



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 2343(2017)号决议第 22 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三份报告。报告介绍了我 2016 年 8 月 16 日上一次报告(S/2016/720)以来的最新事态发展，包括根据安理会第 2343(2017)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，政治事务部与联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)合作进行了一次评估。同一期间，安全理事会关于几内亚比绍的第 2048(2012)号决议所设委员会主席于 6 月 13-15 日访问比绍。委员会秘书参加了主席与主要利益攸关方举行的会议。

二. 主要结论

3. 自我上一次报告以来，几内亚比绍的政治僵局一直没有打破，仍在制约该国在巩固宪政秩序方面取得进展。尽管国际伙伴(特别是西非国家经济共同体(西非经共体)和联合国)开展了大量的调解努力和协助工作，国家利益攸关方迄今未能就协商一致的前进道路达成共识。这种僵局继续阻碍国际捐助者向该国提供财政资源。虽然到目前为止宪政秩序没有受到直接威胁，但落实《科纳克里协定》的工作缺乏进展，久拖不决的体制危机继续引发严重关切。

4. 鉴于几内亚比绍的政治局势未获突破，我上一次报告(S/2016/720)中关于维持联合国制裁的建议仍然有效，仍很重要。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；审查被指认人员的情况，以确定他们是否仍然符合列名标准。



5. 各方仍有广泛的共识认为，制裁发挥了积极的作用，对安全和国防部队直接卷入政治事务构成了威慑。不过，有一些地方对话者支持这样一种观点：由于一些个人自 2012 年以来的表现值得褒扬，应当审查当前对这些个人实施的制裁措施，改而指认那些应对目前的政治僵局承担责任的个人并采取定向措施。

6. 军方继续尊重宪政秩序和保持政治中立。然而，军方进行干预的风险可能上升，特别是如果出现以下局面的话：政治僵局持续；相关部门的改革未能落实；平民抗议演变为暴力事件；安全形势恶化；和/或囿于预算状况无法向官兵支付薪金。

三. 几内亚比绍的制裁

7. 自我的上一份报告(S/2016/720)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 (2012) 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)。

8. 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，仍在履行同样职责。几内亚比绍当局正式确认，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。

9. 自 2016 年 8 月以来，有两名被指认人员出境旅行，但后来均被遣返回几内亚比绍。这是一个积极的迹象，表明会员国在执行联合国制裁时保持警惕。评估还发现，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。自我提交上一次报告以来，委员会没有收到任何旅行禁令豁免请求。

10. 但是，正如我在以往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。所有对话者都一致认为，制裁对于阻遏武装部队直接卷入政治局势产生了积极影响。与此同时，很多人呼吁，如有可能应制裁该国内部对煽动政治动乱负责的任何个人，包括平民，特别是政客。

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

11. 该国的政治和体制仍然面临相当大的不确定性。自 2016 年 1 月以来，国民议会一直无法举行全体会议，连续四届政府都无法通过工作方案和国家预算，即为这一僵局的写照。各主要政治利益攸关方的两极分化进一步加剧了政治和社会紧张局势，并一再引发人们猜测军方干预政治的可能性增大。

12. 2016 年 9 月 10 日，几内亚总统阿尔法·孔戴以西非国家经济共同体(西非经共体)几内亚比绍调解人的身份，率领一个西非经共体高级别代表团访问了比绍。

代表团与国家政治利益攸关方举行了磋商，包括总统若泽·马里奥·瓦斯、国民议会议长西普利亚诺·卡萨马、总理巴希罗·贾、拥有议会席位的五个党派的代表以及被逐出几内亚和佛得角非洲独立党(几佛独立党)的 15 名议员。国家利益攸关方签署了结束政治危机的六点路线图，包括举行一次包容各方的全国性圆桌对话；组建包容各方的政府，在 2018 年立法选举之前实施关键改革；建立西非经共体监测和后续机制；实施国防和安全部门改革；在组建国家特遣队接管保护国家机构的职责之后六个月内实现西非经共体几内亚比绍特派团(西非经共体特派团)部队的“逐步复员”。

