



# Asamblea General

## Consejo de Seguridad

Distr. general  
2 de abril de 2008  
Español  
Original: inglés

### Comisión de Consolidación de la Paz

Segundo período de sesiones

Configuración encargada de Guinea-Bissau

19 de marzo de 2008

### Nota de antecedentes sobre la situación en Guinea-Bissau

#### *Resumen*

La presente nota de antecedentes está concebida para contribuir a los debates de la configuración encargada de Guinea Bissau sobre la formulación del marco estratégico para la consolidación de la paz en el país. En su elaboración se han tenido en cuenta la presentación que el Primer Ministro de Guinea-Bissau hizo a la configuración encargada de Guinea-Bissau en su reunión celebrada el 20 de febrero de 2008 y el informe de la misión exploratoria presentado por el Presidente de la configuración, que se examinó en su reunión celebrada el 5 de febrero de 2008.

En la nota se proporciona una breve visión general de la situación política y económica actual en Guinea-Bissau, se examinan los planes y marcos que se han formulado para apoyar la labor de recuperación y desarrollo tras el conflicto de 1998 y 1999, se destacan las prioridades y las dificultades del país en materia de consolidación de la paz, se ofrece una perspectiva general de las iniciativas regionales e internacionales previas al inicio de la relación de la Comisión de Consolidación de la Paz con Guinea-Bissau y se concluye con algunas sugerencias para orientar y aumentar el valor de esa relación.

Entre las prioridades y las dificultades en relación con la consolidación de la paz que se han concretado en las distintas presentaciones sobre Guinea-Bissau figuran: la reforma de la administración pública, la consolidación del estado de derecho y las reformas del sector de la seguridad, la lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, la promoción de la formación técnica profesional y el empleo juvenil, la atención a las necesidades de los grupos vulnerables, la rehabilitación de la infraestructura, en particular del sector de la energía, y la reactivación de la economía.



Se reconoce cada vez más que, para afianzar el proceso de consolidación de la paz en Guinea-Bissau, hay que poner especial empeño en promover la reconciliación nacional, hacer que el país asuma mayor responsabilidad en el proceso de desarrollo y rehabilitar o crear instituciones para que el Gobierno pueda gestionar mejor todos los aspectos de la política pública, lo que incluye cuestiones políticas, de seguridad y de desarrollo.

Por ello, la Comisión de Consolidación de la Paz puede aumentar el valor de su relación con Guinea-Bissau contribuyendo al esfuerzo por responder a las prioridades y dificultades del país en materia de consolidación de la paz. El conjunto específico de las medidas que adoptaría la Comisión y la secuencia de las actividades que realizaría exigirán un examen del carácter y el ámbito de los programas en curso, a fin de detectar lagunas, definir iniciativas para llevarlos a cabo y crear sinergias entre los programas, prestando atención a las necesidades urgentes del Gobierno y teniendo en cuenta los progresos logrados hasta el momento en cada uno de los ámbitos prioritarios de la consolidación de la paz.

## I. Introducción

1. En una carta de fecha 11 de julio de 2007, el Gobierno de Guinea-Bissau pidió al Secretario General que incluyera a su país en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz. El 26 de julio de 2007 el Secretario General señaló la carta a la atención del Consejo de Seguridad.
2. En una Declaración de la Presidencia de fecha 24 de octubre de 2007, el Consejo de Seguridad tomó nota de la petición del Gobierno de Guinea-Bissau de que su país fuera incluido en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz y el 11 de diciembre de 2007 el Presidente del Consejo de Seguridad, en una carta dirigida al Presidente de la Comisión, pidió a ésta asesoramiento sobre la situación en el país y sobre varias cuestiones específicas.
3. En su reunión celebrada el 19 de diciembre de 2007, el Comité de Organización de la Comisión de Consolidación de la Paz estableció la configuración encargada de Guinea-Bissau bajo la dirección de la Sra. María Luiza R. Viotti, Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas. El 21 de enero de 2008 tuvo lugar la primera reunión de la configuración encargada de Guinea-Bissau y se invitó a participar a nuevos miembros. En esa reunión la Presidenta anunció su intención de realizar una misión exploratoria en Guinea-Bissau para iniciar los contactos con el Gobierno. A su regreso de esa visita sobre el terreno, realizada del 23 al 25 de enero de 2008, la Presidenta informó a la configuración encargada de Guinea-Bissau el 5 de febrero de 2008. El 13 de febrero de 2008, se celebró una reunión oficiosa de la configuración encargada de Guinea-Bissau en la que la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz presentó un documento sobre el análisis de los recursos y las lagunas que planteaba la consolidación de la paz en Guinea-Bissau.
4. El 20 de febrero de 2008 una delegación del Gobierno de Guinea-Bissau participó en Nueva York en la reunión de la configuración encargada de Guinea-Bissau, y presentó las prioridades y dificultades de su país en materia de consolidación de la paz. La delegación estaba encabezada por el Primer Ministro Martinho Dafa Cabi e integrada por el Ministro de Defensa, Sr. Marciano Barbeiro, el Ministro de Finanzas, Sr. Issufo Sanha, y el Secretario de Estado de Cooperación Internacional, Sr. Roberto Ferreira Cachéu. El Representante del Secretario General en Guinea-Bissau hizo uso de la palabra durante la reunión y apoyó la presentación del Gobierno.
5. La presente nota de antecedentes tiene por objeto de contribuir a los debates de la configuración encargada de Guinea-Bissau sobre la formulación del marco estratégico para la consolidación de la paz en el país. En ella se proporciona una breve visión general de la situación política y económica actual en Guinea-Bissau, se examinan los planes y marcos existentes formulados para apoyar la labor de recuperación y desarrollo tras el conflicto de 1998 y 1999, se destacan las prioridades y las dificultades del país en materia de consolidación de la paz, se ofrece una perspectiva general de las iniciativas regionales e internacionales previas al inicio de la relación de la Comisión de Consolidación de la Paz con Guinea-Bissau y se concluye con algunas sugerencias para aumentar el valor añadido de esa relación.

