



秘书长关于在几内亚比绍恢复宪政秩序的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2048(2012) 号 and 第 2103(2013) 号决议提交的，其中叙述了 2013 年 5 月 6 日我的报告(S/2013/262) 以来政治、安全、人权、人道主义和社会经济的重大事态发展。

二. 恢复和尊重宪政秩序

A. 政治局势

1. 几内亚比绍政治局势概述

2. 在本报告所述期间，几内亚比绍主要的政治利益攸关方就剩余过渡期的安排达成了共识。国际伙伴也共同努力，帮助该国应对面临的挑战。

3. 4 月 30 日，2012 年 5 月《过渡时期政治契约》和《政治协议》签署方代表商定了恢复宪政秩序的关键步骤，即：(a) 政治过渡应于 2013 年 12 月 31 日结束并在 2013 年 11 月举行大选；(b) 应任命一个包容各方的过渡政府；(c) 国民议会应根据最高司法行政官委员会的建议选举全国选举委员会主席。为了增强政治协商的包容性，将把政党、宗教领袖和民间社会组织等非议会行为者列入国民议会为审查 2012 年 5 月《过渡时期政治契约》和《政治协议》成立的议会委员会。

4. 同时，成立更包容各方的过渡政府的谈判继续进行。其结果是，5 月 17 日议会两个最大的政党，几内亚和佛得角非洲独立党(几佛独立党)和社会革新党签署了一份谅解备忘录，其中他们承诺支持 2013 年 12 月 31 日过渡期结束并成立包容各方的过渡政府。两党还强调必须建立过渡期后对话和协商的框架。他们还商定鲁伊·杜阿尔特·德巴罗斯先生继续担任过渡总理。

5. 5 月 27 日过渡总理开始成立新过渡政府的协商，5 月 27 日至 29 日国民议会举行讨论过渡文书的特别会议。国民议会通过了《过渡契约和政治协议》、《过渡



路线图》和《恢复宪法常态原则协议》。除其他外，新的《过渡契约和政治协议》规定对参与 2012 年 4 月 12 日军事政变的人实行大赦。它还规定建立咨询理事会，作为《过渡契约和政治协议》签署方进行政治和社会对话的论坛以及重建民族和解议会委员会。

6. 我的几内亚比绍问题特别代表若泽·拉莫斯-奥尔塔加紧斡旋，向国家利益攸关方提出以包容和建设性方式消除其分歧的选择方案。6 月 6 日，按照几佛独立党和社会革新党的协议，过渡总统任命了由继续担任过渡总理的德巴罗斯先生领导的更包容各方的过渡政府。新内阁由 34 名成员组成，其中 4 名是女性。

7. 6 月 12 日国民议会举行特别会议，选举最高法院法官奥古斯托·门德斯担任全国选举委员会主席。会议还选举上诉法院法官何塞·佩德罗·桑布担任执行秘书，选举卡蒂娅·玛丽亚·奥古斯塔·洛佩斯和伊德里萨·贾洛担任副执行秘书。6 月 14 日新的全国选举委员会领导成员宣誓就职。6 月 28 日过渡总统颁布一项法令，宣布 2013 年 11 月 24 日将举行总统选举和立法选举。

8. 7 月 3 日，过渡总理向国民议会提出过渡政府方案。该方案着重恢复宪政秩序并包括：(a) 2013 年 11 月 24 日组织总统选举和立法选举、修改《选举法》和整个法律框架，以确保选举进程更加透明；(b) 为 2014 年通过该国有史以来第一次市政选举法律框架采取步骤；(c) 国防、安全、司法和公共行政改革；(d) 经济稳定和财政管理透明、与国际金融机构的合作正常化、促进农业和基础设施的发展和筹备 2014 年举行的捐助者圆桌会议；(e) 继续促进社会和谐。该方案还强调过渡政府决心改善国家形象和加强对次区域、区域和国际组织的参与。

9. 7 月 24 日在我的特别代表和过渡当局密集磋商后，过渡政府设立了规划和战略协调国家委员会，其任务是确定剩余过渡期和过渡期后立即办理的优先事项。该委员会将制定一项在剩余过渡期满足粮食安全、保健和教育领域需要的计划，提出在 2013 年 11 月总统选举和立法选举后成立的政府第一年优先事项和筹划 2014 年捐助方圆桌会议。

