



Grupo de estudio de las
Transformaciones de la
economía mundial



La carta del GETEM

Carta número 19. “Mozambique tres décadas después: ni paz, ni buen gobierno, ni desarrollo”, por Eduardo Bidaurratzaga Aurre

Enero de 2021

La historia de Mozambique está repleta de episodios donde diferentes formas de conflictos (armados y/o políticos), tanto de carácter externo como interno, han coexistido durante décadas. Asimismo, la interacción entre dinámicas endógenas y exógenas ha sido una constante también en numerosos ámbitos, como el de la explotación de recursos naturales, las iniciativas de cooperación internacional, la financiación exterior condicionada a políticas de ajuste, o los macroproyectos desarrollistas impulsados por el gobierno y diferentes actores internacionales, entre otros.

Primeros antecedentes

En el ámbito de los conflictos, en primer lugar, el colonialismo portugués se enfrentó a la insurgencia armada del Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) a partir de mediados de los años 1960, en pleno auge de los movimientos de liberación anticoloniales en el continente africano. Con todo, fue la caída del régimen autoritario del *Estado Novo* en Portugal en 1974, mediante la Revolución de los Claveles, la que desencadenó una serie de acontecimientos que precipitaron la independencia de Mozambique, junto con otras colonias portuguesas tan solo un año más tarde. El nuevo estado independiente, gobernado por el FRELIMO, convertido entonces en fuerza política de orientación marxista-leninista, se encontró tan solo dos años después de su independencia con el estallido de un nuevo conflicto armado.

Ello surgió como consecuencia del enfrentamiento entre el gobierno de partido único y la Resistencia Nacional Mozambiqueña (RENAMO), grupo armado insurgente de orientación política anticomunista, financiado por los regímenes de minoría blanca de Sudáfrica y Rodesia¹, y apoyado implícita o explícitamente por diversas potencias occidentales en el particular contexto del enfrentamiento bipolar². El conflicto armado entre

¹ Esto fue así hasta la caída de dicho régimen en 1979 y la creación de Zimbabue como estado independiente en 1980.

² En el contexto de la Guerra Fría, el FRELIMO recibió a su vez apoyo por parte de la Unión Soviética, la República Democrática Alemana y Cuba.

el FRELIMO y la RENAMO, que pese a su notable influencia exterior fue conocido como guerra civil de Mozambique, duró alrededor de 15 años y generó más de un millón de muertes, entre cinco y seis millones de refugiados y desplazados, abundantes violaciones de los derechos humanos y una amplia destrucción de las escasas infraestructuras tanto de transporte, como sanitarias y educativas³, convertidas en objetivo de guerra por la RENAMO.

Han pasado ya 30 años desde el comienzo de las primeras conversaciones de paz que, con la mediación del gobierno italiano, entre otros actores, derivaron finalmente en la firma del Acuerdo General de Paz de Roma en 1992, con el apoyo de Naciones Unidas y en el contexto del fin del apartheid sudafricano y del colapso del bloque soviético. Ello daba fin al conflicto armado, y ponía en marcha un proceso de rehabilitación posbélica con fuerte apoyo de abundantes agencias de cooperación internacional, en un momento en el que Mozambique se encontraba entre los peores países del mundo en términos de indicadores básicos de desarrollo.

Principales cambios

Desde entonces, una amplia serie de transformaciones económicas, políticas y sociales se han producido en el país. Éstas van desde diferentes mejoras relativas en algunos indicadores básicos de desarrollo, altas tasas de crecimiento económico, fuerte atracción de inversiones extranjeras, y progresiva reducción de la dependencia respecto a la financiación de la comunidad donante, hasta el renovado aumento de los niveles de endeudamiento, la convivencia de todo ello con altas tasas de pobreza, bajos niveles de gobernanza y transparencia en la gestión pública, y la pervivencia y emergencia de diferentes formas de conflictos.

