



大会 安全理事会

Distr.: General
2 April 2008
Chinese
Original: English

建设和平委员会

第二届会议

几内亚比绍组合

2008年3月19日

关于几内亚比绍局势的背景说明

摘要

本背景说明旨在协助几内亚比绍组合就制订《几内亚比绍建设和平战略框架》进行讨论，编写时参考了几内亚比绍总理在2008年2月20日几内亚比绍组合会议上所作的介绍，以及由几内亚比绍组合主席提交并于2008年2月5日经几内亚比绍组合会议讨论的考察团报告。

本背景说明简要介绍了几内亚比绍当前的政治和经济局势，审查了在1998-1999年冲突之后为支持冲突后复兴和发展工作而制订的计划和框架，指明了该国建设和平工作的优先事项和挑战，概述了作为建设和平委员会与几内亚比绍互动协作开端的区域和国际倡议，并提出了一些在哪个方向为这一互动协作增添价值的建议。

已在有关几内亚比绍的各类介绍中确定的建设和平工作的优先事项和挑战包括：公共行政改革；巩固法治和安全部门改革；打击贩毒和有组织犯罪；促进职业技术培训和青年就业；满足弱势群体的需求；恢复基础设施特别是能源部门；以及重振经济。

各方日益认识到，要巩固几内亚比绍的和平进程，就必须作出特别努力，促进全国和解，增强国家对发展进程的自主权，并恢复或设立机构，使政府能更好地管理包括政治、安全和发展问题在内的公共政策所有方面。



因此，建设和平委员会可通过协助努力处理几内亚比绍面临的建设和平优先事项和挑战，为与该国的互动协作增添价值。委员会将采取的各类具体措施和行动顺序的先后安排，将要求对已经开展的各项方案的性质和范围进行审查，以确定存在的差距和执行这些方案的举措，使各项方案发挥协同增效作用，注意政府的迫切需求，并顾及迄今为止在建设的每一和平优先领域取得的进展。

一. 引言

1. 2007年7月11日，几内亚比绍政府来信，请秘书长将该国列入建设和平委员会议程；秘书长于2007年7月26日提请安全理事会注意此信。
2. 安全理事会在2007年10月24日主席声明中注意到政府关于列入建设和平委员会议程的要求；2007年12月11日，安全理事会主席致函建设和平委员会主席，请其就该国局势以及一套具体问题提出意见。
3. 建设和平委员会下属组织委员会在2007年12月19日会议上设立了几内亚比绍组合，由巴西常驻联合国代表玛丽亚·路易莎·维奥蒂担任主席。2008年1月21日，几内亚比绍组合举行首次会议，并邀请更多成员出席。在这次会议上，主席宣布她打算对几内亚比绍进行一次考察访问，以启动与政府的接触。她于2008年1月23日至25日进行了实地访问，并在返回后于2008年2月5日向几内亚比绍组合通报了有关情况。2008年2月13日在几内亚比绍组合的一次非正式会议上，建设和平支助办事处提交了一份文件，题为“几内亚比绍建设和平资源和差距情况报告”。
4. 2008年2月20日，几内亚比绍政府派代表团参加几内亚比绍组合在纽约举行的会议，并介绍了该国建设和平的优先事项和挑战；代表团由总理马蒂纽·达法·卡比率领，成员包括国防部长马西亚诺·巴尔贝罗、财政部长伊苏夫·萨尼亚和国际合作国务秘书罗伯托·费雷拉·卡舍乌。秘书长驻几内亚比绍代表在会议上发言支持政府所作的情况说明。
5. 本背景说明旨在协助几内亚比绍组合就制订《几内亚比绍建设和平战略框架》进行讨论。它简要介绍了几内亚比绍当前的政治和经济局势，审查了在1998-1999年冲突之后为支持冲突后复兴和发展工作而制订的现有计划和框架，指明了该国建设和平工作的优先事项和挑战，概述了作为建设和平委员会同几内亚比绍的互动协作开端的区域和国际举措，并提出了一些为互动协作增添价值的建议。

