

Descentralización y construcción de una paz sostenible en Mozambique: recomponer las piezas de nuevo

EDUARDO J. SITEO Y CAROLINA HUNGUANA



Informe

Descentralización y construcción de una paz sostenible en Mozambique: recomponer las piezas de nuevo

Autores: Eduardo J. Siteo y Carolina Hunguana

Investigadores del Centro de Estudios de Democracia e Desenvolvimento
(Centro de Estudios de Democracia y Desarrollo)
de Mozambique

Coordinación: Nuria del Viso
Edición: Elena Couceiro Arroyo
Traducción: Leandro Nagore

Maquetación: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)
C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid
Teléfono: 91 576 32 99
Fax: 91 577 47 26
cip@fuhem.es
www.cip.fuhem.es
www.cipresearch.fuhem.es

Madrid, 2006

© NSI, The North-South Institute

Este documento sólo puede reproducirse con permiso expreso de NSI.

The North-South Institute
55 Murray Street, Suite 200
Ottawa, Ontario
Canada
K1N 5M3
Teléfono: (613) 241-3535
Fax: (613) 241-7435
nsi@nsi-ins.ca
www.nsi-ins.ca

Para copias adicionales, dirigirse a Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Este informe se publicó originalmente en el marco del proyecto de investigación *From War Termination to Sustainable Peace. What Kind of Peace is Possible? (WKOP)*, impulsado por The North-South Institute (NSI), de Canadá y organizaciones de la sociedad civil, entre 2004 y 2006. Las organizaciones que han colaborado con NSI son: Afghanistan Center for Policy and Development Studies (Afganistán); Centro de Estudios de Democracia e Desenvolvimento (Mozambique); Chr. Michelsen Institute (Noruega); International Development Research Centre (Canadá); International Peace Research Institute (Noruega); Policy Survey Research Centre (Palestina); Programa de Participación y Democracia (Guatemala); Social Scientists' Association (Sri Lanka); y Université Notre Dame (Haití). El proyecto ha sido dirigido por Stephen Baranyi, investigador principal de NSI. *WKOP* desarrolló un estudio comparativo de experiencias de paz en seis países y sintetizó elementos comunes a favor de la construcción de la paz. El Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), en colaboración con NSI, ha publicado en castellano tres estudios de caso -Afganistán, Palestina y Mozambique- y un informe marco con las principales conclusiones del proyecto.

Sumario

Introducción	5
– Contexto y objetivos de la investigación	5
– Consideraciones metodológicas	7
Contexto histórico	8
Gobernanza y construcción de la paz	10
– Contexto y retos para la política	10
– Descentralización y gobernanza provincial/local	13
Política económica y la construcción de la paz	20
– Contexto y retos políticos	20
– Descentralización fiscal, desarrollo equitativo y construcción de la paz	23
Conclusiones	26
Referencias	29
Informadores clave	30

Descentralización y construcción de una paz sostenible en Mozambique: recomponer las piezas de nuevo

Mozambique, un país desgarrado por una guerra que se extendió hasta 1994, vive en este momento un "éxito relativo". Por un lado, la pacificación ha triunfado en el país, a pesar de que se producen ciclos de violencia en la época de elecciones y las facciones que antes luchaban una contra otra, la Renamo (Resistencia Nacional Mozambiqueño) y el Frelimo (Frente de Liberación de Mozambique) son ahora partidos políticos enemigos. Además, a pesar de un espectacular crecimiento macroeconómico, la población por debajo de la línea de la pobreza apenas se ha reducido. Por último, la participación de la sociedad civil en la vida política es bastante escasa y los procesos de descentralización en marcha son muy limitados y no han logrado acercar el poder político al pueblo. Por eso, la descentralización del poder es entendida por los autores como un instrumento que permitirá progresar en varias direcciones: la erradicación de la pobreza, la democratización de la sociedad y la verdadera construcción de la paz.

Introducción

Contexto y objetivos de la investigación

Desde la firma en 1992 de los Acuerdos de Paz de Roma entre el gobierno del Frelimo (Frente de Liberación de Mozambique) y la entonces guerrilla Renamo (Resistencia Nacional Mozambiqueño), Mozambique ha experimentado interesantes transformaciones políticas y económicas. En términos económicos con la vuelta a la normalidad en las zonas rurales, el retorno de millones de refugiados y desplazados y el influjo de capitales directos extranjeros, Mozambique ha logrado, de

media, una de las mayores tasas de crecimiento macroeconómico en la región subsahariana desde 1995, con la única excepción del año 2000, cuando el país fue azotado por las peores inundaciones desde la independencia. De hecho, en el acuciante terreno de la pobreza Mozambique ha logrado progresar desde un PIB per cápita de unos escasos 95 dólares estadounidenses en 1995, a 313 dólares en 2004. En el terreno político el país ha logrado importantes avances hacia la consolidación de la paz y la democracia: Ha celebrado tres elecciones nacionales en 1994, 1999 y el 2004 y dos elecciones municipales en 1998 y en el 2003. Todas ellas fueron generalmente consideradas libres y justas.

A pesar de estos avances positivos tanto en lo político como en lo económico, los dividendos de paz aún no han llegado a la mayoría del pueblo mozambiqueño. Hasta la fecha las tasas de crecimiento macroeconómico en el país no han logrado enfrentar adecuadamente las persistentes desigualdades regionales y socioeconómicas. Es muy significativo que el porcentaje de mozambiqueños que vive por debajo del umbral de la pobreza se haya reducido tan sólo del 70% en 1997, al 60% en 2005. Tanto las elecciones nacionales como las municipales suelen seguir un mismo patrón, según el cual hay un auge de la tensión y violencia política en la etapa preelectoral, seguido de unos comicios relativamente pacíficos y al fin una violenta política postelectoral, con rápidos intentos de restaurar la normalidad. No obstante, tras las segundas elecciones generales de 1999 la vuelta a la normalidad sólo llegó tras la muerte de más de un centenar de personas en una celda penitenciaria en el distrito norteño de Montepuez. Por otra parte, la profundización en el proceso democratizador en el país se está viendo obstaculizada por el hecho de que hasta la fecha se han creado tan sólo 33 municipios, lo que deja a la mayoría del pueblo mozambiqueño sin el beneficio de tener un papel activo en la gobernanza de sus comunidades locales respectivas. Además, la política oficial del Gobierno en la actualidad tiende a dar mayor prioridad a la descentralización administrativa más que a la descentralización política, de una forma que podría hacer peligrar las ganancias logradas, con un retorno a políticas de concentración excesiva del poder a nivel central.

Es en este contexto en el nuestra investigación ha tomado la perspectiva de que tal vez la construcción de una paz sostenible en Mozambique dependerá del grado en el que la democratización y la inclusión política, por una parte, y la reducción de la pobreza y los desequilibrios regionales, por otra, mejoren la vida de los ciudadanos comunes. Esto es así si tenemos en cuenta específicamente que una mejoría en las condiciones de vida de los ciudadanos normales tiene el potencial de reducir la tentación de hacer uso de la violencia para perseguir intereses individuales o grupales. Por consiguiente, nuestra investigación se ha centrado en la construcción de

una paz sostenible, que se relaciona con intervenciones específicas de gobernanza democrática y con medidas de política económica pública. Los temas específicos han sido los siguientes:

- Descentralización y gobernanza local/ provincial; y
- Descentralización fiscal.

Además, las tres preguntas fundamentales a las que se intenta responder en este estudio son las siguientes:

1. ¿Cómo pueden la descentralización política, administrativa y fiscal fomentar la inclusión política y hacer frente a la marginación, incluyendo la femenina, y sobre todo en zonas rurales?
2. ¿Cómo se puede usar la descentralización para reducir la pobreza y la desigualdad, incluyendo las desigualdades de género, así como los desequilibrios regionales?
3. ¿Cómo puede una descentralización más profunda e inclusiva contribuir a la prevención de la violencia y a la consolidación de una paz sostenible?

En cuanto a nuestro primer tema, la descentralización y la gobernanza provincial y local, el razonamiento es que la descentralización incrementa la participación popular en el proceso de toma de decisiones, porque acerca el Gobierno al pueblo, a la vez que lo hace más accesible y mejora sus conocimientos sobre las condiciones locales y también más sensible a las demandas del pueblo. En el caso de Mozambique, la descentralización puede ser un instrumento tanto para reforzar la dimensión de la inclusión política como para combatir a los desequilibrios regionales que persisten en el país. Tal y como señala Weimer, también es cierto que la descentralización es una forma de consolidar la democracia y, al mismo tiempo, de institucionalizar una cierta forma de paz. Un incremento en el grado de legitimidad y efectividad de las instituciones democráticas ("consolidación") implica al mismo tiempo un incremento en la estabilidad y un fortalecimiento de la paz; incluso si tenemos en cuenta que la rivalidad entre fuerzas políticas y partidos pueden generar conflictos.¹

¹ Weimer, B.: "Mozambique: Ten years of Peace - Democracy, Governance and Reform Interrogations of a privileged observer" en Mazula (Cord.), 2004, *Mozambique Ten Years of Democracy*, Maputo, CEDE, 2004, pp. 61-86.

EL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA FISCAL EFICAZ, DE INSTITUCIONES ADECUADAS Y DE BUENAS PRÁCTICAS DE GOBERNANZA , SON INSTRUMENTOS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En lo que concierne a nuestro segundo tema, estudiaremos de cerca la reforma fiscal que está desarrollándose en este momento en el país, en el marco de unas reformas globales del sector público. En este caso, nuestro interés está en las relaciones fiscales intergubernamentales. Nuestra investigación en este terreno surge del reconocimiento de que el desarrollo de una política fiscal eficaz en lo intergubernamental, al igual que el desarrollo de instituciones adecuadas y buenas prácticas intergubernamentales, es un instrumento para la buena gobernanza y para la reducción de la pobreza. En el caso de sociedades desgarradas por la guerra, como Mozambique, el diseño e implementación eficaz de un sólido sistema fiscal intergubernamental puede ser el vehículo para garantizar los compromisos políticos y la inclusión. Esto se debe al hecho de que los asuntos financieros locales constituyen, en la actualidad, el principal embudo en el proceso de descentralización/ municipalización del país, y por tanto tienen una particular relevancia en el camino hacia la construcción de una paz sostenible a largo plazo.

Propiamente dicho, este capítulo se centra en varias de las propuestas destacadas en el capítulo introductorio. Tiene relación con la idea de que es fundamental medir los efectos a largo plazo de los esfuerzos por construir la paz en Mozambique y examina la noción de que los esfuerzos multidimensionales para la construcción de la paz tienen serias dificultades para establecer las bases para las reformas más profundas que son necesarias para sostener la paz. Explora la idea de que esto se debe a los retos en la creación de nuevas coaliciones políticas, necesarias para apoyar cambios más profundos. Examina estas propuestas en las áreas de la democratización y del desarrollo económico, centrándose en la descentralización como instrumento para lograr ambos objetivos, al igual que para la construcción de una paz sostenible.

Finalmente, termina identificando una red de actores nacionales e internacionales, en el Gobierno y la sociedad civil, que podrían trabajar juntos para proponer los proyectos de descentralización democrática y la construcción de una paz sostenible en Mozambique.

Consideraciones metodológicas

Este esfuerzo de investigación se fundamentó en una combinación de cuatro métodos. Primero, se realizó una revisión sistemática de la literatura nacional clave sobre la democratización y la construcción de la paz en el país. Se centró específicamente en las obras más representativas de comentaristas "privilegiados" como: Joseph Hanlon, Bernhard Weimer, Brazão Mazula e Iraê Baptista Lundin, entre otros. En segundo término, tuvieron lugar extensas entrevistas con informadores clave en todo el país, tanto con funcionarios como con ciudadanos, al nivel de las municipalidades y distritos y con el Gobierno central en Maputo. En tercer lugar, una serie de debates en grupo se realizaron en los seis municipios sobre los que se centró la mayor parte del trabajo empírico de este estudio. La investigación, en el ámbito local/ comunitario y con los responsables de la toma de decisiones y los líderes de opinión en Maputo, adoptó una metodología interactiva. En cada caso se prepararon preguntas clave para estructurar las entrevistas y dirigir la conversación, basándose en las hipótesis y consideraciones teóricas sugeridas en este estudio. Finalmente, se organizaron reuniones de validación, que incluían debates de mesa redonda y seminarios, para poner a prueba y determinar la robustez de los argumentos desarrollados en este estudio, al igual que la validez de las conclusiones alcanzadas y las recomendaciones propuestas.

Nuestra investigación se centra en los municipios de Nacala e Ilha de Moçambique (en la

provincia norteña de Nampula), Beira y Dondo (en la provincia central de Sofala), Vilankulo (en la provincia sureña de Inhambane) y Maputo. La decisión de incluir los municipios de Nacala e Ilha de Moçambique se basó en el hecho de que ambos están controlados por la Renamo, el principal grupo de oposición en el país, tras las segundas elecciones municipales que se celebraron en noviembre de 2003. Este hecho nos permite, por primera vez, evaluar el grado de alternativas políticas en Mozambique y también su papel en la descentralización y la democratización en el país. Estos territorios también son ejemplo de la plena cohabitación entre representantes locales de la autoridad central estatal y las autoridades locales en Mozambique, esto es, las administraciones municipales. El análisis de las dinámicas de esta cohabitación presenta una oportunidad para valorar la posibilidad de relaciones sólidas entre estos dos niveles de gobierno, sin tener que cuestionar ni la autonomía de la autoridad local ni las responsabilidades y competencias específicas de cada nivel de gobierno.

