



Consejo Económico y Social

Distr. general
8 de mayo de 2008
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2008

Nueva York, 30 de junio a 25 de julio de 2008

Tema 7 f) del programa provisional*

Grupos consultivos especiales sobre los países de África que salen de situaciones de conflicto

Informe del Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau

Resumen

El presente informe se presenta al Consejo Económico y Social en respuesta a su resolución 2007/17, en la que el Consejo decidió prorrogar el mandato del Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau hasta el período de sesiones sustantivo de 2008. En él se ofrece una reseña de la labor del Grupo desde su establecimiento en 2002 en la que se ponen de relieve sus principales logros y sus recomendaciones más importantes, y concluye con algunas observaciones acerca de Guinea-Bissau que, en opinión del Grupo, podrían ser de utilidad para la Comisión de Consolidación de la Paz. El Grupo recomienda que se ponga fin a su mandato en el período de sesiones sustantivo de 2008 del Consejo.

* E/2008/100.



I. Introducción

1. En su resolución 2002/1, el Consejo Económico y Social creó un marco para los grupos consultivos especiales sobre los países de África que salen de situaciones de conflicto con miras a evaluar las necesidades humanitarias y económicas de esos países y elaborar un programa de apoyo a largo plazo comenzando con la integración del socorro en el desarrollo. Con la elaboración de esa resolución, el Consejo daba respuesta a una petición formulada por la Asamblea General en su resolución 55/217, relativa a las causas de los conflictos y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África.

2. Atendiendo a esa petición, en octubre de 2002 el Consejo estableció el Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau (decisión 2002/304), como primer caso experimental. Entre los miembros del Grupo se encontraban los representantes permanentes de Sudáfrica (Presidente), el Brasil, Guinea-Bissau, los Países Bajos y Portugal. También tomaron parte en sus trabajos el Presidente del Consejo Económico y Social, el Presidente del Grupo de Amigos de Guinea-Bissau y el Presidente del Grupo de Trabajo Especial del Consejo de Seguridad sobre la prevención y la solución de conflictos en África.

3. Desde su establecimiento, el Grupo ha hecho tres visitas a Guinea-Bissau, incluidas dos misiones conjuntas con el Consejo de Seguridad realizadas en 2003 y 2004, y en seis ocasiones recibió en Nueva York a ministros y otros altos funcionarios del Gobierno, incluidos el Presidente interino y el Primer Ministro, con cada uno de los cuales se reunió en dos ocasiones. El Presidente del Grupo también se ha reunido dos veces con diversos ministros del Gobierno fuera de Nueva York (en Lisboa y en Ginebra con ocasión de la celebración de reuniones de donantes). El Grupo mantuvo reuniones informativas periódicas con el Departamento de Asuntos Políticos y se benefició de una interacción general con ese Departamento, así como con la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). El Grupo se reunió periódicamente con los miembros del Grupo de Amigos de Guinea-Bissau y con representantes de países vecinos, y trabajó activamente para que el país recibiera de la comunidad internacional la atención y los recursos necesarios, en particular dirigiéndose a nuevos donantes en un esfuerzo por ampliar la base de donantes, y alentó al país en lo relativo a sus reformas de carácter político y económico.

4. En sus dos informes últimos (E/2006/8 y E/2007/57), el Grupo, reconociendo las limitaciones inherentes a su estructura y su mandato, invitó al Consejo de Seguridad a que recomendara a petición de Guinea-Bissau, que se incluyera a ese país en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz. El 11 de julio de 2007, el Primer Ministro de Guinea-Bissau pidió oficialmente que se incluyera al país en el programa de la Comisión. El Presidente del Grupo, Dumisani Kumalo, de Sudáfrica, desempeñó un papel fundamental en la conducción de las negociaciones sobre la cuestión en el seno del Consejo de Seguridad en su doble calidad de Presidente del Grupo y miembro del Consejo. El 11 de diciembre de 2007, el Consejo de Seguridad acordó apoyar la inclusión de Guinea-Bissau en el programa de la Comisión de Consolidación de la Paz y el 19 de diciembre la Comisión aprobó la inclusión y estableció un grupo específico para Guinea-Bissau bajo la presidencia del Representante Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas. El Grupo ve con agrado que se haya tenido en cuenta a Guinea-Bissau para su inclusión en el

programa de la Comisión de Consolidación de la Paz y recomienda al Consejo Económico y Social que ponga fin a su mandato.

