

ANÁLISE DE CONFLITO

VERTENTES DA INSTABILIDADE E OPORTUNIDADES PARA A TRANSFORMAÇÃO NA GUINÉ-BISSAU



UNITED NATIONS
GUINEA-BISSAU



Índice

1. Sumário executivo	2
2. Contexto.....	7
3. Metodologia.....	8
4. Perfil político.....	11
5. Análise das raízes (causas estruturais) da instabilidade.....	12
A. Fatores históricos e geopolíticos	12
B. Sistema económico.....	15
C. Sistema político.....	17
D. A relação de interdependência político-militar	18
6. Catalisadores da instabilidade	22
A. Fragilidade do quadro de governação	22
B. Impunidade e violações dos Direitos Humanos do passado	24
C. Tráfico de droga e criminalidade organizada transnacional.....	28
7. Dinâmica do conflito	31
8. Cenários	42
A. Eleições presidenciais justas, transparentes e credíveis e regresso à ordem constitucional 42	
B. <i>Status quo</i> e eventual retrocesso para a instabilidade política e social	43
9. Opções de intervenção: prioridades de construção de paz e oportunidades	45
10. Anexos.....	47
Anexo 1 – Mapeamento das causas-raiz, catalizadores do conflito, causas próximas, e detonadores	47
i. Causas-Raiz	47
ii. Catalizadores	50
Anexo 2 – Continuidades, descontinuidades, divisores e conectores s.....	54
Anexo 3 – Prioridades de construção da paz.....	56
11. Referência Bibliográfica	97

1. Sumário executivo

A imagem que melhor descreve as dinâmicas do conflito na Guiné-Bissau é uma serpente com a cauda na boca — o ouroboros — um ciclo infinito de destruição e regeneração, alternando entre momentos de crise e de esperança, contidos no nome dos programas de desenvolvimento: *Djitu Ten*¹, *Terra Ranka*.²

Independente desde 1973, a Guiné-Bissau enfrentou vários golpes ou tentativas de golpe de Estado. Com uma população inferior a dois milhões de pessoas, é hoje o 12º país mais pobre do mundo e surge entre os dez países considerados mais corruptos.

A Guiné-Bissau está refém de uma dinâmica crónica de alta pobreza e baixo crescimento. O seu PIB *per capita* poderia ser entre 65 a 90% mais alto se não fosse a fragilidade³ endémica do país. Sucessivos governos foram incapazes de operar uma transformação estrutural na economia, de forma a reduzir a tão generalizada pobreza e a gerar recursos suficientes para o Estado garantir serviços básicos para a população.

A fraca governação e a debilidade do seu quadro regulatório limitam a capacidade do Estado para gerar receitas e redistribuir os ganhos e os recursos. Ao mesmo tempo, a economia de renda reforça a fragilidade das instituições públicas e priva o Estado de meios para o investimento público, assim como de potenciais investimentos privados e desenvolvimento do sector privado. Em ultima instância, o Estado é incapaz de assegurar aos cidadãos uma prosperidade partilhada.

A ausência de um Estado funcional para promover, implementar e apoiar investimentos em infraestruturas, reformas e criar um ambiente macroeconómico favorável ao desenvolvimento humano tem travado o progresso com vista ao cumprimento de todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), paz e estabilidade.

A dinâmica da instabilidade na Guiné-Bissau mostra que há fatores estruturais do conflito (raízes do conflito) aos níveis político, institucional, de segurança e económico, que não foram resolvidos com o fim do colonialismo. Pelo contrário, foram sendo agravados pelas sucessivas crises e conflitos, tais como o conflito político-militar de 1998/99, cujas consequências afetam a vida pública da Guiné-Bissau até hoje. As causas-raiz identificadas são as seguintes:

- a. Fatores históricos e geopolíticos que contribuíram para a criação de um Estado inadaptado à sociedade, decalcado do Estado colonial e altamente dependente da assistência externa.
- b. Um sistema económico não diversificado e insustentável que marginalizou grandes segmentos da população, criou e fomentou a desigualdade.

¹ Expressão em Crioulo que significa “É possível!”

² Expressão em crioulo que significa “nossa terra avançando”

³ IMF, 2015, Banco Mundial, 2016,75.

- c. Conflitos políticos persistentes decorrentes do inadequado sistema político (simplesmente decalcado do sistema político ocidental), da incompleta consolidação do sistema político, e da falta de mecanismos democráticos formais para garantir uma participação alargada (além das elites políticas) na definição das políticas públicas.
- d. A relação de interdependência entre os militares e as elites políticas, contribuindo para o peso excessivo do orçamento militar no Orçamento Geral de Estado e a resistência às reformas por parte dos atores políticos e militares.

Os catalisadores da instabilidade (fragilidade do quadro de governação, impunidade e criminalidade organizada) interagem com as raízes do conflito e exacerbam as suas manifestações ao longo das crises políticas. Quando contrariados podem, pelo contrário, mitigar os seus efeitos.

A fragilidade do quadro de governação: os sistemas e procedimentos para assegurar a responsabilização e a transparência são fracos e deixam a administração pública permeável a processos altamente informais [ilegais] de alocação de recursos e recrutamento, fazendo dela um centro de instabilidade crónica.

Por sua vez a fragilidade do quadro de governação é também alimentada (e por sua vez alimenta) a impunidade. E a impunidade, e a falta de resposta do Estado perante crimes graves e violações de direitos humanos são catalisadores do conflito: alimentam (e são alimentadas pelas) dinâmicas de conflito.

Tal como a impunidade, a criminalidade Organizada Transnacional que floresce num ambiente de economia informal e instituições frágeis é catalisador do conflito, ao mesmo tempo causa e consequência da instabilidade política e também contribui para a impunidade na Guiné-Bissau.

Não obstante o conjunto de fatores estruturais que explicam a instabilidade, a Guiné-Bissau congrega igualmente fatores que explicam a razão de o país nunca ter vivido um conflito generalizado, e de a instabilidade política permanecer confinada às instituições formais de governação e à elite política. Nos últimos cinco anos, a situação política tem sido marcada por alguns elementos de descontinuidade (descritos ao longo desta análise) que podem ser sementes de uma mudança que poderá consagrar transformações no sistema político, nas instituições do Estado, na estrutura económica e na sociedade como um todo.

A instabilidade política tem tido um impacto negativo no tecido social, e afetado a coesão social. Embora a Guiné-Bissau tenha registado um crescimento assinalável, do ponto de vista macroeconómico, esse crescimento não se refletiu numa redução da pobreza. A má governação económica e distribuição desigual da riqueza, aliadas à redução da assistência internacional, conflitos políticos persistentes e redes clientelares, continuaram a marginalizar grandes segmentos da população, com efeitos mais acentuados nas mulheres das zonas rurais e nos jovens.

Persistentes conflitos políticos, decorrentes da incompleta democratização do sistema político e de diversas interpretações da Constituição, continuam a alimentar a crise política. A participação

da sociedade civil, a par da comunidade internacional, na facilitação do diálogo político, contribuiu para o reconhecimento de que para ultrapassar a instabilidade cíclica são necessárias reformas fundamentais no sistema político, na administração pública, defesa, justiça e segurança.

A relação de interdependência entre os militares e as elites políticas não permitiu a que os primeiros interferissem na política durante a recente crise política e institucional. Porém, a influência dos militares, como ficou patente nos subsídios atribuídos pelo governo, não pode ser ignorada. As provisões repetidamente inscritas no Orçamento de Estado para os militares são consideráveis e não têm comparação com o que se passa com a maior parte das instituições públicas. Este privilégio tem alimentado a resistência às reformas por parte dos atores políticos e militares..

A fragilidade do Estado e a debilidade das estruturas de governação têm reforçado a tendência da administração pública para recorrer a processos informais de alocação de recursos e recrutamento. Tentativas de implementar reformas deparam-se com frequência com a resistência daqueles que querem manter o *status quo*, enquanto uma grande parte da população permanece indiferente e desligada do Estado. A impunidade generalizada continua a abrir caminho às redes de patrocínio e à captura de instituições do Estado pelo crime organizado transnacional.

Tendo em conta os fatores determinantes da instabilidade e as capacidades de paz identificadas na análise de conflitos, destacam-se as seguintes prioridades de construção da paz e pontos de acesso para a transição e o reposicionamento da ONU para tratar das causas do conflito. Para cada prioridade de construção da paz, a análise de conflitos identifica pontos de acesso, que se baseiam nas capacidades de construção da paz e abordam causas próximas e aceleradores de instabilidade.

1. **Apoiar e incentivar um diálogo político significativo e inclusivo, e a reforma estratégica do sistema político** para implementação das reformas urgentes e criar um ambiente conducente à estabilidade de longo prazo e ao desenvolvimento sustentável. Em coordenação com parceiros internacionais, envolver as forças vivas da nação num diálogo contínuo a nível estratégico sobre as reformas-chave delineadas no Pacto de Estabilidade e no Acordo de Conacri. Encorajar e apoiar as instituições nacionais a enfrentar a corrupção, a criminalidade organizada transnacional e o tráfico de droga e as más práticas de governação. Promover bons ofícios para a implementação das prioridades de construção da paz, a igualdade de género e o respeito pelos direitos humanos, em cumprimento das normas internacionais.
2. **Apoiar e incentivar o Governo da Guiné-Bissau a fortalecer as instituições do Estado, para que sejam democráticas e responsáveis**, bem como a reforçar a sua capacidade para funcionar de forma eficaz, em conformidade com a Constituição. Apoiar um sistema de governação progressivamente descentralizado e inclusivo, e um Parlamento Nacional que assuma plenamente o seu papel de supervisão. Apoiar o reforço da governação democrática, através da implementação das reformas urgentes necessárias para a estabilidade a longo prazo e o desenvolvimento sustentável.

3. **Apoiar a criação de um ambiente favorável à expansão das oportunidades socioeconómicas para todos**, bem como à implementação de uma política fiscal e de prestação de contas- Além disso, facilitar a melhoria da gestão e extracção de recursos naturais, a mitigação das alterações climáticas, e a protecção ambiental.
4. **Apoiar o Governo da Guiné-Bissau na luta contra o tráfico de droga e o crime organizado transnacional** através do reforço das capacidades e assistência técnica para uma implementação eficaz do seu Plano Estratégico Nacional e a introdução de abordagens inovadoras, entre as quais (i) a prestação de serviços de mentoria de alto nível às principais instituições de Justiça Criminal, incluindo na investigação, acusação e gestão de processos; (ii) o reforço e/ou criação de mecanismos de supervisão e responsabilização, e (iii) a promoção proactiva, ao nível do Sistema das Nações Unidas, de um ambiente político favorável, protegido da influência negativa do tráfico de droga, das redes transnacionais de crime organizado e dos seus facilitadores.
5. **Reforçar a capacidade judicial e o sistema nacional de protecção dos direitos humanos** para enfrentar eficazmente a impunidade, promover e proteger os direitos humanos, incluindo através da adopção de uma política nacional de direitos humanos, de um plano estratégico para combater a impunidade, da adopção de legislação que tenha em consideração os direitos humanos e do estabelecimento de uma instituição nacional de protecção dos direitos humanos, em conformidade com os Princípios de Paris. Prestar assistência técnica às instituições estatais para implementar as reformas, e apoiar o governo a ratificar os tratados internacionais de direitos humanos
6. **Apoiar a integração da igualdade de género em todas as suas dimensões**, tendo em consideração o género, a idade e a diversidade, segundo uma abordagem que abranja todo o ciclo de vida para não deixar ninguém para trás (LNOB). Isto inclui a promoção da participação e uma representação efectiva, significativa e eficaz das mulheres, e seu empoderamento a todos os níveis - nos processos de diálogo político, economicos, de construção da paz e de desenvolvimento. Apoiar a revisão do Plano de Ação Nacional sobre a Resolução 1325 (2000) do CSNU para implementar a agenda de mulheres, paz e segurança.
7. **Apoiar os esforços do Governo para assegurar um controlo e supervisão civis eficazes sobre as forças de defesa e segurança**, através de estratégias e políticas eficazes e atempadas que promovam a vontade política. Garantir a existência de recursos adequados para a presença reconfigurada da ONU na Guiné-Bissau para apoiar na implementação dos aspectos programáticos da Reforma do Sector de Segurança, em estreita coordenação com a CEDEAO, como parte das intervenções regulares de desenvolvimento.

8. **Reforçar o alinhamento da assistência internacional com as prioridades de construção da paz na Guiné-Bissau**, através de intervenções acordadas com as autoridades nacionais. Assegurar o respeito pelos valores centrais das prioridades para a construção da paz, tais como políticas inclusivas e sensíveis ao género, diálogo participativo e reconciliação, bem como a sustentabilidade ambiental. O Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (ECPF) a ser utilizado para complementar a agenda de paz sustentável, juntamente com a chamada Declaração Política "Praia" sobre a Prevenção do Abuso de Drogas, do Tráfico Ilícito de Drogas e dos Crimes Organizados na África Ocidental, assinada pelos Chefes de Estado da CEDEAO em Dezembro de 2008; bem como o Plano de Acção Regional da CEDEAO para Abordar o Tráfico Ilícito de Drogas, os Crimes Organizados e o Abuso de Drogas na África Ocidental 2016-2020 e o seu sucessor.

2. Contexto

A resolução 2458 do Conselho de Segurança da ONU (2019) mandou o Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) para rever as prioridades das tarefas e agilizar as suas operações, enquanto missão política, a partir de junho de 2019. A resolução chamou o UNIOGBIS a reconfigurar e reduzir gradualmente a sua presença, após a conclusão do ciclo eleitoral de 2019, tendo em consideração três fases:

Fase 1: Fase eleitoral, durante a qual a prioridade deve ser o apoio da ONU à realização das eleições legislativas e presidenciais em 2019;

Fase 2: Fase pós-eleitoral, durante a qual a prioridade da ONU deve ser apoiar a total implementação do Roteiro da Paz da CEDEAO, preconizado no Acordo de Conacri, e a implementação das reformas-chave, bem como iniciar a fase de planificação para o processo de transição da ONU, garantindo a assunção do processo pelo Governo e outros parceiros-chave;

Fase 3: Transição e saída do UNIOGBIS a 31 de dezembro de 2020.

A transição é orientada pela Diretiva de Planificação do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Processos de Transição da ONU e beneficia da experiência e das lições aprendidas noutras transições, tais como na Libéria e na Costa do Marfim.

Como parte do processo de transição na Guiné-Bissau, o UNIOGBIS criou uma Task Force Integrada para a Transição (ITTT), para coordenar e implementar o fecho gradual da Missão e a transferência de tarefas residuais. A ITTT está baseada em Bissau e trabalha sob a direção do Subgrupo de Trabalho sobre Transição da Task Force Integrada para a Guiné-Bissau. O UNIOGBIS e a Equipa (UNCT) beneficiaram de um workshop específico sobre transição, organizado e promovido pela sede da ONU, visando fornecer a requerida orientação acerca das políticas, bem como as ferramentas necessárias para gerir a transição.

As ferramentas incluem: um calendário de transição; uma matriz de atividades de transição e respetivo calendário de monitorização para orientar as atividades relativas à transição e os planos da passagem das atividades para a UNCT, o UNOWAS, autoridades nacionais e parceiros internacionais; uma análise de conflito; e um mapeamento de recursos, ativos e respetiva análise de falhas.

A transição coincide com o início da Avaliação Comum do País (CCA) e o novo Quadro de Cooperação para o Desenvolvimento Sustentável ONU-Guiné-Bissau para o período 2021-2025 — um marco de planificação importante para que a UNCT possa desenvolver o seu trabalho, já que este Quadro de Cooperação servirá também de Plano de Transição da ONU. Esta análise de conflito é, portanto, atempada e irá orientar a planificação da transição e da reconfiguração da presença das Nações Unidas na Guiné-Bissau.

3. Metodologia

O ponto de partida desta análise é a definição de conflito. O conflito é inerente a qualquer interação humana. Atores em diferentes relações de poder competem por recursos limitados e podem ter a percepção de que os seus interesses e necessidades são incompatíveis com os dos outros. Podem, por isso, adotar atitudes desfavoráveis ou hostis, ou agir de forma a mitigar o que possa comprometer o seu bem-estar. O conflito tem, neste sentido, um potencial transformador e pode ser jogado de forma⁴ violenta ou não violenta.

As análises do conflito são necessárias quando não existem formas de gestão do conflito ou quando estas são ineficazes. Entendemos que este seja o caso da Guiné-Bissau, onde o conflito se tem manifestado através de ciclos crónicos de instabilidade e fragilidade do Estado.

Nesse sentido, uma análise do conflito pode ser um contributo para uma transformação positiva.

A preparação desta análise do conflito e a seleção das ferramentas a utilizar basearam-se em duas fontes fundamentais, o *Conflict Analysis Handbook* (2018), editado pela UNOWAS e o *Conflict Analysis Handbook* (2016), do UNSSC-United Nations System Staff College.

Esta análise decorre de uma pesquisa bibliográfica extensa, de contributos recebidos das secções da UNIOGBIS, da equipa país (UNCT), da sede da ONU em Nova Iorque, através da Task Force Integrada para a Guiné-Bissau, bem como de informação recolhida durante o processo de consulta.

As consultas foram levadas a cabo com informantes-chave, incluindo através de *focus groups*, instituições académicas nacionais e internacionais (INEP, CESAC e ISCTE); representantes das forças de defesa e segurança, a Comissão Organizadora da Conferência Nacional (OCNC)⁵, organizações da sociedade civil (incluindo dois grupos de mulheres [Conselho das Mulheres

⁴ Este quadro conceptual apoia-se nas seguintes definições de conflito:

“Contradictions inherent in power relations, which manifest themselves in individual and group interactions with one another and with nature in the pursuit of limited resources or opportunities. Conflict is the motor of transformation and is neither positive nor negative. It can be creatively transformed to ensure equity, progress and harmony; or destructively transformed to engender acute insecurity” (UNOWAS, 2018).

“[A]n inevitable aspect of human interaction, conflict is present when two or more individuals or groups/parties presume their interests are incompatible, express hostile attitudes, emotions and take adversarial actions that can cause the conflict to escalate as parties’ act to “win” or mitigate perceived interference or threats to their well-being. Conflict is a motor of change and can be waged violently, as in a war, or non-violently, as in an election, an adversarial legal process, dialogue or through other mechanisms.” (School for Conflict Analysis and Resolution - George Mason University).

⁵ Comissão Organizadora da Conferencia Nacional (OCNC)

Facilitadoras do Diálogo⁶ e Rede das Mulheres Mediadoras⁷]; Liga Guineense dos Direitos Humanos⁸, Tiniguena⁹, Rede das Organizações da Sociedade Civil para a Monitorização das Reformas¹⁰); representantes do sistema judiciário, da GITOC (Iniciativa Global contra o Crime Organizado Transnacional) e das autoridades nacionais.

De modo a fortalecer a participação das vozes nacionais neste processo, as sessões de trabalho foram planeadas com um grupo de facilitadores guineenses, o Grupo de Acra, que também promoveu parte das discussões. O Grupo de Acra, composto por funcionários nacionais das Nações Unidas e ativistas guineenses (dois homens e duas mulheres), participou numa formação de formadores sobre resolução do conflito, com financiamento do projeto, do Fundo de Consolidação da Paz (PBF), “Apoio à participação política de mulheres e jovens”, em Acra, no Gana, organizado por UNOWAS, CEDEAO e UNSSC em maio de 2019.

Fases do processo:

- a. Pesquisa bibliográfica e revisão da literatura ao nível da secção de assuntos políticos da UNIOGBIS para estruturar a análise e identificar padrões e lacunas de conhecimento nas análises anteriores. A estrutura e as ferramentas foram adaptadas de propostas fornecidas pelos manuais do UNOWAS e do UNSSC acima citados.
- b. Três workshops com especialistas e investigadores nacionais congregando uma diversidade de perspetivas

- **Workshop com investigadores sobre análise causal e dinâmicas do conflito**

O Grupo de Acra promoveu a sessão no dia 15 de julho de 2019. Os participantes trabalharam em grupos para discutirem as causas-raiz propostas no documento e elaboraram contributos com base em duas matrizes preparadas para estruturar as discussões. A discussão forneceu novos elementos para aprofundar o entendimento das causas-raiz e das dinâmicas da instabilidade.

- **Sessão de trabalho sobre análise de stakeholders (partes interessadas) com o Grupo de Acra**

Esta discussão, realizada a 16 de julho, levou ao reajustamento das categorias e informação sobre os stakeholders.

- **Workshop sobre a construção de cenários com as organizações parceiras locais**

⁶ Conselho de Mulheres Facilitadoras do diálogo

⁷ Rede de Mulheres Mediadoras.

⁸ Liga Guineense dos Direitos Humanos.

⁹ ONG que trabalha em projetos comunitários e ambientais.

¹⁰ Rede de OSC que monitorizam a implementação de reformas.

O Grupo de Acra promoveu esta sessão a 17 de julho de 2019. Os participantes incluíram membros das organizações parceiras nacionais do projeto da PBF “Apoio ao Diálogo Político e Reconciliação Nacional”, cuja implementação é liderada pela PAS. Estes forneceram contribuições únicas para a construção de cenários, para identificar os possíveis pontos de entrada, riscos e oportunidades, com base no conhecimento das condições no terreno. A discussão foi apoiada por uma matriz preparada pelos facilitadores.

- c. Consultas com a UNIOGBIS e a UNCT
- d. Consultas com a Task Force Integrada da ONU (ITF) para a Guiné-Bissau
- e. Uma consulta específica sobre questões de género, com a participação dos pontos focais do género na ONU, juntamente com outros especialistas em questões de género, economia e política, bem como representantes de mulheres da Guiné-Bissau e da sociedade civil, a nível regional
- f. Consultas e validação com os parceiros nacionais

A versão final do documento será traduzida para língua português para facilitar as consultas e posterior validação

4. Perfil político

A emergência da Guiné-Bissau como Estado-nação foi marcada por desafios imensos. Na batalha pela independência, Amílcar Cabral organizou uma luta armada contra Portugal, da qual resultou a libertação do país. Mas sobretudo conseguiu dar início à construção de uma nova nação quando ainda era território ocupado. Depois da independência em 1973, os desafios da construção do Estado, modernização e industrialização eram avassaladores. A instabilidade político-militar começou a abalar as fundações do Estado, especialmente a partir do golpe de Estado de 1980 e do “caso de 17 de outubro” (1985) e acabaria por culminar num conflito armado que durou 11 meses, entre 1998 e 1999. Este conflito colocou umas contra as outras diferentes fações da elite político-militar do país. Entre 1998 e 2012, a instabilidade recorrente da Guiné-Bissau teve como resultado: três presidentes eleitos, nenhum dos quais pôde concluir o seu mandato; três presidentes interinos, no seguimento de intervenções militares; dez primeiros-ministros e quatro Chefes de Estado-Maior-General das Forças Armadas, destituídos na sequência de golpes promovidos pelos militares, incluindo três que foram assassinados por elementos das próprias Forças Armadas

Em 2012, os militares orquestraram um golpe antes da segunda volta das eleições presidenciais, nas quais o então primeiro-ministro Carlos Gomes Júnior era o principal candidato. A seguir a um período de transição de dois anos, houve eleições legislativas e presidenciais em 2014, marcando o regresso à ordem constitucional.

O Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) venceu ambas as eleições; José Maio Vaz foi eleito Presidente da República e o líder do PAIGC Domingos Simões Pereira foi nomeado primeiro-ministro de um governo de maioria parlamentar (55 de 102 lugares de deputado). O segundo maior partido, o Partido para a Renovação Social (PRS), com 27 deputados, foi convidado a integrar o Governo. A reposição da ordem constitucional e a nomeação de um governo inclusivo impulsionaram uma visão nacional para o desenvolvimento e a construção da paz, assim como uma esperança renovada numa mudança política. O programa do Governo, “Terra Ranka”, recebeu um vasto apoio internacional na conferência de doadores, em Bruxelas, em março de 2015.

Isto criou uma dinâmica em torno de uma visão nacional para o desenvolvimento e a construção da paz. Em vez disso, o país mergulhou noutra crise que levou à intervenção da CEDEAO e ao Acordo de Conacri de 2016. Mas só em Abril de 2018, o país emergiu progressivamente da crise com a nomeação de um Primeiro-Ministro de consenso e a nomeação de um governo inclusivo, cujas tarefas principais eram a organização das eleições legislativas e presidenciais de 2019. As expectativas eram elevadas para o período pós-eleitoral, para a paz e estabilidade sustentáveis, coesão e reconciliação nacional, para um consenso político em torno de uma agenda de reformas, e para responder às exigências do desenvolvimento. Contudo, a crise pós-eleitoral e as incertezas políticas amplificaram o clima de profunda desconfiança e posições polarizadas entre os actores políticos e entre as comunidades.

5. Análise das raízes (causas estruturais) da instabilidade

A contínua instabilidade na Guiné-Bissau mostra que há fatores de conflito estruturais ao nível político, institucional, da segurança e económico que não foram devidamente resolvidos desde a libertação do colonialismo. Pelo contrário, parecem ter sido agravados pelo conflito político-militar de 1998/1999 e continuam a desencadear crises recorrentes.

Há muitas interpretações que concorrem para explicar as causas-raiz da instabilidade na Guiné-Bissau. Estas podem ser agrupadas em fatores externos, ligados a aspetos históricos e geopolíticos e à influência da economia global; e causas internas, relacionadas com o sistema político. Ambas as dimensões se alimentam mutuamente e criam uma complexa constelação de causas-raiz da instabilidade. Fatores próximos (manifestações) das causas-raiz, assim como aqueles que desencadearam a crise política atual, e de que forma se relacionam com as causas-raiz, são descritos no anexo 1.

A. Fatores históricos e geopolíticos

A Guiné-Bissau sempre foi muito influenciada por forças regionais e sub-regionais, tendo mantido, desde os séculos XIII e XIV, fortes ligações às redes de comércio transariano controladas por elites da região (Green, 2016). A ocupação colonial portuguesa deixou marcas profundas no país, incluindo no Estado pós-colonial. Mas foi somente no final do século XIX que o poder colonial português conseguiu controlar o território. Até então, numerosas campanhas de pacificação confrontaram-se com resistência extrema e revoltas, seguidas de massacres. Ao longo dos séculos, a Guiné-Bissau foi lentamente integrada num sistema que acabou por culminar no estabelecimento do colonialismo direto, até à independência, em 1973.

A Guerra Fria e o surgimento de movimentos nacionalistas foram o pano de fundo dos movimentos de libertação de Cabo Verde e da Guiné-Bissau dos anos 1950 e 60. Estes nacionalistas apoiaram-se nas ligações a nível regional, continental e internacional para forjar alianças a vários níveis e para se integrarem na dinâmica dos movimentos de libertação que se expandiam pelo continente africano. O Partido Africano Para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) tinha fortes laços com o movimento pan-africano, particularmente com os seus vizinhos da África Ocidental. O apoio que o PAIGC, liderado por Amílcar Cabral, obteve do vizinho Senegal e da Guiné-Conacri foi o resultado desta estratégia. Porém, este apoio não estava limitado aos países vizinhos e estendeu-se por vários países da então Organização da Unidade Africana (Marrocos, Argélia, Tunísia e Gana), assim como outros países no bloco socialista; passava pela ajuda no fornecimento de armas, treino técnico e militar, no ensino superior e construção do Estado.

Para além destes, a Guiné-Bissau estabeleceu laços fortes com outros territórios que, embora geograficamente separados, partilhavam a mesma língua, a mesma história de opressão sob o

colonialismo Português, e, acima de tudo, o mesmo desejo de se libertarem do flagelo do colonialismo. O percurso ideológico seguido por todos os cinco países africanos colonizados por Portugal tem similaridades visíveis e foi, de muitas maneiras, paradigmático dos movimentos políticos “radicais” do Terceiro Mundo, na segunda metade do século XX. A resistência ao poder colonial e as relações estabelecidas com outros movimentos de libertação em Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe (e com Cabo Verde, através do movimento de libertação da Guiné-Bissau e Cabo Verde) forjou um sentimento de pertença a uma comunidade de resistência lusófona.

Estes laços históricos e de solidariedade deixaram com certeza marcas positivas e hoje a Guiné-Bissau está integrada em diversas comunidades. Exemplos desta influência são as múltiplas integrações como membro da CEDEAO, da UA e da CPLP. Isto também significa que os interesses de outros países se jogam na Guiné-Bissau, conforme testemunhado durante o conflito de 1998/1999 (7 de junho) e nos vários períodos de crise que se seguiram (o mais recente dos quais foi o golpe de Estado de 12 de abril de 2012).

Fatores históricos e geopolíticos têm influenciado fortemente a forma como a Guiné-Bissau se integra na ordem global, a maneira como é afetada pelas dinâmicas da globalização, ou o grau de influência exercido pelos modelos e princípios externos. Estas dinâmicas, combinadas com fatores internos complexos, contribuíram para tornar o país numa economia orientada para o exterior: um Estado sujeito a uma vasta gama de interesses externos e influências capazes de mexer com a sua estabilidade interna.

O percurso histórico da Guiné-Bissau teve um enorme impacto na estrutura da sociedade guineense e na integração do país no sistema económico e político global. A administração colonial estava confinada sobretudo às áreas costeiras e focada na extração e exportação de recursos naturais. O colonialismo português operava na base de uma segregação social e racial profunda, estabelecendo categorias socioeconómicas entre a população local, com base no “nível de civilização” destas e o seu grau de assimilação das “normas e cultura portuguesas”. Isto alimentou tensões, no período pós-independência, entre guineenses e cabo-verdianos (estes ocupavam cargos proeminentes na administração pública colonial). Um outro nível de divisão foi criado pelo poder colonial quando recrutou guineenses para as Forças Armadas portuguesas, através dos Comandos Africanos, para lutarem contra outros guineenses durante a guerra de libertação. Muitos Comandos Africanos foram literalmente abandonados pelo Estado Português depois da guerra e sujeitos a retaliação pós-independência, incluindo execuções, o que gerou ressentimentos que persistem até à data. Este legado de divisões está ainda patente na estratificação social e nas identidades da sociedade guineense contemporânea.

A influência dos fatores externos na Guiné-Bissau pode também ser observada nos processos que moldaram a construção do Estado ao longo do tempo. Em consequência, o Estado é o resultado dos efeitos cumulativos de diferentes e contraditórias estratégias que sobre ele foram projetadas,

sem ter em consideração as instituições tradicionais e esquecendo as aspirações do Estado pós-colonial¹¹.