2. 几内亚比绍人权局势概述

10. 在本报告所述期间，人权局势基本没有变化，有若干侵犯人权和践踏人权行为的报道。该国安全部门和司法部门能力有限造成有罪不罚文化长期存在和问责制度缺乏。

11. 4 月 25 日地区军事法庭对因涉嫌 2012 年 10 月 21 日比绍的比萨兰卡空军基地事件而被捕的 17 名嫌疑人作出判决。在人们关注法庭的独立性和公正性的情况下，九名被告因叛国罪和买卖违禁武器被判处三至五年徒刑。9 名被定罪的犯罪嫌疑人不服判决提出上诉，在本报告所述期间，该案件尚未定论。被判罪者仍被拘留在空军基地内。

12. 7月8日至11日主管人权事务助理秘书长伊万·西蒙诺维奇应过渡政府的邀请，对几内亚比绍进行了为期四天的访问，以讨论该国的人权局势。他会晤了过渡总统、过渡总理、议长、过渡政府司法部长和内政部长、最高法院院长和高级军事法院院长、全国人权委员会主席、民间社会组织、妇女组织和目前驻比绍的国际伙伴。

13. 7月10日至12日助理秘书长还参加了全国有罪不罚现象、司法和人权大会。按照在马里举行的区域有罪不罚现象、司法和人权大会2011年12月4日通过的《巴马科宣言》及其《战略框架》的建议，召开了这次大会。几内亚比绍是第一个召开这类会议的参加国。

14. 会议通过了一系列建议，其中包括：(a) 司法、公共行政、安全和国防部门的改革；(b) 成立调查政治暗杀和其他政治动机犯罪的委员会；(c) 批准《国际刑事法院罗马规约》；(d) 通过全面人权教育促进民族团结和良好公民意识。

15. 助理秘书长会晤国家利益攸关者时强调，在选举前、选举期间和选举后必须确保言论自由及和平集会。他还指出，这些保证不仅对选举的公信力至关重要，而且对促进更长期的稳定至关重要。他特别提请注意暴力侵害妇女和歧视妇女问题并建议采取措施，增加妇女对公共生活和政治生活的参与，包括在下次选举中提出妇女的最低配额。他还敦促国家当局更多地保护人权维护者、记者、受害者和证人并强调迫切需要确保在2013年选举之前，调查政治暗杀和其他政治暴力案件的工作取得有效和可信的进展，以便制止将来的攻击事件。

16. 2012年9月29日总检察长发表公报宣布，禁止有关2012年4月12日政变和其他“正调查案件”的新闻发布会、采访或公报。在本报告所述期间这项禁令仍然有效。然而，没有新的公开试图遏制媒体自由的报道。

3. 恢复和尊重宪政秩序的区域和国际努力

17. 5月10日建设和平委员会几内亚比绍组合主席在纽约召开几内亚比绍组合会议。会议期间，我的特别代表呼吁国际社会，包括建设和平委员会再次参与几内亚比绍的建设和平工作。他指出，建设和平委员会和几内亚比绍应修改他们的参与文书(订正战略框架)，可以在即将举行的选举之前开始这项工作。他最后表示，希望建设和平基金能够为正进行的建设和平工作提供自己的那份支持。

18. 在此情况下，主席申明，几内亚比绍组合将继续密切关注几内亚比绍的局势并与我的特别代表密切协调，支持寻求政治危机持久解决办法的努力。她还表示，一旦采取恢复宪法秩序的有意义的步骤，如成立更加包容各方的过渡政府、通过新的“政权契约”和为2013年年底的选举提供路线图，几内亚比绍组合将继续参与几内亚比绍的建设和平工作。

