



秘书长关于几内亚比绍局势的特别报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会主席 2012 年 4 月 21 日声明(S/PRST/2012/15)提交的,安理会在该声明中请我最迟于 2012 年 4 月 30 日就几内亚比绍重建宪政秩序一事提交报告。本报告叙述自 2012 年 4 月 12 日军事政变以来几内亚比绍出现的重大情况以及该国正在进行的重建宪政秩序努力。

二. 几内亚比绍出现的情况

A. 政治局势最新情况

2. 2012 年 4 月 12 日晚,几内亚比绍武装部队一些人员在该国发动了一场政变。军政府于 4 月 13 日发表公报,宣布拘禁临时总统雷蒙多·佩雷拉、总理卡洛斯·戈梅斯·茹尼奥尔和武装部队总参谋长安东尼奥·因杰将军。最高法院院长、全国选举委员会主席和 3 名内阁部长在比绍藏匿,总检察长下落不明。

3. 发生这些事件的背景是,该国军事和政治领袖之间关系紧张,由于 9 名总统候选人中 5 人不接受 3 月 18 日第一轮选举结果,局势日益紧张。根据全国选举委员会公布的结果,执政的几内亚和佛得角非洲独立党(几佛独立党)候选人卡洛斯·戈梅斯·茹尼奥尔获得 48.97%的选票,得到社会复兴党(复兴党)支持的前总统昆巴·亚拉获得 23.36%的选票,其他 7 名候选人共获得不超过 36%的选票。不接受第一轮选举结果的五名候选人是昆巴·亚拉、国民议会第一副议长、几佛独立党成员塞里弗·尼亚马乔、前临时总统、独立候选人恩里克·罗萨、争取独立和发展共和党候选人阿丰索·泰和几内亚救国民主社会党候选人塞里弗·巴尔德,他们声称选举中出现了舞弊行为,但非洲联盟、葡萄牙语国家共同体(葡语共同体)和西非国家经济共同体(西非经共体)等国际观察员的评估是,投票是公正和可信的。4 月 7 日,几内亚比绍最高法院也驳回了这些总统候选人提出的舞弊指控。



4. 4月11日，全国选举委员会宣布，将于4月29日在卡洛斯·戈梅斯·茹尼奥尔总理和昆巴·亚拉之间举行第二轮选举，在作出此项宣布后，紧张局势加剧。在政变数小时之前，亚拉先生代表不服第一轮选举结果的五名候选人发表讲话，向媒体重申他不参加第二轮选举，并警告勿进行第二轮选举的竞选活动，竞选活动原定于4月13日开始进行。

5. 4月13日，自称“军事指挥部”的政变领导人表示，他们发动政变是因为据称几内亚比绍和安哥拉两国政府达成了一项“秘密协议”，根据非洲联盟授权，将安哥拉部队部署到几内亚比绍。他们还表示，他们“没有权力野心”，他们“被迫采取自卫行动，避免成为政府消灭几内亚比绍武装部队企图的牺牲者”。“军事指挥部”概述了其下述近期目标：(a) 消除安全部门改革障碍；(b) 打击贩运和使用毒品行为，恢复国家内外形象，从而吸引外国投资；(c) 铲除有罪不罚文化；(d) 确保建立以尊重人权和言论自由为基础的民主国家进程的连续性。

6. 4月13日，应“军事指挥部”向所有政党发出的邀请，包括复兴党和议会外政党在内的这些政党派出23名代表，开始与军政府进行一系列协商，讨论如何恢复国家宪政秩序。执政的几佛独立党没有派代表参加会议。他们集中讨论了与会者提出的两个提案：(a) “在宪法体制内过渡”，该提案设想通过任命国民议会现任临时议长为临时总统并由几佛独立党提名除戈梅斯·茹尼奥尔总理外的总理人选，组成包容各方的政府，恢复宪政秩序；(b) “不在宪法体制内过渡”，即：解散国民议会，建立一个全国过渡委员会，任命一名过渡时期总统，并由过渡时期总理领导的民族团结政府。

7. 4月16日，西非经共体委员会主席卡德雷·德西雷·韦德拉奥果先生率领西非经共体代表团访问比绍，并与“军事指挥部”、五名总统候选人和几佛独立党代表团举行了会议。西非经共体代表团重申，西非经共体谴责政变，要求立即恢复宪政秩序，释放所有被拘禁官员。会议之后，韦德拉奥果先生告诉我的特别代表和非洲联盟驻比绍代表，“军事指挥部”向其代表团保证，它将恢复宪政秩序。他还表示，西非经共体同意协助军政府确定恢复宪政的方式。

