



## 秘书长关于几内亚比绍事态发展和联合国几内亚比绍建设和平综合办事处活动的报告

### 一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2157(2014)号决议提交的；安理会在该决议中请我全面审查联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)的任务，确保它与合法民主政府提出的优先事项保持一致。除了提出的主要调查结果和审查的建议外，本报告更新了自我 2014 年 11 月 11 日报告(S/2014/805)以来政治、安全、人权、社会经济和人道主义领域关键的事态发展。本报告还介绍了我 2014 年 5 月 12 日发表报告(S/2014/333)以来第 2157(2014)号决议的执行情况。

### 二. 几内亚比绍主要事态发展

#### A. 政治事态发展

2. 在本报告所述期间，几内亚比绍的政治局势保持稳定，政府着重于执行其当前的优先事项，以及筹备定于 2015 年 3 月 26 日举行的伙伴圆桌会议。

3. 11 月 11 日，国民议会作出两项重要决定，以执行改革方案。首先，它推选弗朗西斯科·贝南特为打击腐败工作监察主任，安东尼奥·耶稣·西蒙斯·门德斯和佩德罗·莫拉托·米拉科为副主任。此项任命是一个积极的信号，表明了政府反腐败的决心。其次，国民议会通过一项决议，重新启动成立于 2010 年的宪法审查特设委员会。委员会将由国民议会议长西普里亚诺·卡萨马任主席，成员将包括国民议会内各政治党派的议员。为了确保大家广泛参与此进程，委员会还将吸纳民间社会和宗教群体的代表，阿米尔卡·卡布拉尔大学法学院也有代表参加。

4. 政府还继续采取改革安全部门的步骤。11 月 13 日，政府批准国防部长设立一个委员会，来审查行将退休复员的军事人员名单。委员会包括来自国防部和武



装部队的官员，已开始审查行将复员的安全人员之标准和名单；他们复员后将从特别养恤基金领取退休金。

## B. 治安情况

5. 在本报告所述期间，几内亚比绍总的安全形势依然稳定。武装部队新任总参谋长比亚盖·纳·恩坦中将 9 月 17 日上任以来，已逐步改组了各军事单位的指挥官。11 月 17 日，几内亚比绍总统若泽·马里奥·瓦斯根据总理的建议，任命安特罗·若昂·科雷亚准将为国家情报和安全局新局长。在 2012 年 4 月政变前，他曾任负责公安警察署长。

6. 经过一系列涉及未爆战争残留物的事件后，加上国防部提出联几建和办协助销毁库存老化弹药请求，联合国地雷行动处的一名专家 11 月 4 日至 15 日部署到几内亚比绍，对局势进行评估并就联合国支助事宜提出建议。专家会见了武装部队人员、国防部和内政部和参与排雷的非政府组织。他在报告中建议联几建和办协助调动国际社会的资源，使本国非政府组织能够恢复排雷活动。他还建议，在弹药销毁方案方面，联几建和办与几内亚比绍当局获取军队的合作与支持。

## C. 妇女的社会经济地位和人道主义处境

7. 虽然几内亚比绍的社会经济局势依然脆弱，但 7 月新政府宣誓就职以来，出现了一些令人鼓舞的迹象。在捐助方的支持下，公务员发工资了，供电、供水情况有所改善，主要是在比绍。12 月 9 日，几内亚比绍国民议会一致核准 148 000 000 000 非洲法郎的 2015 年国家总预算(约合 287 380 000 美元)。57 000 000 000 非洲法郎(约合 110 680 000 美元)的赤字，将由外部供资填补。9 月，国际货币基金组织预测，随着宪法秩序的恢复，投资逐步重新到位，2014 年预计实际国内总产值增长率为 2.5%。

8. 腰果继续是几内亚比绍主要的出口物资，是许多家庭(特别是在农村地区)的主要收入来源之一。临时政府数据显示，截至 9 月 15 日，几内亚比绍在 2014 年已出口 127 900 吨腰果；其出口目标为 140 000 吨，平均价格为每吨 997 美元。

9. 在本报告所述期间，一些国际伙伴和金融机构作出了支持新当局的承诺。11 月 13 日，西非经济和货币联盟(西非经货联盟)承付 5.10 亿非洲法郎(约合 968 733 美元)，用以在卡谢乌地区的 Bigene 建造牲畜市场。11 月 18 日，在纽约举行的几内亚比绍问题国际联络小组会议期间，欧洲联盟宣布承付 2 000 万欧元的款项。12 月 4 日，政府与世界银行签署协定，以接受 485 万美元的直接预算支助经费，以及 215 万美元的经费，用以支持世界粮食计划署在几内亚比绍开展的活动。

10. 迄今为止，未接到几内亚比绍有疑似埃博拉病毒疾病的报告。11 月 14 至 20 日，由世界卫生组织(世卫组织)率领的一个机构间特派团访问了几内亚比绍，以评估该国预防埃博拉疫情的工作。评估团的结论是，几内亚比绍迄今已完成了