二. 背景

A. 政治和安全局势

6. 自1998-1999年武装冲突以来，几内亚比绍的政治局势一直动荡，具体标志为政党内部分裂导致政府快速更替，以及军队与文职人员关系紧张。不过，最近几年在恢复宪法秩序方面已经取得进展。由于军队和政府的关系仍然紧张，加上国家机构提供公共服务的能力削弱，几内亚比绍的政治局势依旧岌岌可危。

7. 2007年3月12日,三个最大政党几内亚比绍和佛得角非洲独立党(独立党)、社会革新党(革新党)及团结社会民主党(民主党)签署《十年期全国政治稳定契约》及《议会和政府稳定协议》。这些协议规定,独立党保留总理职位,部长职位则分配如下:独立党和革新党各占40%,民主党占17%,其他党派和民间社会团体占3%。根据稳定契约,2007年4月组成了以独立党的马蒂纽·达法·卡比总理为首的基础广泛的新政府。在分配部长职位的过程中,革新党得到的职位不足40%,造成契约成员之间关系紧张。

8. 自2007年4月就任以来,政府着手恢复政治稳定并提高因为1998-1999年武装冲突和当前不稳定政治局势而受损的国际信任度。新政府采取措施应对当前经济危机和改善公共管理,包括打击腐败,并成功地鼓励以世界银行和国际货币基金组织为首的捐助方重新开始提供支持。政府还于2007年5月通过了一揽子财政改革和稳定方案。

9. 军人过去在国家政治中发挥了积极作用,如今却已退出政治舞台。但以往由于缺少一个全面的安全部门改革计划,加上政府没有能力满足军队的基本需求,几次复员尝试都以失败告终,并一再引发叛乱和政变。

10. 最近,2006年11月在日内瓦捐助方会议上提交给捐助界的最新版安全部门改革计划得到了军队的支持。全国计划于2008年1月23日在议会举行的一个仪式上正式推出;成功执行和完成这项计划,将有助于该国的政治稳定。

11. 在选举日程方面,2007年7月若奥·贝尔纳多·维埃拉总统以需要节省经费为由,公开主张于2009年联合举行原定2008年举行的议会选举和原定2010年举行的总统选举。全国选举委员会主席确认,几内亚比绍在财政上无力如期举办议会选举。虽然尚未正式确定日期,但议会选举目前定于2008年10月和11月之间举行。总统选举定于2010年举行,随后将举办地方选举来完成整个选举周期。成功举办议会选举将是一个积极的事态发展,但其进程并非没有风险,因为这也将是该国和该国稳定局面更加脆弱的时刻。此外,定于近期举行的政党选举,例如4月3日至6日的独立党大会和领导层角逐,也有可能改变选举日程,进而又会影响到建设和平委员会关于几内亚比绍的日程安排。

12. 利用几内亚比绍领土作为拉丁美洲与欧洲之间贩毒活动的中转点,导致政治局势进一步动荡。机构薄弱,特别是警察和司法机关能力不足,增加了处理这个问题的难度。毒品和武器贩运及非法移民事件日渐频繁,表明国家机构薄弱已促成犯罪活动急剧增多,令人忧虑。

13. 除贩毒活动外,几内亚比绍如今还面临正在出现的利用其领土作为恐怖分子藏身处的风险。继2008年1月两个毛里塔尼亚国民因为牵涉到在毛里塔尼亚境内谋杀四名法国游客而在比绍被捕并威胁对该国进行报复之后,该国成立了一个

国防与安全特别委员会，负责监督加强几内亚比绍的犯罪预防机构和战略。考虑到政府对国境线的控制能力不足等因素，当局已请求外部伙伴提供协助。

B. 经济状况

14. 内战结束近十年以来，几内亚比绍的经济依然疲弱，并遭受一系列结构问题的困扰。2007年国内生产总值实际增长率约为2.7%，表明腰果出口只得到部分恢复，而捐助方资金已重新开始流入。2008年国内生产总值实际增长率预计将提高到3.3%，随着政府的紧急财政方案开始生效，2008年财政状况也可望得到改善。但主要财政挑战仍然是国内收入不足以支付基本公共支出。此外，石油价格持续上涨将增加几内亚比绍的进口成本，使经常账户赤字进一步恶化。