## **II. Contexto**

### **A. Situación política y de seguridad**

6. Desde el conflicto armado que sufrió el país en 1998 y 1999, la situación política en Guinea-Bissau ha sido inestable, marcada por frecuentes cambios de gobierno con un trasfondo de divisiones internas en los partidos políticos y tensiones entre el ejército y la población civil. No obstante, en los últimos años se ha avanzado en el reestablecimiento del orden constitucional. De todas maneras, la situación política en Guinea-Bissau sigue siendo delicada debido a las tensiones que existen entre el ejército y el Gobierno y a la escasa capacidad de las instituciones estatales para prestar servicios públicos.

7. El 12 de marzo de 2007 los tres partidos políticos principales, el Partido Africano de la Independencia de Guinea y Cabo Verde (PAIGC), el Partido de Renovación Social (PRS) y el Partido Unido Social Demócrata (PUSD) firmaron un pacto de estabilidad nacional por un período de 10 años y un acuerdo de estabilidad parlamentaria y gubernamental. En virtud de esos acuerdos, el PAIGC retenía el cargo de Primer Ministro y las carteras ministeriales se dividían del modo siguiente: el 40% para el PAIGC, el 40% para el PRS, el 17% para el PUSD y el 3% para otros partidos y grupos de la sociedad civil. Gracias al pacto de estabilidad se constituyó en abril de 2007 un nuevo Gobierno de base amplia dirigido por el Primer Ministro Martinho Dafa Cabi, del PAIGC. Durante la asignación de las carteras ministeriales el PRS recibió menos del 40%, lo que generó tensiones entre los miembros del pacto.

8. Desde que asumió el poder en abril de 2007, el Gobierno empezó a restablecer la estabilidad política y a generar una mayor confianza internacional, que se había visto mermada por el conflicto armado de 1998 y 1999 y por la continua incertidumbre política. El nuevo Gobierno ha aplicado medidas para hacer frente a la actual crisis económica y mejorar la gestión pública, incluso en lo que se refiere a la lucha contra la corrupción, y ha alentado con éxito a los donantes, encabezados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), a que reanuden su apoyo al país. Asimismo, en mayo de 2007 aprobó un paquete de medidas relativas a la reforma y la estabilidad del sistema fiscal.

9. Si bien el ejército ha desempeñado en épocas anteriores un papel activo en la política nacional, actualmente se mantiene fuera de la escena política. No obstante, en el pasado, la falta de un plan general de reforma del sector de la seguridad, junto con la incapacidad del Gobierno de satisfacer las necesidades básicas del ejército, ha hecho fracasar varios intentos de desmovilización lo cual ha provocado en repetidas ocasiones motines y golpes de estado.

10. El plan más reciente de reforma del sector de la seguridad, presentado a la comunidad de donantes en noviembre de 2006 en una conferencia de donantes celebrada en Ginebra, contó con el apoyo del ejército. Dicho plan nacional fue presentado durante una ceremonia celebrada en el Parlamento el 23 de enero de 2008, y se espera que su aplicación y conclusión satisfactorias contribuyan a la estabilidad política del país.

11. Con respecto al calendario electoral, en julio de 2007 el Presidente João Bernardo Vieira abogó públicamente por la celebración conjunta en 2009 de las elecciones legislativas, previstas para 2008, y las presidenciales, previstas para 2010, aduciendo la necesidad de ahorrar costos. El jefe de la comisión electoral

nacional confirmó que Guinea-Bissau no estaba en una situación financiera que permitiera organizar las elecciones parlamentarias programadas. Si bien no se ha fijado oficialmente la fecha, actualmente está previsto que las elecciones parlamentarias se celebren en octubre o noviembre de 2008. Las elecciones presidenciales han de celebrarse en 2010 y deberían ir seguidas de elecciones locales para completar el ciclo electoral. Aunque el éxito en la celebración de elecciones legislativas constituirá un avance, la continuación del proceso no está exenta de riesgos, ya que será también un momento de mayor vulnerabilidad para el país y su estabilidad. Además, cabe la posibilidad de que las elecciones dentro de los partidos previstas para un futuro próximo, como el congreso y la elección de dirigentes del PAIGC programados del 3 al 6 de abril, alteren el calendario electoral, lo que, a su vez, podría repercutir en el calendario de la Comisión de Consolidación de la Paz para Guinea-Bissau.

12. La utilización del territorio de Guinea-Bissau como lugar de tránsito para actividades de narcotráfico entre América Latina y Europa ha contribuido a desestabilizar aún más la situación política. La debilidad institucional, sobre todo en lo que respecta a la capacidad de la policía y del poder judicial, plantea dificultades adicionales para hacer frente al problema. La incidencia cada vez mayor de casos relacionados con drogas, tráfico de armas e inmigración ilegal indica que la debilidad de las instituciones estatales permite un aumento preocupante de las actividades delictivas.

13. Además del tráfico de drogas, Guinea-Bissau se enfrenta actualmente a nuevos riesgos relacionados con el uso de su territorio como refugio para terroristas. Tras las amenazas de represalias contra el país proferidas por dos ciudadanos mauritanos detenidos en enero de 2008 en Bissau en relación con el asesinato de cuatro turistas franceses en Mauritania, se creó un comité especial para la defensa y la seguridad nacionales, encargado de supervisar el refuerzo de las instituciones y estrategias de prevención del delito en Guinea-Bissau. Las autoridades han pedido ayuda a sus asociados externos, en particular ante la escasa capacidad del Gobierno para controlar las fronteras nacionales.