51%。世卫组织埃博拉病毒疾病清单编制的核心原则，标准和做法的能力，预防和应对埃博拉。

11. 12月2日，几内亚比绍总理西蒙斯·佩雷拉宣布重新开放该国与几内亚的边界。8月14日以来边界即处于关闭状态，作为防止埃博拉病毒向几内亚比绍蔓延的预防措施。这一决定对于越境贸易而言具有重大意义，特别是对与之直接有关的社区而言。

#### D. 人权状况

12. 在本报告所述期间，在几内亚比绍没有记录到严重侵犯人权的行为。然而，在调查和追究过去严重侵犯人权行为方面，进展甚微。有一个例外，即总检察长办公室恢复了对过渡政府前交通和通信国务部长奥兰多·维埃加斯·门德斯于2013年11月6日遭殴打一事的调查。11月5日，总检察长办公室举行听证会，就此案件对3名嫌疑人进行问话。

### 三. 联合国几内亚比绍建设和平综合办事处任务的执行情况

#### A. 支持包容各方的政治对话及全国和解进程，以促进民主治理

13. 国民议会已开始作出努力，以重新启动全国对话与和解进程。10月31日至11月2日，联几建和办支持全国和解会议组织委员会举办了为期3天的务虚会，以审查关于在2011年12月暂停其活动之前所完成工作的现有报告。参加者指明了为在2015年举行全国和解会议而要开展的若干活动。委员会预计会将其结论和建议提交荣誉委员会核可。名誉委员会由几内亚比绍总统、国民议会议长、总理、首席大法官、宗教领袖和各国国际组织的代表组成。

#### B. 协助加强民主体制，增强国家机关根据宪法有效运作的的能力

14. 在本报告所述期间，联几建和办向国民议会提供支助，以便于7月21日至25日以及8月26日至29日举办两期旨在加强102名新当选议员能力的培训班。培训帮助参与者更好地了解国家《宪法》赋予他们的作用和责任。联几建和办还向议员提供有关人权问题和将性别观点纳入主流的培训。同样，11月5日至7日，联几建和办支持国民议会举办为期3天的讲习班，以加强议员在国家预算分析和议会监督政府行动方面的能力。

#### C. 提供战略和技术咨询与支助，以建立能够在尊重国际人权和基本自由的情况下维持公共秩序和消除有罪不罚现象的有效和高效的执法、刑事司法和监狱体系

15. 联合国继续通过联合国警察、司法和惩教工作全球协调中心，在警察、司法和惩戒领域发挥协调作用。5月和6月，联几建和办同公安警察、司法警察和国

民警卫队一道，对执法机构的能力进行了评估。进行评估后，对安全机构在后勤、政策、程序、培训和机构间协调方面的状况达成了基本了解。评估将协助能力建设项目的规划工作。同样，在 6 月 16 日至 7 月 3 日，联几建和办、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)与联合国儿童基金会进行了六次边境哨所评估，以了解实地情况，为制订未来项目厘定基线。评估表明，边境哨所的工作人员受训不足，对适用的国家法律知之甚少，又不具备适当的办公设施和设备，因此不能有效履行其职责。

16. 5 月至 11 月期间，在国际刑事警察组织(国际刑警组织)和联几建和办的参与下，治安和内部安全协调最高理事会(其成员为警察机构负责人)举行了 6 次会议，以加强各警察机构之间的协调、信息共享和联合安全分析工作。联几建和办管理议程，并行使各次会议秘书处的职能。

17. 7 月 3 至 8 日，在建设和平基金的财政支助下，联几建和办为公共秩序警察快速干预股的 60 名警官(包括两名女警察)进行了防暴技巧方面的专门培训。联几建和办还捐赠了 50 套用于人群控制的防御设备(头盔、盾牌和警棍)。

18. 联合国继续支持国家当局处理有关健康权和被剥夺自由者权利的问题。5 月 1 日至 11 月 30 日，在联合国开发计划署(开发署)的支持下，支持诉诸司法中心为超过 1 120 名受益人(其中 22%为妇女)提供了协助。联几建和办还支持司法部起草了监狱内部程序，以确保遵守涉及被判刑的囚犯和被拘留者的本国法律和国际文书。9 月初，联几建和办支持向狱警和处理与拘留有关问题的其他方面发放了《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》。

19. 10 月 14 至 16 日，联几建和办便利司法部监狱管理局举办了一次关于监狱管理和法治的讲习班，并提供资助。共有 25 名监狱长、社会工作者和监狱工作人员(包括 4 名妇女)参加了讲习班。讲习班的目的在于根据国际标准，提高监狱工作人员在监狱管理和法治领域的知识和技能。讲习班涵盖的专题领域包括国家和国际囚犯待遇准则、除监禁外的其他处理办法以及重新融入社会。