O Estado, que se tinha tornado cada vez mais autoritário, sofreu forte pressão de forças internas e externas para se democratizar, um processo que teve pouco tempo para maturar e que permaneceu incompleto. A crise económica dos anos 70 e a crescente dívida pública levaram a uma mudança do paradigma internacional relativo ao papel do Estado na economia. Nos anos 1980, a Guiné-Bissau foi sujeita a Programas de Reajustamento Estrutural que tiveram grande impacto no Estado, provocando a redução do aparelho e cortes na despesa pública, particularmente nos sectores da saúde e da educação. O Estado concentrou-se apenas no pagamento dos salários. Esta redução da capacidade do Estado para prover serviços públicos contribuiu para a sua fragilidade e concentração em Bissau.¹²

O Estado tornou-se ainda mais dependente da ajuda externa¹³ e isso aprofundou ainda mais as dinâmicas de extroversão (Bayart *et al.*, 1999): dependente da assistência internacional, o Estado foi orientado para cumprir as exigências dos seus doadores, em vez das da sua própria população, e manipulado para o enriquecimento das elites. Tal agravou a distância entre o Estado e os seus cidadãos, especialmente a população rural. O Estado na Guiné-Bissau é, assim, o resultado de muitas “promessas não cumpridas e processos incompletos” (Pureza *et al.*, 2007).

No contexto de repensar a assistência externa nos anos 2000, a Guiné-Bissau tornou-se membro do diálogo internacional para a consolidação da paz e fortalecimento do Estado (IDPS), lançado sob a égide da ONU, depois da Declaração de Busan, em dezembro de 2011.

Este período assistiu igualmente a uma mudança nas abordagens regionais para a resolução do conflito: de um modelo de gestão de conflito passou a lidar com várias ameaças e instabilidade regional. A CEDEAO entrou numa fase de “resolução do conflito” desde o final dos anos 1990 até ao princípio dos anos 2000, depois da adoção do protocolo de 1999 relativo ao Mecanismo para a Prevenção, Gestão, Resolução, Manutenção da Paz e Segurança. Daqui resultou o estabelecimento de órgãos-chave para a paz e segurança, tais como a Autoridade dos Chefes de Estado, o Conselho de Mediação e Segurança, o Conselho dos Sábios e o Sistema de Alerta Precoce, entre outros. Em 2001, a CEDEAO adotou o Protocolo Suplementar sobre Democracia e Boa Governação, o qual continha o importante “Princípio de Convergência Constitucional”, sublinhando a tolerância zero para o poder obtido ou mantido através de meios inconstitucionais. Igualmente interessante foi o seu artigo 1º, o qual manda que as Forças Armadas sejam apolíticas e estejam sob comando de uma autoridade civil legalmente constituída. Isto abriu caminho a um papel mais consistente do corpo regional no apoio à Guiné-Bissau.

¹¹ Pureza, José Manuel (2007) "Do states fail or are they pushed? Lessons learned from three former portuguese colonies", comunicação apresentada na 48.ª Convenção Anual da Associação Internacional de Estudos, Chicago, 2 Março.

¹² *Idem.*

¹³ De acordo com dados do Banco Mundial.

B. Sistema económico

A Guiné-Bissau herdou do sistema colonial um modelo económico extrativista e a estrutura da economia continua em grande parte sem sofrer alterações. O país é ainda uma sociedade agrária, com uma economia baseada inteiramente no seu capital natural, o qual representa 47% da riqueza *per capita*, a percentagem mais elevada na África Ocidental.¹⁴ A produção e exportação de castanha de caju é o grande impulsionador da economia formal e representa a principal fonte de rendimento para mais de dois terços dos agregados familiares¹⁵.

O Banco Mundial (2016) descreve a Guiné-Bissau como um país de abundantes recursos naturais, com uma biodiversidade rica e ecossistemas de importância local e global, com potencial para desbloquear oportunidades de crescimento geradoras de riqueza que atualmente não estão a ser aproveitadas. De acordo com a avaliação do Banco, o crescimento económico é baixo e volátil, a pobreza está enraizada, as desigualdades são grandes e outros indicadores do desenvolvimento humano são débeis. Além disso, a base da economia não é diversificada e o ambiente de negócios é pouco convidativo.

No mesmo estudo, o Banco Mundial identifica como um desafio transversal, resultante da endémica fragilidade económica e de uma estrutura de governação fraca, o estabelecimento de uma economia de rendas e a consequente competição pelas rendas entre a elite — sendo a castanha de caju um importante elemento deste sistema.¹⁶ Outros elementos seriam a apropriação de recursos e de verbas do orçamento, através do exercício de cargos públicos, assim como os recursos provenientes de atividades ilícitas (tráfico de droga, pesca ilegal, exploração madeireira...). De acordo com o mesmo estudo, o sistema de economia extrativista beneficia os interesses privados da elite política e económica, enquanto a Guiné-Bissau continua a ser o 12.º país mais pobre do mundo, com mais de metade (56%) da população a enfrentar várias formas de pobreza.¹⁷ As mulheres são particularmente afetadas pela pobreza e pela exclusão, devido às desigualdades de género extremas, que se traduzem num acesso limitado à posse de terra, altos níveis de analfabetismo e barreiras à sua participação na política e na tomada de decisões.

As desigualdades são agravadas por uma distribuição desigual de rendimentos e recursos: de acordo com o Banco Mundial, os dados mostram que mesmo o modesto crescimento económico registado nos anos 2000 (assumindo uma distribuição adequada) poderia ter reduzido a pobreza em mais de 8%. No entanto, como este crescimento foi registado apenas no topo, para o resto

¹⁴ “Terra Ranka” (2005)

¹⁵ Banco Mundial (2018) “Seizing the Moment: Managing public finance for development”. Guinea-Bissau Public Expenditure Review.

¹⁶ Para uma explicação do conceito de economia de renda, ver Banco Mundial (2016)

¹⁷ Plano de Trabalho Conjunto 2019-2020: Resultado 1 (baseado nos dados MICS do PNUD e da UNICEF 2016).

da população o consumo caiu e a pobreza aumentou 3,7%.¹⁸ Da mesma maneira, embora 55% da produção agrícola seja levada a cabo por mulheres¹⁹, os direitos da terra limitam a sua capacidade de beneficiarem inteiramente dos resultados do seu trabalho. Um ambiente de negócios não atrativo reforça o *status quo* e impede a emergência de iniciativas locais, as quais permanecem relegadas à economia informal.

O país está preso numa dinâmica de alta pobreza e baixo crescimento crónico. O PIB *per capita* da Guiné-Bissau poderia ter sido 65 a 90% mais alto se não fosse a sua fragilidade²⁰ endémica. Sucessivos governos foram incapazes de trazer uma transformação estrutural na economia, de forma a reduzir a pobreza generalizada e a gerar recursos suficientes para o Estado assegurar serviços básicos à população.

A fraca governação e um quadro regulatório deficiente limitam as capacidades do Estado para arrecadar receitas e redistribuir os rendimentos e recursos de forma eficaz. Ao mesmo tempo, a economia de renda reforça a fragilidade das instituições do Estado e priva o Estado de recursos para o investimento público e fornecimento de bens e serviços básicos à população²¹. A instabilidade e a fragilidade afetam negativamente o ambiente de negócios, o potencial para o investimento privado e o desenvolvimento do sector privado.

Os processos de transição económica, primeiro para uma economia planificada de inspiração socialista, e depois para uma economia de mercado dependente da monocultura de caju, negligenciaram e foram incapazes de incorporar instituições e práticas económicas informais, orientadas sobretudo para satisfazer necessidades ao nível familiar e comunitário.²² A redução da despesa pública nas áreas sociais, prescrita pela liberalização económica, reforçou a dependência de certos segmentos da população, desde comunidades rurais à juventude urbana, de esquemas económicos informais para a sua subsistência e para terem acesso a serviços, relegando uma grande parte da população para a exclusão política e socioeconómica. Ou seja, o Estado na Guiné-Bissau tem sido incapaz de assegurar aos cidadãos uma prosperidade partilhada.

Tanto a missão Pré-MAPS (2018) como a Avaliação da Fragilidade (2016) identificaram a política económica e a gestão das finanças públicas, aliadas à falta de um mecanismo de coordenação entre o governo e a sociedade — que seja inclusivo e permita a planificação, implementação e

¹⁸ Banco Mundial, 2016.

¹⁹ Relatório “Direito Económico das Mulheres na Guiné-Bissau: perceções, práticas, tendências e paradigmas” in: Tiniguena, 2015, p.47

²⁰ IMF, 2015, Banco Mundial, 2016.

²¹ 95% of capital spending in Guinea-Bissau is foreign funded. Public investment is financed de facto by external development assistance (Joint Work Plan 2019-2020: Outcome 1).

²² Cateia, Júlio Vicente; da Sílvia, Igor; Rohenkol, Júlio (2018) “A mudança estrutural em Guiné-Bissau”, *Revista Textos de Economia*, Universidade Federal de Santa Catarina, 21:1. Florianópolis, pp. 97-124.

monitorização das políticas públicas —, como obstáculos à implementação efetiva de políticas e estratégias de desenvolvimento.

C. Sistema político

Como referido antes, o fim da Guerra Fria, a terceira vaga de democratização e as tendências para a liberalização económica nos anos 1980 e 1990 estabeleceram o pano de fundo para a pressão dos parceiros internacionais para que a Guiné-Bissau transitasse para uma democracia liberal e economia de mercado. Porém, não houve nem tempo suficiente nem condições sistémicas consistentes adequadas para uma democratização efetiva.

A revisão constitucional de 1991 aboliu o sistema de partido único, assim como a possibilidade de os militares ocuparem cargos políticos. Em 1994, concorreram as eleições legislativas 7 partidos políticos e um coligação União para a Mudança - (Frente Democrática (FD), Frente Democrática Social (FDS), Liga Guineense de Potência Ecológica (LIPE), Movimento para a Unidade e Democracia (MUDE), Partido Democrático do Progresso (PDP) e Partido para a Renovação e Desenvolvimento (PRD). Em 2020 há 50 partidos registados junto do STJ. O número de partidos aumentou drasticamente, em resultado de cisões provocadas por lutas pelo poder dentro do PAIGC e pela incapacidade deste de responder às reivindicações da população. Os partidos políticos na Guiné-Bissau são frágeis e vulneráveis a disputas internas pelo poder e controlo das suas estruturas internas, que com frequência extravasam a arena política. Os partidos políticos têm falta de coerência, coesão interna e disciplina (Chabal, 1996; Rudebeck, 2001).

A falta de tempo e de condições sistémicas adequadas para uma democratização efetiva tiveram impacto no texto constitucional, que instaurou um sistema político semipresidencial (porém mantendo elementos de um Estado autoritário), e na sua operacionalização que obriga a constantes negociações e diálogo entre os órgãos de soberania. Divergências na interpretação da Constituição, em particular acerca da delimitação do poder executivo, deixaram o sistema vulnerável a pressões e manipulações. A conceção de poder como um jogo de soma zero levou os atores políticos a adotar uma atitude de “quem ganha leva tudo”. A luta pelo poder impediu sucessivos governos de completar o seu mandato e conduziu à paralisia geral do Estado. A violação da Constituição e o desrespeito pelos resultados eleitorais, obtidos através do voto popular, tem alimentado tensões e levou à criação, nos últimos anos, de grupos de jovens e associações de mulheres que questionam o que consideram ser uma violação dos princípios democráticos, particularmente por desrespeitarem a vontade popular.

A falta de um diálogo político inclusivo e construtivo deriva da ausência de mecanismos de consulta que permitam a participação dos diferentes sectores da sociedade na formulação das políticas públicas, bem como da falta de capacidade para os estabelecer, o que resultou na impossibilidade de gerar acordos políticos sobre reformas ou estabelecer agendas políticas. Isto reforça a falta de ligação entre a elite política e o povo, permitindo, pelo contrário, a prossecução de agendas baseadas primeiramente nos interesses das elites políticas, económicas e militares. A falta de confiança nas instituições e nos políticos, agravada por ressentimentos do passado, e a necessidade de recorrer a redes informais para ter acesso aos recursos do Estado, corroeu a noção

de bem-estar comum. Por outro lado, na ausência de um poder local eleito, faltam mecanismos efetivos para aproximar o Estado das populações rurais.

De acordo com os resultados de uma pesquisa da ONG Voz di Paz (2010) sobre as causas-raiz do conflito na Guiné-Bissau²³, as relações conflituosas entre a elite política do país estão relacionadas com déficit de diálogo. Embora isto possa ser entendido no contexto de uma incompleta consolidação das instituições democráticas, a Voz di Paz propõe uma explicação de natureza cultural – a cultura de *machundade* (machismo). O machismo que impera na Guiné-Bissau olha para o poder como um jogo de soma zero, em que somente pode haver vencedores ou vencidos. Assim, negociar para alcançar um compromisso passa a ser entendido como desistir e perder a face. Esta abordagem torna extremamente difícil estabelecer confiança entre os atores políticos.

A incompleta construção do Estado e a ausência de transição para uma democracia efetiva tiveram um impacto particularmente negativo na participação política das mulheres e de outros grupos marginalizados. É difícil ultrapassar as barreiras que persistem à igualdade de gênero, perante uma cultura de estereótipos de gênero profundamente enraizada e a discriminação sistemática das mulheres.

O crescimento de estratégias informais e redes baseadas em lealdades (às quais as mulheres têm menos acesso) para integrar o aparelho de Estado, também limita a participação política das mulheres. Como resultado, elas tendem a estar envolvidas na vida pública sobretudo através da economia informal, na sociedade civil e a nível comunitário, onde têm maiores oportunidades de influenciar a tomada de decisões, uma vez que os preceitos culturais limitam seriamente o seu acesso formal a posições de liderança.

A ausência do Estado, especialmente ao nível local, obriga a população a confiar nos sistemas locais e tradicionais de governação e resolução de conflitos. Estes, embora desempenhem um papel fundamental na prestação de serviços, e fomentem a coesão social, contribuindo para colmatar as lacunas do Estado, também apresentam limitações, incluindo a persistente discriminação das mulheres e a sua exclusão, bem como dos jovens, dos mecanismos de decisão. Por outro lado, a legitimidade destes sistemas vai sendo progressivamente corroída pela modernização, a economia monetária, as práticas ilegais e a existência de fontes de autoridade alternativas, que com eles competem. Acresce que os sistemas tradicionais com frequência não se adaptam às novas circunstâncias, e por vezes os seus líderes não dispõem de competências técnicas nem metodologias para lidar com a complexidade dos conflitos dos dias modernos.

D. A relação de interdependência político-militar

A Constituição de 1991 consagra a dívida eterna da Guiné-Bissau para com os combatentes pela liberdade da pátria que libertaram o país do colonialismo. Estes combatentes tornaram-se nos militares do pós-independência. Durante o processo de construção da nova nação, o

²³ Voz di Paz, “Roots of Conflicts in Guinea-Bissau: the voice of the people”. Voz di Paz/Interpeace, Agosto 2010.

estabelecimento de mecanismos de supervisão civil sobre os militares não foi uma prioridade para o novo Estado, e a falta de uma distinção clara entre atores políticos militares e civis manteve-se durante os primeiros anos de independência, e no regime estabelecido por Nino Vieira depois do golpe de 1980.²⁴

Atualmente, as forças de defesa e segurança totalizam cerca de 8500 homens e mulheres; destes, os militares rondam os 4000. Há aproximadamente dois soldados por cada mil habitantes, um rácio bem acima do de outros países da região, como por exemplo o Senegal.²⁵

Conforme mencionado, a liberalização económica, nos anos 1990, foi acompanhada por uma liberalização política, com uma revisão da Constituição, a qual criou espaço para o aparecimento de novos atores²⁶ políticos e sociais. Entre outras coisas, a nova Constituição instituiu a separação entre as Forças Armadas e o PAIGC, depois de mais de 20 anos de simbiose. O partido teve de se distanciar daqueles que optaram por ficar na estrutura militar, e os militares foram impedidos de aceder a cargos políticos. Estas medidas, e o impacto que tiveram no grupo étnico Balanta (que na altura correspondia a cerca de 80 por cento dos militares), agravaram as tensões dentro do PAIGC. O Partido de Renovação Social (PRS) emergiu nesse momento e capitalizou as divisões no interior do PAIGC para consolidar a sua base eleitoral.

Durante o regime de Nino Vieira, as reivindicações dos militares relativas às suas condições socioeconómicas continuaram sem ser atendidas. O conflito político-militar de 1998-1999 marcou o ressurgimento da interferência militar nos assuntos políticos²⁷ Em geral, os militares são percebidos como mantendo a sua vontade de ter um papel ativo nos assuntos políticos. Desde a independência, o país foi palco de vários golpes ou tentativas de golpe de Estado. Em junho de 1999, pouco depois do fim do conflito político-militar, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), General Ansumane Mané, entrou em rota de colisão com o Presidente Kumba Iala saído das eleições de 1999, quanto a mudanças na estrutura militar, e foi assassinado em 2000. Desde então, nenhum Chefe do Estado-Maior-General completou o seu mandato.²⁸ Vale a pena notar que o CEMGFA atual, Biaguê Nan Tam, foi nomeado em 2015 e o seu compromisso de manter os militares fora da política foi várias vezes reiterado.

Desde a independência, a violência política, caracterizada por uma série de assassinatos de altas figuras militares e políticas, nomeadamente do presidente Nino Vieira e do CEMGFA Tagme na

²⁴ Embaló, Birgit (2015) "Conflict Analysis: Guinea-Bissau", uma análise encomendada pelo UNIOGBIS.

²⁵ Instituto de Estudos de Segurança (2018) "Relançar a Reforma do Sector da Defesa e da Segurança na Guiné-Bissau", Nota de análise 5, ecomendado pelo UNIOGBIS.

²⁶ Cardoso, Carlos (s.d.) "A Formação das Elites Políticas na Guiné-Bissau", Centro de Estudos Africanos, p. 24.

²⁷ Voz di Paz (2010) Raizes de Conflito na Guiné-Bissau: a voz das pessoas/Roots of Conflict in Guinea-Bissau: the voice of the people. Voz di Paz/Interpeace.

²⁸ CEMGFA Veríssimo Seabra e Tagme Na Wai foram assassinados, CEMGFA Zamora Induta foi afastado do cargo através de um golpe e CEMGFA António Indjai foi demitido (O'Regan, Thompson, 2013).

Wai, em março de 2009,²⁹ dominou o cenário na Guiné-Bissau. Estas mortes têm sido associadas ao tráfico,³⁰ sobretudo de droga e armas.

Entretanto, os militares têm resistido às sucessivas tentativas de Reformas do Sector da Defesa (RSS) e tentam assegurar que o processo seja conduzido em termos que lhes sejam favoráveis. A RSS parece estar atualmente num impasse: os militares associam as mudanças à reforma compulsiva — e consequentes perdas económicas³¹. Desconfiam profundamente da elite política e mantêm altas expectativas relativamente ao fundo de pensões e esquema de gratificação, que esperam venham a ser financiados pelos doadores internacionais.

Ao mesmo tempo, há a registar uma mudança inegável e profunda no comportamento das Forças Armadas sob a liderança do atual CEMGFA Biaguê Nan Tam. Entre 2014 e 2019, os militares deixaram de interferir ativamente na política nacional. Biaguê Nan Tam tem condenado continuamente qualquer forma de intervenção militar, afirmando que não é função das Forças Armadas interferir em disputas políticas e prometendo guiar-se pela Constituição³². Esta mudança de atitude pode também ser atribuída à esperança dos militares de receber as pensões e gratificações prometidas, às promessas de modernização do sector; e ao seu interesse em ser retirados da lista de sanções da ONU (Resolução da ONU 2048 de 2012) e de poder vir a participar em operações internacionais de paz. Por último, mas não menos importante, pode ser atribuída à vontade de reabilitar a boa imagem historicamente conseguida junto da população e perante a comunidade internacional. A não interferência das Forças Armadas tem sido ainda atribuída a uma mudança de atitude por parte dos líderes políticos, que optaram por não recorrer aos militares para resolver divergências políticas, preferindo valer-se do sistema judicial.

²⁹ A 1 de abril de 2010, houve uma tentativa de golpe, com o primeiro-ministro Carlos Gomes Júnior e o CEMGFA Almirante Zamora Induta a serem temporariamente detidos pelos militares, dando cumprimento a ordens presidenciais transmitidas pelo vice-CEMGFA Brigadeiro-General António Indjai, mais tarde confirmado como novo CEMGFA pelo Presidente Malam Bacai Sanhá (por proposta de Carlos Gomes Júnior). No dia 26 de dezembro de 2011, uma outra tentativa de golpe de Estado resultou em confrontos armados nas ruas de Bissau. A 12 de abril de 2012, os militares perpetraram um novo golpe, entre as duas voltas das eleições presidenciais, durante o desempate entre Carlos Gomes Júnior e Kumba Yalá. Mais uma vez, António Indjai prendeu o candidato Carlos Gomes Júnior. Esta dinâmica de golpe levou as Nações Unidas a aplicar sanções a 11 elementos das Forças Armadas, as quais foram mais tarde alargadas a mais outros 10, a pedido da UE. Os acontecimentos de 2012 levaram à instalação de uma força de interposição para promover a paz em Bissau, a ECOMIB, com pessoal da CEDEAO e financiamento da União Europeia.

³⁰ Shaw, Mark (2015) “Drug trafficking in Guinea-Bissau, 1998–2014: the evolution of an elite protection network”, *Journal of Modern Africa Studies*, 53:3. Cambridge: Cambridge University Press.

³¹ Instituto de Estudos de Segurança /Institute of Security Studies (2018) “Relançando as Reformas de Defesa e Segurança na Guiné-Bissau/Relaunching defense and security sector reforms in Guinea-Bissau”, Policy Brief 5, encomendado pelo UNIOGBIS.

³² Declarações ao jornal “O Democrata”: <http://www.odemocratagb.com/?p=16886> [consultado em 19/7/2019]

Declarações à Voz da América <https://www.voportugues.com/a/Forças-armadas-guine-bissau-biague-nam-tam/3218365.html> [consulta em 19/7/2019]

O Governo continua a contar com a força da CEDEAO, presente na Guiné-Bissau, para garantir a segurança. Estabelecida em 2012, depois do golpe de Estado, a missão da ECOMIB foi solicitada pelo governo e pelos parceiros internacionais, para garantir a segurança das instituições e apoiar o processo de reforma do sector da segurança.

Apesar do mandato para apoiar a reforma do sector da segurança, poucos passos foram dados neste sentido e as questões nucleares da reforma permanecem em aberto, não havendo consenso em torno de alguns pontos fundamentais, incluindo (i) reforma e planos de pensões para aqueles que se aproximam da idade de reforma (40 por cento dos quais pertencem às Forças Armadas, conforme relatado na Revisão da Despesa Pública do Banco Mundial); e (ii) definição de compensações para o pessoal elegível para desmobilização e reintegração.

A paralisia do parlamento afetou de forma negativa o exercício das suas funções de supervisão civil e controlo das Forças Armadas, e nem os deputados, nem as organizações da sociedade civil foram chamadas a contribuir para a elaboração das políticas e orçamento das instituições do sector da segurança.

6. Catalisadores da instabilidade

Os catalisadores da instabilidade interagem com as raízes do conflito e exacerbam as suas manifestações ao longo das crises políticas. Quando contrariados podem, pelo contrário, mitigar os seus efeitos

A. Fragilidade do quadro de governação

A Guiné-Bissau é um dos estados mais frágeis do continente africano. Como exposto acima, esta fragilidade foi influenciada por fatores externos e agravada por outros endógenos, de nível nacional. O PAIGC cedo entendeu o potencial da educação para a emancipação:³³ ainda durante a guerra de libertação, foi criada pelo país uma rede de escolas nas “zonas libertadas”, bem como a escola piloto na Guiné Conacri. Depois da independência, a luta contra o analfabetismo inspirou-se na Pedagogia de Paulo Freire, que residiu no país entre 1977 e 1979; incluiu brigadas móveis de alfabetização e teatro do Oprimido. O Estado investiu no alargamento do acesso e na melhoria da qualidade do ensino. Os estudantes beneficiaram de educação cívica e política, trabalhos manuais, aulas de música e formações práticas. O PAIGC chamou a si a aposta no papel da educação na preparação dos cidadãos para participarem ativamente na dinamização da transformação social das sociedades.

Estes esforços iniciais não foram, contudo, sustentados e acabaram por ser prejudicados pela crise política e económica. Além disso, as instituições e iniciativas do Estado passaram a concentrar-se na capital e desligaram-se da administração regional baseada na comunidade. Conforme indicado por Barros e Riviera³⁴, os benefícios do Estado são percecionados pelas pessoas como sendo muito limitados. Na verdade, o envolvimento do Estado na vida da maioria da população é residual e manifesta-se de forma coerciva (por exemplo, através de cobrança de impostos). Isso gera resistência às ações do Estado e desconfiança em relação à ajuda externa. Também por isto, as populações desenvolveram estratégias informais para subsistir, especialmente nas zonas rurais³⁵.

Em áreas como a administração pública, acesso à justiça, sector da segurança, finanças públicas, e a reforma do sistema político (passando pela revisão da Constituição), as sucessivas tentativas para apoiar o Estado no sentido de responder às necessidades da população, através da

³³ Este parágrafo é retirado da entrevista a Miguel de Barros feita por Raquel Paris na revista “Periferias”, abril 2019.

³⁴ De Barros, Miguel; Rivera, Oscar (2011) “A (Re) Construção do Estado no contexto de Estados Frágeis: o Caso da Guiné-Bissau”, locução apresentada no segundo congresso internacional “África-Occidente” Corresponsabilidad En El Desarrollo.

³⁵ *Idem*.

implementação de reformas-chave, tem historicamente enfrentado forte oposição. A fragilidade das instituições do Estado e as dificuldades na implementação do seu quadro regulatório criaram espaços para as elites se envolverem em práticas de corrupção e ilegalidades administrativas ³⁶. Assegurar postos de trabalho, promoções, empréstimos, contratos e licenças ficou a depender mais das relações e das redes informais do que do mérito. Além disso, algumas instituições foram cooptadas por atividades ilegais, como tráfico de droga, através daquilo que Shaw designa como “a economia política de proteção”³⁷, controlada por uma elite política, económica e militar que usa a proteção como estratégia para facilitar e sustentar atividades ilegais.

A fraca governação e a resistência às reformas, que prejudicam a capacidade de a administração pública prestar serviços, são também consequência da fuga de cérebros, num contexto de ausência de estatuto das carreiras e da existência de oportunidades alternativas, no âmbito de organismos internacionais e organizações da sociedade civil. Isto agrava o fosso relativo ao nível de especialização e qualificações dos recursos humanos ao serviço do aparelho do Estado, o que, a par com a elevada taxa de analfabetismo, permanece como um enorme entrave às reformas do Estado e à promoção de processos públicos padronizados, transparentes e responsáveis. O analfabetismo, que afeta incomparavelmente mais mulheres e raparigas, impede uma cidadania ativa e informada, capaz de dar voz às exigências e de fiscalizar o Estado quanto ao cumprimento das suas responsabilidades — e que é um pilar de qualquer sistema democrático. Assim se explica igualmente o baixo número de mulheres no sector público.

Causas-raiz	Catalisadores	Aceleradores	Transformação (as transformações serão analisadas nos capítulos seguintes)
Fatores Históricos e Geopolíticos	A debilidade do quadro de governação tem impacto na capacidade do Estado para fornecer serviços básicos e bens para satisfazer as necessidades da população e promove desigualdades	<ul style="list-style-type: none"> Falta de confiança dos parceiros internacionais na capacidade do Estado para implementar reformas, e consequente falta de investimento Fuga de cérebros; melhores oportunidades em projetos liderados por parceiros internacionais 	<ul style="list-style-type: none"> Algumas instituições do Estado foram capazes de atrair o interesse de parceiros internacionais Primeiras tentativas de desenvolver um sistema de Educação no pós-independência
Sistema económico não diversificado e insustentável		<ul style="list-style-type: none"> O Estado é tido como a única oportunidade de emprego além da agricultura de subsistência; Ausência de política económica e gestão das finanças públicas, 	<ul style="list-style-type: none"> Estratégias informais para subsistir, especialmente nas zonas rurais – estratégias de resiliência

³⁶ Cardoso, Carlos (s.d.) “A Formação das Elites Políticas na Guiné-Bissau”, Centro de Estudos Africanos, p. 28.

³⁷ Shaw, Mark (2015) “Drug trafficking in Guinea-Bissau, 1998–2014: the evolution of an elite protection network” *Journal of Modern Africa Studies*, 53:3. Cambridge: Cambridge University Press, p. 341.

		<p>potenciando a corrupção e crimes económicos com ela relacionados;</p> <ul style="list-style-type: none"> Exclusão socioeconómica, com impacto mais acentuado entre as mulheres e os jovens 	<ul style="list-style-type: none"> Economia informal Comité de tesouraria
<p>Conflitos persistentes decorrentes da construção incompleta do Estado</p>		<ul style="list-style-type: none"> O Estado centralizado limita-se a fornecer serviços básicos na capital, não conseguindo fazê-los chegar a outras zonas e não tendo capacidade/vontade de implementar sistemas de governação local Falta de processos e sistemas (e/ou falta de implementação dos existentes) para assegurar transparência e responsabilização na administração pública Espaço para as elites se envolverem em práticas de corrupção e violação de procedimentos administrativos Estado encarado como coercivo (recolha de impostos) e sem trazer benefícios – resistência às ações do Estado e desconfiança em relação à ajuda externa Resistência às reformas Cooptado por atividades ilegais, incluindo corrupção e crime organizado 	<ul style="list-style-type: none"> Algumas instituições do Estado puderam ultrapassar estes desafios — com base no respeito pelos sistemas e processos e proximidade da população e/ou dos parceiros internacionais
<p>Relação político-militar interdependente</p>		<ul style="list-style-type: none"> Interferência política na administração pública (incluindo sectores de segurança, defesa e justiça) Peso das despesas militares no Orçamento do Estado 	<ul style="list-style-type: none"> Não interferência por parte das Forças Armadas na recente crise política

B. Impunidade e violações dos Direitos Humanos do passado

A ausência de mecanismos para lidar com crimes graves cometidos no passado, a corrupção e a falta de acesso à administração da justiça estão na base de uma cultura de impunidade generalizada no país. As mulheres são particularmente vítimas dela, no que diz respeito a casos de violência sexual e baseada no género (SGBV) e violência doméstica. O sistema tradicional de justiça da Guiné-Bissau perpetua a ideia de que as mulheres têm menos direitos do que os homens.

