



Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de enero de 2003
Español
Original: inglés

Período de sesiones de organización de 2003

15 y 28 a 31 de enero y 29 y 30 de abril de 2003

Tema 2 del programa provisional*

Aprobación del programa y otras cuestiones de organización

Informe del Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau**

Resumen

Guinea-Bissau es un país que todavía está saliendo de una situación de conflicto. Irónicamente, hace unos tres años, cuando el país empezó su recuperación y recibió después del conflicto la asistencia de los donantes, incluidas las instituciones de Bretton Woods, estuvo entre los países que se beneficiaron de la Iniciativa Ampliada en favor de los países pobres muy endeudados. Hoy, sin embargo, la situación económica, social y política del país indica que puede estar experimentando una lenta regresión a la situación de conflicto, a pesar de que todos los interlocutores entrevistados por el Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau dijeron que estaban cansados de la violencia y que preferían la paz.

El Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau recibió del Consejo Económico y Social el mandato de preparar recomendaciones para un programa de apoyo al país a largo plazo. Sin embargo, durante su visita al país, el Grupo pudo comprobar que el país encaraba muchos problemas a corto plazo que requerían atención inmediata. La conclusión inicial del Grupo fue que atender a las necesidades a corto plazo de Guinea-Bissau tendría efectos en los planes de desarrollo a largo plazo para el país. Asimismo, quedó claro que el mandato de futuros grupos consultivos especiales tendría que formularse de tal manera que fueran atendidas las necesidades particulares y únicas de cada país.

La composición del Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau y su método de trabajo resultó ser extraordinariamente importante. Fue útil que en el Grupo figuraran representantes de diversos países africanos, entre ellos países que tienen

* E/2003/2.

** El presente documento fue presentado con retraso a los servicios de conferencias sin la explicación necesaria en virtud del párrafo 8 de la resolución 53/208 B de la Asamblea General, según el cual, si se produce un retraso hay que explicar los motivos en una nota de pie de página.



una relación histórica especial con algunos de los donantes tradicionales de Guinea-Bissau. El Grupo Consultivo Especial colaboró estrechamente con el Presidente del Grupo de Trabajo Especial del Consejo de Seguridad sobre prevención y resolución de conflictos en África, lo cual permitió la evaluación simultánea de las cuestiones sociales, económicas y de seguridad, y demostró ser el medio más eficaz de hacer frente a la situación del país de una manera amplia y coherente. La estrecha relación de trabajo entre el Consejo Económico y Social y el Consejo de Seguridad fue lo que hizo posible esa fructífera colaboración.

Una de las conclusiones preliminares a las que llegó el Grupo Consultivo fue que el Consejo Económico y Social debería considerar la posibilidad de que los países donantes y el resto del sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods, se sumaran al esfuerzo por encontrar urgentemente formas creativas e innovadoras de responder a la situación en Guinea-Bissau, a fin de impedir que el país cayera de nuevo en una situación de conflicto. Para ello se podría establecer un pacto en virtud del cual se abordararan las cuestiones económicas y sociales simultáneamente a las cuestiones políticas y de seguridad.

Aparte de la situación en Guinea-Bissau, es necesario que la comunidad internacional dé respuesta de manera previsible y coherente a los países que empiezan su recuperación tras un conflicto. El desafío es encontrar maneras de prestar asistencia a los países que ya no necesitan apoyo en materia de mantenimiento de la paz pero que aún no están preparados para recibir asistencia periódica de los donantes, con todos los requisitos que dicha asistencia conlleva.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1-9	4
II. Antecedentes	10-19	6
III. El papel de las Naciones Unidas en relación con las necesidades de Guinea-Bissau después del conflicto	20-27	9
IV. El papel de la comunidad internacional en lo que respecta a atender las necesidades de Guinea-Bissau en la etapa posterior al conflicto	28-36	12
V. Conclusiones	37-41	14
VI. Recomendaciones	42-57	16
Anexos		
I. Lista de personas consultadas		25
II. Documento de debate		29
III. Asistencia oficial para el desarrollo a Guinea-Bissau, en cifras netas, 1996-2000		31
IV. Gastos en actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas en Guinea-Bissau, 1996-2001		32
V. Fondo de Gestión Económica de Emergencia		33

I. Introducción

1. El 15 de julio de 2002, en su período de sesiones sustantivo, el Consejo Económico y Social aprobó la resolución 2002/1, en la cual decidió crear un marco para el establecimiento de grupos consultivos especiales sobre los países de África que salen de situaciones de conflicto. Los grupos consultivos, que serán de composición limitada, flexible y geográficamente representativa, tienen el mandato de analizar las necesidades humanitarias y económicas de los países interesados, examinar programas de apoyo pertinentes y preparar recomendaciones con miras a elaborar un programa de apoyo a largo plazo basado en prioridades de desarrollo, mediante la integración del socorro, la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo en una perspectiva amplia de paz y estabilidad, y prestar asesoramiento para que la asistencia de la comunidad internacional a los países interesados fomente la sinergia y sea suficiente, coherente, bien coordinada y eficaz.

2. En su decisión 2002/304, de 25 de octubre de 2002, el Consejo Económico y Social estableció un Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau. La composición del Grupo era la siguiente: Embajador Dumisani Kumalo (Sudáfrica), Presidente del Grupo, Embajadora Luzeria dos Santos Jaló (Guinea-Bissau), Embajador Gonçalo Aires de Santa Clara Gomes (Portugal), Embajador Dirk van den Berg (Países Bajos) y Embajador Gelson Fonseca Jr. (Brasil). También se decidió que el Grupo invitara a participar en su labor al Embajador Jagdish Koonjul (Mauricio), Presidente del Grupo de Trabajo Especial del Consejo de Seguridad sobre prevención y resolución de conflictos en África, el Embajador Crispin Grey-Johnson (Gambia), Presidente del Grupo de Amigos de Guinea-Bissau, y el Embajador Ivan Šimonović (Croacia), Presidente del Consejo Económico y Social, invitación que fue aceptada por todos ellos. Asistieron a algunas de las reuniones del Grupo Consultivo Arjan Hamburger, Ministro Plenipotenciario de la Misión Permanente de los Países Bajos, en representación del Embajador van den Berg, y María Luiza Ribeiro Viotti, Ministra Plenipotenciaria de la Misión Permanente del Brasil, en representación del Embajador Gelson Fonseca Jr.¹.

3. En la primera reunión del Grupo, celebrada el 29 de octubre de 2002, se adoptó la decisión de visitar Guinea-Bissau para celebrar consultas con todas las partes y agentes interesados sobre el futuro de Guinea-Bissau en relación con la crisis del país a corto plazo y su desarrollo a largo plazo. Se decidió fijar la visita al país del 9 al 16 de noviembre de 2002, aprovechando la presencia de varias partes interesadas importantes, entre ellas representantes de las instituciones de Bretton Woods y la comunidad de donantes, que tenían prevista su participación en las consultas tripartitas del 11 de noviembre, organizadas por las Naciones Unidas.

4. En preparación para la visita a Guinea-Bissau, el Grupo Consultivo celebró consultas con algunas de las principales partes interesadas para tratar de los problemas que encaraba el país y las posibles modalidades de ayuda de los donantes bilaterales y otros. Entre ellas se encontraban funcionarios del Gobierno de Guinea-Bissau, representantes permanentes de la subregión, funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos, entre ellos el Representante del Secretario General a Guinea-Bissau que participó vía enlace de vídeo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Oficina de Enlace del Banco Mundial en Nueva York, varios nacionales de Guinea-Bissau que residían en Nueva York, el “Grupo de Amigos de Guinea-Bissau”² y representantes de algunos países donantes³. El Grupo también hizo una visita de cortesía al Secretario

General para informarle del mandato y de la labor del Grupo antes de emprender su misión a Guinea-Bissau.

5. El Grupo Consultivo visitó Guinea-Bissau del 9 al 16 de noviembre de 2002. El Grupo fue huésped del Coordinador Residente de las Naciones Unidas y del Representante del Secretario General y Director de la Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNOGBIS). Conforme a sus atribuciones, el Grupo celebró reuniones y mantuvo conversaciones francas y abiertas con una gran variedad de agentes de Guinea-Bissau y partes interesadas, entre ellos el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Ministro de Relaciones Exteriores, los Ministros de Economía y Finanzas, Administración Pública y Obras Públicas, el Secretario de Estado para la Solidaridad Social y el Empleo, el Presidente de la Asamblea Nacional, representantes de los principales partidos políticos, el Jefe de las Fuerzas Armadas, representantes de los grupos religiosos, los sindicatos, las organizaciones de derechos humanos, las asociaciones de mujeres y asociaciones juveniles, los medios de difusión, el sector privado, la comunidad diplomática acreditada en Guinea-Bissau, incluida la que tiene su base en Dakar, las instituciones de Bretton Woods, la UNOGBIS, incluidos funcionarios de derechos humanos, oficiales militares y funcionarios de información, el equipo de las Naciones Unidas en el país, incluida la misión visitadora de la Oficina de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD, y otros (véase el anexo I). El Grupo también visitó Gabu, una de las principales ciudades del interior del país, para observar directamente dos proyectos integrados cuya ejecución se había confiado al sistema de las Naciones Unidas.

6. Uno de los momentos más interesantes de la visita del Grupo a Guinea-Bissau fue su participación en las consultas tripartitas organizadas por las Naciones Unidas el 11 de noviembre de 2002 entre el Gobierno de Guinea-Bissau, el sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes (conocidas posteriormente como consultas cuatripartitas, a raíz de la inclusión del Grupo Consultivo). El principal objetivo de la reunión fue alentar el diálogo entre el Gobierno y sus principales asociados sobre el futuro del país ante la suspensión del Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza del FMI y la reducción considerable de la asistencia de los donantes.

7. Posteriormente a las consultas cuatripartitas, el Presidente Kumba Yalá pidió al Grupo que le presentara ideas sobre cómo devolver la confianza en Guinea-Bissau a la comunidad internacional. En respuesta a dicha petición, y tras consultas con algunos de sus asesores, el Ministro de Relaciones Exteriores y los Ministros de Economía y Finanzas, se redactó y transmitió al Presidente un documento de debate en el que se esbozaba un posible pacto entre el Gobierno de Guinea-Bissau y la comunidad de donantes y se hacía referencia a las responsabilidades del Gobierno y de la comunidad internacional, así como a un mecanismo de coordinación a nivel estratégico y operacional, con miras a garantizar la gestión transparente de todos los recursos que se obtuvieran a raíz de dicho pacto (véase el anexo II).

8. A su regreso de Guinea-Bissau, el Grupo Consultivo contó sus impresiones y prosiguió sus consultas con las principales partes interesadas. El 22 de noviembre de 2002 el Grupo se reunió con el Sr. Kieran Prendergast, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, y el 3 de diciembre de 2002 con el Sr. Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD. El tema de ambas reuniones fue el posible apoyo a las elecciones parlamentarias, que se habían convocado después de que el Presidente

Kumba Yalá disolviera el Parlamento el 15 de noviembre de 2002. El 4 de diciembre de 2002 el Grupo Consultivo visitó Washington, D.C. para celebrar consultas con las instituciones de Bretton Woods⁴ sobre la evolución de la situación en Guinea-Bissau después de las misiones del Grupo al país y para determinar hasta qué punto dichas instituciones utilizarían planteamientos innovadores y flexibles a la hora de prestar asistencia a los países que salen de situaciones de conflicto, especialmente Guinea-Bissau, que podría servir de modelo para ese grupo de países. Por invitación del Embajador Crispin Grey-Johnson, Presidente del “Grupo de Amigos de Guinea-Bissau”, el Presidente del Grupo Consultivo, Embajador Dumisani Kumalo, proporcionó información sobre las visitas del Grupo a Guinea-Bissau y a Washington, D.C.