15. 与此同时，经济仍然严重依赖腰果作物及相关出口。不力的腰果管理做法已导致这一作物大量滞销或以远低于国际平均的价格出售。此外，财政部门虽然是经济持续复兴的关键所在，但却没有充分发展。培养一个有利的商业氛围，辅之以有助于增加节余和投资的法律和规章框架，同时改进政治稳定和所需的基本公共部门，对经济复兴而言具有极其重要的意义。

16. 几内亚比绍的人口结构非常年轻，接近50%的人口年龄不超过15岁。非常高的失业率、特别是青年人较高的失业率令人关切，需要予以应对，才能确保社会稳定。

17. 政府虽然已明确承诺改善公共支出，但却没有能力扭转糟糕的预算状况。预算支助是确保政府有能力发放工资的关键所在，而工资仍在拖欠中。该国还背负着沉重的债务，尚未享有全面债务减免。因此，几内亚比绍中期内仍将需要继续获取赠款和减让性援助。

18. 最近几个月，几内亚比绍政府采取措施紧缩财政政策和打击腐败，为重新取得国际社会、特别是国际金融机构的信任作了大量努力。其结果是，世界银行和货币基金组织已承诺重新同几内亚比绍开展互动协作，其他双边、区域和多边捐助方随后也作了此类承诺。在这方面，货币基金组织执行局于2008年1月28日向该国提供了总额为560万美元（分两笔）的冲突后紧急援助。如果能令人满意地吸纳这一援助，就可以为减贫与增长贷款安排以及最终按照重债穷国倡议和多边减债倡议实行债务减免铺平道路。该国自2000年以来已达到重债穷国倡议规定的“决定点”，但在当前条件下，货币基金组织工作人员不认为该国能在2010年之前到达“完成点”。清除内债欠款也是一个迫切优先事项，目前正在对累积的债务进行审计。

19. 然而，就几内亚比绍双边、区域和多边伙伴的付款和认捐而言，捐助基数仍然有限，现有倡议常常供资不足。该国的主要多边伙伴是欧洲共同体。2002-2007年第九期欧洲开发基金为几内亚比绍提供了8 000万欧元。第十期欧洲开发基金（2008-2013年）最近在里斯本签署，初期可列入方案的封套款额为1亿欧元。

根据一系列关于治理的承诺，欧洲共同体额外提供了一笔价值 2 300 万欧元的支助奖励款。就赠款和技术援助而言，货币基金组织、世界银行、非洲开发银行、西非国家经济共同体（西非经共体）和其他区域利益攸关方是几内亚比绍的重要伙伴，而葡萄牙、西班牙、法国、意大利和巴西是主要双边捐助方。

20. 该国吸纳大笔外部援助的能力是国际社会逐步增加援助的关键因素。几内亚比绍的宏观经济吸纳能力有限，目前联合国在当地的能力可能会面临相关风险。

三. 现有的国家框架和计划：建设和平的一个切入点

21. 随着建设和平委员会开始与几内亚比绍进行互动协作，需要特别注意其可以利用的现有战略和政策框架，同时确保以协调一致、前后一贯的统筹方式对付该国的挑战。

22. 政府已经制定国家减贫战略文件和安全部门改革计划。

23. 2007-2010 年的国家减贫战略文件以四大政策领域为中心，包括：

- (a) 加强公共行政的治理和现代化，确保宏观经济稳定；
- (b) 促进经济增长和创造就业机会；
- (c) 扩大利用基本社会服务和社会基础设施的机会；
- (d) 改善弱势群体的生活条件。

