

## CAPÍTULO 8

# VISIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LAS ONGD, COMO SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA, EN EL APOYO PRESUPUESTARIO DIRECTO DE LA AECI AL GOBIERNO DE MOZAMBIQUE

AMAYA OLIVARES<sup>1</sup>

*Delegación de IEPALA en África Austral*

En primer lugar, los representantes de las ONGD que, integradas en la Plataforma 2015 y más, trabajamos desarrollando los proyectos de cooperación de nuestras ONGD respectivas, queremos agradecer el que se haya contado con nuestra visión desde África y nos gustaría incorporar algunos elementos a este espacio de reflexión. Quisiéramos aportar nuestra visión, desde el terreno, sobre este nuevo instrumento para la cooperación española que es el apoyo directo al presupuesto del Gobierno de Mozambique. Queremos dejar claro que esta reflexión la realizamos en tanto que miembros de una ONG (IEPALA) que lleva trabajando unas cuantas décadas en Mozambique, pero sabemos que no representamos ni somos representativos de la totalidad de la sociedad civil organizada, sino un simple trozo o parte de ella; Podemos expresar nuestra visión, porque nos asiste —y ejercemos— el derecho a la libre expresión, pero dejando claro que la responsabilidad es simplemente nuestra y, con ella, no implicamos a ninguna totalidad. Ésa es nuestra limitación, nuestra capacidad y el riesgo de decir.

Con respecto al “Apoyo Presupuestario Directo”, lo primero que hemos de afirmar es que lo consideramos una línea de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) reconocida y hasta recomendada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE (Organización para la Cooperación

y Desarrollo Económico), que actualmente está siendo aplicada por algunos gobiernos miembros del CAD (y así es en el caso de la Agencia Española de Cooperación Internacional con el Gobierno de Mozambique). Pero en este aspecto, como ONG de Cooperación al Desarrollo, queremos dejar constancia de que desde que se creó el CAD, como transformación del GAD, en el año 1961, y desde su primera reunión el 5 de octubre de ese año, muchas ONG, aun reconociendo su "autoridad" dentro de la OCDE, no hemos coincidido con todas sus decisiones o recomendaciones y, a veces, menos aún con las argumentaciones que las justificaban; por lo que nuestra opinión sobre una decisión o criterio del CAD no es mecánica ni tampoco mimética; más aún, siempre ha sido lealmente crítica y pensamos que eso es propio y coherente con nuestra condición de ONG.

No es ningún secreto para la Plataforma 2015 y más, como para muchos agentes de la cooperación, que la OCDE y el CAD no son organismos de Naciones Unidas (NN UU) y que, para nosotros, la autoridad moral y política de NN UU no es asimilable a la de la OCDE y el CAD, aunque coincidan miembros decisarios en ambos sistemas. Por poner un ejemplo: las resoluciones y recomendaciones de NN UU sobre el desarrollo y la cooperación realizadas por la Asamblea General, la Secretaría General o la misma UNCTAD (tan dañada por ciertos países miembros de la OCDE) son mucho más importantes, por su valor normativo y legitimado, que las que puedan emitir la OCDE y el CAD.

A pesar del corto plazo de tiempo en el que se viene trabajando con este nuevo instrumento de la cooperación española en Mozambique (apenas un año), y a pesar de que todavía no son públicos los primeros resultados de la evaluación realizada a finales de abril, consideramos que existen unos cuantos elementos importantes que deben ser aportados a esta discusión. Para ello, nos gustaría exponer brevemente algunas consideraciones previas que imprimen lógica a nuestro razonamiento, como es la trayectoria de IEPALA en Mozambique y nuestra visión de la situación de la sociedad civil mozambiqueña.

Desde los años sesenta, en la época de la lucha por la liberación nacional contra la colonia portuguesa, empezamos a cooperar con Mozambique. Y de sus gentes y representantes hemos aprendido cuanto sabemos de ese país; porque, desde la demanda expresa proveniente de Mozambique, hemos trabajado en muchos ámbitos, siempre con el

propósito de contribuir a la creación de condiciones que pudieran posibilitar la emergencia de procesos de desarrollo amplios y progresivos:

- producción y distribución agraria y pesquera;
- organización cooperativa en el sector rural para fomentar la organización campesina y, en especial, las organizaciones de mujeres y de centros de atención a la salud sexual y reproductiva, así como la lucha contra el sida;
- el fortalecimiento del tejido de la sociedad civil, capacitando a personas y asociaciones de base social popular y contribuyendo a la articulación de propuestas convergentes;
- creación de industrias de transformación y distribución de productos agrarios, pesqueros y de artesanía;
- todos los niveles de la educación: desde la creación de centros de enseñanza, la formación de profesorado, la cooperación con la Universidad Eduardo Mondlane y el apoyo a la formación profesional, hasta la colaboración con el Centro de Estudios Africanos, etc.