13. 10 月 10-14 日，西非经共体调解人在科纳克里与国家利益攸关方举行磋商，把重点放在实施路线图的头两个要点上：在协商一致的基础上任命总理，组建包容各方的政府，就关键的宪政改革举行一次包容各方的全国对话。10 月 14 日，各政治利益攸关方签署了《科纳克里协定》，其中规定：任命一名协商一致并将获得总统信任的总理；组建一个包容各方的政府，在任命协商一致的总理之后 30 天内举行全国圆桌对话，并执行对话产生的改革方案；拟订并通过一项稳定协议，其中将包括以下条款：开展宪政改革，以在行政、立法和司法机构之间建立稳定关系；进行选举改革，以组织 2018 年的立法选举和地方选举；通过新的政党法，包括规范对政党的公共资助；国防、安全和司法部门改革；启动执行发展方案；被逐出几佛独立党的 15 名议员(“15 人小组”)根据党章无条件重新入党。《科纳克里协定》的其他条款还包括：由西非经共体、非洲联盟、葡萄牙语国家共同体(葡共体)、联合国和欧洲联盟为执行稳定协议提供支持；建立西非经共体监测和评价框架，以确保整个进程的稳定。

14. 但是，自协定通过以来，各政治利益攸关方之间关于总理任命问题的分歧一直持续存在。11 月 15 日，瓦斯总统宣布解散贾总理的政府，理由是其工作方案和国家预算无法获得国民议会批准。11 月 18 日，他任命乌马罗·西索科·恩巴洛担任总理。西索科先生是 2016 年 10 月中旬的科纳克里会谈中总统提名供议会各党派选择的 3 名候选人之一，但却不是被执政的几内亚和佛得角非洲独立党(几佛独立党)选定的候选人，而这是解决僵局的一个关键先决条件。各国家利益攸关方对这一任命的反应，符合他们在签署《科纳克里协定》后采取的立场。几佛独立党认为，通过这项任命，总统已抛弃《科纳克里协定》；而社会革新党却宣布同意这项任命。12 月 12 日，总统下达了对政府成员的任命状。在拥有国民议会席位的五个党派中，只有社会革新党加入了新政府。

15. 鉴于瓦斯总统未能任命一位各方协商一致的总理，西非经共体国家元首和政府首脑机构在 12 月 17 日第 50 届常会上发表最后公报，敦促总统遵守《协定》的各项规定，并呼吁所有各方严格遵守和尊重《协定》的各项原则。国家元首和政府首脑机构还指示西非经共体委员会在西非经共体几内亚比绍特派团目前的任务期限于 2017 年 6 月 30 日结束之前撤回该特派团，从 2017 年 4 月开始启动这一进程。

16. 2 月 22 日，由于几佛独立党的国会成员投多数票反对，国民议会常设委员会再次拒绝安排一届常会审议新政府的工作方案。在会后发表的会议记录中，常设

委员会拒绝就该工作方案安排辩论，理由是提交该方案的政府不符合《科纳克里协定》的规定。

17. 首都的政治紧张局势蔓延至各个地区，“15人小组”和几佛独立党主流的支持者之间发生了几次对峙。3月5日，几佛独立党领导人、前总理多明戈斯·西蒙斯·佩雷拉在国外度过一个多月后，在大批警察护卫下回到比绍。数以千计的支持者和政治协商民主党派论坛的成员聚集在机场欢迎他。此前不断有传闻称，他一旦回国就可能被捕。在西非经共体几内亚比绍特派团部队的护送下，这位几佛独立党领导人安全驶出机场。

