



安全理事会

Distr.: General
28 August 2018
Chinese
Original: English

秘书长关于在几内亚比绍稳定和恢复宪法秩序方面所取得进展的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2404(2018)号决议第 28 段提交的，也是我关于在几内亚比绍稳定和恢复宪法秩序方面所取得进展的第四份报告。报告介绍了我 2017 年 8 月 23 日上一次报告(S/2017/715)以来的最新事态发展，并根据安理会第 2404(2018)号决议及第 2048(2012)号决议第 12 段就维持制裁制度提出了建议。
2. 为执行安全理事会上述要求，政治事务部会同联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)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 2018 年 6 月 25 日至 27 日访问了比绍。一名秘书处代表参加了主席与主要利益攸关方举行的会议。

二. 主要结论

3. 自我上次报告以来，在处理几内亚比绍政治和体制僵局方面出现了一些令人鼓舞的进展迹象。就新的包容性政府已达成共识，国民议会全体会议已经恢复，国家预算已经通过，举行立法选举的日期已确定为 2018 年 11 月 18 日。阿里斯蒂德·戈梅斯被任命为总理，若泽·马里奥·瓦斯总统有可能成为自 1974 年几内亚比绍独立以来第一位任期届满的总统，这些都是走向政治稳定的令人鼓舞的步骤。然而，该国仍然面临许多挑战，包括需要澄清宪法上的分权、打击非法贩运麻醉品以及对国防、安全和司法部门进行体制改革。计划分别于 2018 年和 2019 年举行的立法选举和总统选举出现延误。鉴于这两次选举对几内亚比绍的政治稳定至关重要，应予以密切监测。
4. 我上一份报告中关于维持联合国制裁的建议仍然有效并具有现实意义。不稳定的根源尚未完全消除，政治平衡依然脆弱，尤其是考虑到即将举行立法选举和总统选举。这些建议包括：维持目前的制裁制度，以向几内亚比绍人民发出一个明确信息，即制裁措施适用于所有破坏者，无论其政治或机构隶属关系如何，而且安理会随时准备在必要时调整措施和指认；成立一个专家小组为委员会工



作提供支持；制订解除制裁的明确基准；评估被指认人员的情况，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，制裁已经发挥而且仍在发挥积极作用，对几内亚比绍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，即由于一些个人自 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，改而指认那些应对政治僵局和不确定性承担责任的个人并采取定向措施。在这方面，我注意到西非国家经济共同体(西非经共体)国家元首和政府首脑机构在 2018 年 7 月 31 日于洛美举行的第五十三届首脑会议上决定，解除其在早些时候即 2 月 4 日对几内亚比绍 19 人实施的制裁，¹ 这些制裁是为恢复该国的民主治理和确保法治得到尊重所做努力的一部分。

6. 军方继续尊重宪法秩序和保持政治中立。它还继续为社会活动和农业生产做出贡献，获得了几内亚比绍人民的赞誉。然而，如果安全、国防和司法部门的重要改革没有实施，或者如果该国的安全局势恶化，军事干预的风险可能会增加。考虑到受旅行禁令约束的军方的积极行为，大多数对话者呼吁审查 2048 制裁名单。

7. 国际捐助者、金融机构和开发银行，包括世界银行，也欢迎几内亚比绍在打破政治僵局方面取得的进展。

8. 该国的经济增长总体上仍然是正向的，尽管预计腰果收成会更差，加上基本公共服务恶化，可能会带来社会和经济挑战，并可能在未来几个月加剧粮食不安全的程度。

三. 对几内亚比绍的制裁

9. 自我上次报告以来，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，决议所设委员会制裁名单列有 10 个人的姓名，他们都是“军事指挥部”成员，对 2012 年 4 月 12 日的政变负有责任。

10. 在过去 12 个月中，受制裁人员继续作为几内亚比绍武装部队的成员履行职能。几内亚比绍当局确认，海军总参谋长桑哈·克吕塞少将于 2016 年 4 月 24 日死亡。2017 年 12 月 20 日将其从制裁名单上除名。

11. 自 2017 年 8 月以来，没有迹象表明 2048 制裁名单上的受制裁人员在几内亚比绍境外旅行。评估还发现，就旅行禁令的限制范围，目前依然存在误解。必须指出，经证明出于人道主义需要、为履行宗教义务或司法程序而且是为了支持和平与民族和解而进行的旅行可由委员会逐案核准(见第 2048(2012)号决议，第 5 段)。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。

12. 但是，正如我在以往的报告中多次指出的那样，对几内亚比绍实施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限制。所有对话者都认为，制裁在阻止武装部队直接参与政治局势方面产生了积极影响。与此同时，许多人呼吁对在该国煽动政治不稳定的任何人员，包括政治人物和其他平民实施制裁。

¹ 暂停参与西非经共体的活动；禁止旅行以及拒绝向这些人及其家属发放签证；冻结这些人及其家属的金融资产，无论他们身在何处。

四. 几内亚比绍在实现稳定和恢复宪法秩序方面所取得的进展

13. 自我最近一次报告以来，发生了重大政治事件，也实施了重大举措，缓解了三年的政治僵局。

14. 此外，西非经共体部长级代表团分别访问了比绍，² 评估西非经共体促成的《科纳克里协定》的执行情况，并与相关利益攸关方举行会谈。西非经共体国家元首和政府首脑机构注意到《科纳克里协定》规定的协商一致任命总理的条款没有得到遵守，于 2018 年 2 月 4 日对被认为阻碍《协定》执行工作的 19 人实施了定向制裁。政府的反应是，将制裁描述为“滥用”，与西非经共体的指导原则背道而驰。