El municipio de Dondo, situado en la provincia central de Sofala, por otra parte, fue elegido de acuerdo con una valoración generalizada del mismo como modelo de una administración municipal dinámica en el país. Tanto el Gobierno central como otros muchos actores sociales consideran que Dondo es un modelo de política local participativa teniendo en cuenta el grado en el que los activistas de la sociedad civil se integran en un foro consultivo que interactúa permanentemente con la administración municipal. De ahí que sea importante evaluar el grado en el cual el proceso de descentralización/ municipalización en el país ha logrado, o no, una participación efectiva de actores sociales en los procesos de gobierno de territorios locales. Se considera ese tipo de participación local efectiva como el principal modo de mejorar la gobernanza para el desarrollo, al igual que para reducir las desigualdades y para la construcción de la paz. Por otra parte, el estudio intenta trazar un mapa de las diferencias, si existen, entre aquellas poblaciones con la prerrogativa de escoger a sus líderes locales y de tomar una parte activa en la formulación de una agenda local y aquéllas en las que no se disfrutaban tales prerrogativas. Éste es el caso

particularmente de Dondo, donde la población en el municipio y los distritos de alrededor es casi la misma.

Beira y Maputo son las mayores ciudades del país —y los mayores municipios—. Ofrecen un caso interesante, porque Beira es el bastión del principal grupo de oposición (Renamo), mientras que Maputo es la sede del partido de Gobierno (Frelimo). Por su parte, Vilankulo se incluyó en esta investigación porque cuenta con un foro local para la participación cívica en la gobernanza creado por Centro de Estudos De Democracia e Desenvolvimento (CEDE), dentro del ámbito del proyecto para la descentralización y la gobernanza local en colaboración con el Institute for Democracy in South Africa (IDASA).

Contexto histórico

La historia reciente de Mozambique está, en muchos sentidos, aún muy marcada por dos realidades básicas. La primera es la naturaleza del régimen colonial y fascista que gobernaba en Portugal y obviamente en sus colonias de 1926 a 1974. Este régimen creó en sus colonias un modelo de Estado muy centralizado, autoritario y represivo, con un férreo control por parte de las Fuerzas Armadas. La segunda realidad tiene que ver con la lucha armada librada por el Frelimo contra las fuerzas coloniales portuguesas de 1964 a 1974. Mientras que el primero de estos niveles históricos subraya las dificultades a las que se enfrenta Mozambique en sus esfuerzos por lograr la democratización del Estado y la sociedad, el segundo tiene que ver con las dificultades en la cohabitación entre el Frelimo y su principal adversario político, la Renamo. Por una parte, esto es así porque el Frelimo lleva gobernando Mozambique desde la independencia en 1975, primero bajo un régimen de partido único en el marco de un Estado socialista y luego como partido de Gobierno dentro de un orden político plural establecido desde las primeras elecciones generales pluripartidistas en 1994. Por otra parte, esto se debe a que la Renamo, la principal organización de la oposición, se creó en sus orígenes con miembros desilusionados con el Frelimo, antes y después de la independencia, aunque las fuerzas de seguridad de Rhodesia y antiguos comandos portu-

gueses jugaron un papel determinante en su fundación.²

En términos económicos vale la pena destacar que la política económica colonial del país se puede dividir en tres diferentes fases históricas:

- De 1885 a 1926, caracterizada por la predominancia en el país de capitales extranjeros no portugueses;
- De 1926 a 1960, el periodo de las políticas económicas nacionalistas de Antonio Salazar, cuyo objetivo principal era hacer uso de la posesión colonial en beneficio de la acumulación de capital por parte de la potencia colonial; y
- De 1960 a 1973, caracterizada por una profunda crisis económica inicial seguida poco después por una reestructuración sustancial del capital que dio origen a un auge aparente del sector industrial.

Fue durante el primer periodo de dominación portuguesa cuando se establecieron firmemente los elementos característicos de la economía política mozambiqueña y que sobrevivirían bastante más allá del nacimiento del nuevo Estado independiente en 1975. Estos rasgos eran una profunda dependencia económica del capital extranjero y, en segundo lugar, el papel de Mozambique como economía de servicios en el contexto del África austral.³ Efectivamente, la economía colonial fue posible al inicio sólo por la inversión británica y sudafricana junto con la imposición de un cruel sistema de trabajos forzados.

Los principales retos que estas políticas más bien paradójicas generaron para el desarrollo de la economía colonial mozambiqueña fueron de gran calado. Para empezar, implicaban la infrautilización del potencial agrícola y agro-industrial del país, teniendo en cuenta tanto el sistema de trabajos forzados como la excesiva dependencia de la economía de servicios. En segundo lugar, imponían una pesada carga sobre la producción de los cam-

pesinos, que eran, de hecho, la fuente principal de mano de obra, con lo que se contribuía de esta forma a la distorsión permanente de la economía rural. Además, los acuerdos migratorios coloniales y las limitaciones impuestas sobre la economía campesina hicieron posible la creación de una enorme masa proletaria que carecía de las condiciones materiales básicas para su subsistencia en sus regiones de origen. Más adelante, poco después del colapso del sistema colonial, la economía entró en una profunda crisis, en primer lugar debido a la emigración masiva de mano de obra cualificada, incluyendo la mayoría de los colonos portugueses, que se vieron forzados, por las circunstancias, a abandonar Mozambique incluso antes de la independencia.⁴

La economía política del Mozambique independiente se puede dividir, a grandes rasgos, en tres fases diferentes:

- De 1974 a 1977; el periodo de transición caracterizado por una profunda crisis económica;
- De 1977 a 1984; el periodo en el cual la economía mozambiqueña tuvo una proyección socialista, con una planificación centralizada como acuerdo institucional principal para la distribución de recursos y para la gestión en general; y
- De 1985 adelante, el periodo en el que se redescubrieron los mercados y la institución de la economía de mercado se convirtió en una norma.

Con el fin del sistema colonial, la economía entró en una profunda crisis, en primer lugar por la enorme destrucción llevada a cabo por los colonos que decidieron abandonar el recién nacido Estado. Posteriormente, hubo políticas adoptadas por el gobierno del Frelimo que preveían una situación en la que la agricultura sería la base de la economía, y la industria sería su fuerza motriz. Aunque sólida, esta política carecía de precedentes tangibles en la historia económica de Mozambique.

² Vines, A.: *Renamo: From Terrorism to Democracy in Mozambique?* Centre for Southern African Studies, University of Cork, 1996. Edición revisada y actualizada de la publicación del mismo título de 1991. Cabrita, J. M.: *Mozambique: The Tortuous Road to Democracy*, Palgrave, Nueva Cork, 2000. Mazula, B. (coord.): *Moçambique: 10 Anos de Paz*, CEDE, Maputo, 2002

³ Mondlane, E.: *The Struggle for Mozambique*, Penguin Books, Harmondsworth, Gran Bretaña, 1969. Munslow, B.: *Mozambique: the Revolution and its origins*, Longman Londres, Nueva York y Lagos, 1983. Newitt, M. *A History of Mozambique*, Hurst & Company, Londres, 1995.

⁴ Wuyts, M.: "Economía Política do Colonialismo", *Estudos Moçambicanos* (1), Maputo, 1980. Castelo-Branco, C. N. (org.): *Moçambique: Perspectivas Económicas*, Maputo: Imprensa Universitária, 1994.

AUNQUE EL SISTEMA POLÍTICO PARECE FORTALECERSE Y ES MÁS ESTABLE AÑO TRAS AÑO, EL PAÍS ES MUY VULNERABLE A LA VIOLENCIA, SOBRE TODO DURANTE LOS PERÍODOS ELECTORALES.

Tras el tercer congreso del partido Frelimo, en febrero de 1977, que lo transformó de un movimiento para la liberación nacional en un partido marxista-leninista, se adoptó una nueva estrategia de desarrollo. Se diseñó primero para lograr los niveles de producción de los que gozaba la economía antes de la crisis de 1973 y para erradicar el subdesarrollo en un plazo de 10 años. En el sector agrario el plan contemplaba empresas estatales y cooperativas. En el sector industrial la prioridad se dio a las industrias básicas. Esta primera promesa de desarrollo del régimen no tuvo éxito por múltiples motivos, a saber: su excesiva dependencia sobre recursos extranjeros, la asignación burocrática de los recursos siguiendo los métodos de la planificación centralizada y, quizá más significativamente, la destrucción causada por la guerra que se inició alrededor de 1977.⁵ En efecto, el comercio exterior fue devastado debido a la destrucción de la vida rural por culpa del terrorismo y el sabotaje de las rutas de transporte, con pérdidas anuales que alcanzaron entre 250 y 300 millones de dólares. A esto hay que sumar la pérdida de ingresos por tránsito de tráfico rodado, sobre todo por el desvío de los cargamentos sudafricanos, que sumaban entre 275 y 300 millones de dólares anuales. Si añadimos a estas cifras el coste del programa de emergencia, que rondaba los 300 millones de dólares anuales, la destrucción masiva de las infraestructuras de salud y de educación y el corolario millones de desplazados y de refugiados, los efectos de la guerra se hacen incluso más patentes.⁶

Gobernanza y construcción de la paz

Contexto y retos para la política

Con el régimen político que dominó en Mozambique tras la independencia y la oposición fundamental a este mismo por parte de Renamo, el nuevo Estado se vio sumido en una guerra virulenta de 1976 a 1992. Obviamente la guerra contaba con un elemento externo, primero con el papel desempeñado por las fuerzas de seguridad de Rhodesia, y después con la participación directa del aparato militar y de seguridad del régimen de apartheid de Sudáfrica, del lado del entonces movimiento guerrillero de la Renamo. Sin embargo, también es cierto que un importante número de mozambiqueños se aliaron con la Renamo, sobre todo aquéllos contrarios al estilo político soviético puesto en marcha en el primer régimen del Frelimo, cuyo objetivo era crear un Estado altamente centralizado.

Independientemente de cómo uno juzgue la guerra que azotó Mozambique durante 16 años, el nivel de derramamiento de sangre, hambruna y trastorno social generado por la guerra no puede ser infravalorado. Esencialmente, la guerra no solo destruyó el tejido social del país, sino que también prácticamente —paso a paso, pero con seguridad— llevó al Estado a su derrumbe. Incluso tras la desaparición de la dimensión regional y global de esta guerra (es decir, el fin del apartheid en Sudáfrica,

⁵ Castelo-Branco, C. N.: "Opções Económicas de Moçambique, 1975-95: Problemas, Lições e Ideias Alternativas en B. Mazula (ed.) *Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Maputo, 1995.

⁶ UN Economic Commission for Africa: *South African Destabilization: The Economic Cost of Frontline Resistance to Apartheid*, Addis Abeba, 1989. Hanlon, J.: *Peace Without Profit: How the IMF Blocs Rebuilding in Mozambique*, James Currey & Heinemann, Portsmouth, 1996.

la caída del bloque soviético y el fin de la Guerra Fría) en el país las fuerzas combatientes se encontraban en una situación de punto muerto. Era una guerra que ni el Gobierno del Frelimo ni las fuerzas guerrilleras de la Renamo podían ganar. Sin embargo, la guerra no se desvanecería: ninguno de los dos protagonistas armados estaba dispuesto a desaparecer del mapa político del país.

Sea como fuere, en aquel momento un importante proceso estaba teniendo lugar en todo el mundo, cuyo origen se puede hallar en la tercera oleada de democratización de Huntington.⁷ El principio de la década de los noventa fue testigo de una rápida difusión de políticas democráticas en América Latina, Europa del Este, el Sudeste Asiático y el África subsahariana. Angola, el país hermano de Mozambique, firmó en mayo de 1991 los Acuerdos de Bicesse que pretendían poner fin a la larga guerra civil que se libraba en el país y abrir el camino para las primeras elecciones multipartidistas el año siguiente, bajo la supervisión de las Naciones Unidas. Por consiguiente, la política democrática multipartidista fue percibida como una solución al estancamiento en Mozambique, en el sentido de que revertiría la tendencia destructiva que reinaba en el país, pero también garantizaría a los protagonistas poder continuar su pugna política por otros medios, alejados de las armas.

Desde octubre de 1992, tras la firma del Tratado de Paz de Roma entre el Gobierno de Mozambique y los guerrilleros de la Renamo, se han celebrado, con éxito, tres elecciones generales multipartidistas en el país. Estas elecciones tuvieron lugar en 1994, 1999 y 2004 y las elecciones municipales que se celebraron por primera vez en 1998 y luego en noviembre de 2003. En diciembre de 2004 el país celebró sus terceras elecciones generales, con la particularidad de que el Presidente, Joaquim Chissano, no se presentó para un tercer mandato, aunque la Constitución de 1990 —entonces aún en vigor— lo habría permitido. Chissano había sido el líder del Frelimo desde la muerte en 1986 de Samora Machel, el primer pre-

sidente del país, y ha sido reemplazado por Armando Guebuza, uno de los veteranos de la guerra mozambiqueña. También se ha registrado una evolución interesante en el seno de la Renamo, sobre todo ligada al aumento bastante espectacular entre sus mandos de jóvenes, que no habían participado en la guerra, pero que parecen gozar de cierto respeto en el seno del partido. Puesto que la Renamo, y su líder histórico, Afonso Dlhakama, perdieron las elecciones por tercera vez consecutiva —con un resultado comparativamente peor que en las elecciones anteriores— resulta difícil predecir la evolución que experimentará el partido ahora. Sin embargo, contra toda expectativa y a pesar del hecho que la Renamo se negó a aceptar los resultados anunciados por las autoridades electorales, no se utilizaron medios violentos para perseguir sus intereses y preocupaciones.⁸ Al contrario, el líder de la Renamo, tras reunirse con el consejo nacional del partido, anunció que las acciones del partido serían totalmente pacíficas y dentro del marco democrático establecido en el país. Todos estos hechos apuntan a que el país está efectivamente experimentando un nivel razonable de estabilidad política y que el proceso democrático parece estar fortaleciéndose año tras año.