9. El Grupo Consultivo desea expresar su profundo agradecimiento por el apoyo que recibió del Gobierno de Guinea-Bissau, el Representante del Secretario General, la UNOGBIS, el Coordinador Residente de las Naciones Unidas y el equipo de las Naciones Unidas en el país, así como de funcionarios del Departamento de Asuntos Políticos, la oficina del PNUD en Nueva York, especialmente la Oficina Regional para África y la Oficina de Prevención de Crisis y de Recuperación, el Banco Mundial y el FMI. El Grupo Consultivo también desea agradecer el apoyo constante del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, que ha facilitado su labor.

II. Antecedentes

10. Guinea-Bissau es un pequeño país del África occidental, con una superficie de 36.135 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 1.200.000 habitantes. Limita al norte con el Senegal, al sur y al este con Guinea-Conakry y al oeste con el Océano Atlántico. El país sostuvo una prolongada guerra de liberación, que provocó el desplazamiento de un quinto de su población y la destrucción de una parte importante de su infraestructura económica. En septiembre de 1974 se reconoció oficialmente su independencia y en 1981 pasó a formar parte del grupo de los países menos adelantados. Después de un período de inestabilidad política y económica, en 1998 estalló un conflicto armado interno que duró 11 meses. A raíz del conflicto se deterioró aún más el capital humano, social, público y privado y se agudizó la pobreza endémica del país. Según la evaluación de la pobreza más reciente, el 88% de la población vive con menos de 1 dólar al día⁵.

11. Según el índice de desarrollo humano del PNUD para 2002, Guinea-Bissau ocupa el 167º lugar entre 173 países. Con algunas excepciones, sus indicadores socioeconómicos son generalmente inferiores a los de los países del África subsahariana y los países menos adelantados en su conjunto. La esperanza de vida al nacer es de 44,8 años, comparada con 48,7 para los países del África subsahariana y 51,9 para los países menos adelantados; el nivel de alfabetización de adultos es del 38,5%, comparado con el 61,5% para los países del África subsahariana y el 52,8% para los países menos adelantados; la tasa bruta de matriculación en los tres niveles de enseñanza (primaria, secundaria y terciaria) es del 31%, comparada con el 42% para los países del África subsahariana y el 38% para los países menos adelantados; el porcentaje de la población que utiliza recursos hídricos con garantías de salubridad es del 49%, comparado con el 54% para los países del África subsahariana y el 63% para los países menos adelantados, si bien en la capital sólo el 13% de la población tiene acceso a dichos recursos; y la tasa de mortalidad infantil es de 130 por 1.000, mientras que para los países del África subsahariana es de 92 por 1.000. La prevalencia del síndrome de inmunodeficiencia adquirida entre los adultos está entre

el 8% y el 10%⁶. La situación de las mujeres es particularmente grave, con una tasa de analfabetismo del 85%, comparada con el 56% para los hombres; una tasa de matriculación del 45,3% en el nivel primario (comparada con el 78,6% para los hombres) y del 4,4% en el nivel secundario (comparada con el 9% para los hombres), y una tasa de mortalidad materna de 90 por 1.000. En su conjunto, esos indicadores subrayan la fragilidad de la base de recursos humanos del país, lo cual plantea importantes problemas para el proceso de reconstrucción.

12. Después de una racha inicial de crecimiento a consecuencia de la reactivación de la economía tras la guerra civil⁷, el país ha sufrido una disminución considerable de las actividades económicas y se encuentra básicamente en crisis. En 2001, el producto interno bruto creció sólo en un 0,2% y el FMI calcula que en 2002 descendió hasta un 4,2%, debido a un pronunciado descenso de la producción de la almendra de anacardo y de su precio en los mercados internacionales, combinado con una pérdida considerable de la asistencia oficial para el desarrollo a causa de la decisión del FMI de suspender en mayo de 2001 su Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza. En diciembre de 2000 el FMI había aprobado un Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza por un período de tres años y un monto de 14,2 millones de dólares en derechos especiales de giro, a fin de habilitar recursos para fomentar la recuperación y reducir la pobreza. El programa estaba vinculado a la prestación de alivio al servicio de la deuda por un valor de 790 millones de dólares (equivalentes a un valor neto actualizado de 417 millones de dólares) en el marco de la Iniciativa Ampliada de las instituciones de Bretton Woods en favor de los países pobres muy endeudados. Puesto que más del 55% del presupuesto del Gobierno depende de la asistencia oficial para el desarrollo, la suspensión del Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, al cual han supeditado su asistencia los donantes bilaterales y multilaterales, ha traído consigo el agotamiento de la asistencia y un gran déficit presupuestario. En consecuencia, el Gobierno está experimentando problemas de corriente de efectivo y es incapaz de atender a las necesidades económicas y sociales a corto plazo, entre ellas el pago íntegro y oportuno de los sueldos de los funcionarios y los soldados. Desde entonces, el FMI ha elaborado dos nuevos programas para restablecer el Servicio: el programa macroeconómico a corto plazo de agosto a noviembre de 2001 y un programa de gestión financiera de emergencia supervisado por sus funcionarios para el período comprendido entre abril y julio de 2002. Guinea-Bissau tampoco logró alcanzar los objetivos fijados en esos dos programas.

13. Las posibilidades de Guinea-Bissau de ver restablecido el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza están limitadas por factores estructurales, que afectan a la fiabilidad y la sostenibilidad de los ingresos del país. El país depende mayormente de la exportación de un producto, la almendra de anacardo, que se exporta con un valor añadido escaso o nulo. El hecho de que la almendra de anacardo, que representa el 95% de los ingresos de exportación, sea la principal fuente de divisas ha provocado que la capacidad del país de generar ingresos de exportación sea altamente sensible a las fluctuaciones de precios. De hecho, el precio de la almendra de anacardo cayó en un 30% en 2001, seguido de un descenso de la producción del 10% en 2002, lo cual pone de relieve la vulnerabilidad del país por su excesiva dependencia de un producto. Sus limitados ingresos de divisas se completan con el cobro de cánones por derechos de pesca y el envío de remesas de fondos por nacionales de Guinea-Bissau que viven en el extranjero. Si bien los ingresos procedentes de esas fuentes son una opción para países que tienen graves deficiencias en su capacidad

de oferta, como Guinea-Bissau, es importante que el país explore sus recursos naturales sin explotar, especialmente sus pesquerías y otros productos agrícolas como el arroz, así como la silvicultura y minerales como la bauxita, los fosfatos y el petróleo, y trate de establecer fuentes de divisas alternativas y más estables, basadas en actividades productivas.

14. La debilidad económica del país obedece en parte al hecho de que su sector privado, muy reducido, sólo empezó a asomar desde un sistema de planificación central al final del decenio de 1980 y básicamente se descapitalizó 10 años más tarde con la guerra civil. Opera en un entorno difícil, con escasa infraestructura económica de apoyo, acceso limitado o nulo a créditos de carácter interno⁸ o externo, políticas económicas deficientes, suministros de energía, especialmente de energía eléctrica, limitados e inestables, una red viaria y de enlaces de transporte aéreo ineficiente y limitada, un puerto inactivo y la falta de un sector de telecomunicaciones moderno. A consecuencia de esas dificultades, se están trasladando al sector no estructurado muchas actividades económicas, con lo cual el Gobierno se ve privado de una importante fuente de ingresos.

15. A medida que empeora la economía, la situación social se vuelve cada vez más difícil. Las tasas de desempleo y subempleo son elevadas, con sólo el 38% de la población empleado. El Gobierno es incapaz de pagar los sueldos de los funcionarios y la situación en materia de seguridad alimentaria ha empeorado a consecuencia de una sequía en la región saheliana. En medio de esta situación, se informa que el 90% de la población ingiere solamente una comida al día. Por lo tanto, no es sorprendente que la tasa de mortalidad infantil sea extraordinariamente alta y que lleguen a morir en un mes hasta 1.000 niños menores de 5 años, víctimas de la malaria y de enfermedades respiratorias. El sistema educativo está prácticamente paralizado por el impago de los sueldos de los maestros, quienes se han negado a entregar las calificaciones correspondientes al pasado año escolar.

16. Cabe señalar también que la situación económica se ve afectada por la evolución de la situación política interna. Durante las consultas del Grupo Consultivo con las principales partes interesadas antes y después de su visita a Guinea-Bissau, se puso de manifiesto que, además de la suspensión del programa macroeconómico del FMI, la comunidad de donantes está muy preocupada por las deficiencias existentes en materia de gobernación política y gestión económica. Durante las consultas cuatripartitas del 11 de noviembre de 2002, los donantes dejaron claro que no cabía esperar asistencia si el Gobierno no fomentaba la estabilidad política, demostraba voluntad política a la hora de definir una concepción nacional del desarrollo y desarrollaba la capacidad de aplicar su estrategia. Los donantes mencionaron aspectos concretos en materia de gobernación política, expresando su preocupación por el hecho de que no se hubiera promulgado la constitución, que había sido respaldada por el Parlamento y se consideraba el marco jurídico general del Estado de derecho, y por el nombramiento a la Corte Suprema del Presidente y el Vicepresidente, que son puestos elegidos. En materia económica, los donantes también expresaron su preocupación por la gestión de las finanzas públicas. Opinan que las decisiones sobre el gasto público no se adoptan conforme a procedimientos establecidos, sino de una manera arbitraria y poco sistemática, y que el proceso de adopción de decisiones está sujeto a una constante interferencia política. Las dificultades de ejecución del presupuesto y el control del gasto se complican por una escasa capacidad técnica en algunos de los ministerios clave. Los donantes bilaterales y multilaterales también

están preocupados por los frecuentes cambios en el gabinete ministerial del Gobierno, lo cual provoca inestabilidad política e institucional.

17. La cuestión de la inestabilidad política e institucional se puso de manifiesto una vez más cuando el Presidente Kumba Yalá destituyó al Gobierno del Primer Ministro Nhasse y disolvió el Parlamento el 15 de noviembre de 2002. Las elecciones parlamentarias, que, de conformidad con la Constitución, debían celebrarse en noviembre de 2003, han sido aplazadas al 20 de abril de 2003.

18. En general, el problema fundamental radica en la falta de una separación efectiva entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, lo cual entorpece el funcionamiento efectivo del Estado y de las normas de la buena administración de los asuntos públicos. Muchos de los interlocutores del Grupo indicaron que una fuente de tensión es la forma en que el Presidente ejerce su poder ejecutivo. El funcionamiento de la legislatura también se vio afectado por la gran inexperiencia de muchos parlamentarios electos que accedieron al poder en las elecciones del año 2000. El poder judicial se ve gravemente debilitado por la falta de respeto a su independencia y la escasez de profesionales competentes y apoyo material. Si bien no existen violaciones sistemáticas y masivas de los derechos humanos, la falta de un marco constitucional claro y el uso sistemático de la ley como instrumento de represión política han creado un clima favorable a la violación de los derechos fundamentales.