5. En el presente informe, preparado en respuesta a la resolución 2007/17, se examinan los logros del Grupo, se ponen de relieve algunas de sus recomendaciones más importantes que, en opinión del Grupo, siguen siendo relevantes, y concluye con algunas observaciones que pueden tener interés para la Comisión de Consolidación de la Paz, en particular en lo que se refiere a su análisis de Guinea-Bissau.

II. Logros principales

6. Los logros del Grupo deben analizarse teniendo como fondo la situación imperante en el país en el momento de su primera visita, realizada en noviembre de 2002. La situación se deterioraba rápidamente debido al controvertido régimen de Kumba Yala, primer Presidente elegido después de la guerra civil, el fracaso de la gestión económica de las instituciones estatales y la existencia de cuestiones sin resolver relativas a la función del ejército en el Estado, así como la falta de un sistema judicial eficaz –sin una clara separación de poderes entre las principales instituciones del Estado, incluidas las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. Ese período estuvo también caracterizado por una gran inestabilidad institucional, con un rápido ritmo de cambio de ministros y otros altos cargos del Gobierno. El crecimiento económico descendió un 4,2% en 2002 como resultado de la combinación de un acusado descenso de la producción de anacardos y del precio de ese producto en los mercados internacionales y el importante descenso de la asistencia oficial para el desarrollo procedente de donantes bilaterales y multilaterales como resultado de la decisión del FMI de suspender, en mayo de 2001, su Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza. El Gobierno estaba bastante atrasado en los pagos a los funcionarios, el ejército y el sector privado, y los sueldos no se habían pagado desde hacía cuatro o cinco meses. Eso estaba ocurriendo en el marco de un movimiento secesionista larvado en la frontera norte del país y un clima de perturbaciones políticas y guerra civil en la subregión. Había signos de que el país podía fácilmente caer de nuevo en el conflicto.

7. Frente a ese telón de fondo, el Grupo tomó la decisión estratégica de ayudar al país a hacer frente a su crisis a corto plazo, aunque sin dejar de abordar al mismo tiempo sus necesidades a largo plazo. A fin de hacer frente a las preocupaciones de la comunidad de donantes sobre los déficit en la gobernanza económica y política y recuperar su confianza, el Grupo recomendó que se estableciera una asociación en forma de pacto entre las autoridades de Guinea-Bissau y la comunidad internacional. Uno de los elementos del pacto era que el Gobierno de Guinea-Bissau acordara promover el imperio de la ley y la estabilidad política, concretamente mediante la promulgación de la Constitución, la elección del presidente y el vicepresidente del Tribunal Supremo y la potenciación del equipo ministerial para que sus miembros tuvieran estabilidad y continuidad para formular una estrategia de desarrollo a largo plazo. A su vez, los asociados de Guinea-Bissau proporcionarían apoyo financiero de emergencia, asistencia técnica, asistencia para el fomento de la capacidad, ayuda para preparar las elecciones de 2003 y 2004 y otras formas de asistencia para el desarrollo.

8. Ese enfoque de asociación se materializó con la creación el 5 de enero de 2004 de un Fondo de Gestión Económica de Emergencia de carácter temporal. El Fondo, gestionado por el PNUD, permitió al Gobierno financiar los gastos corrientes, como los sueldos, y reanudar la prestación de servicios sociales y la realización de actividades esenciales para la administración pública. El 26 de enero de 2004 se cumplió una de las principales condiciones del pacto con la elección del Presidente y el Vicepresidente del Tribunal Supremo. Aunque el Fondo de Gestión Económica de Emergencia nunca se capitalizó por completo, fue una importante medida de apoyo en un momento crítico del proceso de transición en el que el Gobierno necesitaba contener unas tensiones sociales potencialmente volátiles.

9. Otro éxito importante del Grupo fue su capacidad de trabajar en estrecho contacto con las instituciones de Bretton Woods, en particular el FMI. Se reconoció la eficacia de la función de promoción que el Grupo desempeñó en pro de la adopción de un enfoque coherente y general por parte de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods y, en particular, su llamamiento a favor de la inclusión de flexibilidad y creatividad en los programas macroeconómicos, habida cuenta de la necesidad de adaptarlos a la compleja situación a que se enfrentan los países después de los conflictos. El Grupo considera que esa recomendación y su llamamiento para que se reanudara un programa para Guinea-Bissau contribuyeron a la decisión de la Junta Ejecutiva del FMI de renovar el acceso a la asistencia de emergencia después de un conflicto.