20. 在开发署的支持下，7 月 15 日，全国司法培训中心启动了为期六周的民法和刑法能力发展方案，培训对象为 16 名治安法官、法官和检察官。官员们被派往部门和区域法院。就在偏远地区提供司法服务而言，开发署协助司法部和公共工程部在卡谢乌和奥约地区进行可行性研究，以确定修建部门法院的合适地点。两地区此类法院的建设工程于 2004 年 12 月开工。

21. 10 月 28 日至 30 日，在联几建和办支持下，司法部组织了第四次全国刑事司法论坛。论坛参加者建议对有关刑法进行全面审查，并设立部际委员会，以研究关于军事司法的国家法律框架，以期使之与《宪法》、国际准则和人权标准接轨。

**D. 向国家当局和相关利益攸关方提供战略和技术咨询与支助，以执行国家安全部门改革和法治战略，以及建立符合国际标准的文职和军事司法制度；包括为此与西非国家经济共同体及其几内亚比绍特派团进行协调**

22. 在本报告所述期间，联几建和办就根据安全理事会第 2151(2014)号决议全面改革国防和安全部门事宜，继续与西非国家经济共同体(西非经共体)和国家当局进行协调。

23. 9 月 15 日，设于国家安全部门改革指导委员会常设秘书处内的西非经共体-几内亚比绍联合小组向国防部长提交军警人员退休安排建议草案。草案指出了军警受益者的人数，并根据其官阶和服役年限，详细说明其未来的福利，包括住房、医疗和交通福利。草案重申先前的计划，即退休时发放一笔一次性总付款项，其后在五年期间每月发放养恤金。此类人员在为期五年期间分五批退休；提议包括第一批退休的 753 名人员名单。所有五大批退休人员总数为 2 282 人。联几建和办是常设秘书处成员。

**E. 与联合国毒品和犯罪问题办公室密切合作，协助国家当局打击毒品贩运和跨国有组织犯罪**

24. 在本报告所述期间，联几建和办及毒品和犯罪问题办公室继续努力改进全国调查执法机构的业务能力和效率，使之符合国际标准。7 月以来，毒品和犯罪问题办事处一名顾问在联几建和办同地办公，以便利几内亚比绍打击跨国犯罪股在“西非海岸倡议”框架范畴内全面运作。顾问与联几建和办一道，促进为该股人员举办了多期培训班。9 月 15 至 26 日，在该股和其他执法机构工作的 20 名警官，包括 4 名女警官，接受了高深度的计算机培训。9 月 22 至 26 日，该股和司法警察的 10 名警察接受了犯罪分析技术方面的培训。10 月 27 日至 11 月 7 日，为 20 名执法人员，包括 4 名女性，进行了旨在改进对犯罪、贩毒和洗钱活动的分析的培训，特别是就收集、组织、整理、传播和重新评价数据而言。

25. 6 月 19 日至 11 月 21 日，司法警察和打击跨国犯罪股进行了 4 次行动，逮捕了 6 人，缉获 3 公斤可卡因和 57 公斤大麻。10 月 14 日，司法部批准了该股和司法警察在销毁收缴药物、刑事调查数据分析和处理提供情报者方面的 3 项标准作业程序。11 月 18 日，政府提供了一栋楼，供该股办公之用。公安警察、司法警察、海关和国民警卫队将在此楼内同地办公。

26. 10 月 24 至 27 日，毒品和犯罪问题办公室和联几建和办支持举办了一次关于有组织犯罪和贩毒的会议。会议是应总理和国民议会议长的邀请而举行的，有来自国民议会和政府的 100 多名参与者到会。与会者讨论了毒品贩运、腐败、洗钱和恐怖主义问题，以及如何加强刑事司法系统，以在几内亚比绍打击此类犯罪。在会议结束时，与会者通过一项政治宣言，强调国民议会和政府承诺共同努力，以应对有组织犯罪对几内亚比绍和平与稳定所构成的威胁。

## F. 协助国家当局促进和保护人权以及开展人权监测和报告活动

27. 6月4日和5日，联几建和办支持巴法塔地区6所学校的150名儿童庆祝国际儿童节。活动包括放映影片和举行讨论，以了解教育权、保健权和免受暴力和虐待的权利。

28. 7月7日至11日以及10月27日至31日，司法培训中心在联几建和办支持下，就司法工作中的人权问题举行了一系列为期一周的培训的第二和第三阶段。与会者包括在比绍和各地区的司法和执法官员。培训重点是与司法机关及人员独立和公正性有关的国际原则：被剥夺自由者的权利和保护事宜；实施预防性拘留；以及按正当法律程序受到公平审判的权利。

29. 8月11日至14日，联几建和办为巴法塔和加布地区的30名安全部队成员举行了数次人权讨论会。培训的重点是国际和本国人权法律，尤其是联合国《执法人员行为守则》、国家囚犯待遇最低标准、女性外阴残割法(2014年1月通过)和关于家庭暴力和人口贩运的法律。