19. La situación en materia de seguridad también es motivo de preocupación. La intervención de oficiales militares de alto rango en los asuntos políticos tiene una historia bastante larga, de la que cabe mencionar el conflicto civil de 1998 y la intentona de golpe de Estado en 2000. Si bien la postura actual del ejército es de lealtad a las instituciones legalmente establecidas, existe todavía cierta frustración en relación con la falta de un papel claro del estamento militar en la sociedad. Tampoco está claro que los rangos inferiores, de cuyos miembros el 80% no tiene una educación básica, hayan aceptado ese nuevo planteamiento. A pesar de que el ejército recibe alimentos periódicamente, el pago parcial de los salarios en los últimos seis meses y la interrupción del programa de desmovilización, rehabilitación y reintegración financiado por múltiples donantes mediante el Banco Mundial constituyen un peligro claro para la seguridad. Una nueva preocupación es la creciente división étnica en el ejército, debido a que un grupo étnico está sobrerrepresentado en los rangos superiores. La disponibilidad de armas pequeñas también agrava el riesgo para la seguridad.

III. El papel de las Naciones Unidas en relación con las necesidades de Guinea-Bissau después del conflicto

20. A nivel político, la situación en Guinea-Bissau figura en el programa del Consejo de Seguridad desde que estalló la guerra civil en 1998. La situación en el país se debate periódicamente sobre la base de un informe presentado al Consejo por el Secretario General. Después de la intentona golpista de noviembre de 2000, el Consejo, reconociendo la necesidad de combinar la consolidación de la paz sostenible posterior al conflicto y las cuestiones económicas y de desarrollo, instó a los donantes y a las instituciones financieras a que mostraran flexibilidad en cuestiones relativas al alivio de la deuda, las políticas comerciales y las restricciones presupuestarias internas⁹. En agosto de 2002, el Grupo de Trabajo Especial del Consejo de Seguridad sobre prevención y resolución de conflictos en África debatió la

importancia fundamental de que continuara la asistencia económica y financiera para la consolidación de la paz en Guinea-Bissau¹⁰. A ese fin, el Presidente del Consejo de Seguridad remitió cartas al Banco Mundial, el FMI y Banco Africano de Desarrollo en que les alentaba a mostrar flexibilidad y les exhortaba a encontrar un equilibrio entre la necesidad de estabilidad macroeconómica y las prioridades de Guinea-Bissau en relación con la paz.

21. Las organizaciones de las Naciones Unidas con base en Guinea-Bissau, a saber, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)¹¹, bajo la coordinación del Coordinador Residente del PNUD, han participado activamente prestando asistencia a Guinea-Bissau en diversas esferas, entre ellas la reconciliación nacional, la gestión económica, la salud, la educación, la agricultura y la seguridad alimentaria, las estrategias de reducción de la pobreza y la buena gestión de los asuntos públicos¹². El PNUD apoyó de manera muy activa al gobierno provisional en 1999 organizando una mesa redonda de emergencia¹³ para movilizar recursos y coordinando la asistencia internacional en la celebración de las elecciones de 1999. El PNUD también ha apoyado a los gobiernos posteriores a restablecer sus funciones, principalmente en materia de administración pública y económica y remoción de minas terrestres. El UNICEF ha centrado sus actividades en apoyar la formulación de políticas y estrategias de salud, la ejecución del Programa Ampliado de Inmunización, la lucha contra la malaria y el VIH/SIDA, la iodización de la sal, la revitalización de los centros de salud y el apoyo al plan de acción nacional “Educación para todos”, con actividades dirigidas especialmente a las niñas y al fomento de la alfabetización de la mujer.

22. La OMS colabora con el UNICEF y el FNUAP en materia del VIH/SIDA, maternidad sin riesgo, salud reproductiva, incluida la mutilación genital y otras cuestiones de disparidad de género relacionadas con la salud, así como la protección de los niños mediante la vacunación. También presta asistencia técnica a la planificación estratégica en materia de salud y a actividades de movilización con miras a formar una alianza para el desarrollo del sector de la salud. El FNUAP también está contribuyendo a la formulación de una política demográfica nacional y a la actualización del censo de población, que es indispensable para conocer mejor el contexto socioeconómico y demográfico a fines de planificación.

23. La FAO ha centrado sus actividades en ayudar al Gobierno a atender las necesidades alimentarias y rehabilitar el capital productivo relacionado con la agricultura que había sufrido daños o había sido abandonado durante la guerra civil. El PMA apoya las actividades de la FAO en materia de seguridad alimentaria prestando ayuda alimentaria y rehabilitando la infraestructura rural, que sigue siendo inadecuada, incluso con la construcción de bancos de cereales. El PMA también colabora con el UNICEF para alentar la asistencia escolar, especialmente de las niñas, y aumentar la alfabetización entre los adultos, especialmente las mujeres, proporcionando raciones alimentarias.

24. Las actividades del sistema de las Naciones Unidas se han consolidado con la presencia del Representante del Secretario General y la UNOGBIS, que fue establecida por el Secretario General en junio de 1999 atendiendo a la petición del Consejo de Seguridad de recomendaciones sobre lo que se podría hacer para apoyar la

consolidación de la paz en el país. El mandato de la UNOGBIS era ayudar al Gobierno a crear un clima propicio al restablecimiento y la consolidación de la paz, la democracia y el Estado de derecho, así como un clima que facilitara la celebración de elecciones libres y transparentes y la aplicación del acuerdo de paz; supervisar la entrega voluntaria de armas y su destrucción y armonizar las actividades del sistema de las Naciones Unidas en el país¹⁴. Tras celebrarse con éxito las elecciones, el mandato fue revisado a fin de facilitar la movilización de apoyo político internacional y recursos para las prioridades de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo de Guinea-Bissau. La UNOGBIS presta apoyo al Gobierno en sus esfuerzos por consolidar y mantener la paz y hace de intermediario entre los partidos políticos, facilitando la transmisión de mensajes, fomentando la confianza entre las partes y ayudando a manejar las situaciones de crisis que se presentan. El mandato de la UNOGBIS ha sido prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2003 para que pueda seguir contribuyendo a consolidar los logros democráticos en Guinea-Bissau, ayudar a su población a sentar los cimientos de una paz duradera y un desarrollo sostenible y fortalecer las relaciones amistosas del país con sus vecinos.

25. El equipo de las Naciones Unidas en el país terminó de preparar una evaluación común para el país en 2001 y un Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo en 2002, al igual que en otros países, al objeto de que sus futuras actividades en el país tengan coherencia normativa y operacional. En ambos instrumentos, elaborados en consultas con el Gobierno, se señalan como prioridades del país la reducción de la pobreza y una mejor gestión de los asuntos públicos. El marco contiene una serie de programas integrados de ejecución gradual en las esferas política, social y económica, diseñados para reforzarse mutuamente y ayudar al Gobierno a lograr una gestión de los asuntos públicos responsable y transparente y la reducción de la pobreza. Asimismo, en ciertas esferas prioritarias del MANUD, participan en actividades conjuntas diversas organizaciones que no tienen oficinas en Guinea-Bissau, como la OIT, el FNUDC, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, el PNUMA, la UNESCO, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, la ONUDI, el UNIFEM y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos.

26. A juicio del Grupo Consultivo Especial, se podrían replantear la evaluación común del país y el marco de asistencia para el desarrollo. La evaluación común del país, por ejemplo, ofrece un resumen de la situación del país en materia de desarrollo, pero en él no se recogen los impedimentos estructurales que encara el país ni se ofrece un panorama analítico de las causas profundas del conflicto. Si bien el MANUD de Guinea-Bissau está en consonancia con las prioridades nacionales y en él se abordan algunas de las necesidades del país después del conflicto, en lo sustancial no difiere del MANUD de cualquier otro país africano y carece de flexibilidad para responder rápidamente a la situación de inestabilidad e incertidumbre que vive el país.

27. Reconociendo la necesidad urgente de que el sistema de las Naciones Unidas responda con mayor eficacia a la hora de prevenir y reducir los conflictos en Guinea-Bissau, la Oficina de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD y su Oficina Regional para África realizaron una misión al país, que coincidió con la del Grupo Consultivo Especial. Los objetivos de esa misión eran evaluar estratégicamente los riesgos de la regresión del país a una situación de conflicto y determinar medios de ayudar al PNUD y al equipo de las Naciones Unidas en el país a consolidar y ampliar de una manera integrada sus políticas de prevención de conflictos y

consolidación de la paz y sus estrategias de programación. Las recomendaciones de la misión de la Oficina del PNUD se incorporarán en una nueva estrategia para Guinea-Bissau.

IV. El papel de la comunidad internacional en lo que respecta a atender las necesidades de Guinea-Bissau en la etapa posterior al conflicto

28. La comunidad internacional, y en particular el sistema de las Naciones Unidas, ha seguido ayudando al Gobierno después de que terminara la guerra civil en 1999, si bien el volumen neto de ayuda oficial para el desarrollo descendió bruscamente de 177,9 millones de dólares en 1996 a 52,4 millones en 1999 (véase el anexo III). La ayuda del sistema de las Naciones Unidas también disminuyó sustancialmente entre 1996 y 1998, pasando de 11,1 millones de dólares a 9 millones; sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió con la ayuda procedente de otras fuentes, subió a 14,9 millones de dólares en 1999, en respuesta a las necesidades humanitarias que tenía el país en la etapa posterior al conflicto (véase el anexo IV).

29. La relación de Guinea-Bissau con las instituciones de Bretton Woods durante la etapa posterior al conflicto ha sido fundamental para movilizar recursos en favor del país. Desde que estalló la guerra civil, dichas instituciones se habían mostrado activas en él¹⁵. Ambas instituciones respondieron rápidamente al Programa Nacional de Reconstrucción y Reconciliación del Gobierno interino elaborado para la mesa redonda de emergencia que había organizado el PNUD en mayo de 1999, en Ginebra, y habían utilizado sus mecanismos de asistencia posterior al conflicto para conceder créditos al país. El FMI aprobó un préstamo urgente para la etapa posterior al conflicto de 3,5 millones de dólares en septiembre de 1999 y el Banco Mundial aprobó un crédito de rehabilitación y recuperación económicas de 25 millones de dólares en mayo de 2000. Este último tenía como finalidad ayudar a desmovilizar y reinsertar a los excombatientes, enjugar el considerable endeudamiento interno con el sector privado local y mejorar la administración del sector público. En marzo de 2002, se aprobó un proyecto de rehabilitación y desarrollo del sector privado, de 26 millones de dólares, para ayudar a incrementar las inversiones, la competitividad y la participación del sector privado en la actividad económica, por medio de la prestación de apoyo a las reformas normativas, la reordenación de los sectores de las telecomunicaciones, el transporte aéreo, los puertos, los recursos hídricos y la energía, la enajenación de empresas públicas y el despido de la mano de obra superflua. Se prevé aplicar una estrategia de apoyo durante la transición en el ejercicio presupuestario de 2003 y un proyecto de lucha contra el virus de inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) en el ejercicio de 2004.

30. Pese a que el Grupo Consultivo Especial no ha obtenido datos fehacientes sobre el volumen de asistencia correspondiente al período 2001-2002, como ya se ha dicho, el fracaso en reanudar la actividad del Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza ha menoscabado gravemente los envíos de ayuda de los donantes bilaterales y multilaterales, y sobre todo los de la Unión Europea, el Banco Mundial y el Banco Africano de Desarrollo. Desde 1997, Guinea-Bissau ha recibido 77 millones de dólares en créditos del Banco Mundial, aunque aún quedan pendientes de abonarse 57,6 millones. Entre esos créditos figura uno de rehabilitación y recuperación económicas de 25 millones de dólares, que se aprobó en mayo de 2000 y que

está supeditado a la implantación de un marco macroeconómico apropiado y, por tanto, a la existencia de un programa macroeconómico del FMI. Todavía no se han abonado dos tramos de crédito destinados a programas de desmovilización y de liquidación de la deuda interna atrasada, por valor de 13 millones de dólares, que afectan a dos aspectos importantes de la recuperación de Guinea-Bissau, como son la mejora de las condiciones de vida y la reactivación del sector privado.

