



秘书长关于在几内亚比绍稳定和恢复宪政秩序方面所取得进展的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2267(2016)号决议第 19 段提交的，也是我关于在几内亚比绍稳定和恢复宪政秩序方面所取得进展的第二份报告。报告介绍了我 2015 年 8 月 12 日上一次报告(S/2005/619)以来的最新事态发展，包括根据安理会第 2267(2016)号决议和安理会第 2048(2012)号决议第 12 段继续维持制裁制度的建议。

2. 为执行安全理事会上述要求，政治事务部在联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)协助下进行了一次评估。联合国与全国人民议会各政党代表，包括几内亚和佛得角非洲独立党(几佛独立党)主席、社会革新党(社革党)秘书长和改革联盟主席，以及几内亚比绍常驻联合国代表团的代表以及安哥拉和巴西的代表(建设和平委员会主席和建设和平委员会几内亚比绍组合主席)进行了讨论。此外，还与中国、法国、尼日利亚、葡萄牙、俄罗斯联邦、塞内加尔、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美国、东帝汶、非洲联盟、葡萄牙语国家共同体、西非国家经济共同体(西非经共体)、欧洲联盟、联合国西非和萨赫勒办事处(西萨办)以及民间社会组织(前自由战士组织和妇女政治平台)的代表进行了讨论。

二. 主要调查结果

3. 在 2014 年选举后，几内亚比绍通过组建一个合法、包容和民主政府所取得的暂时但重大的进展在很大程度上已经逆转。连续三届政府更迭和长期的政治瘫痪，导致国家机构在过去 12 个月中进一步遭到削弱。在国防、安全和司法部门实施的重大优先改革已经暂停，基本服务的提供受到了负面影响。不稳定的政治环境动摇了捐助方和投资方的信心。



4. 我上一次报告(S/2005/619)中关于维持联合国制裁的建议仍然有效，对于扭转几内亚比绍不断恶化的政治局势仍有重要意义。这些建议包括：维持目前的制裁制度，向全体人民发出一个明确信息，即制裁制度适用于所有破坏者，无论其政治或机构隶属关系如何，安理会已准备好在必要时调整措施和列名；成立一个专家小组为委员会工作提供支持；设立解除制裁的明确基准；审查 11 名被列名个人的情况，以确定他们是否仍然符合列名标准。

5. 各方广泛达成的共识是：制裁是对安全和国防部队直接卷入该国自 2015 年 8 月以来不断恶化的政治局势的一种威慑手段。在武装部队总参谋长的支持下开展的能力建设和教育方案，也有助于维护军队的稳定。但是，如果政治危机持续存在，军队干预的危险可能增加；相关部门的改革没有得到执行；特别是不稳定的预算情况妨碍向士兵发饷。

三. 几内亚比绍的制裁

6. 自我的上一份报告(S/2015/619)以来，安全理事会根据第 2048(2012)号决议建立的制裁制度没有任何变化。旅行禁令措施依然有效，2048(2012)委员会制裁名单列入了 11 人的名字，他们都是对 2012 年 4 月 12 日的政变负责的“军事指挥部”成员。2012 年 5 月 18 日，安全理事会指认 5 人(Ibraima Camará、António Injai、Estêvão Na Mena、Daba Naulna 和 Mamadu Ture)，2048 委员会后来又于 2012 年 7 月 18 日指认 6 人(Sanha Clussé、Cranha Danfa、Idrissa Djaló、Tchipo Na Bidon、Tcham Na Man 和 Júlio Nhate)。

7. 在过去 12 个月中，11 名受制裁的个人仍然是几内亚比绍武装部队成员，除 3 人外，仍在履行同样职责。2016 年 6 月 30 日，部长理事会任命武装部队总参谋长前发言人 Daba Naulna 准将出任高级军事法庭庭长，任命 Tchipo Na Bidon 准将出任中部地区军事法庭庭长。据报告，海军总参谋长 Sanha Clussé 少将于 2016 年 4 月 24 日死亡。值得一提的是，他的名字仍列在 2048(2012)委员会制裁名单上。