## G. 根据安全理事会第1325(2000)号和第1820(2008)号决议，将两性平等观点纳入建设和平工作的主流

30. 6月16至25日，联几建和办和几内亚比绍伊斯兰理事会完成了一份关于理事会领导层内男女的角色以及妇女在调解和解决几内亚比绍冲突方面之作用的报告定稿。报告包含以下建议：继续努力加强在性别和(与伊斯兰教有关的)妇女权利方面的男女能力建设；在传统经验和国际人权文书的基础上，在理事会内指明妇女领导人，使她们有能力担任调解人；让执法部门的女性和伊斯兰理事会女性领导人走到一起，致力于解决冲突。联几建和办将准备报告的译本，提供给合作伙伴和伊斯兰理事会，再进一步加以传播。

31. 9月10日，联几建和办、国防部和妇女、家庭和社会凝聚部为记者、公务员和妇女组织代表举办了讲习班，以宣传安全理事会第1325(2000)号决议和“性别问题国家行动计划”。讲习班旨在动员政府将性别观点纳入其工作所有领域，并建立公共部门内审查该行动计划的国家能力。与会者建议审查该行动计划及其执行战略；修订选举法，以增进妇女的政治参与；以及在政府职能部委指定性别问题协调中心。与会者还要求妇女、家庭和社会凝聚部努力争取用于执行“行动计划”的资金，并促进关于性别问题的区域磋商。

32. 10月28日和29日，妇女、家庭和社会凝聚部，西非经共体妇女、和平与安全网络，以及联几建和办在卡谢乌地区坎顺古为50名来自民间社会组织、公共行政实体和政党的妇女举办了为期两天的讲习班。讲习班力求提高大家对修订立法(包括《宪法》)必要性的认识，以使之与安全理事会第1325(2000)号决议接轨。在会议结束时，与会者发表宣言，要求在选举法和政党法中，紧急采取有关妇女

配额的措施；审查关于国防和安全部门改革的政策文件，以确保它明确包括两性平等问题；将人权和性别平等纳入国家教育课程，以消除歧视和普遍存在的针对妇女的家庭暴力；

#### H. 与建设和平委员会合作以支持几内亚比绍的建设和平优先事项

33. 8月14日，建设和平基金(建和基金)拨款500 000美元以支持毒品和犯罪问题办事处的一个项目，旨在加强国家执法机构(包括打击跨国犯罪股)的电子信息共享能力。

34. 10月29日和30日，建设和平委员会主席和建设和平委员会几内亚比绍国别组合主席，安东尼奥·德阿吉亚尔·帕特里奥塔，访问了几内亚比绍，以出席葡萄牙语国家共同体(葡语共同体)部长理事会第十三届特别会议。帕特里奥塔先生还会晤了总理、国民议会议长、负责部长理事会主席工作的部长、国防部长和外交部长、我驻几内亚比绍特别代表以及安哥拉和西非经共体委员会的大使。各种会议期间的讨论侧重于建设和平委员会如何才能最好地协助几内亚比绍改善其国际形象；支持新当局实施关键改革，特别是在安全部门；推进政府的优先事项；以及支持调动资源，并特别强调伙伴圆桌会议。

#### I. 协助调动、统一和协调国际援助，包括用于执行国家安全部门改革和法治战略的援助，并加强同非洲联盟、西非国家经济共同体、葡萄牙语国家共同体、欧洲联盟和其他伙伴的合作，以支持恢复和维持宪政秩序和几内亚比绍的稳定

35. 我的特别代表一直积极努力，确保国际合作伙伴之间持续、有效地进行协调。他倡导了同驻比绍的国际伙伴每月召开协调会议的做法。11月14日和24日，他在巴黎拜会了法语国家国际组织秘书处，在里斯本拜会了葡语共同体秘书处。一方面他帮助人们更好地认识到必须继续参与几内亚比绍的事务，但另一方面，他也主张加强支持政府开展国家改革的努力，特别是在国防、安全和司法部门的改革努力。他还强调必须统一所有国际伙伴的立场，并确保协调各项努力。

36. 11月18日，几内亚比绍问题国际联络小组经过两年的不活动之后，在纽约举行了第十次会议。与会者包括我的特别代表和几内亚比绍主要的双边和多边伙伴；他们欢迎几内亚比绍境内取得的进展，包括新当局坚定承诺开始在公共行政、司法、教育、公共服务和国防和安全部门进行改革。会议还表示坚决支持联几建和办和西非经共体几内亚比绍特派团继续留驻该国，呼吁所有国际伙伴积极参加即将召开的捐助者会议。

## 四. 共有问题

### A. 联合国系统一体化

37. 在本报告所述期间，联合国综合特派团高级领导(联合国国家工作队和联几建和办)制定了拟定新综合战略框架(2016-2020 年联合国发展援助框架)的路线图；该框架会符合将于 2015 年初提交伙伴圆桌会议的、更新的国家发展计划。到 2015 年 2 月底，该框架预计会在国家一级得到最后确定并获得赞同。