31. Aun sin estar supeditados a la ejecución de un programa del FMI, los fondos de otros tres préstamos del Banco Mundial siguen sin hacerse efectivos; se trata de 9 millones de dólares destinados al proyecto de apoyo a la educación básica, que se dotó con 14,3 millones de dólares y se aprobó en junio de 1997; 7 millones de dólares destinados al Programa Nacional de Desarrollo Sanitario, que se dotó con 11,7 millones de dólares y se aprobó en octubre de 1997; y 22 millones de dólares destinados al proyecto de rehabilitación y desarrollo del sector privado, que se dotó con 26 millones de dólares y se aprobó en marzo de 2002. El desembolso de los fondos se ha demorado debido a una serie de problemas relacionados con la ejecución de gastos no autorizados, la inestabilidad política y la falta de confianza en el Gobierno.

32. A raíz de las consultas que se han mantenido con el equipo de las Naciones Unidas en el país, se ha comprobado que el grado de apoyo que reciben los fondos y programas de la Organización con cargo a los recursos extrapresupuestarios es muy escaso, lo que perjudica la ejecución de los programas existentes. El equipo no abriga perspectivas optimistas con respecto al próximo ciclo de programación, ya que todos los programas siguen teniendo graves deficiencias de financiación. Por ejemplo, sólo el 20% del programa del UNICEF para el período 2003-2007, dotado con 18 millones de dólares, se sufraga con cargo a recursos básicos; el 80% restante de los fondos aún no se ha obtenido. Es evidente que las necesidades que tiene el país desde que terminó la guerra civil son demasiadas como para que las satisfaga el sistema de las Naciones Unidas, sobre todo habida cuenta de las limitaciones financieras que sufre él mismo y de las restricciones que le impone su presupuesto de crecimiento nulo.

33. Varios países siguen prestando asistencia humanitaria y de emergencia al país, por ejemplo Portugal, los Países Bajos, Suecia, Francia e Italia, además de la que le presta la Unión Europea; sin embargo, todo ello resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de desarrollo sostenible del país, y sobre todo las de fomento de la capacidad y de las instituciones. En las consultas mantenidas con el equipo de las Naciones Unidas en el país, los donantes han recalcado que es importante asociarse con “amigos” nuevos y que hay que coordinarse con los donantes bilaterales y las instituciones de Bretton Woods. Algunos integrantes del equipo han señalado que está apareciendo un fenómeno que hay que favorecer enérgicamente, a saber, que ya hay uno o dos donantes que se han avenido a emparejar sus programas de apoyo con los del sistema de las Naciones Unidas.

34. Reconociendo que es improbable que Guinea-Bissau cumpla los requisitos mínimos del Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, habida cuenta de las secuelas de la guerra civil, la exigua capacidad del país, la debilidad de las instituciones y la inestabilidad política permanente y habida cuenta, también, de la necesidad urgente de que los donantes presten apoyo, el FMI ha decidido modificar su estrategia para el país. Ya no intentará que se reanuden las actividades del citado Servicio, sino que pondrá en marcha, en consulta con los donantes, un programa

ampliado supervisado por funcionarios propios, a fin de ofrecer a los donantes un mecanismo que les permita reanudar la prestación de apoyo. Dentro de ese programa, el Fondo seguirá vigilando los progresos que se hagan en el ámbito macroeconómico y proporcionando la información necesaria a los donantes, sobre todo información sobre el grado de disciplina financiera del Gobierno y su voluntad de adoptar una política reformista, para que estén en condiciones de decidir si restablecen su apoyo a Guinea-Bissau, pero reconociendo que lo que decidan podrá basarse en factores distintos de los que el FMI considere importantes. El Fondo cree que, mediante ese procedimiento, se evitará dar a los donantes recomendaciones en un sentido u otro y se romperá la rígida relación que hay entre los programas macroeconómicos del FMI (en concreto, el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza) y la asistencia de los donantes.

35. Es importante señalar que, si bien todo lo anterior permitirá que el Gobierno de Guinea-Bissau prosiga con su ajuste estructural y sus reformas económicas a un ritmo más lento del que llevaba con el Servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza, también retrasará la reanudación de la actividad de dicho servicio y mantendrá en suspenso los programas de alivio de la deuda del FMI¹⁶. Asimismo, la implantación de un programa supervisado por funcionarios del Fondo entraña que éste se limitará a prestar asistencia técnica y no proporcionará recurso financiero alguno.

36. La mesa redonda para Guinea-Bissau, que patrocina el PNUD y cuyos preparativos se hallan en curso, ofrece a los donantes la oportunidad de prestar al país toda la asistencia que necesite. También les ofrece un mecanismo de coordinación más efectivo que el vigente. Es de esperar que, con las elecciones que se avecinan, se proporcione a los donantes el marco institucional que les haga mostrarse favorables a Guinea-Bissau e incrementar su ayuda al país.

V. Conclusiones

37. La visita a Guinea-Bissau ha sido importante en la medida en que ha procurado una visión más completa y matizada de la evolución del país. El amplio espectro de consultas y sesiones informativas que ha mantenido el Grupo Consultivo Especial ha suscitado varias observaciones. Guinea-Bissau obtuvo la independencia hace 28 años, después de una dilatada guerra de liberación, que provocó la destrucción del capital humano y social, así como del capital privado y público. Las secuelas de la guerra de liberación nacional y las guerras civiles se sigue evidenciando claramente en la falta de capacidad y de instituciones. También merece la pena recordar que Guinea-Bissau afronta tres transiciones simultáneas: la de una economía de planificación centralizada a una economía de mercado, que comenzó a finales del decenio de 1980; la de un régimen monopartidista a otro pluripartidista, que comenzó a principios del decenio de 1990, y la de la guerra civil de 1998 y 1999, que no hizo sino destruir más a un país que no se había recuperado totalmente de su guerra de independencia. No cabe duda de que, en vista de esa historia, se habían concebido esperanzas exageradas en la capacidad del país de ajustarse rápidamente a las exigencias de las instituciones de Bretton Woods y de los donantes. El Grupo Consultivo opina que el país necesita más tiempo para ocuparse, de manera urgente y seria, de las cuestiones del desarrollo sostenible a largo plazo y de la buena gestión de los asuntos públicos. También opina que, aunque el país se halle en vías de consolidar la paz, la comunidad internacional deberá tomar en consideración su situación especial.

38. Asimismo, el Grupo Consultivo tiene la convicción de que urge hallar unas fórmulas imaginativas para ayudar a Guinea-Bissau, a pesar de sus problemas estructurales y políticos. El Grupo concuerda con la conclusión a que ha llegado el PNUD, partiendo del análisis de los puntos vulnerables, de que la conjunción de las crisis social, económica, política y de seguridad pone al país en peligro de recaer en otro conflicto¹⁷. Habida cuenta de la situación, es indispensable que la comunidad internacional se plantee cómo consolidar la paz y qué estrategias pueden elaborarse y ejecutarse para promoverla, aun cuando la gestión actual de los asuntos públicos diste de ser ideal. Tal como se ha subrayado en el informe de la Misión Interinstitucional enviada a África occidental por el Consejo de Seguridad¹⁸, debe hacerse todo lo posible por ayudar a los Estados en etapa de transición mediante programas sociales y económicos, para evitar que el descontento social ponga en peligro el proceso democrático. La inhibición a este respecto le saldría mucho más cara a Guinea-Bissau, a la región y a la comunidad internacional que el esfuerzo por garantizar la estabilidad del país. El Grupo es muy consciente del problema de la inestabilidad institucional y, por ello considera importante que se lo analice prescindiendo de los modelos y las soluciones clásicos y teniendo presente que el apoyo a corto plazo puede servir para provocar una transformación a largo plazo.

39. Como observó el Secretario General en el informe que presentó al Consejo de Seguridad en junio de 2002, es evidente que, si no se basa en cimientos económicos sólidos, la consolidación de la paz es difícil, quizás imposible¹⁹. Movido por esa idea, instó a los donantes, y sobre todo a las instituciones de Bretton Woods, a que buscaran el medio de equilibrar la necesidad de estabilidad macroeconómica con las prioridades de la paz, lo que les obligaría a mostrarse más tolerantes con el gasto público y el déficit presupuestario. En su informe de 13 de diciembre de 2002²⁰, siguió apelando, también, a la comunidad internacional para que enviara a Guinea-Bissau la ayuda presupuestaria urgente que permitiera al Gobierno cumplir las obligaciones a corto plazo que lo acuciaban y garantizar que el Estado funcionara mínimamente bien.

40. El Grupo Consultivo Especial reconoce que hay una relación vital entre la estabilidad nacional y el desarrollo económico y social y que este último sólo se puede dar si se recobra la estabilidad política. De las consultas mantenidas por el Grupo con los donantes se desprende que éstos están dispuestos a prestar asistencia, pero siempre que el Gobierno de Guinea-Bissau se comprometa a ofrecer garantías. El Grupo está dispuesto a actuar de mediador entre los donantes, las instituciones de Bretton Woods y el Gobierno, pero es importante precisar que el compromiso político de los dirigentes de la nación es indispensable para el proceso. Por otra parte, el Grupo es consciente de que la disolución de la Asamblea Nacional y la destitución del gobierno, que se produjeron recientemente, en noviembre de 2002, complican, todavía más, las posibilidades de movilizar los recursos necesarios para el desarrollo. La opinión esencial de muchos interlocutores es que la comunidad internacional y las Naciones Unidas no deben abandonar al país, sino velar por que la asistencia que prestan los donantes se administre bien. Son, sobre todo, las organizaciones cívicas las que piden ayuda a la comunidad internacional.

41. Asimismo, el Grupo Consultivo Especial desea subrayar la importancia que tiene el que la comunidad internacional adopte un planteamiento de conjunto y coordinado no sólo en el caso de Guinea-Bissau, sino también en el de todo país que acabe de salir de un conflicto. Como puntualizó el Secretario General en el informe en que esbozó el mandato y las modalidades operativas de los grupos consultivos del

Consejo Económico y Social, está claro que hay que mejorar la coordinación de las prioridades, los programas y la asistencia técnica y financiera conexas para lograr una recuperación y reconstrucción de base amplia y evitar que resurjan los conflictos. Hay que subsanar las deficiencias inherentes a toda empresa particular, y sobre todo las que se produzcan una vez cerrada una operación de mantenimiento de la paz.

VI. Recomendaciones

42. Al Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau le parece evidente que se necesita un nuevo paradigma de desarrollo para el país, que se base en una alianza entre el Gobierno y la comunidad internacional. Dicha alianza debería fundarse en unos objetivos comunes y una estrategia de desarrollo a largo plazo. El Gobierno definiría los objetivos de desarrollo al cumplimentar tempranamente el documento de estrategia de lucha contra la pobreza, y el progreso en la consecución de dichos objetivos podría medirse por medio de unos criterios de referencia que se fijarían de común acuerdo. La comunidad internacional respaldaría las iniciativas nacionales aportando recursos financieros y de otra índole. Esa alianza sólo funcionará si el Gobierno y la comunidad internacional obran de manera simultánea y si ambas partes muestran la voluntad firme de llevar a buen término el proceso. A no ser que las instituciones internacionales, los donantes y el propio Gobierno de Guinea-Bissau adopten un nuevo planteamiento, no se podrá progresar, de manera concreta y tangible, en el cumplimiento de las metas y los objetivos de las conferencias y cumbres principales de las Naciones Unidas, sobre todo los enunciados en la Declaración del Milenio.