No obstante, la experiencia nos ha enseñado que el país es muy vulnerable a la violencia, sobre todo durante los períodos electorales. El patrón se desarrolla en tres fases: un período inicial de confrontaciones violentas, si bien principalmente verbales, entre los dos principales partidos (Frelimo y Renamo) a medida que se aproximan los días de la votación, seguido por un período electoral relativamente pacífico, un período de conflictos violentos tras las elecciones con una lenta vuelta a la normalidad. No obstante, más recientemente y después de las elecciones generales de diciembre de 2004, parece que la vuelta a la normalidad ha sido mucho más rápida, tras un período postelectoral de relativa ansiedad, aunque sin violencia explícita.

⁷ Huntington, S. P.: *The Third Wave: Democratization in Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

⁸ El 20 de enero de 2005, el Consejo Constitucional mozambiqueño consideró válidos los resultados de las elecciones generales del 2004, tal y como los había presentado previamente la Comisión Electoral Nacional. Por tanto, el Consejo Constitucional no aceptó el recurso presentado por la Renamo para repetir el proceso electoral e invalidar los resultados. Es interesante destacar —y con cierto grado de sorpresa— que la Renamo aceptó la decisión final del Consejo Constitucional, sin mayores discusiones. De hecho, su líder Afonso Dlhakama anunció el día siguiente que todos los parlamentarios electos de su partido, Renamo, asumirían sus escaños en el Parlamento, y que él mismo también asumiría su escaño en el Consejo de Estado.

Cuadro 1: Elecciones, violencia y sociedad civil en Mozambique

Es posible que la participación de organizaciones de la sociedad civil en la observación de los procesos electorales haya supuesto una diferencia en la respuesta a los resultados electorales. Tras la experiencia exitosa en las elecciones municipales del 2003, en las que cuatro organizaciones no gubernamentales supervisaron el proceso electoral, un grupo de siete organizaciones creó un equipo para la observación de las últimas elecciones generales del 2004. Estas siete son: el Consejo Cristiano de Mozambique (CCM), el Consejo Islámico de Mozambique (CISLAMO), el Centro para el Estudio de la Democracia y el Desarrollo (CEDE), la Asociación Mozambiqueña para el Desarrollo de la Democracia (AMODE), la Liga Mozambiqueña de Derechos Humanos (LDH) y la Organización para la Resolución de Conflictos (OREC). Posteriormente, se les uniría la Iglesia Católica. Dos socios no nacionales —el Centro Carter y el Instituto Electoral del África Austral (EISA)— ofrecieron asistencia técnica para la supervisión de las elecciones.

Socios internacionales como la Agencia de Cooperación Suiza, la Agencia de Desarrollo Internacional Sueca (SIDA), el Departamento del Reino Unido para Desarrollo Internacional (DFID) y los Países Bajos suministraron los fondos para la observación electoral, con cantidades de algo menos de un millón de dólares. Estos fondos permitieron el despliegue de cerca de mil personas en el terreno, incluyendo observadores a largo plazo, supervisores del conflicto en paralelo al recuento de los votos y observadores. El proyecto de supervisión de las elecciones también recibió el apoyo de USAID/ Mozambique para incrementar el número de observadores capacitados para el recuento paralelo de los votos y en la observación nacional. El resultado de esta movilización de fondos fue que los observadores electorales estuvieron en el terreno durante el periodo electoral crítico con una fuerza combinada de alrededor de 1.800 efectivos y observadores de conflictos. Al fin del proceso paralelo de conteo de votos, el grupo de observación electoral logró publicar, tan sólo 72 horas después de las elecciones, unos resultados prácticamente idénticos a aquellos presentados por las autoridades electorales 17 días tras el cierre de las urnas. Supuso una intervención exitosa de las fuerzas de la sociedad civil que fue justamente elogiada tanto por los partidos políticos que se presentaron a las elecciones como por los grupos de observadores internacionales.

Por tanto, el máximo reto en cuanto a la gobernanza democrática en Mozambique se ha resuelto con la cohabitación de los principales protagonis-

tas políticos del país. Esta afirmación no pretende trivializar los resultados de las políticas democráticas instauradas en el país, ni sugerir que estamos ante un caso de casi -democracia. ¡En absoluto! La cuestión es que el estatus de democracia en el país debe ser juzgado también con relación a su contribución significativa al fin de la guerra, a la normalización de la política, y al retorno a la estabilidad política. Esto también indica el grado en el cual —dejando de lado la fragilidad y las deficiencias aún evidentes— será difícil subvertir el proceso democrático en Mozambique. Obviamente, esto no se debe únicamente al hecho de que a los políticos nunca estarían tentados de hacerlo, sino ante todo porque la sociedad en su conjunto se resistiría ferozmente a tales tentaciones.

También es importante tener en cuenta —dados los análisis anteriores— el hecho que ni el Frelimo ni la Renamo son partidos políticos al uso. La realidad es que ambos partidos provienen de organizaciones militares. Esto se ve reflejado en su estructura interna y en la disciplina de partido, al igual que en su poder hegemónico. Ambos partidos políticos están imbuidos de un espíritu del “ganador se lleva todo” y raras veces parecen estar dispuestos a cederle terreno a su rival. Para empeorar el problema, en Mozambique existe una clara lealtad de una gran parte de la población a cada uno de estos partidos. Aunque esta lealtad pueda tener una base regional y étnica, en realidad tiene más que ver con una dinámica de tensión entre el centro y la periferia. Mientras que el Frelimo cuenta con la lealtad de las élites y las clases medias, sobre todo de zonas urbanas y del sur del país, la Renamo cuenta con el apoyo de aquellos opuestos al *status quo* actual y de poblaciones numerosas en el centro norte del país. Otra dimensión del problema surge del hecho de que ambos partidos han diseminado a lo largo y ancho del país a cientos de sus antiguos mandos militares que pueden (y a veces tienden a) hacer uso de su experiencia militar para imponer sus pareceres e intereses. Los hechos violentos que tuvieron lugar en Montepuez y Changara, en las provincias norteñas de Cabo Delgado y Tete, respectivamente, al igual que en Inhamitanga y Maringué, en la provincia central de Sofala, tras la negativa de la Renamo a aceptar los resultados de las segundas elecciones generales de 1999, son un claro ejemplo de esta situación. Suponen una advertencia de que posiblemente la

LA GUERRA HA CONCLUIDO EN MOZAMBIQUE,
PERO LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO
DEMOCRÁTICO PARA AFIANZAR
UNA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ SOSTENIBLE
ES AÚN UN ENORME RETO

construcción de una paz sostenible y duradera en Mozambique a largo plazo es todavía una labor enorme que requiere la intervención activa de todos los mozambiqueños, independientemente de su afiliación a un partido o su origen étnico o regional.

Por lo tanto, la solución democrática fue el instrumento principal para los acuerdos de paz y para la pacificación en Mozambique. Por la misma razón, era la condición necesaria, aunque no suficiente, para iniciar la construcción de la paz en el país. Por consiguiente, el caso mozambiqueño es de gran relevancia en un intento por comprender los efectos de los esfuerzos para lograr la construcción de la paz, que une a los actores locales, nacionales e internacionales. En efecto, el caso de Mozambique confirma las propuestas iniciales esbozadas en el primer capítulo, a saber: que incluso los esfuerzos negociados y multidimensionales para construir la paz se enfrentan a enormes dificultades para pasar de las medidas de reconstrucción inmediata de posguerra a las reformas más profundas necesarias para consolidar una paz sostenible. En cierta medida y, porque la guerra había concluido totalmente en Mozambique, se puede decir que el caso de Mozambique es uno de éxito relativo. No obstante, la consolidación del proceso democrático con vistas a afianzar un proceso de construcción de la paz sostenible es aún un enorme reto para el país y su pueblo.

De hecho, ya quedó claro en 1994 que para consolidar un proceso básico de construcción de paz sería necesario establecer un marco político caracterizado por la inclusión y no la exclusión.⁹ Aunque el Frelimo se opuso ferozmente a la idea de un

gobierno de unidad nacional, el concepto de inclusión política se consideró garantizado a través del inicio del proceso de descentralización política y administrativa en el país. Este proceso, tal y como se entendió en su momento, aseguraría la legitimidad del sistema y, al mismo, garantizaría la inclusión tanto de todas las fuerzas políticas como de todos los ciudadanos en la gobernación de la nación, hacia un proceso más significativo y duradero de construcción de la paz.¹⁰

Descentralización y gobernanza provincial/ local

El punto de partida de nuestra investigación es que la descentralización y la democratización en el ámbito local son elementos necesarios en las agendas de construcción de la paz y prevención de conflictos. Tal y como se destacó en el primer capítulo, hay una urgente necesidad para “forjar las coaliciones transnacionales necesarias para apoyar cambios más profundos —como profundizar en las prácticas democráticas en el ámbito local— en el largo plazo”. Además, estas “coaliciones transnacionales —o infraestructuras de paz— deben vincular agentes de cambio desde los niveles locales a los ámbitos nacionales e internacionales”.

Fue en este contexto en el que diseñamos las preguntas clave que les hicimos a diferentes actores en el país durante nuestra investigación. Las preguntas fueron las siguientes: (1) ¿Cómo podemos asegurarnos de que la descentralización abarcará la inclusión política y el fin de la práctica marginación de los mozambiqueños, sobre todo de

⁹ Mazula, B.: *A construção da democracia em África: O caso moçambicano*, Ndjira, Maputo, 2000.

¹⁰ Baptista Lundin, I.: “An Analytical Reading of Social Spaces that Mozambique has Opened to Accommodate and Cultivate Peace” en MAZULA (Cord.), *Mozambique Ten Years of Democracy*, CEDE, Maputo, 2004. (La versión en portugués se publicó por primera vez en el 2002).

LA DESCENTRALIZACIÓN BUSCA EN TEORÍA EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO MEDIANTE EL DESARROLLO DE LA CIUDADANÍA. EL OBJETIVO AQUÍ ERA CREAR EL ESTADO DESDE ABAJO

aquellos que viven en zonas rurales, y establecerá de esta forma una base sólida para la construcción de la paz? (2) ¿Cómo podemos utilizar la oportunidad que nos brinda el proceso de descentralización para enfrentarnos al reto de la reducción de la pobreza en el país, al igual que al reto de reducir las desigualdades y los desequilibrios regionales? (3) En el contexto de un sólido sistema de relaciones intergubernamentales ¿cómo garantizamos tanto la eficiencia y la igualdad, por una parte, y la autonomía y la participación de las autoridades municipales, por otra?

Según Fuentes del Ministerio de la Administración del Estado (MAE), la base teórica original del proceso de descentralización en Mozambique estaba diseñada para el fortalecimiento del Estado mediante el desarrollo de la ciudadanía en el ámbito local. Los individuos ya no serían sólo personas, sino ciudadanos que participan en las unidades administrativas más pequeñas, llamadas municipios. El objetivo aquí era crear el Estado desde abajo. Los legisladores, que lideraban el proceso entonces, tenían la intención de y la preocupación por reforzar el proceso administrativo en todo el país. No era sólo un concepto de descentralización, sino más bien una política de gobernanza para fortalecer el Estado de Mozambique.

No obstante, la definición del proceso de descentralización se vio marcada básicamente por la dificultad que suponía el intentar reconciliar las distintas opciones políticas con el marco legal e institucional en vigor. La Ley 3/1994 permitió la creación de municipios urbanos y rurales. El contingente de la Renamo en el Parlamento aprovechó la oportunidad que le brindaba esta ley para exigir que los municipios coincidiesen con el territorio de la totalidad de los 128 distritos existentes en el país. Esta propuesta supondría la extensión de las oportunidades de la gobernanza local descentrali-

zada para la totalidad del territorio nacional. Los parlamentarios del Frelimo se opusieron a esta propuesta con el argumento de que sería contraproducente fraccionar la gobernanza del territorio en un momento en el que la construcción de la reconciliación nacional y la restauración del Estado eran la máxima prioridad. Entonces, los parlamentarios de la Renamo rechazaron el paquete legislativo en su totalidad, argumentando que era inconstitucional.

Después vino la adopción de la Ley 9/1996 que abrió el camino para la inclusión de la figura del gobierno local en la Constitución del país. Posteriormente, la Ley 2/1997 definió por fin el marco legal existente para el gobierno local (*Autarquías*, en su versión portuguesa). Según la Ley 2/1997 el gobierno local en Mozambique se compone tanto de los municipios (ciudades y capitales de distrito) y pueblos. Existen 23 ciudades y 128 capitales de distrito en Mozambique, de los que tan sólo las ciudades y 10 sedes de distritos tuvieron el derecho de establecer estructuras de gobierno local en una primera ronda en 1998. De ahí que los gobiernos locales existentes en Mozambique correspondan tan sólo a una mínima fracción del número total de municipios potenciales en el país.