#### 新闻

38. 在本报告所述期间，媒体活动主要围绕建设和平基金资助的、关于加强媒体在民主社会的监督作用的项目。联几建和办通过国家电台广播节目和各大周报，宣传法治、人权和性别问题。10 月至 12 月，联几建和办在圣多明各斯、巴法塔、布巴和比绍，约 86 名媒体负责人和编辑，包括武装部队新闻股、政府发言人及民间社会代表，举办了数次关于体制建设的讨论会。联几建和办还开展了一次提高公众认识运动，以支持政府埃博拉病毒工作队。

### B. 工作人员的安全与安保

39. 在本报告所述期间，没有人对联合国工作人员发出直接的威胁。但联合国住所据报 3 次遭到入室盗窃。然而，鉴于最近发生的战争残留物意外爆炸事件，联合国工作人员已接到风险通报，并被告诫在外地工作时要保持警惕。

## 五. 关于几内亚比绍之战略评估的主要结论

40. 根据安全理事会第 2157(2014)号决议，2014 年 11 月 3 日至 14 日，我派遣了一个战略评估团前往几内亚比绍，对联几建和办的任务进行全面审查，并确保它符合合法民主政府所确定的优先事项。战略评估团由由政治部牵头，由以下机构的代表组成：联几建和办、联合国国家工作队(国家工作队)、开发署(代表联合国发展集团(发展集团))、建设和平支助办公室(建和支助办)、毒品和犯罪问题办公室、主管维持和平行动部法治和安全机构事务助理秘书长办公室、联合国人权事务高级专员办事处、外勤支助部以及安全和安保部。

41. 战略评估团同一系列广泛的对话者磋商，并得到几内亚比绍当局的充分合作。评估团会晤了国家当局，包括总统、总理、国民议会议长，以及所有相关各部的部长和国务秘书。还与其他国家机构的代表举行了会晤，其中包括最高法院、总检察长办公室、军事法庭以及安全和执法机构。战略评估团与各政党、妇女团体、宗教领袖、传统领袖、青年代表和媒体组织进行了磋商，并拜会了联几建和办巴法塔地区办事处，以检查联合国支助的项目并同该地区对话者接触。战略评估团在访问期间，始终与参与几内亚比绍事务的国际伙伴进行磋商。

## A. 背景和主要不稳定因素

42. 几内亚比绍恢复宪政秩序，开启了希望的时期。4月和5月的选举被广泛认为是自由、公正和透明的。该国拥有能胜任工作和包容各方的合法政府。总统、总理和国民议会议长在会晤战略评估团时，广泛阐述了对国家重大优先事项和未来前景的一致看法。2014年9月，政府优先计划获得国民议会一致批准，这也显示了上述意见的一致性。总理正在努力营造协作性的政治环境，并吸纳反对党和民间社会的好几名人士进入其政府，以建立信任和加强政府的稳定。所任命的16名部长中，有5人为女性，包括国防部和司法部等要害部门：这也表明了实现包容性治理的政治意愿。

43. 在合作伙伴的帮助下，政府迅速采取行动，展示了恢复宪政秩序的红利，特别是支付大部分公务员拖欠工资，并努力向人民提供更多的公共服务。已采取初步措施，以改革武装部队，尤其是于2014年9月15日免去了安东尼奥·因贾伊将军的武装部队总参谋长一职。政府在总理办公厅成立了国家技术委员会，以审查前过渡政府所作的承诺，并特别注重开采自然资源方面。计划于2015年3月26日举行的捐助者会议将是在若干政府优先事项方面取得进展的、决定性的先决条件，它将启动稳定该国局势的长期工作，以注重可持续发展。

44. 政府表现出实施必要改革的强烈政治意愿，在这方面遇到了阻力的迹象。几内亚比绍的国家建设工作处于起步阶段。该国面临极度贫困，社会契约薄弱。总统、总理和国民议会议长在推动必要改革方面，继续必须建立建设性的关系。

45. 同时，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。自1974年独立以来，该国任何一届政府均未完成其任期。1980年、1998-1999年、2003年和2012年发生了政变；1985年和1993年发生未遂政变，2009年、2011年和2012年据称有政变企图。该国的政治局势不稳定，一再发生严重侵犯人权行为，包括政治暗杀、绑架、酷刑案件、任意逮捕、拘留反对派政治人士和民间社会的代表，以及限制言论自由和集会自由。

46. 几内亚比绍的和平与安全问题与发展方面的挑战密切相关。该国不稳定的根源乃是四项主要因素复杂的相互作用的结果：(a) 政治-军事形势；(b) 国家机构效力低下，法治不施；(c) 贫穷和得不到基本服务(尤其是就妇女和青年而言)；以及(d)有罪不罚现象和侵犯人权行为。

