) y por tanto existe poca experiencia de trabajo político por parte del tercer sector. Por el otro, el hecho de que la actividad política en el país está sutil pero casi omnipresentemente “infiltrada” por el partido político en el poder, el FRELIMO. Aunque no están formalmente sometidas a ninguna censura y no se denuncia abiertamente manipulación por parte del Gobierno, sí se percibe un cierto “autocontrol” por parte de las OSC al abordar cuestiones políticas. Bien por prudencia o bien por alineamiento político con el Partido, son pocas personas u organizaciones las que expresan públicamente opiniones en contra del Gobierno o del FRELIMO.

A falta de un fuerte partido de oposición (la RENAMO es un partido débil, sin programa de gobierno, muy personalista y siempre en minoría en el Parlamento) y de una trayectoria de incidencia política de las OSC, prácticamente la única labor de escrutinio y cierta vigilancia (no oposición) del Gobierno la ejerce una pequeña élite formada y urbana de profesionales —en su mayoría economistas y periodistas— concentrados en la capital, Maputo. Este grupo desempeña su actividad bien en centros de estudio, en el ámbito académico (en torno a la Universidad de Eduardo Mondlane), en algunos medios de comunicación independientes, de manera individual o a veces a través de alguna ONG. Este grupo de personas con acceso al Partido ejerce cierta influencia sobre las decisiones del Gobierno, pero en general canaliza su crítica más internamente que públicamente.

Sólo recientemente han surgido algunas ONG (GMD, Foro Mulher, UNAC) que participan en los debates con Gobierno y donantes y opinan sobre las políticas de desarrollo en el país<sup>8</sup>. Son pocas organizaciones, muy focalizadas en la capital y con poca implantación o contacto fluido real con el nivel subnacional y por tanto poco representativas de la realidad tan distinta de las provincias o el medio rural. En qué medida este pequeño grupo de organizaciones contribuye al *status quo* que mantiene incuestionado el control político del FRELIMO desde Maputo y en qué medida están hábilmente jugando un papel de puente entre la sociedad y el Gobierno y promoviendo la apertura de espacios de negociación y diálogo social que contribuyan al refuerzo institucional del país, es algo difícil de dilucidar.

Mozambique reconoce el derecho a la libertad de expresión y existe prensa independiente. Sin embargo en 2007 tras denunciar varios casos de presunta corrupción uno de los diarios críticos tuvo que afrontar tres procesos judiciales por “difamación” y unas multas que comprometen su viabilidad financiera. En el año 2000, el periodista Carlos Cardoso fue asesinado en Maputo tras señalar en los medios de comunicación prácticas corruptas de la cúpula del FRELIMO. Velar abiertamente por el “buen gobierno” en Mozambique no es una tarea sencilla.

Las ONG internacionales presentes en el país requieren de una autorización para operar, que el Gobierno renueva anualmente. Se espera de ellas que se alineen en los objetivos de desarrollo del país, se asume e integra sin problemas su papel como proveedores de servicios y asistencia (por ejemplo en situaciones de desastre natural, o reconstrucción de infraestructuras) pero se producen recordatorios respecto a su falta de “legitimidad” y “licencia” para plantear en el país cuestiones consideradas políticas, incluidas las que se refieran al uso de la ayuda internacional.

Las OSC mozambiqueñas y la comunidad de donantes no cultivan entre sí una relación directa (unos y otros afirman no tener reuniones de trabajo o intercambio de información, aunque esporádicamente algunas agencias de cooperación como DFID o PNUD sí propician to-

---

8. El Forum Mulher ha participado en el desarrollo de la nueva ley sobre los derechos de la mujer, la UNAC lleva años oponiéndose públicamente a la privatización de la propiedad de la tierra en Mozambique (medida más promovida por el Banco Mundial que por el propio Gobierno).

mas de contacto). Tampoco las OSC son interlocutor formal ni permanente del G19 (se les invita a reuniones conjuntas con el Gobierno sólo de manera *ad hoc*). Sin embargo, de manera indirecta, el desarrollo y evolución de la sociedad civil mozambiqueña sí está ligado a procesos vinculados con la ayuda internacional.

## Organizaciones de la sociedad civil

En 2003, el *Observatorio del Desenvolvimento* (antes llamado “de la Pobreza”) nace bajo el impulso de Gobierno y donantes para fortalecer los procesos consultivos que sirvieron para la elaboración del PARPA (*Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta*, equivalente al PRSP), y sobretudo, su revisión en 2005 y la elaboración del PARPA II. En torno a este foro se debía articular la participación de la sociedad civil en la definición de políticas, prioridades e indicadores de desarrollo que debían orientar a Gobierno y donantes en los planes de desarrollo. El “Observatorio” es una plataforma amplia compuesta por representantes del propio Gobierno, sindicatos, sector privado, organizaciones religiosas, expertos académicos y OSC. Ejerce *de facto* como interlocutor formal del Gobierno para el diseño de políticas pero existen entre las organizaciones de la sociedad civil voces críticas que cuestionan su grado de independencia del Gobierno, la falta de continuidad de los procesos consultivos y la escasa representatividad de los intereses de la mayoría de la población dentro de la plataforma. “El Observatorio” tiene en teoría “antenas” en distintas provincias, pero en la práctica éstas carecen de capacidades o medios efectivos de participación. Más allá del núcleo de trabajo en Maputo, no hay recursos humanos, ni fondos, ni estructuras estables que garanticen el trabajo a nivel descentralizado. Todo ello, a pesar de las gruesas diferencias regionales de nivel de desarrollo, necesidades y prioridades y la práctica desconexión en Mozambique entre el medio urbano y el medio rural<sup>9</sup>. Por todos estos motivos, la experiencia del Observatorio, muy loada a nivel internacional, está un tanto desprestigiada y falta de legitimidad a ojos de buena parte de las OSC mozambiqueñas.

---

9. La comunicación entre provincias y capital queda muy limitada por la geografía del país y por la escasez de infraestructuras.

El G20 a su vez es el marco aglutinador para la representación de las OSC dentro del *Observatorio de Desenvolvimento*. Hasta el año 2005 el G20 producía anualmente un informe sobre el estado de desarrollo del país conocido por “*Relatorio Anual da Pobreza*”. Este informe, que incorporaba recomendaciones para los distintos actores de la cooperación, se presentaba cada año ante “el Observatorio” para informar su toma de posición y se remitía a la mesa de donantes. Durante sus años de existencia el “Relatorio” era una proyecto que coordinaba y producía el *Grupo Mozambicano da Divida* (GMD), con apoyos de consultores o profesionales vinculados al proyecto. El GMD sigue siendo el principal actor de la sociedad civil con cierta capacidad de interlocución para el debate de la agenda macroeconómica en el país. Esta organización nació para promover primero y supervisar después la condonación de la deuda externa mozambiqueña y el buen uso de los fondos liberados por las cancelaciones de deuda HIPC (en los años 2000 y 2005). El GMD es una organización de referencia en el sector, aunque su capacidad de análisis y propuesta está hoy muy mermada por la falta de continuidad de fondos y la falta de una estrategia de actuación que oriente sus esfuerzos de manera efectiva.