A Guiné-Bissau contemporânea herdou um passado marcado por um forte *ethos* de resistência contra a ocupação externa. A guerra de libertação e o período pós-independência geraram

ressentimentos, lutas pelo poder e violência,³⁸ especialmente sob forma de assassinatos políticos e execuções extrajudiciais entre as elites políticas e militares. Há quem argumente que o golpe de Estado de 14 de novembro de 1980 contra o presidente Luís Cabral criou as bases para uma impunidade sistêmica, ao abrir um precedente para a subversão da ordem constitucional.³⁹ A Guiné-Bissau permanece um país de “casos”⁴⁰: os casos do 14 de novembro, do 17 de outubro, 17 de março, 7 de junho e 12 de abril. Estes episódios de violência política são casos de assassinatos políticos, execuções, guerra e golpes de Estado que continuam em aberto. Investigações incipientes foram iniciadas, mas nunca concluídas. Houve acusações no caso do assassinato do General Tagme Na Waie, mas o julgamento ainda está por começar.⁴¹ A administração efetiva da justiça, incluindo a acusação, julgamentos e possíveis condenações e reparações para as vítimas, nunca aconteceu. As perseguições políticas, assassinatos, restrições à liberdade de reunião e de expressão e detenções arbitrárias estão ainda por investigar.⁴²

A amnistia tem sido o instrumento preferido para lidar com crimes graves de abuso e violação dos direitos humanos cometidos no passado. Em 2008, a ANP aprovou uma Lei da Amnistia, abrangendo todos os crimes cometidos pelos militares entre 1973 e outubro de 2004. Em maio de 2012, um Pacto de Transição Política propôs mais uma vez uma política de amnistia para lidar com crimes e violações de direitos humanos cometidos durante e depois do golpe de Estado de 12 de abril de 2012.⁴³ A amnistia tem sido usada como um instrumento para a estabilidade, mas na ausência de medidas para apurar a verdade e reparar as vítimas, como foi feito em países como a África do Sul, as amnistias tendem a simplesmente perpetuar um estado de impunidade e constituem uma negação da justiça.

Entre outros princípios e normas, agora refletidos na jurisprudência internacional, uma pedra angular na luta contra a impunidade passa por abordar as violações de direitos humanos [incluindo as cometidas no passado], de modo a evitar que se repitam, assegurando a reparação tanto das vítimas e respectivas famílias, como para a sociedade que busca a verdade. Este direito não diz respeito apenas às vítimas diretas e seus familiares, mas sim a toda a sociedade, enquanto direito à memória histórica. Garantir o cumprimento da justiça, incluindo os processos de confrontação do passado, deveria ser um desígnio nacional. No seu relatório especial sobre a Guiné-Bissau, de 30 de abril de 2012, o Secretário-Geral salientou que “Qualquer solução duradoura para a instabilidade na Guiné-Bissau deveria incluir ações concretas para combater a impunidade e assegurar que os responsáveis pelos assassinatos políticos, incluindo os cometidos em 2009, e por

³⁸ COCN (2018) *Em Nome da Paz* - Relatório Final da Consulta Nacional sobre Paz, Reconciliação e Desenvolvimento (2009-2017). Instituto Padre António Vieira.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ LGDH (2013) *Quarenta Anos de Impunidade na Guiné-Bissau*. Liga Guineense dos Direitos Humanos.

⁴¹ Conselho de Direitos Humanos, *Relatório da Relatora Especial sobre a Independência dos Juizes e Advogados na sua missão à Guiné-Bissau*, A/HRC/32/34/Add.1, 4 abril 2016.

⁴² *Idem*.

⁴³ UNIOGBIS análise dos aceleradores chave da instabilidade e estratégia da ONU para Guiné-Bissau (2013-2017).

outros crimes graves, tais como as atividades relacionadas com o tráfico de drogas e as violações da ordem constitucional, sejam trazidos perante a justiça”. O Secretário-Geral sublinhou também a necessidade de tomar medidas urgentemente, com o apoio da comunidade internacional, “para assegurar investigações eficazes e credíveis, de acordo com as normas internacionais, quanto ao golpe de 12 de abril de 2012, aos assassinatos de 18 de março de 2012, aos acontecimentos militares de 26 de dezembro de 2011 e 1 de abril de 2010 e aos assassinatos políticos de março e junho de 2009, bem como à acusação dos responsáveis pelos atos criminosos”. Para esse efeito sugeriu a criação, na Guiné-Bissau, de um tribunal misto e a garantia de segurança aos seus membros e testemunhas. Até agora não foi dado qualquer passo nesse sentido.

A impunidade reflete o equilíbrio⁴⁴ do poder instituído. O sistema de partido único e a ideologia revolucionária não permitiram que o poder judicial se tornasse verdadeiramente independente e apolítico.⁴⁵ Desde então, a implementação de um sistema judicial independente nunca ficou consolidada,⁴⁶ sujeita a constantes interferências das Forças Armadas e do poder político.⁴⁷ Como notou a Relatora Especial para a Independência dos Juizes e Advogados, em 2016, a impunidade influencia a perceção das pessoas relativamente à justiça e ao sistema de justiça formal — inculca a ideia de que as pessoas não são responsabilizadas pelos seus atos. Esta questão encabeça as razões que justificam a desconfiança histórica que o povo da Guiné-Bissau legitimamente manifesta acerca do sistema judicial, devido ao seu papel opressivo durante o colonialismo.

Esta falta de confiança reflete as razões que colocam a Guiné-Bissau entre os dez países percecionados como mais corruptos no mundo.⁴⁸ A corrupção alimenta a cultura de impunidade e corrói o Estado de Direito, a capacidade e mesmo a legitimidade das estruturas do Estado na Guiné-Bissau. A Liga Guineense dos Direitos Humanos tem advogado que a luta contra a impunidade no país passe pela aposta na investigação e acusação não somente dos crimes políticos, mas também dos económicos, por violarem os direitos humanos socioeconómicos.⁴⁹ A corrupção desvia recursos da economia, que poderiam ser usados em áreas como a saúde, educação, proteção social e justiça, ou seja, na prestação de bens e serviços públicos à população.⁵⁰ Esta dinâmica predatória afeta de forma desproporcionada as pessoas mais vulneráveis da sociedade, nomeadamente as mulheres. Na Guiné-Bissau, mulheres — em especial aquelas que vivem nas zonas rurais ou remotas — estão sobrecarregadas com responsabilidades

⁴⁴ LGDH (2013) *Quarenta Anos de Impunidade na Guiné-Bissau*. Liga Guineense dos Direitos Humanos.

⁴⁵ Embaló, Birgit (2015) *Guine-Bissau: Análise do Conflito*.

⁴⁶ LGDH (2013) *Quarenta Anos de Impunidade na Guiné-Bissau*. Liga Guineense dos Direitos Humanos.

⁴⁷ COCN (2018) *Em Nome da Paz - Relatório Final da Consulta Nacional sobre Paz, Reconciliação e Desenvolvimento (2009-2017)*. Instituto Padre António Vieira.

⁴⁸ Transparência Internacional /Transparency International: <https://www.transparency.org/cpi2018> (consultado em 20/07/2019).

⁴⁹ LGDH (2013) *Quarenta Anos de Impunidade na Guiné-Bissau*. Liga Guineense dos Direitos Humanos.

⁵⁰ OHCHR <https://www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx> (consultado em 21/07/2019)

económicas e domésticas; privadas de oportunidades políticas e de educação; e sujeitas a discriminação e à violência de género.⁵¹ O custo da corrupção é em grande medida pago pelos mais pobres, limita o acesso, a disponibilidade e a qualidade de serviços que poderiam contribuir para o empoderamento das mulheres e das raparigas, ao mesmo tempo que a falta de vontade política priva a comunidade da liderança necessária para promover a igualdade de género.

Na Guiné-Bissau, a corrupção é igualmente o resultado da não implementação dos procedimentos administrativos. Os processos de recrutamento e adjudicação de contratos públicos carecem de transparência. As práticas de financiamento dos partidos políticos e das campanhas também perpetuam a corrupção.

A corrupção atinge os serviços e os bens prestados, assim como a credibilidade do Estado aos olhos da população. A corrupção e algumas práticas informais tendem a manter certas redes no poder, com base na apropriação e redistribuição de recursos — e, de facto, excluindo diversos grupos da participação nas estruturas públicas e nas tomadas de decisão.⁵²

Causas-raiz	Catalisadores	Aceleradores	Capacidade de transformação (as transformações serão analisadas nos próximos capítulos)
Fatores Históricos e Geopolíticos	Impunidade e violações de direitos humanos do passado	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de mecanismos para lidar com crimes graves cometidos no passado A amnistia tem sido o instrumento preferido para lidar com anteriores crimes e abusos de direitos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> O mandato da Comissão Organizadora da Conferência nacional foi prolongado pelo novo parlamento eleito em 2019
Sistema económico não diversificado e insustentável		<ul style="list-style-type: none"> Falta de responsabilização e investigação de crimes cometidos na administração pública (corrupção) A corrupção alimenta a cultura de impunidade que corrói o Estado de Direito, a capacidade e mesmo a legitimidade das estruturas do Estado na Guiné-Bissau 	<ul style="list-style-type: none"> O comité de tesouraria retomou as suas atividades Assessoria internacional ao Ministério das finanças

⁵¹ Voz di Paz/Interpeace (2018) *Fala di Mindjer. Beyond Social Pressure and Institutional Barriers: The Role of Women in Decision-Making in Guinea-Bissau.*

⁵² Um exemplo concreto pode ser visto nas campanhas políticas: os recursos financeiros necessários para financiar uma campanha política foram considerados uma barreira no acesso das mulheres a funções políticas, já que não podem competir de igual para igual com os homens, por causa da sua crónica exclusão económica.

<p>Conflitos persistentes decorrentes da construção incompleta do Estado</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Falta de acesso à justiça e administração ineficaz, levando à desconfiança no sistema judicial, visto como servindo somente o interesse dos “poderosos” • A corrupção alimenta a cultura de impunidade e corrói o Estado de Direito, as capacidades e mesmo a legitimidade das estruturas do Estado na Guiné-Bissau 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiveram início algumas investigações de pessoas bem colocadas • Foram pedidas algumas auditorias
<p>Relações político-militares interdependentes</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Interferência política na administração pública (incluindo sectores de segurança, defesa e justiça) 	<ul style="list-style-type: none"> • Não interferência das Forças Armadas em investigações recentes

C. Tráfico de droga e criminalidade organizada transnacional

Com um vasto arquipélago e pouca presença do Estado, fronteiras permeáveis e uma ligação privilegiada à Europa através de Portugal, a que se somam os seus laços regionais com os vizinhos da África Ocidental, estão reunidas condições para que a Guiné-Bissau se torne uma plataforma atrativa para o crime organizado transnacional e o tráfico de droga, nomeadamente de circulação da cocaína proveniente da América Latina.

A fragilidade do Estado é ao mesmo tempo causa e consequência da expansão do tráfico ilegal na Guiné-Bissau. A falta de resposta de um sistema judicial eficiente às atividades ilegais permitiu às elites políticas, económicas e militares estabelecerem uma “rede de proteção de elite”, sobretudo para o tráfico da cocaína, financiada em larga medida por um grupo de empresários estrangeiros com ligações estabelecidas a grupos criminosos da América Latina.⁵³

Este fenómeno, por seu turno, leva à debilidade institucional e à instabilidade no país. Decisões políticas e das cúpulas militares são cooptadas ao serviço de interesses corporativos e pessoais. Graças aos recursos obtidos, esta elite é menos condicionada pelas obrigações inerentes aos seus cargos, pelas instituições ou pelo sistema político em geral.⁵⁴ Os lucros sem precedência e poucas oportunidades geradas pelo fraco crescimento económico geram poucos incentivos para que as elites se submetam às regras do Estado de Direito e aos preceitos da boa governação; se comprometam com reformas no sistema de justiça, administração ou sectores da segurança e esforços de combate à corrupção, o que se repercute na fragilidade das instituições. Alguns

⁵³ Shaw, Mark (2015) “Tráfico de Droga na Guiné-Bissau 1998-2004: a evolução de uma rede de proteção da elite”. *Jornal de Estudos Modernos Africanos*, 53:3, pp. 339-364.

⁵⁴ O'Regan, David; Thompson, Peter (2013) “Advancing Stability and Reconciliation in Guinea-Bissau: Lessons from Africa’s first Narco-State”. Washington D.C: The Africa Center for Strategic Studies, Relatório especial no.2.

elementos da elite sabotam quaisquer processos visando a estabilidade e a boa governação.⁵⁵ Isto amplia os efeitos da corrupção, ao privar o Estado de recursos e acentuar a clivagem entre o Estado e os cidadãos. A instabilidade é ainda mais agravada pelo facto de o tráfico de droga ter vindo a gerar uma competição feroz no seio das elites e mudanças de poder.⁵⁶

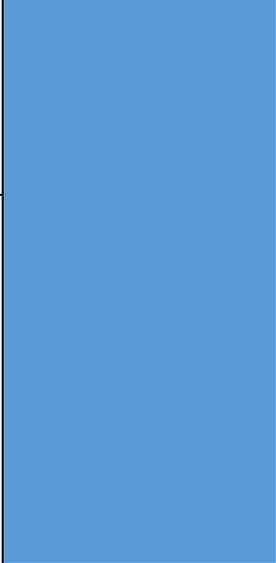
Comum à corrupção e ao estado do sistema judicial, a penetração de interesses criminais na estrutura do Estado alimenta o ressentimento da população em relação à cultura de impunidade. A Voz di Paz⁵⁷ chama também a atenção para os efeitos sociais do tráfico de droga, os quais são frequentemente ignorados: o consumo entre os jovens locais e o conseqüente aumento da criminalidade violenta; tensões ao nível familiar e comunitário relacionadas com consumo de drogas e a percepção de que o Estado é o responsável pelos efeitos do tráfico da droga na sociedade.

Causas-raiz	Catalisadores	Aceleradores	Transformações (as transformações serão analisadas nos próximos capítulos)
Fatores Históricos e Geopolíticos	Crime Organizado Transnacional	<ul style="list-style-type: none"> As condições naturais e geopolíticas (vasto arquipélago, fronteiras permeáveis), relações privilegiadas com a CPLP e países da CEDEAO e existência de redes criminais regionais que operam entre estes dois blocos 	<ul style="list-style-type: none"> Acordos de cooperação para combater o tráfico de droga e o crime organizado foram assinados com parceiros internacionais
Sistema económico não diversificado e insustentável		<ul style="list-style-type: none"> Pobreza generalizada Falta de oportunidades económicas Informalidade da economia que proporciona as condições para o branqueamento de capitais, a pesca ilegal e o abate de árvores 	<ul style="list-style-type: none"> Alimenta o ressentimento da população face à cultura de impunidade

⁵⁵ UNIOGBIS (2018) “Relaunching defence and security sector reforms in Guinea-Bissau”. Policy Brief 8, Institute for Security Studies (ISS).

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ Voz di Paz (2010) Roots of Conflicts in Guinea-Bissau: the voice of the people. Voz di Paz/Interpeace.

<p>Conflitos persistentes decorrentes de uma incompleta construção do Estado</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Falta de um sistema judicial eficiente • Interferência política no poder judicial e/ou policias 	<ul style="list-style-type: none"> • As investigações criminais levaram à apreensão de quase duas toneladas de cocaína
<p>Relações político-militares interdependentes</p>		<ul style="list-style-type: none"> • As elites política, económica e militar estabeleceram “redes de proteção da elite” especialmente para o tráfico de cocaína • Gera uma feroz competição dentro das elites e alterações nas estruturas de poder 	<ul style="list-style-type: none"> • Não interferência das Forças Armadas nas investigações recentes

7. Dinâmica do conflito

Não obstante o conjunto de fatores estruturais que explicam a instabilidade, conforme mostrado anteriormente, a Guiné-Bissau congrega igualmente fatores que explicam a razão de o país nunca ter vivido um conflito generalizado, e de a instabilidade política permanecer confinada à elite política. Nos últimos cinco anos, a situação política tem sido marcada por alguns elementos de descontinuidade que podem ser sementes de uma mudança que poderá consagrar transformações no sistema político, nas instituições do Estado, na estrutura económica e na sociedade como um todo.

O presente capítulo articula continuidades, descontinuidades, fatores de divisão e elementos de ligação, identificados durante as consultas (listados no anexo 2), e as capacidades para a consolidação da paz (identificadas no anexo 3); e analisa a sua interação durante a crise atual, que teve início a seguir à demissão do Primeiro Ministro saído das eleições legislativas de 2014 e que se mantém até aos dias de hoje.

Ao longo das consultas para esta análise de conflito, foram evidenciadas virtudes e forças endógenas da sociedade guineense, nomeadamente: a capacidade de coexistência interétnica e religiosa, incluindo um grande número de casamentos inter-religiosos; a dinâmica da vida associativa; um tecido social moldado por normas de solidariedade, partilha e bondade; comunidades rurais robustas, com estruturas de liderança locais efetivas e um sentido de orgulho e pertença à cultura e tradições locais; abundantes fontes de água e alimentos, diminuindo os conflitos entre comunidades.

Durante as consultas, foi unanimemente reconhecido que o Crioulo permanece um fator de unidade nacional desde a luta de libertação nacional. Isto porque serve não apenas para ultrapassar as barreiras linguísticas entre os vários grupos étnicos, mas também como base para o sentimento de pertença a uma nação, partilhado pelo povo da Guiné-Bissau. O uso do Crioulo como “língua franca”, falada pela maioria da população, é um legado sobre o qual é possível construir o futuro comum da Guiné-Bissau. Um outro elemento importante da identidade guineense é a língua portuguesa. Embora falado sobretudo por uma elite instruída, o Português permite ao país ligar-se ao mundo exterior e afirmar a sua identidade lusófona perante as identidades linguísticas regionais francófona e anglófona. A nível regional, a identidade linguística é concorrenciada por uma multiplicidade de identidades étnicas. Estas coexistem na Guiné-Bissau e além-fronteiras e são, portanto, compartilhadas com os países vizinhos. Os Djolas no Senegal e os Felupes na Guiné-Bissau são exemplos a destacar. Os seus laços comuns para lá das fronteiras, e um forte sentido de “identidade africana” reforçam ainda mais as boas relações de vizinhança com o Senegal e a Guiné (Conacri).

A guerra de libertação nacional uniu as pessoas da Guiné-Bissau para lá das barreiras étnicas e tribais. Pode ser encarado como o mito fundador de um novo Estado-nação e da identidade nacional. Os que lutaram pela liberdade foram heróis para as pessoas. Décadas depois da independência, estes veteranos (antigos combatentes) ainda sentem um sentido de direito que

emana dos seus sacrifícios. Acresce a este sentido de patriotismo um sentimento coletivo de vitimização da nação, especialmente entre as comunidades mais pobres, por parte de um Estado caracterizado por fraca governação, corrupção e tráfico de droga e por estar mais ao serviço de agendas privadas do que das necessidades das pessoas.⁵⁸

Este sentimento tem sido um elemento marcante da identidade nacional que tem gerado uma forte coesão social e solidariedade entre a população, como ficou patente na solidariedade demonstrada pelas pessoas durante a guerra de 1998/99. As comunidades rurais abriram as suas casas e partilharam a escassa alimentação com muitos deslocados vindos da capital, independentemente da sua filiação religiosa ou étnica. Esta foi uma impressionante lição de solidariedade e construção de uma nação, a partir das bases populares, onde a nação é vista como vítima coletiva das questões de Estado.

Não obstante a ausência de um Estado consolidado, a Guiné-Bissau dispõe de uma sociedade civil forte, incluindo organizações de mulheres, que tem vindo a ganhar terreno no país. Uma nova geração de líderes, incluindo mulheres, em diferentes áreas sociais está a emergir de dentro da sociedade civil, e em conjunto com as ONG e os media assume uma posição cada vez mais relevante na defesa dos interesses da população local, defesa do ambiente e direitos humanos. Populações jovens, urbanas e instruídas estão a contribuir para o aumento do debate público sobre boa governação e questões políticas, exigindo maior participação na vida política e na tomada de decisões para garantir um melhor acesso da população a serviços básicos. A Guiné-Bissau tem também visto a mobilização da população em manifestações públicas a exigir respeito pelos direitos civis e o Estado de Direito.

No entanto, os participantes nas consultas também realçaram que a instabilidade política tem tido impacto no tecido social e enfraqueceu a coesão social. A ausência do Estado, particularmente em zonas rurais, e a consequente falta de serviços para a população, aliadas à necessidade de gerir as redes clientelares, são exemplos das razões para muitos participantes insistirem na necessidade de um novo contrato social.

A instabilidade tem afetado as relações e dinâmicas familiares a vários níveis, inclusivamente dando origem a conflitos resultantes de diferentes opções políticas e ideologias por parte de membros de uma mesma família. As mulheres tendem a tomar o partido dos maridos, mesmo quando têm outras preferências políticas. Isto acontece porque a pressão familiar exercida sobre as mulheres impede-as de expressar as suas opiniões políticas, com medo de represálias. É frequente as mulheres que se envolvem na política e expressam as suas opiniões livremente continuarem a sofrer sistematicamente discriminação por parte dos seus parceiros e membros da família, que consideram os seus pontos de vista inferiores e irrelevantes.

⁵⁸ Kohl, Christoph (2010) "Integração nacional na Guiné-Bissau desde a Independência" *Cadernos de Estudos Africanos*, 20, Identidades, Percursos e Clivagens nos PALOP, pp. 85-109.

As mulheres sublinharam que levar a cabo atividades previamente destinadas aos homens tem-nas feito ter mais consciência dos seus direitos e de como lutar por eles, mas isso não significa que na prática estejam mais aptas a exercê-los. As ações de formação, nas regiões, sobre os direitos à propriedade, herança, entre outros tópicos, têm sido de uma importância fundamental. São, no entanto, os homens quem continua a tomar decisões no seio da família. Embora o conhecimento dos direitos contribua para o empoderamento das mulheres, o Estado não conseguiu criar medidas institucionais para a sua implementação.

No que diz respeito à juventude, são cada vez menos os jovens que partilham de um forte sentimento de pertença a grupos étnicos. Contudo, os altos níveis de desemprego são causa de frustração dos mais novos — o que pode abrir a porta à radicalização religiosa, política e étnica. Os jovens por vezes tomam posições partidárias ou aderem a certos partidos políticos, não porque se identifiquem com as ideologias ou tenham um interesse genuíno pela política, mas por ser a única opção para obter meios materiais.

Apesar da instabilidade política, a situação macroeconómica da Guiné-Bissau tem sido, nos últimos anos, marcada por alguns desenvolvimentos positivos. No entanto, a fraca governação económica e sucessivas interferências políticas, como a alteração das regras antes da campanha de comercialização da amêndoa de caju, e/ou a fixação de preços com base em interesses políticos e não em lógicas de mercado, afetou negativamente o panorama económico. A informalidade da economia, incluindo do caju, tem contribuído também para criar um ambiente propício ao branqueamento de capitais.

A instabilidade política impacta, por um lado, na capacidade de o Estado mobilizar assistência internacional e fornecer serviços à população, e por outro limita a sua capacidade de resolver as fragilidades estruturais da economia e criar de oportunidades para a população, especialmente nas áreas rurais, as quais permanecem pobres, socialmente desprotegidas e confinadas à produção agrícola informal e a uma economia de subsistência.

As consequências da instabilidade são sentidas mais fortemente pelos grupos mais vulneráveis o que agrava as desigualdades: os agregados familiares mais pobres têm de adotar estratégias de resiliência, tais como reduzir o consumo e o investimento no capital humano, sobretudo das crianças, e contrair empréstimos (Banco Mundial, 2016). O que por sua vez agrava a fragilidade das comunidades e a exclusão, especialmente os jovens, que ficam vulneráveis a ser arrastados para a violência.

A instabilidade económica impacta também fortemente nas mulheres relegadas para a economia informal, e na juventude, sobretudo raparigas, que se veem obrigadas a desistir da escola para ajudar nas despesas familiares, devido à pressão das dificuldades financeiras. Está aqui uma razão do aumento de casamentos precoces e forçados, com maior expressão nas zonas rurais, enquanto estratégia de sobrevivência da família para lidar com a instabilidade financeira. Da mesma maneira, os altos níveis de desemprego de mulheres e jovens, mais acentuado nas áreas urbanas, é cada vez mais uma preocupação e uma ameaça latente à paz e estabilidade.

A exclusão política e socioeconómica levou uma parte da população, em particular mulheres, a pôr em prática estratégias de resiliência: apoiando-se em sistemas de organização ao nível

comunitário para aceder ao microcrédito que lhes permite investir em pequenos negócios, financiar bolsas de estudo e criar mutualidades de saúde. Isto decorre de práticas tradicionais da resiliência comunitária e é por vezes articulado com e apoiado por organizações da sociedade civil. Um outro exemplo digno de nota é a bem-sucedida gestão, ao nível comunitário, dos recursos naturais. Estas práticas de resiliência convivem com estratégias de acesso ao Estado através de estratégias informais, nomeadamente de redes clientelares, onde as identidades étnicas, comunitárias ou religiosas podem ter um papel a desempenhar.

As mulheres têm estado no centro destas iniciativas de resiliência e têm desenvolvido estratégias para obter ganhos na economia informal. Como sublinha Miguel de Barros (2019), as *bideiras* (grupos de mulheres que se organizam para revender produtos); *os lumos* (mercados informais) e o *abota* (sistema de poupanças e crédito) foram cruciais para permitir às mulheres aceder ao espaço público. Apesar destas consequências positivas, importa ter presente, como refere o autor, que o envolvimento das mulheres na economia informal resulta das dificuldades por elas enfrentadas para cumprir os requisitos da economia formal, em consequência da baixa literacia e dos costumes da tradição que lhes reservam a função de serem responsáveis pelo trabalho doméstico e pela educação dos filhos.

A assistência internacional, através do apoio ao empoderamento das mulheres e jovens das zonas rurais, também tem criado oportunidades económicas e ao mesmo tempo fortalecido os movimentos de mulheres e jovens e a sua capacidade de participação na cena política. Nesta linha, o Conselho de Mulheres conseguiu mobilizar mulheres de todas as regiões do país para participarem num fórum de mulheres do qual saíram recomendações para o desenvolvimento de uma agenda política para as mulheres — um passo importante para conferir legitimidade ao papel de facilitador que o Conselho de Mulheres assumiu no diálogo político.

A discrepância entre a população e as elites políticas é demonstrada pela agenda política nacional: a questão que tem dividido os políticos guineenses desde a demissão do governo, em 2015, tem sido o alcance dos poderes do Presidente e o equilíbrio de poderes dentro do atual sistema político, que coloca, de um lado, aqueles que advogam um sistema de governo presidencialista e do outro os que estão a favor de manter o *status quo* — o sistema semipresidencialista.

Muitas das tensões relacionadas com a recente história política do país foram motivadas por interpretações divergentes do quadro legal que rege o sistema político. A crise política atual, tal como outras no passado, foi agravada pelo facto de os atores políticos tentarem aproveitar as ambiguidades e lacunas na lei para aceder e/ou se manter ao poder.

Ligados à diversidade de interpretações do quadro legal, outros pontos fraturantes — que tentam olhar com mais profundidade para as raízes das sucessivas crises políticas, incluem: (1) o papel dos partidos políticos como mediadores entre a população e o poder político e até que ponto a Lei dos Partidos Políticos contribui para os fragilizar: disputas intra e interpartidárias têm com frequência afetado as maiorias na ANP, e resultado na demissão de governos e a instabilidade política; (2) a não realização de eleições locais que tem acentuado a distância que separa as elites políticas do resto da população.

Neste debate participaram também organizações da sociedade Civil, em particular a recém-criada Rede de Monitorização das Reformas, que dinamizou debates sobre as reformas com vista ao desenvolvimento de uma agenda comum da Sociedade Civil.

A alienação das elites políticas face à população levou muitos a defender que um dos elementos importantes que têm contribuído para o agravamento da crise atual é a ausência de um diálogo político inclusivo e construtivo, com vista à implementação de reformas prioritárias e agendas políticas, em vez de centrado na partilha do poder, como tem sido proposto pelos partidos políticos. A sociedade civil guineense tem defendido que o diálogo político deve ser enquadrado pela Constituição e não subvertido para alterar as regras do jogo em benefício das elites políticas.

A Guiné-Bissau é tida como um dos países do mundo mais propensos a golpes de Estado e politicamente mais instáveis. A mudança de atitude dos militares em relação à política tem sido atribuída à liderança de Biaguê Nan Tam e ao comportamento dos líderes políticos que preferiram resolver as questões políticas em tribunal, em vez de recorrer aos militares.

Entre 2014 e 2020, os militares não intervieram diretamente na política, em parte devido ao regime de sanções da ONU e à presença da ECOMIB. Ao longo deste período as Forças Armadas mostraram-se apostadas na reabilitação da sua imagem no país e no estrangeiro, para serem tidas como atores da paz e da estabilidade, agindo de acordo com o papel que lhes está constitucionalmente atribuído.

Durante este período não foi possível desenvolver um consenso, nem implementar a reforma do sector de segurança [que incluísse os próprios militares na definição das prioridades], nem negociar com os parceiros internacionais um apoio que permitisse uma transformação do sector. A instabilidade política e uma visão de curto prazo, apenas permitiram a implementação de medidas isoladas, algumas fora do quadro legal, nomeadamente promoções e recrutamento de efetivos, que aumentaram os gastos do Estado.

O que ficou patente ao longo deste período é que – tal como noutras áreas da administração do Estado – a implementação das reformas é a chave para alterar as relações de poder e assegurar o respeito pelo Estado de Direito Democrático.

Qualquer análise que coloque o ónus da instabilidade política na Guiné-Bissau exclusivamente no papel dos militares falha por não reconhecer a complexidade das relações político-militares, e a forma como os catalisadores do conflito (fragilidade do quadro de governação, impunidade e criminalidade organizada e tráfico de droga) aceleram as manifestações das raízes do conflito na crise política atual, e contribuem para criar resistência às reformas.