A. Recomendaciones a corto plazo

43. A fin de atender la necesidad urgente de asistencia a corto plazo que aqueja a Guinea-Bissau y de restaurar la confianza de la comunidad internacional, al tiempo que se garantizan la estabilidad y el funcionamiento del Estado, el Grupo Consultivo Especial recomienda al Consejo Económico y Social que la alianza que acaba de describirse se plasme en un pacto, fundamentado en el documento de debate que presentó el Grupo al Presidente Kumba Yalá el 13 de noviembre de 2002²¹. El Grupo Consultivo sostiene que la única manera de que el pacto funcione consistirá en que se actúe simultáneamente en todos los frentes (compromiso por parte del Gobierno, apoyo de los donantes y planteamiento de las cuestiones económicas, sociales y políticas). En el citado documento se han enunciado los elementos de esa alianza, entre los que figuran las medidas que deberían aplicar las autoridades competentes de Guinea-Bissau, como asunto prioritario, a fin de mejorar la situación y restablecer la confianza de los donantes, que son las siguientes: promover el Estado de derecho y la estabilidad política, en concreto promulgando la Constitución; elegir al Presidente y el Vicepresidente del Tribunal Supremo; otorgar poderes suficientes al consejo de ministros para que sus componentes gocen de cierta estabilidad y continuidad, y formular una estrategia de desarrollo a largo plazo. Gracias a esas medidas se crearán las condiciones que permitan a los asociados internacionales en el desarrollo responder favorablemente a Guinea-Bissau y prestarle asistencia; por ejemplo: proporcionarle ayuda financiera urgente; facilitarle asistencia técnica; fomentar su capacidad; ayudarle

a preparar las elecciones de 2003 y 2004, y prestarles otras formas de asistencia para el desarrollo. En el pacto habría que disponer que hubiera un comité directivo nacional de alto nivel que se encargara de supervisar la actividad política y de vigilar la aplicación del propio pacto, así como de ayudar a un comité operativo compuesto por representantes del Gobierno, el sistema de las Naciones Unidas y los donantes principales.

44. El pacto previsto podría tener, como instrumento fundamental, un fondo fiduciario temporal que permitiera atender las necesidades urgentes a corto plazo y al que los donantes podrían dotar con una suma de entre 12 y 15 millones de dólares, que, según el FMI, es la suma mínima necesaria para que el Estado siga funcionando hasta que recaude los próximos ingresos procedentes de las exportaciones de anacardos y de las licencias de explotación pesquera en mayo de 2003. El fondo fiduciario podría encargarse de lo siguiente: de sufragar los gastos periódicos esenciales para que el Estado funcione mínimamente bien; de garantizar la utilización transparente y responsable de la asistencia de emergencia; de servir de institución neutra que administre los recursos; de reducir la carga que pesa sobre el Estado mientras éste se dota de más capacidad, y de promover la coordinación de los donantes y el incremento de su colaboración con el Gobierno, así como la colaboración entre quienes deseen participar en la aplicación del mecanismo. La administración del fondo podría basarse en un conjunto de criterios políticos de referencia, que se considerarían indispensables para mejorar la gestión económica y política y entre los cuales podrían figurar la planificación y preparación de las elecciones, la fijación del calendario electoral del Tribunal Supremo, la definición de un calendario, una estrategia y un procedimiento para redactar y promulgar la Constitución, y la salvaguardia de la estabilidad y la continuidad del consejo de ministros. El cumplimiento de esos criterios podría verificarse mensualmente.

45. Habida cuenta de la escasa capacidad del Gobierno, un elemento fundamental de las operaciones del fondo fiduciario, consistirá en prestar asistencia técnica para fomentar dicha capacidad, y sus destinatarios principales serán el Ministerio de Economía y Finanzas y la Tesorería, ya que habrá que afianzar su capacidad de gestión económica y mejorar la transparencia de los procesos presupuestarios y la rendición de cuentas. También se necesitará asistencia técnica para fomentar la capacidad en materia de planificación y preparación de las elecciones legislativas y presidenciales.

46. Es importante que las elecciones parlamentarias, que se celebrarán en los próximos meses, se consideren justas y limpias, ya que ello ayudará a consolidar la naciente democracia de Guinea-Bissau. A tal fin, la comunidad internacional debería responder favorablemente a la solicitud que le ha hecho el Gobierno de Guinea-Bissau de que le preste asistencia financiera y técnica para organizar y celebrar esos comicios.

47. Recordando que la mala gestión del proceso de desmovilización y inserción de los excombatientes de la guerra civil de la independencia fue una de las causas que precipitaron el conflicto y dado lo importante que es ayudar a consolidar la paz, el Grupo Consultivo opina que resulta prioritario dotar de fondos al programa de desmovilización, inserción y reintegración y que hay que investigar todas las posibilidades de financiación.

Recomendaciones dirigidas al sistema de las Naciones Unidas

48. El Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau se muestra satisfecho de la función de apoyo que desempeñan las Naciones Unidas en dicho país. El Grupo recomienda al Consejo Económico y Social que adopte las siguientes medidas:

a) **Alentar al PNUD a que termine de organizar y ponga en funcionamiento su fondo de gestión económica urgente, que podría servir de mecanismo para atender las necesidades de Guinea-Bissau a corto plazo²²;**

b) **Promover la agilización de los planes que tiene el PNUD de reestructurar su programa de gestión de los asuntos públicos para concentrarse en aplicar unos programas de fomento de la capacidad más tradicionales, que tendrían que ver con la participación de la sociedad civil, la separación de poderes, la gestión económica y financiera y la reforma de la administración pública. A tal fin, quizás convenga que el PNUD elabore un nuevo programa de asistencia técnica, en colaboración con el FMI, el Banco Mundial y otros proveedores de asistencia técnica y que, determinen entre todos, qué necesidades de asistencia técnica hay a corto y medio plazo y tracen un plan de acción para prestarla, y**

c) **Invitar al PNUD a que termine de preparar la mesa redonda sobre Guinea-Bissau y, sobre todo, en particular la de movilizar el apoyo de los diversos interlocutores.**

Recomendaciones dirigidas a las instituciones de Bretton Woods

49. A fin de ayudar en las actividades de consolidación de la paz en Guinea-Bissau, el Grupo Consultivo Especial recomienda al Consejo que exhorte a las instituciones de Bretton Woods a hacer lo siguiente:

a) **Plantearse la posibilidad de desgajar las actividades de consolidación de la paz de la ejecución de los programas macroeconómicos y estudiar otros medios de satisfacer las necesidades urgentes, y**

b) **Facilitar los esfuerzos que hace Guinea-Bissau por mejorar su gestión financiera dentro del programa ampliado supervisado por funcionarios del FMI, destacando a un representante residente del Fondo en el país.**

Recomendaciones dirigidas a los donantes

50. El Grupo Consultivo Especial opina que el número de asociados que prestan apoyo a Guinea-Bissau es extremadamente exiguo. A este respecto, el Grupo recomienda al Consejo Económico y Social que invite a los demás Estados Miembros a que contribuyan activamente a la paz y la estabilidad en Guinea-Bissau, para intentar ampliar la base de donantes del país. También le recomienda que invite a los donantes a hacer lo siguiente:

a) **Ayudar a fomentar la capacidad, a partir del plan de asistencia técnica del PNUD, ya sea prestando esa asistencia de manera directa o promoviendo unos mecanismos tripartitos;**

b) **Ayudar a que la mesa redonda dé buenos resultados, participando en los preparativos e interviniendo activamente en el propio acto, con miras a**

aumentar su contribución a la consolidación de la paz y al desarrollo sostenible a largo plazo del país.

Recomendaciones dirigidas a la comunidad internacional en su conjunto

51. Convendría que el Consejo Económico y Social exhortara a la comunidad internacional, en su conjunto, a que apoyara activamente la estabilización de Guinea-Bissau. A tal fin, convendría que el Consejo adoptara las medidas siguientes:

a) Apelar a la comunidad internacional para que preste asistencia financiera y técnica a la Comisión Nacional Electoral de Guinea-Bissau, con miras a garantizar que las elecciones parlamentarias sean dignas de confianza;

b) Exhortar a los donantes bilaterales; a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y en particular al PNUD, al UNIFEM, a la OIT, a la ONUDI, a la FAO, al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y al Programa Mundial de Alimentos (PMA); a los Estados Miembros, y las organizaciones cívicas, tanto las organizaciones no gubernamentales nacionales como las internacionales; las fundaciones y los círculos universitarios, así como el sector privado, a que financien, de manera urgente, unos proyectos de obtención de ingresos de efecto inmediato y de ámbito comunitario. Debería pedirse a las organizaciones no gubernamentales internacionales que colaboraran con los asociados locales, y

c) Invitar a los países de África occidental y a los de la comunidad de habla portuguesa a que presten asistencia técnica en los ámbitos que defina el equipo de las Naciones Unidas en el país, bien de manera directa o mediante acuerdos tripartitos con los donantes o las Naciones Unidas.

B. Recomendaciones a largo plazo

Recomendaciones dirigidas al Gobierno de Guinea-Bissau

52. El Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau reconoce que hay una relación estrecha entre la estabilidad a largo plazo y el desarrollo, y que el desarrollo sostenible exige que se supriman los factores estructurales que coartan el crecimiento económico. A este respecto, el Grupo recomienda al Consejo que inste al Gobierno de Guinea-Bissau a adoptar las siguientes medidas:

a) Promover la estabilidad política, por ejemplo redoblando y demostrando su empeño por afianzar el Estado de derecho, respetando la separación de poderes y salvaguardando los derechos humanos;

b) Formular una estrategia general de diversificación económica encaminada a elevar el valor añadido de los anacardos; aumentar la gama de exportaciones agrícolas del país, sobre todo las exportaciones de arroz; ordenar sus subsectores pesquero y forestal, y desarrollar la industria turística, y

c) Mejorar la situación en que se desarrolla la actividad del sector privado creando las condiciones jurídicas y financieras que propicien el incremento de la inversión privada.