En el panorama social más reciente es destacable la labor del *Centro de Integridade Pública* (CIP). Se trata de una entidad privada sin ánimo de lucro, fuertemente financiada por las cooperaciones sueca, suiza, danesa, holandesa y británica y cuya misión es “la promoción de la integridad, la transparencia, la ética y el buen gobierno en la esfera pública, así como la promoción de los derechos humanos en Mozambique”. Entre sus objetivos, el CIP se plantea “prestar asistencia y facilitar la participación de la sociedad civil en campañas de promoción de la ética y la transparencia en Mozambique y en el extranjero a través de la capacitación, concienciación, asistencia directa, formación en periodismo de investigación y derechos humanos, y control de la gestión del gasto público.” El CIP se ha convertido en poco tiempo, pero con un importante respaldo de algunos donantes, en un centro de referencia para la producción y difusión de materiales que invitan a la reflexión sobre el desarrollo del país y sobre las relaciones entre distintos interlocutores políticos. Sus líneas de investigación y actividades parten siempre del ámbito de la lu-

cha contra la corrupción, pero se adentran en otras cuestiones también claves para el desarrollo del país como los procesos electorales, la educación, los nuevos sistemas de contratación pública, la transparencia en la gestión del sector de la industria extractiva, etc. El CIP está formado en su mayoría por jóvenes profesionales mozambiqueños (aunque muchos formados en el extranjero) comprometidos con el futuro del país.

Mozambique tiene todavía un tejido social muy joven y frágil, condicionado por el monopolio del poder del FRELIMO, vitalmente dependiente del apoyo económico de los actores internacionales y concentrado en Maputo (donde al fin y al cabo solo viven el 10% de los mozambiqueños). El refuerzo de la sociedad civil es uno de los objetivos que planteaba el PARPA II, pero a punto de su finalización no parece que haya sido ésta una de las prioridades ni de las áreas de mayor progreso.

Mientras la “nueva arquitectura de la ayuda” coronada por las metas de la Declaración de París y diseñada fundamentalmente por gobiernos donantes y receptores, parece reservar —al menos en el discurso— a las OSC un papel importante en veeduría y control del gasto público y la orientación de políticas; en la práctica las OSC suelen estar aún enfrentándose a cuestiones mucho más primarias como su supervivencia financiera o la definición de su identidad. *Se puede abocar fácilmente en la paradoja de por un lado, requerir una sociedad civil fuerte y organizada en el Sur para responder a las metas de “apropiación” y “responsabilidades y rendición de cuentas mutua”; mientras por otro lado las nuevas modalidades de la ayuda (especialmente el apoyo presupuestario) refuerzan a los gobiernos sin reforzar a esos actores sociales de quienes se espera ejerzan un control.*

El nuevo escenario y el nuevo mapa de poder requerirá capacidad de reacción y desarrollo de habilidades por parte de las OSC (del Sur y del Norte), pero también compromiso y valentía por parte de los países donantes: tanto en los apoyos financieros como en la gestión de las relaciones con todos los actores locales (Gobierno, pero también OSC y Parlamentos).

## De Maputo a París: retos para la sociedad civil, retos para los otros actores

### ¿Qué papel se espera de las OSC?

“Últimamente nos preguntan con frecuencia cómo nos posicionamos ante la Declaración de París ... pues dónde vamos a posicionarnos, si en ese marco no se nos reserva ningún espacio!” (entrevista con GMD).

No deja de ser cierto. La Declaración de París se concibe, se negocia y se acuerda entre Gobiernos (donantes y receptores) y sólo *a posteriori* se trata de proyectar sobre otros actores como las OSC, bien para que apliquen sus principios (asumibles en el espíritu y como marco orientador, pero, tal y como están definidos, poco practicables en las dinámicas del tercer sector tal y como están definidos), bien para que colaboren en el cumplimiento de sus metas. Más aún, en la medida en la que esas metas se vayan alcanzando y una mayor parte de la ayuda se canalice alineadamente de Estado a Estado (y, es de esperar, de manera más eficaz), las OSC irán ocupando menor espacio (al menos en labores asistenciales) y disponiendo también de menores fondos. A pesar de su lógica teórica, esta dinámica no va exenta de riesgos, especialmente cuando se parte de contextos institucionales frágiles. Existen riesgos de mala gestión, de corrupción o de falta de representatividad de los Gobiernos, y todo ello pone de relieve la importancia del control ciudadano. Se plantea así la contradicción: las nuevas modalidades optan por favorecer la ejecución directa por parte de los Gobiernos, aún a coste de limitar mecanismos de apoyo al tejido so-

cial y las ONG, y al tiempo se busca en esa misma sociedad civil (frágil, descapitalizada) las garantías de representatividad, legitimidad y buen funcionamiento del sistema.

En realidad, al menos hoy por hoy en Mozambique, no parece estarse dando ni un escenario ni el otro. Ninguna de las OSC entrevistadas reportó haber percibido recortes de financiación ligados a la aplicación de las nuevas modalidades de ayuda. Muy pocas organizaciones<sup>10</sup> parecen estar asumiendo de manera eficaz el papel de “guardián” de los intereses ciudadanos y son pocos los actores de la cooperación que les demandan o reconocen explícitamente la labor de “vigía” de las relaciones donantes/Gobierno (a excepción de algún gobierno donante como el sueco o el británico):

- Las fuentes del **Gobierno** entrevistadas reconocen el papel de las OSC como “acompañantes de los procesos” pero no las consideran relevantes a otros efectos “dado el clima de confianza que reina en las relaciones entre Gobierno y el G19”.
- Los **donantes** apreciarían que este control ocurriese, pero fomentan poco el que ocurra: no hay unanimidad de criterio respecto a la idea de invitar a las OSC a participar de manera continuada (aún a título de observadores) en las reuniones de evaluación conjunta donantes/Gobierno. Sin embargo sí se invita y se acepta la participación en esas reuniones de donantes bilaterales que no practican el apoyo presupuestario (como EEUU o Japón).
- Las propias **OSC** no reclaman con mucha vehemencia un espacio en esos foros. Según algunas interpretaciones (Trocaire/ Cafod, 2008 y Alliance 2015) por falta de interés. En cualquier caso, las propias OSC reconocen su falta de capacidad para ejercer el papel de “fiscalización” (ver siguiente apartado).
- Miembros del **Parlamento** cuestionan directamente unas modalidades de ayuda que “deslegitiman a los órganos de representación formalmente

---

10. El *Centro de Integridade Pública* o la ONG ecologista *Justicia Ambiental* pueden ser las excepciones.

reconocidos”. En palabras literales de un diputado del partido opositor: “... En este país la soberanía del Gobierno no reposa sobre la voluntad del pueblo, reposa sobre la voluntad de los donantes<sup>11</sup>...”.