这四大优先领域中，每一个都有一些关键的建设和平内容，对建设和平委员会预期要做的调动资源的倡导工作以及协调现有的和预期开展的双边和多边努力至关重要。

24. 安全部门改革计划是政府改组武装部队和改革安全和司法部门的全面框架。安全部门的改革是围绕以下三个主要部门规划的：

(a) **国防**：着重国防部门的改组和调整规模方案；国防军的现代化方案；复员军人的复员援助方案；建设次区域的维持和平能力和安全能力的方案；

(b) **安全和犯罪控制**：着重安全部门的改组方案；安全部队现代化方案；控制有组织犯罪的能力建设方案；安全和公民身份方案；

(c) **加强改革**：特别强调司法和安全方案；改善国家自由战士生活条件的方案；建设和平和民族和解方案；建设实行改革的能力方案。

25. 安全部门改革计划设想缩小武装部队的编制，建立国民警卫队以及新的警察和安全部队。这些部队将着重截堵经过该国中转的日益增加的入境毒品和走私入

境的其他货物。虽然前几次复员工作没有成功，但如 2008 年 1 月 22 日议会揭幕典礼上表示的，部队似乎承诺执行这一最新计划。

26. 2007 年中期构思了一个试点项目，作为推行先驱的安全部门改革方案的开路先锋。该项目不会使复员人员再次加入武装部队，并且会为安全部门的深入改革铺平道路。作为最近推出的安全部门改革方案更为庞大的框架的一部分，西非经共体接受了尼日利亚政府提供的 200 万美元的财政援助一揽子计划，用于在巴西的一个项目，为几内亚比绍的武装部队高级军官提供职业技术培训。这一项目是在政府安全部门改革方案的解除武装、复员和重返社会机制内设计的，目的是为复员的武装部队人员提供生计。该项目将由几内亚比绍政府、西非经共体、联合国几内亚比绍建设和平支助办事处（联几支助处）和联合国项目事务厅联合实施，预期不久就会开始。

27. 2007 年 11 月，政府与联合国毒品和犯罪问题办事处（禁毒办）合作，制定了一项行动计划，打击和防止向几内亚比绍境内外贩运毒品和自该国境内贩出毒品。行动计划为期三年（2007 至 2010 年），其设想是：(a) 在几内亚比绍派驻一个禁毒办国际缉毒有组织犯罪顾问；(b) 在司法警察中专门设立一个股，调查和打击贩毒和有组织犯罪；(c) 加强对与毒品有关的罪行和有组织犯罪起诉和宣判的司法能力；(d) 改革监狱的行政管理；(e) 在几内亚比绍开设正规的监狱和拘留中心；(f) 在试点地区改善获得诉诸司法的机会；(g) 通过拟定培训课程，改善侦测和拦截能力；(h) 增强机动、通信和情报能力，从而改善边界管制工作；(i) 更好地掌握没有报告的资金流动和经济活动情况并建立一个有效的反洗钱行动系统，从而加强对几内亚比绍境内的经济和金融活动的控制；(j) 一个有效的控制和铲除几内亚比绍境内腐败行径的制度；(k) 增强治安警察的能力，为几内亚比绍公民维护法律和秩序；(l) 在所有 8 个省支持正义之家方案，从而改善对普通公民的保护以及他们获得诉诸司法的机会；(m) 在司法制度中重视儿童，从而改善正义的伸张；(n) 继续调整和加强监狱行政管理。

28. 2008–2012 年的联合国发展援助框架（联发援框架）围绕以下几个方面：(a) 治理；(b) 经济增长和减贫；(c) 社会保护和人类发展。这三个优先事项是从国家减贫战略文件和共同国家评估中直接产生的。在治理领域，联合国系统打算加强国家的治理能力，同时适当考虑人权、法治以及国家资源的透明和有效管理原则。目前的联发援框架打算实施一系列项目，以促进经济增长和减贫，包括支持国家机构实施经济发展、创造就业和减贫的战略；发展微型和中小型企业的能力；鼓励当地食品生产多样化和卫生化；加强国家机构、社区组织和公司的能力，硬性贯彻自然资源和环境的良好治理和管理原则。最后，目前的联发援框架打算改善弱势群体获得优质基本社会服务的机会，改善国家机构人力资本的持续发展。迄今为止，对联发援框架的供资最多仅达指示性费用的五分之一。