¿Qué ocurrió con la filosofía inicial de la descentralización, y por qué se limitó tanto en la práctica actual de la descentralización/ municipalización en el país? Según apunta Bernhard Weimer:

Tenemos que preguntarnos si el Gobierno central está, en la actualidad, tan predispuesto a descentralizar el poder como lo estaba antes de las elecciones generales de 1994, que inauguran la política multipartidista en el país. Es fundamental que tengamos en cuenta que en la actualidad hay otros intereses por defender y

que, por supuesto, también hay nuevos retos políticos.¹¹

Por tanto, en términos de la transferencia de poder y competencias del Gobierno central a las autoridades municipales, la primera pregunta que surge tiene relación con el razonamiento del proceso de descentralización en Mozambique, al igual que con la elección de los primeros 33 municipios creados en el país. Las personas que entrevistamos (parlamentarios, representantes de los gobiernos central y municipales y miembros de la sociedad civil y de agencias internacionales, activamente involucrados en el apoyo al proceso de descentralización) fueron unánimes al subrayar la utilidad del proceso de descentralización tanto para el reparto del poder, como para asegurar la participación ciudadana y la cohesión social. No obstante, también apuntaron que estos beneficios sólo surgen si se desarrollan e institucionalizan de forma clara estrategias adecuadas de puesta en marcha. De todos modos, no todos estos actores tienen el mismo parecer en cuanto al proceso de descentralización en el país. Como ya indicamos, el primer aspecto que debemos considerar al influir en el proceso de descentralización/ municipalización tiene que ver con la filosofía de “gradualismo” adoptada por el Gobierno en este área. En efecto, las leyes 2/1997 y 11/1997 establecen lo siguiente:

- a) “...Que la creación de municipios será gradual (con un número inicial de 33 territorios) según el cumplimiento de una serie de condiciones para su creación en otros territorios...” (Ley 2/1997, artículo 5). Sin embargo, en ningún lugar de la legislación se especifica de forma concreta y objetiva cuáles son estas condiciones, aunque se indica que su definición será confirmada por el Parlamento nacional del país (párrafo 2 del artículo 5 de la Ley 2/1997);
- b) Lo mismo también es cierto en cuanto a la transferencia de poder y recursos del nivel central a los territorios descentralizados, donde se introduce el concepto de gradualidad, sin mayor clarificación ni reglas.

El aspecto clave es, por tanto, que en virtud del espíritu y la letra de la Ley 3/1994 los municipios podrían haberse extendido, efectivamente, a todos los distritos del país, incluso teniendo en cuenta que tan sólo las poblaciones que viven en las ciudades o pueblos capitales de distrito podrían elegir a sus líderes. Al contrario, la Ley 2/1997 con su filosofía del gradualismo implicaba que, de forma algo arbitraria, tan sólo se crearían 33 municipios en las principales ciudades capitales de distrito y 10 pueblos, lo que dejaba a una importante parte de la población sin la posibilidad de ejercer sus derechos democráticos en el ámbito local. De ahí que, en la práctica, la posibilidad de extender los municipios existentes para cubrir todas las capitales de distrito (tanto ciudades como pueblos) “gradualmente” —pero inmediatamente y en un marco claro, transparente y democrático— cumpliría los objetivos de la descentralización política y administrativa que había sido venerada en ambos documentos legales. Esto debería, por una cuestión de principios, ser el impulso del documento de política nacional sobre la descentralización política y administrativa.

Según el Director Nacional para el Desarrollo Municipal del Ministerio de Administración del Estado (MAE), el Gobierno ha aprobado de hecho un documento de política nacional para la descentralización.¹² Según el propio Director Nacional, es en el marco de este documento en el que se desarrolla la filosofía de gradualismo. El Director añade que este documento establece claramente que es de competencia exclusiva del Gobierno central el decidir si un territorio concreto cumple con las condiciones requeridas para convertirse en un municipio. Esta declaración de política surgió, obviamente, porque el Gobierno central tomó la iniciativa para poner en marcha todo el proceso que lleva a la creación de nuevos municipios. Es, según el Director, una prerrogativa del Gobierno central el decidir la ampliación del número actual de municipios.

Para los actores políticos locales, sin embargo, este procedimiento de arriba hacia abajo es considerado básicamente antidemocrático y corre el riesgo de invalidar el razonamiento detrás del pro-

¹¹ Bernhard Weimer en una entrevista con Carolina Hunguana en abril de 2001, incluida en la disertación de Carolina para su “Master” en Ciencias Políticas.

¹² Éste ya no es el caso, desde que el Gobierno —a través de su unidad para la reforma del sector público (UTRESP)— iniciase un proceso que llevará a la redacción de un documento sobre la política de descentralización.

LA DESCENTRALIZACIÓN AYUDA A FOMENTAR EL DESARROLLO LOCAL Y REDUCIR LA POBREZA. PERO LA MANIPULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS HA EXCLUIDO A LAS COMUNIDADES LOCALES

ceso de descentralización. Teniendo en cuenta que uno de los objetivos de la descentralización es fomentar el desarrollo local y reducir la pobreza, no tiene sentido alguno el dejar la decisión sobre si una unidad territorial merece convertirse, o no, en una unidad de gobierno local y excluir del proceso decisorio a los propios sujetos de tal proceso, a saber: las comunidades locales y sus líderes. De hecho, y según António Delfim, un miembro de la Renamo que forma parte de la Asamblea Municipal de Nacala (municipio situado en la provincia norteña de Nampula), el proceso de descentralización en Mozambique ha empezado con mal pie. Según su opinión, esto se debe al hecho de que las comunidades locales no estuvieron involucradas en el diseño del proceso de descentralización y, además, el proceso de democratización no ha estado efectivamente acompañado de un desarrollo económico. Por consiguiente, existe la percepción de que éste era un caso obvio de un enfoque principalmente de arriba a abajo. Según apunta António Delfim:

Aunque se está construyendo la democracia en el país, no puede seguir avanzando sin la correspondiente democratización del pueblo. Sabemos, por la experiencia de las democracias desarrolladas, que compete a los pueblos reclamar la democracia y no a las élites en el poder. La democratización debe arraigarse en las poblaciones, pero aquí los políticos estamos imponiendo la democracia al pueblo. La comunidad internacional, la comunidad de donantes, todos interfieren en nuestros asuntos políticos.

Tal y como indicaron otros entrevistados, los procesos de democratización y descentralización

en Mozambique parecen haber sido privatizados y manipulados por los partidos políticos. Buana Aly, miembro del Frelimo y de la Asamblea Municipal de Nacala, también expresó este punto de vista. Éste es un claro ejemplo de que estas percepciones trascienden las afiliaciones de los partidos políticos. En este contexto sería muy interesante intentar descubrir si la descentralización ha tenido en cuenta la democratización interna de los partidos políticos o no. Parece existir la percepción de que los partidos políticos aún no son democráticos en sus actividades y funcionamiento internos.

Otro aspecto importante se centra en el desarrollo simultáneo de los procesos de transferencia de poder y desconcentración que están teniendo lugar actualmente en Mozambique. De hecho, el proceso de descentralización en el país también tiene una dimensión de reparto del poder que incluye a los órganos locales del Estado (es decir, los gobiernos provinciales, las administraciones de distrito y los puestos administrativos). Es relevante indicar que dentro del grupo de agentes donantes internacionales que son activos en el campo de la descentralización y la gobernanza local en Mozambique, existen diferentes visiones sobre el proceso de descentralización. En efecto, mientras algunos agentes donantes apoyan el proceso de descentralización —dentro de una lógica de traspaso de poderes— otros parecen más interesados en promover la delegación de poder.¹³ Estos últimos parecen estar más cerca de la visión dominante en los círculos de Gobierno. Hasta la fecha, estos niveles de la administración estatal han sido jerárquicos y han estado dominados por el Gobierno central, pero bajo la nueva legislación su campo de autoridad se ampliará, tal y como lo establece la Ley 8/2003. Además, el Programa

¹³ Ver Soiri, L.: *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*, Mimeo, Maputo, 1999.

Nacional para la Planificación y Financiación de la Descentralización (PPFD), lanzado por el Gobierno central con la ayuda financiera del Banco Mundial ayudará a estos niveles de la administración del Estado a desarrollar un enfoque participativo y descentralizado de planificación y a construir capacidad financiera en el ámbito de los distritos.

El hecho es que la visión de la descentralización que impera en Mozambique tiene más que ver con la delegación de poder y menos con un proceso genuino de descentralización política. Esta percepción se ve fortalecida por la adopción de la Ley 8/2003 sobre la organización y funcionamiento de entidades estatales locales. La Ley 8/2003 define el distrito como la unidad básica para la planificación del desarrollo nacional y cuenta además con una disposición para la transferencia de fondos del Gobierno central al nivel de los distritos. Por tanto, lo que los municipios esperaban está siendo transferido a las administraciones estatales de los distritos, lideradas por funcionarios nombrados por el Gobierno central y no legitimadas por las comunidades locales. La situación se complica aún más en el caso de municipios que ocupan la totalidad del distrito en que se encuentran, como son los casos de Maxixe, Nacala e Ilha de Moçambique. ¿Por qué no volver a la Ley 3/1994 y convertir, sencillamente, el distrito en la unidad territorial para los municipios con líderes elegidos? Todas estas ambigüedades legales y conceptuales sobre la descentralización en el país indican que aún no existe una voluntad política clara y tangible por parte del Gobierno central de desarrollar un proceso serio de descentralización. El motivo podría estar en la posibilidad de un cambio radical en la base geográfica y social del poder en el país. El hecho de que los 5 de los 33 municipios están ahora controlados por la Renamo, además de que un número significativo de escaños en distintas municipalidades estén en manos de la Renamo o de grupos independientes de ciudadanos, agrupados en el ámbito local, podría explicar en parte esta situación.

El problema fundamental, sin embargo, es que el poder de las autoridades de distrito está directamente ligado al Gobierno central, del que son meros representantes locales. Esto, claramente,

diferencia a las autoridades de los distritos de aquellos que ocupen la autoridad de gobierno local, cuya base de legitimidad deriva de las comunidades locales que los eligen. Por consiguiente, se puede decir que la Ley 8/2003 deja espacio para la delegación del poder pero no para la descentralización política y administrativa que se contempla en la Ley 2/1997. Tal y como indicó el coordinador del programa sobre planificación y financiación, el enfoque actual prevé la delegación de autoridad del Gobierno central a las autoridades de distrito, y no necesariamente para la transferencia completa de autoridad.¹⁴

Así que la cuestión principal aquí es: ¿hasta qué punto estas medidas desarrollan y desarrollarán una capacidad local que permita que los diferentes niveles de gobierno (municipales, de distrito y de la provincia) ofrezcan a sus comunidades los servicios esenciales, con vistas a incrementar la productividad y por tanto a reducir la pobreza y las desigualdades en el país? ¿Y cómo abrirán espacios para profundizar el proceso de democratización — mediante la participación local— que, al fin, constituirán una sólida base para un proceso de construcción de una paz sostenible en el país? La cuestión es que, aunque los niveles de gobierno de distrito y de provincia puedan asegurar el suministro de los servicios, ¿llegaremos a ver las “infraestructuras de paz”, a las que se refiere Stephen Baranyi, específicamente en relación a la urgente necesidad de profundizar en las prácticas democráticas en el ámbito local?¹⁵ ¿Se están expresando claramente y están siendo escuchadas esas voces que reclaman esta participación, tanto dentro de los partidos dominantes como en los municipios?

Nuestra investigación nos ha llevado a entender que los donantes se mueven ante todo por el objetivo y la necesidad de la reducción de la pobreza en un país y por la estrategia de centrar la lucha contra la pobreza en el nivel más cercano a los pobres, que son los ámbitos rurales y locales. Es evidente que los donantes también son conscientes de las suspicacias que genera la descentralización política en los círculos de Gobierno, por lo que parecen estar más dispuestos a apoyar la delegación de poder de una forma abierta y enérgica.

¹⁴ Entrevista con Custódio dos Mucudos, Coordinador del Proyecto de Planificación y Finanzas Descentralizadas, 28/01/05.

¹⁵ Baranyi, S.: *What Kind of Peace is possible in the post-9/11 era? National agency, transnational coalitions and the challenges of sustainable peace*, The North South Institute, Ottawa, 2005.

Sin embargo, entre los donantes también prevalece la creencia de que al fomentar la delegación de poder como estrategia para la capacitación local también se crean aptitudes en el ámbito local que posteriormente pueden llevar al establecimiento de gobiernos locales sólidos o, en otro sentido, las poblaciones habituadas a participar en los foros de distrito dentro de una estrategia de delegación del poder podrían, más adelante, empezar a exigir el reconocimiento de sus derechos democráticos para elegir a sus propios líderes locales.

Esta estrategia, por tanto, aseguraría la eficacia y eficiencia en la capacitación local y en el suministro de servicios para la reducción de la pobreza, mientras que serviría al mismo tiempo como laboratorio democrático que aseguraría la descentralización política. La pregunta es: ¿cuánto tiempo necesitaría esta estrategia para ofrecer estos resultados? ¿Un intento de unir ambos procesos no alcanzaría mejor el doble objetivo de reducción de la pobreza e inclusión política mediante la participación en el nivel local? Nuestra investigación sugiere que este segundo caso podría ser una alternativa recomendable.

Un buen ejemplo de esto lo encontramos en el municipio de Dondo, situado en la provincia de Sofala, dominada políticamente por la Renamo, que es además el partido que gobierna el municipio de Beira, la tercera ciudad más importante del país. No obstante, Dondo ha elegido un militante del Frelimo como Alcalde. Aunque el Frelimo no goza de mayoría en la asamblea municipal, las decisiones más importantes del municipio se suelen tomar por consenso. En un ámbito más importante, Dondo ha desarrollado una serie de mecanismos participativos que abarcan desde el nivel del vecindario hasta el municipio. En la base de este árbol participativo encontramos a activistas de barrio que son responsables de las labores de educación cívica en materias de salud, educación y medioambiente. Luego subimos hasta los comités de desarrollo de los distritos de la ciudad, generalmente compuestos por 12 miembros (6 hombres y 6 mujeres)¹⁶ además de un líder comunitario que preside la entidad. Estos comités de barrio son responsables de todas las cuestiones de desarrollo

que surgen en sus zonas respectivas y se reúnen trimestralmente con el consejo municipal para tratar de asuntos de interés común. En lo alto del árbol se encuentra el Foro Consultivo Municipal, que une los comités de desarrollo de los distritos, además de un número de influyentes líderes locales, empresarios locales, líderes tradicionales, figuras religiosas, líderes de partidos políticos, activistas de la sociedad civil y representantes de la administración del distrito. Parece claro que el municipio de Dondo se está perfilando como el mejor exponente en todo el país de lo que es un laboratorio democrático. Además, Dondo parece mejor situado para centrarse en la lucha contra la pobreza en el nivel más adecuado y varios donantes y el Gobierno definen la de Dondo como la mejor estrategia. Por tanto, el valor de unir ambos enfoques está claramente confirmado por el ejemplo del municipio de Dondo.