8. 2015 年 8 月以来，有报告称，4 名被指认人员曾到几内亚比绍以外地区旅行。虽然被指认个人均声称出国治病，但这种违反旅行禁令的行为仍然令人质疑该区域制裁措施的执行效力。评估小组还发现，关于旅行禁令的限制范围，目前依然存在一些误解。必须指出，经证明出于人道主义需要而进行的旅行可由 2048(2012)制裁委员会逐案核准。¹ 自我提交上一次报告以来，委员会没有收到这方面的任何豁免请求。为维持几内亚比绍制裁的公信力，委员会必须就此以及今后任何据称违反制裁措施的情况采取后续行动。

¹ 见第 2048(2012)号决议第 5 段。

9. 但是，正如我在上次报告中所指出的那样，几内亚比绍的制裁的影响范围超越了第 2048(2012)号决议所实施的旅行禁令。相对于其他因素的影响，联合国制裁的贡献仍然难以单独评估，但评估小组曾接触的所有对话者都一致认为，制裁是对安全和国防部队直接卷入该国自 2015 年 8 月以来所面临的政治危机的一种威慑手段。正是在这种背景下，上述评估呼吁应尽可能将制裁措施适用于对在国内外煽动政治动乱负有责任的任何人。

四. 几内亚比绍在实现稳定和恢复宪政秩序方面所取得的进展

10. 自我上次报告以来，几内亚比绍的政治危机持续不断，这场危机严重影响了国家机构的运作，破坏了在实施国家改革方面所取得的进展，以及该国的社会经济前景。该国处于政治瘫痪期，令几内亚比绍人民和国际利益攸关方都深感沮丧和失望。

11. 2015 年 8 月，若泽·马里奥·瓦斯总统宣布解散多明戈斯·西蒙斯·佩雷拉总理的政府。佩雷拉政府解散后，瓦斯总统任命几佛独立党第三副主席巴希罗·贾担任总理一职。但是，2015 年 9 月 8 日，最高法院裁定任命贾先生的总统令违宪。法院作出裁定后，瓦斯总统着手就任命新总理问题与全国人民议会中的五个政党进行协商。磋商结束时，总统接受了几佛独立党提出的候选人该党第一副主席卡洛斯·科雷亚出任总理，后者于 2015 年 9 月 17 日任命和宣誓就职。

12. 但是，几内亚比绍的政治环境依然紧张，主要政治和机构利益攸关方之间的分裂日益加深。2015 年 12 月，全国人民议会在 15 名几佛独立党议会成员和 41 名社会革新党议会成员在表决中投弃权票后，未能通过政府方案。这 15 名几佛独立党成员后来被几佛独立党全国管辖委员会开除，由新成员取而代之。2016 年 1 月 15 日，全国人民议会常设委员会取消了他们的议会权限。2016 年 1 月 28 日，瓦斯总统会上与各政治利益攸关方举行了磋商，同时议会在一次社会革新党未出席的会议中批准了政府工作方案。2016 年 4 月 4 日，最高法院宣布全国人民议会常设委员会和几佛独立党全国管辖委员会的决定违宪，下令恢复 15 名被开除的几佛独立党议员身份。结果，政府的工作方案没有获得通过。

13. 持续的政治紧张局势最终导致瓦斯总统于 2016 年 5 月 12 日解除了卡洛斯·科雷亚总理的职务，而当时距离他的任命日期仅 8 个月。2016 年 5 月 26 日，瓦斯总统再次任命巴希罗·贾出任总理。为表达对总统决定的不满，被解散的政府成员占领政府大楼达 14 天之久，同时，几佛独立党向最高法院请愿，对重新任命贾先生的合宪性提出质疑。自 2014 年 5 月议会选举以来成立的第四个新内阁陷入旷日持久的僵局，随着安全部队加强在政府大楼的兵力部署，双方几乎发生对抗。2016 年 6 月 9 日，经过民间社会领导人、联几建和办和西非国家经济共同体(西非经共体)几内亚比绍特派团(西非经共体几比特派团)之间的紧张谈判，被解散的内阁其余成员和平地撤出了政府大楼。