29. 正如“普遍局势”（Estados Gerais）倡议所显示的那样，民间社会行为体在建设性对话与和解进程中继续发挥重要作用。该倡议旨在使社会、政治和宗教利益攸关者会聚在一起。“普遍局势”是一系列对话，目的是建立一个空间，以便就几内亚比绍的不稳定的根源、国内冲突的根本起因和优先的发展目标达成共识。“普遍局势”对话是2006年3月在联几支助处、西非经共体和葡语共同体的共同支持下，由维埃拉总统发起的。

四. 建设和平优先事项、挑战和风险

30. 通过几内亚比绍组合主席对该国的考察，政府向建设和平委员会所作的介绍以及政府代表与其他利益攸关者之间的无数次交流，已确定了一些建设和平的优先事项，包括改革公共行政；安全部门改革；打击贩毒；巩固法治；提供可靠能源以帮助经济各部门增加生产；协助即将举行的选举；建设向青年提供职业培训的能力；满足弱势群体的需要；刺激经济复苏。

31. 几内亚比绍面临的建设和平的挑战与摆脱冲突的其他国家所面临的挑战大同小异。许多这些问题以及从中产生的建设和平的优先事项是相互关联的。在几内亚比绍，政治不稳定对该国的经济局势造成直接和不利的影响，进而又严重削弱了政府处理教育和保健部门存在的巨大问题的能力。安全部门改革和经济复苏之间也有着明确的联系，因为安全部门的成功改革取决于复员军人有效地融入社会。有效解决这两个问题将对打击贩毒产生积极的影响。

32. 维护和平与安全对协同一致地持续努力战胜贫穷至关重要。为了消除贫穷，必须要有经济增长，而要有增长，就必须要有运作良好而又充分的基础设施，最主要的是能源方面的基础设施，这对增加货物和服务的生产至关重要。由于经济缺乏多样化，国家经济运行情况不良，加上失业率高，导致财政状况岌岌可危，进而又使政府无法提供对维护可持续的持久和平至关重要的基本服务。打破这种周而复始、错综复杂地联系在一起的经济、体制和政治不稳定的恶性循环，对克服该国建设和平的挑战至为关键。

A. 改革行政管理

33. 几内亚比绍政府久已意识到目前的行政管理薄弱，需要改革。不对公共部门进行改革，妨碍了政府提供基本社会服务的能力，而相对庞大的公共部门则为支付工资造成困难并助长腐败。拖延支付公职人员的工资是多次罢工的根源，造成了不稳定的政治局面。同时，由于无法提供基本的社会服务，使民众对其政府满足其最基本需求能力的幻想破灭。总而言之，改善经济治理，包括打击腐败，将是增强提供公共服务的关键。

34. 公共部门的改革预计将集中于三个主要问题：通过培训而增强公共部门的专业能力；实现公共部门工作的现代化；加强公共财政管理。为了做到后者，政府于 2007 年 5 月通过了恢复财政稳定的最低限度方案，目的是改善税收，管制支出，提高现金流量以解决拖欠工资问题。这些措施加强了与国际金融机构之间的关系。

35. 因此，几内亚比绍公共部门改革带来的建设和平红利是多方面的。改革公共行政会大幅度缩减政府需支付的工资，使其行政部门更有效率，并使政府得以将节省下的资源转用于对社会服务的急需投资，同时化解引起民众和公职人员不满情绪的一些根源。恢复公共部门工作人员士气的一项重要举措，就是付清积欠他们的工资。