15. 西非经共体对阻碍《科纳克里协定》执行工作的 19 人实施制裁受到了一些公众反对。随后，向西非经共体国家元首和政府首脑机构提交了一份支持这 19 人的请愿书，要求解除措施，因为这些人不能对未执行《科纳克里协定》负责。此外，有良知和不顺从公民运动成员向西非经共体驻比绍代表递交了一份请愿书，呼吁将瓦斯总统列入制裁名单。

16. 非洲联盟继续密切监测几内亚比绍的局势。非盟和平与安全理事会多次对持续不断的危机表示关切，呼吁该国政治领导人信守承诺，同时强调必须按照宪法规定的时限举行可信和透明的立法选举和总统选举。3 月 29 日，和平与安全理事会强调，西非经共体实施的制裁应继续有效，直至《科纳克里协定》得到充分执行，并请西非经共体建立一个机制，确保所实施的制裁切实发挥作用。

17. 西非经共体实施制裁后，在几内亚比绍天主教主教的主持下，几内亚和佛得角非洲独立党与社会复兴党进行了协商，2018 年 4 月 14 日西非经共体首脑会议作出决定；之后，几内亚比绍政治利益攸关方采取了一系列重要的政治举措和决定。它们商定了举行立法选举的日期、协商一致的总理人选以及举行国民议会特别会议，以选举全国选举委员会新成员，并将目前的立法机构的任期延至 11 月选举之时。瓦斯总统发布总统令，解除了席尔瓦总理的职务，³ 任命阿里斯蒂德·戈梅斯取而代之。国民议会自 2015 年 12 月以来首次举行全体会议，任命何塞·佩德罗·桑布为全国选举委员会主席，而瓦斯总统任命了 26 名新政府成员，新政府方案和预算随后得到国民议会批准。4 月 30 日，瓦斯总统还任命西非经共体制裁名单上的前内政部长博奇·坎迪为国务部长兼国防和内外安全事务总统顾问。

18. 非洲联盟、葡萄牙语国家共同体、西非经共体及其调解人、欧洲联盟、联合国(在我的几内亚比绍问题代表兼联几建和办主任的领导下)和国际社会继续支持和鼓励几内亚比绍打破政治僵局。西非经共体几内亚比绍特派团仍然是促进稳定和威慑潜在破坏者的一个重要因素。西非经共体国家元首和政府首脑机构欢迎在解决政治僵局方面取得令人鼓舞的进展迹象，于 2018 年 7 月 31 日解除了此前对 19 人实施的制裁。

² 2017 年 12 月 1 日和 2 日、2018 年 1 月 16 日和 2018 年 1 月 31 日。

³ 阿图尔·席尔瓦于 2018 年 1 月 30 日获得任命，接替于 2018 年 1 月 12 日辞职的乌马罗·西斯科·恩巴洛。

19. 尽管取得了进展，几内亚比绍不稳定的根源仍未消除，令人关切，其中包括政治军事动态和政党内部持续的政治争斗；无效的国家机构和缺乏法治；贫困和缺乏基本服务(对妇女和青年而言情况尤甚)；参与前几次军事政变和相关暴力的人逍遥法外。

20. 此外，民选当局，特别是总统、总理和国民议会议长进行建设性合作的能力仍有待检验，尤其是在国防和安全部门以及司法系统改革方面。尽管导致选举进程筹备工作出现延误的技术和财政挑战已基本解决，但相关利益攸关方就组织下一次立法选举的共识依然脆弱。

21. 此外，几内亚比绍和该区域继续遭受与跨国有组织犯罪有关的问题，包括毒品和人口贩运问题的困扰，这些问题可能对稳定和治理构成具体威胁，特别是因为据称安全和武装部队人员过去曾参与这些非法活动。瓦斯总统最近呼吁国际社会支持打击毒品贩运。

五. 关于维持联合国制裁的建议

22. 几内亚比绍政治局势的最新进展是走向稳定的一个积极和令人鼓舞的步骤。迄今为止，安全局势保持稳定，政治紧张局势没有演变成暴力，军队不再干涉政治纷争。似乎没有严重的人权关切，宪法秩序没有受到严重威胁。然而，我认为必须强调，要实现持久的宪政稳定，仍需做出进一步努力，这些努力必须以包容各方的、坚定的国家主导为基础。

23. 我上一次报告中关于维持联合国制裁的建议仍然有效，对于几内亚比绍今天的政治局势仍有重要意义。鉴于即将举行立法和总统选举，安全理事会不妨维持目前的指认标准，向几内亚比绍人民发出明确信息，即制裁制度适用于所有破坏者，无论其政治或机构归属如何。安理会也不妨视需要考虑进一步加强制裁措施和指认。安理会还可以考虑设立一个专家小组，以便夯实委员会的信息基础，推动提高该国国内对制裁制度的认识；识别符合定向措施指认标准的人，为此应监测用于支持试图阻止恢复宪法秩序的个人的有组织犯罪所得；评估地方当局监测非法贩运和跨国犯罪活动的的能力，因为这些活动可能对该国和该次区域的和平与稳定产生影响。

24. 如果军方，特别是名单所列个人，继续发挥积极作用，不干涉国家政治，包括即将于 2018-2019 年举行的选举，安全理事会及其委员会不妨相应评估制裁名单。

25. 委员会主席在上次访问一年后第二次访问比绍，这是安理会重视对几内亚比绍人民的承诺的一个强烈信号。这也表明安理会决心将定向制裁与基于《宪章》的其他手段结合起来考虑，以和平解决该国的政治僵局。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伙伴接触。