



## 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. 本报告依照安全理事会第 2203(2015)号决议提交，载有对几内亚比绍在稳定该国和恢复宪政秩序方面所取得进展的评估，并依照同一决议就在选举后环境中继续维持制裁制度一事根据第 2048(2012)号决议第 12 段提出了建议。

2. 秘书处政治事务部在与联合国几内亚比绍建设和平综合办事处协商的情况下，于 2015 年 6 月 22 日至 7 月 21 日开展了一项评估。与以下方面举行了协商：总统、总理、国防部长和军事首领、国民议会议长、最高法院院长，以及安哥拉、巴西(建设和平委员会几内亚比绍组合主席)、中国、法国、几内亚比绍、摩洛哥、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、美利坚合众国、非洲联盟、西非国家经济共同体(西非经共体)、欧洲联盟、联合国西非办事处和民间社会组织(几内亚比绍人权联盟、保护和促进人权青年协会、正义与和平委员会以及妇女政治平台)的代表。还对安全理事会关于几内亚比绍的第 2048(2012)号决议所设委员会指认的一些个人进行了约谈，以了解他们对他们所受制裁措施的看法。

### 二. 主要评估结果

3. 几内亚比绍 2012 年 4 月 12 日政变一个月后联合国采取的制裁是安全理事会预防冲突的一次快速和果断的行动。三年后，制裁制度继续对 11 名被指认个人产生着影响，并对其他潜在的政治破坏者发挥着阻吓作用。虽然禁令可能并未获得完全执行，但旅行禁令的确使被列名个人更难以为了争取支持以发动另一次政变而在本区域内旅行。



4. 此外，制裁对被指认个人也具有心理及污名化的效应，因为制裁传递了国际社会对他们与政变有关违宪行为的责难。维持制裁制度表明安全理事会方面继续致力于在该国鼓励法治和努力打击有罪不罚现象。联合国制裁被广泛视为对政变领导人的行动追究责任的唯一一项严厉措施。

5. 自采取制裁制度以来，几内亚比绍已取得了进展。如今有了一个合法、胜任、包容和民主的政府，为该国迎来了一个乐观和希望的时期。政府已显示有政治意愿在国防、安全和司法部门实行诸多必要改革，并继续享受着国际社会的支持。<sup>1</sup>

6. 虽然几内亚比绍已踏上恢复之路，但无论是国家行为体还是国际行为体都不能因此自满。正如我在我 2015 年 1 月 19 日报告(S/2015/37)中所述，不稳定的根源问题并未得到解决，而且自 2014 年选举以来宪政秩序的恢复仍然脆弱，将需要加以维护。除那些根源问题外，民选当局，尤其是共和国总统、总理和国民议会议长以建设性方式一道开展工作的能力，仍然需要密切和持续的区域及国际支持。

7. 由于这些原因，安全理事会的支持将继续有益于几内亚比绍，可吓阻军队内外可能想要阻挠或破坏政府的 2015-2020 年战略及行动计划中勾勒的必要改革进程的任何潜在破坏者。

8. 目前的制裁制度对于几内亚比绍局势仍具关联性。第 2048(2012)号决议向所有政治行为体发出了一个明确信息，即必要的制裁框架已经到位，可供安理会针对任何政治破坏者采取行动。决议第 6 段设定的指认标准使委员会能够采取行动打击在几内亚比绍破坏宪政秩序、稳定或法治、限制文职权力主导地位或助长有罪不罚现象的任何人。

9. 为协助安全理事会及其委员会开展工作并发出明确信号，即安理会仍对那些可能寻求威胁稳定和宪政秩序的人保持警惕，安理会不妨考虑：设立一个两人专家小组；采取步骤审查被列名个人，以确定他们是否仍符合指认标准；为解除制裁确立明确基准。

### 三. 在几内亚比绍的制裁

10. 5 月 18 日，安全理事会通过了第 2048(2012)号决议，其中对一个月前发动政变的 5 名“军事指挥部”高级军官(Ibraima Camará、António Injai、Estêvão Na Mena、Daba Nualna 和 Mamadu Ture)实行了旅行禁令。在此决议通过前，安全理事会在

<sup>1</sup> 安全理事会第 2203(2015)号决议修订了联合国几内亚比绍建设和平综合办事处的重点，并将其任期延至 2016 年 2 月 29 日。2015 年 3 月 25 日在布鲁塞尔举行的几内亚比绍国际伙伴圆桌会议上，捐助方认捐了 12 亿美元，以支持政府的 2015-2020 年战略及行动计划。欧盟解除了 2012 年 4 月政变后根据《科托努协议》第 96 条施加的限制欧盟对该国援助的措施，而西非经共体则把西非经共体几内亚比绍特派团的任期延至 2015 年 12 月 31 日。