B. 加强法制和安全部门改革

36. 几内亚比绍过去为改革安全部门做了几次不成功的尝试。很多士兵最终重新服役，因为他们复员所提供的条件远远不利于复员援助和重返社会。2008 年 1 月 23 日开始实施的安全部门改革计划，将是解决如下问题的关键：调整国防和安全部门的规模以使之同该国的需要及士兵的复员和重返社会工作相吻合，建立司法部门的能力并提高其效率；为在该部门的投资调集国家和国际资源；使民间社会参与实施改革。

37. 该国的部分地区被当作从拉丁美洲向欧洲贩运毒品的中转站，这进一步突显出需要加强该国的警察和保安部队。毒品现象还增强了建立充分运作的司法和监狱制度的必要性，这一制度目前缺乏技术能力、设备和法律框架，无法应付民事和刑事犯罪。

38. 独立和有效的司法制度是法治的基石。加强司法部门将是使法治根植于该国正在演变的民主框架之中的关键。法治将使安全部门的改革同该国的民主进程连接在一起。定期举行选举将使公众能够对政治领导人实行问责，而选举的合法性将使政治领导人能够有效控制武装部队。因此，确保以可信和透明的方式进行将要到来的议会选举，对巩固该国的法治至关重要。

39. 要成功进行选举，就需要充分的准备，尤其要注重选民登记和公共宣传活动，并支付积欠选举委员会工作人员的工资。实际上，未能支付这些欠款是失望与摩擦不断扩大的根源，会妨碍 2008 年议会选举的顺利进行。为这些需求筹措资金，将是顺利举行下一次选举的关键。然而，所调集的资源仍然与估计费用相差甚远。

C. 毒品贩运

40. 毒品贩运被广泛视为对该国政治稳定的一种新威胁。近年来，几内亚比绍成为从拉丁美洲向欧洲贩运毒品的重要中转站。几内亚比绍执法能力有限，妨碍了其调查、收缴毒品和逮捕与起诉贩运者的能力。

41. 几内亚比绍境内的毒品贩运和有组织犯罪影响到其经济和政治，成为破坏该国社会政治结构稳定的因素。这一现象直接威胁到该国的体制秩序和几内亚比绍的政治与社会结构。因此，当务之急是不仅要切断经过该国的毒品流动，而且还要切断非法资金流动，做法是注重加强该国的预防和遏制能力，并消除腐败和控制与洗钱有关的境外资金流动。成功地处理这些问题，将会加强法治。

42. 禁毒办在几内亚比绍部署了一名高级执法专家，帮助该国政府勾画出一项解决这一问题的国家战略。欧洲联盟承诺支持国家当局的努力。包括葡萄牙和南非在内的其他国家则签署了加强几内亚比绍缉毒力量的合作协定。该国政府还呼吁其邻国塞内加尔、佛得角和冈比亚联合努力，控制其共同边界。

43. 欧洲联盟和西非经共体最近展开对话，讨论如何打击毒品贩运，其中谈到制定打击更加严重的非法贩运毒品现象全面战略的计划。西非经共体同联合国合作，打算于 2008 年 5 月举办一次关于西非毒品贩运问题的区域会议。

D. 促进专业培训和青年就业

44. 一种普遍看法认为，几内亚比绍日益严重的青年失业现象对该国的社会融合和政治稳定构成威胁。解决这一问题需要积极着力于增加就业机会并使青年为利用这些机会做好准备。定向专业培训和职业培训对于使青年掌握参加各经济部门的必要技术能力至关重要。

45. 建立微型、小型和中型企业，将大大有助于为青年创造就业。要支持这一举措，就应当成立小额供资组织，以便为微型、小型和中型企业的经营者提供援助。小额供资组织的援助范围将包括借贷、企业管理培训和有效记录财务事项的培训。

E. 恢复能源部门

46. 同刚刚摆脱冲突劫掠的大多数国家一样，几内亚比绍的基础设施遭受到重大破坏，或者年久失修。据非洲开发银行估计，1998 年至 1999 年的武装冲突导致该国 80% 的经济基础设施受到破坏。¹ 该国在过去几年所经受的严重的财政限制使政府无力对基础设施进行公共投资。基础设施差的严重影响在能源部门尤其突出。缺乏可靠的能源妨碍了农业、工业和商业生产，导致该国经济增长低下。