Durante mucho tiempo tuvimos el privilegio, como organización, de compartir inquietudes y proyectos concretos con sus líderes y dirigentes, destacando en nuestra memoria a Eduardo Mondlane, Samora Machel y muchos más que nos enseñaron a descubrir y apreciar la independencia de África —y más en concreto del África austral— y el compromiso con los procesos de emancipación de sus pueblos, con los que llegamos a identificarnos.

En largas etapas, desde el flujo de relaciones que podíamos abrir y las posibilidades que ofrecían, *nos vimos implicados en el apoyo directo a las políticas públicas del Gobierno y sus instituciones*, descubriendo, en concreto, los mundos de dificultad a la hora de encontrar recursos y que se pudieran aplicar a la satisfacción de necesidades. Supimos de cerca lo complejo que resultaba la consecución de objetivos concretos por muy legítimos y justos que fuesen —incluso más difíciles cuanto más justos—; cuando parecía que empezaba a consolidarse el proceso de “libertaçao” real..., pudimos descubrir cómo, por intereses totalmente contrarios a la libertad, la democracia, al derecho de los pueblos y al reconocimiento y disfrute de los derechos humanos, con el apoyo genocida y cómplice de poderosos, se desencadenó un acoso violento

con un plan de agresiones sin causa y sin “salida”..., únicamente destinadas a destruir un proyecto que era ilusionante y que concitó las esperanzas de millones de seres humanos ansiosos de justicia, de paz y de libertad. También, en multitud de ocasiones, tuvimos que buscar cómo “volver a empezar...”. Esa densa y larga experiencia, que ha llenado de sentido toda nuestra trayectoria como organización así como nuestra experiencia personal, es la que ahora ponemos como premisa para expresar las “razones” de nuestra visión y participación en el “Apoyo Presupuestario Directo” de la AECI al Gobierno de Mozambique. De entre todas estas experiencias, también fuimos testigos de la corruptibilidad del poder y ello nos sirvió para reafirmar nuestra apuesta por el fortalecimiento y organización endógena de los pueblos y de su sociedad civil. Actualmente, IEPALA sigue centrándose en el apoyo a las políticas públicas mozambiqueñas, pero a través del refuerzo de su sociedad civil.

A pesar de que se considera que se ha producido una consolidación de la democracia en Mozambique desde los fines de su guerra civil, hace ya casi catorce años, ¿se puede hablar de una sociedad civil organizada en un país donde en las últimas elecciones el porcentaje de participación fue menor del 30 por ciento? ¿Se puede calificar de sociedad civil independiente a la mayoría de ONG mozambiqueñas, cuyos directivos forman parte de la estructura del partido en el poder? ¿Existe participación de la sociedad civil cuando las ONG actúan como prestadoras de servicios para el Gobierno, y son meras receptoras o transmisoras de información sesgada?

En estas condiciones, cuando se afirma que la sociedad civil mozambiqueña participa de los procesos de desarrollo de su pueblo, se parte básicamente de su consideración como participantes pasivos, comportándose las organizaciones civiles como meras receptoras de información, muchas de las veces condicionada por la presión de los grupos de poder interesados en la implantación de medidas dictadas por la grandes instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM).

En nuestra ya larga vida asociativa hemos aprendido que, para que lleguen a ser “sostenibles”, la democracia, el desarrollo y los derechos humanos han de construirse “desde su raíz y desde dentro” y que, por tanto, la Cooperación y la misma AOD (sobre todo cuando no es *asistencia sino ayuda*) deberían seguir ese mismo sentido. Por ello, *no podemos*

*negar que, en alguna ocasión, ante situaciones difíciles (o propicias, según se mire) el Apoyo Directo al Presupuesto de un país con limitaciones fuertes, como es el caso de Mozambique, puede y debe ser un camino válido para contribuir a mejorar la calidad de vida de su pueblo y la ampliación de sus servicios sociales —más aún cuando fueron restringidos por aplicación irracional de los programas de ajuste impuestos por el FMI y por sus políticas poco inteligentes...—.*