## **B. Situación económica**

14. Casi un decenio después de la guerra civil, la economía de Guinea-Bissau sigue siendo débil y adolece de una serie de problemas estructurales. En 2007 se calculó que el crecimiento real del producto interno bruto (PIB) fue del 2,7%, lo que indica sólo una recuperación parcial de las exportaciones de anacardos y una reanudación de las aportaciones de los donantes. Se prevé que en 2008 aumentará el crecimiento real del PIB hasta el 3,3% y mejorará la situación fiscal, a medida que surta efecto el programa fiscal de emergencia del Gobierno. No obstante, el principal problema fiscal sigue siendo que los ingresos nacionales son insuficientes para sufragar los gastos públicos básicos. Además, el continuo aumento de los precios del petróleo hará más costosas las importaciones para Guinea-Bissau, lo que empeorará su déficit en cuenta corriente.

15. Al mismo tiempo, la economía sigue dependiendo en gran medida de las cosechas de anacardos y exportaciones conexas. Las prácticas deficientes en la gestión del anacardo han dado lugar a que un alto porcentaje de esas cosechas no se venda o se venda a un precio muy por debajo del promedio internacional. Además,

el sector financiero, si bien es fundamental para la recuperación sostenida de la economía, está poco desarrollado. Será esencial, en aras de la recuperación económica, promover un clima empresarial favorable con un marco jurídico y normativo que permita aumentar el ahorro y la inversión, junto con la mejora de la estabilidad política y del sector público básico necesario.

16. Guinea-Bissau tiene una población muy joven, ya que casi el 50% de sus habitantes es menor de 15 años. La altísima tasa de desempleo, especialmente entre los jóvenes, es motivo de preocupación y debe afrontarse para asegurar la estabilidad social.

17. Pese al claro compromiso de mejorar el gasto público, el Gobierno no ha podido invertir la grave situación presupuestaria. El apoyo presupuestario ha sido fundamental para asegurar la capacidad del Gobierno de pagar los sueldos de los funcionarios, que todavía están atrasados. El país también está muy endeudado y aún no se ha beneficiado del alivio total de la deuda. Por lo tanto, Guinea-Bissau necesitará seguir teniendo acceso a mediano plazo a ayudas y corrientes de asistencia en condiciones favorables.

18. En los últimos meses, el Gobierno de Guinea-Bissau ha intentado seriamente recuperar la confianza de la comunidad internacional, en particular de las instituciones financieras internacionales, mediante la aplicación de medidas para restringir la política fiscal y combatir la corrupción. En consecuencia, el Banco Mundial y el FMI, seguidos por otros donantes bilaterales, regionales y multilaterales, se han comprometido a reanudar la cooperación con Guinea-Bissau. En ese sentido, el 28 de enero de 2008 el Directorio Ejecutivo del FMI concedió asistencia de emergencia al país en etapa de posguerra, por valor de 5,6 millones de dólares (en dos paquetes separados). Una absorción satisfactoria de dicha asistencia allanaría el camino para un acuerdo en el marco del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza y finalmente el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral. El país alcanzó en 2000 el “punto de decisión” en relación con la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y, en las condiciones actuales, el personal del FMI no espera que alcance el “punto de culminación” antes de 2010. Constituye también una prioridad inmediata la puesta al día de la deuda interna y está en curso una auditoría de las reservas acumuladas.

19. No obstante, la base de donantes sigue siendo limitada y las iniciativas existentes son a menudo insuficientes, por lo que respecta a desembolsos y promesas de contribuciones de los asociados bilaterales, regionales y multilaterales de Guinea-Bissau. El principal asociado multilateral del país es la Comunidad Europea. El noveno Fondo Europeo de Desarrollo para 2002-2007 aportó 80 millones de euros a Guinea-Bissau. Recientemente se firmó en Lisboa el décimo Fondo Europeo de Desarrollo (2008-2013) por una cuantía programable inicial de 100 millones de euros. La Comunidad Europea proporcionó un incentivo de apoyo adicional por valor de 23 millones de euros, en función de una serie de compromisos en materia de gobernanza. El FMI, el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y otros interesados regionales son asociados importantes de Guinea-Bissau, mientras que Portugal, España, Francia, Italia y el Brasil son donantes bilaterales esenciales en lo que respecta a ayudas y asistencia técnica.

20. La capacidad del país para absorber grandes cantidades de asistencia externa es un elemento clave para que la comunidad internacional intente ampliar la ayuda. Las posibilidades de absorción macroeconómica de Guinea-Bissau son limitadas y la capacidad actual de las Naciones Unidas sobre el terreno quizás tenga que afrontar riesgos conexos.

### **III. Marcos y planes nacionales existentes: un punto de partida para la labor de consolidación de la paz**

21. Al iniciar la Comisión de Consolidación de la Paz su relación con Guinea-Bissau, hay que prestar especial atención a las estrategias y los marcos normativos vigentes que puede utilizar asegurando, al mismo tiempo, un planteamiento coordinado, coherente e integrado de los problemas del país.

22. El gobierno ha elaborado su documento nacional de estrategia de reducción de la pobreza y el plan de reforma del sector de la seguridad.

23. El documento nacional de estrategia de reducción de la pobreza para 2007-2010 está estructurado en torno a cuatro esferas amplias de políticas:

- a) Consolidar la gobernanza, modernizar la administración pública y garantizar la estabilidad de la macroeconomía;
- b) Fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo;
- c) Incrementar el acceso a los servicios sociales básicos y las infraestructuras sociales;
- d) Mejorar las condiciones de vida de los grupos vulnerables.

En cada una de las cuatro amplias esferas prioritarias existen aspectos de consolidación de la paz que son fundamentales para que la Comisión de Consolidación de la Paz promueva la movilización de recursos y la coordinación de la iniciativas bilaterales y multilaterales en curso y previstas.