18. 各政治利益攸关方动员的示威和反示威活动也有所增加。据报导，一个名为“公民”的运动组织3月9日在国民议会前举行集会，参与者达2 000至3 000人，包括政府、社会革新党和“15人小组”的一些成员。示威者呼吁恢复国民议会的活动，并高喊口号支持总统和政府。同日，议长西普利亚诺·卡萨马在与联几建和办会晤期间，感谢联几建和办和西非经共体几内亚比绍特派团的协助，他认为这阻止了示威者洗劫国会大楼和他的寓所。据报导，3月11日，“清醒的公民不墨守成规运动”召集了2 500至3 000名参与者，从国家机场游行至市中心，沿途呼喊口号，要求瓦斯总统辞职。尽管几佛独立党没有公开表示支持这次游行，但该党许多支持者和议员是参与者。5月27日，“清醒的公民不墨守成规运动”和其他民间社会组织组织的一场示威活动导致执法人员和示威者之间发生对抗，双方共有18人被送往医院治疗。

19. 4月23日，在科纳克里与西非经共体调解人阿尔法·孔戴总统协商之后，西非经共体《科纳克里协定》评估和后续行动部长级访问团在联几建和办的后勤协助下抵达比绍，与国家利益攸关方举行会谈。各方再次重申致力于执行《科纳克里协定》，而国家政治和民间社会利益攸关方则对西非经共体几内亚比绍特派团宣布撤出感到遗憾，担心这可能会对该国的安全与稳定造成不利影响。由于《科纳克里协定》的任何方面均未贯彻落实，西非经共体部长级代表团在4月24日离开比绍之前发布最后公报，建议：如果有人不遵守《科纳克里协定》或者在30天内不出台具体执行措施，西非经共体机构所有成员国和国际社会应对那些阻碍顺利执行该协定的个人、团体和实体及其密切合作者实施相关制裁。

20. 5月30日，一个新成立的妇女组织团体组成妇女调解委员会，在其发布的新闻稿中呼吁各政党为解决冲突进行建设性对话，并要求国际社会保持警惕，启动有关机制以避免“意外后果”。她们会见了主要政治领导人，包括总统、议长、几佛独立党和社会革新党领导人以及“15人小组”。

21. 6月4日在利比里亚蒙罗维亚举行第51次常会后，西非经共体国家元首和政府首脑机构表示注意到部长级特派团4月访问比绍后所作的评估，并注意到所有利益攸关方均有意举行直接会谈落实《科纳克里协议》。他们敦促所有利益攸关方严格遵守和尊重《协定》的各项原则。他们还决定将西非经共体几内亚比绍特派团的任务期限延长三个月，以便各政治利益攸关方全面执行《协定》；并申明必要时将对阻碍顺利执行《协定》的各方实施定向制裁的决心。

22. 6月22日至24日，几佛独立党在比绍召开有史以来第一次全国代表大会，来自全国各地的约600名代表出席了大会。几佛独立党领导人在开幕词中称，由于瓦斯总统维持的是一个“违宪”的政府，他正将国家置于危险的境地。全国代表大会最后通过了几项建议，包括在维持半总统制的同时，有必要进行宪政改革，以明确行政、立法和司法机关之间的权力平衡；有必要改革选举和政党法；进行内部改革，以提高妇女和青年在党内的代表人数，并最大限度地减少再次发生内部冲突的概率。大会还建议几佛独立党主席对于推选总统选举和立法选举的本党候选人应享有发言权，并再次重申政治协商民主党派论坛的要求，即瓦斯总统应在《科纳克里协议》的框架之内任命奥古斯托·奥里韦斯为协商一致的新总理。大会召开时，恰逢“15人小组”某派别卷入紧张局势，指控几佛独立党领导人排斥“15人小组”的所有支持者。警方阻止一些同情“15人小组”的青年扰乱几佛独立党全国代表大会头一天的会议。在政治危机之前担任几佛独立党第三副主席的前总理巴西罗·贾也参加了此次活动。

