



在几内亚比绍实现稳定和恢复宪法秩序方面取得的进展

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2512(2020)号决议第 25 段提交的，也是我关于在几内亚比绍实现稳定和恢复宪法秩序方面所取得进展的第六份报告。报告介绍了自 2019 年 8 月 29 日我上一次报告(S/2019/696)以来的最新相关事态，并根据安理会第 2048(2012)号决议第 12 段的要求，就选举后环境中继续实行制裁制度提出了建议。

2. 为落实安全理事会在第 2512(2020)号决议中的要求，政治和建设和平事务部与联合国几内亚比绍建设和平综合办事处协商进行了一次评估。主要评估结果所述如下。

二. 主要结果

3. 自我上次报告以来，几内亚比绍在 2019 年总统选举前后出现了各政治行为体之间的紧张局势。这些事件阻碍了该国充分利用和平举行选举的能力。当务之急是所有几内亚比绍人共同努力落实西非国家经济共同体(西非经共体)路线图，包括完成新《宪法》的改革进程，以确保稳定。

4. 自 2012 年 4 月 12 日政变以来，在 2014 年和 2019 年的立法和总统选举期间，国防和安全部队一直保持置身政治之外，并采取了其他积极步骤，使其人员和职能专业化。因此，在极具竞争的 2019 年总统选举背景下，武装部队采取了与其专业和非政治角色不符的行动，令人遗憾。实际控制国家机构和干预合法任命的政府及其官员的活动行为损害了军方的中立立场，军方在 2012 年 4 月 12 日政变后重新建立宪法秩序后坚持这一中立立场已近 6 年。

5. 在本次评估中所咨询的对话者对军方采取的上述行动表示失望，许多对话者对解除对军方的制裁时机是否成熟表示怀疑。其他对话者建议安全理事会关于几



内亚比绍的第 2048(2012)号决议所设委员会采取适当行动，追究军方相关成员对干预政治进程行为的责任。

6. 总统选举后时期的事态发展突显了几内亚比绍面临的持续挑战，因为政治和治理情况依然脆弱。民间政治行为体再次表明，它们有能力使军队卷入政治而违反宪法为军队规定的角色。

三. 制裁

7. 自我上次报告以来，安全理事会根据第 2048(2012)号决议确立的制裁制度没有任何变化。旅行禁令措施依然有效，安全理事会关于几内亚比绍的第 2048(2012)号决议所设委员会制裁名单列有 10 名个人，都是“军事指挥部”成员，对 2012 年的政变负有责任。据报告，在本报告所述期间，一名被指认人员去世。

8. 在过去 12 个月中，受制裁人员继续作为几内亚比绍武装部队的成员履行职能。自 2018 年 8 月以来，没有迹象表明这些人在几内亚比绍境外旅行。自我上次报告以来，委员会没有收到旅行禁令豁免请求。

9. 近 6 年以来，制裁制度以及对旅行禁令所涉个人的指认，成功地阻止了军方干预政治。然而，军方最近介入总统选举后时期的行为，使其近几年的职业化努力出现严重倒退。

四. 在实现稳定和恢复宪法秩序方面取得的进展

10. 自我前次报告(S/2019/696)以来，政治格局的特点是选举前后期间的政治紧张局势，起因是缉获 1.8 吨可卡因的以及有争议的总统选举结果。

11. 在选举前时期，2019 年 10 月 26 日事态发展到了危急关头，当时反对党的支持者在比绍举行了未经批准的示威活动。安全部队驱散示威者的工作造成一人死亡和多人受伤，导致若泽·马里奥·瓦斯总统解雇了阿里斯蒂德斯·戈梅斯总理。对此，西非经共体发表了一份公报，宣布解除戈梅斯先生的做法是非法的，并敦促该国政府为及时举行 2019 年 11 月 24 日的总统选举做准备，同时强调阻碍选举进程的人都将受到制裁。西非经共体的立场得到了非洲联盟、欧洲联盟、葡萄牙语国家共同体、葡萄牙和联合国的支持。在这些事件中，军方保持中立，武装部队总参谋长 Biaguè Na N'Tam 将军命令军队不要进行政治干预，也不要采取违反宪法秩序的行为。与此同时，西非经共体驻几内亚比绍特派团(西共体几比特派团)继续为包括戈梅斯先生在内的国家机构提供安保。