De manera general se constata la necesidad de aumentar el perfil de las OSC para que puedan exigir una rendición de cuentas por parte del Gobierno, ocupar un espacio en la definición de políticas públicas y vigilar su aplicación (ningún otro actor lo hace actualmente de manera eficaz). Sin embargo existen también muchas dudas respecto a las capacidades y grado de autonomía de las OSC para asumir ese papel de control ciudadano e incidencia política. Estas funciones parecen parcialmente imposibilitadas bien por falta de capacidades analíticas, por falta de estrategia política, por demasiada proximidad del FRELIMO, o por demasiada dependencia económica del financiador (donantes en la forma de agencia bilateral u ONG internacional a su vez financiada por la agencia bilateral). Dicho más crudamente: “El trabajo en *good-governance* es una imposición de la agenda internacional, no es lo que surge de las prioridades nacionales necesariamente, ni es por lo que las ONG mozambiqueñas se están interesando y para lo que solicitan apoyo de las ONG internacionales. Tampoco es algo que el Gobierno mire con buenos ojos, y como sabemos, las ONG internacionales en este país han de obtener un permiso especial del Gobierno para poder trabajar...” (representante de Trocaire, ONG irlandesa).

Sin quizás llegar a conclusiones tan tajantes, a través de las entrevistas realizadas con OSC de Maputo el equipo investigador percibió una cierta tendencia a incluir en la conversación (o en los planes estratégicos presentados para financiación) palabras como “advocacy”, “budget tracking”, “checks and balances” o “social oversight”. Aunque parecería que la incidencia política empieza a formar parte de la jerga del sector, a excepción de dos o tres interlocutores la mayoría de los entrevistados tenían dificul-

---

11. A este respecto resulta interesante el reciente informe publicado por el *Overseas Development Institute* acerca del debilitamiento de los Parlamentos africanos como posible efecto colateral de las nuevas modalidades de ayuda ejercitadas por DFID y el Banco Mundial. Puede ampliarse información en: “Africa needs stronger Parliaments to monitor aid” (Reuters, 31 Marzo 2008: <http://africa.reuters.com/top/news/usnBAN122899.html>)

tades para explicar posiciones o desgranar demandas concretas respecto a la gestión de la ayuda o del presupuesto público general y manifestaban poca iniciativa o capacidad de propuesta en políticas sectoriales prioritarias para el país, como la educación o la salud. En el resto del país la mayor parte de las OSC nacionales todavía se ven a sí mismas como proveedoras de servicios complementarios a los facilitados por el Estado que, sencillamente, no alcanza a cubrir las enormes necesidades existentes.

Más que a la falta de interés, es una deficiencia que el equipo investigador achaca a la falta de trayectoria y experiencia en el ámbito de la incidencia política, a su vez relacionada con la limitación del espacio político necesario para ejercitarla y la falta de tiempo y recursos para desarrollar las habilidades necesarias.

## **Espacios de participación y capacidades de las OSC**

### *Pocos espacios, poco aprovechados*

Son pocas las OSC mozambiqueñas que interactúan con Gobierno o donantes en la “agenda de París”. Los mecanismos de intercambio son de reciente creación y los espacios que se abren no son de decisión sino de consulta. Según el *Grupo Mozambicano da Divida*, los foros de consulta que se abren son poco consistentes: “nos llaman para que quede constancia de nuestra presencia, no son foros de participación, son foros de legitimación”.

Varias de las organizaciones entrevistadas se lamentan de la falta de espacios de influencia hacia los donantes. Lo cierto es que ni la mesa del G19 ni sus espacios de reunión con el Gobierno fueron concebidos para dialogar con las OSC, sino para asegurar el progreso en la agenda bilateral entre gobiernos. Aún así, en algunas ocasiones el GMD, la UNAC y el G20 sí han participado en ejercicios de formulación y seguimiento presupuestario, casi siempre por invitación expresa de donantes o Gobierno y no a demanda propia.

A pesar de sus quejas, las OSC disponen en ocasiones de una capacidad de influencia y un acceso al detalle presupuestario previo a la propia aprobación del Parlamento. Según asegura el portavoz parlamenta-

rio de la RENAMO, la comisión de control presupuestaria del Congreso sólo accede al detalle del presupuesto después de las negociaciones y acuerdos adelantados entre el G19 y el Gobierno.

Según reporta Alliance 2015, durante un reciente evento de OSC preparatorio de la Cumbre de Accra, a pesar de la amplitud de la convocatoria, “sólo aparecieron los *sospechosos habituales* –GMD, G20 y algunas redes temáticas como el Foro Mulher o el MEPT–. (...) y lo que es más inquietante, las organizaciones presentes no necesariamente consideraban que el debate convocado tuviese mucho sentido” (traducción propia. Alliance 2015, 2008).

En principio el G20, en torno al cual se agrupan las ONG más grandes y habituales en Maputo, ha de servir como interlocutor de las OSC en el seno del *Observatorio del Desarrollo* de cara al diálogo alrededor del PARPA. Además de esta función y de la coordinación del “*Relatorio Anual da Pobreza*” (ver apartado 3) el G20 tiene atribuidas las funciones de facilitar el análisis y debate en torno a las políticas públicas y contribuir al fortalecimiento y capacitación de las OSC para ejercer labores de incidencia política. En la práctica, la situación del G20 es bastante significativa de las “dolencias” de la sociedad civil mozambiqueña:

- Desde 2005 no se ha editado el “*Relatorio Anual da Pobreza*”. Según aseguran sus responsables el motivo es la falta de fondos para dar continuidad al proyecto de manera rigurosa (el trabajo analítico para el informe se solía contratar a consultores externos por falta de capacidades propias). La no continuidad de un proyecto es sintomático de la falta de una estrategia clara y sostenida de los donantes hacia la sociedad civil, considerada -frente a un socio imponente como el Gobierno- más como un actor secundario y accesorio que como uno de los protagonistas necesarios del desarrollo del país.
- Actualmente ocupa el secretariado del G20 la FDC (*Fundação para o desenvolvimento das Comunidades*) presidida por miembros destacados del partido en el Gobierno. Es esta organización quien contrata a los empleados del secretariado del G20, por lo que el carácter independiente de su gestión queda cuestionado.

- Se producen quejas frecuentes hacia el Secretariado por parte de las OSC miembros por un sistema de información y comunicación interna poco eficaz y quizás interesado (las invitaciones a foros de discusión o eventos relevantes con el Gobierno o los donantes rara vez se hace extensiva a los miembros y se comunican a destiempo).

En resumen, la Plataforma formalmente establecida como espacio de interlocución de las OSC con donantes y Gobierno en torno a la definición de políticas de desarrollo adolece de falta de capacidades, falta de fondos y está indirectamente cooptada por el partido en el poder.

## **Capacidades insuficientes**

### *Dificultades de representatividad*

La encuesta reciente realizada por CIVICUS (Civicus, 2007) arroja algunos datos significativos sobre la medida en la que las OSC establecidas representan a los intereses de la ciudadanía. El 72,1% de las personas entrevistadas desconocían a la FDC del total de organizaciones en los registros oficiales, sólo el 22% declara una implantación a nivel nacional y sólo el 4% declara conexión con redes internacionales.