Dadas estas características, el municipio de Dondo es un caso peculiar en nuestra muestra de municipios. De hecho, a través del Foro Consultivo fue posible alcanzar en Dondo una coexistencia basada en un consenso entre los partidos, además de una relación positiva entre los órganos municipales del distrito y entre éstos y las entidades administrativas locales del Estado. Todas estas entidades unen sus fuerzas para trabajar juntas en beneficio del desarrollo tanto del distrito como del municipio. Sin embargo, en el caso de las localidades de Nacala e Ilha de Moçambique la historia es diferente. La administración del distrito y las autoridades municipales están sumidas en luchas permanentes por el poder y la autoridad. Esta situación se empeora por el hecho de que en ambos municipios, al igual que en Maxixe y en Maputo, los territorios del municipio y aquellos que están bajo la tutela de los representantes locales de la autoridad estatal central comparten las mismas fronteras, es decir, son exactamente los mismos. No existe una gran diferencia entre los municipios de Nacala e Ilha de Moçambique y entre los de Maxixe y Maputo en términos de la difícil relación que existe entre las autoridades municipales y las entidades estatales locales, a pesar de que en las primeras la Renamo está en el poder, mientras que el

¹⁶ Vale la pena añadir que la política de exigir que los comités de barrio se compongan proporcionalmente de hombres y mujeres es un intento por incorporar a las mujeres a estos foros y funciona como laboratorio para un proceso democratizador y de desarrollo con una orientación de género.

Frelimo controla ambos niveles de poder en las otras dos. Esto es una indicación de que los problemas no están estrictamente ligados a las políticas de los diferentes partidos, sino a la difícil coexistencia entre el gobierno local y las entidades locales que representan a la autoridad central.

Éste es uno de los problemas que puede entorpecer el éxito de los procesos de construcción de la paz en el país si no se trata de forma adecuada, sobre todo mediante el diseño de una política y estrategia nacional muy coherente y bien informada sobre la descentralización democrática. No obstante, las percepciones en Mozambique en cuanto al proceso de la construcción de la paz son muy diversas. Algunos activistas locales entrevistados en el curso de esta investigación consideran que la paz que está siendo construida en Mozambique es prácticamente irreversible, teniendo en cuenta la combinación de medidas que se han tomado desde la firma de los Acuerdos de Paz de Roma, específicamente relacionadas con las reformas institucionales, además del mérito de personas que lograron mantener vivo el proceso de reconciliación. Horacio Ferreira, un activista de la sociedad civil, entrevistado en Beira, la segunda ciudad de Mozambique, y capital de la provincia de Sofala, explicó que el proceso de construcción de paz en Mozambique tenía tres ingredientes principales. En primer lugar estaba la creación de la Constitución política multipartidista de 1990. En segundo lugar, estaba la firma de los Acuerdos de Paz de Roma en 1992. Finalmente, el país celebró varias elecciones nacionales y locales, empezando con las primeras elecciones generales multipartidistas en 1994. Para este activista, el ejemplo de Mozambique es muy distinto de otros, como el de Angola. Según añadió Horacio Ferreira:

El retorno de la guerra no es una posibilidad en Mozambique. La gente vive en paz, y todos están contentos. Los que fueron contendientes en el pasado saben a ciencia cierta que aquí nadie quiere que vuelva la guerra al país. Esto es muy importante, ya que no hay guerra posible sin apoyo popular.

Éste es un punto de vista muy optimista, teniendo en cuenta que la mayoría de los comentaristas y los acontecimientos violentos que siguie-

ron a las elecciones en Montepuez en 1999 y en Moçimboa da Praia en 2005 hacen suponer que no se puede descartar del todo un regreso de los enfrentamientos violentos sin tomar medidas proactivas para prevenir tal posibilidad.

Aún más revelador es el hecho que varios de nuestros informadores clave indicaron que existe la necesidad de ser más cautos cuando se trata de evaluar las perspectivas de la construcción de una paz sostenible en el país. El arzobispo Jaime Gonçalves, el único ciudadano mozambiqueño que formó parte del equipo de mediadores durante el proceso de paz de Roma, piensa en estos términos. En este sentido, el Arzobispo Gonçalves hizo el siguiente comentario:

La experiencia de los últimos 12 años nos indica que la institucionalización de la democracia en nuestro país aún debe lograr ser una fuerza que pueda garantizar la construcción de una paz sostenible en el país. No obstante, varias cosas se han logrado de hecho, como la inauguración de la política multipartidista, la creación del Parlamento... Esto apunta a que algo se ha logrado en el camino hacia la consolidación de la paz. Pero estos 12 años también demuestran que quedan aún varios puntos frágiles que deben ser superados, uno de los cuales tiene que ver con la forma en la que organizamos y celebramos elecciones; ya sea en el ámbito nacional o local.¹⁷

De hecho los acontecimientos de Montepuez, tras el anuncio de los resultados electorales de 1999, en el que estuvieron involucrados simpatizantes del Frelimo y de la Renamo, al igual que los enfrentamientos violentos que tuvieron lugar tras las elecciones parciales en el municipio de Moçimboa da Praia en mayo de 2005, pueden confirmar este punto de vista. Por otra parte, nuestra investigación destacó en el municipio de Ilha de Moçambique que existe una tendencia hacia la reproducción de los conflictos entre el Frelimo y la Renamo en la relación entre el gobierno central y el foro local. La reproducción del conflicto entre estos dos partidos, que son básicamente enemigos, pone en cuestión la reconciliación, la tolerancia y la estabilidad política a escala local.

Tal y como indica nuestra investigación, el camino hacia delante es cuádruple: (1) según

¹⁷ El Arzobispo de Beira, Jaime Gonçalves, fue entrevistado el 16 de noviembre de 2004

demuestra la experiencia del equipo de observación electoral, a corto plazo existe una necesidad de una participación más sólida de las organizaciones de la sociedad civil en la supervisión del proceso de gobernanza en el país, sobre todo en relación con los procesos electorales. (2) También es necesario que la Asociación Nacional de Municipios forje alianzas tanto con organizaciones de la sociedad civil (sobre todo aquéllas que son más activas en los ámbitos de los *lobbies* y del activismo político) y el grupo de donantes de la descentralización con el fin lograr cambios legales e institucionales más profundos con vistas a profundizar en el proceso democrático en el país. (3) Organizaciones de la sociedad civil y ONG internacionales que trabajen en el ámbito comunitario, sobre todo aquellas involucradas en el establecimiento de foros participativos al nivel del distrito, deberían animar a las comunidades locales a exigir mayores oportunidades democráticas tanto en el ámbito provincial como del distrito. (4) Todas las entidades mencionadas anteriormente deberían aprovecharse, tanto individualmente como mediante asociaciones, de la prioridad que el Gobierno y sus principales socios extranjeros (ante todo el Banco Mundial) dan a la reforma del sector público, con el objetivo de asegurar lo que ya existe en cuanto a la descentralización/ municipalización.

Política económica y la construcción de la paz

Contexto y retos políticos

Mozambique ha recorrido un largo camino hacia la restauración de la normalidad tras los 16 años de guerra civil que destruyeron el tejido social del país. El gobierno del Frelimo avanzó una estrategia de desarrollo, inmediatamente después del proceso de paz, que estaba orientada principalmente a mitigar la pobreza mediante el crecimiento económico sostenible. Los principales componentes de

esta estrategia fueron: (a) el desarrollo de los recursos humanos; (b) la rehabilitación de infraestructuras básicas; (c) la restauración de la producción agrícola y (d) incentivos para la inversión privada. En cuanto a los sectores, sus prioridades apuntaron a: la educación, la salud, el desarrollo rural, el empleo, y las carreteras.

Como resultado de estas medidas Mozambique ha experimentado uno de los mayores incrementos de media en las tasas de crecimiento anuales en la región subsahariana en la década de los noventa. Por supuesto esto no era una sorpresa en un país cuya dinámica económica arrancó de cero. La producción agrícola y el comercio, que se beneficiaron de una mejora de la seguridad y del retorno a los campos de cultivo, han sido los motores para el crecimiento anual medio de 8% de 1993 a 1997, mientras que la industria manufacturera privatizada fue aumentando su papel en la vida económica del país.¹⁸ La tasa de crecimiento del PIB fue de cerca de 1,3% en 1995, alcanzando los 6,6% en 1996, y de ahí a los 14,1% en 1997.¹⁹ Sin embargo, en el 2002 y en el 2003, la tasa de crecimiento anual retrocedió al 8,2% y 7,9% respectivamente.²⁰ Este empeoramiento es, según el Banco de Mozambique, atribuible al contexto económico y financiero global tras la guerra en Irak y la crisis en Zimbabwe.

¹⁸ Estas tasas de crecimiento son significativas sobre todo teniendo en cuenta el hecho de que la tasa de crecimiento demográfico de Mozambique se sitúa en un 2,4%.

¹⁹ PNUD, 1998.

²⁰ PNUD/ Mozambique, 1998 y 2000, e INE, 2006.

Crecimiento económico en términos de PIB

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ²¹	2001	2002	2003	2004
PIB/ tasa de crecimiento	1,3	6,6	14,1	11,9	7,3	2,1	13,1	8,2	7,9	7,5

(Fuente: PNUD/ Mozambique, 1998 y 2000 e INE, 2006)

No obstante, este rendimiento económico aparentemente sólido se ha beneficiado principalmente del creciente interés de los inversores extranjeros en Mozambique, como se puede constatar con los “mega proyectos”. El primero de estos “mega proyectos” es la fundición de aluminio MOZAL, de Gencor/ Billiton, la Industrial Development Corporation (IDC) de Sudáfrica, la japonesa Mitsubishi y el Gobierno de Mozambique, que sumaba una inversión total de 1.300 millones de dólares. El mayor proyecto, no obstante, es el Proyecto de Hierro y Acero de Maputo, con un presupuesto de unos 1.600 millones de dólares. A este proyecto le sigue el Corredor de Desarrollo de Maputo, cuya inversión estimada es de 1.400 millones de dólares.²² Más recientemente, SASOL ha sido incorporada a esta lista de proyectos de más de mil dólares de inversión. El problema con este patrón de crecimiento económico es doble. En primer lugar, este flujo masivo de capitales extranjeros, que es el responsable de los positivos indicadores macroeconómicos, apenas incide sobre el sector agrícola rural, que garantiza las condiciones de vida básicas a más del 68% de la población. En segundo lugar, el grado de generación de empleo asociado a estos mega proyectos es muy inferior a las necesidades, incluso para hacer frente al exceso de mano de obra en las zonas urbanas.

A pesar de estas limitaciones, hay una fuerte percepción de que las políticas de ajuste estructural en Mozambique son una historia de éxito relativo. Las entidades financieras multilaterales —y la comunidad de donantes en su conjunto— alaban a Mozambique por ser capaz de mantener la estabilidad política, garantizando simultáneamente un clima dinámico para que florezca la economía libe-

ral. Este hecho ha llevado a una situación en la las agendas de desarrollo en Mozambique son diseñadas al mismo tiempo a través de la interacción de tres actores básicos: el Gobierno de Mozambique, los donantes bilaterales y las entidades financieras internacionales. En efecto, la mayoría de los actores locales en Mozambique son aún muy débiles, están mal organizados y carecen del capital o de los conocimientos necesarios. Aun así, dado el hecho de que las mujeres suponen en Mozambique un porcentaje relevante de la mano de obra adulta empleada y que en muchos casos son quienes sustentan a sus familias respectivas, son imprescindibles para las oportunidades que podría tener Mozambique de lograr un desarrollo eficaz y sostenible.

En Mozambique las mujeres son las principales productoras de comida. La producción agrícola es básicamente de dos tipos —comercial y familiar—. Es decir, el campo es el responsable de la subsistencia diaria de la mayoría de los hogares, sobre todo en las zonas rurales. Las mujeres representan un 60% de la fuerza laboral activa empleada en el sector agrícola, y esta cifra corresponde al 90% del total de la fuerza de trabajo femenina. Debido a la guerra y a la emigración masculina hacia la minería sudafricana, la mayoría de las mujeres se convirtieron en madres solteras o viudas, pero en todos casos responsables de sus familias. En todo el país un 24% de las familias están encabezadas por mujeres en estas circunstancias. Aún más revelador es el hecho de que en el sur de Mozambique (la reserva histórica de mano de obra para Sudáfrica), esta cifra alcanza el 41%.²³

Un aspecto relevante en la dimensión de género de los mercados laborales en Mozambique res-

²¹ Éste fue el año en el que el país fue azotado por las peores inundaciones conocidas.

²² PNUD, 1998.