A fragilidade do quadro de governação deixa a administração pública permeável a processos altamente informais [ilegais] de alocação de recursos e recrutamento, fazendo dela um centro de instabilidade crónica. Dado que controlar o aparelho do Estado significa facilidade no acesso aos recursos desse mesmo Estado, as lutas políticas têm passado pela competição por postos na administração pública, especialmente aqueles que estão ligados à arrecadação de receitas, como é o caso dos serviços aduaneiros, portuários, de transportes, pescas, entre outros. Estes

representam igualmente sectores onde a influência de redes informais tem sido consolidada e enraizada, levando à resistência às reformas e gerando tensões e divisões na sociedade guineense. Muitos acordos políticos e/ou soluções negociadas para saída de crise incidiram sobretudo na partilha de poder a este nível (partilha de pastas) e foram seguidos de nomeações políticas para consolidar essa partilha. E divergências sobre nomeações levaram também a quebras de aliança que geraram novas crises.

Os períodos de estabilidade têm fornecido pequenas janelas de oportunidade para a implementação de reformas administrativas. Depois das eleições de 2014, o governo começou a pôr em curso reformas⁵⁹ administrativas ambiciosas (Banco Mundial, 2016), que incluíram a extinção do FUNPI⁶⁰, o aumento das receitas, através do aumento das receitas não fiscais (especialmente através de licenças de pesca), e melhorias na coleta dos impostos alfandegários e sobre o rendimento (grandes contribuintes).

Além disso, lançaram-se reformas estruturais que apertaram o controlo da importação de combustíveis, reduziram as isenções fiscais, recuperaram os postos aduaneiros e intensificaram as auditorias fiscais aos grandes contribuintes. Estas medidas, que visavam assegurar a transparência e a responsabilização, contrariaram interesses instalados, que recorreram a interferências ilegais para lhes resistir, fragilizando ainda mais o Estado, criando conflitos institucionais e alimentando disputas políticas e instabilidade.

A instabilidade subsequente não permitiu avançar com a implementação das reformas necessárias e a crise política atual afetou a capacidade de o Estado garantir serviços básicos às comunidades (educação e saúde), fornecer água e eletricidade e assegurar o pagamento atempado de salários aos funcionários, o que teve como efeito uma deterioração das condições de vida, alimentando protestos e mobilização social. Sucessivas greves dos funcionários públicos paralisaram ainda mais o sector, afetando as vidas das populações.

O panorama foi ainda mais evidente fora da capital, onde o Estado é virtualmente ausente. Algumas comunidades organizaram respostas para mitigarem estes efeitos, incluindo o alargamento das escolas de base comunitária e dando continuidade a programas de alimentação escolar (com apoio de parceiros internacionais), facto que explica a menor adesão às greves por parte dos professores nas zonas rurais. Esta resistência/resiliência das comunidades se por um lado contribui para o bem-estar das populações, por outro contribui para o seu afastamento do Estado e das elites políticas.

Algumas instituições do Estado foram capazes de vencer estes desafios e articular-se com as necessidades das populações, para, com resiliência, atrair tanto o apoio político como a ajuda externa. O Instituto da Biodiversidade e das Áreas Protegidas (IBAP) é um desses casos. Conforme indicado na avaliação pré-MAPS, é um dos “exemplos de instituições eficientes, responsivas e

⁵⁹ Banco Mundial, 2016.

⁶⁰ Fundo para a Promoção da Industrialização de Produtos Agrícolas

responsáveis (...), que dá um exemplo endógeno do que funciona no contexto da Guiné-Bissau, e uma referência para outras instituições”.

Da mesma maneira, a EAGB está atualmente a ser apoiada por um consórcio internacional, escolhido através de concurso público internacional. Chave para o sucesso da parceria foi a inclusão, na equipa internacional, de nacionais altamente qualificados, capazes de entender a situação local, desde logo na proposta apresentada, e de estabelecer as relações entre a instituição nacional e os seus parceiros internacionais.

Outro exemplo, mais recente, é o Grupo Temático da Justiça, criado no Ministério da Justiça para apoiar a tomada de decisões e a coordenação da assistência externa no sector da justiça. Um importante resultado já devido a este grupo temático foi a criação de um sistema de registo civil para nascimentos, o qual foi implementado de forma bem-sucedida.

A Polícia Judiciária constitui também um exemplo de uma instituição que foi capaz de atrair a confiança dos parceiros internacionais, através da implementação de sistemas e processos de recrutamento, os quais tiveram um impacto positivo na sua capacidade de investigar e resistir a interferências políticas.

A fragilidade do quadro de governação alimenta (e por sua vez é alimentada) pela impunidade. A impunidade, e a falta de resposta do Estado perante crimes graves e violações de direitos humanos são catalisadores do conflito: alimentam (e são alimentadas) pela dinâmica do conflito.

Acusações de corrupção, má gestão de fundos públicos, exploração ilegais de recursos naturais e abuso da autoridade continuam a ser trocadas entre atores nacionais, incluindo o Presidente, membros do governo atual e passados e a ANP, em articulação com a criação de comissões de inquérito, auditorias e ações judiciais. Porém, mais do que impor a responsabilização, estas acusações geraram mais desconfiança entre atores políticos, e especialmente entre a população e os seus representantes eleitos.

Os conflitos abertos e tentativas de interferência mútuas, muitas vezes publicitados através de comunicados de imprensa, entre os poderes executivos e judicial, e os órgãos de supervisão administrativa, são obstáculos à confiança nestas instituições. Juntos, reforçam a perceção de que as instituições do Estado não agem imparcialmente na aplicação da lei. Esta perceção foi agravada pela judicialização das disputas políticas ao longo desta crise política que demonstrou a fragilidade das garantias de independência do judiciário na Guiné-Bissau

Esta troca de acusações [muitas referentes a violações de direitos humanos do passado] demonstram que a falta de resposta do Estado a estes crimes continua a alimentar as crises presentes.

A investigação do caso do desvio de arroz doado pela China (abril/maio de 2019), que motivou uma disputa institucional entre a Polícia Judiciária e a Procuradoria-Geral da República, e entre o governo e o Presidente da República, é um exemplo paradigmático. O fenómeno também deu origem ao ressurgimento de acusações públicas, dentro da elite política, de envolvimento em atividades criminais para financiar as campanhas políticas.

Tal como a impunidade, a criminalidade Organizada Transnacional que floresce num ambiente de economia informal e instituições frágeis é um catalisador do conflito, ao mesmo tempo causa e consequência da instabilidade política e contribui para a impunidade na Guiné-Bissau. Existem provas consistentes do ressurgimento do tráfico de droga na África Ocidental, e parte da elite em cargos de poder tem sido associada ao tráfico internacional.⁶¹ Líderes políticos e militares facilitaram o envolvimento de muitos nos negócios ilícitos, atraídas pelos lucros altos e pelas redes clientelares.

No entanto, o Governo da Guiné-Bissau mostrou recentemente um renovado compromisso na melhoria do seu sistema de justiça criminal, através do estabelecimento (em abril 2018) de uma Força de Ação Conjunta de Interdição a Aeroportos (AIRCOP), a qual tem registados resultados notáveis; o retomar de operações da Unidade de Crime Transnacional (TCU) do WACI (maio de 2018); a nomeação de uma nova diretora da polícia judiciária (maio 2018), a criação de um Grupo de Trabalho para o Plano de Ação Nacional para o Combate do Tráfico de Drogas e ao Crime Organizado - CDTOC (outubro de 2018), seguido por um pedido formal do Ministério da Justiça à UNODC para que apoie o desenvolvimento de uma Estratégia Nacional de combate ao tráfico de droga e criminalidade organizada, e que foi aprovado pelo Conselho de Ministros em 2919.

Apesar da desconfiança em relação às ações das forças de defesa e segurança, a Polícia Judiciária tem aumentado a sua capacidade de combate ao tráfico de drogas e a cooperação com parceiros internacionais.⁶² Regista-se uma melhoria nos níveis de colaboração entre polícias de investigação criminal, a nível internacional e sub-regional, e neste sentido foi assinado um memorando de entendimento entre o Senegal, Gambia e a Guiné-Bissau e realizadas operações de “entrega controlada” com início em Portugal e concluídas na Guiné-Bissau. Isto só foi possível porque a Polícia Judiciária goza de um nível de confiança reforçado, por parte dos seus parceiros internacionais e sub-regionais.

Em 2019, a polícia judiciária apreendeu cerca de 850kg de cocaína, no âmbito da operação “Carapau” e quase duas toneladas de cocaína no âmbito da operação “Navarra”. As investigações geraram, mais uma vez, acusações e contra-acusações públicas de envolvimento de dirigentes políticos e militares. A condenação dos acusados na operação “carapau” foi um sinal de que as instituições judiciárias estavam a trabalhar, mas os sucessivos adiamentos da leitura da sentença relativa à operação Navarra – e as notícias sobre o andamento do processo – geraram dúvidas sobre a sua possível conclusão.

⁶¹ Shaw, Mark (2015) “Drug trafficking in Guinea-Bissau, 1998–2014: the evolution of an elite protection network” *Journal of Modern Africa Studies*, 53:3. Cambridge: Cambridge University Press.

⁶² Entre 2014 e 2018, a Polícia Judiciária apreendeu 57,6 Kg de cocaína e prendeu 67 suspeitos em várias operações ao longo do país.

A mobilização das comunidades e das organizações da sociedade civil, por um lado, e a resiliência que algumas instituições do Estado demonstraram ao longo dos últimos 5 anos, embora tenham contribuído para o aparecimento de vozes – que afetaram de algum modo a dinâmica do conflito – não tem sido suficiente para alterar a sua dinâmica e fazer aparecer soluções políticas endógenas para a resolução das sucessivas crises/impasses políticos que o país tem atravessado desde 2015.

A intervenção da comunidade internacional, através da mobilização do Grupo P5, e o papel de liderança da CEDEAO no processo para apoiar a Guiné-Bissau a ultrapassar esta crise política tem sido por isso necessária.

Há que reconhecer que a forma como esta intervenção foi conduzida não tem precedentes e tem ajudado a criar condições para uma solução política. O quadro regional da ECOWAS sobre resolução de conflitos forneceu as ferramentas para manter a Guiné-Bissau na agenda internacional (e regional), bem como para a aprovação de medidas coercivas destinadas a apoiar os esforços de mediação. Estas medidas incluíram sanções impostas pelas Nações Unidas, EU e ECOWAS, bem como o envio de uma força regional (ECOMIB)

Neste quadro, a pedido do Presidente da República, em 2016, a CEDEAO assumiu uma série de esforços de mediação, numa tentativa de ultrapassar a crise política, com o apoio da União Africana, da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da União Europeia e das Nações Unidas (representadas pelo UNIOGBIS).

A mediação resultou num roteiro, composto por seis pontos, tendo em vista a resolução da crise política e institucional, assinado em setembro de 2016 em Bissau, seguido de um acordo de 10 pontos, assinado em Conacri em outubro de 2016. Desde então o Acordo de Conacri passou a ser o quadro de referência para ultrapassar as sucessivas crises políticas e institucionais que afetam o país.

O Acordo de Conacri foi assinado pelo Presidente da Assembleia Nacional, Governo, líderes dos partidos políticos representados no Parlamento e pelo coordenador do “grupo dos 15” deputados dissidentes do PAIGC. Os subscritores concordaram, nomeadamente: (i) escolher, por consenso, um primeiro-ministro que tivesse a confiança do Presidente da República e que se mantivesse no cargo até às eleições legislativas seguintes; (ii) formar um governo inclusivo para implementar um programa desenvolvido por uma mesa redonda de diálogo nacional; (iii) desenvolver e adotar um Pacto de Estabilidade, assinado pelas principais forças políticas e sociais, na sequência de uma mesa redonda de diálogo nacional para a implementação de reformas fundamentais, incluindo a revisão da Constituição, da lei eleitoral, da lei dos partidos políticos e a reforma dos sectores da defesa e da segurança. Foi igualmente alcançado um entendimento quanto à reintegração efetiva dos 15 deputados dissidentes do PAIGC, sem condições, mas de acordo com as regras internas do partido. Além disso, o acordo previa o estabelecimento de um sistema de monitorização e acompanhamento por parte da CEDEAO e o apoio do P5 (UA, CEDEAO, CPLP, UE e ONU).

O Acordo de Conacri permitiu centrar as atenções na necessidade de uma abordagem concertada, e na necessidade de implementar reformas-chave, enfrentando as causas estruturais da instabilidade. O sucesso da mediação da CEDEAO deve-se também à sua capacidade de aprovar medidas para assegurar o cumprimento do Acordo de Conacri.

O processo liderado pela CEDEAO, que resultou no acordo de Conacri, em 2016, criou um momento para uma mobilização em torno do desenvolvimento de um Pacto de Estabilidade (previsto no Acordo de Conacri). As organizações da sociedade civil, incluindo as organizações de mulheres, e a Comissão Organizadora para o Diálogo nacional (OCNC), acertaram posições e lideraram o processo de consultas, no sentido de desenvolver um Pacto de Estabilidade que permitisse encontrar soluções consensuais para contrariar a instabilidade conjuntural. Depois de consultas alargadas e negociações com partidos políticos, o Pacto de Estabilidade foi assinado pela maior parte dos partidos políticos, incluindo aqueles representados na ANP. Embora no Pacto esteja prevista comissão de acompanhamento para monitorizar a sua implementação, esta não chegou a ser criada. De qualquer modo, esta iniciativa colocou de novo na agenda política a necessidade da reforma do sistema político, da administração pública, dos sectores da justiça e da segurança.

Outras iniciativas das organizações da sociedade civil (OSC), têm contribuído para elevar a tomada de consciência, não apenas acerca da prioridade, para a estabilidade, do programa de reformas, mas também para garantir que elas são desenvolvidas, implementadas e monitorizadas, através de um processo de consulta. Um outro exemplo da mobilização da sociedade civil foi o processo que culminou na adoção de quotas no parlamento, em resultado de um esforço conjunto das organizações de mulheres da sociedade civil e membros de partidos políticos.

A mobilização das OSC durante a crise atual também levou ao envolvimento de um círculo mais alargado de pessoas na dinâmica dos partidos políticos. A mudança foi particularmente notória no caso do PAIGC, que aproveitou a oportunidade para renovar as suas estruturas internas, sobretudo em termos de mulheres e jovens. Isto contribuiu para a criação de uma nova dinâmica dentro dos partidos. Embora ainda seja muito cedo para avaliar o impacto destas alterações nos partidos, elas traduziram-se já na nomeação de um governo paritário, em julho de 2019, e na inclusão de jovens altamente qualificados — o que foi entendido como a abertura de uma nova janela de inclusão e um passo importante para ultrapassar a crise.

Apesar da vasta mobilização a favor de um retorno à estabilidade e à ordem constitucional, à medida que o país se preparava para as eleições presidenciais marcadas para 24 de novembro de 2019 o risco de aumento da instabilidade continuava a ser alto. As dificuldades de nomeação de um governo, e a incapacidade dos partidos políticos para resolver o impasse em torno das eleições para a mesa da ANP, deixaram em evidência uma crise política não resolvida, e obrigaram a nova mediação da ECOWAS.

Antes das eleições presidenciais, os partidos da oposição já questionavam a legitimidade e independência dos órgãos de gestão eleitoral, assim como a capacidade do novo governo para conduzir umas eleições livres, justas e transparentes — o que acabou por contribuir para a desconfiança em relação ao processo eleitoral e as dúvidas quanto à credibilidade dos resultados obtidos.

Para além disso, as eleições legislativas coincidiram com uma radicalização do discurso político, ligado a ressentimentos do passado e utilizando questões étnicas e religiosas para estimular os sentimentos de exclusão social/económica. O apoio dos parceiros internacionais e iniciativas de OSC com o objetivo de monitorizar o processo eleitoral, o que incluiu a assinatura do Código de

Condução, a 14 de fevereiro de 2019, foram fundamentais, mas não suficientes, para apaziguar as tensões e assegurar a credibilidade das eleições legislativas e presidenciais.

Durante a redação desta análise de conflito [maio de 2019 a março de 2020], a crise política na Guiné Bissau foi-se agravando, e a resolução dos sucessivos impasses políticos que surgiram nesse período apenas foi possível através da mediação da CEDEAO, e um recurso crescendo a sanções, ou ameaça de sanções.

Isto mostrou que o equilíbrio certo entre diálogo e medidas de responsabilização pode ter efeitos positivos e alterar a dinâmica do conflito. Os resultados não foram, porém, suficientes para fortalecer os mecanismos internos de gestão de conflitos políticos, e ultrapassar a necessidade de depender da ECOWAS para os resolver. Se esta abordagem for apoiada, de forma continuada, com base numa estratégia de longo prazo para fortalecer as instituições nacionais, os ganhos conseguidos pela ECOWAS poderão ser consolidados, e trazer a Guiné-Bissau mais perto de uma paz e segurança duradoura.

8. Cenários

A. Eleições presidenciais justas, transparentes e credíveis e regresso à ordem constitucional

Perspetivas de curto prazo (até 2 anos)

As perspetivas de o país alcançar a estabilidade dependerão da capacidade dos atores políticos respeitarem a ordem constitucional, nomeadamente da capacidade que o Presidente eleito tiver de chegar a consensos e estabelecer relações de trabalho com o governo e a ANP. A existir uma transferência pacífica do poder e cooperação entre os órgãos de soberania, as eleições irão marcar o regresso à ordem constitucional e estará criado um contexto propício a desenvolvimentos positivos e um retorno ao normal funcionamento das instituições democráticas, necessário para a implementação de reformas urgentes.

Neste cenário positivo, existiria um ambiente favorável ao diálogo e capaz de gerar consensos. Os interesses convergentes dos atores políticos poderiam ser fatores de sustentabilidade do governo.

Neste contexto, o parlamento estaria a funcionar em pleno e o novo governo seria capaz de criar condições políticas para pôr em prática o seu programa e lançar iniciativas de desenvolvimento a médio e longo prazo.

O sucesso irá depender, entre outros fatores, de haver ou não:

- (a) Aceitação, por parte dos militares, do papel de supervisão civil das Forças Armadas;
- (b) Consenso, ou pelo menos convergência de posições, na preparação e implementação da reforma do sistema político, a qual implica a colaboração entre as instâncias do poder (Presidente, ANP e governo), nos termos da Constituição;
- (c) Medidas de transparência e responsabilização, implementadas para promover a confiança na administração pública;
- (d) Independência do sistema judicial, de forma a garantir a responsabilização e reconhecido sentido de justiça;
- (e) Resiliência das instituições do Estado, firmes a travar a corrupção por redes do crime organizado transnacional; e outras elites, interessadas em que o governo continue a ser fonte de enriquecimento.
- (f) Aumento das receitas do Estado e melhoria do sistema de gestão dessas receitas;
- (h) Capacidade dos atores políticos e sociais para manter a paz social e a estabilidade institucional;

- (i) Apoio substancial dos parceiros⁶³internacionais, em linha com as prioridades nacionais;
- (j) Iniciativas dirigidas e devidamente financiadas para apoiar o empoderamento das mulheres e a igualdade de género, e para combater a violência enraizada e comportamentos que discriminam as mulheres e as raparigas.

A concretização das reformas-chave é passível de criar as condições para dar início ao árduo processo de reconstrução do Estado, incluindo melhorias no desempenho das instituições públicas, luta contra a impunidade, através de um sistema de justiça mais funcional, e o estabelecimento de um ambiente conducente ao crescimento económico e à melhoria dos indicadores sociais.

Perspetivas de médio prazo (até 5 anos)

A médio prazo (até cinco anos), pressupondo um contexto económico e político favorável, haverá (a) avanços significativos no processo das reformas; (b) um quadro de governação política melhorado; (c) assistência internacional sustentada, incluindo esforços de mobilização de fundos doadores, para financiar o programa de desenvolvimento do país; (d) exploração de recursos naturais, em função do interesse nacional, e melhor situação socioeconómica; e (e) a implementação de uma estratégia sólida de combate ao tráfico de droga.

O cenário acima descrito está dependente de uma cooperação continuada, com vista a um entendimento consequente entre os atores nacionais, o que pressupõe uma mudança de paradigma na Guiné-Bissau, com a visão da política como um jogo de soma zero a dar lugar ao conceito de soma positiva ou abordagem ganhador-ganhador.

B. *Status quo* e eventual retrocesso para a instabilidade política e social

Se o Presidente não conseguir uma boa cooperação com os outros órgãos de soberania, dentro do quadro constitucional, as eleições não irão significar um regresso à ordem constitucional e a instabilidade política e social poderá eventualmente agravar-se: (a) os atores políticos irão manter o modelo em vigor, com os vencedores a jogar um jogo de soma zero e os vencidos a defender o diálogo; (b) não haverá vontade política nem recursos para um avanço significativo na implementação de reformas e na construção do Estado; (c) os governos continuarão a suceder-se, em consequência de divisões intra e inter partidárias desfazendo e refazendo maiorias parlamentares; (d) a cultura de impunidade manter-se-á inalterada; as violações dos direitos

⁶³ A reconfiguração efetiva da ECOMIB e sua presença como um persuasor é igualmente essencial para estabilidade a curto prazo. Depois da cimeira da CEDEAO a 29 de Junho, o mandato foi estendido até março de 2020

humanos e a situação em matéria de segurança em geral não irão melhorar; (f) o sistema de justiça permanecerá comprometido e sem poderes para enfrentar a impunidade e a corrupção; (g) a comunidade internacional poderá reduzir ainda mais o seu apoio.

Caso isto aconteça, as perspetivas para a Guiné-Bissau a médio prazo não são animadoras:

(a) As divergências entre atores políticos irão persistir, sendo possível uma situação de “paz negativa”, potenciando um novo ciclo de instabilidade política e institucional. A intervenção militar poderá ser inevitável.

(b) os interesses instalados manter-se-ão enrizados, bem como as agendas políticas, económica e militar, incluindo o risco de politização da sociedade em torno de linhas étnicas, e o aumento do discurso de ódio;

(c) Partes do programa da Reforma do Sector da Defesa e Segurança poderiam ser postas em prática nos termos definidos pelos militares, sem implicar alterar o equilíbrio de poderes. Isto, aliado às tentativas dos líderes políticos de influenciar os militares, podia criar as condições para um novo golpe de Estado;

(d) poucos doadores tradicionais continuariam dispostos a prestar ajuda, e os não tradicionais poderiam intervir, mas não garantiriam o financiamento requerido para o desenvolvimento;

(e) as redes do crime organizado e do tráfico de droga podem voltar a usar o país como refúgio ou base logística.

9. Opções de intervenção: prioridades de construção de paz e oportunidades

As prioridades de construção da paz e oportunidades para a transição e reposicionamento da ONU abordam as causas próximas do conflito e os catalisadores da instabilidade (enumerados no anexo 1) se constroem sobre capacidades de paz identificadas na análise da dinâmica do conflito (vide anexo 2). Elas foram determinadas através da aplicação do seguinte critério:

- Impacto atempado e visível na estabilidade sustentável e/ou abordando coletivamente o risco identificado e fatores de resiliência
- Inclusividade seletiva aos mais pobres e grupos mais vulneráveis e/ou os grupos marginalizado, e partes do país mais remotas (deixando ninguém atras)
- Impacto na coesão social
- Realisticamente implementáveis

1) Apoiar e incentivar um diálogo político significativo e inclusivo, e a reforma estratégica do sistema político para implementação das reformas urgentes e criar um ambiente conducente à estabilidade de longo prazo e ao desenvolvimento sustentável. Em coordenação com parceiros internacionais, envolver as forças vivas da nação num diálogo contínuo a nível estratégico sobre as reformas-chave delineadas no Pacto de Estabilidade e no Acordo de Conacri. Encorajar e apoiar as instituições nacionais a enfrentar a corrupção, a criminalidade organizada transnacional e o tráfico de droga e as más práticas de governação. Promover bons ofícios para a implementação das prioridades de construção da paz, a igualdade de género e o respeito pelos direitos humanos, em cumprimento das normas internacionais.

2) Apoiar e incentivar o Governo da Guiné-Bissau a fortalecer as instituições do Estado, para que sejam democráticas e responsáveis, bem como a reforçar a sua capacidade para funcionar de forma eficaz, em conformidade com a Constituição. Apoiar um sistema de governação progressivamente descentralizado e inclusivo, e um Parlamento Nacional que assuma plenamente o seu papel de supervisão. Apoiar o reforço da governação democrática, através da implementação das reformas urgentes necessárias para a estabilidade a longo prazo e o desenvolvimento sustentável.

3) Apoiar a criação de um ambiente favorável à expansão das oportunidades socioeconómicas para todos, bem como à implementação de uma política fiscal e de prestação de contas- Além disso, facilitar a melhoria da gestão e extracção de recursos naturais, a mitigação das alterações climáticas, e a protecção ambiental.

4) **Apoiar o Governo da Guiné-Bissau na luta contra o tráfico de droga e o crime organizado transnacional** através do reforço das capacidades e assistência técnica para uma implementação eficaz do seu Plano Estratégico Nacional e a introdução de abordagens inovadoras, entre as quais (i) a prestação de serviços de mentoria de alto nível às principais instituições de Justiça Criminal, incluindo na investigação, acusação e gestão de processos; (ii) o reforço e/ou criação de mecanismos de supervisão e responsabilização, e (iii) a promoção proactiva, ao nível do Sistema das Nações Unidas, de um ambiente político favorável, protegido da influência negativa do tráfico de droga, das redes transnacionais de crime organizado e dos seus facilitadores.

5) **Reforçar a capacidade judicial e o sistema nacional de protecção dos direitos humanos** para enfrentar eficazmente a impunidade, promover e proteger os direitos humanos, incluindo através da adopção de uma política nacional de direitos humanos, de um plano estratégico para combater a impunidade, da adopção de legislação que tenha em consideração os direitos humanos e do estabelecimento de uma instituição nacional de protecção dos direitos humanos, em conformidade com os Princípios de Paris. Prestar assistência técnica às instituições estatais para implementar as reformas, e apoiar o governo a ratificar os tratados internacionais de direitos humanos.

6) **Apoiar a integração da igualdade de género em todas as suas dimensões**, tendo em consideração o género, a idade e a diversidade, segundo uma abordagem que abranja todo o ciclo de vida para não deixar ninguém para trás (LNOB). Isto inclui a promoção da participação e uma representação efectiva, significativa e eficaz das mulheres, e seu empoderamento a todos os níveis - nos processos de diálogo político, económicos, de construção da paz e de desenvolvimento. Apoiar a revisão do Plano de Acção Nacional sobre a Resolução 1325 (2000) do CSNU para implementar a agenda de mulheres, paz e segurança.

7) **Apoiar os esforços do Governo para assegurar um controlo e supervisão civis eficazes sobre as forças de defesa e segurança**, através de estratégias e políticas eficazes e atempadas que promovam a vontade política. Garantir a existência de recursos adequados para a presença reconfigurada da ONU na Guiné-Bissau para apoiar na implementação dos aspectos programáticos da Reforma do Sector de Segurança, em estreita coordenação com a CEDEAO, como parte das intervenções regulares de desenvolvimento.

8) **Reforçar o alinhamento da assistência internacional com as prioridades de construção da paz na Guiné-Bissau**, através de intervenções acordadas com as autoridades nacionais. Assegurar o respeito pelos valores centrais das prioridades para a construção da paz, tais como políticas inclusivas e sensíveis ao género, diálogo participativo e reconciliação, bem como a sustentabilidade ambiental. O Quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (ECPF) a ser utilizado para complementar a agenda de paz sustentável, juntamente com a chamada Declaração Política "Praia" sobre a Prevenção do Abuso de Drogas, do Tráfico Ilícito de Drogas e dos Crimes Organizados na África Ocidental, assinada pelos Chefes de Estado da CEDEAO em Dezembro de 2008; bem como o Plano de Acção Regional da CEDEAO para Abordar o Tráfico Ilícito de Drogas, os Crimes Organizados e o Abuso de Drogas na África Ocidental 2016-2020 e o seu sucessor.