24. El plan de reforma del sector de la seguridad es el marco general del Gobierno para reestructurar las fuerzas armadas y reformar los sectores de la seguridad y la justicia. La reforma del sector de la seguridad está organizada en tres ámbitos principales, a saber:

- a) *Defensa*: la actividad en este ámbito se centra en el programa de reestructuración y reducción del sector de la defensa, el programa de modernización de las fuerzas de defensa, el programa de reinserción del personal desmovilizado y el programa para consolidar las capacidades subregionales de mantenimiento de la paz y de seguridad;
- b) *Seguridad y control de la delincuencia*: la actividad en este ámbito hace hincapié en el programa de reestructuración del sector de la seguridad, el programa de modernización de las fuerzas de seguridad, el programa de fomento de la capacidad para controlar la delincuencia organizada, y el programa de seguridad y ciudadanía;
- c) *Consolidación de las reformas*: la actividad en este ámbito va dirigida especialmente al programa de justicia y seguridad, el programa para mejorar las condiciones de vida de los combatientes nacionales por la libertad, el programa de

consolidación de la paz y reconciliación nacional, y el programa de fomento de la capacidad para la aplicación de las reformas.

25. El plan de reforma del sector de la seguridad prevé una reducción del tamaño de las fuerzas armadas y la creación de una guardia nacional, así como nuevas fuerzas de policía y de seguridad. Esas fuerzas se centrarán en frenar la creciente entrada de drogas que transitan por el territorio nacional y de otras mercancías introducidas de contrabando en el país. Pese al fracaso de previos intentos de desmovilización, el ejército parece comprometido a llevar a efecto el último plan, tal como se manifestó en la ceremonia de presentación que tuvo lugar en el Parlamento el 22 de enero de 2008.

26. A mediados de 2007 se ideó un proyecto experimental como precursor viable de programas pioneros de reforma del sector de la seguridad para evitar que el personal desmovilizado acabara por alistarse de nuevo en las fuerzas armadas y para preparar una reforma profunda del sector de la seguridad. Como parte del marco más amplio del programa de reforma del sector de la seguridad recientemente iniciado, la CEDEAO ha recibido del Gobierno de Nigeria un paquete de asistencia financiera de 2 millones de dólares para un proyecto destinado a impartir capacitación profesional en el Brasil a oficiales superiores de las Fuerzas Armadas de Guinea-Bissau. Ese proyecto se enmarca en un mecanismo de desarme, desmovilización y reintegración incluido en el programa gubernamental de reforma del sector de la seguridad, con la finalidad de proporcionar medios de vida al personal desmovilizado de las fuerzas armadas. Se llevará a cabo en virtud de una asociación entre el Gobierno de Guinea-Bissau, la CEDEAO, la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNOGBIS) y la Oficina de Servicios para Proyectos (UNOPS), y se espera que empiece en breve.

27. En colaboración con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Gobierno elaboró en noviembre de 2007 un plan operacional para combatir y prevenir el tráfico de drogas hacia y desde Guinea-Bissau. El plan tiene una duración de tres años (2007-2010) y en él se prevé: a) destinar en Guinea-Bissau un asesor internacional en materia de delincuencia organizada y lucha contra los estupefacientes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; b) establecer una dependencia especializada dentro de la policía judicial para investigar y combatir el tráfico de drogas y la delincuencia organizada; c) reforzar la capacidad judicial de enjuiciar y sentenciar a personas implicadas en delitos relacionados con drogas y en la delincuencia organizada; d) reformar la administración penitenciaria; e) disponer de centros penitenciarios y de detención adecuados en Guinea-Bissau; f) mejorar el acceso a la justicia en determinados puntos piloto; g) mejorar la capacidad de detección y prohibición mediante cursos de capacitación; h) mejorar el control de las fronteras mediante el aumento de las capacidades de movilidad, comunicación e inteligencia; i) aumentar el control de las actividades económicas y financieras que se realizan en Guinea-Bissau, mejorando la detección de corrientes financieras y actividades económicas no declaradas, por un lado, y, por otro, estableciendo un sistema operacional eficaz contra el blanqueo de capitales; j) establecer un sistema eficiente para controlar y erradicar las prácticas corruptas en Guinea-Bissau; k) aumentar la capacidad de la policía de orden público de garantizar a los ciudadanos de Guinea-Bissau el respeto del orden público; l) mejorar la protección de los ciudadanos y su acceso a la justicia mediante la prestación de apoyo al programa de casas de justicia en las ocho provincias;



m) mejorar el acceso a la justicia prestando especial atención a los niños en el sistema judicial; y n) seguir reestructurando y mejorando la administración penitenciaria.

28. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) correspondiente a 2008-2012 se ha estructurado en torno a: a) la gobernanza, b) el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y c) la protección social y el desarrollo humano. Esas tres prioridades se derivan directamente del documento nacional de estrategia de reducción de la pobreza y de la evaluación común para el país. En lo que concierne a la gobernanza, el sistema de las Naciones Unidas pretende consolidar la capacidad del Estado de gobernar respetando debidamente los derechos humanos, el estado de derecho, y los principios de gestión transparente y eficaz de los recursos nacionales. En el MANUD actual se contemplan distintos proyectos para promover el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, como la prestación de apoyo a las instituciones nacionales para aplicar estrategias encaminadas al desarrollo económico, la creación de empleo y la reducción de la pobreza; el desarrollo de la capacidad productiva de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas; el estímulo de la producción alimentaria local diversificada e higiénica; y el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones nacionales, las organizaciones comunitarias y las empresas para aplicar principios de buena gobernanza y ordenación de los recursos naturales y del medio ambiente. Por último, en el MANUD actual se prevé mejorar tanto el acceso de los grupos vulnerables a servicios sociales básicos de calidad como el desarrollo continuado del capital humano para las instituciones nacionales. Hasta la fecha se ha financiado sólo una quinta parte del coste indicativo del MANUD.