²³ NOTICIAS, 1999.

pecto del sector agrícola es que, de media, las familias encabezadas por mujeres tienden a cultivar un volumen de tierras inferior que aquéllas lideradas por hombres, dado que disponen de menos mano de obra. También parecen ser más vulnerables porque dependen de remesas de familiares que trabajan en las ciudades o en la industria minera de Sudáfrica. En todo caso, un reciente estudio ha demostrado que, aunque generalmente vulnerables, las familias encabezadas por mujeres suelen “lograr más con menos recursos”, sobre todo en cuanto a los cuidados que dan a los miembros más vulnerables del hogar, especialmente los niños y los ancianos.²⁴

Es importante que destaquemos aquí que las mujeres son más activas en el sector informal de la economía. De hecho, la emigración transfronteriza entre Mozambique y cuatro de sus vecinos—Swazilandia, Sudáfrica, Zimbabwe y Malawi— es fundamentalmente femenina. Estas mujeres son activas en las industrias de las bebidas, los alimentos, el textil y la juguetería. Se podría decir que esto es una consecuencia directa del proceso de liberalización que empuja a la mayoría de las familias a buscar en el sector informal formas de salir de la hambruna. Pero, en términos reales, también revela el grado en el que las mujeres son cada vez más capaces de romper las relaciones de género patriarcales que prevalecieron en el país durante siglos.

El documento básico de política y estrategia del gobierno mozambiqueño dirigido a la resolución de algunos de los principales problemas a los que se enfrenta el país es el Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA). Este plan surge del reconocimiento del hecho de que Mozambique está clasificado como uno de los países más pobres del mundo, pues cerca del 60% de su población vive por debajo del umbral de la pobreza.²⁵ Esta estrategia identifica seis prioridades clave: educación, salud, agricultura y desarrollo rural, infraestructura, buena gobernanza y gestión financiera y macroeconómica sólida. El PARPA apela a una reducción del 20% en el número de

mozambiqueños que vive por debajo del umbral de la pobreza absoluta para el 2010. Toma como base el año 1997, cuando la incidencia de la pobreza absoluta rondaba el 70%, e indica que esta debería reducirse al 60% para el 2005 y a menos del 50% para el 2010. El Director Ejecutivo de la Confederación Empresarial Mozambiqueña (CTA) indica que si se combinan el objetivo del PARPA para el 2010 y el crecimiento demográfico del periodo, el 50% de la población que vivirá en la pobreza absoluta sumará unos 10 millones de habitantes.²⁶ Si asumimos que el 60% de los actuales 19 millones de habitantes viven en la pobreza absoluta (unos 12 millones de personas) está claro que la reducción que pretende esta estrategia no es de gran alcance.

De hecho, en las consultas que el Gobierno y sus socios principales llevan a cabo con organizaciones de la sociedad civil sobre la preparación de un segundo PARPA para el período 2006-2010, ha ganado protagonismo el tema de los desequilibrios regionales y las desigualdades socioeconómicas persistentes, particularmente las que afectan a comunidades rurales, marginadas y empobrecidas. Organizaciones como el Observatorio de la Pobreza, G20 (una coalición de más de 20 organizaciones activas en el terreno de la justicia económica) y el Grupo Mozambiqueño para el Alivio de la Deuda (GMD) —una de las mayores coaliciones entre organizaciones de la sociedad civil en el país— están exigiendo un cambio en las prioridades para el diseño del nuevo PARPA. El objetivo es pasar de una fuerte preocupación por el crecimiento macroeconómico a una atención decidida hacia la redistribución de los recursos, de forma a tratar las desigualdades socioeconómicas y los desequilibrios regionales que podrían suponer una amenaza para la estabilidad futura de país y podrían avivar la violencia por los recursos del país.

Éste es precisamente el punto central de por qué Mozambique ha sido descrito como un “éxito relativo” en cuanto al establecimiento y la construcción de la paz, una situación que según Mazula refleja la “paradoja del éxito”.^{27 28} El hecho es

²⁴ NOTICIAS, 1999.

²⁵ PNUD, 1998, 2000.

²⁶ NOTICIAS/ Economía e Negócios, 2004.

²⁷ Esta expresión la acuñó Gustavo Krauze (2000), que fuera Ministro de Hacienda y de Medio Ambiente de Brasil.

²⁸ Mazula, B. (coord.): *Mozambique: 10 Anos de Paz*, CEDE, Maputo, 2002.

LA PACIFICACIÓN DE MOZAMBIQUE TUVO
ÉXITO POR LA BUENA VOLUNTAD DE
LA SOCIEDAD. PERO PARA LOGRAR
LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ HAY QUE
ABORDAR LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

que la exitosa pacificación en Mozambique resultó de la fusión de la buena voluntad de varios segmentos y estratos sociales y su compromiso por la estabilidad política y la coexistencia pacífica; mientras que para que la construcción de paz sea igualmente exitosa hay una urgente necesidad para abordar de la materia urgente de la reducción de la pobreza, al igual que el creciente abismo que existe entre una minoría que se enriquece a expensas de la pobreza de los que siguen siendo pobres.²⁹ Las infraestructuras para la paz, como las define Baranyi (2005) o coaliciones para la paz que incorporan todos los actores de los ámbitos local, nacional e internacional son fundamentales para evitar que las élites conservadoras imposibiliten la evolución deseada hacia una sociedad del bienestar para todos. Esto es particularmente así si las élites en cuestión recurren a la corrupción sistemática para esquilmar el país de sus recursos públicos legítimos.

Descentralización fiscal, desarrollo equitativo y la construcción de la paz

Claramente, tal y como lo demuestra nuestra investigación, en Mozambique las dimensiones sociales y económicas del desarrollo y la reproducción de las desigualdades esbozadas anteriormente deben estar constantemente presentes en la agenda nacional, de forma a apoyar los esfuerzos de integración nacional y de consolidación de la paz. Uno de los factores más importantes analizados en nuestra investigación está ligado específicamente a lo que consideramos la dimensión económica de la construcción de la paz. En este ámbito miramos el tema de la descentralización fiscal

en el contexto de la descentralización/ municipalización, concebida precisamente como una herramienta necesaria para superar algunos de los retos que suponen los desequilibrios y desigualdades que el actual desarrollo económico genera.

Por tanto, en el debate sobre la *Reforma Fiscal*, lo que parece relevante no es si ha tenido lugar una descentralización de responsabilidades fiscales, sino determinar el razonamiento, los mecanismos establecidos y los límites y resultados esperados. En lo que se refiere a la financiación de los municipios existentes en Mozambique, está claro que, en términos generales, son incapaces de financiar, con sus propios recursos, todas las responsabilidades que se les han atribuido. Este aspecto es muy evidente en el terreno de las políticas sociales (educación, sanidad, etc.) donde sus responsabilidades superan con creces su capacidad local/municipal para movilizar ingresos. Si los municipios han de convertirse en los principales suministradores de servicios a la comunidad, ¿cómo afectará esta capacidad claramente limitada para generar ingresos a esta transformación, sobre todo en las zonas menos desarrolladas? El otro problema es que, en la actualidad, los municipios logran ingresos mediante impuestos sobre propiedades urbanas, mercados abiertos, etc.; elementos secundarios en la estructura global de la base tributaria. Esto ocurre en una situación de restricciones persistentes para ofrecer créditos por parte de los bancos comerciales.

En un sistema adecuado de descentralización, las funciones y las responsabilidades deben acompañarse con los recursos. De forma a transferir fondos del nivel central al nivel local, es necesario establecer un sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Normalmente estas relaciones

²⁹ Hanlon, J.: *Peace Without Profit: How the IMF Blocs Rebuilding in Mozambique*, James Currey & Heinemann, Portsmouth, 1996.

fiscales intergubernamentales consisten en diferentes tipos de mecanismos de transferencias y dan, al mismo tiempo, alguna posibilidad para que los subgobiernos generen sus propios recursos. Si analizamos el caso mozambiqueño podemos ver que éste no es el caso. Los municipios tienen múltiples funciones, pero carecen de los fondos necesarios para garantizar el cumplimiento de estas funciones.

De ahí que la cuestión de la sostenibilidad de los municipios sea un problema clave. El Gobierno central es consciente de las dificultades a las que se enfrentan los municipios y de él se espera que brinde apoyo en forma de subsidios a los municipios que sean menos capaces de generar y gestionar ingresos. Sin embargo, los únicos mecanismos de apoyo con los que cuenta el Gobierno central son el Fondo de Compensación Municipal (FCA), y el Fondo de Inversión en Iniciativas Locales (FIIL), que son inadecuados para cubrir las necesidades de los municipios. Esto explica por qué municipios como Metangula y Catandica tuvieron enormes problemas ante las segundas elecciones municipales de noviembre de 2003. En un estudio realizado sobre municipios en Mozambique, Hassan³⁰ destacó las enormes dificultades a las que se enfrentaban estos entes locales por culpa de las deficiencias en el proceso de descentralización fiscal. El Fondo de Compensación Municipal constituye bastante más de la mitad de los presupuestos de los gobiernos locales. El potencial de los gobiernos locales para la inversión se sitúa alrededor del 20%, mientras que los salarios del personal contratado consumen, por lo general, cerca del 45% de sus presupuestos. La mayoría de los municipios muestran una clara incapacidad para encontrar todas las posibilidades para la generación de ingresos a escala local. Ningún municipio ha sido capaz hasta la fecha de generar ingresos por encima del 40% de su presupuesto. Los municipios de tamaño mediano (como Pemba, Quelimane y Moçimboa da Praia, por ejemplo) tenían una mejor generación de ingresos que municipios mayores, como es el caso de la capital del Estado —Maputo— que regis-

tró el peor nivel de generación de ingresos, teniendo en cuenta su enorme potencial.³¹

Si consideramos que el 80% de los ingresos fiscales nacionales salen de los territorios municipales actuales y que cerca del 60% del producto interior bruto también proviene de estos 33 municipios, ¿cómo explicar el déficit de sostenibilidad que sufren estos territorios? Parece haber un claro desequilibrio entre lo que toma el Estado de los municipios y lo que les devuelve. El 1,5% a 3% del presupuesto central que el Estado cede a los municipios mediante el Fondo de Compensación Municipal no parece colmar las necesidades de los mismos. Por ejemplo, Weimer³² indica que el porcentaje de transferencias del Fondo de Compensación Municipal para el año 2002, en relación con el presupuesto central, se estimaba en cerca del 1%, lo cual es básicamente insignificante. Está claro que el Estado debería cumplir, plenamente, con sus obligaciones en cuanto al porcentaje de financiación del Fondo de Compensación Municipal que debería ser cedido a los municipios, y que debería considerar seriamente el aumentar, e incluso duplicar, este porcentaje.

Por otra parte, los municipios tienen la capacidad para generar ciertos ingresos. Pero la pregunta que se puede hacer en este momento tiene que ver con la capacidad real que tienen los municipios para sobrevivir y para suministrar servicios de calidad y de forma eficiente, basándose en estos ingresos. Por tanto, hay una clara necesidad de garantizar que los 33 municipios —y aquellos que se crearán en el futuro— tengan, de hecho, un acceso real a fuentes de ingresos que puedan alcanzarse mediante la revisión de la política fiscal actual. Los municipios no pueden sobrevivir exclusivamente de las transferencias de fondos del Gobierno central, ya que estas transferencias en sí podrían generar dependencias. En otras palabras, el Estado intentaría mantener el control sobre los mecanismos de gestión y sobre las prioridades de los municipios.

Aunque el Estado tiene una importante función redistributiva en términos de la riqueza

³⁰ Hassan M.: "Finanças Municipais", en *A Cobertura Jornalística do Processo de Descentralização*, Fundação Friedrich Ebert-Moçambique, 2002.

³¹ Cf. Hassan, op. cit. p. 50.

³² Weimer, B. (2002) "Autarcização em Moçambique: Alguns critérios de avaliação para o balanço das primeiras experiências" en *A Cobertura Jornalística do processo de Descentralização*, Fundação Friedrich Ebert Stiftung.

nacional, esto no debería hacerse abiertamente a costa de ciertos municipios. Teniendo en cuenta el potencial productivo local, además del potencial local para la generación de riqueza, se debería dar prioridad a los municipios como principales beneficiarios de estos recursos. Abdul Ilal, que es un alto funcionario de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), apunta lo siguiente sobre este asunto:

Como analista —y no como representante de una institución que trabaja activamente ofreciendo apoyo al proceso de descentralización en Mozambique— creo que hablamos a menudo de la necesidad de equilibrio, pero no lo alcanzamos. La historia del desarrollo regional nos muestra que siempre nos enfrentamos a desigualdades. Algunos incluso dirían que las desigualdades en sí mismas pueden servir como motores que impulsan el desarrollo (...). Si observamos los distintos municipios es posible ver que varios de ellos crecerán más rápido que los demás, porque ya disponen de fuentes sostenibles para la generación de ingresos. Teniendo en cuenta todos estos factores, creo que el Estado debería redistribuir, compensar, buscar el equilibrio, pero nunca debe tratar de eliminar o ahogar la capacidad de aquellos municipios que en la actualidad están haciendo una contribución positiva.

El Alcalde de Nacala tiene un punto de vista similar:

En mi opinión el Gobierno central debería darnos mayores oportunidades para aumentar los ingresos ya que el sistema actual de transferencias no funciona. Creo que sería mejor adoptar otra estrategia que dé, a los municipios, la oportunidad de recaudar, por ellos mismos, algunos ingresos teniendo en cuenta su capacidad de generar recursos en diferentes ámbitos. También sería necesario revisar el porcentaje de los recursos que deben destinarse al municipio y a su población. Por otra parte, tenemos algunos problemas con el Ministerio de Finanzas. Hay enormes retrasos en las transferencias. En pocas palabras, no hay descentralización alguna ya que el control del Gobierno central es aún muy fuerte y esto no les da a los municipios los instrumentos necesarios para trabajar de forma eficiente.