10. Anexos

Anexo 1 – Mapeamento das causas-raiz, catalizadores do conflito, causas próximas, e detonadores

A tabela abaixo baseia-se nas causas-raiz e catalizadores identificados no Capítulo 4 e identifica as suas manifestações correntes (causas próximas), bem como os factores (detonadores) que podem desencadear um conflito.

i. Causas-Raiz

FACTORES HISTORICOS E GEOPOLITICOS		
CAUSAS-RAIZ	CAUSAS PROXIMAS	DETONADORES
<p>Fortes dinâmicas regionais e sub-regionais, ligação às redes de comércio trans-saarianas, ocupação colonial Portuguesa, combatida com resistência extrema e revoltas, seguidas de massacres.</p> <p>O Movimento de Libertação da Guiné-Bissau e Cabo Verde que lutou pela independência, tinha fortes laços com o movimento Pan-africano em particular os seus vizinhos da Africa Ocidental, e alguns países da Organização da Unidade Africana. A resistência ao poder colonial forjou um sentido de comunidade Lusófona de Resistência.</p> <p>Interesses geopolíticos e intervenção da comunidade sub-regional e internacional</p> <p>Dependência na assistência externa leva a extravessão do Estado o qual responde as necessidades externas e não aquelas do seu povo. Isto leva igualmente a</p>	<p>O Estado na Guiné-Bissau resulta da imposição do conceito ocidental de Estado, bem como de estratégias contraditórias que foram projetadas sob o país: modelo colonial, modelo inspirado no socialismo, e mais recentemente um modelo neoliberal, implementado com apoio dos parceiros internacionais.</p> <p>O Estado foi-se tornando cada vez mais dependente da assistência externa, o que agravou o problema de extravessão⁶⁴ que já vinha do tempo colonial: o Estado responde às necessidades externas e não às do seu próprio povo. E isto acentua a desconexão entre o Estado e seus cidadãos.</p>	<p>A fadiga dos doadores poderá levar à redução do apoio internacional, incluindo para as reformas estruturais que todos reconhecem como cruciais para a estabilização</p>

⁶⁴ Para o conceito de extravessão veja Bayart *et al.*, 1999

FACTORES HISTORICOS E GEOPOLITICOS		
CAUSAS-RAIZ	CAUSAS PROXIMAS	DETONADORES
inconsistência na politica externa, o qual enfraqueceu posição internacional da Guiné-Bissau		

SISTEMA ECONÓMICO NÃO DIVERSIFICADO E INSUSTENTÁVEL		
CAUSAS-RAIZ	CAUSAS PROXIMAS	DETONADORES
<p>As condições precárias herdadas da era colonial – insuficientes capacidades das instituições do Estado – moldaram o desenvolvimento de uma economia extrativista/rentista controlada pelas elites.</p> <p>As redes clientelares das elites consolidaram a sua capacidade de aceder aos recursos, e os redistribuir, para ganhos privados.</p> <p>Economia agrária, baseada num único produto agrícola (safra de caju), legado das pressões do ajustamento estrutural para integração na economia mundial.</p> <p>Falta de planeamento económico capaz de incorporar as práticas informais tradicionais e as instituições locais.</p>	<p>Despesa pública completamente dependente da assistência internacional;</p> <p>Corrupção generalizada e impunidade;</p> <p>Empobrecimento das populações rurais, através da apropriação de rendas, da falta de planeamento e de investimento na agricultura, e da falta de oportunidades para a diversificação económica, além da contínua degradação dos serviços básicos;</p> <p>A pobreza urbana e o desemprego levam as pessoas a confiar em estratégias informais de subsistência, especialmente os jovens urbanos - possível efeito sobre a criminalidade;</p> <p>Estado com capacidade muito limitada para fornecer bens e serviços de qualidade aos cidadãos;</p> <p>Pobreza generalizada: a Guiné-Bissau é o 12º país mais pobre do mundo e 56% da população vive numa pobreza multidimensional;</p> <p>Ambiente de negócios pouco atraente; setor privado incipiente</p>	<p>Falta de liquidez no tesouro do Estado.</p> <p>Persistência do nível baixo dos salários e do atraso nos pagamentos.</p> <p>Sensação de frustração e desespero.</p> <p>Alta taxa de desemprego juvenil urbano.</p> <p>Diminuição do apoio de doadores, especialmente em áreas de necessidades básicas.</p> <p>Condições climáticas que podem impactar na produção de culturas</p>

CONFLITO PERSISTENTE DENTRO DO SISTEMA POLITICO		
CAUSAS-RAIZ	CAUSAS PROXIMAS	DETONADORES
<p>O legado do colonialismo: uma guerra de libertação de mais de 10 anos, seguida por um regime de partido único até 1991</p> <p>As pressões para uma democracia liberal que não permitiram tempo suficiente para construir processos democráticos internos no sistema politico</p> <p>A ausência de uma base sólida para o sistema democrático, com freios, contrapesos e mecanismos para resolver conflitos institucionais, deu origem à permeabilidade dos partidos políticos a redes clientelares (com as suas respectivas agendas político-económico-militares), bem como a disputas intrapartidárias e intrainstitucionais prolongadas.</p> <p>A ausência de instituições independentes, como o sistema judiciário e os órgãos eleitorais, que possam gerar confiança entre os atores.</p> <p>Aspirações a um modelo de "líder carismático" (modelos presidenciais regionais) que permitem a personificação da política.</p> <p>Os modelos presidenciais nos países vizinhos que justificam reivindicações de concentração de poder no Presidente.</p>	<p>A ausência de um processo de diálogo político inclusivo e construtivo tem levado à incapacidade de gerar acordos sobre reformas prioritárias e uma agenda política comum.</p> <p>A ausência de mecanismos políticos para resolver conflitos institucionais (e/ou exercer poderes partilhados) tem levado a crises/impasses políticos e ruturas constitucionais, e/ou tem impedido a organização de eleições. Ambiguidades legais têm sido usadas para adiar eleições e/ou impedir a sua organização.</p> <p>Incapacidade dos governos e do PR para completarem os mandatos (o Presidente José Mario Vaz foi o primeiro presidente a completar o seu mandato) e exercerem poderes partilhados, de acordo com a Constituição.</p> <p>As alterações da ordem constitucional, têm levado a intervenções da comunidade internacional.</p> <p>A falta de confiança entre as instituições políticas e os atores tem sido agravada pelas queixas do passado. Erosão da coesão social decorrente da necessidade de navegar pelas redes de clientelismo para aceder aos recursos do Estado.</p> <p>A separação entre a elite política e o povo (e a falta de mecanismos de consulta e participação dos diferentes grupos constituintes) permitiu a busca da agenda destes (bem como dos interesses dos militares, dentro das suas redes de clientelismo)</p> <p>O quadro legal que regula o Sistema Político da Guiné-Bissau tem lacunas que foram exploradas para alimentar a instabilidade política. A não implementação de uma parte substancial do sistema político (como as eleições locais) resultou na falta de mecanismos formais para aproximar o Estado do povo.</p>	<p>Interpretação divergente do quadro legal gera disputas institucionais, as quais criam um impasse político e paralisam o país.</p> <p>Eleições (vistas como uma batalha de vida ou morte e como uma plataforma para aumentar o acesso ao poder e aos recursos).</p> <p>Fase pós-eleitoral (partilha de poder) e (in)consistência da maioria na ANP</p> <p>Interpretações divergentes da legislação, divisão de poderes e de procedimentos exacerbam as tensões políticas.</p> <p>A legitimidade e a independência dos órgãos eleitorais são questionadas pelos partidos da oposição e conduzem à desconfiança acerca do processo eleitoral.</p> <p>Discurso político de divisão, baseado em ressentimentos do passado e sentimentos atuais de exclusão económico-social, na corrida para as eleições presidenciais.</p> <p>O novo governo eleito é incapaz de garantir o pagamento de salários e a prestação de serviços básicos, como eletricidade e água.</p>

RELAÇÕES POLÍTICO-MILITARES EMARANHADAS NO ESTADO E NA POLÍTICA NACIONAL		
CAUSAS-RAIZ	CAUSAS PROXIMAS	DETONADORES
<p>A falta de um Parlamento funcional e consequente incapacidade de assegurar a supervisão e controlo das forcas armadas, aprovar politicas e orçamentos</p> <p>Relações político-militares disfuncionais. Após a guerra de libertação, "todos eram políticos". Legitimidade revolucionária das FARP - falta de profissionalização e transformação da FARP em forças da república.</p> <p>Participação desigual dos diferentes grupos étnicos na estrutura militar, politica e administrativa do novo Estado depois da independência.</p> <p>Interferência militar na politica através de golpes de estado</p> <p>Falta de supervisão civil/ manipulação das forcas armadas pelos civis</p>	<p>As promoções não são feitas de acordo com a legislação nacionais e internacionais resultando na perceção de favoritismo. Novos recrutamentos, levando a um peso acrescido dos militares e forcas de segurança no orçamento geral do Estado</p> <p>Pirâmide invertida nos militares devido à falta de planos de reforma para os antigos combatentes</p> <p>Apoio socioeconómico e médico fornecido aos ex-combatentes persistentemente insuficientes.</p> <p>Falta de sentimento de apropriação e de financiamento adequado para a reforma do setor de segurança e defesa.</p>	<p>Falta de pagamento de salários/pensões</p> <p>Medidas de Reforma de Sector de Segurança tomadas sem que sejam devidamente negociadas com as Forcas Armadas</p> <p>Cortes no orçamento do Estado em áreas alocadas às Forcas de Defesa e Segurança levando a deterioração das condições de vida dos militares</p> <p>Investigação de militares por tribunais civis/militares</p>

ii. *Catalizadores*

FRACO QUADRO DE GOVERNACAO IMPACTA NA CAPACIDADE DAS INSTITUICOES DO ESTADO PARA FORNECER SERVICOS BASICOS E BENS PARA SATISFAZER AS NECESSIDADES DA POPULACAO E PROMOVE DESIGUALDADES	
CAUSAS PROXIMAS	ACELERADORES
<p>A estrutura de governação é frágil⁶⁵, bem como os sistemas e processos criados para assegurar a responsabilização e transparência, o que leva à falta de confiança nas instituições públicas (designadamente a falta de transparência no recrutamento que conduziu à politização da administração pública e ao aumento do numero de funcionários públicos, incluindo policias e militares)</p> <p>A falta de medidas destinadas a assegurar a transparência e responsabilização para combater as redes de patrocínio que permitiu interferências ilegais.</p> <p>As instituições do Estado são permeáveis às redes clientelares, o que leva à politização/partidarização do aparelho de Estado (fomentando a abordagem do vencedor leva tudo).</p> <p>O Estado centralizado presta serviços (limitados) na capital e é incapaz de prestar serviços básicos à população fora do capital, bem como de implementar sistemas de governação locais.</p> <p>Erosão da coesão social derivada da necessidade de navegar nas redes clientelares para aceder aos recursos do Estado</p>	<p>As redes clientelares fomentam disputas politicas para manterem o acesso aos recursos do Estado</p> <p>Falta de vontade/capacidade politica para combater os interesses ilegítimos e promover a responsabilização e transparência.</p> <p>Investigações criminais em curso são perturbadas por influencias ilegais que agravam o atual conflito institucional.</p> <p>Incapacidade (financeira) do Estado para cumprir as suas obrigações levando à deterioração das condições de vida (eletricidade, água) das populações, o que poderá alimentar protestos ou mobilizações sociais</p> <p>Novas reformas/leis em sectores/questões especificas (ex: Defesa e SSR), e tentativas de combater a corrupção, ou impôr medidas administrativas de transparência e responsabilização, incomodam actores com interesses pessoais que alimentam as disputas politicas e instabilidade</p>

IMPUNIDADE E VIOLACOES PASSADAS DE DIREITOS HUMANOS NAO RESOLVIDAS	
CAUSAS PROXIMAS	ACELERADORES
<p>Desigualdade no acesso ao sistema formal da justiça assim como injustiças baseadas no género fomentam o descontentamento da população e aumentam o perigo de contestações violentas. Partes significativas da população, principalmente os mais pobres, analfabetos e, em particular mulheres e crianças, encontram grande dificuldade para aceder a justiça (UNDP, 2011, pp. 38-40).</p>	<p>Pressão politica sobre o judiciário quando se trata de casos contra de altas individualidades</p> <p>Estabelecimento de mecanismos de procura da verdade (como um resultado da Conferencia nacional)</p>

⁶⁵ Guiné-Bissau classifica no decil inferior globalmente, pontuando mal na eficácia do governo, o controle da corrupção, a qualidade dos regulamentos, e a defesa do Estado de Direito (WB, 2016).

IMPUNIDADE E VIOLACOES PASSADAS DE DIREITOS HUMANOS NAO RESOLVIDAS	
CAUSAS PROXIMAS	ACELERADORES
<p>Perceção da corrupção e apropriação do judiciário pelos mais poderosos na sociedade. O sistema judiciário e inadequadamente financiado, e por isso, privado de recursos para investigação e julgamento.</p> <p>O executivo tem interferido sistematicamente no direito de reunião pacifica, de facto banindo as manifestações organizadas por actores políticos e/ou movimentos sociais ou juvenis, recorrendo a taticas burocráticas, interpretações restritivas da lei, e aumentando a presença das forcas de segurança.</p> <p>Não observância dos padrões, práticas, etc. dos direitos humanos e ausência de mecanismos para que as vítimas e testemunhas de violações de direitos humanos procurem reparação e proteção.</p> <p>Aumento da violência para resolver conflitos (corroendo ainda mais a coesão social) derivado da incapacidade do Sistema judicial para resolver as disputas. Transferência para ao Sistema judicial formal da autoridade para resolver disputas que anteriormente eram resolvidas através de meios tradicionais, sem que este as consiga resolver, cria um vacuum e permite a emergência de autoridades a quem é confiadas a resolução destes conflitos (nomeadamente oficiais da policia que não tendo autoridade legal para resolver disputas são chamados para resolver/mediar disputas locais)</p> <p>Fraca administração e gestão da terra agravando disputas de terra, que resultam em conflitos violentos entre comunidades</p>	<p>Abertura de novas investigações aos crimes do passado e ou contra de altas individualidades</p> <p>Resposta inadequada do Estado aos crimes intercomunitários (roubo de gado, ocupações ou uso errado de propriedades) com potencial para gerar violência intercomunitária</p>

CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL	
CAUSAS PROXIMAS	ACELERADORES
<p>Instituições do estado permeáveis a interesses ilegítimos, incluindo corrupção e redes de crime organizado transnacional</p> <p>Mudanças nas operações de redes criminais regionais impactando o trafico de droga na Guine Bissau</p> <p>Instituições de imposição da lei frágeis, os quais têm falta de sistemas e processos para assegurar a credibilidade da sua administração, levando a interferência politica nas agencias de imposição</p>	<p>Investigações em curso que afetam as redes de patrocínio</p> <p>Subida de influencia das redes criminais regionais e internacionais dentro das instituições do Estado.</p>

CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL	
CAUSAS PROXIMAS	ACELERADORES
<p>da lei (LEAs), através de promoções e um sistema incoerente de treinamento no estrangeiro, o qual enfraquece ainda mais as Elas</p> <p>Branqueamento de capitais, trafico ilícito de droga e crime organizado transnacional</p> <p>Exploração ilegal de recursos naturais, incluindo pesca e corte de madeira, trafico humano</p> <p>Ligações a movimentos do extremismo violento na sub-região</p>	

Anexo 2 – Continuidades, descontinuidades, divisores e conectores s

A Guine Bissau apresenta um conjunto de fatores estruturais que explicam os conflitos que o país tem experimentado na sua historia recente. Nos últimos cinco anos, enquanto alguns elementos permaneceram imutáveis, a situação politica mudou de forma considerável, apresentando elementos que poderiam ancorar as transformações do país no sistema politico, instituições do Estado, estrutura económica, e a sociedade em geral.

Para entender as dinâmicas do conflito, em acréscimo a identificação de algumas tendências (continuidades e descontinuidades), identificamos fatores que catalisam o conflito (motores chaves), assim como aqueles que contribuíram para o seu escalonamento/escalada. Os últimos são conectores, os quais podem alimentar as capacidades de paz existentes e promover a mudança desejada.

As consultas realizadas no âmbito deste exercício identificaram as seguintes continuidades, descontinuidades, divisores e conectores e forneceu a base para a redação da análise do conflito:

Continuidades

- a. Falta de dialogo politico e a abordagem de o ganhador leva tudo resulta em disputas entre ramos do governo (incluindo sobre nomeações institucionais) devido as diferentes interpretações da divisão do ramo Executivo (entre o Presidente e o Primeiro Ministro), levando a mediação sub-regional e internacional para ultrapassar a crise.
- b. As instituições do Estado e administração publica são altamente influenciados pelos impasses políticos tornando as incapazes de fornecer serviços básicos e usadas para apoiar conflitos políticos.
- c. Crimes passados que permanecem não resolvidos são manipulados para ganhos políticos e agravam a politização do judiciário.
- d. Discriminação sistemática contra as mulheres mina as oportunidades politicas, educacionais e económicas para as mulheres contribuírem completamente para a Guine Bissau alcançar as Suas Metas de Desenvolvimento Sustentáveis.

Descontinuidades

- a. Ausência de interferência militar direta na politica nos últimos cinco anos.
- b. Primeiro Presidente da Republica a completar o seu mandato.
- c. Violações de direitos humanos cometidos pela policia e militares contra jornalistas, políticos da oposição não são, mas uma preocupação seria.
- d. Um Pacto de Estabilidade promovido pelas organizações da sociedade civil foi assinado por todos os partidos políticos em Fevereiro de 2019 e articulou princípios para guiar a implementação das reformas do estado.
- e. Níveis de tensão e revolta social aumentados.
- f. Politização do sistema judiciário.

- g. Estratégia da ONU para Guiné-Bissau/reposicionamento da ONU/fecho da UNIOGBIS.

Divisores

- a. Manipulação percebida das influencias geopolíticas e assistência externa as elites politicas para os seus próprios benefícios cria um uma sensação de que as dinâmicas internas não são tidas em consideração quando se resolve impasses políticos, agravando assim o ciclo de instabilidade.
- b. A politica não é percebida como “para o bem comum”: falta de mecanismos formais para participação abrangente no desenvolvimento e implementação de politicas publicas, as quais foram substituídas por redes de influencia de patrocínio informais, debate público de prioridades de paz e desenvolvimento chaves trocado a para questões a volta da compartilha do poder (e acesso aos recursos do estado visando a manter aquelas redes funcionais).
- c. Corrupção: Contra-acusações pelas elites politicas sob corrupção e outros catos ilegais/criminais criaram desconfiança na, e a perceção de que “todos são igualmente corruptos”, o qual agravou o sentimento das pessoas de serem franquiadas, particularmente nas zonas rurais.
- d. Cultura de impunidade.

Conectores

- a. A luta de libertação como forte mito de construção da nação com potencial para a mobilização social.
- b. Relações e práticas sociais ao longo das linhas étnicas: alta coesão social
- c. Estruturas tradicionais asseguram prevenção do conflito e acesso a alguns serviços básicos
- d. Crioulo: a língua como uma ferramenta de construção da paz.
- e. Comunidade Lusófona: acesso aos benefícios políticos e económicos dos países Lusófonos.
- f. Comunidade CEDEAO: acesso a benefícios económicos e políticos dos países de Africa Ocidental.
- g. Pobreza é distribuída horizontalmente, e não ao longo de identidades rígidas regional, religiosa ou étnica.

ANEXO 3 – Stakeholders e Capacidades para construção da Paz

A. Sociedade Civil e ONGs

A história da sociedade civil em África é incompleta. A sociedade Civil na África é um debate aberto que envolve perspectivas concorrentes sobre o papel destas e a sua relação com a sociedade e o estado. Na perspectiva liberal a sociedade civil inclui diferentes formas de organizações encontradas entre a família e o estado. Estas perspectivas excluem da história da sociedade civil na Guiné-Bissau muitos tipos de organizações que não se enquadram a entendimento moderno de organizações e que existiam durante os tempos pré-coloniais, ocupação colonial, e no estado pós-colonial.

Cardoso (2014) defende que a força da sociedade civil na Guiné-Bissau assenta na evolução das relações e alianças interétnicas, nas várias formas de estruturas sociais interétnicas nomeadamente aqueles baseados nas classes etárias, nas várias formas de organização de poder dentro destas sociedades, nas instituições socio-religiosas e numa série de instituições rurais envolvidas em processos de tomada de decisões tais como alocação de recursos naturais (Cardoso 2014, citado em Barros 2014). Makumbe (1998) também mencionam que os sistemas políticos Africanos reconhecem o papel da participação popular na tomada de decisões por isso se pode argumentar que eles têm um Sistema político que exige requer processos de consultação. De acordo a vários autores, estas estruturas são de uma importância crucial por que elas constituem a força da sociedade civil na Guine Bissau (Cardoso, 2014; Forest, 2003; Barros, 2014). Como Barros (2014) afirma, é destes tipos de espaços que diferentes formas de organização coletiva informal que tem grande potencial transformativo podem emergir. A mobilização da população para o movimento de libertação foi igualmente resultado de um grande espaço cívico.

Nos anos recentes, vimos em numerosas ocasiões organizações de várias formas do protesto público para defender a democracia e direitos humanos. Estas incluíram manifestações, greves, protestos e petições. Em grande medida estes protestos mobilizam os jovens os quais são mais engajados em assuntos políticos. Eles se têm sucedido em mobilizar a atenção internacional e contribuíram para mudanças em várias ocasiões.

Relativo aos tipos de organizações mais formais, embora seja igualmente possível seguir a história de volta ao tempo colonial, sua emergência é usualmente associada com o período de liberalização política. Estas incluem vários tipos de associações incluindo organizações religiosas e ONGs, sindicatos e organizações profissionais. As ONGs têm tido um papel de impacto no apoio ao fornecimento de serviços básicos a população tais como saúde e educação mais o seu alcance de atividade tem se expandido para a promoção de direitos humanos, ambiente, paz e democracia. Várias ONGs tem sido engajadas no processo de monitoramento das eleições ambos em 2014 e, ainda mais assim, durante as eleições legislativas de 2019. Há limitações para as ações das ONGs já que teem sido criticadas por serem cooptadas pela lógica de cooperação internacional e interesses individuais, pelas ligações perniciosas entre atividade política e atividade social e o sistema de patrocínio em vigor.

Capacidade de Paz: as ONGs contribuem diretamente para o melhoramento das condições das populações e também para o desenvolvimento da democracia. Em paralelo com as estruturas tradicionais e tipos de associações relacionadas e movimentos sociais que elas criam são espaços para uma Ação coletiva informal, protesto e alternativas de desenvolvimento que podem ser importantes para as iniciativas de paz.

Elas se mobilizaram ao longo da crise de 2014, especialmente grupos de mulheres os quais mostraram a capacidade deles para a mudança e foram consideradas por muitos como tendo um efeito positivo nos stakeholders políticos. Ao longo da crise política atual, junto a CEDEAO e parceiros internacionais, OSC, líderes tradicionais e líderes religiosos, tem promovido diálogo político e contribuído para encontrar soluções políticas aos sucessivos impasses políticos e institucionais. Exemplos paradigmáticos incluem, a participação de uma delegação da OSC nas negociações da CDEAO realizadas em Conacri, Guiné, a organização de dois Fóruns de Mulheres, os quais juntaram mulheres de todas as regiões para advogar por uma resolução pacífica das disputas políticas, e algumas manifestações exigindo respeito à Constituição. Em 2019, uma rede de OSCs foi estabelecida para monitorar as políticas públicas e advogar por reformas-chaves e esta desenvolvendo uma estratégia de advocacia coordenada da OSC para monitorar e advogar pelas reformas políticas (incluindo a Constituição, a Lei Eleitoral e a Lei dos Partidos Políticos). Todas estas iniciativas contribuíram para expandir o espaço democrático e desafiar o controle das redes informais de patrocínio sob o discurso político.

Adicionalmente, as estruturas tradicionais e tipos de associações relacionadas e movimentos sociais tem sido envolvidos na Ação coletiva informal, protesto e desenvolvimento de alternativas de desenvolvimento para as narrativas sociopolíticas. O conceito de 'mediação' é fortemente enraizado na tradição Africana de gestão de conflito. As comunidades confiam nos mecanismos tradicionais de liderança para a resolução de conflitos dentro e entre grupos. A Guiné-Bissau tem sido notada historicamente pelo seu alto grau de coesão social e baixa violência intercomunitária. As estruturas tradicionais de liderança têm um papel complementar ao sistema judicial formal. A UNIOGBIS e UNCT, em colaboração com a Voz da Paz e OSC, tem feito esforços concertados para fortalecer as capacidades de mediação no país ao longo dos últimos 10 anos e tem tido um impacto ao nível da comunidade.

Movimento de Mulheres

Ao longo das consultas, as mulheres consideram que o acesso ao conhecimento e a implementação dos seus direitos humanos e de mulheres era a melhor forma de promover o seu arbítrio, ao agir na direção das suas metas para o empoderamento das mulheres, o progresso dos seus direitos e inclusão, e promovendo a mudança social. Na Guiné-Bissau a forma como as normas sociais moldam e restringem o arbítrio das mulheres coloca-as numa desvantagem em todos os aspetos da vida, com escolha e tomada de decisão limitadas. Esta situação é induzida pela discrepância do status social de homens e mulheres, que é baseada na exclusão e injustiça e é expressa na discriminação, acesso desigual a oportunidades e sendo vítimas de atos de violência.

Neste contexto, as mulheres de Guiné-Bissau expressam seu arbítrio através da maneira como elas controlam os recursos naturais (isto é, produtores e comerciantes), logística e atividades culturais,

e sociedade civil, de forma a influenciar a tomada de decisões. É através destes espaços de poder e arbítrio coletivo que as mulheres podem fazer maior uso do seu arbítrio individual.

As mulheres através das organizações da sociedade civil, grupos tradicionais e associações criam espaços sociais para o diálogo. Os grupos coletivos são um espaço para a concertação social, troca de experiências e diálogo que permite as mulheres serem empoderadas como fazedoras da paz em termos de mediação local, mas também ao nível eleitoral e mesmo político.

Desde 1994 para 2014, a vitalidade da participação das mulheres foi maior no campo da Sociedade Civil. Personalidades tais como **Augusta Henriques** (Tinguena), **Diana Lima-Handem** e **Isabel Almeida** (Alternag), e **Isabel Nosolini** (AD) extremaram intervenções sucedidas na comunidade das ONGs. Porém, é principalmente na última década (2008-2018) que notamos um boom de organizações lideradas por mulheres e a formação de movimentos sociais feministas. Há casos de **Aissatu Indjai** (RENLUV), **Silvina Tavares** (PPM), **Elisa Pinto** (REMPSECAO), **Maria da Luz Imbali** (RNMT), **Nelvina Barreto** (Miguilan), **Helena Neves** (Associação de Mulheres Juristas), Paula Melo, **Aida Fadia** (Comité de Segurança das Mulheres) e **Aissatu Forbs Djaló** (RENAJELF).

Construindo sobre estas dinâmicas, organizações lideradas por mulheres mencionadas acima, e outras, tem estado a trabalhar para criar os seus próprios espaços de diálogo que pertencem às conexões quebradas ao longo de diferenças na sociedade; assim como espaços formais de diálogo para enfatizar que elas querem mais espaço para inclusão e participação desde o nível local até o político institucional. Na procura de criar espaços para engajamento das mulheres em processos de mediação, várias redes foram estabelecidas ao nível nacional e regional. A rede de Mulheres Mediadoras (WMN) tem estado ao longo dos últimos 2 anos a formar mulheres em mediação e negociação, tanto em Bissau como ao nível regional, as quais apoiaram a participação delas na mediação, prevenção e gestão de conflitos. Estas iniciativas criaram espaços para colaboração coletiva, consultas, troca de experiências e diálogo entre mulheres, o qual lhes empoderou como construtoras da paz ao nível nacional e local.

Em espaços privados dentro da família, as mulheres estão ainda sujeitas às decisões masculinas, sendo excluídas da tomada de decisões nas dinâmicas da família, nomeadamente número de crianças, casamentos forçados. No último caso, as raparigas são mais vulneráveis, já que são convencidas e/ou forçadas a se casarem prematuramente para ajudarem as suas famílias.

Ao nível político, apesar da sua reconhecida participação na construção do Estado (incluindo durante a luta de Libertação nacional), as mulheres não têm uma forte presença nas instituições nacionais, e na tomada de decisões políticas. As estruturas formais dos partidos políticos dão poucas oportunidades para as mulheres ascenderem a posições de tomada de decisões. Não obstante a vasta e reconhecida participação das mulheres como militantes de base dentro dos partidos políticos, as mulheres ainda não alcançaram as esferas de tomada de decisões dos partidos políticos. A participação das mulheres é limitada e condicionada por fatores ligados à cultura e tradição, reforçados por valores inculcados através da educação desde a sua tenra idade. A mulher é definida como dona de casa, mãe e esposa e deve permanecer altruísta para o bem da família, independentemente de outras realizações, potencialidades e experiências pessoais. Embora considerado como maior alcance de movimentos de mulheres, a Lei de Paridade, a qual

foi aprovada justamente antes das eleições legislativas de Março 2019, esta ainda por produzir os efeitos desejados de aumentar a participação das mulheres na política.

Movimento da juventude

O movimento da juventude é composto por duas redes nacionais predominantes: CNJ, criado pelo governo para permitir o engajamento e a RENAJ que foi criada pelos próprios jovens e emergiu em conexão com a Guerra de 7 de Junho para fortalecer as associações de jovens no período de pós Guerra para a pacificação dos jovens e reconstrução. As duas redes se sobrepõem nos seus membros, mas nunca tiveram, no entanto, estágios de rivalidade e colaboração. A organização alcançou um novo baixo em 2016 quando ambas eram fracas e grandemente manipuladas pelas elites políticas.

Com a crescente conscientização e desistência com a crise corrente, as duas redes juvenis estão mais unidas do que nunca, e os seus enunciados refletem uma forte rejeição de qualquer forma de manipulação. Elas têm mais parcerias e projetos que em anos passados, para promoverem subsistência e empresariado social. Estão a trabalhar numa nova Lei de Paridade para os jovens e redes regionais da organização e são mais vocais nas condições sociais que as comunidades enfrentam particularmente conflitos de terra, preservação das florestas, roubo de gado, gestão de lixo e relações inter comunidades. Os jovens são os maiores advogados para um estado funcional e reformas do sector público. Apesar da sua desilusão com a velha guarda de políticos, eles não estão suficientemente mobilizados para oferecer candidatos alternativos.

B. Poder tradicional e líderes religiosos

Há mais de 15 grupos étnicos na Guiné-Bissau e quase todas as comunidades são chefiadas por um líder tradicional (“régulo”). Embora a influência deste permaneça maioritariamente ao nível local, foi somente depois do processo da democratização nos anos 1990 que a elite política começou a contactar estes poderes tradicionais. As autoridades rapidamente se aperceberam do potencial papel que os representantes do poder tradicional poderiam jogar para influenciar a política formal ao garantir o apoio das suas várias comunidades.

Os líderes tradicionais se consideram como parceiros as autoridades para a mediação do conflito nas comunidades locais, assim como na mobilização da comunidade para a educação cívica, questões económicas e ambientais. dentro das suas comunidades juntamente com os funcionários governamentais locais. Muitos experimentam uma situação financeira precária e são, portanto, suscetíveis a manipulação política.

Os principais grupos religiosos na Guiné Bissau são Tradicionalistas/Animistas, Muçulmanos e Cristãos. Junto com os líderes tradicionais, os líderes religiosos também jogam um papel historicamente importante na tomada de decisões e resolução de conflito ao nível da comunidade. Há um alto grau de tolerância religiosa, diálogo e respeito inter-religioso no país. Figuras de alto nível das principais denominações religiosas tem tomado ações conjuntas públicas na procura de mediar entre os acores políticos, tais como na guerra de 1998-99 e nas crises políticas recentes.

Dependendo da etnicidade, as mulheres podem jogar um papel cativo na tomada de decisões e na resolução de conflitos ao nível comunitário. Embora a estrutura tradicional de muitos grupos étnicos coloca o homem como líder da comunidade, as capacidades de tomada de decisões em nome das mulheres, e da mulher, é dependente e varia entre os grupos étnicos. Grupos étnicos como Manjaco e Papel definem as ações e papéis das mulheres pelos seus homens nas florestas sagradas, mas para a comunidade Bijagó, o papel da mulher é altamente valorizado devido a sua estrutura matriarcal.

Não obstante a polarização ao longo de linhas étnicas e políticas durante períodos eleitorais, o mais evidente sendo a segunda volta das eleições presidenciais de 2005 entre Nino Vieira e Malam Bacai Sanha, e até certo ponto entre Koumba Yala e Malam Bacai Sanha, nenhuma das crises pós-eleitorais que emergiram tinham uma base étnica ou religiosa. Do contrário a coexistência interétnica e religiosa demonstrou estar mais forte do que as divisões políticas e os líderes religiosos foram sempre chamados para apoiar a mediação entre os líderes políticos. A este respeito, sua mediação durante o conflito político militar 1998/99 foi vastamente reconhecido.