Al igual que le ocurre al “*Observatorio de Desarrollo*”, las antenas provinciales del G20 son pequeñas (a veces constituidas por una sola persona a título voluntario), poco estables (aparecen y desaparecen en función de disponibilidad de fondos o de la agenda personal de sus componentes) y poco efectivas en la incorporación de los intereses y dinámicas de las comunidades locales (las dos organizaciones locales consultadas consideran más efectivo actuar de manera independiente y evitan integrarse en redes nacionales). La medida en que la realidad e intereses de las provincias y el medio rural pueden ser representados por el G20 es limitada.

Las relaciones entre las ONG y el Gobierno son en apariencia sin complicaciones. Las ONG procuran evitar la confrontación directa con el Gobierno y el Gobierno tolera su existencia. Resulta sintomático el que ninguna organización (y casi ninguna persona) declare simpatía por los

posicionamientos políticos del partido opositor, la RENAMO. A esta observación, un representante del partido comenta: “mostrar cercanía a la RENAMO significaría el aislamiento para cualquier organización”. Sin necesidad de medidas directas de censura<sup>12</sup> o represión, el FRELIMO parece ejercer una tutela indirecta sobre los movimientos sociales que éstas aceptan seguir existiendo. Este *status quo*, donde implícitamente rige un “dejarse acariciar o morir”, lógicamente limita la independencia de las organizaciones y su capacidad para representar intereses que confronten las pautas marcadas por el Gobierno.

### *Falta de formación*

En el ámbito de las OSC existe un reducido círculo de cuadros técnicos formados, concentrados en Maputo, con alta rotación y relativa facilidad de movimiento entre las ONG nacionales, las agencias u ONG internacionales y el propio Gobierno. Más allá, tanto los cuadros medios de las organizaciones como sus representantes fuera de la capital son trabajadores con escasa formación académica y que no perciben sueldo por su actividad. En general, las OSC se contemplan como un sector de actividad laboral que ofrece oportunidades temporales. (En Mozambique la pertenencia a movimientos de la sociedad civil no implica necesariamente un compromiso o vocación activista.)

El SISTAFE es el nuevo sistema de gestión de las finanzas públicas en Mozambique, resultado de la aprobación de la ley de reforma presupuestaria aprobada en 2002 bajo impulso de las Instituciones Financieras Internacionales (en concreto FMI) y el apoyo de varios donantes bilaterales. El SISTAFE (*Sistema de Administração Financeira do Estado*), respaldado por un programa de acceso informático pretende asegurar el uso eficaz y transparente de los presupuestos públicos. Hablamos por tanto de un instrumento de manejo imprescindible para cualquier persona interesada en dar seguimiento al diseño presupuestario, la ejecución

---

12. Recientemente la emisión de un programa de la televisión pública se cortó en directo cuando una representante del Forum Mulher exponía planteamientos críticos ante algunas medidas del Gobierno, pero las medidas de censura no son sistemáticas ni institucionalizadas.

del gasto público y su vinculación con las políticas de desarrollo impulsadas por el Gobierno y respaldadas por la ayuda presupuestaria de los donantes. De las seis organizaciones de la OSC entrevistadas, no todas conocían la existencia del SISTAFE, y ninguna había visto el programa ni sabía cómo acceder o utilizar su información. Este dato es revelador de la falta de capacidades reales en la OSC mozambiqueña para controlar la gestión pública o participar en el escrutinio presupuestario de manera efectiva. Menos aún por tanto para supervisar la aplicación de las nuevas modalidades de la ayuda internacional.

### *Problemas organizativos*

La falta de predictibilidad de fondos es una cuestión que no sólo afecta a los gobiernos receptores, también a las OSC. La inestabilidad financiera lleva a la mayoría de las organizaciones a emprender iniciativas y proyectos de forma “espasmódica” y *ad hoc* según las fuentes de financiación disponibles. Así, el *Grupo Mozambicano da Dívida* vive su “auge” con el acompañamiento del proceso de condonación de deuda HIPC, el G20 florece vinculado a los procesos del PARPA y el CIP aprovecha hoy un nuevo impulso de actividad promovido por los donantes entorno al concepto del “buen gobierno”. Estos factores explican la falta de continuidad en la actividad de las OSC y, en la mayoría de las ocasiones, la falta de un marco estratégico propio que asegure una articulación más eficaz con otros actores sociales y con los nuevos procesos de la cooperación.

Posiblemente la incertidumbre respecto a la continuidad de las organizaciones explica también la alta rotación del personal y la “burocratización” de los secretariados de las redes de la sociedad civil que terminan dedicando sus escasos recursos a cuestiones operativas (como asegurar recursos para la permanencia de puestos de trabajo y alquiler de oficinas) y menos a dinamizar la participación de sus miembros o a cultivar un diálogo con Gobierno y donantes.

Las cuestiones operativas (y sobre todo de gestión financiera) ocupan también demasiado espacio en la relación entre ONG nacionales o locales y ONG internacionales, de modo que se limitan las posibilidades de “contagio” y aprendizaje mutuo sobre una cuestión tan compleja

como practicar la incidencia política ante gobiernos “del Sur” con instituciones frágiles y ante una comunidad de donantes con una agenda tan marcada por las prioridades “del Norte”.

Más allá de la experiencia un tanto frustrada del G20 no existe la figura de una “Coordinadora” de ONG que de manera más amplia y menos “interesada” pueda contribuir a fortalecer a la OSC y constituir un referente para el resto de interlocutores. Podría fácilmente achacarse esta carencia a la debilidad de las OSC del país, pero lo cierto es que las ONG internacionales tampoco han sido muy exitosas en su intento de crear una plataforma conjunta (existe una suerte de plataforma de encuentro, llamada “LINK”, que brilla por su ausencia en cualquier espacio de interés).

Sólo recientemente, y en torno al *Centro de Integridade Pública* se han lanzado un par de iniciativas donde sí se suman de manera más estratégica los esfuerzos de varias organizaciones nacionales: una campaña para la lucha contra la corrupción en el sector educativo (donde participan el CIP y el *Movimento Educação para Todos- MEPT*) y un “embrión” de campaña “Publish What You Pay” que pretende promover la transparencia en el incipiente sector de la industria extractiva del país (iniciativa también orquestada por el CIP, con participación de pequeñas organizaciones locales y el apoyo de redes internacionales).