### 政治-军事形势

47. 武装部队对平民和政治生活产生了过大的影响，它能够改变政治联盟、影响决策并推翻民选政府。军方势力大，部分的根源在于：1974年独立后，未能把反殖民主义解放运动的武装力量——人民革命武装部队——改造成为职业正规军。这使得军事指挥官继续得以影响政治决策机构。它还帮助形成了这样一种情况，即：心怀不满的政界精英，为加强其自身地位和纲领，作为权宜之计而同武装部

队结盟。因此，文职人员对军队的监督非常有限，几内亚比绍的局势继续呈现政界、商企界和军界相互关系错综复杂的特征。尽管选举带来了非常积极的变化，但对重要的国家职能施加影响的小团体还包括一些参与腐败和非法活动(包括贩运人口和毒品)的人员。

48. 人民、政界人员和机构以及军队之间长期缺乏政治和社会对话，加深了社会内部的鸿沟。有迹象表明，各政治派别已开始为己之利而利用部落问题，这会加深族裔鸿沟。更具体而言，巴兰特族在武装部队中人数最多，但在武装部队之外，他们可利用的其他社会经济机会似乎有限；要对安全部门进行任何改革，都必须重点解决这一问题。武装部队中的女性不到 8%，掌权的就更少，加上条件差(如缺乏单独的军营和设备)，因此，军队既没有能力吸引更多的女兵，也不能满足全体人口的安全和防卫需要。

#### **国家机构效力低下，法治程度不够**

49. 由于几十年来局势不稳，政治军事精英垄断了国家机构，有效地废止了三权分立。人口的其他部分在好的情况下，通过拉关系同国家机构有联系；在差的情况下，与国家机构根本没有关联。政治关系往往优先于公平竞争和择优征聘。由于工资低，发薪经常拖延，公务员和司法机构非常容易发生腐败和贿赂行为。在首都之外，国家权力机构基本上不存在。所以，当地的政治和社会结构，包括传统领袖和宗教领袖，发挥通常由国家权力机构履行的核心职能。虽然这些传统结构发挥重要作用，填补因无国家权力机构而出现的空白，包括在解决冲突方面，但它们也使得公民与国家权力机构之间、以及外地与首都之间没有关系的情况长期化；有些情况下，它们还加剧了对妇女的排斥。

#### **贫穷和得不到基本服务**

50. 几内亚比绍国家机构软弱无力，无法向处于赤贫中的人民提供服务。几十年来，精英们争夺权力，竞相控制资源，而人民则被剥夺了获得基本服务的权利。绝大多数人口几乎无从利用社会经济机会，在估计 80% 人口所居住的农村地区尤然。妇女在这方面所受影响大到不成比例，她们只有有限的土地所有权，或根本没有(取决于其族裔群体)，尽管在自给农业劳动力中，她们占多数。几内亚比绍孕产妇死亡率在世界上居于前列，基于性别的暴力行为非常普遍。

51. 虽然几内亚比绍拥有良好的气候和土壤，可以通过发展农业部门来推动经济增长和创造就业机会，但这一潜力从来没有得到挖掘。农业限于维持生存的农作和初级商品(特别是腰果)的出口。这一现实对绝大多数人口而言是不利的，但可以通过对加工、包装和相关农工企业进行投资而加以改变；政府指明此乃促进社会经济发展的优先领域。似非而是的是，估计有 80% 的人口从事农业，但只有 7% 的人口享有粮食安全。此外，饮用水奇缺。

52. 大多数社区无法获得医疗和教育。共有 64% 的妇女和 48% 的男子是文盲，农村地区比率更高，这阻碍了发展和经济增长。2012 年 4 月的军事政变导致国际社会脱离接触，2012 年对公共投资的援助减少了 55%。此外，政变破坏了几内亚比绍不起多大作用的国家机构的运作，从而使得人民本已恶劣的生活条件每下愈况。人民未能充分参与国家的发展，也被排除在财富分配之外，无从参与国家职能和决策，这就加深了他们被国家排斥的情绪以及对政治领导层的不信任。

#### 有罪不罚现象和侵犯人权行为

53. 几内亚比绍的安全和司法机构特别薄弱，形成了普遍的有罪不罚文化。司法机构没有多少独立性可言，资源有限，难以履行其核心职能，特别是调查和起诉掌权者的犯罪行为。该国的监狱没有达到人权和安全标准。人们可以诉诸司法机构伸张正义，此乃人权的基本先决条件，但这方面仍然面临重大挑战，特别是对农村地区和妇女而言。利用司法制度的人当中，妇女不到 10%，尽管针对她们的虐待和犯罪行为多得不成比例。有罪不罚现象是对几内亚比绍和平与稳定、发展与和解的一大挑战；处理所犯下的严重罪行和侵犯人权行为时，最常作出的决定就是大赦。实践证明，在没有真正和解的情况下，大赦会产生相反效果，它消除了对犯罪和侵犯人权行为的威慑因素。2012 年政变之后的两年过渡期，为军政府和与之勾结的当权政客扩大非法活动提供了沃土。人民对司法系统没有多少信任可言，认为它效力低下，带有偏见，为强势群体的利益服务并提供掩护。