Recentemente, Líderes de Grupos Religiosos participaram nas mais relevantes iniciativas de mediação e negociação para encontrar uma solução para a crise política corrente, nomeadamente os acordos de Conacri e Lomé. Durante as eleições presidenciais em 2019, as quais foram marcadas por realces inflamatórios étnicos e religiosos e reuniões públicas e privadas, como media social e tradicional, os líderes religiosos mobilizaram e organizaram várias iniciativas conjuntas, as quais contribuíram para dissipar as tensões políticas. Não obstante a forte liderança demonstrada pelos líderes religiosos, estes permanecem uma área de preocupação onde as capacidades de paz deveriam continuar a serem fortalecidas.

UNIOGBIS tem estado a trabalhar com líderes religiosos, apoiando a sua mediação para a paz e trabalho com vista a estabilização do País. A pedido dos líderes religiosos, em 2013/14, UNIOGBIS organizou várias formações na gestão de conflitos e mediação para Grupos Religiosos melhorar as suas habilidades naqueles campos.

C. Media

Até 1994, o qual marca a transição para um sistema multipartidário democrático, os meios na Guiné Bissau eram completamente controlados pelo estado o qual resultava num ambiente de Liberdade de imprensa restrita. Este ambiente dos meios eram o contínuo da propaganda colonial somente contrariada pela rádio do PAIGC Rádio Liberdade, que operou até a independência. Muitos jornalistas trouxeram consigo a cultura de censura até aos dias de hoje, reforçados pela interferência do estado na política editorial da televisão nacional (TGB) e rádio nacional (RDN).

A rádio continua a ser o meio dos meios preferido por 80 por cento dos Bissau Guineenses. Em 1994, a ONG AD criou a primeira rádio comunitária nos arredores de Bissau e hoje há 40 destes rádios coordenados por uma rede nacional (RENARC). As rádios comunitárias são operadas por jovens voluntários e geridas por associações baseadas na comunidade. São os únicos meios

Guineenses presentes nas áreas fronteiriças, já que a radio e televisão nacionais não tem cobertura nacional. As rádios privadas começaram a florescer na capital Bissau nos finais de 1990 e princípios de 2000.

Ambas medias privadas e públicos tem beneficiado de apoio da comunidade internacional seja por organizações bilaterais ou multilaterais, de forma direta ou através de acordos de difusão de conteúdos. Porem, a situação é terrível. Mais de 70 por cento de jornalistas ainda não auferem um salario regular e muitos medias são financiados por doadores privados, os quais em muitos casos aspiram a carreira politica. Muitos jornalistas se movimentam com o seu patrocinador uma vez que estes alcancem cargo politico. O quadro legal regulamentar dos medias – assim como o código ético/deontológico dos jornalistas- existe, mas como é o caso noutras áreas este não é respeitado devido a interesses sectoriais e privados imediatos.

O Crescente uso de internet por jovens jornalistas nos centros urbanos e na diáspora, a criação de um curso universitário em jornalismo em 2014-2015, assim como oportunidades de formação de jornalistas ao longo dos anos, levou a emergência duma nova abordagem ao jornalismo. Os jornalistas são mais assertivos e inquisitivos. A cobertura deles as eleições legislativas de 2019, agendas de campanha e diferentes propostas partidárias, é evidencia deste desenvolvimento. A potencialidade para media agir como um agente de construção de paz é considerável.

Como noutros países, a emergência dos medias sociais trouxe mais acesso a informação, mas igualmente a capacidade para expandir um discurso de odio, e informação não verificada e falsa, o qual leva a manipulação das opiniões publica e poderia representar risco a coesão social. Neste caso, a UNIOGBIS apoiou uma unidade de verificação de factos, dentro da comissão nacional para comunicação social, para apoiar o trabalho destes na identificação ramificações no quadro regulatório dos medias, assim como a disseminação de informação falsa (fake news)

A potencialidade para media agir como uma espoleta de conflito um agente de construção de paz é considerável e não ode ser subestimada.

D. Sector Privado

Desde os anos 90 que o sector privado es considerado um actor chave e tem estado no nucleo das polticas governamentais. Porem, apesar do consenso a volta da sua importancia, os esforcos para desenvolver o sector privado raramente tiveram sucesso. Ate agora, o desenvolvimento do sector privado tem sido limitado, com uma grande parte de informalidade e consternada por uma estrutura fraca e um ambiente de negocio e ambiente legal igualmente fracos.

⁶⁶ Banco Mundial; *Corporacao Financeira Internacional*Ç *Agencia de Garantia de Investimento Multilateral*. 2017. *Quadro de Parceria para a Republica da Guine-Bissau para o periodo FY18-FY21*. Banco Mundial, whashington, C:

Por destras disto esta uma multiplicidade de complexos factores historicos, politicos e economicos. O fraco sistema economico herdado do colonialismo e da posicao periferal da Guine-Bissau no sistema de comercio internacional, a falta de industrializacao (esforços para a industrializacao foram sufocados pelas crises nos anos 80 e 98/99 e thereafter quase abandonados), a falta de capital nacional, e a planificacao economica centralizada nos anos a seguir a independencia, tudo concorreu para esta situacao.

Nos anos 90, houveram varios programas maiores com apoio internacional para desenvolver o sector privado visando o melhoramento do quadro regulatorio e o ambiente de negocios. Porem, estes esforços foram quebrados pelo conflito de 1998/99 e de acordo a alguns analistas, desde entao nunca recuperou. Por outro lado, as estrategias de privatizacoes e esforços para apoiar o sector privado no ambito do Ajustamento Estrutural form inefficientes e favoreceram uma apropriacao improductiva destas oportunidades por uma pequena elite economica numa relacao proxima com a elite politica.

Como resultado o sector privado continua embrionico e focalizado na exportacao da castanha de caju. Os ciclos de instabilidade politica e a gestao patrimonial do Estado criam um ambiente favoravel a procura de renda e a propria politica incerta e ambiente regulatorio impedem os actors nacionais e estrangeiros de investir. Isto es agravado por uma dificuldade extrema no acesso a servicos basicos (transporte, agua e electricidade).

Os custos de fazer negocio sao, consequentemente, extremamente elevados. No ultimo relatorio Doing Business (fazer Negocios) do Banco Mundial, Guine-Bissau posicionou-se em 174 de 190 economias no tocante a facilidade para fazer negocio. As pequenas e medias empresas (PMEs) lhes falta capacidade operacional e ha um alto grau de informalidade. O sector financeiro es igualmente pequeno e com fraca governacao e adverso-ao-risco se comparado com os bancos noutros paises da regioa⁶⁷, este sendo um dos principais obstaculos para o desenvolvimento do sector privado apontado por estes actores.

Porem, o desenvolvimento do negocio privado continua a ser parte central da politica do governo e apoio internacional. A analise da OECD da situacao economica na Guine-Bissau em 2016 aponta que depois das eleicoes em 2014 e a Mesa Redonda de Marco de 2015, a confiaca do sector privado regressou, a demanda domestica cresceu e a reforma financeira permitiu que as receitas fiscais nos primeiros seis meses de 2015 se posicionassem 75% acima comparado com igual periodo de 2014 (OECD Africa Outlook, 2016, Guine Bissau). Isto mostra quao crucial es o ambiente politico no desenvolvimento do sector .

De acordo a analises nacional e internacional, o sector privado tem um papel por jogar em questoes especificas como sejam “agricultura, pescas e turismo que poderiam fornecer grandes oportunidades de sustento e resiliencia, diversificacao economica e reducao da pobreza”. As

World Bank; International Finance Corporation; Multilateral Investment Guarantee Agency. 2017. Country Partnership Framework for Republic of Guinea Bissau for the Period FY18-FY21. World Bank, Washington, DC.

⁶⁷ Banco Mundial /World Bank. 2017.

parcerias Publico Privado podem igualmente ser exploradas, por exemplo na gestao das maiores utilidades publicas e para grandes projectos sobre a diversificacao economica e industrializacao”.

O sector privado tem um grande papel a jogar no desenvolvimento economico. Desenvolvimento economico equitavel es uma dimensao importante de uma sociedade coesa e pacifica. Pode se esperar que o sector privado contribua para a diversificacao das oportunidades economicas e ao melhoramento de rendas para pequenos empresarios e inclusividade do sector do caju.. Esforços para apoiar emopresariado femenino podem igualmente ser uma contribuicao importante para a inclusao das mulheres nas actividades economicas. O sector privado pode jogar um importante papel para encorajar o desenvolvimento do estado de direito e regulamento mais transparente assim como no encorajamento do investimento publico no desenvolvimento de infraestrutura fora da capital.. Isto inclui transmitir as vozes deles para a preocupacao de falta de estradas, que sao importantes para o negocio mas tambem para agregados rurais que estao muito isolados, e fornecimento de electricidade que es muito limitado e nao existente em algumas zonas rurais.

O risco provem da ligacao estreita entre o sector privado e as elites politicas e o potencial para a apropriacao de recursos sem contribuicao para uma economia prodctiva e equitavel.. O Sector privado pode igualemnte ter impacto operacional que crie um dano social e ambiental. Estes devem ser abordados e geridos para assegurar uma contribuicao positiva do sector privado aos esforcos de construcao da paz.. “Empresas do sector privado em contextos frageis e afectados por conflito nao sao nem intrinsecamente paz-positivo nem intrinsecamente paz-negativo. Para que os impactos de investimento estrangeiro, iniciativas corporativas, e similares sejam positivos ou negativos em termos da paz, depende de como uma empresa opera e como esta se engaja com outros actores.”⁶⁸

E. Partidos políticos

Ate 1991, a Guiné-Bissau era um estado monopartidário. A Guerra de libertação, a construção de um estado pós-independência na Guiné-Bissau e o PAIGC são indissociável e entrelaçado. Todos os partidos políticos criados depois da revisão Constitucional de 1991 são efetivamente o resultado de separações e disputas internas dentro do PAIGC, o qual não mais podia acomodar as agendas internas divergentes e em competição.

Porem, os partidos políticos têm agido, na maioria das vezes, como grupos de interesse com pouca diferenças ao longo do quadro. Há cerca de 49 partidos políticos, uma indicação da dificuldade para criar consensos, e submeter-se a disciplina partidária. Muitos dos partidos políticos registados não tem recursos humanos, materiais ou ideológicos para construir uma base nacional. Em muitos dos casos, os partidos são extremamente dependentes somente nos seus próprios fundadores. Os resultados eleitorais de 1994 ate 2014 mostram que somente 4 partidos políticos

⁶⁸ Miller, Ben, Brian Ganson, Sarah Cechvala, e Jason Miklian. “ Uma assento na Mesa: Capacidades e Limitacoes das Construcao da Paz do Sector Privado./ A Seat at the Table: Capacities and Limitations of Private Sector Peacebuilding.” Cambridge, MA: CDA Collaborative Learning Projects, 2019

eram representados ao nível nacional e com candidatos em todos os círculos eleitorais: o Partido Africano para a Independência de Guiné e Cabo Verde (PAIGC), o Partido de Renovação Social (PRS), o Partido Para a Nova Democracia (PND) e a União para a Mudança (UM).

Muitos destes partidos surgiram de cisões internas dentro do PAIGC, e em alguns casos, tem pouco que se diferencie ideologicamente do PAIGC. Eles têm falta de coerência, coesão interna, disciplina e programas bem elaborados (Chabal, 1996; Rudebeck, 2001). Com frequência são compostos por grupos de indivíduos com aspirações ao poder, lutando por prestígio e influência económica mais do que por objetivos políticos razoáveis (Voz de Paz, 2010: 34). São suscetíveis de disputas intrapartidárias, luta inter e intrainstitucional e são vulneráveis as redes de patrocínios com agendas misturadas político-económica-militar. Estes pequenos partidos tem uma habilidade limitada para aparentar e defender políticas concretas e jogarem o papel de uma oposição construtiva. Não conseguem coordenar e construir uma frente comum contra a hegemonia do PAIGC, o qual ganhou 5 das seis eleições multipartidárias até agora realizadas.

A legislatura corrente mostra uma mudança, com uma nova aliança entre MADEM-G15 e PRS a conseguir constituir uma oposição a aliança liderada pelo PAIGC e três outros partidos políticos (APU-PDGB, PCD e UM). O MADEM-G15 tem estado a boicotar as sessões na ANP devido a disputa sobre a composição da mesa da ANP. O MADEM-G15 é o mais recente e maior partido político, nascido diretamente de uma divergência no PAIGC. O PRS e sua liderança foram fragilizados depois dos resultados das eleições legislativas de 10 de Março de 2019, nas quais o partido perdeu metade da sua representação parlamentar.

Capacidade de Paz: tem havido uma tendência histórica de falta de partidos políticos baseados na identidade (ex: identidade religiosa ou étnica). Os interesses, e consequentemente as alianças, são fluidas e não rígidas. Um certo background político e alto nível de interconexão entre as elites partidárias pode encorajar uma abertura para o diálogo e compromisso.

F. Instituições do Estado

Órgãos do Estado

A Guiné Bissau é um Sistema semipresidencial, e dos poucos na África Ocidental. As desconfortantes relações entre esta constelação institucional (Presidência, Governo e Parlamento) tem sido um dos principais impulsos do recente ciclo de instabilidade no país. Estes atores têm interpretações concorrentes da Constituição sobre a divisão de poderes, processos de tomada de decisões e, particularmente, a imposição do poder Executivo. Estes são tensões inerentes em qualquer sistema, requerendo a consolidação de mecanismos efetivos para o diálogo político, construção do consenso e para a resolução de conflitos interinstitucionais. Estas dinâmicas e capacidade interna para o diálogo tem estado até agora faltando.

Capacidade para a Paz: uma revisão do Sistema corrente, aliado a criação de condições para a realização de eleições locais, poderia maximizar o seu potencial para ligar as divisões políticas correntes. É igualmente viável também criar condições para alargar o espaço político para melhorar a participação das mulheres e jovens, fortalecer a independência do judiciário, e a proteção dos direitos humanos. O debate inclusivo pode igualmente diferentes modelos que

poderiam abordar as necessidades identificadas para promover dialogo politico e a abertura do espaço politico para outros círculos, atualmente sub-representados.

Administração publica

A administração pública na Guiné-Bissau sofre de muitos problemas estruturais. Como muitos estudos indicam, as fraquezas na administração publica tem causas profundas e complexas. São, primeiramente, ligados ao caracter do Estado, as vezes chamado frágil ou incompleto. Estas razoes contribuem para um entendimento de alguns dos traços negativos que estão enrizados na administração publica e seu papel nas redes patrimoniais. Conforme identificado nas causas do conflito, a atribuição de postos no governo e administração publica é uma das formas nas quais os membros do governo e lideres políticos tem para distribuir recursos ao longo da sua rede de clientes. Em acréscimo, quando o orçamento não é aprovado, as instituições do governo não têm um orçamento para executar as funções atribuídas as suas instituições. Isto torna difícil para muitas instituições jogarem os seus papeis estatutários.

Policia

A fragilidade do Estado vis a vis com suas instituições de imposição da lei tem criado percepção de impunidade generalizada e um sentido geral de insegurança entre os Bissau Guineenses. A profissionalização da policia da Guiné-Bissau tem sido uma prioridade nacional, uma aposta que requiere apoio de longo prazo. As agencias de imposição da lei estão subfinanciados em pessoal, infraestrutura, treinamento e equipamentos. A Guiné-Bissau é incapaz de conduzir um treinamento básico para ambos cadetes ou officas da policia existentes, fazendo com que confie em especialistas internacionais sem um padrão nacional de certificação para o serviço básico, avançado e especializado da policia. A profissionalização das instituições de imposição da lei requiere uma abordagem sistémica a planificação, recrutamento, treinamento e desenvolvimento, e o estabelecimento de uma academia de policia detida nacionalmente. Há capacidade técnica limitada ao nível dos pontos fronteiriços terrestres, marítimos e aéreos de controlo de pessoas, bens e veículos que entram ou saem do país. Isto é ainda afectado pelas lacunas na metodologia (leis, procedimentos, capacidade técnica) e os meios (logística, orçamento, equipamento) para intercepção, interdição e investigação de Crime Organizado Transnacional grave incluindo o trafico de droga.

Capacidades de construção da Paz: as recentes investigações criminais e o papel da Policia Judiciaria mostrou a resiliência de algumas instituições as interferências politicas e a capacidade destas estabelecerem cooperação com parceiros internacionais para assegurar o cumprimento da sua missão. O Memorando de Entendimento recentemente assinado entre a Gambia, Guiné-Bissau e Senegal sobre a cooperação policial é um exemplo desta cooperação.

Forças de Defesa e Segurança

As Forças da Defesa são um dos stakeholders-chaves no ciclo de instabilidade na Guiné-Bissau. Desde 1980, as Forças Armadas têm intervindo diretamente na política através de golpes de estado. A Dinâmica da Guerra de libertação levou a que oficiais militares de alto grau ocupassem posições políticas no novo Estado e reforçassem as relações entre as Forças Armadas, o partido no poder PAIGC e o Estado. Isto definiu a relação íntima entre as elites políticas e militares. A Revisão constitucional de 1991 proibiu os militares de ocupar posições políticas e afiliações partidárias. Isto levou a uma perda significativa nos graus do PAIGC para aqueles militares que optaram por permanecerem nas Forças Armadas (principalmente Balantas). Ambas as elites políticas civis e militares mantiveram redes de patrocínio próximas. Os militares são vulneráveis a serem influenciados para propósitos de agendas políticas e, no passado, procuraram interferir diretamente na política para assegurar que os seus interesses fossem assegurados. As Forças Armadas disfrutaram uma autonomia considerável nas suas decisões de políticas, gestão de recursos e estão sem supervisão civil. Eles são desproporcionalmente alocados grandes montantes de fundos do Orçamento Geral do Estado comparado com áreas como a educação, saúde ou segurança social. Os oficiais militares foram tidos como ligados ao tráfico de drogas, alguns dos quais permaneceram em listas de sanções internacionais desde 2012 pelo seu percebido papel de minar a ordem constitucional.

Capacidade de Paz: desde 2012, os militares não intervirão diretamente na política. Oficiais militares de alta patente se recusaram a tentativas de influência por atores políticos e solicitação para envolvimento militar na política. As Forças Armadas parecem focalizadas na reabilitação da imagem delas no país e no estrangeiro, e estar a contribuir para a estabilidade e paz conforme prescrito na constituição. As Forças Armadas parecem interessadas na reforma do sector da defesa, um processo que seguiria de forma abrangente as estratégias elaboradas no Documento Estratégico Nacional de RSS para assegurar o apoio dos militares. As reformas precisam de ser graduais e cuidadosamente negociadas.

Sistema Judicial

O Relator Especial sobre a Independência dos Juizes e Magistrados⁶⁹ e os participantes nas consultas levadas a cabo pela ONG Bissau Guineense Voz di Paz⁷⁰, apontaram que o acesso e administração da justiça nunca foi uma prioridade dos governos. Entre outros desafios do Sistema, há uma cobertura insuficiente da rede judiciária no país, altas taxas judiciais as quais são aquém do cidadão comum, aplicação inconsistente da lei, treinamento inadequado do staff judicial para levarem a cabo suas funções, um número reduzido de magistrados e polícias fora da cidade capital Bissau, e acesso limitado a informação pelas pessoas. Não há mecanismos legais ou programas estabelecidos para a proteção de testemunhas e do staff judicial. As demoras no Sistema de justiça acrescem a sonegação da justiça. Efetivamente, o sistema da justiça reflete a

⁶⁹ *Idem.*

⁷⁰ Voz di Paz/Interpeace (2010) Causas-raiz de Conflito na Guiné-Bissau a voz das pessoas.

inabilidade do Estado de promover e proteger os direitos humanos e deixa o sistema da justiça vulnerável a corrupção. Isto resulta na desconfiança pela população a qual entende que a justiça somente serve os interesses dos “poderosos”.

Um outro efeito da desconfiança da população no sistema de justiça formal é que ele coexiste em paralelo com práticas tradicionais e religiosas, as quais a população continua a confiar⁷¹ já que o sistema de justiça formal não é capaz de satisfazer as promessas de alternativa acessível para todos.. Isto criou uma lacuna no Sistema da justiça que as vezes é preenchido por intermediários, tais como governadores locais, administradores, e a policia.

⁷¹ *Idem.*

Anexo 4 – Prioridades de construção da paz

Para cada prioridade de construção da paz identificada, a tabela articula causas próximas do conflito (conforme identificado no anexo 2) com as capacidades de construção da paz e outros elementos da dinâmica do conflito levando a teoria de mudança que poderia apoiara a quebra do Ciclo de instabilidade

ENCORAJAR O DIALOGO POLITICO E A REFORMA DO SISTEMA POLITICO, ATRAVÉS DE UM PROCESSO DE INCLUSÃO					
Causas Próximas	Impulsionadores da Mudança	Capacidades de construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada para construção da Paz
<p>O quadro legal que regula o Sistema Politico da Guiné-Bissau tem lacunas, as quais têm sido exploradas par alimentar a instabilidade politica.</p> <p>A não implementação de uma parte substantiva do sistema (Ex: eleições locais), resultou na falta de mecanismos para promover ligações formais com as pessoas.</p> <p>A interpretação conflituante do quadro</p>	<p>A ANP criou uma comissão para recer a lei dos partidos políticos e a lei eleitoral.</p> <p>As eleições locais são vistas como oferecendo um outro espaço para as atuais disputas do poder</p> <p>O Projeto do PBF de Apoio a Participação Política das Mulheres e Jovens, para paz e desenvolvimento na Guiné-Bissau – ONU</p>	<p>A renovação do mandato da comissão had hoc para a revisão Constitucional foi a primeira decisão do novo parlamento eleito. A UNIOGBIS tem estado a apoiar os trabalhos da Comissão e também fortalecendo as capacidades das OSC para participarem no processo da revisão constitucional.</p> <p>A mobilização da rede de mulheres parlamentares foi crucial para a aprovação da lei de paridade</p> <p>Rede de monitoria da OSC</p>	<p>O processo da revisão da constituição, lei eleitoral e de partidos políticos não é inclusivo, e acomoda apenas as demandas dos poderosos.</p> <p>A governação local é capturada pelas redes clientelares que operam ao nível central</p>	<p>Se o processo da Revisão da Constituição, Lei Eleitoral e Lei de partidos Políticos for inclusivo, ira fornecer, a curto prazo, um espaço para diálogo politico, e a médio prazo criar um quadro, que preveja a participação das mulheres e jovens, e onde o poder politico seja exercido para o bem das populações. Uma perspetiva de género durante o debate é chave para assegurar a participação politica das mulheres.</p> <p>Se as condições para a governação local forem criadas (quadro legal), isto ira criar oportunidades para os jovens permanecerem nas zonas rurais</p>	<p>Apoiar o processo da revisão constitucional e reforma da lei eleitoral e a lei de base dos partidos políticos</p> <p>Apoiar a revisão e implementação da lei da paridade</p> <p>Apoio para a criação de estruturas da governação local e quadros legais, incluindo a organização de eleições locais</p>

ENCORAJAR O DIALOGO POLITICO E A REFORMA DO SISTEMA POLITICO, ATRAVÉS DE UM PROCESSO DE INCLUSÃO					
Causas Próximas	Impulsionadores da Mudança	Capacidades de construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada para construção da Paz
legal aumenta disputas institucionais.	Mulheres (UNFPA/WFP) ⁷²	Algumas ONGs organizaram formações sobre a lei das eleições locais		e serão menos vulneráveis a recrutamentos por redes ilegais (trafico, extremismo violento ...)	
A Desconexão entre a elite politica e as pessoas permitiu a perseguição da agenda dos primeiros (assim como os interesses dos militares, dentro das suas redes de patrocínio]	<p>Crescimento significativo na presença de uma sociedade civil activa no país</p> <p>Pela primeira vez houver debates, organizados pelos medias, entre os candidatos dentro dos seus círculos</p> <p>Pela primeira vez, todos os partidos políticos que concorreram às legislativas tinham um programa politico</p>	<p>Os partidos Políticos tiveram formação em comunicação politica, liderança, em particular candidatos mulhere. Esta formação foi solicitada pelos partidos políticos e conduzidas pela ONU, com fundos do PBF</p> <p>A consciência dos direitos humanos cívicos e dos direitos das mulheres, e a capacidade de mediação de conflitos foi alargada às regiões</p> <p>O INEP, coorganizou em conjunto com a UNIOGBIS, uma serie de debates sobre a</p>	<p>Se os partidos políticos não forem capazes de cumprir com o seu mandato constitucional de mediadores entre o povo e o poder legislativo, as eleições serão somente um exercício formal e a desconexão entre as pessoas e elites politicas vai agravar-se</p> <p>A falta de responsabilização continua devido à pobreza que torna a sociedade civil</p>	<p>Se o treinamento dos partidos políticos incidir nas capacidades de dialogo e construção da paz da liderança, isto ira aumentar a capacidade deles para contribuir para o debate politico e alcançar as pessoas</p> <p>Se o debate sobre as eleições locais [e experiencias concretas sobre de governação local/descentralização forem apoiados], o espaço politico vai se alargar, e serão criadas condições para um debate sobre a interação entre o governo central e local</p> <p>A teoria de mudança é que os cidadãos podem e devem tomar a iniciativa de construir uma</p>	<p>Reforçar a capacidade dos partidos políticos para se envolverem com a população, incluindo formação sobre estratégias de comunicação</p> <p>Apoiar as estruturas locais dos partidos políticos a participarem em debates sobre as eleições locais</p> <p>Apoiar as reivindicações locais de responsabilização e governação responsiva</p>

⁷² Este projeto empodera as mulheres e (principalmente as urbanas) jovens lideres a se engajarem na vida politica do país. Fornece um canal ao poder político para fazedores da mudança, sustentação às alas da juventude e das mulheres dos partidos, candidatos para eleicoes e supervisão de eleicoes. Também permite que a FP trabalhe com mulheres agricultoras e permita a defesa rural em questões que afetam as comunidades rurais

ENCORAJAR O DIALOGO POLITICO E A REFORMA DO SISTEMA POLITICO, ATRAVÉS DE UM PROCESSO DE INCLUSÃO					
Causas Próximas	Impulsionadores da Mudança	Capacidades de construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada para construção da Paz
	<p>Os projetos de impacto rápido destinados a Jovens e Mulheres são impulsionadores de mudança e permitem um engajamento entre os cidadãos e o governo para resolver problemas locais</p> <p>O enorme programa cívico lançado pela UE em 2019 baseia-se no apoio as comunidade local</p>	<p>democracia e o Sistema politico</p> <p>Algumas Actividades de capacitação para a paz para grupos de jovens e mulheres foram levadas acabo através de 27 iniciativas locais para a paz.</p> <p>OSC conduzem as suas reuniões regulares de formação e reflexão sobre mediação de conflitos de construção da paz e direitos humanos, e têm mecanismos de informação (HRDN, Kumpunduri de Paz, VdP, etc)</p> <p>Uma base de dados de membros formados da organização de mediação está disponível com discriminação a nível do sector e da aldeia</p>	<p>dependente, sujeita a manipulações e propensa a chantagem</p>	<p>relação com o governo e exigir a sua responsabilização. Uma certa apatia, e falta de meios, inibe estas iniciativas.</p>	
<p>Ausência de um processo de dialogo politico inclusive e construtivo causa uma inabilidade para gerar acordos sobre</p>	<p>O Pacto de Estabilidade [promovido pelas OSC com vasta consulta ao nível regional] foi assinado, e prevê um mecanismo de</p>	<p>As organizações da Sociedade Civil, incluindo o Conselho das Mulheres e a Comissão Organizadora do Diálogo Nacional (CODN) desenvolveram esforços conjuntos para levar acabo consultas/ sensibilizações, em</p>	<p>Os acordos não são respeitados e criando um sentimento de que o dialogo politico não é necessário</p> <p>A estrutura de seguimento do pacto</p>	<p>Se as OSC, incluindo o Conselho de Mulheres, conseguirem reunir as diferentes facções da elite politica, as comunidades negligenciadas especialmente das zonas rurais (dialogo politico inclusivo) para resolver disputas através de um dialogo</p>	<p>Apoiar dialogo politico inclusive e um acordo sobre as reformas chaves (pacto de estabilidade e Acordo de Conacri)</p> <p>Apoiar o engajamento das OSC, particularmente grupos</p>

ENCORAJAR O DIALOGO POLITICO E A REFORMA DO SISTEMA POLITICO, ATRAVÉS DE UM PROCESSO DE INCLUSÃO					
Causas Próximas	Impulsionadores da Mudança	Capacidades de construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada para construção da Paz
reformas prioritárias e agendas sobre políticas	<p>seguimento/monitoria</p> <p>Sinergias dentro dos projetos financiados pelo PBF têm fomentado um entendimento entre OSC, que levaram o debate sobre a estabilidade para fora da capital e realizaram consultas e sensibilizações abrangentes em todas as regiões da Guiné-Bissau</p>	<p>todas as regiões e advogar com os partidos políticos para assinatura do pacto de estabilidade, cobrindo elementos que poderiam prevenir futuras crises política</p> <p>Foi acordado, por todos os partidos políticos, o estabelecimento de um comité de seguimento para o pacto de estabilidade para facilitar o dialogo na sua implementação</p> <p>Criação de uma rede de OSC para monitorar as reformas urgentes</p>	<p>funciona de forma disfuncional e não consegue promover/facilitar sua implementação</p> <p>Alguns grupos não são incluídos no diálogo, ou têm essa percepção (grupos étnicos, círculos rurais, mulheres, jovens) minando o apoio para o processo e potencialmente alimentando atizando os ressentimentos políticas</p>	<p>construtivo, o ciclo de visão de curto prazo e busca da renda que leva à instabilidade política será quebrado</p> <p>Se o debate político inclusivo for apoiado por uma forte estratégia de comunicação, isto irá mitigar as percepções de que o diálogo não é inclusivo, e criar apoio junto das comunidades para a sua concretização, e implementação dos acordos que dele resultarem.</p> <p>Se o Pacto de Estabilidade for implementado e for estabelecido o seu mecanismo de seguimento, que inclui um dialogo continuo sobre a transparência, assim como sobre reformas chaves, os atores políticos e as OSC terão uma plataforma para o diálogo político e serão capazes de gerar consensos sobre reformas chaves.</p> <p>Se monitoria e advocacia das OSC para reformas chaves criar pressão para reformas urgentes, isto irá encorajar o Estado para seguir com as reformas</p>	de mulheres, nos esforços sobre reformas inclusivas