23. 6月26日，瓦斯总统在纪念斋月结束时会见了宗教领袖。他在发言中呼吁几内亚比绍人民“团结起来”，并强调各国家利益攸关方应尽最大努力战胜该国在今后90天中所面临的挑战。他特别呼吁几佛独立党、社会革新党和“15人小组”达成协议，推动通过政府的国家预算和工作方案。他还补充说，倘若各国家行为体未能达成一项协议，他将提前举行选举，“还政于民”。次日，几佛独立党领导人重申必须尊重并开始执行《科纳克里协议》，并对于总统迟至今日才考虑提前举行选举以打破僵局的可能性表示遗憾。在2014年总统选举中排名第二的几内亚比绍联合人民大会暨民主党领导人努诺·纳比昂呼吁早日举行立法和总统选举。此外，他建议成立一个民族团结政府，为开展民意调查作出准备，并对《宪法》和《选举法》进行预先审查。

24. 6月30日，几内亚比绍社会传播部长宣布暂停葡萄牙广播电视台、葡萄牙无线广播电台和葡萄牙卢萨通讯社这三家葡萄牙驻几内亚比绍新闻机构的活动，称里斯本和比绍之间的合作协定已经到期。葡萄牙卢萨通讯社后来从暂停活动的媒体名单上删除。这一决定无论在国内还是在国际上都遭到广泛谴责，葡萄牙政府和欧洲联盟对此表示谴责，并于7月1日促请部长澄清这一决定是技术性而非政治性的。

25. 7月7日，瓦斯总统分别会晤了国民议会议长和最高法院院长。此外，他还于7月10日与几佛独立党、社会革新党的领导人和“15人小组”举行了双边会晤。妇女调解委员会协调员Francisca Vaz陪同他出席了所有这些会议。据报道，会议讨论了解散国民议会的设想、选举委员会的任务规定、任命协商一致的新总理、受几佛独立党支持的新总理核准政府方案的前景、“15人小组”重新融入几佛独立党以及一个基础广泛的政府的可能组成等问题。

26. 尽管几内亚比绍目前陷入政治僵局，一再发生抗议运动，但预计2017年的经济将继续增长。如我以往报告(S/2015/619和S/2016/720)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让2014年成功大选后取得的进

展功亏一篑。随着目前分别定于 2018 年和 2019 年举行的立法选举和总统选举日益临近，实施关键改革的任务也日益紧迫。

五. 关于继续实施联合国制裁的建议

27. 几内亚比绍长期的政治瘫痪状况继续凸显该国国家机构的脆弱性和政治对话的进展欠佳。迄今为止，安全局势仍保持稳定，紧张局势尚未演变成暴力事件，军队没有干预政治争端，人权状况总体上良好，宪政秩序尚未受到严重威胁。但是，我认为必须强调，目前的局势是不可持续的，这突出说明了解决政治僵局的迫切需要。

28. 就几内亚比绍的政治局势而言，我上一次报告(S/2016/720)中关于维持联合国制裁的建议仍然有效，仍很重要。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；安理会将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，以夯实信息基础，协助委员会推动提高国内对制裁制度的认识，确定符合定向措施指认标准的对象。

29. 军方(特别是名单所列人员)目前据报发挥的作用，凸显了安全理事会及其 2048(2012)制裁委员会审查制裁名单的重要性。我建议制裁委员会更新制裁名单，以反映涉及萨尼亚·克鲁斯(GBi.002)死亡的资料。

30. 2048 (2012) 制裁委员会主席对几内亚比绍的访问是一个强烈的信号，表明了安理会对几内亚比绍人民的承诺。它还被视为一种信号，表明安理会决心考虑采取定向制裁与基于《宪章》的其他手段相结合，和平解决该国的政治僵局。此外，还建议委员会继续与地方、区域和国际行为体以及包括联合国毒品和犯罪问题办公室在内的联合国系统合作伙伴开展协作。