## B. 风险和机会

54. 会严重影响几内亚比绍和平与稳定的主要风险因素如下：

(a) 包容性政府内的政治共识遭到破坏，主要政治领导人之间的紧张关系加剧，可能导致政府不够团结，难以进行必要的改革，而且军方会更多地对于干预政府事务，在最糟糕的情况下，甚至会引发政变；

(b) 个人可利用政界或军界领导人遭暗杀或突然死亡(或此种谣传)，以牺牲稳定为代价，来加强自己的立场；

(c) 几内亚比绍可能爆发埃博拉病毒疾病，将对百姓和该国已经脆弱的国家机构造成不利影响。

55. 相反，目前的情况也提供了以下机会：

(a) 能够胜任的、具有包容性的合法政府，其领导人赞成达成共识和对话，并得到国内外大力支持；

(b) 政府具有讨论和消除腐败、有罪不罚现象和打击跨国有组织犯罪及贩毒的政治意愿，以及为应对此类威胁结成强有力的区域联系；

(c) 本国利益攸关方希望告别几十年的政治动荡；

(d) 国际伙伴和金融机构承诺恢复合作，并对在安全部门改革方面采取的步骤(特别是调整军事领导层)作出积极反应；

(e) 政府致力于增加妇女参与决策，并比照国际人权公约，调整国家法律框架；

(f) 西非经共体几内亚比绍特派团继续作为促进稳定与安全的力量留驻；

(g) 发放和平红利，并作出初步努力，以促进包容性经济增长和负责任地开采自然资源；

(h) 宗教领袖之间形成积极和建设性的关系；他们在建设和平总体方面，特别是在促成族裔间容忍方面，可以发挥作用；

(i) 联几建和办和我的特别代表的存在；我的特别代表凭其地位，能代表我进行斡旋并协调国际支助。

### C. 合法民主政府的优先事项

56. 2014年9月，国民议会通过2014-2018四年期间该国的主要优先事项，部长会议最近予以核准，如下所示：

(a) 巩固法治、促进善政和改革国家机构；

(b) 促进经济增长和减贫；

(c) 通过能力建设，促进和加强人类发展；

(d) 振兴外交政策、区域一体化方面的努力，并发挥侨居国外的几内亚比绍人的作用。

57. 如总理所述，政府对本国发展的展望，以及伙伴圆桌会议的战略，包含了获国民议会批准的四条优先事项，即：

(a) 政府稳定(通过结构改革，包括国防、安全和司法部门改革加以实现)；

(b) 农业部门的工业化(促成变农作物为农工业增值产品)；

(c) 投资于能源和运输基础设施(侧重于清洁能源、道路和港口)；

(d) 通过可靠伙伴的健全投资，实现几内亚比绍丰富生物多样性的货币化并加以保护(以实现经济多样化，使其不仅依赖未经加工的腰果和外部援助)。

58. 在质量评估团与该国外长协商期间，对于调整联几建和办任务而言特别重要的3条优先事项被提了出来：

(a) 以秘书长名义进行斡旋，促进该国主要政治行为体之间进行对话和增进信任；

- (b) 为全国对话与和解进程提供技术支助；
- (c) 大力动员国际伙伴并加以协调，以维护几内亚比绍的国内稳定与安全。

#### D. 战略选择和干预领域

59. 本国和国际伙伴有一项强烈的共识，即：联几建和办自部署到该国以来，特别是在最近的过渡期间，在帮助几内亚比绍摆脱危机、恢复宪政秩序方面，发挥了关键作用。虽然联几建和办的任务依然有效，但仍有必要根据合法民主政府的优先事项以及对联合国在该国综合存在的比较优势的分析，对此任务的执行重点作一些修改。

##### 加强对国际援助的协调和动员

60. 为支持几内亚比绍的合法民主政府，需要在巩固和平与民主方面，加强对国际援助的协调和动员。战略评估团观察到，有关方面一致和坚决支持我的特别代表召集国际合作伙伴并加以协调。鉴于伙伴之间过去缺乏一致性，应当不断促进和利用当前的机会。作为其协调工作的一项内容，政府要求联合国帮助促使国际社会予以关注和支持，并传递这样的信息，即：政府是可信的，它愿意开展重大改革。更具体而言，有关方面要求联几建和办和开发署为定于 2015 年 3 月 26 日举行的捐助者圆桌会议的组织工作提供支助，以调动足够的资源来执行关键改革。此外，建议政府在必要时利用伙伴的支持，建立使用捐助方捐款方面的问责机制。