8. 虽然军政府与西非经共体取得了上述协议，军政府代表和23个政党中21个政党的代表仍然于4月17日签署了《维持稳定和维持宪政和民主秩序协议》，作出了宪法体制外的政治过渡安排，这种安排将持续两年。在过渡时期总统宣誓就职后，该协议即生效，协议还规定解散国民议会，建立一个过渡全国委员会，军队返回军营。此外，协议规定，目前的民事和军事司法系统以及和目前的军事等级制度将保持不变，协议解释，触发4月12日政变的是4月9日卡洛斯·戈梅斯·茹尼奥尔以总理名义给我的信(S/2012/254，附件)，他在信中要求安理会考虑向几内亚比绍部署维持和平部队。这与军政府在4月13日声明中的说法相矛盾，正如我在上文第5段指出，当时军政府提出的发动政变原因是，据称几内亚比绍和安哥拉两国政府达成了一项“秘密协议”。

9. 4月19日,军政府及其政党盟友宣布,将任命国民议会临时议长、不服第一轮总统选举结果的五名候选人之一塞里弗·尼亚马乔先生为过渡时期总统,复兴党代理主席索里·贾洛先生将担任过渡时期国民议会议长。4月20日,尼亚马乔先生否认征求过他的意见,他强调他主张恢复宪政秩序,他并指出,将他的政党排除在进程之外是不可接受的。他还宣布,他将于4月21日开始与本国各利益攸关方协商,包括与议会外政党和民间社会协商。

10. 4月21日,尼亚马乔先生召集了一次议会主席团会议,几佛独立党出席了会议,但该党拒绝参加协商。他还在4月21日至23日期间与“军事指挥部”、议会外政党和民间社会组织举行了协商,据他说,协商的目的是在定于4月26日在阿比让举行的西非经共体国家元首和政府首脑会议之前,筹备国民议会常设委员会的讨论。与此同时,武装部队总参谋部于4月22日宣布,它已在陆军总参谋部设立一个24小时开放的论坛,大众可在该论坛讨论国家局势。

11. 与此同时,几佛独立党在遴选3月18日总统大选候选人之前浮上台面的党内紧张关系在政变之后日益尖锐。临时议长塞里弗·尼亚马乔和国防部长巴希罗·贾对最终指定几佛独立党领导人卡洛斯·戈梅斯·茹尼奥尔先生为该党总统候选人的遴选进程表示异议,他们得到一些党员的支持。因此,这两名官员决定无视本党的决定,作为独立候选人参选。尼亚马乔决定加入不服第一轮选举结果的五名总统候选人阵营,使几佛独立党内紧张关系进一步加剧。4月22日,几佛独立党中央政治局常务委员会发表一项声明,宣布撤回对尼亚马乔先生的信任。4月23日,尼亚马乔先生的一群支持者宣布,他们打算在几佛独立党总部举行一次会议。然而,支持戈梅斯·茹尼奥尔先生的其他党员阻止他们进入党总部。4月24日,一组自称几佛独立党内抗议领袖的人发表一份声明,指责戈梅斯·茹尼奥尔先生的一些违法行为,包括任人唯亲、操纵司法和腐败。

B. 人权局势最新情况

12. 据报告,自政变以来,已发生若干起侵犯和践踏人权的案件,包括任意拘留、在拘留期间进行虐待以及限制人身安全权利和言论、行动及集会自由权利。联合国几内亚比绍建设和平综合支助办事处(联几建和办)已与该国警察和军队领导人接触,提醒他们有确保被拘禁官员人身安全的责任,并要求允许联几建和办探访他们。4月14日和18日,“军事指挥部”准许红十字国际委员会探访临时总统和总理,向他们提供药品和个人物品。4月26日,联几建和办终于获准探访所有被拘禁者。军方允许将被拘禁者家人提供的食品和衣物转送给被拘禁者,但不允许被拘禁者与家人或法律代表见面。

13. 据报道,武装部队人员搜查和洗劫了所有被拘禁者和藏匿官员的住宅。他们还取走了这些人的车辆和个人财物。在奥约地区北部城镇法里姆,至少有2名军官和退伍军人局局长被捕,他们目前被拘禁在比绍北面的曼索阿军营。执政党几

佛独立党的代表和其他政府官员也向联几建和办指控军方的恐吓行为，但“军事指挥部”否认这些指控。

14. 4月13日，一名与新闻博客有关联的记者被逮捕并遭到毒打，其设备被没收。一名支持几佛独立党竞选活动、政变发生时人在卡洛斯·戈梅斯·茹尼奥尔先生居所的女歌手也被逮捕和殴打。她于4月13日与上述记者一起被释放。4月15日，军方用暴力驱散了由一群抗议政变行动的青年组织的游行示威活动，致使一名平民受重伤。