Ahora queda claro que otro asunto es la necesidad generalizada de encontrar fórmulas que puedan garantizar la distribución equitativa de la riqueza y de los recursos nacionales. La mayoría de los informadores clave cree que tan sólo con la eliminación de los desequilibrios regionales y de la distribución asimétrica de los recursos se puede garantizar un proceso auténtico de democratización y de construcción de una paz sostenible. Pilaure Buana, un miembro de la Renamo y de la Asamblea Municipal de Nacala manifestó lo siguiente en relación a este punto:

El proceso de democratización sólo puede consolidarse mediante la descentralización de la economía, además de los fondos estatales. Yo personalmente no comprendo por qué todos los fondos destinados para el sida se concentran en la ciudad de Maputo, aunque haya personas muriendo en Nampula. La provincia de Nampula genera más fondos de IVA, pero la provincia de Gaza tiene más escuelas y hospitales. Esto no es exclusivamente un problema del partido del Frelimo en sí, sino de las personas responsables de liderar el proceso.

El arzobispo Jaime Gonçalves también expresó unas preocupaciones parecidas:

La mayor de las lagunas en los esfuerzos para afianzar la paz en este país es el regionalismo, un problema que la mayoría de los intelectuales prefiere llamar asimetrías regionales. Pero tenemos que tener mucho cuidado para no mezclar conceptos, hay un serio peligro en equiparar asimetrías con la idea de que nos degradan y este tipo de percepción no puede ser una buena base para la construcción de una paz sostenible. Tenemos que demostrar, con acciones concretas, que estamos todos unidos y que toda región del país merece respeto y que todas son igualmente importantes.

En la mesa redonda que trató de los temas de la autonomía fiscal y el suministro de servicios públicos se destacó que entre los *medios de comunicación* en Mozambique hay una deficiencia básica en cuanto a los aspectos clave del proceso de descentralización/ municipalización. Por tanto, existe una necesidad de realizar un programa de formación y orientación enérgico y bien planificado para aquellos que trabajan en los medios de

LA DESCENTRALIZACIÓN ES CRUCIAL PARA EL REPARTO DEL PODER, PARA ASEGURAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA COHESIÓN SOCIAL Y PARA COMBATIR LAS DESIGUALDADES EN EL PAÍS

comunicación, teniendo en cuenta su importancia como forjadores de la opinión pública. El objetivo aquí es el de aumentar la presión a través de la cobertura mediática sobre la autoridad central, para tratar y cambiar radicalmente los problemas y limitaciones existentes sobre el proceso de descentralización en Mozambique, como demuestra nuestra investigación. Por su parte, algunas personas que trabajan en medios de comunicación plantearon preguntas interesantes en cuanto a la capacidad real de las autoridades municipales para proveer servicios públicos de calidad, que a su vez motivarían a la población a tomar una parte activa en la política local, por ejemplo como votantes, usuarios y fundamentalmente como contribuyentes. Hicieron estas preguntas teniendo en cuenta también el hecho de que cerca del 50% del presupuesto nacional está financiado con dinero del exterior —y por lo general, unido a compromisos!—.

Es interesante destacar que existe un compromiso más continuo por parte de las organizaciones de la sociedad civil en Mozambique en el ámbito que combina el desarrollo equitativo y la construcción de la paz que el compromiso que existe en el área de descentralización política como tal. Por tanto, si la Asociación Nacional de Municipios adoptara un papel proactivo para garantizar un mejor sistema de relaciones fiscales intergubernamentales, podrían forjarse alianzas naturales con organizaciones como el G20, el Grupo para el Alivio de la Deuda Mozambiqueña, las organizaciones para la justicia económica ligadas al Consejo Cristiano de Mozambique y a la Iglesia Católica. La mayoría de los donantes bilaterales de Mozambique también están interesados en tratar temas de justicia económica, sobre todo en el ámbito de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas. Para terminar, en el contexto de la Reforma del Sector Público, hay áreas muy impor-

tantes relativas a las finanzas públicas, la buena gobernanza y la prevención de la corrupción que pueden servir para presionar por una política económica mucho mejor orientada hacia la reducción de los desequilibrios regionales y las desigualdades socioeconómicas en el país, una dimensión que forzosamente incluye el tema de la descentralización fiscal.

Conclusiones

Nuestra investigación en Mozambique indica que las tareas relativas a la pacificación se han llevado a cabo con éxito, pero que aquellas relativas a la construcción de la paz aún deben ser consolidadas. El camino hacia esta consolidación debe abarcar la implementación de medidas *ad hoc*, combinando la descentralización democrática y el desarrollo económico equitativo. Una visión más clara de lo que es necesario para mantener la paz y una cooperación más dinámica entre los actores clave internacionales y nacionales son ineludibles para facilitar tales reformas.

El punto de partida para esta percepción proviene en primer lugar de la diversidad de reformas institucionales que se realizaron en el país tras la firma del Acuerdo de Paz de Roma en 1992, de las primeras elecciones generales multipartidistas en 1994 y de las primeras elecciones municipales en 1998, así como del resurgir macroeconómico que experimentó el país a partir de 1995.

Parece claro que el proceso de descentralización —en sus dimensiones políticas, administrativas y fiscales— es crucial tanto para el reparto del poder como para asegurar la participación ciudadana y la cohesión social, al igual que para hacer frente a las cuestiones de desequilibrios regionales y de desigualdades socioeconómicas. Estos aspectos se consideran bases sólidas para la construc-

ción de la paz en el país. De hecho la mayoría de los mozambiqueños están ansiosos por ver un mayor desarrollo en estos ámbitos, por lo que se muestran bastante descontentos con las deficiencias y con la lentitud que caracterizan este proceso en el momento actual. De hecho, nuestra investigación desveló la percepción muy extendida de que el proceso de descentralización en curso en Mozambique aún no es la expresión clara de una voluntad política encaminada a la consolidación de la gobernanza democrática en el país.

La filosofía de “gradualismo” que da forma al proceso de descentralización en Mozambique deja abiertos varios aspectos clave, como la delimitación de su marco temporal, con límites y puntos de referencia, para que todos los actores (sobre todo los de la sociedad civil y de la comunidad en general) pudieran seguirlo, comprenderlo mejor y tener algo que decir en su implementación. Hasta la fecha, el Gobierno ha argumentado que el motivo por el cual aún no se han creado más municipios es la necesidad de consolidar los 33 municipios existentes. Sin embargo, ¿existe la opinión de que la creación de nuevos municipios no debería basarse únicamente en los criterios de la sostenibilidad financiera! El proceso también debería ser contemplado como un intento de fomentar el concepto de ciudadanía, mediante la participación de los ciudadanos en la elección de sus líderes y en la gestión de sus territorios locales. Por tanto, esta investigación afirma que la aplicación de las Leyes 3/1994 y 2/1997, en la práctica, se lograría mediante la posibilidad de aumentar gradualmente –pero inmediatamente y en un marco democrático claro y transparente– los municipios existentes para cubrir todas las capitales de distrito (tanto ciudades como pueblos) con vistas a lograr los objetivos de la descentralización política y administrativa, alabados en ambos textos legislativos. Esencialmente, ésta sería la idea central del documento de política nacional sobre la descentralización política y administrativa. Teniendo en cuenta el potencial para la participación en pie de igualdad, la igualdad y la justicia social que supone la dimensión de género en el área de la inclusión política y de la construcción de paz, es muy recomendable adoptar una estrategia que tenga en cuenta la perspectiva de género en el diseño e implementación del ya mencionado documento de política nacional sobre la descentralización política y fiscal.

La investigación muestra que, con el objetivo de fortalecer el proceso de descentralización democrática para la consolidación de la paz, el camino hacia adelante requeriría: (1) una implicación muy sólida de las organizaciones de la sociedad civil en la supervisión de los procesos de gobernanza en el país, sobre todo en relación con los procesos electorales, como demuestra la experiencia del Observatorio Electoral; (2) que la recientemente creada Asociación Nacional de Municipios se comprometiera a forjar alianzas con organizaciones de la sociedad civil, en particular con aquellas que son activas en los ámbitos de la presión y el activismo políticos, y con el grupo de donantes a favor de la descentralización, para presionar a favor de cambios legales e institucionales más profundos; (3) que las organizaciones de la sociedad civil y las ONG internacionales que trabajan en el ámbito de las comunidades, específicamente aquellas involucradas en el establecimiento de foros participativos en los distritos, animen a las comunidades locales a presionar en pro de mayores aperturas democráticas tanto a nivel de distrito como a nivel provincial del gobierno; y (4) que todas las entidades enumeradas anteriormente, tanto individualmente como en asociaciones, aprovechen la oportunidad que les brinda la prioridad concedida a la reforma del sector público por parte el Gobierno y sus principales socios extranjeros (sobre todo el Banco Mundial) para fortalecer lo que ya se ha logrado en el proceso de descentralización/ municipalización.

Un elemento fundamental, como lo demuestra nuestra investigación, es que es particularmente necesario hacer mucho más en lo relativo a la adopción de los instrumentos legales apropiados y las estrategias de implementación precisas para garantizar el desarrollo de un entorno económico equitativo para la construcción de la paz. Como nuestra investigación reveló, esto está directamente vinculado con la necesidad de definir un sistema sólido y coherente de relaciones intergubernamentales. Entretanto, el Estado debería cumplir, plenamente, con sus obligaciones de desembolso de fondos asignados a los mecanismos del Fondo de Compensación Municipal y del Fondo de Inversión en Iniciativas Locales, mientras se estudia aumentar –posiblemente duplicar– los porcentajes actuales con el fin de impulsar la viabilidad financiera de los gobiernos locales. También es

necesaria, en este ámbito, una revisión exhaustiva de la política fiscal actual en el país para aumentar la base de ingresos de los municipios. Más importante, sin embargo: para atender los asuntos de los desequilibrios regionales y las desigualdades socioeconómicas, la investigación indica que debería haber un cambio decidido alejado del énfasis actual sobre las tasas de crecimiento macroeconómico —sobre todo en el marco del PARPA y otros documentos y estrategias clave sobre la política económica del país— hacia un enfoque metódico sobre temas de igualdad y de justicia socioeconómica.

Para que estas tareas se puedan llevar a cabo plenamente, se necesita un número de medidas, empezando por un compromiso más duradero por parte de las organizaciones de la sociedad civil en el terreno que combine el desarrollo igualitario con la construcción de la paz. En este sentido, la Asociación Nacional de Municipios debe tomar un papel proactivo para garantizar un mejor sistema de relaciones fiscales intergubernamentales. Más allá de este objetivo específico, las organizaciones de la sociedad civil que son activas en el ámbito de la justicia económica, como el G20, el Grupo Mozambiqueño para el Alivio de la Deuda, las organizaciones en favor de la justicia social asociadas al Consejo Cristiano de Mozambique, además de la Iglesia Católica, deberían unir sus fuerzas, sobre todo en el contexto de las consultas entre el Estado y la sociedad civil para la definición del documento estratégico sobre la reducción de la pobreza (PARPA). El objetivo es lograr políticas destinadas específicamente a superar los retos que presenta la marginación económica de regiones y comunidades empobrecidas. Finalmente, todos los actores identificados aquí deberían aprovechar la oportunidad que les brinda la reforma del sector público para exigir una mejor política económica orientada hacia la reducción de los desequilibrios regionales y las desigualdades socioeconómicas que existen en el país, una dimensión que incluye necesariamente la cuestión de la descentralización fiscal.

La investigación también descubrió que el municipio de Dondo se está convirtiendo en el mejor ejemplo en todo el país de un laboratorio

democrático. Del mismo modo, Dondo es el municipio mejor situado para emprender la reducción de la pobreza en el nivel más apropiado, como algunos donantes y el Gobierno definen como la mejor estrategia. Por tanto, la posibilidad de unir ambas visiones (descentralización/democratización y lucha contra la pobreza) está claramente confirmada con el ejemplo del Municipio de Dondo. El caso de Dondo también es relevante teniendo en cuenta la creencia extendida en los círculos de donantes que les lleva a apoyar la descentralización como estrategia para la capacitación local, con la hipótesis de que crear capacidad al nivel local podría permitir después el establecimiento de gobiernos locales más sólidos. Nuestro cuestionamiento crítico de esta creencia nos lleva a sugerir que, teniendo en cuenta el ejemplo de Dondo —que combina la descentralización política y la administrativa—, el país podría lograr, simultáneamente, sus objetivos de reducción de la pobreza y de inclusión política mediante la participación política en el ámbito local.

No obstante, hay que tener en cuenta la idea de que la descentralización no llevará automáticamente al objetivo doble que se plantea, es decir, la promoción de la gobernanza democrática y la reducción de la pobreza. Es necesario garantizar que el proceso de descentralización se desarrolla en un marco en el que se dé prioridad a los principios de participación, transparencia, una clara delimitación de las competencias y responsabilidades, además de un sistema de autorresponsabilidad. La mayoría de los municipios existentes en Mozambique aún sufre de deficiencias en cuatro áreas clave: la sostenibilidad, la autonomía, la transferencia de poder y competencias y la capacidad de una gestión municipal sólida. Dos de sus principales problemas tienen que ver con una capacidad local limitada para generar ingresos locales o para movilizar recursos humanos adecuados. El atender a estas deficiencias, así como el promover mejores prácticas —como indica el caso del municipio de Dondo— podría situarnos en el mejor de los caminos posibles para asegurar el arraigo de la paz en el país mediante la descentralización, en sus dimensiones política, administrativa y fiscal.