Recomendaciones dirigidas a las instituciones de Bretton Woods

53. Habida cuenta de que hay que reforzar las medidas políticas de los países que acaben de atravesar un conflicto, como Guinea-Bissau, el Grupo Consultivo recomienda al Consejo que aliente a las instituciones de Bretton Woods a adoptar las siguientes medidas:

- a) Procurar que la flexibilidad y la creatividad formen parte de la formulación de los programas macroeconómicos y de reducción de la pobreza;**
- b) Estudiar la posibilidad de ampliar la asistencia en favor del programa de diversificación económica del país;**
- c) Agilizar, en colaboración estrecha con el sector privado y las organizaciones regionales, las gestiones para afianzar la banca;**
- d) Ayudar a rehabilitar y modernizar las infraestructuras, y en particular las de los sectores de la energía, el transporte, las comunicaciones, la sanidad y la educación, y**
- e) Colaborar más estrechamente con las organizaciones de las Naciones Unidas en el formulación y la ejecución de programas.**

Recomendaciones dirigidas a los donantes

54. A fin de colaborar en el desarrollo a largo plazo de Guinea-Bissau, el Grupo Consultivo Especial recomienda al Consejo Económico y Social que inste a los donantes a que adopten las medidas siguientes:

- a) Prestar una asistencia con objetivos muy preciosos para rehabilitar y reconstruir infraestructuras esenciales, como las de los sectores de la sanidad, la educación, el abastecimiento de agua, la energía y el transporte. Esa asistencia podría considerarse parte de las medidas de alivio de la etapa posterior al conflicto destinadas a reactivar la actividad económica. Por consiguiente, esos proyectos de infraestructuras podrían utilizarse para ofrecer empleo a los excombatientes y los jóvenes;**
- b) Prestar asistencia financiera y técnica para elaborar y ejecutar un programa de diversificación encaminado a ayudar al país a encontrar nuevas fórmulas de crecimiento. A este respecto, convendría que los donantes que tuvieran programas especiales²³ para los países africanos y los países menos adelantados estudiaran cómo podría Guinea-Bissau aprovechar mejor esas oportunidades;**
- c) Renegociar unas condiciones más favorables para las licencias de explotación pesquera, prestar apoyo financiero y técnico para vigilar las aguas territoriales del país y ayudar al Gobierno a mantener unas poblaciones de peces de tamaño sostenible;**
- d) Ayudar al Gobierno a examinar, cuando sea oportuno, su política nacional vigente de seguridad alimentaria, con miras a subsanar deficiencias, descubrir y suprimir impedimentos y adoptar las medidas apropiadas, y**
- e) Fomentar la inversión privada en Guinea-Bissau, con miras a respaldar la estrategia de desarrollo y diversificación del país.**

Recomendaciones dirigidas al sistema de las Naciones Unidas

55. El Grupo Consultivo Especial estima que las dificultades peculiares que afronta Guinea-Bissau, en su condición de país que acaba de salir de un conflicto, exigen un apoyo internacional fuerte y un planteamiento más coherente y coordinado. Por consiguiente, recomienda al Consejo que adopte las siguientes medidas:

a) **Solicitar al Secretario General que proporcione a los funcionarios de las Naciones Unidas los conocimientos técnicos y especializados que necesitan en materia de medidas preventivas y de alerta temprana;**

b) **Instar a las organizaciones de las Naciones Unidas a que refuercen sus actividades en el país y estudien, cuando sea oportuno, la posibilidad de enviar representantes residentes;**

c) **Reafirmar la prioridad que se ha atribuido a la incorporación de una perspectiva de género en las actividades del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y de los demás organismos, para que inviertan más esfuerzo y recursos en ese ámbito;**

d) **Exhortar a todas las organizaciones competentes de las Naciones Unidas a que incorporen la asistencia a los medios de difusión en sus programas, siempre que sea posible, habida cuenta de la función transcendental que desempeñan aquéllos en los países que acaban de salir de un conflicto, ya que proporcionan información, promueven la democracia, previenen el conflicto y consolidan la paz. En los países, como Guinea-Bissau, donde la tasa de alfabetización es baja, la radio cumple una función particularmente importante;**

e) **Exhortar a los organismos de las Naciones Unidas a que incorporen la dimensión de los derechos humanos en la formulación y la ejecución de sus programas;**

f) **Exhortar a la UNCTAD, la ONUDI, la FAO, el FIDA y el Fondo Común para los Productos Básicos a que, en colaboración con otros organismos competentes e interesados, ayuden al Gobierno de Guinea-Bissau a formular y ejecutar una estrategia de diversificación económica;**

g) **Pedir a los organismos especializados, los fondos y los programas del sistema de las Naciones Unidas que refuercen sus programas subregionales, allí donde los tengan, con miras a fortalecer sus lazos dentro de la región, así como a colaborar en la cooperación y la integración regionales en ámbitos de interés común, como la pesca y las infraestructuras. A este respecto, el equipo de las Naciones Unidas en el país debería colaborar estrechamente con la Oficina de las Naciones Unidas para África Occidental;**

h) **Pedir al Equipo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre tecnología de la información y las comunicaciones que ayude a Guinea-Bissau a reforzar las infraestructuras tecnológicas correspondientes, sobre todo movilizando recursos;**

i) **Pedir al equipo de las Naciones Unidas en el país que coordine mejor sus medidas políticas y sus operaciones y aumente el número de actividades conjuntas para aumentar el efecto de su asistencia y recortar los gastos por concepto de transacciones;**

j) Exhorta al equipo de las Naciones Unidas en Guinea-Bissau y a la UNOGBIS a que colaboren estrechamente en las actividades dirigidas a estabilizar el país y consolidar la paz de manera más efectiva y coherente;

k) Pide al Secretario General que aclare la función y el mandato de su Representante y los del Coordinador Residente en Guinea-Bissau, y

l) Pide al equipo de las Naciones Unidas en el país que vuelva a analizar el sistema de evaluación común para que refleje, de manera más fiel las causas profundas del conflicto de Guinea-Bissau, y que presente una evaluación de los riesgos basada en ese análisis. A este respecto, las organizaciones de las Naciones Unidas deberían estudiar la posibilidad de revisar el MANUD para garantizar que las actividades que se desarrollen en su seno respondan a las necesidades que se determinen en la evaluación de los riesgos.

Observaciones finales

56. El Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau desea, también, subrayar la importancia de la coyuntura subregional. Guinea-Bissau forma parte de una subregión en la que, hoy en día, reina el desorden. La comunidad internacional ya ha puesto manos a la obra para resolver los problemas políticos y de seguridad que aquejan a los países de la Unión del Río Mano (Guinea, Liberia y Sierra Leona) y la crisis política y militar que sufre Côte d'Ivoire actualmente. Si volviera a haber un conflicto en Guinea-Bissau, sus efectos se propagarían hacia el exterior, habida cuenta de que sus varias fronteras tienen muchos huecos y de que hay grupos étnicos que viven a ambos lados de ellas, lo que podría dar lugar a nuevos éxodos de refugiados y de desplazados internos en la subregión. Al Grupo le preocupan profundamente los perjuicios que podría entrañar todo ello para la subregión y es firme partidario de que se adopte un planteamiento subregional de conjunto con respecto a los problemas de Guinea-Bissau.

57. Las próximas elecciones parlamentarias, que se celebrarán el 20 de abril de 2003, pueden ayudar a afianzar el régimen democrático y determinar, en gran medida, la postura de los donantes con respecto a la crisis que atraviesa el país a corto plazo, ya que dicha postura puede ayudar también a afianzar dicho régimen. No cabe duda de que Guinea-Bissau vive un momento trascendental. Por ello, el Grupo Consultivo seguirá ocupándose del asunto hasta que se celebren las elecciones, ya que el resultado de éstas puede afectar a la viabilidad de las recomendaciones formuladas. Es posible que el Grupo remita al Consejo un informe complementario.

Notas

¹ La Sra. Leslie Wade, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, prestó apoyo a la labor del Grupo.

² Entre los representantes del "Grupo de Amigos" se encontraban Alemania, los Estados Unidos de América, Francia, Guinea, Italia, Nigeria y Suecia.

³ Entre ellos el Japón y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

⁴ El Grupo se reunió con un equipo del FMI, integrado por: el Sr. Abdoulaye Bio-Tchané, Director del Departamento de África; el Sr. Donal Donovan, Director Adjunto; el Sr. Harry Snoek, Jefe de División Adjunto y Jefe de la Misión a Guinea-Bissau; y el Sr. Reinhard Munzberg, de la Oficina del FMI en Nueva York. En el Banco Mundial, el Grupo se reunió con

el Sr. Callisto Madavo, Vicepresidente y Jefe de la Dependencia para la Región de África; la Sra. Mary Barton-Dock, Coordinadora para el país; y el Sr. Marcelo Andrade, Economista a cargo del país y Jefe de la Misión del Banco Mundial a Guinea-Bissau. El Grupo también se reunió con el Sr. Paulo Gomes, Director Ejecutivo del Banco Mundial para los 24 países de África de habla francesa, y con otros directores ejecutivos para iniciar un diálogo sobre formas de prestar asistencia a los países que salen de situaciones de conflicto.

⁵ Documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza, 2000; Banco Mundial, República de Guinea-Bissau: *Poverty Assessment and Social Sectors Strategy Review*, 1994.

⁶ Documento provisional de estrategia de lucha contra la pobreza, 2001.

⁷ Después de que la tasa de crecimiento descendiera en un 28% en 1998, la economía experimentó una expansión del 7,6% en 1999 y del 7,5% en 2000, gracias al aumento del precio y la producción de la almendra de anacardo.

⁸ De los tres bancos que existían anteriormente, sólo uno opera en el país. Dicho banco está al servicio del comercio del anacardo y no presta servicios bancarios ordinarios. El Gobierno no ha terminado de pagar al sector privado los atrasos acumulados durante la guerra civil.

⁹ S/PRST/2000/37.

¹⁰ S/2002/979.

¹¹ Si bien esos seis organismos son los únicos con representación en Guinea-Bissau, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) también han definido actividades en Guinea-Bissau en el contexto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para el período 2002-2007. En ese mismo Marco también han definido programas dos de los fondos del PNUD, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), y el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización (FNUDC).

¹² El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), aunque no tiene oficinas en Guinea-Bissau, trabaja por conducto de la organización Adventist Development and Reconstruction Agency para proteger y asistir a 7.703 refugiados procedentes de los países vecinos.

¹³ Los 200 millones de dólares prometidos no se han materializado porque continúa la inestabilidad política y se tiene la impresión de que la gestión económica del Gobierno es inadecuada.

¹⁴ El 30 de abril de 1999 fue nombrado un representante del Secretario General y Jefe de la UNOGBIS y el 29 de julio de 1999 se estableció un fondo fiduciario en apoyo de actividades relacionadas con su mandato y sus objetivos.

¹⁵ Antes de la guerra civil, se habían aprobado, en 1997, dos proyectos para el sector social, uno de los cuales era un proyecto de educación básica dirigido a mejorar las instalaciones docentes y el proceso de enseñanza y aprendizaje, aumentar la capacidad institucional de planificar el acceso a la educación básica, instituir un mecanismo para pagar a los maestros con regularidad, perfeccionar los recursos humanos y mejorar la gestión financiera del sector, así como elaborar un marco normativo para los futuros programas. Por lo que atañe al Programa Nacional de Desarrollo Sanitario, tenía por objeto mejorar el estado de salud de la población, en particular las mujeres y los niños, reforzando la red de sanidad nacional, y sobre todo los servicios y las instalaciones sanitarios, así como las estructuras y los procedimientos de gestión.

¹⁶ Guinea-Bissau sigue siendo beneficiaria de un programa de alivio de la deuda del Banco Mundial.

¹⁷ En la Misión que llevaron a cabo la Oficina de Prevención de Crisis y de Recuperación y la Dirección Regional de África del PNUD se comprobó que seguía habiendo un mercado de armas de pequeño calibre, que los excombatientes que no se habían reintegrado plenamente en la sociedad podían sentirse desilusionados, que habría más cambios en la administración pública a corto plazo y que la política étnica podía convertirse en detonante de otro conflicto.

¹⁸ S/2001/434.

¹⁹ S/2002/662.

²⁰ S/2002/1367.

²¹ Véase el anexo II del presente informe. Cabe observar que el Gobierno de Guinea-Bissau aún no ha dado respuesta oficial al documento de debate.

²² En el anexo V figura una descripción sucinta del fondo previsto.

²³ Entre los que figuran la iniciativa “Todo menos las armas”, de la Unión Europea, y la Ley para el crecimiento y el fomento de las oportunidades en África, de los Estados Unidos.