Tanto los canales de participación como las capacidades de las OSC para contribuir a una mejor aplicación de la “agenda de París” en Mozambique son limitadas. Sin embargo, la situación de las OSC es más esperanzadora que en otros países de la región<sup>13</sup> y que en el propio Mozambique de hace unos años. Existen algunos espacios aprovechables (las consultas regulares o *ad hoc* con la sociedad civil durante las revisiones

---

13. Además de la situación crítica de represión directa a las OSC en Zimbabwe, en otros países como Angola o Zambia se han aprobado en los últimos años leyes de “regulación” de las ONG que restringen significativamente su capacidad de maniobra, especialmente en lo relativo a incidencia política y a cultivar relaciones con ONG internacionales. En Mozambique el Ministerio de la Cooperación Internacional facilita a las ONG internacionales un permiso para operar de manera complementaria al Gobierno “allí donde el Gobierno no ha podido llegar para perseguir los objetivos del PARPA”. Este permiso busca restringir las intervenciones de las ONG al ámbito asistencial, pero existe cierto margen de maniobra e interpretabilidad dentro del cual se manejan aquellas organizaciones que pretenden fortalecer a las OSC mozambiqueña en tareas de incidencia política.

conjuntas entre el Gobierno y la mesa de donantes, foros específicos de consulta en torno a procesos sectoriales como la reforma de leyes o la revisión de los planes de desarrollo), y existe por parte de una comunidad de donantes influyente un interés creciente (en unos casos más formal, en otros más real) porque esos espacios adquieran mayor relevancia y por escuchar la voz de las OSC. Esa es una oportunidad que las OSC mozambiqueñas no deberían dejar escapar. Un gran reto es extender este escenario esperanzador hacia las provincias.

## Oportunidades de cara al futuro

“El apoyo presupuestario no es sólo una modalidad más eficaz de la ayuda. Aunque hay quien pretende contemplarlo asépticamente, desde la perspectiva meramente de eficacia económica, es inevitablemente un instrumento político también. Para el Gobierno... y para los donantes!” (representante de la cooperación británica<sup>14</sup>).

Un reconocimiento como éste, explícito respecto a la dimensión política de las nuevas modalidades de la ayuda, en concreto del apoyo presupuestario, es infrecuente. Sin embargo es evidente que un mecanismo concebido para el apoyo directo a los presupuestos de un Gobierno concreto es inevitablemente un instrumento de respaldo político. Esta circunstancia introduce riesgos, sobretodo políticos: qué ocurre ante un cambio de color en el Gobierno (improbable en el caso de Mozambique), qué responsabilidades asumen los donantes ante debilidad del sistema democrático (por ejemplo ante la falta de reacción a quebrantos de los derechos humanos), casos de corrupción cada vez más visibles e impunes... El respaldo a través de la AOD a un Gobierno cuestionado puede “salpicar” al Gobierno donante, y esa es una cuestión que preocupa de cara a la opinión pública, no la mozambiqueña en este caso, sino a la del país donante. Recurrir al argumento del control ciudadano del Gobierno es sensato, pero al hacerlo, los donantes deberían tener también la valentía de apoyar de manera firme y sostenida a las instituciones (Parlamento,

---

14. Comunicación personal de la representante de la cooperación británica al equipo investigador de CA-FOD/ Trocaire.

sistema judicial) u organizaciones de la sociedad civil de quienes esperan que ejerzan ese control.

En el caso de Mozambique, sólo el PNUD ha facilitado algún refuerzo institucional al Parlamento, y algunas agencias de cooperación (la británica, la alemana y la española al menos) prestan apoyo para el refuerzo del sistema judicial. En cuanto a las OSC nacionales, algunos donantes emprenden ahora iniciativas orientadas a su fortalecimiento y capacitación en labores de veeduría pública que es interesante destacar.

### *Iniciativas novedosas reseñables*

Donantes bilaterales y ONG internacionales están poniendo en marcha, de manera conjunta o independiente, varios fondos, iniciativas y modalidades de apoyo a las OSC mozambiqueñas centradas en el ámbito de la participación ciudadana y la incidencia política. Entre ellas, el MASC es el mecanismo más conocido y dotado con mayores fondos, pero no es el único.

- **Mecanismo de Apoyo à Sociedade Civil**<sup>15</sup>. El Mecanismo de Apoyo a la Sociedad Civil (MASC) es una iniciativa cuyo objetivo es fomentar el refuerzo de capacidades de las OSC en Mozambique para desarrollar funciones de control social e incidencia política. El MASC apoya a organizaciones comprometidas con la defensa de los derechos de la ciudadanía y la vigilancia de la gestión pública (ejecución de presupuestos, implementación de planes de desarrollo y provisión de servicios públicos).

El MASC dispone de una provisión de fondos de 13 millones de USD financiados en 2008 por DFID e *Irish Aid*, pero otros donantes entrevistados mostraron su interés en contribuir fondos a esta iniciativa en el futuro. La gestión del MASC está enteramente en manos de profesionales del sector mozambiqueños.

Esos recursos sirven para apoyar a organizaciones que trabajan a nivel nacional, provincial y local en todo el país. Existen dos modalidades de apoyo: bien el apoyo a través de la formación, capacitación y apoyo

---

15. Más información en: <http://www.masc.org.mz>

institucional para el refuerzo de organizaciones poco establecidas, bien la apertura de convocatorias para solicitar fondos para apoyo de iniciativas concretas por parte de organizaciones más establecidas. En cualquier caso la orientación es hacia el fortalecimiento de la sociedad civil para la participación en la definición o control de políticas, nunca para actividades de provisión de servicios.

El apoyo del MASC a las organizaciones se resuelve en cuatro convocatorias anuales, cada proyecto puede durar entre uno y tres años y la concesión de fondos varía entre 2000 USD y 250000 USD por año.

- **New National Platform for Local Governance.** Se trata de una plataforma promovida desde la cooperación suiza cuyo objetivo es mejorar los procesos de descentralización y los procesos de planificación a nivel local. Para ello se realiza una clara apuesta por la sociedad civil articulada por ONG o grupos comunitarios a escala local, facilitando intercambios de información, formación y seguimiento de la aplicación de políticas de desarrollo a nivel descentralizado.

Esta plataforma debe servir también para transmitir información al grupo de coordinación de donantes a nivel local. Con ello se espera ofrecer a la comunidad de donantes una perspectiva alternativa y una fuente de información de primera mano para la evaluación de resultados de las políticas de desarrollo a nivel local.

Dado que cada vez son más los donantes<sup>16</sup> que están apostando por “descentralizar el apoyo presupuestario”, canalizando fondos para programas sectoriales en el ámbito provincial o municipal, esta iniciativa puede cobrar mayor importancia en los próximos años.

- **Civil Society Development Facility**<sup>17</sup>. Esta iniciativa conjunta de ONG internacionales (HIVOs, Concern, Oxfam Novib) y gobiernos (Holanda

---

16. Al menos Suecia, Irlanda, Dinamarca y Holanda emplean ya el apoyo a programas sectoriales a nivel de administraciones distritales.

17. Más información sobre este proyecto accesible en: [http://209.85.129.132/search?q=cache:JXV2fWzpxqJ:www.oxfamnovib.nl/id.html%3Fid%3DPROJ\\_DETAIL%26pid%3DMOC-504175-0003353+Civil+society+development+facility+Novib&hl=en&ct=clnk&cd=1](http://209.85.129.132/search?q=cache:JXV2fWzpxqJ:www.oxfamnovib.nl/id.html%3Fid%3DPROJ_DETAIL%26pid%3DMOC-504175-0003353+Civil+society+development+facility+Novib&hl=en&ct=clnk&cd=1)

y Canadá) lleva funcionando desde 2004 con el objetivo de asegurar que las ONG a nivel local adquieren las capacidades y el perfil necesario para hacerse oír y participar en la toma de decisiones respecto a los planes de desarrollo del país.