政变发生第二天就立即对其予以谴责，而 4 月 21 日的主席声明(S/PRST/2012/15)则要求在几内亚比绍立即恢复宪政秩序、恢复合法民主政府和恢复被军事政变打断的 2012 年 3 月 18 日选举进程。两个月后，7 月 18 日，2048 制裁委员会批准增加指认 6 名个人(Sanha Clussé、Cranha Danfa、Idrissa Djaló、Tchipa Na Bidon、Tcham Na Man 和 Júlio Nhate)，他们均为“军事指挥部”成员。2014 年 4 月 4 日和 5 日，针对所有这 11 个人都发出了国际刑事警察组织-联合国安全理事会特别通告，委员会与国际刑事警察组织在 2014 年 3 月签署的一项协议使发出这些通告成为可能。

11. 2048 制裁制度的通过特别迅速和果断，尽管区域及国际伙伴(均承诺对政变采取零容忍政策)对危机的看法有着不同的角度并讨论了不同的行动方案。虽然存在这些分歧，但危机解决办法的大致轮廓还是出现了，其中包括调解努力和随后由西非经共体短期施加定向制裁，<sup>2</sup>并向几内亚比绍部署西非经共体待命部队的一支特遣队。欧洲联盟作为该国一个关键发展伙伴，对一些个人实行了旅行禁令以及资产冻结，非盟、葡萄牙语国家共同体和法语国家国际组织暂时禁止几内亚比绍参加它们的活动，而非洲开发银行和世界银行则暂停了在该国的发展业务，以待宪政秩序恢复。在其后三年中，葡萄牙语国家共同体、联合国、西非经共体、非洲联盟和欧洲联盟等关键区域及国际伙伴间努力的协调统一始终是一个反复出现的主题。

12. 在此背景下，2012 年 5 月 18 日，军事指挥部和 25 个政党签署了西非经共体调解达成的《政治协议》，迎来了一个脆弱的过渡安排，也使支持几内亚比绍的国际行为体产生了分裂。几内亚和佛得角非洲独立党(几佛独立党)这个该国最大的政党被排除在外，引起了对过渡合法性的严重质疑，并被一些方面视为未遵守第 2048(2012)号决议。2013 年 1 月 17 日，几佛独立党及其政治盟友签署了《政治过渡契约》和《政治协议》后，过渡政治格局才有所改善。在随后几个月中，关键政治利益攸关方同意了过渡剩余期间的安排，包括通过一项新的协商一致的过渡契约和政治协议以及一份过渡路线图，任命一个更具包容性的过渡政府、全国选举委员会的新一届领导班子和举行选举。

13. 2014 年 4 月 13 日和 5 月 18 日，几内亚比绍人民在总统选举和国民议会选举中投了票。尽管选前出现了一些政治恐吓和严重侵犯人权的事件，但选举获得了成功，而随后的相对平静是恢复宪政秩序进程中的一个关键里程碑。总统若

<sup>2</sup> 西非经共体领导人正告军政府，如果它在 72 小时内不遵守提出的条件，该组织将立即对其成员及关联人员施加定向制裁以及对几内亚比绍实行外交、经济和金融制裁。区域联络小组各外交部长与几内亚比绍各政治利益攸关方之间在班珠尔的会谈未能就使该国在 12 个月内恢复宪政达成一项协议后，西非经共体于 2012 年 4 月 29 日对几内亚比绍施加了外交、经济和金融制裁。一旦这样一项协议达成，制裁即解除。

泽·马里奥·瓦斯和总理多明戈斯·西蒙斯·佩雷拉都属于几佛独立党，该党保留了其在国民议会 102 个席位中 57 个席位的领先地位。

14. 联合国制裁对恢复宪政秩序的贡献难以单独评估。一方面，这些制裁对于“军事指挥部”成员的影响似乎有限。在过渡的初期阶段，不仅“军事指挥部”没有放弃其权力地位，而且军方也继续参与国家的政治和司法事务。后来据报一些被指认个人甚至旅行到了该区域的一些国家。在整个过渡期间，Injai 将军和他的许多同事军官都还留在他们的位置上，并有八名被制裁个人获得晋升。截至本报告撰写之时，被指认的 11 个人中，有 6 人(Ibraima Camaró、Sanha Clussé、Tcham Na Man、Estêvão Na Mena、Daba Naualna 和 Mamadu Ture)依然保留了 2012 年 4 月事件之后同样的军内任命。

