



2008 年实质性会议

2008 年 6 月 30 日至 7 月 25 日

临时议程\* 项目 7(f)

冲突后非洲国家问题特设咨询小组

几内亚比绍问题特设咨询小组的报告

摘要

经社理事会第 2007/17 号决议将几内亚比绍问题特设咨询小组的任务授权延长到 2008 年实质性会议举行时结束，现根据该决议向理事会提交本报告。本报告总体介绍了咨询小组自 2002 年成立以来的工作情况，突出了咨询小组的主要成就和重要建议。报告最后提出了关于几内亚比绍的一些观察意见，咨询小组认为这些意见或许对建设和平委员会有用。咨询小组建议其任务授权于理事会 2008 年实质性会议期间终止。

\* E/2008/100。



## 一. 引言

1. 为了评估冲突后非洲国家的人道主义和经济需求、制定一个首先将救济纳入发展的长期支助方案，经济及社会理事会在第 2002/1 号决议中确立了冲突后非洲国家问题咨询小组的框架。当时的背景是，理事会对大会在关于非洲境内冲突起因和促进持久和平与可持续发展的第 55/217 号决议中提出的要求作出回应。

2. 应大会此一要求，理事会于 2002 年 10 月（第 2002/304 号决定）设立了第一个试验性小组：几内亚比绍问题特设咨询小组。咨询小组的成员包括南非、巴西、几内亚比绍、荷兰和葡萄牙的常驻代表，由南非代表任主席。经济及社会理事会主席、几内亚比绍之友小组主席和安全理事会预防和解决非洲冲突特设工作组主席也参加了咨询小组的工作。

3. 自成立以来，咨询小组曾三次访问几内亚比绍，包括 2003 与 2004 年两次与安全理事会进行联合访问，并六次在纽约接待该国内阁部长和其他政府高级官员，包括分别两次接待该国临时总统和总理。咨询小组主席还在纽约以外（捐助方会议期间在里斯本和日内瓦）两次会晤了多位内阁部长。咨询小组定期与政治事务部，联合国几内亚比绍建设和平支助办事处（联几支助处）、联合国开发计划署（开发署）和国际货币基金组织（基金组织）开展活动，听取他们的情况通报并与之交流，获得了助益。咨询小组与几内亚比绍之友小组成员以及周边国家代表定期会晤，积极倡导国际社会应对该国给予关注和提供资源，特别是发展新的捐助方以扩大捐助方阵容。咨询小组还鼓励几内亚比绍进行经济和政治改革。

4. 由于认识到自身结构和任务授权上的内在局限性，咨询小组在最近的两份报告（E/2006/8 和 E/2007/57）中邀请理事会考虑，在几内亚比绍提出请求时，建议建设和平委员会将其列入议程。2007 年 7 月 11 日，几内亚比绍总理正式请求将该国列入建设和平委员会议程。咨询小组主席、南非的杜米萨尼·库马洛发挥了重要作用，以他作为咨询小组主席和安全理事会成员的双重身份，使安理会完成了对该问题的谈判。2007 年 12 月 11 日，安全理事会同意支持将几内亚比绍纳入建设和平委员会议程，2007 年 12 月 19 日，建设和平委员会批准并设立了几内亚比绍问题国别会议小组，由巴西常驻联合国代表任主席。咨询小组欢迎建设和平委员会审议几内亚比绍问题，并建议经济及社会理事会终止咨询小组的任务授权。

5. 本报告根据第 2007/17 号决议拟定，审查了咨询小组的成就，强调了它认为仍然適切的一些主要建议，并最后提出了一些观察意见。这些意见可能对建设和平委员会有用，特别是可能对其审议几内亚比绍问题的工作有用。