Su actividad principal se centra en Nampula, pero se promueve el intercambio y la complementariedad con organizaciones activas en distintos distritos y provincias.

Hasta ahora, y según la contraparte local responsable del proyecto, la iniciativa está sirviendo para reforzar el trabajo de algunas organizaciones comunitarias o locales, fundamentalmente en cuestiones operativas o administrativas. El alcance de esta actividad a efectos de definición de programas o políticas de desarrollo en el nivel municipal o distrital aún no se ha demostrado. Tampoco se han identificado muestras de impacto en procesos consultivos vinculados a la escala nacional.

Además de estas iniciativas concebidas específicamente para apoyar la capacitación y apertura de espacios de influencia en la definición y seguimiento de políticas, algunas organizaciones y donantes han empezado a comprender que la predictibilidad de fondos y el alineamiento con planes concebidos a nivel nacional son principios relevantes también para facilitar el trabajo de las OSC.

Así, el *Centro de Integridade Pública* recibe ahora fondos que no son proyecto-específicos, sino concebidos como un apoyo para el fortalecimiento institucional a tres años vista, por parte de las cooperaciones suiza, sueca, holandesa y danesa. Por su parte el *Movimento de Educaçao Para Todos* (MEPT) recibe un apoyo institucional del *Common Weath Education Fund* para una estrategia de trabajo concebida a varios años vista. Varios afiliados de Oxfam Internacional (Oxfam GB e Intermón Oxfam) negocian también un plan multianual de apoyo al MEPT que incorpora como uno de los objetivos principales el refuerzo de sus capacidades en incidencia política.

La apuesta por mecanismos de financiación que promueven objetivos más estratégicos de manera estable, a veces a costa de la visibilidad de la ayuda es un signo positivo de madurez por ambas partes, pero no va exenta de riesgos. La línea que separa el apoyo a largo plazo a una

estrategia de incidencia política propia de una organización nacional, de la reorientación de las agendas de la OSC en función de la agenda de los donantes es muy delgada. En un contexto institucional tan frágil como el de Mozambique, las OSC son fácilmente instrumentalizables por el Gobierno, pero también por los donantes y por las ONG internacionales.

Aunque lógicamente es pronto aún para evaluar el alcance de estas iniciativas, la toma de conciencia por parte de donantes y OSC de la existencia de una agenda conjunta, que va más allá de la complementariedad entre ambas y con el Gobierno de Mozambique en labores asistenciales, es un avance en sí mismo. Estas iniciativas aún discretas pueden suponer un salto hacia adelante en las relaciones entre donantes y sociedad civil si se asientan e intensifican con la concurrencia de más donantes bilaterales y multilaterales.

## Conclusiones y recomendaciones

Este informe ha tratado reflejar algunas de las implicaciones del desarrollo de la “agenda de París” para las OSC en Mozambique. La medida en que las observaciones, reflexiones y conclusiones de este estudio de caso son extrapolables a otros países es cuestionable, y probablemente limitada, dado lo particular del contexto. Por un lado las relaciones entre Gobierno y donantes en el país han evolucionado poco desde la aprobación de la Declaración de París en 2005, sobre todo porque ya habían evolucionado previamente y de manera más progresiva. La “nueva arquitectura de la ayuda” no es tan nueva en Mozambique. Por otro lado el desarrollo del tejido social en el país está muy condicionado por dos factores “autóctonos”: el periodo de posguerra (que “atrajo” a las ONG internacionales y requirió del trabajo de muchas ONG nacionales y locales en labores de reconstrucción de infraestructuras y de redes sociales); y la “tutela” por parte del FRELIMO, sobre prácticamente todos foros y actores con alguna representatividad política.

Al mismo tiempo, precisamente ese adelanto en los procesos que busca desencadenar la nueva agenda de eficacia de la ayuda (armonización, alineación, rendición de cuentas mutua entre Gobierno y donantes, en el caso de Mozambique articulados entorno al “apoyo presupuestario”) en cierta medida pueden convertir a este país en una especie de banco de pruebas que sirva para anticipar posibles dificultades y posibles soluciones en otros contextos.

## **¿Está afectando la nueva arquitectura de la ayuda al papel de las OSC en el desarrollo del país?**

Claramente sí. Las nuevas modalidades de ayuda tienden a priorizar al Gobierno como “director de orquesta” y “ejecutor” principal de los planes de desarrollo. Indirectamente, se demandará menos concurrencia de las ONG para labores de asistencia en el futuro. En paralelo y vista la fragilidad de las instituciones en los países en desarrollo, crece la inquietud respecto a cuestiones de “buen gobierno” y rendición de cuentas respecto a la gestión de la ayuda internacional por parte del Gobierno receptor. Los donantes precisan desarrollar mecanismos de “checks and balance”, y claramente orientan la mirada hacia las OSC. Bien por vía directa (invitando a las OSC a los espacios de diálogo con Gobierno), bien indirectamente (fortaleciendo las capacidades de escrutinio público a través de fondos o apoyo por mediación de ONG internacionales), la comunidad de donantes está empezando a favorecer una evolución de las ONG en Mozambique. Los nuevos instrumentos de canalización de la ayuda no parecen restar fondos para el tercer sector, pero sí comienzan a reorientarlos: hay menos fondos para la provisión de servicios o asistencia social, pero más para el fortalecimiento institucional, la participación ciudadana y la incidencia política. Es conveniente alertar de que esta dinámica llevada al extremo no va exenta de riesgos en contextos como el de Mozambique, con unos indicadores de falta de acceso a servicios sociales básicos tan altos (especialmente en el medio rural) y con unas carencias tan graves de las mínimas infraestructuras para sostener sistemas productivos para la población. Lógicamente el trabajo asistencial de las ONG “sólo” alcanza para paliar esos problemas en cierta medida y con un impacto limitado, pero mientras el Gobierno no despliegue mayores capacidades de atención a la población, la situación sin la labor asistencial de muchas OSC puede agravarse seriamente.

Por otro lado, y aunque ni Gobierno ni donantes parecen aún muy preocupados por la cuestión, el concepto de apropiación comprendido en la Declaración de París puede —y probablemente deba— interpretarse de una manera más amplia. No es sólo el Gobierno quien debe “apropiarse” de las políticas de desarrollo, sino en realidad la ciudadanía. Ésta

está representada en principio por el Parlamento y por las OSC, además de por el Gobierno. En el caso de Mozambique, la dominancia del FRELIMO de los espacios de participación y representación ciudadana debería llevar a los donantes a balancear el apoyo presupuestario con mayor atención a esos otros espacios que también pueden representar de manera soberana los intereses de los mozambiqueños.