14. 2016年7月15日,最高法院以7比3的票数宣布对贾先生的任命违反宪法。但是,在编写本报告之时,政府工作方案尚未得到国民议会核准,几佛独立党内部持续存在着深刻的分歧。

15. 安全和国防部队迄今没有卷入政治危机,但西非经共体几比特派团在密切监测该国安全局势和阻止安全部队干预方面发挥了重要作用。在2016年6月4日举行的西非经共体国家元首和政府首脑机构第四十九届常会上,西非经共体几内亚比绍特派团的任务期限又被延长了12个月。2016年6月9日,非洲联盟和平与安全理事会第604次会议对延长任务期限表示欢迎。此前,非盟于3月16日至21日向该国派出了访问团,安全理事会成员也于2016年6月14日派出了访问团。军民实体之间举行多次会议以及通过武装部队总参谋长支持的能力建设和教育方案促进军队内部的团结与稳定也被普遍认为是一个积极的努力,有助于安全部队对政治事态的发展作出和平反应。² 国际社会需要加强对重要国防部门改革的支持,努力维持迄今为止取得的成果。

16. 受政治不稳定局势影响,2014年总统选举后出现的许多积极事态发展都遭到破坏。人权理事会普遍定期审议所载以及全国有罪不罚、公正和人权会议提出的建议执行工作迟迟无法落实。危机和随后的产业(就业)行动对教育和卫生部门的管理造成负面影响,对儿童和妇女的影响极为严重。目前的危机对妇女参与政治和参与影响到自身的决策过程造成不利影响,妇女团体的代表对此深表沮丧和关切。妇女团体的代表指出,她们指出,她们曾经在国民议会提出具有里程碑意义的立法提案,主张妇女在政府中的任职比例应达到40%,但由于国民议会陷于瘫痪,这项立法未能通过。

17. 尽管治理方面持续存在不确定性,但2016年经济增长和复苏有望持续下去。但是,在政治情况十分脆弱的背景下,捐助者一直不愿履行2015年3月国际合作伙伴圆桌会议上作出的承诺。此外,世界银行、非洲开发银行和欧洲联盟等主要机构已暂停向几内亚比绍提供预算支助,国际货币基金组织(基金组织)也中断了“国际收支支助”。几内亚比绍80%的预算均依赖外部财政支助,因此中止国际财政援助可能对政府的社会干预能力和支付公务人员薪资的能力产生破坏性影响。

18. 令人关切的是,伊斯兰马格里布基地组织等团体可能乘几内亚比绍不稳定之机获得立足点,以推进其暴力极端主义议程。2016年3月,四名涉嫌与基地组织有联系的团体合作的个人在几内亚比绍被当局跟踪,并在穿越边境时被逮捕。该区域对几内亚比绍可能沦为恐怖袭击的目标表示担忧,因为政府在当前环境下应对这一威胁或可能出现的跨国有组织犯罪和贩毒威胁的能力仍然有限。

² 与前自由战士协会主席的访谈。

19. 我的几内亚比绍问题特别代表一直与区域和国际伙伴密切协商，说服各国家利益攸关方通过对话并根据《宪法》从速打破目前的僵局。2016年3月31日非洲联盟和平与安全理事会在第586次会议上请委员会主席提议成立一支高级别调解人小组，与几内亚比绍各利益攸关方开展协作，支持促成各主要政治利益攸关方之间的对话并为其创造条件。在2016年6月4日举行的西非经共体国家元首和政府首脑机构第四十九届常会上，西非经共体决定派遣一个由几内亚、塞内加尔和塞拉利昂总统组成的高级别代表团访问几内亚比绍，以推动设法化解政治僵局。前总统奥卢塞贡·奥巴桑乔也以尼日利亚总统穆罕马杜·布哈里几内亚比绍问题特使的身份，同我的几内亚比绍问题特别代表协商，积极参与西非经共体框架内的调解努力。