19. 5月16日欧洲联盟在布鲁塞尔与西非国家经济共同体(西非经共体)举行会议,会后欧洲联盟发表公报,表示已做好准备,一旦所有要求得到满足,支持几内亚比绍的选举。公报还指出,欧洲联盟和西非经共体商定,有意义和不可逆转的改革对国家的稳定和繁荣至关重要,开始时全面重组国防和安全部队,特别是最高层军事领导人的更换以及对安全和司法部门和政治体制进行意义深远的改革。欧洲联盟和西非经共体还对有组织犯罪和非法贩毒网络令人担忧地侵蚀国家机构表示严重关切,指出前海军参谋长布博·纳·楚托因受到贩毒指控在美国被拘留和现任总参谋长安东尼奥·因贾将军因涉嫌贩毒在美国被起诉,它们说明了问题的严重性。他们强调,国际社会对参与新的暴力、反对宪法和破坏稳定活动的人都要追究他们的责任。他们赞扬国际社会重新参与几内亚比绍的和平建设工作,特别是非洲联盟、葡萄牙语国家共同体、西非国家经济共同体、欧洲联盟和联合国之间的密切合作。最后,他们强调必须根据适用的法律保护和良好地管理几内亚比绍的自然资源。同时,6月18日欧洲联盟理事会决定维持对参与2012年4月12日政变的21个几内亚比绍军事人员、包括其军事领导人的限制措施。

20. 6月6日国际伙伴欢迎新过渡政府的成立。6月11日葡萄牙政府认为此举是创造预期民主正常化的积极事态发展。

21. 6月11日在亚的斯亚贝巴举行的第六届年度联合协商会议上,非洲联盟和平与安全理事会和欧洲联盟政治和安全委员会敦促新的过渡政府优先考虑筹备年底举行的恢复宪政秩序的民主选举。两个机构强调需要实施安全部门改革和打击有组织犯罪、非法贩毒和非法捕鱼活动。他们还强调必须在该国保护人权、促进法治和制止有罪不罚现象。此外,他们强调保护和管理几内亚比绍自然资源,包括可持续开采海洋和土地资源的重要性。他们赞扬非洲联盟、西非国家经济共同体、葡萄牙语国家共同体、欧洲联盟和联合国为恢复几内亚比绍的宪政秩序所作的共同努力。

22. 7月8日至11日非洲联盟、西非国家经济共同体、葡萄牙语国家共同体、欧洲联盟和联合国第二个联合评估团前往几内亚比绍访问。除了原有的五个实体外,法语国家国际组织也参加了评估团。评估团会晤了过渡当局、政党、民间社会组织、妇女团体和驻几内亚比绍的外交使团,以了解该国当前最新的政治、安全和社会经济状况。评估团对过渡进程取得很大进展感到鼓舞,其中包括核准双方自愿订正的《过渡契约和政治协议》、任命全国选举委员会主席及其成员和指定2013年11月24日为选举日。国家利益攸关者一致认为,几内亚比绍的问题不会随着选举结束,需要从根本上消除该国经常发生政治危机的结构性原因。一些利益攸关者强烈认为,为确保中长期的可持续稳定,必须在即将举行的选举后维持包容各方和基础广泛的政府的文化。评估团建议在未来几个月恢复几内亚比绍问题国际联络小组,包括建立其几内亚比绍分组。它还建议设立非洲联盟、联合国、西非国家经济共同体和欧洲联盟几内亚比绍代表的统筹后续机制。评估团鼓励葡萄牙语国家共同体和法语国家国际组织在比绍设立代表。

23. 西非国家经济共同体国家元首和政府首脑于 7 月 18 日在阿布贾举行的第四十三届常会上发表公报，欢迎订正过渡文书的签署。他们敦促几内亚比绍当局确保 2013 年 11 月 24 日如期举行总统选举和立法选举。他们还再次呼吁非洲联盟和其他国际伙伴解除在 2012 年 4 月 12 日几内亚比绍政变后对其实施的制裁和恢复与该国的双边合作。他们指示西非国家经济共同体委员会与其他国际伙伴密切磋商采取紧急措施，以恢复几内亚比绍问题国际联络小组的会议。最后，他们把西非国家经济共同体几内亚比绍特派团的任务期限再延长 12 个月，到 2014 年 5 月 16 日为止。