## 二. 主要成就

6. 对咨询小组所取得成就的审查，应当以咨询小组 2002 年 11 月首次访问几内亚比绍时该国的局势为背景进行。当时，由于内战后第一任当选总统昆巴·亚拉的统治具有争议，国家机构的经济管理失败，军队在国家中的作用问题悬而未决，而且缺乏一个行之有效的司法体系（包括执法、立法和司法机关在内的主要国家机构之间没有明确的权力划分），国家局势正在急剧恶化。这一时期还有一个特征是体制严重不稳定，部长和其他政府高级官员更换频繁。由于腰果的生产和国际市场价格均急剧下降，加上因货币基金组织 2001 年 5 月决定暂停发放减贫与增长贷款，使来自双边和多边捐助方的官方发展援助大幅减少，结果 2002 年的经济发展下降了 4.2%。政府严重拖欠公务员、军队和私营部门的款项，拖欠薪水已有 4、5 个月之久。这些情况都发生在国家北部边境分裂运动如火如荼，所处次区域政局动荡、内战连连的背景下。各种迹象表明，几内亚比绍很有可能重陷暴力冲突。

7. 正是在这一背景下，咨询小组作出战略决定，帮助几内亚比绍应对短期危机，同时解决该国的长期需求。为了消除捐助界对经济和政治治理方面存在缺陷的担忧、恢复捐助方信心，咨询小组建议在几内亚比绍当局与国际社会之间以契约方式建立伙伴关系。该契约的一个要素是，几内亚比绍政府将同意促进法治和政治稳定性，确切地说，要采取的措施是：颁布《宪法》、选举最高法院正副院长、赋予部长小组权力，使其成员在制定长期发展战略时具有一定的稳定性和连续性。反过来，几内亚比绍的伙伴将同意提供应急财政支助、技术援助、能力建设援助、筹备 2003 和 2004 年选举的援助，以及其他形式的发展援助。

8. 2004 年 1 月 5 日，随着临时经济应急管理基金的设立，这种伙伴关系的做法得到了落实。该基金由开发计划署管理，使政府能够为薪水等经常性开支提供资金，并恢复提供社会服务和开展主要的公共行政活动。2004 年 1 月 26 日，最高法院正副院长的当选满足了契约的主要条件之一。虽然经济应急管理基金的资金一直没有完全到位，但在政府需要对可能爆发的社会紧张局势进行控制的过渡进程期间的关键时刻，该基金是一个重要的权益之计。

9. 咨询小组取得的另一个重大成功是，它能够与布雷顿森林机构，尤其是与国际货币基金组织密切合作。咨询小组倡导联合国和布雷顿森林机构采取全面和一致的做法，而且，特别是考虑到需要适应冲突后国家所面临的复杂局势，咨询小组呼吁在设计宏观经济方案时体现出灵活性和创造性，都收到了良好反响。咨询小组认为，它的这一建议和要求恢复开展几内亚比绍方案的呼吁，促使货币基金组织执行局作出决定，重新提供冲突后紧急援助。

10. 多年来，联合国普遍将安全及政治事务与经济及社会事务割裂开来。咨询小组坚决主张，这一历来的割裂做法无论从知识上还是从经验上都是难以持久的，这是咨询小组一个虽不够具实但仍然重要的成就。考虑到这一点，咨询小组在其

建议中大胆涉及了关乎发展、安全和人权的问题。实际上，作为第一个充分认识并体现这一做法的政府间组织，咨询小组发挥了重要作用，推动了将这三个方面综合起来以便在冲突后局势中巩固和平的主张。这一主张为建设和平委员会的设立奠定了基础。

11. 在此方面，应该提及的是，咨询小组与安全理事会进行了密切合作。由于咨询小组成立时，几内亚比绍已被列在安全理事会的议程中，因此经济及社会理事会提出请求，希望邀请预防和解决非洲冲突特设工作组参加咨询小组的工作。由于认识到这种合作的价值，并为了促进和平建设的全面和多元做法，咨询小组和特设工作组进行了密切合作，咨询小组主席也积极参与了特设工作组的审议。