15. 不过，虽然旅行禁令的执行不尽完美，但也不是完全无效。它对“军事指挥部”成员的适用使他们不易在该区域各地旅行以争取支持。2012 年 9 月 18 日，在据报 Injai 将军过境塞内加尔前往科特迪瓦和马里之后，委员会主席致函科特迪瓦和塞内加尔两国。两国都确认违规，并承诺采取措施避免再次违规。除 Idrissa Djaló 上校(仍在冈比亚)外，所有这些都声称旅行是出于医疗理由，而如果他们利用了第 2048(2012)号决议第 5 段的条款，委员会本可能因此给予豁免。有一名被指认个人试图前往一个欧洲国家接受医疗，但被拒发进入欧洲的申根签证。

16. 此外，联合国制裁对这 11 名被指认个人的影响还不仅仅是限制了他们的行动自由。Idrissa Djaló 上校在被过渡政府提名担任驻冈比亚大使后前往该国，但他的全权证书未获接受，尽管他仍留在该国。在恢复宪政秩序的关键时刻，旅行禁令被用于取消了一些被指认个人在 2014 年选举中作为候选人竞选的资格。2014 年 9 月 15 日，面对要求改革国防及安全部门的国内和国际压力，总统发布一项政令，解除了 Injai 将军的武装部队总参谋长职务。政府还在安全部门改革方面采取了其他步骤，最引人瞩目的是 2014 年 9 月 14 日由国防部长启动的国家安全部门改革计划。

17. 联合国制裁对所针对的个人也具有显著的心理影响，他们说感受到了排斥并把这些措施描述为是他们职业及个人记录的一个可耻污点。例如，Injai 将军数次公开声明，他如果想要旅行而遭到拦截，他会感觉受到了屈辱。

18. 虽然许多被指认个人继续在武装部队中保有显赫职位，但他们作为受制裁个人的身份仍被感知，因为驻几内亚比绍的大多数使馆都把他们排除在军事课程、庆典、招待会和其他活动之外。据一位受访的民间社会对话者介绍，一名被制裁个人自受到制裁以来经历了多重负面影响。据说他“失去了朋友，无法获得他的博士学位而且甚至失去了他租房子的租约”。

19. 截至 2014 年，受制裁个人被观察到已精疲力竭并正在考虑离开武装部队，而这一效应被归因于制裁和国际压力。

20. 从几内亚比绍人民的角度看，联合国制裁也代表了安全理事会对法治和努力打击有罪不罚现象的支持。制裁被广泛视为对政变领导人的行动追究责任的唯一一项严厉措施。除了对被指认个人的制裁之外，普通市民尚未看到政变发动者以及严重侵犯人权者面对严重后果。因此，制裁被公众视为支持更广泛和解进程的一项重要问责措施。

#### 四. 稳定该国和恢复宪政秩序取得的进展

21. 自 2014 年 4 月/5 月选举以来，几内亚比绍在恢复宪政秩序方面取得了稳步进展，并开始迈向安全及司法部门改革的艰难进程。在 2014 年，其进展包括：启动了全国安全部门改革计划和设立了一个复员事务委员会；政府通过了优先事项计划；任命了一名总监察长负责反腐败斗争；重启了宪法审查特设委员会、解除了 Injai 将军的职务和在军队高级指挥层作出了其他变动、在司法部作出了变动、任命了一名新的总检察长和任命了一名新的警察负责人。

22. 在公众和国际社会眼中，修订关于武装部队和安全机构特别养恤基金现有立法的法令的颁布，对这些初期改革努力是一个促进，当时宪法审查特设委员会于 2015 年 2 月就任，而且当时国际合作和社区事务国务秘书因与对过渡期间非法发放护照的调查有关而被捕。在出现这些令人鼓舞迹象的情况下，国际捐助方在 2015 年 3 月 25 日举行的几内亚比绍国际伙伴圆桌会议上认捐 12 亿美元，以支持政府愿景和战略及其 2015-2020 年战略及行动计划。

23. 尽管有了这些积极的事态发展，几内亚比绍仍处于一个十字路口。正如我在我的战略评估(S/2015/37)中报告的那样，只要根源问题得不到解决，就很有可能重新陷入动荡和违宪状态。这些根源问题乃是四个主要因素复杂相互关联的结果：政治-军事动态；国家机构效力低下和缺少法治；贫穷和得不到基本服务(尤其是就妇女和青年而言)；有罪不罚现象和侵犯人权的行为。即便获得相当的国际支持，该国克服这些可观的挑战仍将需要时间。