¹ 见非洲开发银行：《几内亚比绍：注重成果的 2005-2009 年国家战略文件》（2005 年）。

47. 这又进而阻碍了私人投资，减少了就业机会，限制经济多元化的可能性。因此，解决能源问题对短期经济复苏以及长期增长和发展的前景至关重要。需要一整套综合措施，增加能源生产和供应，包括恢复现有的发电设施，增加新的发电厂，以扩大该国供电所涵盖的地区，并为能源部门订立健全的法律和管理框架。

F. 满足弱势群体的需求

48. 政府尽管不能可靠地向民众提供最基本的社会服务，但一直关心并且致力于改善民众中最弱势群体的生活条件。政府将最弱势的人确定为无法满足自身日常基本需求的人，例如儿童、妇女、残疾人、年轻人、退伍军人和老年人。这一优先目标将包括扩大和改进保健和教育基础设施，以及采取有针对性的措施，促进创造就业和减少失业，尤其是妇女和青年人的失业。

49. 根据国家减贫战略文件，政府打算通过改进弱势群体的社会保障和促进创收活动，推动将弱势群体融入社会和经济中。政府还打算制定为弱势群体提供支助的具体方案，例如促进建立接收和监测中心方案以及消除妇女中的文盲现象方案。

五. 建设和平委员会互动协作的开端：区域和国际举措

50. 自 1998–1999 年的冲突结束以来，几内亚比绍得到了各种形式的区域和国际支助。虽然这些努力未能解决该国的长期问题，但可在今后的战略中考虑到这些努力。

51. 在几内亚比绍 1998–1999 年的冲突期间，西非经共体监察组和葡萄牙语国家共同体开展了一系列建立和平、维持和平与建设和平的国际行动。

52. 同时，安全理事会于 1999 年 3 月设立了联合国几内亚比绍建设和平支助办事处，任务是提供政治框架并发挥领导作用，以在大选和总统选举之前的过渡期间协调和统筹联合国系统在几内亚比绍的活动。对联几支助处进行了特别设计，以便采用一种统筹办法使联合国同几内亚比绍开展互动协作，并在今后数年里向该国提供支助。不过，支助处的人力和财务资源一直不多，难以填补资源方面的空白。为此，已采取了其他若干国际举措，向国际捐助界推介几内亚比绍。

53. 1994 年，14 个国家设立了由冈比亚担任主席的几内亚比绍之友小组。由于小组成员多而且复杂，加上几内亚比绍所享有的战略优先地位不高，之友小组一直以非正式的方式开展活动，协助为几内亚比绍的建设和平与发展工作调集资源，但成效有限。之友小组通过主席参加了经济及社会理事会几内亚比绍问题特设咨询小组。

54. 2002 年，经济及社会理事会设立了冲突后非洲国家问题特设咨询小组，几内亚比绍成为咨询小组议程上的第一个国家。咨询小组由南非常驻代表担任主席，

成员还包括巴西、几内亚比绍、荷兰和葡萄牙。冈比亚常驻代表（担任几内亚比绍之友小组主席）、安哥拉常驻代表（担任安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组主席）和经济及社会理事会主席也参加了咨询小组的工作。咨询小组一直是一个重要机制，享有程序上的合法性，以及高度的非正式性和灵活性。它通过采用创新办法，例如定期前往实地访问，包括 2003 年 6 月同安全理事会进行联合访问，维持人们对几内亚比绍的持续关注。咨询小组还与联合国系统中的其他利害攸关者、国际金融机构和邻国的常驻代表密切联络。它一贯推动政府与捐助者之间采取一种“伙伴关系方式”。不过，咨询小组关于几内亚比绍的建议在执行方面存在较大阻力，尤其是该国持续政治动荡，以及捐助者在政治不稳定以及缺乏财政诚信时不愿提供可预测的支助。