Mozambique suele presentarse como ejemplo de un contexto donde la rendición de cuentas entre Gobierno y donantes es efectiva. Lo es sobre el papel y ello se debe en gran medida a que Mozambique es uno de los pocos países africanos con un Gobierno estable, fuerte y con capacidad de planificación y de interlocución continuada con actores externos. Sin embargo esos procesos de mutua rendición de cuentas quedan demasiado limitados a la esfera de la negociación presupuestaria y son poco permeables al debate y el control parlamentario y/o ciudadano. El punto de relativa comodidad que Gobierno y G19 han alcanzado puede comprometer la apropiación de los procesos de desarrollo, no ya por parte del Gobierno, sino por parte de la ciudadanía. En un país donde la democracia es todo menos multipartidaria, y donde la línea divisoria entre Gobierno y partido en el poder es tan confusa, el riesgo de no airear la toma de decisiones (políticas, programáticas o presupuestarias) es elevado. Quizás por miedo a poner en riesgo los compromisos y puntos de equilibrio alcanzados con el Gobierno, la comunidad de donantes no está haciendo todo lo que puede para fomentar la transparencia y la participación de las OSC y el Parlamento en los procesos de planificación y rendición de cuentas.

### **¿Tienen las OSC la capacidad y el espacio y necesarios para asumir un papel en este nuevo escenario?**

Claramente no. Las OSC de Mozambique son aún jóvenes, frágiles y muy dependientes de la financiación internacional. Especialmente en el ámbito provincial, la situación es preocupante. El interés respecto a la agenda de París y sus implicaciones para las propias ONG es creciente pero son muy pocas las organizaciones que hoy por hoy podrían asumir el papel del control ciudadano sobre el Gobierno. Dado lo amplio de la agenda de

desarrollo del país la labor es de por sí poco abarcable, menos aún con la carencia de personal cualificado, de recursos materiales y de conocimientos específicos sobre políticas sectoriales. Las plataformas que podrían aglutinar y coordinar el trabajo de las OSC sufren problemas de falta de representatividad (por escasa participación de sus miembros o falta de contacto con las redes sociales a nivel subnacional), cuando no están influidas por el “abrazo” del FRELIMO. Para que las OSC puedan asumir de manera creíble y eficaz la tarea de representar el interés de la ciudadanía deben ganar en legitimidad, independencia, madurez organizativa y capacidades técnicas. A juzgar por la muestra limitada entrevistada para este estudio, el camino por delante es aún largo.

En un país tan ampliamente dependiente de la ayuda internacional, las oportunidades de influencia en la definición de las políticas de desarrollo para las OSC pasan bien por abrir espacios efectivos de diálogo con el Gobierno (asumiendo que éste efectivamente “gobierne” la agenda de desarrollo), por abrir espacios de influencia hacia los donantes, o ambas cosas al tiempo. Actualmente las OSC parecen ir ganando un espacio en el seguimiento de la ejecución de los planes de desarrollo y son invitadas con cierta periodicidad a las reuniones de evaluación conjunta entre el Gobierno y la mesa de donantes, e incluso en ocasiones en el momento de definición de políticas sectoriales (especialmente en el ámbito educativo). Sin embargo a los espacios de negociación política y de decisión respecto a las orientaciones presupuestarias, o bien no son invitados, o bien sus aportaciones no se ajustan al nivel técnico del debate.

### **¿Pueden los donantes facilitar una participación más efectiva de las OSC en la nueva arquitectura de la ayuda?**

El margen es limitado pero está lejos de haberse agotado. La capacidad de influir la agenda de las OSC no es función únicamente de sus capacidades, sino de las condiciones que el resto de interlocutores y el contexto institucional faciliten. Deben abrirse espacios de diálogo, pero también ha de haber un mínimo grado de receptividad por parte del Gobierno y de los donantes. En el caso de Mozambique, el Gobierno

se muestra básicamente indiferente a las opiniones de las OSC, pero ejerce un control lejano y difuso de los movimientos sociales.

En este sentido, quizás deba apelarse también no sólo a los donantes oficiales, sino a las ONG internacionales que operan en el país, que a menudo actúan, en tanto que donantes, más como ejecutoras de proyectos. Aquí de nuevo el margen de maniobra queda limitado por las “licencias” de operación expedidas por el Gobierno, que excluyen actividades políticas. Sin embargo, varias grandes ONG presentes en Mozambique (Action Aid, Concern, Ibis, Oxfam, etc) tienen capacidad y experiencia suficientes para apostar por un apoyo al país, y a su tejido social más estratégico y programático y menos puntual o asistencial. Son varias las ONG internacionales que ya incorporan de hecho esta visión en sus intervenciones en el país.

En el caso de los donantes, el interés por la implicación de las OSC en los nuevos mecanismos de la ayuda es creciente. La comunidad de donantes de hecho empieza a explorar mecanismos de refuerzo institucional que permitan a las OSC acompañar estos procesos de manera más eficaz (el *Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil* es un ejemplo de ello), pero aún podría ejercer mucha más influencia. Algunos donantes bilaterales se han mostrado más favorables a acompañar el proceso de refuerzo del Gobierno con el refuerzo de otras instituciones, pero la mayoría parecen aún atrapados en un corsé de “respeto” a la soberanía del Estado, poco creíble (dada la falta de prudencia con la que imponen otras condiciones a la ayuda internacional) y poco recomendable en una democracia joven como la mozambiqueña que aún no ha terminado de salir de manera efectiva del régimen de partido único.

En 2009 Mozambique estrenará un nuevo Plan multianual de reducción de la pobreza (bien el PARPA III, bien el nuevo Plan Quinquenal en torno al cual orientar la AOD). Más allá de los foros de participación directamente vinculados a la próxima Cumbre de Accra, en los próximos meses será interesante seguir los procesos consultivos para la elaboración del nuevo Plan y de evaluación del PARPA II, el espacio, la relevancia y la trascendencia de la participación en ellos de las OSC.

## Algunas recomendaciones

El Gobierno de Mozambique y la mesa de donantes pueden y deben facilitar en mucha mayor medida la implicación de las OSC en la definición de políticas de desarrollo, abriendo espacios de participación y facilitando el intercambio de información en ambos sentidos. El Gobierno de Mozambique y el partido en el poder deben respetar la independencia de las ONG nacionales.

### *El Gobierno de Mozambique debería:*

- Reconocer a la sociedad civil y al Parlamento del país el papel que les corresponde en el control ciudadano de los planes de desarrollo y de la elaboración y aprobación de los presupuestos públicos.
- Facilitar, y no entorpecer, las tareas de participación en la vida política del país de las OSC y los medios de comunicación.
- Eliminar las cortapisas impuestas a las ONG internacionales para el desarrollo de su actividad en el país y no limitar sus actuaciones a labores asistenciales o partenariados con el Gobierno.
- Asegurar la máxima transparencia en las relaciones con la comunidad de donantes, facilitando la entrada de observadores (OSC y/u otros) a los debates Gobierno/donantes para la definición o seguimiento de los planes de desarrollo.