10. Otro logro importante, aunque menos tangible del Grupo fue su insistencia en que la división tradicional que había prevalecido durante años en las Naciones Unidas, entre la seguridad y las cuestiones políticas, por un lado, y las cuestiones económicas y sociales, por el otro, era intelectual y empíricamente insostenible. Teniendo presente esa afirmación, el Grupo no evitó abordar en sus recomendaciones cuestiones relacionadas con el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos. De hecho, como primer órgano intergubernamental en reconocer y encarnar plenamente ese enfoque, el Grupo desempeñó un importante papel en la promoción del concepto de integrar esas tres dimensiones como forma de consolidar la paz en situaciones posteriores a los conflictos. En esa idea se cimentó el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz.

11. A ese respecto, es importante señalar que el Grupo trabajó en estrecha cooperación con el Consejo de Seguridad. Dado que Guinea-Bissau figuraba en la lista de cuestiones de las que el Consejo se ocupaba cuando se creó el Grupo, el Consejo Económico y Social pidió que se invitara a su Grupo de Trabajo Especial sobre la prevención y la solución de conflictos en África a participar en la labor del Grupo Consultivo. Reconociendo el valor de esa colaboración, y como parte del esfuerzo por promover un enfoque amplio y multifacético de la consolidación de la paz, los dos grupos trabajaron en estrecha colaboración y el Presidente del Grupo Consultivo Especial participó activamente en las deliberaciones.

12. Además, el Grupo Consultivo realizó dos misiones conjuntas con el Consejo de Seguridad a Guinea-Bissau, en junio de 2003 y junio de 2004. El objetivo principal de ambas misiones fue promover el diálogo con las autoridades de Guinea-Bissau con miras a promover un mejor entendimiento entre las autoridades y los asociados del país. El Grupo aprovechó esas misiones para presionar en pro de una mayor comprensión del papel del desarrollo en la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz, y aportó oficiosamente propuestas para incluirlas en el

informe del Consejo sobre las misiones. La pertenencia simultánea del Brasil y Sudáfrica al Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau y al Consejo de Seguridad en diversos momentos del mandato del Grupo sirvió también para tender un puente importante entre los dos órganos, que se refuerza mutuamente y enriquece los debates en ambos sobre estrategias para promover la paz y el desarrollo en Guinea-Bissau.

III. Recomendaciones más importantes

13. En su primer informe (E/2003/8), de enero de 2003, el Grupo formuló una serie de recomendaciones a corto y a largo plazo dirigidas al Gobierno de Guinea-Bissau, la comunidad de donantes y la comunidad internacional, incluido el sistema de las Naciones Unidas. En informes presentados posteriormente al Consejo de Seguridad en respuesta a la evolución de la situación en el país se formularon otras recomendaciones. Esas recomendaciones abarcaban las cuestiones de los derechos humanos, la participación de la sociedad civil, la gobernanza política, la gestión económica y financiera, la reforma de la función pública, la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura física, la asistencia técnica para el fomento de la capacidad, la diversificación del sector productivo, la seguridad alimentaria, el alivio de la deuda, la educación y la salud, las inversiones, la sociedad civil y los medios de difusión, la incorporación de la cuestión de género, la coherencia y coordinación generales entre los donantes y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de las Naciones Unidas. Algunas de esas recomendaciones se han puesto en práctica y otras no¹.

14. En vista de que la inestabilidad prevaleció en Guinea-Bissau durante algún tiempo, la atención de la comunidad internacional, incluido el sistema de las Naciones Unidas, se centró en la solución de los problemas inmediatos, en particular el pago de los sueldos atrasados. Como resultado, incluso otras recomendaciones a corto plazo, como la financiación de proyectos de efecto rápido dirigidos a la generación de ingresos y la elaboración de un plan amplio de asistencia técnica para el fomento de la capacidad, no recibieron el mismo nivel de atención y no se pusieron en práctica. El Grupo recomienda firmemente que la Comisión de Consolidación de la Paz tenga en cuenta esas recomendaciones en la estrategia integrada para la consolidación de la paz que está elaborando actualmente. Por lo que se refiere a la asistencia técnica para el fomento de la capacidad, los acuerdos Sur-Sur y los acuerdos triangulares con los países vecinos serían un marco apropiado para la prestación de apoyo a Guinea-Bissau.