12. 尽管西非经共体和其他国际伙伴努力调解，瓦斯先生于 10 月 31 日还是宣布成立由福斯蒂诺·因巴利领导 31 人组成的新政府，进一步加剧了政治紧张局势。2019 年 11 月 8 日，西非经共体在其高级别部长级访问团访问比绍之后发表了一份公报，宣布加强西共体几比特派团并威胁要对试图破坏选举进程的个人实施制裁。公报发表后，新任命的总理递交了辞呈。

13. 总统选举于 2019 年 11 月 24 日和平举行。由于没有候选人获得法定多数票，第二轮选举于 2019 年 12 月 29 日举行。在第二轮投票结束时，全国选举委员会宣布乌马罗·西索科·恩巴洛(民主更替运动——15 人小组)为获胜者。在宣布这一消息后，第二轮投票的第二名多明戈斯·西蒙斯·佩雷拉(几内亚比绍和佛得角非洲独立党-几佛独立党)向最高法院提出正式申诉，质疑第二轮选举选票制表所用的总体方法。
14. 2020 年 2 月 27 日，在最高法院就申诉作出最后裁决之前，恩巴洛先生在离任总统的总统卫队提供的武装保护下，着手自封为总统，这违反了《宪法》规定。包括前武装部队总参谋长安东尼奥·因贾伊将军在内的一些军官参加了这次活动。武装部队实际控制了所有国家机构，包括全国人民议会和最高法院。武装部队还下令暂停国有媒体的电视和电台广播，这些媒体于 2020 年 3 月 4 日恢复广播。
15. 2020 年 2 月 28 日，在全国人民议会中，几佛独立党领导的联盟让议长西普利亚诺·卡萨马宣誓就任临时总统，理由是恩巴洛先生的自封是违宪的。同一天，自封的总统恩巴洛先生发布两项法令，一个是解除戈梅斯先生的总理职务，另一个是任命人民团结大会——几内亚比绍民主党的努诺·纳比亚姆接替他。
16. 2 月 28 日，西非经共体委员会还发表了另一份公报，非常关切地注意到最新的事态发展，重申国家机关和机构需要根据《宪法》发挥作用并需要找到令人满意的选举争端解决办法。它还宣布，将部署西非经共体专家组，以帮助找到解决办法。尽管西非经共体提出建议，但纳比亚姆先生于 2020 年 2 月 29 日宣誓就任总理，违反了《宪法》，其中规定总理的任命应考虑到选举结果。武装部队总参谋长 Biaguê Na N'Tam 将军和其他高层军事成员出席了仪式，这表明军方在政治危机中没有保持中立的角色。
17. 临时总统卡萨马先生以生命受到威胁为由于 2020 年 3 月 1 日下台，恢复其全国人民议会议长的职务。同一天，西非经共体委员会发表了另一项公报，重申了它对内部冲突风险的担忧。西非经共体委员会在公报中还回顾了通过法律程序解决选举争端的重要性，并呼吁国防和安全部队保持中立。它进一步强调，西非经共体不承认在该国法律和宪法框架之外设立的机构。然而，自封总统恩巴洛先生第二天任命了纳比亚姆先生政府的成员，并使后者宣誓就职。出席仪式的有总检察长、反对派联盟领导人和包括 Biaguê Na N'Tam 将军在内的军方高层。
18. 2020 年 3 月 7 日，戈梅斯先生致信 Biaguê Na N'Tam 将军，要求恢复宪法秩序。他还要求军队与西共体几比特派团合作，以使局势正常化。2020 年 3 月 10 日，西共体几比特派团应恩巴洛先生的请求，在其任务于 3 月 31 日正式结束前将其人员撤回营地并停止活动。由于冠状病毒病(COVID-19)大流行导致的旅行限制，西共体几比特派团的任务期限随后延长至 2020 年 6 月 30 日，并有可能进一步延长，以让该特派团留在几内亚比绍，直到被遣返。此后，这一新的时限已经过去，特派团继续留在比绍，等待该区域的旅行限制取消。
19. 2020 年 4 月 22 日，在最高法院仍无法解决对第二轮总统选举的法律质疑的情况下，西非经共体发表公报，概述了解决危机的路线图。西非经共体国家元首