24. 7 月 18 日我的特别代表出席了在马普托举行的葡萄牙语国家共同体部长理事会第十八届常会。部长理事会通过了一项关于几内亚比绍局势的声明，重申葡语共同体对几内亚比绍的“无条件”支持和与其他国际伙伴协调其努力的重要性。部长理事会的声明还指出，对国防和安全部队缺乏有效的民事监督威胁了政治进程和国家机构的运作。部长理事会敦促几内亚比绍政治行为者确保举行充分尊重民主、人权和基本自由的选举并为流亡海外的所有公民安全返回和自由创造条件，同时打击有罪不罚和贩毒现象。此外，部长理事会决定，葡萄牙语国家共同体将任命一名几内亚比绍问题特别代表。

4. 实现民主选举进程的努力

25. 安全理事会第 2103(2013) 号决议授权联合国几内亚比绍建设和平综合办事处(联几建和办)，除其他外，协助创造一个有利于举行自由、公平和透明选举的环境，根据此项决议，我派遣了一个需求评估团，该评估团于 7 月 3 日至 16 日前往比绍。需求评估团由联合国政治事务部选举事务司、联合国开发计划署(开发署)和联几建和办的代表组成，他们会晤了包括国家和国际利益攸关方在内的广泛对话者。需求评估团注意到过渡政府公开承诺，在所宣布的 2013 年 11 月 24 日举行选举。但评估团注意到，选举的筹备活动有限，有关选举的公开辩论主要集中在讨论选民登记方式，重申以往提出的对现有手工登记系统的关切。考虑到过渡期内余留的时间不多以及采用生物鉴别技术进行选民登记的估计费用高，需求评估团建议过渡政府考虑改进现有的手工登记系统，以弥补所确定的不足，而不是采用生物鉴别系统。

26. 同样，7 月 15 日在阿布贾举行的西非经共体调解与安全理事会部长级会议上，理事会大多数成员反对过渡政府在即将举行的选举中采用生物鉴别技术进行选民登记的提议，认为这将对选举时间表产生不利影响，还需要大量无法获得的资金。

27. 因为《过渡契约》和《政治协议》的签署各方一致表示倾向于采用生物鉴别技术进行选民登记，过渡总统于 7 月 22 日会见了各政党和民间社会组织，以讨论选民登记方法，确保就切实可行的办法达成共识。他要求议会委员会(2012 年 5 月为审查过渡文书而设立)就该国适合采用手工还是生物鉴别技术进行选民登

记提出建议。他还请委员会审查选举立法并提出必要的修正案。委员会于8月1日向过渡总统提交了报告。他于8月2日宣布，11月24日的大选将采用“经改进”的手工选民登记方法，还宣布将向议会提交选举法修正案。

B. 安全局势

28. 在本报告所述期间，安全局势依然平静。在过渡总统和尼日利亚武装部队的一个代表团会晤后，几内亚比绍总参谋长于5月6日宣布，过渡政府已请西非经共体，特别是尼日利亚支持几内亚比绍在其领水联合巡逻，以帮助打击非法贩毒以及军火和人口贩运。5月17日，国家媒体发表了《国家地理》海洋倡议一名代表的报告，其中强调几内亚比绍水域存在大批非法捕鱼现象。

29. 5月27日，由布基纳法索、科特迪瓦、尼日利亚和多哥的国防参谋长和塞内加尔国防参谋长代表组成的西非经共体代表团抵达比绍。同一天，科特迪瓦国防参谋长在西非经共体几内亚比绍特派团交接和特遣队轮调及指挥仪式上发言，突出强调了该特派团面临的挑战。他强调指出有必要加快安全部门改革进程，确保有效解决解放战争退伍军人的福利，并指出上述问题的重要性。他还提到西非经共体几内亚比绍特派团警察部队在即将举行的选举期间将发挥作用，支持保障安全的工作。5月27日西非经共体军事首长与过渡总统和过渡总理会晤并于5月28日会晤了几内亚比绍总参谋长，讨论区域防务和安全问题。他们还重点讨论了西非经共体和几内亚比绍于2012年11月签署的有关国防和安全部门改革方案路线图的谅解备忘录的执行情况，特别是修复军事设施，落实国防和安全机构成员的养恤基金方案。科特迪瓦国防参谋长还强调，有必要改善西非经共体几内亚比绍特派团人员的生活条件。