55. 在西非经共体委员会主席穆罕默德·伊本·查巴斯的积极鼓励下，2006 年 9 月设立了几内亚比绍问题国际联络小组，成员包括几内亚比绍主要的区域和国际对话者。在 2007 年 9 月的会议上，国际联络小组呼吁该国政府加强其经济治理，以增强国际社会的信任，便于迅速释放所需的资金。它还呼吁各捐助者履行在于 2006 年 11 月举行的日内瓦捐助者圆桌会议上作出的承诺。国际联络小组确认为支持几内亚比绍的社会经济发展而采取协调一致努力的重要性，提议举行一次联络小组国家元首、国际金融机构首长和联合国秘书长参加的首脑会议。

56. 2007 年 9 月，欧洲联盟国家和一些有同样想法的国家在伦敦举行会议，设立了一个几内亚比绍安全部门改革之友网络。该网络的目的是在欧洲联盟成员国、其他主要行为体和欧洲委员会秘书处内部及相互之间交流信息。

57. 正如本文对以前的各项举措进行的简要回顾所示，国际社会曾作出了总的来说相互补充的若干项努力，提请各国注意几内亚比绍面临的紧迫挑战，并协助调集资源来解决这些挑战。虽然这些努力中有一些是权宜的、非正式的，规模不大，影响也相对有限，但其他努力，如咨询小组的设立，得到了强有力的机构支持，但没有必要工具召集国际社会围绕一个与几内亚比绍政府相互商定的议程开会探讨有关问题。建设和平委员会因其明确的任务和综合性的建设和平战略，处于一个有利的位置，可推进在咨询小组迄今的工作，并借鉴联几支助处的广泛经验，同时与其他现行的举措和机制开展合作。

六. 结论

58. 虽然几内亚比绍可能并非始终在国际议程中受到优先重视，但在 1998-1999 年内战结束后，为向该国提供支助，已采取了若干区域和国际举措。2008 年 2 月 13 日提交的题为“几内亚比绍建设和平资源和差距情况报告”突出表明了对因此类一些举措而对各方案和项目承付的财政资源以及仍然存在的供资差距。

59. 建设和平委员会与几内亚比绍的互动协作标志着对该国提供国际支助已进入了一个新的重要阶段。它表明国际社会持续承诺帮助该国克服战争遗留问题，为政治稳定、社会融合和持续的经济增长与发展奠定基础。

60. 各方日益意识到，要巩固几内亚比绍的建设和平进程，就应该作出特别努力，推动全国和解；增强国家对发展进程的自主权；并且恢复或者设立机构，使政府能够更好地管理包括政治、安全和发展问题在内的公共政策各个方面。这意味着执行建设和平优先事项应促进这些目标的实现。

61. 在全国和解方面缺乏重大进展，一直是该国经常出现政治紧张关系的一个重要因素。造成这些紧张关系的是多种不满。政府继续拖欠公共部门人员、包括选举委员会工作人员的工资。军队目前拥护安全部门改革，但对军营中的生活条件、军队现代化得到的政治支持的程度、准备是否充分以及复员的士兵所享有的退役福利表示深为关切。

62. 同时，公共部门机构薄弱，限制了政府的能力，使其很难：制定公共政策；提供基本服务；筹划、执行和监测发展方案，包括积极促使发展伙伴参与进程中。因此，缺乏全国和解与公共部门机构薄弱等合在一起，降低了国家对发展拥有自主权的效力。

63. 建设和平委员会可以为其与几内亚比绍的互动协作增添价值，它可在处理建设和平的优先事项和该国面临的挑战方面，推动为实现全国和解作出的努力，帮助恢复国家机构，增强国家对发展的自主权。委员会将采取的各项具体措施以及行动顺序的先后安排，将要求对已经开展的各项方案的性质和范围进行审查，以期确定存在的差距和执行这些方案的举措，使各项方案发挥协同增效作用，注意政府的紧迫需求，并考虑到迄今在建设和平的每一优先领域取得的进展。