15. En su primer informe, el Grupo hizo un llamamiento a la comunidad internacional para que apoyara los esfuerzos del Gobierno por revisar, según procediera, su política nacional de seguridad alimentaria con miras a cubrir las lagunas, encontrar y eliminar los obstáculos y adoptar las medidas adecuadas para que la población recibiera una alimentación suficiente. El Grupo reitera su apoyo a esa recomendación, especialmente a la luz del hecho de que la seguridad alimentaria del país no ha mejorado significativamente desde la primera visita del Grupo y que la población —tanto en las zonas rurales como en las urbanas— sigue enfrentándose periódicamente a la escasez de alimentos. A la vista del fuerte aumento de los precios de los alimentos que se está produciendo a nivel mundial, y teniendo en

¹ En el documento E/2005/70 puede verse cuáles fueron las recomendaciones que se aplicaron.

cuenta la estructura de la economía de Guinea-Bissau, altamente dependiente de los precios de los productos básicos en el mercado mundial y de las condiciones climatológicas, se prevé que el país se enfrentará a una importante escasez de alimentos también durante el año en curso. Como país que sale de una situación de conflicto, con una alta tasa de desempleo y de pobreza extrema, es imperativo que la comunidad internacional elimine cualquier posible detonador que pueda desencadenar disturbios y violencia.

16. El Grupo subraya la importancia de algunas de las recomendaciones a largo plazo que ha formulado siempre en sus informes. Desde su primer informe hasta el precedente (E/2007/57), el Grupo hizo llamamientos a la comunidad internacional para que ayudara a Guinea-Bissau a formular y poner en práctica una estrategia general de diversificación económica como medio para encontrar nuevas fuentes de crecimiento y oportunidades de empleo. Dicha estrategia podría comenzar mediante el aumento del valor añadido a los anacardos, la ampliación de la gama de exportaciones agrícolas, incluido el arroz, y el desarrollo de los subsectores de la pesca y la silvicultura y de la primera etapa de la industria del turismo. El país tiene también un gran potencial en lo que se refiere a la explotación de la bauxita y los fosfatos, así como el oro y los diamantes. También se está explorando la existencia de petróleo en el litoral.

17. La diversificación de la economía de Guinea-Bissau requiere un apoyo cuidadosamente dirigido a la rehabilitación y reconstrucción de infraestructuras esenciales, en particular en los sectores de la energía y el agua, las comunicaciones y el transporte. Además de señalar esas necesidades fundamentales, el Grupo hizo también un llamamiento al Gobierno para que acelerase sus esfuerzos, en estrecha colaboración con el sector privado y las organizaciones regionales, por fortalecer el sistema bancario y promulgar una legislación apropiada para atraer la inversión privada. El Grupo reconoce los progresos logrados a ese respecto. El Grupo sigue opinando que la consolidación de la paz es difícil, y quizá imposible, a menos que se asiente en unos cimientos económicos sólidos. Por ese motivo, el Grupo sigue convencido de que una inversión modesta en algunos sectores clave podría ser un importante catalizador para hacer arrancar la economía y establecer las condiciones para el desarrollo sostenible y la paz.

18. El Grupo también ha pedido continuamente que se preste más atención a la cuestión de la reforma del sector de la seguridad. En su primer informe, además de señalar a la atención las malas condiciones de servicio en el ejército, el Grupo señaló la creciente división étnica en el ejército y la disponibilidad de armas pequeñas. En sus cuatro últimos informes², el Grupo instó a que se prestara apoyo internacional a una amplia reestructuración de las Fuerzas Armadas, ya que con ello se abordaría una de las principales causas estructurales del conflicto en Guinea-Bissau y sería crucial para prevenir la reaparición del conflicto. El Grupo sigue plenamente convencido de que la falta de progresos en esa esfera seguirá contribuyendo a la inestabilidad política y la incertidumbre y disuadirá de las inversiones y la asistencia oficial para el desarrollo, esenciales para el desarrollo del país.

² E/2005/8, E/2005/70, E/2006/8 y E/2007/57.

19. El Grupo opina también que debe haber una intensa participación e interacción con las organizaciones regionales y subregionales. Como señaló en informes anteriores, han desempeñado un papel importante en la estabilización política y financiera de Guinea-Bissau. Sin embargo, debido a las limitaciones financieras y de tiempo, el Grupo no mantuvo un intercambio sistemático de opiniones con dichas organizaciones, entre las que figuran la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa. La celebración de consultas más sistemáticas con las organizaciones económicas regionales, incluidas las instituciones financieras regionales como el Banco Africano de Desarrollo y el Banco Central de los Estados del África Occidental, podría mejorar la contribución de la Comisión de Consolidación de la Paz. El Grupo cree asimismo que sería valiosa una mayor interacción con la Oficina de las Naciones Unidas para el África Occidental.