Algunos indicadores de desarrollo

La mejora de los niveles de diferentes indicadores de satisfacción de necesidades básicas tras el fin del conflicto armado entraba dentro de lo previsible. Según datos del Banco Mundial, la [esperanza de vida al nacer](#) ha aumentado significativamente desde entonces, pasando de los 45 años en 1990 hasta los 60 en 2018; y la [tasa de finalización de la educación primaria](#) ha crecido desde el 28 al 54 por ciento entre 1990 y 2019. No obstante, en ambos casos dichos indicadores se encuentran aún en la actualidad en niveles muy bajos en la comparativa con el resto del mundo, e incluso por debajo de la media de África Subsahariana. Algo similar ha sucedido con el nivel de ingreso per cápita, que ha experimentado una significativa mejora en las últimas décadas: así, el [PIB per cápita en PPA](#) (Paridad Poder Adquisitivo) aumentó de 291 dólares en 1990 a 1338 dólares en 2019, aunque muy por debajo del valor medio para África Subsahariana y para los [Países Menos Adelantados \(PMA\)](#).

³ Según [Hanlon \(2010\)](#), de los 326 puestos de salud primaria tras la independencia del país, se alcanzaron en torno a los 1200 en 1985, de los cuales la RENAMO destruyó o hizo cerrar alrededor de 500; igualmente, en torno al 60% de las escuelas primarias fueron también cerradas o destruidas por el mismo motivo.

Sin embargo, [según el último informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo \(PNUD\)](#), en 2019 Mozambique ocupó uno de los últimos puestos de la categoría de bajo desarrollo humano, (el 181 sobre un total de 189 países). Pese a la mejora experimentada en su Índice de Desarrollo Humano (IDH) (de 0,227 en 1990 hasta 0,456 en 2019) y en los diferentes [indicadores incluidos](#) en éste, su posición en el ranking debe interpretarse como expresión de sus muy bajos niveles de desarrollo medidos en términos de renta, educación y salud en comparación con el resto del mundo. En concreto, su último IDH (0,456) se encuentra por debajo de la media de los grupos con los peores datos, como el de África Subsahariana (0,547) y el del grupo de los PMA (0,538).

Los datos desagregados por género, expresados en el Índice de Desarrollo de Género (IDG) sitúan a Mozambique en una posición relativamente mejor (0,912), por encima de la media de África Subsahariana (0,894) y de los PMA (0,874). En el caso de algunos indicadores concretos, como el porcentaje de mujeres en el parlamento (41,2%), su posición es muy destacada, por encima incluso de la media del grupo de los países de muy alto desarrollo humano (28,3%). No obstante, pese a todo ello, la situación de discriminación de las mujeres en el país [dista de ser modélica](#), en particular en las zonas rurales, y en ámbitos como el educativo, el de la violencia contra las mujeres, o el de acceso a la tierra, entre otros.

Evolución política

A nivel político, la paz formal abrió la puerta a una democracia multipartidista que con el tiempo ha puesto en evidencia diferentes deficiencias y grandes asignaturas pendientes. Entre ellas, podríamos citar la falta de alternancia en el gobierno, el inacabado proceso de descentralización del poder a nivel territorial, el reiterado cuestionamiento de la transparencia en los procesos electorales y denuncia de irregularidades por parte de la RENAMO, así como los bajos niveles de calidad democrática⁴ o la alta percepción de la corrupción⁵. Finalmente, la confluencia de éstos y otros factores acabaron por convertir el enfrentamiento político en armado cuando [la RENAMO decidió retomar las armas en 2013](#), protagonizando diversos ataques sobre objetivos concretos, como instalaciones gubernamentales, y realizando emboscadas a trenes o vehículos en las carreteras, mayormente en las regiones del centro y norte del país.