29. Los agentes de la sociedad civil siguen desempeñando un importante papel en el diálogo constructivo y el proceso de reconciliación, como se ha puesto de manifiesto en la iniciativa “Estados Gerais”, ideada para reunir a interesados de los ámbitos social, político y religioso. Los “Estados Gerais” son una serie de diálogos destinados a crear un espacio para formar un consenso sobre las fuentes de la inestabilidad, las causas profundas del conflicto y las prioridades de desarrollo, que presentó el Presidente Vieira el 7 de marzo de 2006 bajo los auspicios conjuntos de la UNOGBIS, la CEDEAO y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa.

#### **IV. Prioridades, dificultades y riesgos de la consolidación de la paz**

30. En la misión exploratoria que realizó al país la Presidenta de la configuración encargada de Guinea-Bissau, la presentación que hizo el Gobierno a la Comisión de Consolidación de la Paz y las numerosas interacciones mantenidas con los representantes del Gobierno y otros interesados, se estableció una serie de prioridades para la consolidación de la paz, entre ellas la reforma de la administración pública, la reforma del sector de la seguridad, la lucha contra el tráfico de drogas, la consolidación del estado de derecho, el suministro fiable de energía para contribuir a aumentar la producción en los distintos sectores de la economía, la prestación de asistencia para la celebración de las próximas elecciones, el fomento de la capacidad para la formación profesional de los jóvenes, la atención a las necesidades de los grupos vulnerables y el ofrecimiento de incentivos para la reactivación de la economía.

31. Los problemas a los que se enfrenta Guinea-Bissau para la consolidación de la paz son parecidos a los que afrontan otros países que acaban de salir de un conflicto. Muchos de esos problemas, así como las prioridades para la consolidación de la paz que se derivan de ellos, están interrelacionados. En Guinea-Bissau la inestabilidad política ha afectado directa y negativamente a la situación económica del país, lo que, a su vez, ha mermado gravemente la capacidad del Gobierno de hacer frente a los enormes problemas planteados en los ámbitos de la educación y la salud. Asimismo, hay una clara relación entre la reforma del sector de la seguridad y la reactivación de la economía, toda vez que una reforma satisfactoria de dicho sector depende de la reintegración efectiva de los militares desmovilizados en la sociedad. La solución eficaz de ambas cuestiones repercutirá positivamente en la lucha contra el tráfico de drogas.

32. El mantenimiento de la paz y la seguridad es fundamental para combatir la pobreza de manera concertada y sostenida. Para erradicar la pobreza, tiene que haber crecimiento económico, y para que haya crecimiento, tiene que existir una infraestructura adecuada y que funcione bien, especialmente en el ámbito de la energía, esencial para aumentar la producción de bienes y servicios. La falta de diversificación de la economía y el mal desempeño económico del país, agravados por la elevada tasa de desempleo, han dado lugar a una precaria situación fiscal que, a su vez, ha impedido al Gobierno prestar los servicios básicos esenciales para el mantenimiento de una paz sostenible y duradera. Para superar los obstáculos a la consolidación de la paz en el país, es fundamental romper ese círculo vicioso, en el que se entrecruzan de manera interdependiente factores recurrentes de inestabilidad económica, institucional y política.

## **A. Reforma de la administración pública**

33. El Gobierno de Guinea-Bissau reconoce desde hace tiempo que la administración pública actual no es sólida y necesita una reforma. La falta de reformas en el sector público ha mermado la capacidad del Gobierno de prestar servicios sociales básicos, y el tamaño relativamente grande de dicha administración ha dificultado el pago de los sueldos y ha fomentado la corrupción. El retraso en el pago de los sueldos a los funcionarios ha sido la causa subyacente de numerosas huelgas y ha contribuido a la inestabilidad política. Al mismo tiempo, ante la falta de prestación de servicios sociales básicos, la población está desilusionada con la capacidad del Gobierno de satisfacer sus necesidades más básicas. En general, para aumentar la prestación de servicios públicos será vital mejorar la gobernanza económica, incluida la lucha contra la corrupción.

34. Se prevé que la reforma del sector público se centrará en tres cuestiones principales: mejorar la competencia profesional de dicho sector mediante la capacitación, modernizar sus prácticas y fortalecer la gestión de las finanzas públicas. A fin de lograr esto último, el Gobierno aprobó en mayo de 2007 un programa mínimo para recuperar la estabilidad fiscal con el objetivo de mejorar la recaudación de impuestos, disciplinar la ejecución del gasto y mejorar el nivel de la corriente de efectivo para solucionar el retraso en el pago de los sueldos. Esas medidas han dado lugar a un estrechamiento de las relaciones con las instituciones financieras internacionales.

35. Por lo tanto, los dividendos para la consolidación de la paz de una reforma del sector público en Guinea-Bissau son múltiples. La reforma de la administración pública permitirá reducir considerablemente la nómina del Gobierno, lo que redundará en una mayor eficiencia de la administración, y facilitará que el Gobierno diversifique los recursos ahorrados para destinarlos a inversiones muy necesarias en los servicios sociales, al tiempo que se afrontan algunas de las causas profundas de la insatisfacción de la población y los funcionarios. Una iniciativa importante para devolver la moral a los trabajadores del sector público sería pagar los sueldos atrasados que se les adeudan.