15. 4月18日，无国界记者组织谴责对知情权实施限制，谴责威胁记者、封锁消息和审查媒体的行为，敦促军政府恢复媒体自由报道新闻的权利。在同一天，军政府授权重开边境，包括重开机场和港口。虽然比绍和该国其他地区看上去是平静的，但局势仍然紧张和动荡，相当多的人离开比绍，前往该国内地。

C. 社会经济形势最新情况

16. 大部分加油站和商店仍然营业，但自从政变以来，一些加油站和商店因害怕遭到抢劫，只断断续续地开门。4月13日至23日，该国各家银行关门。4月24日，军政府宣布，由于没有政府，4月份的公务员薪金不能按期支付。对经济和国民生计至关重要的腰果交易季节预期会受到负面影响。

17. 政治危机还影响了保健服务、监狱和拘留中心，由于工作人员不在岗，这些服务和设施无法充分运作。世界卫生组织、联合国儿童基金会、联合国人口基金和世界粮食计划署正在提供人道主义援助，包括向主要医院、监狱和拘留中心提供燃料、食品、饮用水、外科手术用品和其他基本货物。

三. 对政变的反应

18. 几内亚比绍民众对政变和军政府的随后举动迅速作出反应。4月14日，几佛独立党发表声明，谴责政变并要求无条件释放其领导人并恢复其职务。4月15日，该国两大工会联合会，即几内亚全国工人联合会和独立工会总联合会谴责政变，并呼吁全体工人罢工，直至恢复宪政秩序。4月16日，反对第一轮选举结果的五名总统候选人也发表声明谴责政变。4月17日，比绍和巴法塔的天主教主教发表声明，反对采取军事行动和使用暴力解决问题，并呼吁尊重法治和民主选举产生的机构。4月20日，几内亚比绍人权联盟也谴责政变以及军政府与政治盟友签署的政治协议，并要求释放所有被拘禁者，恢复宪政秩序。

19. 包括非盟、葡语共同体、西非经共体、欧盟、建设和平委员会几内亚比绍组合、安全理事会和双边伙伴在内的国际社会一致谴责4月12日发生的政变，并要求立即恢复宪政秩序，释放被拘禁的官员。我也呼吁几内亚比绍武装部队立即无条件释放所有被拘禁者，并确保民众和国际社会在几内亚比绍人员的人身安

全。非盟、葡语共同体、西非经共体和欧盟也反对军政府与 21 个政党签署的《协议》。此外，非盟和法语国家国际组织已停止几内亚比绍参加其组织活动的资格，非洲开发银行和世界银行决定在完全恢复宪政秩序之前停止在该国的发展业务。欧盟先前已在 2010 年 4 月 1 日军方违反宪政秩序之后停止对几内亚比绍的大部分援助，这次欧盟宣布将进一步审查其余援助。此外，建设和平基金也暂时停发直接资助该国政府的付款。

20. 4 月 22 日，西非经共体的一个军事技术特派团抵达比绍，以期与军政府合作确定由一支西非经共同体警卫队接替即将撤出的安哥拉技术合作团的方式。此前，安哥拉政府与西非经共同体于 4 月 20 日商定，由西非经共同体观察和确保安哥拉技术合作团的安全与和平撤出。这个 200 人的合作团是根据一项技术支持协定派驻几内亚比绍以支持该国改革国防和安全部门的。由于几内亚比绍军方领导人一直批评该合作团的目的，安哥拉政府决定终止该协定，因此该合作团将撤出几内亚比绍。但在 4 月 24 日与联几建和办会谈时，军政府表示它已拒绝接受拟派的西非经共同体警卫队，理由是只有上任后的几内亚比绍政治领导人才能决定让这样一支稳定部队进入——按照预期，这支警卫队还将作为西非经共同体-葡语共同体安全部门改革路线图中设想的稳定部队。

四. 为解决危机采取的步骤

21. 为了协助解决政变引发的政治危机，我的几内亚比绍问题特别代表与包括议员、内阁部长、“军事指挥部”、政治党派和民间组织在内的该国各利益攸关方进行了一系列密集协商。该国所有利益攸关方都表示支持在西非经共同体主持下通过谈判解决危机。