Esto dio origen a la reanudación del enfrentamiento armado en dos fases entre 2013 y 2016, que se tradujo en al menos 150 muertos y 500 heridos. Varios años con diferentes iniciativas de pacificación fueron

⁴ El [Índice de Democracia](#), elaborado por la *Economist Intelligence Unit* (vinculada a la publicación británica *The Economist*), situaba en 2019 a Mozambique en el puesto 116 del ranking de un total de 167, en las mejores posiciones de la categoría de "régimen autoritario", correspondiente a los países entre los peores datos.

⁵ El [Índice de Percepción de la Corrupción](#), elaborado por la organización *Transparency International*, situaba a Mozambique en el año 2019 en el puesto 146 de un total de 198, con una puntuación de 26 sobre 100, próximo a las peores posiciones correspondientes a los países con los niveles de corrupción más altos.

necesarios para llegar finalmente al [Acuerdo de Paz de 2019](#) firmado por Filipe Nyusi como presidente del gobierno y Ossufu Momade por parte de la RENAMO, tras el fallecimiento en 2018 de su líder histórico Afonso Dhlakama y el surgimiento de disputas internas entre diferentes facciones del partido. Este acuerdo ha sido violado en diversas ocasiones por una de esas facciones, la denominada Junta Militar de la RENAMO.

Relación con donantes, ajuste y lucha contra la pobreza

Por otro lado, en cuanto a las relaciones exteriores, el fin de la guerra y el apoyo exterior para la rehabilitación posbélica, sumados a los bajos niveles de muy diferentes indicadores de desarrollo en el país, llevaron a Mozambique a convertirse en un destacado receptor de fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), tanto en términos absolutos como relativos. Del mismo modo, todo ello convirtió el país también en un pequeño laboratorio para la aplicación de diversas estrategias e instrumentos por parte de diferentes actores de la cooperación internacional. Así, según los datos del Banco Mundial, en 1992 los flujos de [AOD como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto \(INB\)](#) de Mozambique alcanzaron su pico más alto de recepción con el 59,52%, a partir del cual, con algún altibajo, la tendencia fue decreciente hasta estabilizarse en los últimos años a niveles mucho más modestos, y alcanzar el 12,5% de la INB en 2018.

Durante esos años, en particular a partir de la década de los 90, tras la puesta en marcha del primer Programa de Ajuste Estructural a finales de los 80, la agenda de desarrollo de Mozambique estuvo muy condicionada por las reformas macroeconómicas e institucionales de la mano del Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros organismos internacionales. A partir de los años 2000 la condicionalidad macroeconómica y el enfoque pro-mercado han sido complementados con una agenda más social centrada en la reducción de la pobreza mediante dos Documentos Estratégicos de Reducción de la Pobreza (PARPA I y PARPA II) y un Plan de Acción de Reducción de la Pobreza (PARP) en el contexto de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Con todo, la reducción en los niveles de pobreza, a la que tantos esfuerzos han sido dirigidos, pese a ser notable, dista de ser satisfactoria. Así, según el Banco Mundial, [la tasa de incidencia de la pobreza](#) ha pasado desde 69,4% en 1996 a 54,1% en 2002, para mantenerse en torno a ese valor en 2008 (54,7%) y reducirse finalmente a 46,1% en 2014, último dato disponible. A su vez, estas tendencias generales ocultan [el incremento paralelo de los niveles de desigualdad, y la fuerte concentración de los hogares pobres en las zonas rurales.](#)

Crecimiento económico y atracción de inversiones extranjeras

Tras años de amplia dependencia financiera de la comunidad de donantes y limitada actividad económica, más recientemente Mozambique ha experimentado altos niveles de crecimiento económico y grandes incrementos de los flujos de inversión extranjera directa (IED), estrechamente vinculados a la explotación de los recursos naturales y la promoción de megaproyectos en varios sectores. Así, según datos del