## **B. Consolidación del estado de derecho y reforma del sector de la seguridad**

36. En el pasado ha habido varios intentos fallidos de reformar el sector de la seguridad en Guinea-Bissau. Muchos de los soldados volvieron finalmente al servicio activo, ya que las condiciones que se les ofrecían para su desmovilización no eran en absoluto propicias para la reinserción y la reintegración. La aplicación del plan para la reforma del sector de la seguridad que se puso en marcha el 23 de enero de 2008 será fundamental para abordar cuestiones como la reducción del sector de la defensa y la seguridad a fin de ajustarlo a las necesidades del país, y la desmovilización y la reintegración de sus soldados, así como el fomento de la capacidad y el incremento de la eficiencia del sector de la justicia; la movilización de recursos nacionales e internacionales para invertir en el sector y la participación de la sociedad civil en la aplicación de la reforma.

37. El uso de partes del país como lugares de tránsito para el tráfico de drogas procedentes de América Latina con destino a Europa ha puesto de relieve además la necesidad de fortalecer la policía y las fuerzas de seguridad del país. Ante el fenómeno de la droga ha aumentado también la necesidad de contar con un sistema judicial y penitenciario que funcione bien, ya que en la actualidad carece de capacidad técnica, equipo y marco jurídico para procesar los delitos tanto civiles como penales.

38. Un sistema judicial independiente y eficaz constituye el fundamento del estado de derecho. Será fundamental reforzar el sector de la justicia para integrar el estado de derecho en el contexto democrático que evoluciona en el país. El estado de derecho es el elemento que vinculará la reforma del sector de la seguridad con el proceso democrático de Guinea-Bissau. La celebración de elecciones periódicas permitirá que el público exija a los dirigentes políticos que rindan cuentas, mientras que la legitimidad electoral capacitará a los dirigentes políticos para ejercer un control efectivo de las fuerzas armadas. Por lo tanto, es fundamental, en aras de la consolidación del estado de derecho en el país, asegurar que las elecciones parlamentarias que se celebrarán próximamente sean dignas de crédito y transparentes.

39. La celebración satisfactoria de las elecciones exige unos preparativos adecuados, prestando especial atención a la inscripción de los votantes y a la realización de una campaña de concienciación pública, así como al pago de los sueldos atrasados del personal de la comisión electoral. El impago de esos atrasos constituye una fuente de frustración y de fricciones cada vez mayor y podría dificultar la celebración sin tropiezos de las elecciones parlamentarias en 2008.

Financiar esas necesidades será fundamental para que se celebren sin trabas las próximas selecciones. Sin embargo, los recursos movilizados son aún muy insuficientes para sufragar los costos estimados.

### **C. Tráfico de drogas**

40. Es una opinión generalizada que el tráfico de drogas constituye una de las nuevas amenazas para la estabilidad política del país. En los últimos años Guinea-Bissau se ha convertido en un importante lugar de tránsito para el tráfico de drogas procedentes de América Latina con destino a Europa. La capacidad de las fuerzas del orden del país es muy limitada, lo que pone en peligro las actividades para investigar, incautarse de la droga, y detener y enjuiciar a los traficantes.

41. El tráfico de drogas y la delincuencia organizada en Guinea-Bissau tienen ramificaciones en la economía y la política del país, y constituyen un factor desestabilizador de su tejido sociopolítico. Asimismo, plantean una amenaza directa al orden institucional del país y a sus estructuras políticas y sociales. Por lo tanto, es esencial acabar no sólo con la circulación de drogas por Guinea-Bissau, sino también con las corrientes financieras ilícitas, haciendo hincapié en reforzar la capacidad de prevención y disuasión del país, hacer frente a la corrupción y controlar las corrientes financieras externas vinculadas al blanqueo de capitales. Si se solucionan satisfactoriamente esos problemas, se fortalecerá el estado de derecho.

42. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha destinado en Guinea-Bissau a un especialista superior en la aplicación de la ley para ayudar al Gobierno a esbozar una estrategia nacional destinada a combatir el problema. La Unión Europea ha expresado su compromiso de apoyar a las autoridades nacionales en esa labor. Otros países, como Portugal y Sudáfrica, han firmado acuerdos de cooperación para potenciar a las fuerzas de Guinea-Bissau de lucha contra la droga. El Gobierno también ha exhortado a sus vecinos, el Senegal, Cabo Verde y Gambia, a que aúnen esfuerzos para controlar sus fronteras comunes.

43. La Unión Europea y la CEDEAO iniciaron recientemente un diálogo sobre la lucha contra el tráfico de drogas que incluye planes para elaborar estrategias generales destinadas a combatir el aumento del tráfico ilícito de drogas. La CEDEAO, en cooperación con las Naciones Unidas, tiene previsto organizar en mayo de 2008 una conferencia regional sobre el tráfico de drogas en África occidental.

### **D. Promoción de la capacitación profesional y el empleo juvenil**

44. Se reconoce en general que el creciente desempleo juvenil en Guinea-Bissau representa una amenaza para la cohesión social y la estabilidad política del país. Para hacer frente al problema, se necesitará una intensa actividad destinada a aumentar las oportunidades de empleo y preparar a los jóvenes para que aprovechen esas oportunidades. Los programas específicos de capacitación y formación profesional son la clave para dotar a los jóvenes de la capacidad técnica necesaria para participar en los distintos sectores de la economía.

45. La creación de microempresas y de pequeñas y medianas empresas contribuirá en gran medida a generar empleo para los jóvenes. Para apoyar esa labor, será conveniente

establecer organizaciones de microfinanciación que puedan prestar asistencia a los administradores de dichas empresas. La variedad de la asistencia ofrecida por las organizaciones de microfinanciación comprendería los préstamos, la capacitación en gestión empresarial y el registro eficiente de las transacciones financieras.