ENCORAJAR O DIALOGO POLITICO E A REFORMA DO SISTEMA POLITICO, ATRAVÉS DE UM PROCESSO DE INCLUSÃO					
Causas Próximas	Impulsionadores da Mudança	Capacidades de construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada para construção da Paz
<p>Falta de dialogo politico entre os órgãos de soberania leve a um impasse politico, o qual impeça o avanço de reformas chaves</p> <p>Falta de mecanismos políticos/judiciais para resolver conflitos institucionais [e/ou exercício de poderes compartilhados] leva a crises/impasses políticos, e /ou impede a organização das eleições</p>	<p>As partes recorreram ao sector da justiça (explorando ambiguidades legais) para resolver os conflitos políticos, em vez de recorrer aos militares e perseguição dos oponentes políticos</p> <p>As alterações propostas ao código de justiça militar (e competências do tribunal militar) determinam que os crimes (não militares) cometidos pelos militares sejam julgados em tribunais civis, o que poderá contribuir para acabar com a impunidade</p>	<p>Os órgãos de soberania têm departamentos jurídicos e assessores e políticos, com pessoal altamente qualificado, que têm produzido análises jurídicas para os titulares destes órgãos, e quando necessário, sustentaram as suas posições em tribunal</p>	<p>A falta de vontade politica para promover soluções politicas construtivas pode impedir o dialogo interinstitucional e as tensões entre órgãos de soberania não são resolvidas</p> <p>Uso de ambiguidades legais para adiar as eleições e/ou impedir sua organização</p> <p>Os Militares preferem ser julgados no tribunal militar que permite a impunidade; qualquer ameaça aos seus privilégios poderia ser confrontada com violência</p>	<p>Se os órgãos de soberania se engajarem num dialogo construtivo (e os seus gabinetes políticos/legais) eles serão capazes de definir numa agenda politica, bem como sistemas e processos para exercer os poderes compartilhados (previstos na Constituição)</p> <p>Se os gabinetes politico/legal dos titulares dos órgãos de soberania forem apoiados por assessores nacionais e/ou internacionais e o pessoal técnico formado em liderança do dialogo, eles serão capazes de propor posições comuns e soluções politicas para os conflitos políticos que se possam levantar</p>	<p>Apoiar dialogo entre os ramos do governo</p>
<p>Interpretações conflituantes do quadro legal aumenta as disputas institucionais; inabilidade para</p>	<p>Um acordo sobre o alcance do mandato do Presidente [ate a realização das eleições presidenciais] foi</p>	<p>A Mediação da CEDEAO, os bons ofícios da UNIOGBIS e pressão coordenada da comunidade internacional, incluindo o grupo dos Cinco</p>	<p>Uma accção descoordenada da comunidade internacional poderá ser usada para justificar posições</p>	<p>Se a comunidade internacional compartilhar um entendimento e estratégia comum para apoiar as autoridades da Guiné-Bissau na resolução da crise politica, e manter uma pressão</p>	<p>Coordenar os esforços da comunidade internacional para resolver a crise politica.</p>

ENCORAJAR O DIALOGO POLITICO E A REFORMA DO SISTEMA POLITICO, ATRAVÉS DE UM PROCESSO DE INCLUSÃO					
Causas Próximas	Impulsionadores da Mudança	Capacidades de construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada para construção da Paz
exercer poderes compartilhados definidos na Constituição leva a inabilidade dos governos e PR para completar seus mandatos	alcançado na Cimeira da CEDEAO em Abuja, o que pode apoiar a convergência de posições sobre exercício das funções políticas		irreconciliáveis dos atores políticos e agravar ainda mais a tensão	coordenada, isto ira apoiar a implementação de estratégias para quebrar o ciclo de instabilidade na Guine Bissau.	
<p>A legitimidade e independência dos órgãos eleitorais é questionada por partidos da oposição e leve a uma desconfiança no processo eleitoral</p> <p>Discurso politico da diversidade construindo se sobre ressentimentos do passado e sentimentos atuais de exclusão social/económica na corrida para as eleições presidenciais</p>	<p>Os partidos políticos concorreram às eleições com base em programas concretos que foram debatidos em publico com os cidadãos.</p> <p>As eleições continuam a não ser contestadas na Guiné-Bissau</p>	<p>O GTAPE e a CNE conduziram recentemente eleições legislativas com o apoio da comunidade internacional</p> <p>A experiencia acumulada das OSC na coordenação de esforços para monitorar as eleições e observância com o código de conduta</p> <p>Composição multiétnica da sociedade com uma longa tradição de coexistência pacifica</p>	<p>Eleições presidenciais vindouras [que são vistas como cruciais para garantir o acesso ao poder e recursos para aqueles que não conseguiram ganhar as eleições legislativas]</p> <p>Desconfiança do novo Secretariado do Estado exclusivamente para as questões eleitorais</p> <p>Diferenças étnicas e religiosas, e urbanas/rurais são exploradas para atizar as tensões, exacerbando tensões e criando ambiente</p>	<p>Se a organização das eleições presidenciais for apoiada pela comunidade regional e internacional ira fornecer confiança no processo eleitoral e contribuir para um ambiente estável e pacífico conducente as eleições</p> <p>Se um Código de Conduta sobre as eleições e um Sistema de monitoria das eleições liderado pelas OSC for estabelecido, incluindo a monitoria do discurso politico e resultante informação for compartilhada ao nível comunitário, isto ira mitigar os efeitos de uma campanha política negative</p>	Apoiar a e fortalecer os órgãos eleitorais

ENCORAJAR O DIALOGO POLITICO E A REFORMA DO SISTEMA POLITICO, ATRAVÉS DE UM PROCESSO DE INCLUSÃO					
Causas Próximas	Impulsionadores da Mudança	Capacidades de construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada para construção da Paz
			conducente a violência		
<p>Falta de confiança entre as instituições e atores políticos, agravado pelas contradições do passado</p> <p>Discurso político de divisão baseado em queixas do passado e do presente sentimentos de exclusão social/económica no período que antecede as eleições presidenciais</p>	<p>Uma das primeiras decisões tomadas pela recém-eleita ANP foi a renovação do mandato da OCNC</p>	<p>A OCNC realizou consultas regionais e sectoriais tanto para a disseminação do pacto da estabilidade quanto na preparação da conferencia nacional para a paz e desenvolvimento</p> <p>Existência de uma tradição de coexistência pacífica, cooperativa dentro de uma sociedade multiétnica, com mecanismos endógenos para a prevenção do conflito e satisfação das necessidades básicas das comunidades</p>	<p>Se o dialogo nacional não for inclusive e percebido como incapaz para resolver os ressentimentos do passado não possícel organizar uma conferencia nacional e a desconexão entre a elite e a população será agravada.</p> <p>A não realização da conferência seria uma oportunidade falhada para abordar questões do passado, que ate hoje ensombraram a vida politica da Guiné-Bissau</p> <p>Exploração de ressentimentos étnicos e religiosos para propósitos políticos</p>	<p>Se a OCNC conseguir gerar o interesse da sociedade na questão da reconciliação como meio para mitigar o discurso politico divisionista, poderá lançar as fundações de um processo que poderá assegurar uma coexistência pacífica e cooperativa das diferentes comunidades e ajudar o país a se reconciliar com o seu passado, reconhecer o valor dos mecanismos endógenos de prevenção dos conflitos e satisfazer as necessidades básicas das comunidades.</p> <p>Se a OCNC for apoiada para assegurar a inclusividade do processo, e melhorar a participação das mulheres e jovens, isto ira mitigar o risco de desconexão entre o Estado e as pessoas</p>	<p>Apoiar o dialogo e reconciliação nacional em linha com as politicas da ONU</p>

B. APOIAR A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO FUNCIONAL ATRAVÉS DO FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO E FOMENTO DO ENGAJAMENTO ACTIVO DO CIDADÃO					
Causas próximas causes/ espoletas	Impulsos para a Mudança	Capacidades de Construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada de construção da Paz
<p>Quadro de governação fraco. Fraco sistemas e processos para assegurar a responsabilização e transparência leva a uma confiança limitada nas instituições públicas (isto e, falta de transparência no recrutamento leva a politização da administração pública, número crescente de servidores públicos incluindo polícia]</p> <p>Disputas políticas são alimentadas pela necessidade de navegar as redes de patrocínio para aceder recursos do estado</p>	<p>O pacto de estabilidade identifica medidas prioritárias para assegurar a transparência e responsabilização. Também estabelece medidas de compensações (de justiça social) que visam ganhar o apoio dos funcionários/servidores públicos para o processo de reformas.</p> <p>As prioridades definidas no pacto de estabilidade incluem medidas relativas, inter alia, à responsabilização, transparência nos processos de recrutamento; medidas de justiça social (escala salarial e salário mínimo); gestão transparente dos recursos naturais, combate aos crimes cometidos no exercício de funções públicas</p>	<p>As OSC têm advogado, e irão provavelmente continuar a advogar pela implementação de tais medidas</p> <p>O Pacto de estabilidade também estabeleceu indicadores concretos para medir cada uma daquelas prioridades</p>	<p>Tentativas passadas para exercer controlo na gestão da coisa pública têm sido impedidos, enfraquecendo ainda mais as instituições que as iniciaram</p>	<p>Se assessores internacionais e/ou nacionais forem colocados nas instituições do Estado para apoiar o estabelecimento de sistemas e processos transparentes, eles irão fornecer expertise [e garantias de imparcialidade, bem como controlo de qualidade] na implementação destas medidas.</p> <p>Se as instituições do Estado iniciarem o processo de reforma com medidas acordadas entre os partidos políticos, e fortemente apoiadas pelas OSC e opinião pública, estas serão provavelmente mais sucedidos e poderão criar um ambiente conducente a mais reformas</p>	<p>Apoiar a implementação de sistemas e processos para promover a transparência e responsabilização colocando especialistas internacionais e nacionais nas instituições do Estado</p> <p>Apoiar diálogo político interpartidário e acordo interpartidos para a implementação de reformas-chaves (apoiando-se no pacto de Estabilidade o qual foi promovido pelas OSC e assinado por todos os Partidos políticos)</p>

B. APOIAR A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO FUNCIONAL ATRAVÉS DO FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO E FOMENTO DO ENGAJAMENTO ACTIVO DO CIDADÃO					
Causas próximas causas/ espoletas	Impulsos para a Mudança	Capacidades de Construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada de construção da Paz
<p>. As instituições estatais são permeáveis ao clientelismo/redes ilegais, o que leva à politização/partidarismo do aparelho de Estado [mantendo os vencedores, adoptar todas as abordagens].</p>	<p>Engajamento da sociedade Civil com a monitoria e advocacia para as reformas chaves</p> <p>Projeto do PBF para apoiar o Dialogo Politico e Reconciliação nacional na Guiné-Bissau (UNDP/UNIIOGBIS⁷³)</p> <p>Projeto do PBF para fortalecimento do Sector dos Medias para melhorar a Paz e Estabilidade na Guiné-Bissau (UNDP/UNIIOGBIS)⁷⁴</p>	<p>Tribunal de Contas</p> <p>Inpeção geral contra a corrupção</p> <p>Comissão da ética da ANP</p> <p>Gabinete do Procurador Geral</p> <p>Conselho Superior da magistratura (CSMJ)</p> <p>Conselho Superior do Ministério Público (CSMP)</p> <p>Criação da rede das OSC para monitorar e advogar por reformas chaves</p> <p>Criação do centro dos medias</p>	<p>As auditorias e investigações são percebidas como parciais e corroem ainda mais as instituições nacionais</p> <p>Pequenos ganhos do passado foram postos em causa por acusações de partidarismo e levaram a tensões institucionais (vd. a recente investigação sobre o arroz).</p> <p>A existência de regimes legais paralelos e a falta de uma definição clara das funções das instituições responsáveis pela luta contra a corrupção podem enfraquecer ainda mais estas instituições.</p>	<p>Se o estado estabelecer medidas consensuais para assegurar a transparência e responsabilização, irá aumentar a efetividade no desenho e implementação de politicas, e irá de forma gradual recuperar a confiança dos seus cidadãos</p> <p>Estas medidas podem criar incentivos para se cumprirem as regras e o estado de direito, e aumentar a resiliência do Estado a interferências ilegais</p> <p>Se a instituições do Estado iniciarem o processo de reforma com medidas acordadas entre os partidos políticos, e apoiadas pelas OSC e opinião publica, estas</p>	<p>Apoiar a implementação de sistemas e processos (a nível ministerial), bem como mecanismos de supervisão destinados a assegurar a transparência e a responsabilização, incluindo políticas de paridade de género, e a ancorar a estabilidade</p> <p>Prestar apoio internacional às comissões estabelecidas para investigar a gestão/utilização ilegal de recursos estatais</p> <p>Apoiar a implementação de reformas fundamentais (a nível operacional), através de processos inclusivos [assentar no pacto de estabilidade, que foi promovido pela OSC e assinado por todos os partidos políticos], nomeadamente: partidos políticos, reformas</p>

⁷³ Este projeto contribui para o processo de estabilização politica, facilitando um dialogo construtivo entre os interessados políticos chaves e o processo de reconciliação nacional

⁷⁴ Este projeto contribui para a estabilização institucional do sector dos medias na Guine Bissau, ajudando a criar melhores condições para os jornalistas jogarem o seu papel numa sociedade democrática de uma maneira mais profissional

B. APOIAR A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO FUNCIONAL ATRAVÉS DO FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO E FOMENTO DO ENGAJAMENTO ACTIVO DO CIDADÃO					
Causas próximas causas/ espoletas	Impulsos para a Mudança	Capacidades de Construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada de construção da Paz
			Politização do debate e incapacidade para engajar num dialogo construtivo sobre o que é possível, decorrente da perceção do Estado de que as OSC são intransigentes e /ou politizadss, e da falta de vontade do Estado de ser responsabilizado	serão mais bem sucedidas e será criado um ambiente conducente a mais reformas.	eleitorais, constitucionais e do sector público
<p>Nenhuma vontade politica/alavancagem para dismantelar os interesses estranhos e promover a transparência entre os atuais insiders políticos.</p> <p>Erosão da coesão social derivado da necessidade de navegar redes de patrocínio para aceder recursos do estado</p> <p>Disputas politicas são alimentadas pela necessidade para navegar redes de patrocínio para aceder recursos do estado</p>	<p>As eleições de 2014 forneceram uma janela curta de oportunidades [que durou ate agosto de 2015, e o governo iniciou a implementação de reformas ambiciosas (BM, 2016). As reformas incluíram a abolição do FUNPI, fortalecimento da coleta de receitas domesticas, aumentando significativamente as receitas não fiscais, (principalmente através das licenças de pesca), aumentado os redimentos alfandegários e fiscais, em respetivamente, 39% e 9% anuais (Banco Mundial, 2016). Para alem disto,</p>	<p>O Ministério do Plano e o Ministério dos Negócios Estrangeiros têm sido apoiados pelo PNUD</p> <p>O Líder do partido maioritário (PAIGC) foi nomeado como chefe da Unidade de reformas dentro do gabinete do PM</p> <p>Algumas OSC defendem que um candidato independente (sem ligações partidárias), ou uma candidata mulher sem ligações com sistema clientelar instituído</p>	<p>O governo não consegue mobilizar recursos para resolver os assuntos de governação prementes [tais como a prestação de serviços básicos, o que leva a greves sucessivas] e não prioriza a agenda das reformas</p> <p>O novo governo é pressionado para mostrar resultados, ao mesmo tempo que implementa as reformas; O período eleitoral não é favorável para iniciar reformas impopulares</p>	<p>Se o novo gabinete criado no gabinete do Primeiro Ministro para supervisionar as reformas consegue estabelecer uma estratégia de reformas prioritárias, mobilizar recursos e apoiar a implementação de iniciativas concretas que possam gerar ganhos imediatos, como por exemplo, melhorar a prestação de alguns serviços aos cidadãos, isto ira mitigar o impacto da resistência as reformas [por interesses instalados] e criar o ambiente necessário para as reformas estruturais pretendidas.</p>	<p>Apoiar a coordenação da Assistência Externa e a unidade que foi criada no gabinete do PM para a implementação de reformas; integrar plenamente uma perspectiva de género no planeamento e desenvolvimento de programas</p> <p>Apoiar a implementação da agenda Mulheres Paz e Segurança para a prevenção e resolução de conflitos e construção da paz</p>

B. APOIAR A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO FUNCIONAL ATRAVÉS DO FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO E FOMENTO DO ENGAJAMENTO ACTIVO DO CIDADÃO					
Causas próximas causas/ espoletas	Impulsos para a Mudança	Capacidades de Construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada de construção da Paz
<p>Incapacidade (financeira) do estado para satisfazer suas obrigações levando a deterioração das condições de vida (eletricidade, água), o qual alimenta protestos ou mobilização social</p> <p>Novas reformas/leis em sectores/questões específicos (ex: Defesa e SSR), e tentativas de lutar contra a corrupção, ou impor medidas administrativas de transparência e responsabilização, incomodam os interesses obscuros e alimenta disputas políticas e instabilidades</p>	<p>reformas estruturais foram postas em marcha para fortalecer o controlo da importação de combustíveis, reduzir as isenções de taxas, reabilitar os postos alfandegários e intensificar as auditorias fiscais aos grandes contribuintes</p>	<p>seria capaz de promover reformas, por não dever nada a ninguém.</p>		<p>Se o governo implementar medidas destinadas aos funcionários públicos, para mitigar os efeitos das, irá reduzir o descontentamento público com o processo, que de contrário pode ser instrumentalizado para alimentar a instabilidade</p>	
<p>O estado centralizado somente fornece serviços limitados na capital e é incapaz de fornecer serviços básicos fora da capital, e incapaz/sem vontade para implementar sistemas de governação local</p>	<p>Projeto da PNUD sobre a governação local</p>	<p>Conselhos de coordenação criados interagindo as autoridades do Estado e a população</p> <p>Conselho local de Bissau</p>	<p>Estabelecimento de sistemas de governação local que espelhas as ineficiências do governo central, em vez de abrir espaços democráticos.</p>	<p>Se forem criadas condições para a governação local, irão aumentar as oportunidades para os jovens permanecerem nas zonas rurais e estes estarão menos vulneráveis a ser recrutados por redes ilegais (tráfico, extremismo violento)</p>	<p>Criar condições para a governação local</p> <p>Apoiar o engajamento dos jovens e participação em processos de governação e desenvolvimento a todos os níveis;</p>

B. APOIAR A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO FUNCIONAL ATRAVÉS DO FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO E FOMENTO DO ENGAJAMENTO ACTIVO DO CIDADÃO					
Causas próximas causes/ espoletas	Impulsos para a Mudança	Capacidades de Construção da Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada de construção da Paz
				Se a Câmara de Bissau for apoiada para se tornar um corpo eleito, pode servir de modelo e criar condições para as eleições locais	

C. APOIAR UM AMBIENTE PERMISSOR PARA EXPANDIR AS OPORTUNIDADES SOCIO ECONÓMICAS E INCLUSÃO					
Causas Próximas / espoletas	Motores para a Mudança	Risco	Capacidades de Construção de Paz	Teoria de Mudança	Pontos de Entrada de construção da Paz
O custo da fragilidade política e institucional foi muito grande (BM, 2016). Na sua avaliação do artigo IV em 2015, o FMI estimou que o PIB perca capita da Guine Bissau poderia ter sido 65-90% mais alto se não fosse pela sua fragilidade endémica.	O curto período de estabilidade, depois das eleições de 2014, permitiu que fossem dados passos importantes no sentido de implementar um conjunto de reformas, incluindo na área da sustentabilidade fiscal.	Falta de estabilidade política	Comité de tesouraria	<p>Se o governo for apoiado para assegurar a estabilidade macroeconómica, o que implica melhorar a monitoria e capacidade de arrecadação de receitas, os níveis da despesa pública e a efetividade da gestão da dívida, este será capaz de satisfazer suas obrigações básicas, nomeadamente assegurar o pagamento regular dos salários.</p> <p>A implementação de reformas para lutar contra a corrupção, fortalecem a administração pública e melhorar as políticas fiscais podem levar a um ambiente mais propício ao crescimento económico</p>	Apoiar o governo no asseguramento duma estabilidade macroeconómica, incluindo através da implementação de uma política fiscal e mecanismos de responsabilização

<p>Populações ruais empobrecidas, através da extração de rendas, falta de planificação e investimento na agricultura e falta de oportunidades para a diversificação económica, e degradação contínua de serviços básicos.</p>	<p>Projeto do PBF sobre a Mobilização dos Jovens Rurais e Adolescentes para servirem com líderes de construção da Paz (UNICEF/UNDP/IOM),</p> <p>Projeto do PBF com vista a Um novo Equilíbrio do Género na Guiné Bissau (Voz di Paz /Interpeace ⁷⁵</p> <p>Jovens que advogam por um modelo sustentável de desenvolvimento, que reconheça os possíveis impactos das mudanças climáticas e gestão ambiental.</p> <p>Recomendações da UPR (revisão periódica universal dos DH) e SDGs (metas de desenvolvimento sustentáveis)</p>	<p>Apoio de parceiros a projetos insustentáveis, sem assegurar a apropriação nacional</p>	<p>Juventude rural e adolescentes formados em liderança para a construção da paz</p> <p>Mulheres e jovens formadas em resolução de conflitos e participação política</p>	<p>Se intervenções rápidas forem direccionadas para o nível local (micro) poderão assegurar que os segmentos marginalizados da população tiram dividendos concretos da estabilidade, e estes poderão experimentar uma melhoria real nas suas condições de vida em termos de emprego, rendas, segurança alimentar e melhor acesso a serviços sociais básicos⁷⁶.</p> <p>Se as aptidões e capacidades de lideranças dos jovens e adolescentes rurais para advogar pelo seu bem e influenciar os processos de tomada de decisões forem fortalecidas, estes irão adquirir a resiliência que precisam para resistir à manipulação por parte de redes terroristas, extremistas religiosas e/ou grupos políticos que advogam a violência</p> <p>Se estratégias de substancia sustentáveis, com base em economias comunitárias, forem apoiadas, as comunidades tornar-se-ão mais resilientes e terá incentivos para permanecer nas regiões e contribuir para o seu desenvolvimento</p>	<p>Trabalhar com os intervenientes nacionais para desenvolver programas específicos destinados a erradicar a pobreza persistente e reduzir as desigualdades, particularmente as que afectam as mulheres e raparigas, ao mesmo tempo que se constroem capacidades humanas na sociedade. Estes devem visar as comunidades locais, com atenção à promoção das mulheres e do empoderamento económico dos jovens e ao reforço da voz e participação das mulheres e outras comunidades marginalizadas.</p> <p>Apoiar a melhoria da gestão e extracção dos recursos naturais, a atenuação das alterações climáticas e medidas de protecção ambiental para o bem comum</p> <p>Adoptar práticas que melhorem as perspectivas de desenvolvimento humano para todos, com especial ênfase no crescimento económico inclusivo, educação de alta qualidade, sistemas de saúde sólidos, desenvolvimento de infra-</p>
---	---	---	--	--	--

C. APOIAR UM AMBIENTE PERMISSOR PARA EXPANDIR AS OPORTUNIDADES SOCIO ECONÓMICAS E INCLUSÃO					
Causas Próximas / espoletas	Motores para a Mudança	Risco	Capacidades de Construção de Paz	Teoria de Mudança	Pontos de Entrada de construção da Paz
					estruturas, empreendedorismo e meios de subsistência comunitários para mulheres e jovens.

D. CRIAR CAPACIDADES PARA EFECTIVAMENTE ABORDAR IMPUNIDADE, PROMOVER E PROTEGER DIREITOS HUMANOS					
Causas proximas/espoletas	Impulsos para a Mudanca	Capacidades de construação da paz	Risco	Teoria da Mudança	Pontos de Entrada de construção da Paz
As investigações criminais em curso são perturbadas por influencias ilegais, o qual agrave os conflitos	Investigações em curso a altas individualidades (desvio do arroz, trafico de drogas) demonstra a resiliência de algumas Instituições policiais e	Polícia judiciaria Inspeção judiciária	Resistência à mudança dentro das instituições policiais e judiciais	Se a independência do judiciário for fortalecida, este estará melhor posicionado para combater as interferências ilegais.	Apoiar a reforma da justice e fortalecer a independência do judiciário propostas para fortalecer a independência do judiciário

⁷⁵ Este projeto contribui para a redução da exclusão de mulheres nas esferas de tomadas de decisão., reforçando a participação delas na governação e resolução de conflitos locais ao longo da Guiné-Bissau

⁷⁶ Abordando os impedimentos para ao crescimento inclusive ira requerer o confronto ao ciclo viciosos de fragilidade e captura da elite utilizando estratégias flexíveis diretamente com as elites e com outros atores que podem legitimamente contorna lo (World Bank, 2016)⁷⁶

D. CRIAR CAPACIDADES PARA EFECTIVAMENTE ABORDAR IMPUNIDADE, PROMOVER E PROTEGER DIREITOS HUMANOS					
Causas proximas/espoletas	Impulsos para a Mudanca	Capacidades de construcao da paz	Risco	Teoria da Mudanca	Pontos de Entrada de construcao da Paz
institucionais correntes.	judiciarias a interferencias ilegais o apoio e bons officios com os atores judiciarios e Ministério da Justiça pela UNIOGBIS, UNODC e UNDP				incluem:: a criação de uma inspeção judiciaria externa, a publicação e disseminação das decisões do tribunal, o qual poderia permitir que o público passe a escrutinar o Sistema judicial
Perceções de corrupção e apropriação do judiciário pelos poderosos. Sistema judiciário inadequadamente financiado privado de recursos para investigações e processamentos judiciais.	Programa da Justiça da PNUD Projeto do PBF sobre fortalecimento da Confiança Publica no Sistema da Justiça (UNDP). ⁷⁷ Projeto do PBF para promover Acesso a Proteção e Participação cívica através do Registo Civil (UNICEF/UNFPA) ⁷⁸ . Projeto do PBF para colocar as Mulheres no Centro da Reforma de Justiça na Guiné-	Tribunais Centro de Acesso a Justiça (CAJ) Líderes tradicionais Rede de Mulheres Mediadoras Liga dos Direitos Humanos LGDH	A resistência à mudança poderá impedir a implementação de uma agenda anticorrupção, fomentando ainda mais a falta de confiança no sistema e a percepção de que a corrupção é generalizada.	Se o governo estabelecer uma agenda nacional contra a corrupção, para melhorar a transparência no funcionamento do estado e fortalecer instituições de supervisão do controlo orçamental e procurement. E, a implementação desta agenda for apoiada através da criação de capacidades (ex: para arrecadar receitas), nomeadamente dos quadros intermédios da administração pública [de preferência com base em programas existentes e	Apoiar uma agenda anti corrupção nacional

⁷⁷ Este projeto ajuda a melhorar o fornecimento dos serviços de justice e fortalece o Estado de Direito e por conseguinte a coesão social e paz

⁷⁸ Este projeto contribui para o melhoramento do registo civil e estatísticas vitais para aumentar o acesso dos grupos vulneráveis aos serviços sociais e participação cívica

D. CRIAR CAPACIDADES PARA EFECTIVAMENTE ABORDAR IMPUNIDADE, PROMOVER E PROTEGER DIREITOS HUMANOS					
Causas próximas/espoletas	Impulsos para a Mudança	Capacidades de construção da paz	Risco	Teoria da Mudança	Pontos de Entrada de construção da Paz
	Bissau (PNUD/ONU Mulheres) ⁷⁹ .			especialidade do Banco Mundial e FMI], o governo será capaz de criar confiança no sistema da justiça	
A impunidade na Guine Bissau reforçou o padrão geral de falta de lei e tem encorajado a abordagem de soma Zero ao poder político sem temor a consequências	Conferencia sobre impunidade realizada a 4 de dezembro de 2011 em Bamako Recomendações da conferencia sobre impunidade organizada na Guine Bissau em 2013	LGDH (Liga Guineense dos Direitos Humanos)	Falta de vontade política para combater a impunidade	Se o governo desenvolver uma estratégia consensual com vista a implementar a Declaração de Bamako sobre impunidade, justiça e direitos humanos na Africa Ocidental, isto iria fornecer um fórum para os atores nacionais e internacionais concordarem sobre modalidades concretas para enfrentar o problema, incluindo a possibilidade de implementar as recomendações da conferencia nacional	Apoiar o desenvolvimento de uma politica nacional contra a impunidade e plano de Acção nacional sobre direitos humanos
Desigualdades relativas a falta de acesso ao Sistema formal da justice assim como injustiças baseadas no género fomentam o	Experiencia dos CAJ Programa da Justiça da PNUD	CAJ (Centros de Acesso a Justiça)	Falta de financiamento para os CAJ, depois de assumidos	Se o funcionamento do CAJ e do CENFOJ forem fortalecidos, e o acesso à justiça melhorado, incluindo através da melhoria do conhecimento das populações sobre os seus	Mais apoio ao papel do CAJ e CINFOJ na união das lacunas entre Sistema de justice e a população, e melhorar acesso a justiça

⁷⁹ Este projeto coloca as mulheres no centro dos esforços da reforma da justice em curso na Guine Bissau, promovendo os direitos das mulheres e igualdade de género, através da revisão do quadro legal, criação de capacidades, sensibilização e conscientização e acesso aumentado aos serviços legais