12. 另外，咨询小组于2003年6月和2004年6月，与安全理事会一道对几内亚比绍进行了两次联合访问。两次访问的主要目的是推动与几内亚比绍当局的对话，以促进当局与该国伙伴之间的进一步理解。咨询小组利用这两次访问的机会，力促各方更深刻地理解发展在预防冲突和建设和平方面的作用，并且非正式地提出了建议，以写入安理会关于两次联合访问情况的报告。在咨询小组任务授权期间的不同时期，巴西和南非既是几内亚比绍问题特设咨询小组成员亦是安全理事会成员，这也在两个论坛之间发挥了重要的桥梁作用，使两个论坛上关于采用何种战略促进几内亚比绍和平与发展的辩论得到相互加强和丰富。

### 三. 重要建议

13. 在2003年1月的第一份报告(E/2003/8)中，咨询小组向几内亚比绍政府、捐助界和包括联合国系统在内的国际社会提出了一系列短期和长期建议。在提交理事会的后续报告中，根据该国局势的发展变化也提出了若干建议。这些建议涵盖了一系列问题，包括人权、民间社会参与、政治治理、经济和财政管理、公务员制度改革、有形基础设施的修复与重建、能力建设技术援助、生产部门多样化、粮食保障、债务减免、教育与卫生、投资、民间社会与媒体、性别平等主流化、捐助方之间的总体一致和协调，以及联合国不断加强的协调机制。这些建议有的已经得到执行，另一些则没有。<sup>1</sup>

14. 由于几内亚比绍一段时期以来普遍存在不稳定局势，因此包括联合国系统在内的国际社会将注意力集中放在解决即时问题上，特别是放在支付拖欠款项和薪水的工作上。结果，甚至连为速效创收项目提供资金和为能力建设制定全面技术援助计划这样的其他短期建议，都没有得到同等重视，也就没有得到执行。咨询小组强烈建议建设和平委员会在目前拟定中的和平建设综合战略中将这些建议考虑进去。在为能力建设提供技术援助方面，涉及周边国家的南南安排和三角安排将为支助几内亚比绍的工作提供合适框架。

<sup>1</sup> 欲了解哪些建议得到执行的详细情况，请参阅文件E/2005/70。

15. 在第一份报告中，咨询小组吁请国际社会支持政府作出努力，酌情审查国家粮食保障政策，以弥补差距、找出并消除障碍，以及采取适当措施确保民众有充足食物。咨询小组重申对这一建议的支持，其中特别重要的原因是，该国的粮食保障情况自咨询小组首次访问以来没有得到显著改善，该国人口——无论是乡村人口还是城镇人口——仍然经常面临食物短缺的问题。考虑到当前全球食品价格急剧上涨、几内亚比绍的经济结构高度依赖于世界商品价格和气候状况，预计该国今年又将面临严重的食物短缺。对于这一高失业率和极度贫困的冲突后国家，国际社会务必提高警惕，消灭任何可能引发动荡和暴力的导火索。

16. 咨询小组强调贯穿其各份报告的一些长期建议非常重要。从第一份报告直到上一份报告（E/2007/57），咨询小组都在吁请国际社会帮助几内亚比绍制定和实施一项全面的经济多样化战略，从而找到新的增长和就业机会源头。这项战略第一阶段的开端可以是增加腰果附加值、扩大农业出口品范围、纳入水稻种植，以及发展渔业和林业分部门及初级旅游业。该国在铝土矿和磷酸盐以及金和钻石领域也有巨大潜力，并正在进行近海石油钻探。

17. 几内亚比绍的经济多样化要求对关键基础设施的修复和重建，特别是对能源、水、通信和交通设施方面的修复和重建，提供精心定向的支助。除确定这些基本要求外，咨询小组还吁请政府加快努力，与私营部门和区域组织密切合作，加强银行系统并制定适当法律来吸引私人投资。咨询小组承认在此方面取得了进展，并坚持认为除非有坚实的经济基础，否则和平建设将困难重重，或许根本无法实现。正因如此，我们相信，对关键部门进行适当投资可能是一副重要的催化剂，将有助于经济的重新启动和营造可持续发展与和平的条件。