Por otra parte, teniendo muy en cuenta de qué país se trata, de la debilidad de sus organizaciones civiles y en qué horizonte puede situarse tal apoyo, pensamos que, atendiendo a los planteamientos y convicciones que acompañan a las ONCD españolas que forman parte de la *Plataforma 2015 y más* (cuya finalidad es contribuir de forma eficiente a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio —“y mucho más”—), es positivo y merece nuestro reconocimiento y apoyo el hecho de que la AECI dedique una línea de cooperación a Mozambique apoyando su presupuesto directamente. No obstante, pensamos que se deberían incluir y buscar mecanismos para involucrar de una manera activa y real a la sociedad civil mozambiqueña y española en todo el proceso que implica la aplicación del nuevo instrumento, desde las aportaciones que hubieran podido considerar introducir en el Memorandum de Entendimiento entre gobiernos, como en las definiciones de los sectores a los cuales se dirige el apoyo, incluyendo asimismo determinados mecanismos de fiscalización y control del gasto, hasta su involucración en el proceso de evaluación. Creemos que para fortalecer el proceso y aumentar su transparencia ante el pueblo mozambiqueño es importante crear los procedimientos y mecanismos de seguimiento y control no sólo por el grupo de los 18 donantes actuales, sino también por organizaciones de la sociedad civil que hayan acreditado honestidad y rigor en su trabajo.

Del mismo modo, al asumir el reto de expresar nuestra opinión sobre el Apoyo Directo al Presupuesto, no nos queda otro remedio que “compararlo”, si se nos permite, con el apoyo bilateral que la AECI ha venido llevando a cabo en la provincia de Cabo Delgado. Según el acta de la V Comisión Mixta Hispano-Mozambiqueña de Cooperación 2002-2004 (febrero 2002):

*Esta actividad [la asistencia técnica a la Dirección Provincial de Agricultura y Desarrollo Rural de Cabo Delgado con un programa acordado con el Gobierno de la provincia] se fundamenta en la experiencia acumulada*

*y los resultados del proyecto de elaboración del Libro Blanco de los Recursos Naturales de Cabo Delgado que fuera presentado el año 2000.*

Dicho “apoyo” ha derivado en “ostentación”, donde oficinas, casas de los técnicos-expatriados, parque móvil, suplanta o compite como si se tratara de una “Dirección Provincial de Agricultura” en paralelo a la supuestamente apoyada. Sólo nos cabe indicar que el mismo Gobierno mozambiqueño ha manifestado en varias ocasiones su preferencia por el nuevo Apoyo Directo al Presupuesto sobre las actuaciones llevadas a cabo hasta ahora por la AECI en Cabo Delgado. De ahí que también debamos constatar el hecho de que la AECI haya reflexionado y evaluado, redirigiendo sus ayudas allí donde son más requeridas, eficaces y eficientes para el necesario gasto social.

A pesar de las potenciales ventajas y aspectos positivos del instrumento, no debe olvidarse que nos estamos refiriendo a un instrumento más de cooperación. De ahí que debamos subrayar la importancia que tiene el que entre las distintas políticas públicas bilaterales (y no sólo entre las de cooperación) exista una coherencia orientada a incidir positivamente en el desarrollo de los países empobrecidos, es decir, a través del comercio, la pesca, la agricultura, la cooperación técnica, las tecnologías de información y comunicación, etc.

Finalmente, indicar que, desde la Delegación de África Austral de IEPALA y a través de sus expertos locales, realizaremos, en un futuro próximo, un seguimiento cercano a este nuevo instrumento en Mozambique, con el fin de poder proporcionar un análisis más amplio de este instrumento.

Desde IEPALA enfocamos el análisis y la práctica de este nuevo instrumento de desarrollo con la vista puesta en su adaptación a la relación con nuestros pares del Sur. Nos estamos refiriendo a incorporar también el Apoyo Directo al Presupuesto de las ONG con las que mantenemos estrecha relación. Desde el terreno podemos vislumbrar las dificultades que tienen las contrapartes, la mayor parte de las cuales no tienen siquiera ni presupuesto general de la institución, a pesar de que muchas tienen elaborado su plan estratégico. Abordamos este mecanismo con el fin de solventar mediante esta vía las dificultades que nuestras contrapartes encuentran en la supervivencia diaria, dado que con el modelo de cooperación imperante se ven encorsetadas dentro de proyectos/programas previamente definidos y que limitan que la propia

institución cuente con fondos asignados a sus elaborados planes estratégicos, en relación a su viabilidad y fortalecimiento como organizaciones sociales autónomas e independientes en el espacio político, social, económico de su país y región.

## NOTAS

1. Esta ponencia, presentada en el Seminario 2006 de la *Plataforma 2015 y más*, ha sido elaborada conjuntamente por los expatriados de IEPALA en la zona.