30. 5月31日，西非经共体几内亚比绍特派团指挥官向联几建和办证实，西非经共体几内亚比绍特派团正在除比热戈斯群岛之外的全国各地区巡逻。他还表示，作为安全部门改革进程的一部分，西非经共体几内亚比绍特派团已开始与国防部协调未来有关军事和警察培训的活动。他申明，西非经共体计划增派一支警察部队增援西非经共体几内亚比绍特派团，以更好地支助选举进程。

三. 社会经济和人道主义局势

31. 在本报告所述期间，该国的总体经济和社会局势依然困难，该国在履行财政承诺方面依然面临挑战。腰果出口季节的情况不确定，可能进而危及经济增长前景，这加剧了上述局势，从而进一步削弱了该国的财政能力，使该国日益恶化的粮食安全状况更加糟糕。7月15日该国批准了2013年国家预算，该预算需要120亿非洲法郎(2400万美元)的预算支助，其中仅大约25%有保证。

32. 目前的腰果出口季节受到以下因素的负面影响：各经营者和政府机构在确定指示性价格和出口附加费等关键参数方面缺乏协调；在宣传腰果部门的新机构运

营问题上出现争议和延误以及地方商业银行的流动资金短缺。6月13日，国民议会敦促过渡政府立即将出口税重新确定为每公斤50非洲法郎，并紧急制定机制，以监测和执行每公斤腰果最低210非洲法郎的参考价格。

33. 与前几年相比，国际腰果价格仍相对较低，给粮食安全造成直接影响，因为当地市场上该国主食大米的价格仍相对较高。大约80%家庭的生计依靠腰果生产收入。因此，许多家庭已采取各种消极应对策略，例如减少膳食数量和降低质量，减少牲畜数量以及进行季节性移徙。在受影响最严重的地区(基纳拉、奥约、比翁博和比热戈斯)，40%人口的粮食安全无保障。此外，根据2013年6月联合国粮食及农业组织、世界粮食计划署和政府相关机构联合开展的粮食安全快速评估，估计48%家庭的谷物储备仅够维持一个月。

34. 4月28日至5月10日，国际货币基金组织(基金组织)向几内亚比绍派遣了一个协商团。协商团证实，2012年经济出现负增长，增长率为负1.5%；但表示，在腰果本季出口旺盛等条件下，2013年经济将回升至3.5%的增长率。协商团的报告强调，经常的内部冲突对几内亚比绍的经济增长和减贫工作造成了负面影响，从而影响该国的社会进步。协商团还强调指出，该国的经济业绩将取决于包容各方的政治进程和安全部门改革的进展情况。

35. 6月16日至18日，世界银行向几内亚比绍派遣了一个特派团，与过渡政府和发展伙伴讨论经济的优先发展重点和在世界银行执董会关于世界银行在2013年最后一个季度可能重新参与几内亚比绍和平建设工作的决定的范围内提供的支助。

36. 开发署与基金组织和世界银行密切协作，继续密切监测该国的经济和财政状况，分析有关腰果季节和预算执行情况的信息，就规划、公共财政管理和协调问题向过渡政府提供技术咨询。

37. 5月以来，通巴利地区报告的霍乱病例不断增加。截至8月7日，据报有260起霍乱病例，22人死亡。卫生部已启动流行病管理委员会，以协调旨在遏制通巴利地区疫情和促进全国预防性行动的各项行动。联合国儿童基金会(儿基会)一直在支持各种准备和应对活动，包括倡导过渡政府将此次疾病宣布为流行病。联合国国家工作队正在制定筹资战略，以便在全国多部门作出反应，包括进行预防和病例管理。

38. 在本报告所述期间，公务员举行罢工，要求支付拖欠的工资和补贴以及改善工作条件。5月7日，公立学校教师举行2012-2013学年的第三次罢工。由于过渡政府和2个教师工会未达成协议，2个工会组织的罢工长达2个多星期，导致学生可能无法完成本学年学习，因为他们已损失本学年三分之一的课时。我的特别代表和儿基会在教师工会和过渡政府之间进行调解，致使罢工于5月23日结束。有迹象表明，罢工并未影响到该国所有地区。儿基会支持教育部确定尚未教授的基础课程，以便受影响最严重的地区采取补偿措施，例如将本学年延长一至