IV. Conclusiones

20. Guinea-Bissau sigue enfrentándose a graves problemas, el último de los cuales es la utilización de su territorio como lugar de tránsito para el tráfico de drogas. En su último informe, el Grupo había expresado su preocupación por que ese tráfico, y las actividades delictivas asociadas con él, pudiera socavar y debilitar aún más el Estado e hizo un llamamiento a la comunidad internacional para que ayudase al país a hacer frente a ese nuevo problema. Es importante que, al hacerlo, la comunidad internacional reconozca que esa nueva crisis es un síntoma de que no se ha conseguido resolver las causas estructurales del conflicto, que están en buena medida arraigadas en la pobreza generalizada en que vive el país. Los esfuerzos por hacer frente a esa nueva lacra sólo tendrán éxito si la población de Guinea-Bissau confía en que llegará a recibir los beneficios del desarrollo económico y social.

21. A corto plazo, sin embargo, la comunidad internacional puede prestar apoyo al país facilitándole recursos suficientes y predecibles para garantizar la prestación de servicios básicos y un funcionamiento mínimo del Estado. El desembolso de las promesas formuladas durante la mesa redonda de donantes celebrada en noviembre de 2006 ayudaría al Gobierno a poner en marcha su programa de reforma económica y romper el círculo vicioso del bajo rendimiento y la disminución de la asistencia de los donantes. Como el Grupo ha señalado en muchos de sus informes, Guinea-Bissau se enfrenta a los problemas simultáneos que entraña ejercer el Gobierno mientras se construyen las instituciones del Estado, incluidas las necesarias para una administración eficaz. Al mismo tiempo, se enfrenta a los problemas habituales del desarrollo socioeconómico mientras lleva adelante la ardua tarea de la reconstrucción económica y la reconciliación nacional con la sensibilidad que requiere el clima de conflicto. Esos problemas singulares requieren unos mecanismos de financiación flexibles y la atención sostenida de la comunidad de donantes.

22. La Comisión de Consolidación de la Paz tal vez desee tener en cuenta la labor del Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau y aprovechar la experiencia que pueda extraerse en relación, entre otras cosas, con: a) la necesidad de crear mecanismos adecuados para movilizar a los donantes y lograr que las promesas se traduzcan en desembolsos de manera puntual y predecible (lograr la “donación eficaz”); b) la importancia de ir más allá de la

solución de los problemas inmediatos en los países afectados y definir, desde el comienzo mismo, una visión de la rehabilitación y el apoyo a más largo plazo; c) la necesidad de mantener el apoyo a largo plazo, incluso en los momentos en que la situación política (por ejemplo, un proceso electoral) normalmente pudiera conducir a los agentes a adoptar una actitud pasiva y observar los acontecimientos; d) aprovechar la labor de las entidades de las Naciones Unidas para complementar el enfoque orientado a las políticas de ese órgano intergubernamental con un fuerte apoyo técnico y operativo; y e) garantizar una buena comunicación con los asociados regionales de los países interesados, incluidas las organizaciones regionales y subregionales y las instituciones financieras.

23. El Grupo opina que ha desempeñado una importante función al demostrar cómo el desarrollo puede contribuir a apoyar la paz y la seguridad, complementando así los trabajos que se han estado realizando en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad sobre el concepto de un enfoque integrado de la consolidación de la paz. Como primer mecanismo institucionalizado en abordar ese vínculo de una forma exhaustiva, el Grupo Consultivo Especial del Consejo Económico y Social sobre Guinea-Bissau y el Grupo del Consejo Económico y Social sobre Burundi elaboraron y utilizaron metodologías conceptuales avanzadas, con lo que prepararon el camino para la Comisión de Consolidación de la Paz. El Grupo opina que el Consejo Económico y Social todavía tiene una valiosa función que desempeñar y, por ese motivo, recomienda que, cuando concluya el mandato del Grupo, el Consejo y la Comisión tal vez deseen considerar la posibilidad de establecer una relación institucional apropiada para velar por la coherencia y la potenciación de los efectos sinérgicos de sus respectivas funciones en la esfera de la recuperación, la integración y la reconstrucción en los países que salen de situaciones de conflicto, especialmente en África.