和政府首脑承认恩巴洛先生是选举的获胜者，并呼吁根据《宪法》、特别是关于立法选举结果的规定，至迟于 2020 年 5 月 22 日任命总理并组建新政府。西非经共体在公报中还强调，需要加快对《宪法》的审查，但要在 6 个月内举行全民公投，以确保国家的稳定。

20. 非洲联盟、欧洲联盟、葡萄牙语国家共同体以及作为秘书长的我本人均发表声明，表示注意到西非经共体的决定。2020 年 7 月 1 日，安全理事会向新闻界发表类似谈话。安理会还敦促几内亚比绍人民尊重西非经共体的决定，并呼吁国防和安全部队不要干预政治进程。

21. 2020 年 6 月 29 日，全国人民议会在 102 名代表中有 56 人出席的常会开幕会议上，就包括审议纳比亚姆政府的方案的修订议程进行表决。修订议程以 55 票赞成、1 票反对获得核准。这一多数票和对方案的批准，使纳比亚姆领导的政府获得了《宪法》所要求的议会批准。预计这应可结束目前的政治僵局。

22. 2020 年 7 月 13 日，尼日尔总统穆罕默杜·伊素福以西非经共体家元首和政府首脑机构主席的身份就批准纳比亚姆领导的政府的方案一事向恩巴洛先生致贺。他敦促恩巴洛先生团结人民，以确保和平与稳定。此外，他鼓励恩巴洛先生尊重西非经共体的政治稳定路线图，并保证西非经共体支持正在进行的机构改革，以结束反复出现的政治危机。

23. 我赞扬五方集团¹ 开展的活动并参与鼓励该国当局缓和紧张局势并一道支持应对政治和体制挑战的努力。我的几内亚比绍问题特别代表与我的西非和萨赫勒问题特别代表一道，将继续支持国家当局着力于稳定政局和脆弱的治理体系，并加强国家机构的有效运作。他们还将提醒军方依照宪法秩序尊重文职人员对国防和安全部队的控制和监督。

五. 关于继续实施联合国制裁的建议

24. 军方最近在总统选举后时期采取的行动令人失望，引人担忧。在这段期间，两位总理和两个暂时平行政府共存，使宪法秩序也受到挑战。所有这些因素对几内亚比绍的稳定构成挑战。

25. 安全理事会在 2020 年 7 月 1 日的声明中呼吁几内亚比绍当局采取具体步骤，争取通过以下方式确保和平、安全与稳定：与所有利益攸关方进行包容各方的对话解决政治危机；根据 2016 年 10 月 14 日关于执行西非国家经济共同体解决几内亚比绍政治危机路线图的《科纳克里协定》和西非经共体路线图实施紧急改革；按照《宪法》规定并在西非经共体和国际伙伴的支持下，酌情加快对《宪法》的审查。在这方面，安理会第 2048(2012)号决议所设立的制裁制度仍然具有意义，可以为该国当局所需做出的努力发挥支持作用。

¹ 五方集团包括非洲联盟、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。

26. 我认为，安全理事会必须考虑维持第 2048(2012)号决议所设立制裁制度及其目前的指认标准。此举还将向几内亚比绍人民发出明确的信息，即制裁制度适用于所有破坏者，无论其政治或机构背景如何。

27. 此外，正如我以前所建议的那样，且考虑到目前的政治背景，安全理事会不妨设立一个专家小组，以加大委员会的信息库，以便在该国境内提高对制裁制度的认识；更清楚地了解导致国防部队最近参与政治进程的因素；查明符合定向措施指认标准的人，包括为此监测用于支持试图阻止恢复宪法秩序的个人有组织犯罪所得；支持委员会审查其制裁名单；评估地方当局监测非法贩运和跨国犯罪活动的的能力，因为这些活动可能对该国和该次区域的和平与稳定产生影响。