22. 我的特别代表还继续与比绍境内的国际合作伙伴召开定期协商会议，以交换信息并确保更有效地协调国际社会为恢复该国宪政秩序所作的努力。

23. 4 月 24 日，特别代表出席在亚的斯亚贝巴举行的非盟和平与安全理事会部长级会议，参加了关于几内亚比绍局势的讨论。与会者强调，迫切需要确保协调国际社会为恢复该国宪政秩序所作的努力。在会后发表的公报中，非盟和平与安全理事会请非盟委员会主席在几内亚比绍稳定问题多边协商和协调框架下紧急召开会议，召集各利益攸关方，特别是西非经共同体、葡语共同体、联合国和欧盟，制定一项综合战略，以期促进迅速和持久解决危机。鉴于政变领导人拒绝积极回应国际社会关于恢复宪政秩序的要求，理事会还请委员会经适当协商后编列并向所有成员国分发所有军政府成员及其军方和非军方支持者名单，以便针对这些个人采取措施。我的特别代表还在亚的斯亚贝巴分别与非洲联盟和平与安全理事会成员和非洲联盟委员会主席进行了协商，商讨国际社会支持西非经共同体在几内亚比绍所作努力的最佳方式。

24. 4月26日,我的特别代表还出席了西非经共体主席在阿比让召集的西非经共体国家元首和政府首脑特别峰会,会议目的是审议恢复几内亚比绍宪政秩序以及是否可向该国部署西非经共体部队的问题。会后,西非经共体领导人发表公报,敦促所有利益攸关方配合西非经共体的调解努力,以期商定在12个月内举行选举、从而实现各方同意的过渡的方式。西非经共体领导人指示委员会立即向几内亚比绍部署一支西非经共体特遣队,以便利安哥拉安全部门改革军事技术合作团的撤出,协助完成过渡进程,并为立即执行安全部门改革路线图进行筹备工作。西非经共体还告知军政府,如果它未在72小时内满足西非经共体提出的所有要求,该组织将立即对军政府成员及其同伙实施制裁,并对几内亚比绍实施外交、经济和财政制裁,而且国际刑事法院可能予以起诉。西非经共体领导人还决定设立几内亚比绍问题区域联络和后续行动小组,由尼日利亚担任主席,成员还包括贝宁、佛得角、冈比亚、几内亚、塞内加尔和多哥代表,负责协调执行峰会关于几内亚比绍的决定。最后,西非经共体领导人敦促委员会从西非经共体内外调动财政资源,以加快执行西非经共体打击贩毒行动计划,特别是在几内亚比绍执行这项计划。4月27日,西非经共体向比绍派遣了一个西非经共体总参谋长代表团,与军政府讨论执行西非经共体首脑会议各项决定问题。讨论后,军政府成员举行新闻发布会,宣布同意西非经共体向几内亚比绍部署部队。同日晚些时候,军政府释放了临时总统雷蒙多·佩雷拉和总理卡洛斯·戈梅斯·茹尼奥尔,他们随即与西非经共体代表团一道前往阿比让。

25. 为了支持各项进行中的举措的内部协调,联几建和办正在考虑成立一个几内亚比绍危机联络小组,由非洲联盟、葡语共同体、西非经共体和联合国代表组成。该小组将帮助改善信息分享,确保其成员的决定和行动协调一致,并促使几内亚比绍的国际伙伴统一目标和加强相互支持。同时,联几建和办同联合国国家工作队继续协助该国相关利益攸关方努力实现建设和平和社会经济发展目标,不过,由于没有能够运作的合法民政当局,这类协助仍然受到限制。

五. 工作人员的人身安全

26. 联合国指定官员指令联合国工作人员4月13日和14日呆在家中。自那以后,所有工作人员已恢复上班。没有涉及工作人员安全事件的报道。4月13日“军事指挥部”实施的军事宵禁仍然有效,宵禁时间是21:30至07:00。

六. 今后的道路

27. 为实现恢复几内亚比绍宪政秩序以及实施国防、安全和司法部门重大改革等优先目标,几内亚比绍的国际伙伴考虑了若干备选方案。

28. 第一个备选方案是由该国各利益攸关方进行调解,推动通过谈判和平解决危机。如前所述,西非经共体已为启动调解进程采取了若干重要步骤,包括指定几

内亚总统阿尔法·孔戴为几内亚比绍问题调解人。此外，正如我在上文第 24 段指出，西非经共同体各国元首和政府首脑在 4 月 26 日的首脑会议上呼吁所有利益攸关方配合西非经共同体调解努力，以期商定在 12 个月内举行选举、从而实现各方同意的过渡的方式。