##### 加强我的特别代表的斡旋作用，支持全国对话与和解进程

61. 主要对话者要求联几建和办驻留，并要求我的特别代表积极发挥斡旋作用，以推动在重要利益攸关方之间，在国家各机构之间和之内，建立建设性的关系，否则政府无法生存，改革也不可能取得进展。因此，有必要加强我的特别代表的斡旋作用，包括视情况需要配备快速部署能力。这一作用对于减轻党派内部和相互间的分歧而言至关重要，以维持团结的、包容各方的政府；要建立文官对军队的控制、实施社会经济改革，就必须要有这样的政府。

##### 支持西非经共体几内亚比绍特派团继续留驻

62. 所有对话者都确认，西非经共体几内亚比绍特派团自部署到几内亚比绍以来，发挥了具有强大威慑性的稳定部队的作用。在紧要关头，这一脆弱的局势本来是有可能趋于恶化的，但因西非经共体几内亚比绍特派团的存在而得以避免。迄今为止，西非经共体几内亚比绍特派团完全是由西非经共体提供支持的。政府和其他对话者强烈认为，这该国巩固和平工作处于微妙阶段之际，必须延长特派团的任务期限。西非经共体表示，要它继续独自担负该特派团的财务负担，是有困难的；正在讨论由其他伙伴提供支持事宜。与此同时，所有参与对话者都支持安全理事会赞同西非经共体几内亚比绍特派团的继续留驻，尽管不是作为联合国维持和平行动留驻。

## E. 撤出战略

63. 按照联几建和办目前的综合结构，我的一名副特别代表兼任驻地协调员；这样安排有助于顺利过渡，因为联合国国家工作队将逐步接管联几建和办受命执行的任务。在此背景下，联几建和办领导层利用其现有的战略政策小组，将定期评估执行任务规定方面的进展情况。这将有助于联合国驻几内亚比绍机构规划其资源调动活动并确定此方面的优先顺序，同时考虑到在执行联几建和办任务规定方面的进展和最终成功。

## 六. 观察

64. 几内亚比绍在成功举行选举、组成国家当局后，宪法秩序得到恢复，目前正在努力摆脱脆弱状态，走向稳定。我赞扬该国民选当局已经在满足它所代表的人民的基本需要方面取得进展，这是朝向实现可持续和平迈出了第一步。我还满意地注意到几内亚比绍政治领导层和社会整体展示，他们致力于推动安全部门、司法系统、公共行政和经济领域的改革。在这方面，总统、总理与国民议会议长之间形成建设性的关系，这一点继续至关重要。

65. 尽管有此正面的展望，但该国国家机构仍然薄弱，不稳定的根源基本没有得到解决。在这方面，我呼吁所有国家行动者保持警惕，防止已取得的成绩退步；继续努力与人民建立政治信任。必须继续优先巩固法治并保护国际人权和基本自由。我还要求国家行动者继续采取一切必要措施，防止产生腐败、有罪不罚现象，不让几内亚比绍成为贩毒和有组织犯罪的中转点。

66. 社会经济方面仍有相当多的需求未得到满足，贫穷程度极高，所以，在可预见的未来，国际伙伴的继续和持续参与仍将至关重要。我呼吁国际社会以定于2015年3月26日举行的伙伴圆桌会议为契机，进一步加强其与几内亚比绍的互动协作，建立前瞻性的伙伴关系。我鼓励捐助者和当局支持政府制定透明的援助协调和援助跟踪制度，作为此种伙伴关系的支柱。伙伴必须继续提供可预测的长期支持，帮助几内亚比绍进行必要的经济转型。目前，该国的经济依赖于腰果出口和外部援助。

67. 几内亚比绍陷于不稳定循环的根源在于，该国各利益攸关方没有认真和真诚地开展旨在实现民族和解的对话。在这方面，我敦促各国家利益攸关方着手促使该国完全摆脱违宪夺权的情形，实行持续的民主治理。要做到这一点，就必须进行包容各方的全国对话，以便找到解决该国所面临问题的集体办法。我欢迎为重启全国对话与和解进程而采取的初步步骤。我鼓励全国所有利益攸关方确保：该进程具有包容性，针对不稳定根源，并为确保可持续的民族和解、政治稳定和社会经济发展提供坚实的平台。

68. 为确保联几建和办的任务规定符合合法民主政府的优先事项，我建议把本报告第 60 至 62 段所确定的优先事项列入特派团的任务规定，即：加强对国际伙伴的协调和对国际援助的调动；加强我的特别代表在代表我进行斡旋方面的作用，进一步支持全国对话及和解进程；以及安全理事会支持继续部署西非经共体几内亚比绍特派团，因为该特派团作为几内亚比绍和联合国的伙伴发挥关键作用。

69. 我还建议把联几建和办任期延长 12 个月，至 2016 年 2 月 29 日，这将使该特派团能够在政府执行优先事项方面，向其提供持续支持。

70. 最后，我想对我的特别代表米格尔·特罗瓦达所领导的联几建和办和联合国国家工作队的工作人员以及区域和国际伙伴表示感谢，感谢他们为几内亚比绍的和平建设努力继续作出贡献。

---