La comunidad de donantes puede y debe concebir los principios de la Declaración de París de manera más amplia. La “apropiación” no concierne solo al Gobierno receptor, también a otros posibles representantes y “guardianes” de los intereses de la ciudadanía como los Parlamentos, el sistema judicial, o las OSC. La predictibilidad de la ayuda y el principio de alineación en la canalización de la ayuda no sólo son necesarios para el Gobierno, también para otros posibles receptores de ayuda, como las OSC.

### *La comunidad de donantes debería:*

- Abordar el concepto de “apropiación” desde una perspectiva más amplia, incluyendo a cuantos más actores de la vida pública mejor y no limitándose al diálogo bilateral con el Gobierno.
- Fomentar y demandar la participación más activa del Parlamento y los interlocutores de la sociedad civil en el control ciudadano de planes de desarrollo y en el control de las cuentas públicas.
- Desplegar otros mecanismos de financiación, complementarios al apoyo presupuestario, que contribuyan a fortalecer a las OSC y el Parlamento. En último término, este apoyo institucional servirá también para reforzar los mecanismos de control democrático en el país. Iniciativas como el MASC empiezan a apuntar en esta dirección.
- Aprovechar sus vínculos con las ONG internacionales para contribuir con ellas al refuerzo de las ONG nacionales y locales.

Dentro de la nueva arquitectura de la ayuda, la apuesta firme por mecanismos como el apoyo presupuestario no necesariamente está reñida con otros instrumentos. Diversificar los canales y receptores de fondos puede contribuir también indirectamente al fortalecimiento de las instituciones de un país, incluso del mismo Gobierno. En esta línea, los donantes pueden seguir explorando mecanismos de apoyo a las OSC (como el MASC) y compromisos de financiación a ONG más estratégicos y menos limitados en el tiempo y objetivos.

### *Las ONG internacionales deberían:*

- Completar la evolución desde un papel predominante como “prestadoras de servicios” propio de esquemas del pasado, hacia un papel decidido de promotoras y respaldo de la OSC nacional
- Aprovechar sus vínculos en la escala internacional para promover un

cambio de percepción y de esquema de relación entre los donantes oficiales y las ONG mozambiqueñas

- Utilizar su capacidad de influencia en la esfera internacional para favorecer la inclusión de las OSC nacionales en los procesos de toma de decisión respecto a las políticas de desarrollo del país.

### *Las OSC mozambiqueñas deberían*

- Evolucionar hacia el nuevo contexto de la ayuda internacional,
- Reforzar sus capacidades, madurar sus habilidades, revisar sus mecanismos de representatividad para garantizar su legitimidad como actor político,
- Exigir la apertura de espacios políticos y de diálogo con Gobierno, Parlamento y comunidad de donantes, y
- Desarrollar posicionamientos solventes respecto a las políticas de desarrollo.

Evidentemente nada de esto ocurrirá bajo la tutela impuesta del FRELIMO, ni sin el apoyo decidido de los donantes. Las ONG internacionales pueden jugar un papel crucial en el apoyo a las OSC “del Sur”, aunque también ellas pueden afrontar en ese contexto problemas de legitimidad.

Las OSC en general deben abordar una reflexión pendiente sobre su papel en el marco cambiante de la ayuda internacional, a la luz del avance progresivo de los principios de la Declaración de París. Hasta ahora han sido parte de los debates consultivos o de procesos de validación, ahora deben profundizar sus posicionamientos y ocupar el papel que les corresponde en la definición y la implementación de la “agenda de París”.

Maputo, 10 de octubre de 2008

## Referencias bibliográficas

- AFRODAD (2007): *A Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation: The Case of Mozambique*.
- ALLIANCE 2015 (2008). *The impact of the Paris Declaration on Civil Society in Mozambique*”. Sara Methven (coord.), INTRAC. Marzo, 2008.
- Civicus, PNUD, (2008). “Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007: a sociedade civil moçambicana por dentro: avaliação, desafios, oportunidades e acção”. Autores: António Francisco, Albertina Mucavele, Paula Monjane e Sónia Seuane (Civicus, FDC). Ed: UNDP y otros.
- Economic Justice Coalition (EJC) (2007): “The Civil Society Organization´s role in Global Budget Support in Mozambique”. OECD, septiembre de 2007.
- HANLON, Joseph (2007): “Is Poverty Decreasing in Mozambique?”, Open University, England Paper presented at the Inaugural Conference of the *Instituto de Estudos Sociais e Económicos* (IESE) in Maputo on 19 September 2007.
- <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique>
- IBP (2007): “The impact of civil society budget analysis and advocacy in six countries”. P. de Renzio y W. Krafchik. International Budget Project.
- IBP & Eurodad, (2007). “Enlazando el análisis presupuestario con la incidencia política en la ayuda al desarrollo.” Informe conjunto *International Budget Project* y Eurodad, septiembre 2007.
- IDS (2006). “Budget analysis and policy advocacy. The role of non governmental public action”. M. Robinson. IDS working paper 279. September, 2006.

ODAMOZ: <http://www.odamoz.org.mz>

PITA, Juan Ignacio (coord.) (2006). *Nuevos instrumentos de la cooperación española: la experiencia mozambiqueña*. Documento de Trabajo nº 2. CeALCI, Fundación Carolina. Febrero, 2006.

“Poverty Observatory in Mozambique”. Final report of a research commissioned by Swiss Agency for Development Cooperation.

[http://www.sarpn.org.za/documents/d0002581/Poverty\\_Observatory\\_Mozambique\\_May2007.pdf](http://www.sarpn.org.za/documents/d0002581/Poverty_Observatory_Mozambique_May2007.pdf)

TROCAIRE, CAFOD, EURODAD, (2008). *Mozambique. An independent analysis of ownership and accountability in the development aid system*. Enero, 2008.

**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6. 4º  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

**CeALCI**

C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5º dcha  
Edificio Britannia  
28003 Madrid  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)

**[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)**



La puesta en práctica de las nuevas modalidades de ayuda al desarrollo auspiciadas por la “Declaración de París”; suponen un reto no sólo para Gobiernos donantes y receptores de fondos, sino también para el resto de actores de la cooperación, como las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Conceptos como la “apropiación” o la “responsabilidad mutua” no deben limitarse al ámbito de las negociaciones bilaterales entre Gobiernos. Mozambique se ha convertido en banco de pruebas para la nueva arquitectura de la ayuda y por ello también en un botón de muestra de cómo se insertan las OSC en este contexto cambiante. Las oportunidades de las OSC para influir en la “agenda de París”, participando en la definición de políticas públicas y ejerciendo un control social sobre el Gobierno son todavía demasiado limitadas. Tampoco las ocasiones que el proceso les brinda se aprovechan lo suficiente. La falta de madurez, de fondos y de capacidades del tercer sector en los países en desarrollo constituye un reto que OSC (del Sur y del Norte), donantes y Gobiernos receptores deben afrontar si quieren responder con solvencia a los principios inspiradores de la Declaración de París.

**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6. 4º  
Edificio Germania  
28003 Madrid  
informacion@fundacioncarolina.es

**CeALCI**

C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5ª dcha  
Edificio Britannia  
28003 Madrid  
cealci@fundacioncarolina.es