## **E. Rehabilitación del sector de la energía**

46. Al igual que la mayoría de países que empiezan a recuperarse de los estragos de un conflicto, la infraestructura de Guinea-Bissau ha sufrido daños considerables o se encuentra en mal estado. Según el Banco Africano de Desarrollo, el conflicto armado de 1998 y 1999 ocasionó la destrucción del 80% de la infraestructura económica del país<sup>1</sup>. Las graves limitaciones financieras con que ha funcionado el país en los últimos años han mermado la capacidad del Gobierno de realizar inversiones públicas en infraestructuras. Las consecuencias adversas de la mala infraestructura son especialmente evidentes en el sector de la energía. La falta de un suministro de energía fiable ha dificultado la producción agrícola, industrial y comercial y ha contribuido al bajo crecimiento económico del país.

47. A su vez, ello ha desalentado la inversión privada, reducido las oportunidades de empleo y limitado la posibilidad de diversificación económica. Es fundamental solucionar el problema de la energía para tener perspectivas de recuperación económica a corto plazo y de crecimiento y desarrollo a largo plazo. Se necesita adoptar un conjunto de medidas para aumentar la generación y el suministro de energía, incluida la rehabilitación de las instalaciones de energía eléctrica existentes, la construcción de nuevas centrales eléctricas para ampliar la cobertura de suministro eléctrico en el país y la creación de un marco jurídico y normativo sólido para el sector de la energía.

## **F. Atención a las necesidades de los grupos vulnerables**

48. Si bien el Gobierno no ha estado en una situación que permitiera confiar en la prestación de los servicios sociales más básicos a su población, sigue preocupado y decidido a mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables. El Gobierno considera que los más vulnerables son las personas que no pueden satisfacer sus propias necesidades básicas diarias, como los niños, las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes, los veteranos de guerra y los ancianos. Esa prioridad incluirá la ampliación y la mejora de la infraestructura de sanidad y de educación, así como medidas específicas para promover la creación de puestos de trabajo y reducir el desempleo, especialmente entre las mujeres y los jóvenes.

49. En virtud del documento nacional de estrategia de reducción de la pobreza, el Gobierno tiene previsto promover la integración socioeconómica de los grupos vulnerables, mejorando su protección social y promoviendo actividades de generación de ingresos. Asimismo, pretende elaborar programas específicos para apoyar a los grupos vulnerables, como programas que promuevan la creación de centros de recepción y supervisión y que combatan el analfabetismo entre las mujeres.

<sup>1</sup> Véase Banco Africano de Desarrollo, *Guinea Bissau: Results-Based Country Strategy Paper 2005-2009* (2005).

## **V. Actividad previa a la relación de la Comisión de Consolidación de la Paz: iniciativas regionales e internacionales**

50. Desde el final del conflicto de 1998 y 1999, Guinea-Bissau ha recibido distintas formas de apoyo regional e internacional. Si bien esos esfuerzos no consiguieron solucionar los problemas crónicos del país, pueden ser tenidos en cuenta en futuras estrategias.

51. El Grupo de Verificación de la CEDEAO y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa pusieron en marcha una serie de iniciativas internacionales de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz durante el conflicto de 1998 y 1999 en Guinea-Bissau.

52. Al mismo tiempo, en marzo de 1999 el Consejo de Seguridad creó la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNOGBIS) con el mandato de “proporcionar el marco político y el liderazgo para armonizar e integrar las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el país, particularmente durante el período de transición que conduzca a la celebración de elecciones generales y presidenciales”. La UNOGBIS se concibió específicamente para aportar un planteamiento integrado a la participación de las Naciones Unidas en Guinea-Bissau y prestar apoyo al país a lo largo del tiempo. No obstante, sus recursos humanos y financieros siempre han sido modestos e insuficientes para cubrir las necesidades. En consecuencia, se pusieron en marcha otras iniciativas internacionales para abogar por Guinea-Bissau ante la comunidad internacional de donantes.

53. En 1999 un grupo de 14 países creó el Grupo de Amigos de Guinea-Bissau, presidido por Gambia. Como consecuencia de su composición amplia y diversa, y de la poca prioridad estratégica de Guinea-Bissau, el Grupo de Amigos ha funcionado de manera oficiosa para movilizar recursos destinados a la consolidación de la paz y al desarrollo del país, aunque sin grandes repercusiones. Por conducto de su Presidencia, participa en el Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau del Consejo Económico y Social.

54. En 2002 el Consejo Económico y Social estableció el Grupo Consultivo Especial del Consejo Económico y Social sobre los países africanos que salen de situaciones de conflicto y Guinea-Bissau fue el primer país incluido en su programa. El Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau está presidido por el Representante Permanente de Sudáfrica e integra también al Brasil, Guinea-Bissau, los Países Bajos y Portugal. Los Representantes Permanentes de Gambia (en su calidad de Presidente del Grupo de Amigos de Guinea-Bissau) y Angola (en su calidad de Presidente del Grupo de Trabajo Especial del Consejo de Seguridad sobre la prevención y la solución de conflictos en África) y el Presidente del Consejo Económico y Social participan igualmente en la labor del Grupo. El Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau ha sido un mecanismo importante, que ha gozado de legitimidad de procedimiento y a la vez de un alto grado de informalidad y flexibilidad, y ha podido prestar atención de manera continuada a Guinea-Bissau mediante planteamientos innovadores, como visitas periódicas sobre el terreno, incluida una misión conjunta con el Consejo de Seguridad realizada en junio de 2003. El Consultivo Especial ha mantenido una estrecha relación con otros interesados pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones

financieras internacionales y representantes permanentes de países vecinos. Asimismo, ha promovido siempre un “enfoque de asociación” entre el Gobierno y los donantes. No obstante, ha tenido dificultades para que se apliquen sus recomendaciones sobre Guinea-Bissau, debido especialmente a la continua inestabilidad política del país y a la renuencia de la comunidad de donantes a prestar un apoyo previsible en esa situación de incertidumbre política y falta de probidad financiera.