Annex I

List of persons consulted

New York

Ambassador Arthur C. I. Mbanefo, Permanent Representative, Nigeria
Ambassador Pierre Schori, Permanent Representative, Sweden
Ambassador Papa Louis Fall, Permanent Representative, Senegal
Ambassador Luis da Matos Monteiro da Fonseca, Permanent Representative, Cape Verde
Ambassador Yoshiyuki Motomura, Deputy Permanent Representative, Japan
Mr. Michael F. von Ungern-Sternberg, Minister Plenipotentiary, Permanent Mission of Germany
Mr. John Davison, Minister Counsellor, United States Mission
Ms. Maria Angela Zappia, First Counsellor, Permanent Mission of Italy
Mr. Paul Gao Zoumanigui, Counsellor, Permanent Mission of Guinea
Mr. Emmanuel Lennain, First Secretary, Permanent Mission of France
Mr. Thomas Kelly, First Secretary and Ms. Howe-Jones, First Secretary, Permanent Mission of the United Kingdom

Mr. Kieran Prendergast, Under-Secretary-General, Department of Political Affairs
Mr. Tuliameni Kalomoh, Assistant Secretary-General, Department of Political Affairs
Mr. Youssef Mahmoud, Director, Africa II Division, Department of Political Affairs
Ms. Carina Perelli, Director, Electoral Assistance Division, Department of Political Affairs
Mr. Jack Christofides, Senior Political Affairs Officer, Department of Political Affairs
Ms. Galina Kuznetsova, Desk Officer, Guinea-Bissau, Department of Political Affairs

Mr. Mark Malloch Brown, Administrator of UNDP
Ms. Julia Taft, Assistant Administrator and Director, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, UNDP
Mr. Abdoulaye Mar Dieye, Director, Country Operations I (ECOWAS), Regional Bureau for Africa, UNDP
Mr. Luc Franzoni, Associate Director, Division for United Nations Affairs, UNDP
Mr. Auke Lootsma, Desk Officer, Guinea-Bissau, Regional Bureau for Africa, UNDP

Mr. Reinhard Munzberg, IMF Representative to the United Nations
Mr. Eduardo Doryan, World Bank Representative to the United Nations

Ms. Eveline Herfkens, Executive Coordinator for the millennium development goals campaign

Mr. Boubacar Toure, former representative of Guinea-Bissau to the United Nations

Mr. Raul Cabral, Liaison Officer with the World Food Programme

Dr. Marcelino da Goya (MD, MPS)

Mr. Joao Carlos Gomes, former United Nations staff member, journalist and author

Washington, D.C.

IMF

Mr. Abdoulaye Bio-Tchané, Director of the Africa Department

Mr. Donal Donovan, Deputy Director

Mr. Harry Snoek, Deputy Division Chief and Chief of Mission to Guinea-Bissau

World Bank

Mr. Callisto Madavo, Vice President and Head of the Africa Region

Ms. Mary Barton-Dock, Country Coordinator

Mr. Marcelo Andrade, Country Economist, Head of the World Bank Mission to Guinea-Bissau

Ms. Carmen Pereira, World Bank

Mr. Paulo Gomes, Executive Director, World Bank

Guinea-Bissau

Government

H.E. Mr. Kumba Yalá, President of the Republic

Mr. Babacar Diallo (Presidential adviser on political and diplomatic affairs)

Mr. Juliano Fernandes (Presidential adviser on political and legal affairs)

H.E. Mr. Alamara Nhasse, Prime Minister

H.E. Ms. Filamena Tipote, Minister of Foreign Affairs

H.E. Mr. Rui Duarte Barros, Minister of Economy and Finance

H.E. Dr. C. P. Pereira, Minister for Public Administration and Labour

Mrs. Fatumata D. Balde, Secretary of State for Social Solidarity

Mr. Ciprano Gomes, Principal Adviser, Ministry of Foreign Affairs

Mr. Armindo Handem, Adviser, Ministry of Public Administration and Labour

Mr. Joãozinho Veira C6, Ambassador of Guinea-Bissau to Portugal

Mr. Jorge Malu, President of the National Assembly
 2nd Vice-President of the Resistance of Guinea-Bissau (RGB)
 1st Vice-President of the African Party for Independence of Guinea-Bissau and Cape Verde (PAIGC)
 1st Secretary of the Party of Social Renovation (PRS)
 Mr. Domingos Fernandes, President of the National Committees of the RGB
 Mr. Carlos Gomes Cadogo, President of the PAIGC
 Mr. Sola Naquilim, Head of the Parliamentary Group of the PRS
 General Verissimo Seabra, Chief of the Armed Forces

Civil society

Ms. Macarai Barai, President of the Civil Society Movement
 Mr. Luis Manuel, President of the Human Rights League
 Mr. Embalo, President of the National Organization of Civil Society Organizations
 Ms. Antonia Mendes Teixeira, Director of the Women and Children's Institute
 Mr. Desejado Lima da Costa, Representative of the Trade Union
 Ms. Maria Augusta, Representative of the Youth Association
 Mr. Mamadu Baba Jaité, President, Chamber of Commerce, Industry and Agriculture
 Mr. Saliu Ba, Secretary General, Chamber of Commerce, Industry and Agriculture
 Mr. Joao de Barros, Director of Newspaper Correio de Bissau
 Mr. Humberto Monteiro, Director of weekly newspaper Gazeta de Noticias
 Mr. Agnelo Regala, Director of Radio Bombolom
 Representatives of Religious Groups (Christian, Muslim and Traditional)

United Nations system

Mr. David Stephen, Representative of the Secretary-General in Guinea-Bissau (UNOGBIS)
 Mr. Alberic Kacou, Resident Coordinator and UNDP Resident Representative
 Mr. Martim Maya, Deputy Resident Representative, UNDP
 Mrs. Diara, Deputy Director (UNOGBIS)
 Ms. Vitoria Ginja, WFP Representative
 Mr. Norbert Dazogbo, FAO Representative
 Mr. Antonio Delgado, WHO Representative
 Mr. Sergio Guimaraes, UNICEF Representative
 Ms. Marlene Francois-Lays, UNFPA Representative

Admiral Martin Mavoungou, Military Adviser, UNOGBIS

Lieutenant-Colonel Michel Sallé, Military Adviser, UNOGBIS

Mr. Guillaume N. A. Andali, Human Rights Officer, UNOGBIS

Mr. Jean Nicolas Marchal, consultant for Bureau of Crisis Prevention and Recovery

Ms. Eleanor O’Gorman, Bureau of Crisis Prevention and Recovery, UNDP

Mr. Auke Lootsma of the Regional Bureau for Africa, UNDP

Diplomatic community

H.E. Mr. Bernard LeTourneau (France)

H.E. Mr. Jorge de Carvalho (Portugal)

H.E. Mr. Rainald Steck (Germany)

H.E. Mr. Bo Wilen (Sweden)

H.E. Mr. Alan Burner (United Kingdom)

H.E. Mr. Jos von Aggelen (the Netherlands)

H.E. Mr. Mark C. Rochester (United States of America)

H.E. Mr. Arthur Meyer (Brazil)

H.E. Mr. Abdoulaye Dieng (Senegal)

H.E. Mr. Gao Kexiang (China)

H.E. Mr. Salifou Sylla (Republic of Guinea)

H.E. Ebou Momar Tall/Chierno Barra Toury, Chargé d’affaires (Gambia)

H.E. Mr. Joao Esteves Diaz, Chargé d’affaires (Cuba)

H.E. Mr. Viachelav Rozhnov, Chargé d’affaires (Russian Federation)

Mr. Antonio Martins (European Union)

Regional organizations

Mr. Chukwuma Anusionwu, African Development Bank

Anexo II

Documento de debate

I. Contexto

1. Guinea-Bissau, al estar saliendo de un conflicto y tener una economía y unas instituciones frágiles, se enfrenta a una grave crisis financiera y de desarrollo y a una crisis de confianza por parte de los donantes.

2. El Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau, en su visita al país, pudo entrevistarse con el Presidente, el Primer Ministro y otros órganos del Gobierno, representantes de la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y la comunidad de donantes. Tales entrevistas permitieron llegar a la conclusión de que era necesario adoptar medidas urgentes para acabar con la crisis y crear las condiciones necesarias para restablecer la confianza, requisito previo para lograr una mayor participación de la comunidad internacional.

II. El camino hacia adelante

3. Si bien sería necesario que el Gobierno diera muestras de un firme compromiso de lograr estabilidad, buen gobierno y una gestión financiera sólida, también hay un fuerte sentimiento de que como cuestión prioritaria, si se desea que mejore la situación y se restablezca la confianza de los donantes, las autoridades competentes de Guinea-Bissau deben adoptar las medidas siguientes:

- 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;
 - La atribución de funciones al Equipo Ministerial para que sus miembros gocen de cierto grado de estabilidad y continuidad.
- Formular una estrategia de desarrollo a largo plazo.

4. Tales medidas contribuirán a crear unas condiciones propicias para que los asociados internacionales en el desarrollo respondan positivamente prestando a Guinea-Bissau la ayuda siguiente:

- Apoyo financiero de emergencia;
- Asistencia técnica;
- Creación de capacidad;
- Asistencia para la preparación de las elecciones de 2003 y 2004;
- Otras formas de asistencia para el desarrollo.

III. Disposiciones complementarias

5. A continuación se propone lo siguiente como mecanismo para reforzar la gestión eficaz de la asistencia para el desarrollo:

- Un comité directivo nacional de alto nivel;
- Un comité operacional de apoyo compuesto de representantes del Gobierno, el sistema de las Naciones Unidas y los principales donantes;
- Una conferencia de mesa redonda entre el Gobierno y sus asociados en el desarrollo.

6. Dada la necesidad de solucionar urgentemente la grave crisis financiera actual, el Gobierno y la comunidad de donantes podrían convenir en una serie de medidas y mecanismos concretos para garantizar la movilización y la utilización eficaz de los recursos financieros necesarios.

7. Si tales propuestas se consideran aceptables, el Grupo Consultivo Especial sobre Guinea-Bissau del Consejo Económico y Social podría ayudar a reunir más apoyo.

13 de noviembre de 2002

Anexo III

Asistencia oficial para el desarrollo a Guinea-Bissau, en cifras netas, 1996-2000*

(En millones de dólares EE.UU.)

	1996	1997	1998	1999	2000
Bilateral	124,8	58,5	64,8	32,1	41,8
Portugal	30,7	16,2	10,8	13,8	15,0
Países Bajos	6,7	8,0	7,1	2,2	11,1
Francia	11,3	6,0	4,4	1,9	6,7
Suecia	6,3	5,5	9,2	5,5	2,5
Suiza	1,4	1,0	5,6	1,3	2,5
Multilateral	49,9	63,8	29,5	19,1	37,7
Unión Europea	13,7	25,9	9,1	16,3	17,4
Banco Mundial	13,3	16,4	4,8	-0,6	10,7
(Asociación Internacional de Fomento)					
Fondo Monetario Internacional	1,9	5,1	2,6	-0,7	6,5
Total, incluidas	174,7	122,3	94,3	51,2	79,5
Donaciones	90,0	90,7	78,4	52,6	62,3

Fuente: Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients.

* Desembolsos menos reembolsos. La asistencia oficial para el desarrollo se define como las donaciones y los préstamos con un mínimo del 25% de elemento de donación proporcionados por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y organismos multilaterales, y administrados con el objetivo de promover el desarrollo y el bienestar en el país beneficiario. Quedan excluidos los préstamos del Fondo Monetario Internacional que no sean mecanismos de fondos fiduciarios, así como la ayuda procedente de países que formaban el antiguo bloque de países del Este.