Banco Mundial, a finales de los años 90 y primeros 2000, durante varios años se obtuvieron [tasas de crecimiento del PIB](#) por encima del 10%, y en los periodos 2004-08 y 2011-14, tasas superiores al 7%⁶, si bien desde entonces en tendencia decreciente hasta el 2,28% en 2019. En cuanto a la IED (entradas netas como porcentaje del PIB), según datos de la UNCTAD, ésta pasó desde cifras muy inferiores al 1% hasta primeros años de los 90, a niveles superiores al 20% entre 2010 y 2016 (alcanzando el 36,38% en 2013) y ligeramente por debajo del 20% más recientemente (14,8% en 2019). En términos absolutos, las entradas de IED crecieron de 9 millones de dólares en 1990 a 382 en 1999 o 476 en 2004, hasta alcanzar los 6175 millones en 2013, y en tendencia decreciente en los últimos años por encima de 2000 millones.

Uno de los cambios más significativos detrás de estos datos está vinculado a la exploración y explotación masiva de recursos extractivos en las últimas décadas, donde destacan el carbón en la provincia de Tete y el gas natural en la provincia de Cabo Delgado⁷. Todo ello ha supuesto un fuerte y variado desembarco de grandes empresas transnacionales (ETN) en los últimos años, con un origen que va desde países como Estados Unidos, Reino Unido, Italia, Japón, Australia, Noruega, Portugal o Francia, hasta otros como Brasil, India, Corea del Sur, Sudáfrica, Tailandia o China. En este sentido, los megaproyectos extractivos y las dinámicas que los rodean, con un alto nivel de atracción del capital transnacional, tanto desde el Norte como del Sur Global, se han convertido en una característica central del modelo económico actual en Mozambique, especialmente desde primeros de los años 2000, pasando los subsectores del carbón y del gas natural a ocupar un lugar muy destacado en todo ello.

Megaproyectos extractivos, nuevos conflictos y demás desgracias

De la mano de esta fuerte entrada de inversiones desde tantos y tan diversos países, se han generado amplias expectativas optimistas en términos económicos, así como de mejora de las condiciones de vida por parte de la población local. Sin embargo, existe a su vez una gran incertidumbre y preocupación con respecto a los efectos concretos que todo ello puede llegar a tener sobre la capacidad de generación de valor añadido y empleo, entre otros factores, dado que esas actividades económicas son primario-exportadoras, basadas en megaproyectos y altamente concentradas en unos pocos sectores muy intensivos en capital, y mucho menos en trabajo. A esto habría que añadir la falta de transparencia y las prácticas de nepotismo por parte de las autoridades gubernamentales, que a menudo consolidan la captura de recursos por parte de las élites políticas, [conformando una sociedad "de acceso](#)

⁶ Téngase en cuenta que estos niveles son muy superiores a los de las economías desarrolladas para el mismo período y similares a las de China u otras economías emergentes de gran dinamismo económico.

⁷ Tete es una provincia interior en el noroeste de la región central de Mozambique, haciendo frontera con Malawi, Zambia y Zimbabue, y Cabo Delgado se sitúa en la costa, en el extremo norte del país, haciendo frontera con Tanzania.

limitado” que evita una distribución adecuada de los beneficios potenciales resultantes de esas grandes inversiones exteriores y la aplicación de un modelo de desarrollo más inclusivo.

Todo ello ha aumentado también el riesgo de sobreendeudamiento, como consecuencia de la creciente necesidad de inversión pública en infraestructura y la participación de empresas de propiedad estatal en algunos de esos megaproyectos. Así, según datos del Banco Mundial, el servicio de la deuda pública de Mozambique aumentó del 0,25% del PIB en 2007 al 5,57% en 2019, y la deuda pública creció desde valores en torno al del 36% del PIB en 2007 hasta datos por encima y entorno al 100% en los últimos años. Además, la falta de transparencia y los inadecuados sistemas de rendición de cuentas, al igual que la pérdida de confianza en el gobierno, quedaron en evidencia cuando un escándalo relacionado con el descubrimiento de deudas ocultas saltó a la luz en 2016.