Referencias

- Abrahamsson, H. & Nilsson, A.: *Moçambique em Transição: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*, Pagrigu & CEEI-ISRI, Maputo, 1994.
- Baptista Lundin, I. "An Analytical Reading of Social Spaces that Mozambique has Opened to Accommodate and Cultivate Peace" en Mazula (Cord.), *Mozambique Ten Years of Democracy*, CEDE, Maputo, 2004. (La versión en portugués se publicó por primera vez en el 2002).
- Baranyi, S.: *What Kind of Peace is possible in the post-9/11 era? National agency, transnational coalitions and the challenges of sustainable peace*, The North South Institute, Ottawa, 2005
- Cabaço, J. L.: "A longa estrada da democracia moçambicana", en B. Mazula (ed.) *Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Inter-África, Maputo, 1995.
- Cabrira, J. M.: *Mozambique: The Tortuous Road to Democracy*, Palgrave, Nueva Cork, 2000..
- Castelo-Branco, C. N.: "Opções Económicas de Moçambique, 1975-95: Problemas, Lições e Ideias Alternativas en B. Mazula (ed.) *Eleições, Democracia e Desenvolvimento*, Inter-África, Maputo, 1995.
- Castelo-Branco, C. N. (org.): *Moçambique: Perspectivas Económicas*, Imprensa Universitária, Maputo, 1994.
- De Brito, L.: "Estado e Democracia Multipartidária em Moçambique", en L. De Brito & B. Weimer (eds.) *Multipartidarismo e Perspectivas Pós-Guerra*, UEM-FES Maputo, 1993.
- Della Rocca, R. M.: *Moçambique da guerra a paz*, UEM-Livraria Universitária, Maputo, 1998.
- Hanlon, J.: *Mozambique: The Revolution Under Fire*, Zed Books Ltd, Londres y Nueva Jersey, 1984. Actualizado en 1990 con una nueva introducción.
- Hanlon, J.: *Peace Without Profit: How the IMF Blocs Rebuilding in Mozambique*, James Currey & Heinemann, Portsmouth, 1996.
- Hassan M.: "Finanças Municipais", en *A Cobertura Jornalística do Processo de Descentralização*, Fundação Friedrich Ebert-Moçambique, 2002.
- Huntington, S. P.: *The Third Wave: Democratization in Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Mazula, B.: *A construção da democracia em África: O caso moçambicano*, Ndjira, Maputo, 2000.
- Mazula, B. (coord.): *Moçambique: 10 Anos de Paz*, CEDE, Maputo, 2002.
- Mondlane, E.: *The Struggle for Mozambique*, Penguin Books, Harmondsworth, Gran Bretaña, 1969
- Munslow, B.: *Mozambique: the Revolution and its origins*, Longman Londres, Nueva York y Lagos, 1983.
- Newitt, M. *A History of Mozambique*, Hurst & Company, Londres, 1995.
- Sitoe, E. J.: "Making Sense of the Political Transition in Mozambique: 1984-1994" en Malyn Newitt et al. *Community & the State in Lusophone Africa*, King's College, Londres, 2003.
- Sitoe, E. J.: *Making Sense of the Political Transformations in Angola and Mozambique from 1984 to 1994*, Tesis Doctoral, Essex University, Reino Unido, 2004.
- Soiri, L.: *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*, Mimeo, Maputo, 1999.
- UN Economic Commission for Africa: *South African Destabilization: The Economic Cost of Frontline Resistance to Apartheid*, Addis Abeba, 1989.
- Vines, A.: *Renamo: From Terrorism to Democracy in Mozambique?* Centre for Southern African Studies, University of Cork, 1996. Edición revisada y actualizada de la publicación del mismo título de 1991.
- Weimer, B. (2002) "Autarcização em Moçambique: Alguns critérios de avaliação para o balanço das primeiras experiências" en *A Cobertura Jornalística do processo de Descentralização*, Fundação Friedrich Ebert Stiftung.
- Weimer, B., (2004) "Mozambique: Ten years of Peace - Democracy, Governance and Reform Interrogations of a privileged observer" en MAZULA (Cord.), 2004, *Mozambique Ten Years of Democracy*, Maputo, CEDE, pp. 61-86.
- Wuyts, M.: "Economia Política do Colonialismo", *Estudos Moçambicanos* (1), Maputo, 1980.

Informadores clave

- Ali, Buana, Miembro de la Asamblea Municipal, Nacala, 15 de noviembre de 2004;
- Aly, Ibraimo Achimo, Estudiante, Departamento de la Administración Pública, UEM, 8 de septiembre de 2004;
- Amade, Zeca, Miembro de la Asamblea Municipal, Nacala, 15 de noviembre de 2004;
- Armando, Carlitos, Miembro del Foro Municipal y una Asociación Medioambiental, Dondo, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Atumane, Estevão, Consejero y Miembro del Foro Municipal, Angoche, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Bacar, Taquidir, Funcionario del Programa de Monitoreo y Evaluación de Planificación de Distrito y Finanzas Descentralizadas, Ministerio de Finanzas (Proyecto del Banco Mundial), Maputo, 28 de enero de 2005;
- Baltazar, Alfredo Domingos, Trabajador de la Red de Suministro de Agua, Dondo, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Bwana, S., Miembro de la Asamblea Municipal, Nacala, 15 de noviembre de 2004;
- Carimo, Sheik Abdul, Consejo Islámico Nacional, Observatorio Electoral, Maputo, 27 de enero de 2005;
- Carvalho, Jorge de, Miembro de la Sociedad Civil y Coordinador de Proyectos, Dondo, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Chamucha, Momade Abdala, Miembro del Foro Municipal, Angoche, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Chicucue, Noel, OREC, Observatorio Electoral, Maputo, 27 de enero de 2005;
- Chilengue, Refinaldo, Periodista, *Correio da Manhã*, Maputo 8 de septiembre de 2004;
- Chimoio, Dom Fransisco, Iglesia Católica, Observatorio Electoral, Maputo, 27 de enero de 2005;
- Colquhoun, Marcia, 1er Secretario, CIDA, Maputo, 27 de enero de 2005
- Conceição, Paulo da, Periodista, *Notícias*, Maputo, 8 de septiembre de 2004;
- Cumbane, João Carlos, Editor (*Conteúdos*), Maputo, 9 de septiembre de 2004;
- Delfim, António, Miembro de la Asamblea Municipal, Nacala, 15 de noviembre de 2004;
- Francisco, Valentino, Consejero del Sector de la Salud y el Medioambiente, Municipio de Ilha de Moçambique, 17 de noviembre de 2004;
- Gamito, Alfredo, Miembro del Parlamento, Asamblea Nacional, Maputo, 28 de enero de 2005;
- Greva, João Francisco, Miembro de la Asamblea Municipal, Nacala, 15 de noviembre de 2004;
- Greva, Joaquim, Miembro de la Asamblea Municipal, Dondo, 16 de noviembre de 2004;
- Gonçalves, Jaime, Iglesia Católica, Observatorio Electoral, Beira, 16 de noviembre de 2004;
- Guambe, Manuel, Director Nacional de Administración Local -MAE, Maputo, 28 de enero de 2005;
- Idland, Sissel, 1er Secretario, Desarrollo, Embajada de Noruega, Maputo, 27 de enero de 2005;
- Ilal, Abdul, Ex-coordinador de un proyecto de descentralización de GTZ y miembro del equipo PRODER -GTZ, Maputo, 8 de septiembre de 2004;
- Jafar, Jafar Gulamo, Abogado y ex-miembro del Parlamento del partido Renamo, Maputo, 15 de noviembre de 2004;
- Lourenço, Jalma, Ex-candidato (Frelimo) a la alcaldía en las elecciones municipales del 2003, Beira, 9 de septiembre de 2004;
- Lundin, Iraê B., Investigador, CEEI-ISRI, Maputo, 9 de septiembre de 2004;
- Macedo, Iara de, Coordinador de Proyectos del Programa de Municipalidades, AECI, Maputo, 9 de septiembre de 2004;
- Macuane, José Jaime, Consultor, UTRESP, Maputo, 28 de enero de 2005;
- Maduela, Amélia, Estudiante, Departamento de Administración Pública, UEM, 8 de septiembre de 2004;
- Malhecua, José Carmone, Miembro de la Asamblea Municipal, Ilha de Moçambique, 17 de noviembre de 2004;
- Mangade, Luísa Janete, Consejera, Unidad de Salud, Mujer y Acción Social, Nacala, 15 de noviembre de 2004;
- Manhique, Gregório, Miembro de la Sociedad Civil y Coordinador de Proyectos, Angoche, 18 y 19 de octubre de 2004;

- Mangeira, Omar, Funcionario del Programa Nacional, PADEM-SDC, Maputo, 9 de septiembre de 2004;
- Manjate, Marcelo, Periodista (*Conteúdos*), Maputo, 8 de septiembre de 2004;
- Marrengula, Ramos, Presidente de ASOTSI - Asociación de Trabajadores y Operarios del Sector Informal, Maputo, 13 de noviembre de 2004;
- Matsinhe, Campos, Miembro del Foro Municipal, Vilankulo, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Matusse, Angelo, Representante de País, Awepa, Maputo, 9 de septiembre de 2004;
- Mondlane, Jeremias, Periodista, Rádio Moçambique, Maputo 8 de septiembre de 2004;
- Morais, Barbosa, Director, CEPKA, Maputo, 9 de septiembre de 2004;
- Mosse, Marcelo, Periodista y sociólogo, Maputo, 9 de septiembre de 2004;
- Mucarissane, José Abacar, Administrador de la Ilha de Moçambique, Ilha de Moçambique, 17 de noviembre de 2004;
- Mucudos, Custódio dos, Coordinador de Proyectos del Programa de Planificación de Distritos y Finanzas Descentralizadas, Ministerio de Finanzas (Proyecto del Banco Mundial), Maputo, 28 de enero de 2005;
- Nacir, Josefina M., Miembro del Foro Municipal, Angoche, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Padre Pedro, Dondo, 16 de noviembre de 2004;
- Polaize, Saúl, Periodista, Rádio Moçambique, Maputo, 8 de septiembre de 2004;
- Raúl Abacar, Miembro del Foro Municipal, Angoche, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Rodrigues, Manuel, Director Nacional de Desarrollo Municipal -MAE, Maputo, septiembre de 2004;
- Roque, Mário, Miembro de la Sociedad Civil Miembro y Coordinador de Proyectos, Vilankulo, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Rosário, Domingos de, Observatorio Electoral, Maputo, 27 de enero de 2005;
- Santos, Manuel José dos, Alcalde de Nacala, Nacala, 15 de noviembre de 2004;
- Silva, Alberto da, Oficial de Programa, CIDA., Maputo, 27 de enero de 2005;
- Simango, Daviz, Alcalde de Beira, Beira, 16 de noviembre de 2004;
- Simões, Jorge, Miembro de la Sociedad Civil y Miembro de la Asamblea Municipal, Ilha de Moçambique, 18 de noviembre de 2004;
- Sousa, Arsénio de, Miembro del Foro Municipal, Vilankulo, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Taillon, Danyel, Oficial de Desarrollo, Fondo de Gobernanza Democrática, Maputo, 27 de enero de 2005;
- Tsamba, Inácio A., Periodista, Rádio Moçambique, Maputo, 8 de septiembre de 2004;
- Tembe, Carlos, Alcalde de Matola, 28 de enero de 2005;
- Tito, Chinai Dique, Líder Comunitario, Municipio de Dondo, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Tvete, Berit, 2º Secretario, Sector de Desarrollo, Embajada de Noruega, Maputo, 27 de enero de 2005;
- Vibe, Maja de, Asesor de Gobernanza, DFID, Maputo, 9 de septiembre de 2004;
- Vilanculo, Mário Fernando, Miembro del Foro Municipal, Vilankulo, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Vilanculo, Ricardo, Miembro del Foro Municipal, Vilankulo, 18 y 19 de octubre de 2004;
- White, Maria, Asamblea Municipal de Dondo, 18 y 19 de octubre de 2004;
- Xavier, Celestino, Presidente de la Asamblea Municipal, Nacala, 15 de noviembre de 2004;
- Yassin, T., Miembro de la Asamblea Municipal, Nacala, 15 de noviembre de 2004;
- Yassir, Paíla, Miembro de la Asamblea Municipal, Nacala, 15 de noviembre de 2004;
- Zacarias, Maria, Miembro del Foro Municipal, Vilankulo, 18 y 19 de octubre de 2004;

Títulos ya publicados

La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas

Daniele Archibugi

Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto

Susan L. Woodward y Mark B. Taylor

El terrorismo internacional: causas e implicaciones
estratégicas

Laurence Thieux

Terrorismo y democracia: España y los atentados del 11-M

Mabel González Bustelo

La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos
para Naciones Unidas

Barnett R. Rubin

Consolidación de la paz, consolidación del estado: construir
soberanía para la seguridad

Barnett R. Rubin

Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la
política de Uribe

Daniel García-Peña Jaramillo

La ley de Justicia y Paz en Colombia a la luz del Derecho
Internacional de los derechos humanos

Hernando Valencia Villa

Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo cuatro años
después: un repaso

Robert Matthews



**Duque de Sesto, 40
28009 Madrid
Tel. 91 576 32 99
Fax: 91 577 47 26
www.cip.fuhem.es
cip@fuhem.es**



**The North-South Institute
L'Institut Nord-Sud**

**55 Murray Street, Suite 200
Ottawa, Ontario
Canada
K1N 5M3
Teléfono: (613) 241-3535
Fax: (613) 241-7435
nsi@nsi-ins.ca
www.nsi-ins.ca**

Canada

Este informe se publica con el apoyo de la Embajada de Canadá en Madrid