55. El Grupo de Contacto Internacional sobre Guinea-Bissau, creado en septiembre de 2006 con el respaldo activo del Presidente de la CEDEAO, Mohamed Ibn Chambas, está integrado por los principales interlocutores regionales e internacionales de Guinea-Bissau. En su reunión de septiembre de 2007, el Grupo de Contacto Internacional sobre Guinea-Bissau pidió al Gobierno que reforzara su gobernanza económica a fin de incrementar la confianza internacional para que se desbloquearan rápidamente los fondos necesarios. En noviembre de 2006 pidió también a los donantes en la mesa redonda que éstos celebraron en Ginebra que cumplieran sus promesas de contribuciones. Reconociendo la importancia de realizar una labor coordinada para apoyar el desarrollo socioeconómico de Guinea-Bissau y el Grupo de Contacto Internacional propuso la celebración de una cumbre de Jefes de Estado del Grupo de Contacto, jefes de instituciones financieras internacionales y el Secretario General de las Naciones Unidas.

56. En septiembre de 2007 los países de la Unión Europea y un grupo de países con posturas afines se reunieron en Londres y crearon un grupo de “Amigos de la reforma del sector de la seguridad en Guinea-Bissau”. El propósito de esa red es intercambiar información dentro de los Estados Miembros de la Unión Europea y entre esos Estados, otros actores importantes y la Secretaría del Consejo Europeo.

57. Como demuestra este breve examen de las iniciativas anteriores, la comunidad internacional ha hecho varios intentos, generalmente complementarios, de señalar a la atención de la comunidad internacional los problemas acuciantes de Guinea-Bissau y de contribuir a movilizar recursos para hacerles frente. Si bien algunos de esos intentos tan sólo respondían a las necesidades del momento y tenían carácter oficioso y modesto y efectos relativamente limitados, otros, como el Grupo Consultivo Especial, han contado con un firme apoyo institucional pero no disponían de los instrumentos necesarios para aglutinar a la comunidad internacional en torno a un programa acordado mutuamente con el Gobierno de Guinea-Bissau. Gracias a su mandato explícito y sus estrategias integradas de consolidación de la paz, la Comisión de Consolidación de la Paz está en una situación idónea para aprovechar la labor realizada hasta la fecha por el Grupo Consultivo Especial y las amplias experiencias de la UNOGBIS, y colaborar al mismo tiempo con otros mecanismos e iniciativas en curso.

## VI. Conclusiones

58. Si bien Guinea-Bissau no siempre ha ocupado un lugar primordial en la agenda internacional, se ha beneficiado de iniciativas regionales e internacionales puestas en marcha para apoyar al país tras la guerra civil de 1998-1999. En el documento titulado “Análisis de los recursos y las lagunas que plantea la consolidación de la paz en Guinea-Bissau”, presentado el 13 de febrero de 2008, se subrayaron los recursos financieros que se han dedicado a distintos programas y proyectos como

consecuencia de algunas de esas iniciativas, así como las deficiencias de financiación que todavía existen.

59. Con la relación de la Comisión de Consolidación de la Paz con Guinea-Bissau se inicia una nueva e importante etapa de apoyo internacional al país. Esa relación es expresión del compromiso internacional permanente de ayudar al país a superar el legado de guerra y sentar las bases de la estabilidad política, la cohesión social y el crecimiento económico y el desarrollo sostenidos.

60. Se reconoce cada vez más que, para afianzar el proceso de consolidación de la paz en Guinea-Bissau, hay que poner especial empeño en promover la reconciliación nacional, hacer que el país asuma mayor responsabilidad en el proceso de desarrollo y rehabilitar o crear instituciones que permitan al Gobierno gestionar mejor todos los aspectos de la política pública, incluidos los aspectos políticos, de seguridad y de desarrollo. Ello supone que la realización de las prioridades en materia de consolidación de la paz debería contribuir a alcanzar esos objetivos.

61. La falta de progresos significativos en la reconciliación nacional ha sido un factor importante en las tensiones políticas que vive periódicamente el país. Existen varios motivos de descontento que subyacen a esas tensiones. El Gobierno sigue debiendo sueldos atrasados a los trabajadores del sector público, incluido el personal de la comisión electoral. Por ahora, el ejército ha aceptado las reformas del sector de la seguridad, pero le preocupan profundamente las condiciones de vida en los cuarteles, el grado de apoyo político a la modernización del ejército y la posibilidad de que los preparativos y las prestaciones de jubilación para los soldados que se desmovilicen no sean suficientes.

62. Al mismo tiempo, la debilidad de las instituciones del sector público ha limitado la capacidad del Gobierno de poner en práctica una política de interés social, prestar servicios básicos, y elaborar, ejecutar y supervisar programas de desarrollo, aun con la participación activa de asociados para el desarrollo en ese proceso. Por lo tanto, debido a la falta de reconciliación nacional y la debilidad de las instituciones del sector público se ha reducido la eficacia de la implicación nacional en el desarrollo.

63. La Comisión de Consolidación de la Paz puede aumentar el valor de su relación con Guinea-Bissau contribuyendo a los esfuerzos en favor de la reconciliación nacional y la rehabilitación de las instituciones del Estado y procurando que el país asuma mayor responsabilidad en el proceso de desarrollo para responder a sus prioridades y dificultades en materia de consolidación de la paz. El conjunto específico de medidas que adoptaría la Comisión de Consolidación de la Paz y la secuencia de las actividades que realizaría exigirá un examen del carácter y el ámbito de los programas en curso, con el fin de detectar lagunas, definir iniciativas para llevarlos a cabo y crear sinergias entre los programas, prestando atención a las necesidades urgentes del Gobierno y teniendo en cuenta los progresos logrados hasta el momento en cada uno de los ámbitos prioritarios de la consolidación de la paz.