Asimismo, en los últimos años se está generando gran frustración e incremento de la conflictividad vinculada al incumplimiento de las citadas expectativas, a procesos de reasentamientos forzosos de miles de personas en diferentes comunidades locales (con la consiguiente pérdida de tierras y de medios de vida tradicionales), así como a los daños medioambientales generados por dichos megaproyectos extractivos.

Por si esto fuera poco, en este contexto de gran afluencia de empresas transnacionales atraídas por el descubrimiento de una de las reservas de gas natural más grandes del mundo frente a las costas de la provincia de Cabo Delgado, y de las diferentes formas de conflictividad generadas por todo ello, a partir de finales de 2017 surgió un nuevo brote de violencia armada vinculado a sectores radicalizados del Islam, cuyas causas conviene no simplificar.

Esto se tradujo en primer lugar en ataques a puestos de policía, emboscadas y enfrentamientos con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, para continuar con la destrucción de infraestructuras, quema de viviendas, asesinatos indiscriminados de la población civil, o ataques y ocupaciones de algunas poblaciones rurales en dicha provincia. Algunas estimaciones recientes establecen que más de 2000 personas han muerto como consecuencia de estos ataques y en torno a 300.000 han sido forzadas a abandonar sus hogares. Ante esto, la militarización de la región se ha convertido en la principal respuesta por parte del gobierno, en un contexto de duras críticas a la actuación de las fuerzas de seguridad por graves abusos y violaciones de derechos humanos.

A su vez, en 2019, los ciclones Idai and Kenneth provocaron en las zonas centro y norte del país la destrucción de infraestructuras, medios de vida, y más de 200.000 hogares, así como cientos de muertes, y una nueva crisis humanitaria que afectó a 2,5 millones de personas. Igualmente, la crisis del COVID-19 está ocasionando un fuerte impacto, tanto mediante la reducción de la demanda, de los precios de los productos de exportación, de los ingresos públicos y de las inversiones en sectores clave (carbón y el gas, entre otros), como por medio de la pérdida de

empleo y el deterioro del acceso a rentas, remesas, [alimentos](#), o servicios sanitarios. Y todo ello está precisando de [amplia ayuda exterior](#) e implementación de mecanismos específicos de [protección social](#) para los más vulnerables.

Consideraciones finales

No hay duda de que en las tres últimas décadas se han producido en Mozambique diversos logros en muy diferentes áreas, tanto en términos macroeconómicos como de mejora de las condiciones de vida de la población en general. No obstante, a su vez, después de todo ese tiempo, la posición relativa del país con respecto al resto del mundo, e incluso con respecto a los países que se encuentran en peor situación, apenas ha cambiado en muchos aspectos. Así, todo ello no ha hecho sino evidenciar los problemas y límites del modelo de desarrollo actual de Mozambique en términos económicos, sociales y políticos, así como los grandes retos a los que se enfrentará en el futuro en lo que respecta a aspectos de carácter interno y a sus relaciones exteriores con diferentes actores públicos y privados.

Como expresa el título de este texto, pese a que muchas cosas han mejorado en Mozambique en todos estos años, la paz, el buen gobierno y el desarrollo en un sentido amplio continúan formando parte de las ansiadas aspiraciones de su ciudadanía. Si bien en un contexto y con un sentido muy diferente de aquel que la hizo surgir durante la guerra de independencia, sigue en la actualidad muy vigente aquella frase que se convirtió en un lema para un pueblo que aspiraba a liberarse de sus ataduras, a ser dueño de su futuro y a reconstruir su país para crear de forma colectiva una nueva realidad y alcanzar el logro una vida mejor. A día de hoy, para la gran mayoría de la población de Mozambique, *a luta continua...*

Conoce el [Grupo de Estudio de las Transformaciones de la Economía Mundial \(GETEM\)](#) y el resto de [Cartas publicadas](#)