两个星期。6月4日，卫生部门工人罢工7天，危及因医护人员缺乏而出院回家的病人的健康和生命。

39. 与此同时，在本报告所述期间，媒体重点报道自然资源非法开采，特别是非法伐木增加。该国余留的数量不多的森林和相关生态系统的损耗率一直有增无减。6月13日，国民议会举行特别会议，议员批准了一项有关非法伐木的决议，要求政府紧急应对该状况。

四. 意见

40. 过渡政府和政治行为者已取得了重大进展，他们核准了各方同意的《过渡时期政治契约》和《政治协议》、建立了基础广泛和包容各方的过渡政府、任命了全国选举委员会主席和成员并指定2013年11月24日为选举日。我感到鼓舞的是几内亚比绍的利益攸关者能够包容他们的不同意见和在恢复宪政秩序的这些关键步骤上达成共识。

41. 我呼吁国家利益攸关方竭尽全力在商定的时间表内举行立法选举和总统选举。这对确保选举过程各个阶段可信、透明、包容和民主极其重要。我欢迎过渡总统宣布11月24日的大选将采用经改进的手动选民登记方法。我呼吁所有利益攸关方坚持向前迈进的共识原则并商定旨在创造和平选举环境的选举行为守则。我呼吁几内亚比绍的国际伙伴为这一重大选举过程作出贡献。联合国将根据最近需求评估团的建议继续提供援助并支持动员必要的资源。

42. 虽然总统选举和立法选举是几内亚比绍恢复宪政秩序的先决条件，但是该国需要摆脱数十年来的政治和军事不稳定和“赢家通吃”的政治方针。选举后应作出更长期的共同努力，目的是消除政治不稳定和不满的结构性根源。在此期间，需要建立支持共识和包容的新的政治文化，以便该国能够重建，为全体公民的利益而不是为少数人的利益服务。因此，我呼吁国家利益攸关者，特别是政治行为者采用建设性和包容性对话的路线，以便就未来几年必须开展的重大改革达成共识。

43. 在这方面，我欢迎国家规划和战略协调委员会的成立。联合国扩大其存在，把两个区域办事处扩大为四个区域办事处将加强联合国支持国家行为者在比绍以外开展协商的能力，从而确保全国有意义地参与恢复宪政秩序的努力并促进良好的治理和社会经济发展。

44. 近几个月政治进程取得的进展也归功于国际伙伴的参与。我呼吁几内亚比绍的国际伙伴继续参与，从而推动进一步的进展。我还欢迎非洲联盟主动提出领导7月8日至10日的第二个几内亚比绍联合评估团的提议，其中包括西非经共体、葡语共同体、欧洲联盟、法语国家国际组织和联合国。评估团帮助参与实体共同了解该国不断变化的局势。它还向几内亚比绍公民说明国际社会继续帮助他们寻求政治危机可持续解决方案的意愿，使他们安心。

45. 我赞赏 2007 年 12 月至 2013 年 5 月期间担任建设和平委员会几内亚比绍组合主席的玛丽亚·路易莎·里贝罗·维奥蒂发挥的领导作用和作出的努力，她为推动该国的建设和平过程作出了贡献。几内亚比绍组合应在支持恢复宪法秩序和巩固和平、稳定和经济发展的国家努力方面继续发挥重大作用。

46. 我仍然关注几内亚比绍持续存在的有罪不罚文化和缺乏问责的现象。我欢迎 2013 年 7 月在比绍举行的全国有罪不罚、司法和人权大会，我再次促请过渡当局迅速采取行动，打击有罪不罚现象和促进正义。我呼吁国家利益攸关方作为紧急事项执行该次大会的各项建议。

47. 几内亚比绍面临多种因素造成的艰难的社会经济形势，包括直接影响农村社区生计和增加粮食不安全和营养不良现象的本季腰果出口减少的状况。因此，我呼吁国际社会和其他伙伴寻求为援助那些受影响社区的方案提供资金的方式。

48. 最后，我对在我的特别代表若泽·拉莫斯·奥尔塔领导下的联几建和办和联合国国家工作队的工作人员表示感谢，对几内亚比绍的区域和国际伙伴为恢复宪法秩序和促进该国和平建设所作出的贡献表示感谢。