24. 除了不稳定的结构性根源问题外，民选当局协同工作的能力仍是一个令人关切的关键问题。例如，在本次评估过程中，就需要关键的双边、区域和国际伙伴积极开展外交努力，帮助化解总统与总理之间的紧张关系，最终促成国民议会于 6 月 25 日一致通过了对政府信任动议。

25. 2015 年 1 月，我向安理会主席报告说，总理和国民议会议长在该国关键优先事项及其未来愿景方面持有一致看法。政府优先事项计划的执行将需要民选当局作出妥协和发挥政治家才干，以克服对变革的可预见阻力。

26. 将需要民选当局间的协作关系，以共同的使命感指导国家在改革进程中作出必要决定。政府内部政治共识的瓦解和主要政治领导人之间紧张关系的加剧，可

能会阻碍必要的改革努力、增加军队干预政府事务或在最坏情况下发生一次政变的可能性。

## 五. 关于延续联合国制裁的建议

27. 几内亚比绍国家政权建设进程处于初始阶段。该国面临着极端的贫穷水平而且社会契约薄弱。自 1974 年独立以来，该国从未有过一届政府完成其任期。政治动荡一直伴随着反复的严重侵犯人权行为，包括政治动机的暗杀、绑架、酷刑案、任意逮捕、对政治反对派和民间社会代表的拘留以及对表达及集会自由的限制。

28. 鉴于这一历史、未解决的不稳定根源问题和宪政秩序刚刚恢复，安全理事会需要对局势倒退的任何可能保持警惕。迄今为止，制裁制度是安理会预防冲突的一个独特实例。联合国制裁，在其他国际支持和压力的配合下，是在该国政治及安全局势吃紧但尚未形成灾难之际实行的。在确认该国令人鼓舞但脆弱的进展的情况下，我的评估是安理会不妨维持其制裁制度，以支持在几内亚比绍巩固宪政秩序和稳定。

29. 第 2048(2012)号决议中概述的制裁制度在目前形势中仍然相关。安全理事会确立的指认标准已使得委员会能够采取行动打击任何破坏宪政秩序、稳定或法治、限制文职权力主导地位或助长有罪不罚现象的任何人。安理会不妨维持现有指认并向几内亚比绍所有人发出一个明确信息，即这一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，而且安理会已准备好在必要时采取更多制裁措施和作出更多制裁指认。

30. 为使安全理事会能够对那些可能破坏国家政权建设和建设和平进程的人采取行动，安理会不妨考虑设立一个两人专家小组。这样一个小组可在几内亚比绍促进对制裁制度的更好认识，而且其存在将向可能的政治破坏者表明安理会正在密切关注事态发展。如安理会决定设立这样一个小组，它可授权该小组认定那些符合定向制裁指认标准的人。该小组可特别注意那些破坏民族对话与和解进程、犯下侵犯人权行为、妨碍安全部门及司法改革进程、通过腐败和有组织犯罪破坏国家政权建设及建设和平进程以及盗用国家自然资源的那些人。

31. 该小组对腐败和自然资源的重视将是对国际捐助方已经和将会对该国作出的大量资金投入的一个重要补充。安理会已在其索马里制裁制度中采取了这样的做法，而且索马里和厄立特里亚问题监测组关于财政和资源问题的报告对于索马里联邦政府、安全理事会关于索马里和厄立特里亚的第 751(1992)号和第 1907(2009)号决议所设委员会以及国际社会处理索马里的腐败和挪用援助问题非常有益。

32. 制裁本身并不是目的；安全理事会可考虑为在几内亚比绍解除制裁确立明确基准。这些基准可以包括：完成确定的军事和安全人员的退休和复员进程并巩固对军队的文职掌控；完成全国对话与和解进程，并建立有能力对 2009 年以来所犯严重罪行进行调查和起诉的司法系统。上文提议的专家小组将能很好地参照任何所定基准监测进展情况。

33. 在适当时，安全理事会和委员会不妨审查制裁名单，以确定 11 名被列名个人是否继续符合指认标准。这种做法对于尊重联合国制裁名单上任何个人的正当程序权利至关重要。上文提议的专家小组在这项工作中也极其有用，包括告知被指认个人他们如何可以申请除名。这种审查和从 2048 制裁名单上任何可能的删除，都应考虑到国家司法系统对政变发动者和其他侵犯人权者追究责任的能力。

34. 三年前，几内亚比绍是一个分裂的国家，但如今它有了一个包容各方的政府，在国际舞台上取得了适当的地位。安全理事会的继续关注，包括通过委员会给予的关注，对于巩固、尊重和维护几内亚比绍宪政秩序、民主治理和稳定仍然至关重要。