D. CRIAR CAPACIDADES PARA EFECTIVAMENTE ABORDAR IMPUNIDADE, PROMOVER E PROTEGER DIREITOS HUMANOS					
Causas proximas/espoletas	Impulsos para a Mudanca	Capacidades de construcao da paz	Risco	Teoria da Mudanca	Pontos de Entrada de construcao da Paz
<p>descontentamento popular e aumenta o perigo de confrontação violenta Partes significantes da população tem grandes dificuldades no acesso a justice formal, incluindo os pobres, iletrados, mulheres e jovens</p>	<p>Projeto do PBF sobre justice tradicional e Resolução alternativa de Disputas.</p> <p>O Projeto do PBF para mulheres e jovens rurais e jovens está a fortalecer mecanismos de resolução de disputas ao nível da comunidade.</p>	<p>Desenvolvimento da estratégia de género para os CAJ</p> <p>RENLUV, CAJ, IMC Ministério da Justiça e Polícia começou a formar e desenvolver ferramentas iniciais também com o apoio da UNICEF</p>	<p>financeiramente pelo governo</p> <p>Estratégia de género não implementada</p> <p>A rede interinstitucional não será criada ou não se tornará operacional</p>	<p>direitos, e da acessibilidade aos mecanismos legais [através do desenvolvimento de mecanismos internos nos CAJ], isto ira aumentar não somente o acesso á justiça, mas também a qualidade da justiça fornecida;</p> <p>Se os CAJs aumentarem a sua capacidade para ligar os sistemas de justiça formal e tradicional, isto ira aumentar não somente o acesso, mas também a qualidade da justice fornecida.</p> <p>Considerando os constrangimentos financeiros e de infraestruturas que a maioria da população enfrenta para aceder ao sistema da justiça, a criação de tribunais e equipas de investigações moveis poderá trazer a justiça formal para mais próximo das comunidades.</p>	<p>Promover o estabelecimento e desdobramento de tribunais moveis e equipas de investigação</p>
<p>O Sistema judicial tem autoridade, mas não a capacidade para resolver disputas que costumavam ser resolvidas através de meios tradicionais,</p>	<p>O Projeto do PBF de apoio à estabilização Política e Institucional do Sector da Justiça para Consolidação da Paz na Guine Bissau.</p>	<p>Tribunais CAJ</p> <p>Líderes tradicionais</p> <p>Rede de Mulheres Mediadoras</p>	<p>Erosão da legitimidade dos sistemas de justiça formal e tradicional</p>	<p>Se o Sistema judicial formal e os sistemas de justiça tradicionais estabelecerem um quadro de colaboração, que defina as respectivas áreas de autoridade, estas irão reforçar se mutuamente</p>	<p>Apoiar a reforma da justiça e prestação da justiça através de um quadro colaborativo o qual possa promover a cooperação entre sistemas de justice formal e tradicional</p>

D. CRIAR CAPACIDADES PARA EFECTIVAMENTE ABORDAR IMPUNIDADE, PROMOVER E PROTEGER DIREITOS HUMANOS					
Causas proximas/espoletas	Impulsos para a Mudanca	Capacidades de construçao da paz	Risco	Teoria da Mudança	Pontos de Entrada de construção da Paz
criando um vacuum e levando a emergência de figuras de autoridade confiados para resolver esses conflitos [notavelmente oficiais da policia sem nenhuma autoridade legal para resolver disputas e os quais são chamados a para resolver/ mediar disputas locais	(UNICEF/PNUD) ⁸⁰ está a fortalecer a capacidade dos lideres tradicionais Projecto PBF para jovens e mulheres rurais e jovens está a reforçar os mecanismos de resolução de disputas a nível comunitário	LGDH		e assegurar que não há lacunas no Sistema.	
Aumento no uso de violência para resolver conflitos [corroendo ainda mais a coesa social] decorrente da incapacidade do sistema da justiça para resolver disputas.	A UNIOGBIS tem apoiado a capacitação da POP em matéria de policiamento comunitário, em Bissau e nas Regiões A rede de mulheres mediadoras tem estado a	Policias Tribunais CAJ Lideres tradicionais Rede de Mulheres Mediadoras	Disputas de terra cada vez mais violentas Há inconsistências entre o sistema tradicional e o sistema formal de	Se a assessoria técnica às forças de segurança publica e policia judiciária forem fortalecidas, estas irão fortalecer uma abordagem centrada nas pessoas e nas comunidades, e ontribuir para a coesão social e o estabelecimento dum contrato	Apoiar programas específicos de policiamento comunitário para prevenir o escalonamento de conflitos Apoiar a concepção, adopção e implementação de medidas específicas para combater a violência baseada no género

⁸⁰ Este projeto contribui para a estabilidade do sector da justiça ao permitir a institucionalização de mecanismos alternativos de resolução de disputas com lentes de justiça restaurativa dentro dos Sistema formal e informal de justice com maior respeito aos direitos humanos, com foco particular aos direitos de mulheres e crianças

D. CRIAR CAPACIDADES PARA EFECTIVAMENTE ABORDAR IMPUNIDADE, PROMOVER E PROTEGER DIREITOS HUMANOS					
Causas proximas/espoletas	Impulsos para a Mudanca	Capacidades de construcao da paz	Risco	Teoria da Mudanca	Pontos de Entrada de construcao da Paz
<p>Fraca administração e gestão da terra agravando as disputas de terra, os quais resultam em conflitos cada vez mais violentos entre comunidades</p>	<p>analisar e apoiar a mediação das disputas de terra</p> <p>O PBF apoiou, através de pequenas subvenções, 27 projectos sobre jovens rurais, jovens e mulheres, em todo o país, com o objectivo de apoiar a resolução pacífica de conflitos e fortalecer mecanismos locais</p>	<p>LGDH</p>	<p>justiça no que tange a posse de terra</p>	<p>social entre as pessoas e o Estado;</p> <p>Programas específicos de policiamento comunitário visando a prevenção da violência relacionada com disputas de terra, envolvendo a POP, CAJ e a rede de mediação das mulheres poderia prevenir o escalonamento das disputas de terra</p>	<p>Apoiar mecanismos eficazes para assegurar o acesso das mulheres e raparigas à justiça</p> <p>Apoiar as autoridades nacionais na reforma da terra, recolha de dados e registo, e na implementação de sistemas de gestão de recursos naturais melhorados</p> <p>Apoiar a articulação entre o Estado central e comunidades locais no que tange a reforma da terra</p>
<p>O executivo tem interferido sistematicamente no disfrute dos direitos a manifestações pacíficas, de facto banindo várias manifestações organizadas pelas coalizões políticas ou movimentos sociais e juvenis, recorrendo a táticas de demora, o</p>	<p>Algumas OSC, nomeadamente a LGDH tem influência e experiência de negociar com as polícias de forma a conseguirem, através do diálogo, diminuir as tensões durante as manifestações</p>	<p>LGDH</p> <p>Rede de Defensores de Direitos Humanos</p>	<p>Aumento das violações de direitos humanos</p>	<p>Se a capacidade de mediação das OSC for fortalecida, estas serão capazes de levar a cabo démarches regulares ao nível técnico, com os militares e forças de segurança e exercer influência para que estas não interfiram na política, respeitem a ordem constitucional e o estado de direito, aceitem a supervisão civil e respeitem os direitos humanos, e participem nos</p>	<p>Apoiar o desenvolvimento de uma estratégia de envolvimento das OSC para informar o desenvolvimento dos esforços de protecção dos direitos humanos</p> <p>Reforçar o Sistema de Protecção dos Direitos Humanos e as Instituições Nacionais de Direitos Humanos em conformidade com as normas internacionais para monitorizar situações que</p>

D. CRIAR CAPACIDADES PARA EFECTIVAMENTE ABORDAR IMPUNIDADE, PROMOVER E PROTEGER DIREITOS HUMANOS					
Causas próximas/espoletas	Impulsos para a Mudança	Capacidades de construção da paz	Risco	Teoria da Mudança	Pontos de Entrada de construção da Paz
desdobramento de forças de segurança ou interpretação restritiva da lei.				<p>esforços para resolver crises, incluindo durante o período eleitoral -</p> <p>Se a Rede de Defensores de Direitos humanos e outros atores da sociedade civil estabelecerem mecanismos de alerta precoce e coordenação efetivos, isto irá melhorar a sua capacidade para advogar pelos Direitos Humanos</p>	possam constituir ameaças de violação dos direitos humanos
Não observância com padrões, práticas, etc. de direitos humanos e nenhuns mecanismos para as vítimas e testemunhas de violações de direitos humanos procurarem remediar e proteção	O UNIOGBIS tem estado a ministrar formação na monitoria, defesa e promoção dos direitos humanos, à Comissão Nacional para os Direitos Humanos, apesar de esta não cumprir com os Princípios de Paris e a Declaração de Lisboa e protocolos de maio de 2013, que criam a rede de NHRIs de países de língua oficial portuguesa.	Algumas OSC, nomeadamente a LGDH e rede de Defensores de Direitos Humanos estão ativos na monitoria, defesa e promoção de direitos humanos	Aumento das violações de direitos humanos	Se a Guiné-Bissau estabelecer uma instituição independente de Direitos Humanos, em conformidade com os Princípios de Paris, o país iria aumentar sua capacidade para se reger com padrões internacionais de direitos humanos	Apoiar a observância pela Guiné-Bissau aos cometimentos e padrões de direitos humanos e

E. ENCORAJAR E APOIAR A RECENTE MUDANCA POSITIVA NAS RELACOES CIVIL-MILITAR					
Proximate causes/ Trigger	Drivers for change	Risk	Peacebuilding capacities	Theory of change	Peacebuilding entry point
<p>Cortes no orçamento da defesa e segurança em áreas áreas alocadas as Forças de Defesa e Segurança levando a deterioração das condições de vida dos militares e forças de segurança</p> <p>Investigações de pessoal militar pelos tribunais civis/militar</p>	<p>Processos internos dentro das forças armadas foram implementados para prevenir interferência política, incluindo programas de desenvolvimento de capacidades</p> <p>Aprovação do código de justiça militar</p> <p>Apoio da CEDEAO e ECOMIB</p>	<p>Substituição do atual chefe do Estado maior levando a competição pela sua sucessão</p>	<p>Postura dos militares durante o impasse político</p> <p>As relações civil-militar, e a capacidade das autoridades civis supervisionarem as forças armadas, tem melhorado significativamente, graças a iniciativas de sensibilização e educação cívica, e às contribuições dos Combatentes de Liberdade da Pátria e círculos Securitários para o processo de dialogo e reconciliação pelos</p>	<p>Se o atual impulso para mudanças dentro das forças armadas for apoiado através de programas de desenvolvimento de capacidades (particularmente capacidades de planificação) isto ira criar um ambiente favorável à implementação do processo de reformas. Isto ira, por seu turno, aumentar a capacidade do Estado para mobilizar recursos suficientes para permitir o redimensionamento e modernização das forças de defesa e segurança baseado nas necessidades e capacidades do país</p>	<p>Apoiar as Forças de Defesa e Segurança a respeitar o princípio da separação de poderes e a submissão aos valores republicanos, rejeitando as tentativas de manipulação externa.</p> <p>Apoiar a implementação da Reforma do Sector da Segurança, em coordenação com a CEDEAO.</p>

F. APOIAR O COMBATE AO TRAFICO DE DROGAS E CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL					
Causas proximas / Espoletas	Drivers para a mudança	Capacidades de construção de Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada de construção da Paz
As Agencias de Imposição da Lei são privadas de recursos para investigação e processamento jurídico.	Papel de Mobilização de recursos da UNIOGBIS	O apoio da UNIOGBIS e UNODC, aliado à cooperação regional e internacional (derivada da credibilidade da Policia Judiciaria) facilitou as recentes apreensões e investigações de trafico de droga:	Fadiga dos doadores	<p>Se os parceiros internacionais promoverem bons ofícios na mobilização de recursos para prevenir e combater a criminalidade organizada e o tráfico de droga (COTD)na Guiné-Bissau: e a coordenação entre os parceiros incluindo CEDEAO, União Africana (UA), a Comunidade de Países Falantes de Português (CPLP) e a União Europeia (UE) for melhorada, estes poderão apoiar e financiar a estratégia nacional contra DTOC</p> <p>Se as autoridades nacionais forem apoiadas para preparar um Plano Estratégico Nacional robusto para combater a COTD, elas terão uma ferramenta efetiva para a mobilização de recursos e coordenação;</p>	<p>Apoiar a efetiva mobilização e coordenação do apoio da comunidade internacional para combater DTOC</p> <p>Apoiar a elaboração de um Plano Estratégico nacional para combater o trafico de droga e crime organizado através de um processo vasto e inclusivo de consultas</p>

F. APOIAR O COMBATE AO TRAFICO DE DROGAS E CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL					
Causas proximas / Espoletas	Drivers para a mudança	Capacidades de construção de Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada de construção da Paz
Instituições do estado permeáveis a interesses ilegítimos, incluindo corrupção e redes de crime organizado transnacional	O Governo de Guiné-Bissau mostrou recentemente um compromisso renovado para melhorar o Sistema de justiça criminal, que levou à apreensão da mais elevada quantidade de cocaína apreendida no país, conduzida pela Policia Judiciaria e a TCU (apreensão de 789Kg de cocaína em Março de 2019)	O apoio da UNIOGBIS e UNODC, aliado a cooperação regional e internacional [derivando da credibilidade da policia judiciaria] levou as recentes apreensões de droga e investigações	Aumento do trafico de droga	<p>Se a policia judiciaria estabelecer uma boa cooperação com os parceiros regionais e internacionais, a sua capacidade investigativa, assim como a credibilidade das investigações serão melhoradas.</p> <p>Se a policia judiciaria e outras forcas de segurança estabelecerem sistemas escrutínio do seu pessoal, isto ira melhorar a sua capacidade para estabelecer parcerias internacionais e regionais</p> <p>Se um painel de especialistas for estabelecido para investigar a identidade e atividades dos envolvidos no trafico de droga e crime organizado na Guine Bissau, com a possibilidade de impor sanções punitivas, seletivas, isto iria ajudar a reverter o crescimento das atividades de trafico de drogas</p>	<p>Apoiar o desenvolvimento de capacidades e perícia técnica da Polícia Judiciária e outras forças de segurança</p> <p>Apoiar a criação de um painel de peritos para investigar e identificar os envolvidos no DTOC na Guiné-Bissau, "nome e vergonha".</p> <p>Apoiar parcerias regionais e internacionais para combater a DTOC</p>
Mudanças nas operações de redes criminais regionais tem impacto no trafico da droga na Guiné-Bissau	A policia judiciaria tem um Sistema de informação criminal e solicitou apoio para a sua transformação num	A UNIOGBIS e UNODC apoiaram o estabelecimento do "grupo de Trabalho sobre o Judiciário" para promover a partilha de	Aumento da criminalidade organizada transnacional	Se a informação, análise e relatórios sobre TDCO no país forem consolidados, as autoridades de Guiné-Bissau serão capazes de melhor avaliar o fenómeno e combater DTOC.	<p>Apoiar a consolidação da informação estratégica, análise e relatórios sobre DTOC</p> <p>Apoiar o envolvimento das comunidades no combate ao</p>

F. APOIAR O COMBATE AO TRAFICO DE DROGAS E CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL					
Causas proximas / Espoletas	Drivers para a mudança	Capacidades de construção de Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada de construção da Paz
	<p>sistema de informação nacional</p> <p>UNIOGBIS e PNUD encomendaram um estudo sobre DTOC na Guine Bissau</p>	<p>informação entre a procuradoria e os tribunais sobre os casos em julgamento, assim como um “grupo de trabalho sobre Droga”, para servir de plataforma de Alerta precoce das organizações da sociedade civil nacional no combate ao tráfico de droga</p>		<p>Sem avaliações devidamente validades, o desenvolvimento e implementação de uma estratégia efetiva e compreensiva para combater DTOC não será possível</p> <p>Se for estabelecido um Observatório da Droga este poderá servir de plataforma de alerta precoce da sociedade civil nacional e contribuir para melhor o entendimento sobre DTOC na Guine Bissau</p>	crime transnacional e a sua penetração entre os jovens
<p>Instituições de Imposição da Lei frágeis com falta de sistemas e processos dentro das LEAS para assegurar a transparencia</p>		<p>Policia judiciaria</p> <p>INTERPOL</p> <p>Agencias de Imposição da Lei</p> <p>TCU</p>	<p>Fortalecer as instituições do estado para efetivamente combater DTOC</p>	<p>Se as instituições do estado forem efetivamente apoiadas para combater DTOC, incluindo toda a cadeia de justice criminal, eles seriam capazes de aceder e combater as ligações entre DTOC e atores Militar e civis políticos.</p>	<p>Fortalecer as instituições do estado para efetivamente combater DTOC, incluindo através de uma formação elaborada para juízes e procuradores e desenvolvimento de mecanismos de cooperação e coordenação operacional entre as LEAs, Gabinete do Procurador Geral e tribunais</p>
<p>Interferência politica nas LEAs através de promoções e um Sistema de formação no estrangeiro incoerente, o qual</p>	<p>A policia judiciaria estabeleceu e implementou a lei sobre recrutamento e promoções</p>	<p>LEAs</p> <p>Militares</p>	<p>idem</p>	<p>Se forem estabelecidas academias militares e policiais e recursos humanos forem treinados, os sistemas e processos poderiam ser melhor implementados assim como</p>	<p>Fortalecer a capacidade das instituições do Estado para combater DTOC, incluindo através da criação de academias policias e militares e imposição</p>

F. APOIAR O COMBATE AO TRAFICO DE DROGAS E CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL					
Causas proximas / Espoletas	Drivers para a mudanca	Capacidades de construção de Paz	Risco	Teoria de Mudança	Pontos de entrada de construção da Paz
enfraquece ainda mais as LEAs				<p>sistemas de promoção baseada na competência poderiam ser implementados</p> <p>Se as LEAs, com o apoio de assessores técnicos, estabelecer sistemas e processos administrativos fortes para regular o treino e promoções, eles estarão menos vulneráveis a interferências politicas</p> <p>Se as autoridades de Guiné-Bissau forem apoiadas para implementar a legislação corrente, assim como a revisão da legislação necessária e aceder as convenções internacionais relevantes, isto ira evitar sobreposições entre jurisdições levando a conflitos entre instituições e fornecer o quadro legal necessário para combater DTOC</p>	do quadro burocrático legal existente

G. APOIAR A COORDENAÇÃO DA ASSISTÊNCIA EXTERNA					
Causas Próximas	Motores de Mudança	Capacidades de Construção da Paz	Risco	Teoria da Mudança	Pontos de entrada da construção da Paz
<p>O Estado na Guiné-Bissau resulta da imposição do conceito ocidental de Estado, bem como de estratégias contraditórias que foram projetadas sob o país: modelo colonial, modelo inspirado no socialismo, e mais recentemente um modelo neoliberal, implementado com apoio dos parceiros internacionais.</p> <p>O Estado foi-se tornando cada vez mais dependente da assistência externa, o que agravou o problema de extraversão⁸¹ que já vinha do tempo colonial: o Estado responde às necessidades externas e não às do seu próprio povo. E isto acentua a desconexão entre o Estado e seus cidadãos.</p>	<p>Criação de um Gabinete para Reformas no gabinete do primeiro Ministro</p>	<p>O Ministério do Plano e o Ministério dos Negócios Estrangeiros tem sido apoiados pela PNUD</p> <p>O Líder do partido maioritário (PAIGC) foi nomeado como o chefe da Unidade de Reformas do Gabinete do PM</p> <p>A Guiné-Bissau é parte do Novo Acordo para o Engajamento nos Estados Frágeis endossado no Fórum de Alto Nível de Busan sobre a Efetividade da Ajuda</p> <p>Necessidade de uma nova visão articulada do Estado Guineense do qual <i>Terra Ranka</i> seja o único projeto</p>	<p>O novo governo é incapaz de mobilizar recursos devido a fadiga dos doadores</p> <p>O novo governo é incapaz de prestar serviço e construir sua legitimidade, e há uma contradição das prioridades nacionais com as internacionais</p>	<p>Se a ONU apoiar a Guiné-Bissau a mobilizar recursos com os parceiros tradicionais e não tradicionais, incluindo através da cooperação sul-sul, o governo será capaz de iniciar um processo de reforma baseado no <i>Terra Ranka</i></p> <p>Alinhar as intervenções da comunidade internacional com as prioridades de construção da paz concordadas com as contrapartes nacionais para assegurar que os esforços com vista à construção do estado, construção da paz e desenvolvimento são liderados nacionalmente e em linha com prioridades nacionais, para consolidar a legitimidade política do governo, e maximizar a efetividade da assistência internacional</p>	<p>Alinhar os esforços multilaterais e bilaterais para a implementação das prioridades de construção da paz concordadas com as contrapartes nacionais</p> <p>Assegurar que o respeito dos valores fundamentais de construção da paz, tais como políticas inclusivas, diálogo e reconciliação, participação igualitária de mulheres e homens, jovens, crianças e seus defensores, e pessoas com deficiência, e outros grupos vulneráveis, bem como a sustentabilidade ambiental, permanecem no centro dos acordos de cooperação entre o Governo e os parceiros internacionais.</p> <p>Assegurar a transparência, responsabilização e monitoria apropriada dos fundos para mitigar a corrupção, enquanto promovendo uma abordagem</p>

⁸¹ Para o conceito de extraversão veja Bayart *et al.*, 1999

G. APOIAR A COORDENAÇÃO DA ASSISTÊNCIA EXTERNA					
Causas Próximas	Motores de Mudança	Capacidades de Construção da Paz	Risco	Teoria da Mudança	Pontos de entrada da construção da Paz
		atualmente existente e com apoio vasto		<p>A efetividade da assistência internacional irá também beneficiar dos esforços conjuntos para assegurar a transparência, responsabilização, bem como de estratégias coordenadas entre os parceiros para apoiar a construção da paz.</p> <p>A reconfiguração da presença da ONU na Guiné-Bissau requer, por um lado, uma concertação acrescida com a CEDEAO, que reconheça a sua liderança na coordenação sub-regional, seu mandato e as suas capacidades nas áreas de paz e segurança; e, por outro, uma renovada importância da UNOWAS</p>	<p>inclusiva, integrada, estratégica e coerente para a construção da paz.</p> <p>Reconhecer o quadro de Prevenção de Conflitos da CEDEAO (ECPF) como um aliado para uma agenda de paz sustentável. As Parcerias da CEDEAO com o Governo, a ONU e acores internacionais será significativa.</p>

11. Referência Bibliográfica

Grupo Banco Africano de Desenvolvimento / African Development Bank Group (2018) “Uma Visão Económica Africana /African Economic Outlook”.

Bayart, Jean-François, Stephen Ellis, Beatrice Hibou (1999) A criminalização do Estado em Africa /*The Criminalization of the State in Africa*, Oxford: James Currey.

Cardoso, Carlos (s.d.) “A Formação das Elites Políticas na Guiné-Bissau”, Centro de Estudos Africanos.

Cateia, Júlio Vicente; da Silva, Igor; Rohenkol, Júlio (2018) “A mudança estrutural em Guiné-Bissau” *Revista Textos de Economia*, Universidade Federal de Santa Catarina, 21:1. Florianópolis.

Chabal, Patrick; Green, Toby (eds.) (2016) Guiné-Bissau: Micro Estado para Narco Estado /*Guiné-Bissau: Micro-State to 'Narco-State'*. Londres: Hurst & Co.

Chabal, Patrick, 1996, “Transição a Política Multipartidária Na África Lusófona /The Transition to Multi-Party Politics in Lusophone Africa. Problemes e Prospectos”, *Lusotopie* 1996, pp.57-69.

COCN – Comissão Organizadora da Conferência Nacional (2018) *Em Nome da Paz - Relatório Final da Consulta Nacional sobre Paz, Reconciliação e Desenvolvimento (2009-2017)*. Instituto Padre António Vieira.

De Barros, Miguel (ed.) (2014) *Sociedade Civil e o Estado na Guiné-Bissau: Dinâmicas, Desafios e Perspetivas*. U.E.-PAANE.

De Barros, Miguel; Rivera, Oscar (2011) “A (Re) Construção do Estado no contexto de Estados Frágeis: o Caso da Guiné-Bissau”, paper presented at the II Congresso Internacional “África-Ocidente” Corresponsabilidad En El Desarrollo.

De Barros, Miguel (s.d) “Economia informal e estratégias juvenis em Contexto de Contingência”, part of the research project “Feiras Livres e Mercados no Espaço Lusófono: Experiências de Trabalho, Geração de Renda e Sociabilidade”, envolvendo três centros urbanos (Praia - Cabo Verde, Bissau - Guiné-Bissau e São Paulo - Brasil).

DENARP II 2011, ‘Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza’, DENARP II (2011-2015), Bissau Junho 2011. Ministério da Economia do Plano e Integração regional, Governo da Guiné-Bissau. 2011.

Embaló, Birgit (2015), “Guiné-Bissau: Análise do Conflito / Guiné-Bissau: Conflict Analysis”.

Forrest, J. (2003). Linhagens da Fragilidade do Estado. Sociedade civil rural na Guiné-Bissau / *Lineages of State Fragility. Rural civil society in Guinea-Bissau*. Oxford: James Currey & Athens: Ohio University Press.

Conselho de Direitos Humanos, Relatório do Relator Especial sobre a Independência dos Juizes e magistrados na sua missão a Guine Bissau / Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on her mission to Guinea-Bissau*, A/HRC/32/34/Add.1, 4 April 2016.

Kohl, Christoph (2010) "Integração nacional na Guine Bissau desde a Independência/ National Integration in Guinea-Bissau since independence" *Cadernos de Estudos Africanos*, 20, Identidades, Percursos e Clivagens nos PALOP, pp. 85-109

LGDH – Liga Guineense dos Direitos Humanos (2013) *Quarenta Anos de Impunidade na Guiné-Bissau*. Liga Guineense dos Direitos Humanos.

Makumbe, John (1998) "Havera Sociedade Civil em Africa /Is there a civil society in Africa?" *International Affairs*, 74:2.

"O Democrata": <http://www.odemocratagb.com/?p=16886> [access 19/7/2019]

Oliva, Fabio, Charbonnier, Lorraine (2016) manual de Analise de Conflito: um guião de campo e da sede para a avaliação do conflito /*Conflict Analysis Handbook: a field and headquarter guide to conflict assessment*. Turin: United Nations System Staff College

O'Regan, Davin; Thompson, Peter (2013) "Avançando Estabilidade e reconciliação na Guine Bissau: Lições do primeiro estado Narco em Africa / Advancing Stability and Reconciliation in Guinea-Bissau: Lessons from Africa's First Narco-State", *Centro Africano de estudos estratégicos /The Africa Center for Strategic Studies*.

OHCHR – Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos / Office of the High Commissioner for Human Rights:
<https://www.ohchr.org/EN/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx>
(acedido em 21/07/2019)

PNUD : Programa das nações Unidas para o Desenvolvimento / Programme des Nations Unies pour le développement (2017) Avaliação da Fragilidade na Guine-Bissau *Evaluation de la fragilité en Guinée-Bissau*.

Pre-MAPS Relatório de Missão a Guiné-Bissau /Mission Guinea-Bissau Report (2018).

Pureza, José Manuel (2007), "Do states fail or are they pushed? Lessons learned from three former Portuguese colonies", paper presented at the 48th Annual Convention da International Studies Association, Chicago, 2 March.

Rudebeck, Lars, 2001, Sobre a Democracia e Sustentabilidade: Transição na Guiné-Bissau / *On Democracy's Sustainability: Transition in Guinea-Bissau*, Stockholm: Sida.

Sani, Quecoi; Oliveira, Marlize (2014) “Educação Superior e Desenvolvimento na Guiné-Bissau: contribuições, limites e desafios” *Revista Pedagógica*, Chapecó, 16:33, p. 127 – 152.

Shaw, Mark (2015) “trafico de Droga na Guine Bissau_/ Drug trafficking in Guinea-Bissau,1998–2014: a evolução de uma rede de proteção de elites /the evolution of an elite protection network” *Journal of Modern Africa Studies*, 53:3. Cambridge: Cambridge University Press.

Transparência Internacional / Transparency International: <https://www.transparency.org/cpi2018> (access 20/07/2019).

UNIOGBIS (s.d) Análise de drivers de instabilidade chaves e a estratégia da ONU para Guine Bissau / *Analysis of the key drivers of instability and UN strategy for Guinea-Bissau (2013-2017)*.

UNDP (2017) *Avaliação da Fragilidade – Guiné-Bissau*

UNDP – United Nations Development Program (2011) “Acesso a Justiça na Guiné-Bissau: Regiões de Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau / *Access to Justice Assessment in Guinea-Bissau: Regions of Cacheu and Oio and Bissau Autonomous Sector*”, UNDP/ Ministério da Justiça, Republica da Guine-Bissau / *Ministry of Justice, Republic of Guinea-Bissau*.

UNIOGBIS (2018) “Relançando as reformas de defesa e segurança na Guiné-Bissau / *Relaunching defence and security sector reforms in Guinea-Bissau*”. Policy Brief 8, Institute for Security Studies (ISS).

UNOWAS – United Nations Office for West Africa and the Sahel (2018) *manual de análise do Conflito ‘melhorando a análise integrada para a prevenção num escritório político regional / Conflict Analysis Handbook – enhancing integrated analysis for prevention in a regional political office*.

Van der Borgh, Chris (2019) “Um conceito Frágil: doadores e a agenda de estados frágeis / *A fragile concept: donors and the fragile states agenda*”. The Broker: <http://www.thebrokeronline.eu/Articles/A-fragile-concept> (acedido a 23/07/2019).

Vigh, Henrik (2006) *Navegando Terrenos de Guerra: Juventude e Exército na Guiné-Bissau / Navigating Terrain of War: Youth and Soldiering in Guinea-Bissau*. New York: Berghahn Books.

Voz da América <https://www.voaportugues.com/a/forcas-armadas-guine-bissau-biague-nam-tam/3218365.html> [acedido em 19/7/19]

Voz di Paz (2018) *Fala di Mindjer. Alem da Pressão Social e Barreiras Institucionais: o Papel das Mulheres na Tomada de Decisões na Guine Bissau / Beyond Social Pressure and Institutional Barriers: The Role of Women in Decision-Making in Guinea-Bissau*. Voz di Paz/Interpeace.

Voz di Paz (2010) *As Raizes do Conflito na Guine Bissau: A voz das pessoas / The Roots of Conflicts in Guinea-Bissau: The voice of the people*. Voz di Paz/ Interpeace.

Banco Mundial / World Bank (2018) “Tomando o Momento: Gerir as fianças publicas para o desenvolvimento /Seizing the Moment: Managing public finance for development”. *Guinea-Bissau Public Expenditure Review*.

Banco Mundial_/World Bank (2016) “Converter os Desafios em Oportunidades para a Redução da Pobreza e Crescimento Inclusivo/Turning Challenges into Opportunities for Poverty Reduction and Inclusive Growth”. *Diagnostico Sictematico do Pais/Systematic Country Diagnostic*. Relatório No /Report No. 106725-GB.