29. 考虑的第二个备选方案是对发动和支持军事政变的人实施定向制裁。西非经共同体、非盟和葡语共同体已宣布打算对政变领导人及其政治和军事支持者实施定向制裁，包括发布旅行禁令、冻结资产以及执行其他措施，欧洲联盟正在考虑采取类似行动。安全理事会不妨也认真考虑这一备选方案。

30. 第三个备选方案是按照西非经共同体/葡语共同体路线图的设想，部署培训和保护部队，以协助实施安全部门改革方案，帮助保护国家机构。在这方面，我注意到西非经共同体各国元首和政府首脑在 4 月 26 日的几内亚比绍问题特别首脑会议上决定向几内亚比绍部署一支待命部队，以除其他事项外，协助安哥拉安全部门改革军事技术合作团撤离、协助保障过渡进程并为立即实施安全部门改革路线图开展筹备工作。我还注意到，军政府同意部署这支部队。

31. 最后一个方案是部署一支维和部队或稳定部队，卡洛斯·戈梅斯·茹尼奥尔总理在 4 月 9 日给我的信中提出这样的要求，几内亚比绍外交和国际合作部长玛马杜·萨利尤·加娄·皮雷斯 4 月 19 日在安全理事会的发言中重申这样的要求。葡语共同体部长理事会在 4 月 14 日就几内亚比绍局势举行的特别会议上也审议了这一备选方案。上述部队可：(a) 维持和平与安全；(b) 确保宪政秩序；(c) 保护国家机构、合法当局和民众；(d) 确保完成选举进程；(e) 协助执行安全部门改革。如果以前考虑的几项备选方案无法成功实现恢复国家宪政的目标，则需要彻底评估和认真考虑这一方案。

七. 结论

32. 我依然深切关注的是，尽管国际社会谴责政变，要求立即恢复文官统治，但军政府仍不妥协。与此同时，该国的政治、安全、人权和社会经济状况日益恶化。

33. 我高兴地看到，非盟、葡语共同体和西非经共同体依然全力参与解决该国的危机。整个国际社会希望看到几内亚比绍迅速恢复正常宪政，继续进行各项重大改革方案。必须全力支持西非经共同体为解决这场危机而采取的步骤。在这方面，我呼吁“军事指挥部”、几佛独立党以及其他议会政党和议会外政党等该国所有利益攸关方承诺遵守西非经共同体牵头的调解进程，以持久解决几内亚比绍的政治危机。我的特别代表将在这方面继续与西非经共同体紧密合作。

34. 解决几内亚比绍危机的办法必须分阶段而且循序渐进，从包容各方的对话和调解做起，并视需要采取定向制裁措施，以确保迅速、和平地恢复文官统治。

35. 我充分支持安全理事会呼吁国际社会在解决几内亚比绍局势方面协调努力并用一个声音说话。在这方面，我鼓励所有国际伙伴加强与我的特别代表和在当地的联几建和办的合作，并相互密切配合，确保推动几内亚比绍政治稳定和建设和平的所有努力得到协调。

36. 我鼓励几内亚比绍的国际伙伴继续致力于长期参与解决该国的问题，支持几内亚比绍人民实现解决当前危机根本原因的中长期目标。我还敦促立即实施安全部门改革。

37. 现在迫切需要解决几内亚比绍的贩毒问题。政治领导人和军方领导人相互指责对方参与非法毒品贸易。如果为消除这一问题而采取协同行动，则可大力推动解决几内亚比绍的有罪不罚现象。我吁请会员国加强承诺和努力，本着为取得切实成果分担责任的精神，在生产、转运和消费各环节努力消除这一祸害。必须通过西非经共体提供区域支持以配合国家努力，因为这一祸害是一个超越边界的跨国问题。因此，我欢迎西非经共体国家元首决定敦促西非经共体委员会加快行动，尽早实施其打击贩毒活动的行动计划。

38. 持久解决几内亚比绍不稳定局势的任何方案都应包括采取具体行动，打击有罪不罚现象，并确保将应对政治暗杀事件、包括 2009 年的暗杀事件以及贩毒活动、违反宪政秩序等其他严重犯罪负责的人绳之以法。现在应该结束几内亚比绍有罪不罚的恶性循环，并在该国营造一个有利于社会经济发展和实现人权的稳定政治环境。

39. 最后，我要赞扬在我的特别代表约瑟夫·穆塔博巴领导下的联几建和办的工作人员、我的副特别代表加纳·福方领导的联合国国家工作队、该国国内和国际非政府组织以及其他伙伴，我赞扬他们在困难条件下继续为几内亚比绍建设和平的努力做出贡献。