20. 如我上次报告(S/2015/619)所述，几内亚比绍不稳定的根源仍未得到解决，当前的政治瘫痪状态有可能会让2014年成功大选后取得的进展功亏一篑。各利益攸关方必须通过建设性对话和相互理解来解决与当前危机相关的问题，特别是要着眼结束当前的宪政危机、尊重法治、打击有罪不罚现象、促进问责制和寻求可行的解决办法。

五. 关于继续实施联合国制裁的建议

21. 过去12个月来，几内亚比绍陷入了长期的政治瘫痪，突显该国虽然最近恢复了宪政秩序，但国家机构仍然十分脆弱。在此期间，对三权分立的解释含糊不清，致使政府频繁更迭。这破坏了总统、总理和国民议会议长之间的必要政治合作，阻碍了该国的改革议程，加重了捐助者的疲劳。改革特别是司法、安全和国防部门改革不仅对实现持续稳定至关重要，而且也是获得国际伙伴重新参与和提供财政援助的前提条件。

22. 我上一次报告(S/2005/619)中关于维持联合国制裁的建议仍然有效，对于扭转几内亚比绍不断恶化的政治局势仍有重要意义。安全理事会不妨维持目前的指认标准，向所有几内亚比绍公民发出明确信息，表明制裁制度适用于所有破坏者，不论其政治派别和机构隶属关系如何；安理会准备考虑在必要时进一步加强制裁措施和列名。安理会还可以考虑设立一个专家小组，以夯实更精准和更有效制裁的信息基础。该专家小组还推动提高国内对制裁制度的认识。该小组的存在还将向可能的政治破坏者发出信号，表明安理会正在密切监测几内亚比绍的事态发展，从而起到威慑作用。如果安理会决定设立这样一个小组，可授权它确定对符合指认标准的个人采取定向措施。

23. 据报在仍列名人员中，2016年有一人死亡，另有一人被任命担任重要司法职务。这突出表明，安全理事会及其2048(2012)制裁委员会必须审查制裁名单，以保持制裁制度的公信力。按上文提议成立专家小组可为这一进程提供协助。此种审查还可以安排与审议重要基准同步进行，完成基准审议后可进一步调整、扩大

或解除制裁措施。设定基准将向被指认的个人发出一个重要信号，为其指明除名途径。

24. 在整个几内亚比绍政治不稳定期间，安全理事会一直积极参与和一致应对几内亚比绍的重大政治事态发展，对政治紧张局势表示关切，并呼吁继续尊重法治和推动包容各方的对话，以打破政治僵局。³ 2048(2012)制裁委员会与地方、区域和国际行为体以及联合国系统伙伴直接开展协作将向民众发出一个信号，表明安理会更加关注该国局势。2016年3月7日，安全理事会为评估实地局势和向各国家利益攸关方发出重要讯息，十多年来首次向几内亚比绍派出访问团。同样，制裁委员会也不妨考虑可否派委员会主席访问几内亚比绍和该区域，以提高人们对制裁的认识，并提高制裁效力。

25. 对几内亚比绍境内个人采取定向措施的直接目的，是为了保护建设和平与政治进程不受实际和潜在破坏者的影响。此外，联合国也可为调解危机帮助创造更有利的环境，并为调解人提供更大的支持。

³ 见安全理事会关于几内亚比绍局势的新闻稿(SC/12005, 2015年8月12日)、(SC/12007, 2015年8月14日)、(SC/12054, 2015年9月21日)和(SC/12405, 2016年6月15日)。