18. 咨询小组还一贯呼吁对安全部门改革的问题给予更多关注。咨询小组在第一份报告中指出，除提请注意军队服役条件恶劣外，还指出军中种族分裂现象日益严重、小武器流落民间。在最近四份报告<sup>2</sup>中，咨询小组敦促国际社会提供支助，对武装部队进行全面的一揽子改组计划，其依据是，该一揽子计划将解决在几内亚比绍引发冲突的一个关键体制性原因，并对预防重陷冲突至关重要。在这一方面裹足不前将继续助长政局不稳和多变，并将妨碍国家发展所必需的投资和官方发展援助。

19. 咨询小组还认为，应当与区域和次区域组织展开密切协作与交流。正如在先前的报告中所提到的，区域和次区域组织在几内亚比绍的政治和财政稳定中发挥了重要作用。但是，限于时间和财力，咨询小组没有与西非经共体和葡语共同体等组织进行有系统的意见交流。加强与区域经济组织的系统性协商，包括与非洲开发银行和西非国家中央银行等区域金融机构的协商，可能扩大建设和平委员会的贡献。咨询小组还认为，与联合国西非办事处加强交流也可能是有价值的。

<sup>2</sup> E/2005/8、E/2005/70、E/2006/8 和 E/2007/57。

## 四. 结论

20. 几内亚比绍依然面临严峻挑战，最新的挑战是其领土被用作毒品贩运的过境点。在上一份报告中，咨询小组表示担忧，这一情况及相关的犯罪活动可能对国家造成进一步破坏和削弱，因此吁请国际社会帮助几内亚比绍应对这一新挑战。在帮助几内亚比绍应对这一挑战时，国际社会应当认识到，这一新危机是一个症状，它反映出导致冲突的体制性根源没有得到解决，而这些体制性根源主要是因国家普遍的贫困状态。只有几内亚比绍人民相信经济和社会发展将给他们带来益处，解决这一新祸患的努力才会取得成功。

21. 不过，在短期内，国际社会对该国的支助方式可以是提供可预测的充足资源，确保人们能够获得基本服务、国家保持起码运转状态。2006年11月捐助方圆桌会议上所作捐款承诺的兑付，有助于政府执行经济改革方案，并打破业绩不佳与捐助方援助减少的恶性循环。正如咨询小组在多份报告中所提到的，几内亚比绍在建设国家机构，包括在建设政府有效行政所必需的国家机构时，面临施政方面的挑战；与此同时，在以尽力避免冲突的方式执行其经济重建与和解的繁重任务时，又面临着社会经济发展的通常挑战。要应对这些独特挑战，需要有灵活的融资机制，也需要捐助界给予持久关注。

22. 建设和平委员会不妨对几内亚比绍问题特设咨询小组的工作进行审议，并利用可能从咨询小组的工作中汲取的经验。这些经验包括：(a) 需要恰当机制来动员捐助方，并促进捐款承诺及时地、可预测地得到兑付（确保“有效捐助”）；(b) 必须打破在所审议国家仅解决即时问题的局限，从一开始便应勾勒出一幅长期的恢复和支助前景；(c) 必须长期保持参与，即使在政治局势（如选举进程）历来导致“观望”做法时也应如此；(d) 充分利用联合国机构的工作，在技术和运作层面提供有力支持，补充政府间机构的政策做法；(e) 确保与有关国家的区域伙伴、包括与区域和次区域组织和金融机构保持良好沟通。

23. 咨询小组认为自身发挥了重要作用，展示了发展如何能够支持和平与安全，因而补充了大会和安全理事会为倡导以综合方式建设和平的概念而一直且继续开展的工作。作为第一个全面处理这一关系的制度化机制，经济及社会理事会几内亚比绍问题特设咨询小组与布隆迪问题小组一起，确立并利用了前瞻性思考方法，因而为建设和平委员会铺平了道路。咨询小组认为理事会仍然可发挥有价值的作用，因此，一旦咨询小组的任务授权终止，理事会和建设和平委员会不妨考虑建立一种恰当的机构关系，以确保各自的作用相互一致和相互促进，帮助冲突后国家，特别是非洲冲突后国家进行恢复、融合和重建工作。