Anexo IV

Gastos en actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas en Guinea-Bissau, 1996-2001

(Donaciones para el desarrollo)

(En miles de dólares EE.UU.)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	1 953	2 656	1 673	2 256	1 147	1 174
Fondos administrativos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	1 032	245	546	1 228	(264)	1 331
Fondo de Población de las Naciones Unidas	506	596	271	71	195	502
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia	1 785	2 515	2 572	1 864	2 300	1 444
Programa Mundial de Alimentos	4 457	1 697	3 543	6 569	1 181	1 251
Organismos especializados						
Presupuestos ordinarios	846	1 170	773	1 201	1 697	1 468
Recursos extrapresupuestarios	522	636	295	1 009	1 184	1 602
Total de donaciones para el desarrollo	11 100	9 515	8 965	14 906	7 440	8 772
Partida pro Memoria						
Gastos independientes	15	(4)	–	–	131	204

Fuente: Informes del Secretario General. Datos estadísticos completos sobre actividades operacionales para el desarrollo correspondientes a 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 y 2001 (preliminares), cuadro B-2.

Anexo V

Fondo de Gestión Económica de Emergencia

Objetivos y alcance del Fondo de Gestión Económica de Emergencia

El objetivo del fondo fiduciario es ofrecer a los donantes un mecanismo para reunir recursos y coordinar su apoyo al Programa de apoyo a la gestión económica de emergencia, que se desarrollará bajo los auspicios del Fondo de Gestión Económica de Emergencia.

Dentro del marco del presupuesto del Gobierno de Guinea-Bissau y del programa supervisado por el personal del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Fondo abarcará las siguientes categorías de gastos admisibles (componentes):

- Sueldos de los funcionarios y otros costos/gastos periódicos del presupuesto público (componente de gastos de explotación);
- Asistencia técnica a ministerios clave, incluido el Ministerio de Economía y Finanzas (componente de asistencia técnica);
- Costo de los preparativos de las próximas elecciones legislativas y presidenciales de Guinea-Bissau (componente de elecciones).

El componente de gastos de explotación financiará una parte del presupuesto ordinario del Gobierno, incluidos los gastos de sueldos, prestaciones y otros pagos y atrasos destinados a los funcionarios públicos, así como los gastos de operaciones y mantenimiento y el pago de intereses. La financiación de los gastos del presupuesto ordinario con cargo al Fondo de Gestión Económica de Emergencia se basará en el contexto macroeconómico y el marco presupuestario supervisados y examinados por el FMI y el Banco Mundial.

El segundo componente del Fondo es la prestación de asistencia técnica de emergencia al Ministerio de Economía y Finanzas con el fin de reforzar la capacidad de gestión económica del Ministerio y mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos presupuestarios.

El componente de elecciones es un elemento fundamental del proceso político y será una referencia importante para los donantes que quieran desembolsar recursos para el Fondo. Las elecciones legislativas están previstas para 2003, si bien el Gobierno de Guinea-Bissau necesitará asistencia financiera y técnica para prepararlas y garantizar así un funcionamiento ininterrumpido del Fondo.

El Fondo no financiará gastos relacionados con servicios militares, paramilitares o de información, ni con armas de ningún tipo, debido a la naturaleza de tales gastos.

Administración del Fondo de Gestión Económica de Emergencia

Los requisitos fundamentales para la buena administración del Fondo se establecen a continuación:

- Apoyo a un programa de gestión económica de emergencia, debatido y convenido con los donantes, y que se refleja en un presupuesto transparente y sencillo;

- Establecimiento de alianzas fuertes entre los organismos clave;
- Separación entre los aspectos de política y de asignación de recursos de las operaciones del Fondo y la responsabilidad fiduciaria y administrativa del Fondo;
- Transparencia total de los procesos del Fondo.

Por consiguiente, el Fondo tendrá la siguiente estructura de administración dividida en tres niveles:

a) El PNUD será el administrador del fondo fiduciario y tendrá capacidad para establecer y mantener los registros y cuentas que permitan identificar las contribuciones al fondo fiduciario, los compromisos que deban financiarse con cargo a los fondos y la recepción y el desembolso de fondos. El PNUD también se encargará de supervisar el rendimiento del oficial de supervisión, con arreglo a la disposición establecida al final del apartado a) del párrafo 8 del presente anexo;

b) El Comité de Administración está compuesto de representantes del Ministerio de Finanzas y el PNUD. El Comité de Administración se encargará, entre otras cosas, de tomar decisiones sobre la asignación de los recursos, para lo cual se orientará por el programa general de gastos y otras directrices pertinentes que le proporcione mensualmente el Gobierno de Guinea-Bissau. El Comité de Administración se reunirá mensualmente en Guinea-Bissau o en cualquier otro lugar que elija el Comité cuando corresponda. El Comité de Administración preparará y presentará mensualmente al Comité Directivo información detallada sobre las operaciones del fondo fiduciario, así como la recepción y utilización de fondos de donantes y las actividades financiadas con éstos, junto con las actas de las reuniones mensuales del Comité. El Comité de Administración actuará colectivamente y, en la medida de lo posible, adoptará decisiones por consenso;

c) El Comité Directivo estará compuesto de representantes de los donantes y se encargará de examinar el rendimiento y ofrecer orientación estratégica al Comité de Administración;

d) El Comité Directivo se reunirá trimestralmente en Guinea-Bissau, o en el lugar que elija el Comité, para examinar la evolución de la ejecución de las actividades financiadas con cargo al fondo fiduciario.

Duración del Fondo de Gestión Económica de Emergencia

Dado que los gastos públicos con cargo al presupuesto ordinario se financian normalmente con el ingreso nacional, está previsto que el Fondo ofrezca apoyo parcial para tal fin (mediante el componente de gastos de explotación) sólo durante un período inicial de seis meses que se establecerá como período de transición hacia el proceso de conferencias de mesa redonda. Este componente dejará de funcionar después de seis meses a menos que se produzcan demoras importantes en el proceso de conferencias de mesa redonda o que la comunidad de donantes tenga gran interés de continuar financiando actividades con cargo al Fondo después de los primeros seis meses. El componente de asistencia técnica y el componente de elecciones tendrán una duración de 12 meses para que haya tiempo suficiente de que tengan el máximo efecto.

Modalidades de administración

El PNUD será el administrador del Fondo de Gestión Económica de Emergencia. El Administrador tendrá autoridad para denegar la financiación con cargo al Fondo de cualquier actividad que, en su opinión, plantee dudas importantes sobre si los recursos son utilizados con eficacia para el fin convenido. El Administrador supervisará periódicamente la utilización de los recursos en los tres componentes.

El PNUD será responsable de todos los desembolsos, de conformidad con sus propios reglamentos y reglamentación, y con arreglo a las asignaciones y decisiones adoptadas por el Comité de Administración y las prioridades más amplias establecidas en consulta con el Gobierno de Guinea-Bissau y la comunidad de donantes.

El PNUD recabará la participación del oficial de supervisión para controlar los gastos relacionados con las actividades financiadas en las categorías 1, 2 y 3. El oficial de supervisión será seleccionado y mantenido por el PNUD con arreglo a un mandato y ámbito de trabajo convenidos por el Comité de Administración y el PNUD. El Agente supervisor también se encargará de controlar la adquisición de bienes, servicios y otros artículos, estudiar y recomendar la aprobación de los pagos por el PNUD, supervisar todos los gastos financiados con cargo a los fondos.

El oficial de supervisión estará subordinado al PNUD. Previa aprobación del Comité de Administración, el PNUD tendrá competencias para modificar el mandato y el ámbito de trabajo del oficial de supervisión y, cuando esté justificado, sustituirlo por otra empresa u organismo. El PNUD notificará con tiempo al Gobierno de Guinea-Bissau, el Comité de Administración y los donantes los cambios que introduzca en el mandato y el ámbito de trabajo del oficial de supervisión. El PNUD hará evaluaciones a posteriori de las actividades realizadas por el oficial de supervisión y, una vez concluidas las actividades financiadas con cargo al fondo fiduciario, organizará un examen independiente del desempeño del oficial de supervisión e informará de las conclusiones a los donantes.

El Banco podrá utilizar los fondos para: a) pagar los honorarios y gastos de viajes y otros gastos reembolsables del oficial de supervisión que sean razonables; y b) abonar el costo de los bienes, servicios y otras partidas de gastos necesarios para las actividades del fondo fiduciario.

Gastos administrativos

El PNUD, en su calidad de Administrador del Fondo de Gestión Económica de Emergencia, intentará administrar el Fondo con la mayor eficiencia y eficacia posibles, promoviendo además una gestión financiera y una rendición de cuentas racionales. Para garantizar la financiación adecuada de todos los elementos fiduciarios y de gastos administrativos necesarios, el PNUD aplicará los cargos administrativos siguientes:

a) Los costos del oficial de supervisión del PNUD (aplicables sólo al componente de gastos corrientes) se abonarán en función de los costos reales, con cargo a fondos apartados en el momento en que se reciban las contribuciones. La experiencia anterior con otras operaciones indica que los costos del oficial de supervisión variarán según el tamaño del Fondo y podrían variar entre el 2% y el 3% si el Fondo recibe contribuciones importantes (más de 10 millones de dólares) para el

componente de gastos de explotación, y superior si el nivel del Fondo de Gestión Económica de Emergencia es reducido;

b) Los costos de preparación y administración relacionados con las actividades de los organismos de ejecución (incluido el PNUD) se incluirán en los presupuestos de las propuestas de proyectos y se presentarán para que se examine la necesidad de financiación por medio del Fondo de Gestión Económica de Emergencia. Generalmente, tales costos variarán del 3,5% al 10%, dependiendo del organismo de ejecución;

c) Los costos del PNUD como Administrador del Fondo de Gestión Económica de Emergencia (además de los costos indicados en a) y b) *supra*) representarán un 5%, y se considera un cargo estándar y aprobado como tal por la Junta Ejecutiva del PNUD.

Dado que los costos indicados en los párrafos a) y b) no se suman, el total de cargos administrativos relacionados con el Fondo de Gestión Económica de Emergencia será del 7% al 8% para el componente de gastos periódicos y del 8,5% y el 15%, respectivamente, para el componente de asistencia técnica y el componente de elecciones ejecutados por otras entidades.

Dada la escasa capacidad administrativa del Gobierno de Guinea-Bissau, el carácter disperso de numerosos pagos de gastos periódicos y actividades de asistencia técnica, así como la necesidad de velar por que todos los fondos se utilicen únicamente para los fines para los que se proporcionan, los diversos gastos administrativos se consideran razonables.

Supervisión y evaluación

Es necesario establecer un mecanismo de supervisión y evaluación sólido e independiente para todo el Fondo. Tal función se organizará exigiendo que el PNUD aparte recursos para financiar las auditorías externas que corresponda.

Presentación de informes

Los donantes interesados recibirán mensualmente los informes correspondientes sobre los logros alcanzados. Tales informes serán analíticos e incluirán información sobre la situación de los productos previstos y descripciones sobre los problemas surgidos y los logros alcanzados en el cumplimiento de los objetivos del proyecto. El PNUD ofrecerá a los donantes informes financieros sobre los ingresos y gastos correspondientes a su contribución, de conformidad con el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada del PNUD. También se preparará un estado financiero anual del Fondo, en el que se muestren los ingresos y gastos al 31 de diciembre de cada año, y se presentará en el plazo de los seis meses siguientes.

Además, se presentará un informe final del programa o proyecto en el plazo de los tres meses siguientes a la terminación del Fondo.

El PNUD notificará a cada donante interesado sobre las misiones de evaluación de programas o proyectos previstas, los invitará a participar en ellas e intercambiará informes de evaluación.