



安全理事会

Distr.: General
10 May 2022
Chinese
Original: English

2022 年 4 月 29 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会在第 2600(2021)号决议中要求我对联合国海地综合办事处(联海综合办)的任务授权进行评估,包括是否以及如何调整任务授权,以应对海地面临的持续挑战,提高综合办的效力及其支持海地国家当局、民间社会和其他利益攸关方之间进行接触的努力,加强法治,并促进对人权的尊重。安理会还要求我在六个月内通报评估的结果。

我任命了埃及的穆拉德·瓦赫巴为独立专家来领导评估工作,就联海综合办的任务授权提供公正的观点,并就如何调整其任务以应对海地面临的挑战提出建议。

评估通过广泛多样的协商进程进行,听取了海地、纽约和加勒比区域利益攸关方的意见。独立专家会见了海地当局和利益攸关方,安全理事会成员,其他会员国、区域组织和国际非政府组织的代表,宗教领袖,以及包括联合国国家工作队和联海综合办在内的联合国实体的代表。独立专家特别强调倾听海地人的声音,纳入国家和民间社会的观点,包括总理阿里埃尔·亨利、民间社会海地危机解决方案委员会和妇女组织以及海地公众的观点。为了解评估情况,对 1 000 名海地居民进行了问卷调查,对海地人的观点进行了社交媒体分析,并与 230 多名参与者进行了在线公开协商。

独立专家的主要调查结果

独立专家在提交秘书长的评估报告中得出结论认为,海地正经历其历史上最困难的时期之一,不安全程度很高,其特点是武装帮派势力、绑架、侵犯人权特别是妇女权利的行为激增,而且存在大威力武器。在这一背景下,鉴于海地不稳定的根源需要以政治方式解决,他认为联合国特别政治任务仍然是有必要的。

治理

经过几十年的独裁统治,民主于 1987 年恢复,但尚未带来政治稳定,也没有负责任的机构和必要的持续对话。如果不进行政治改革,目前的制度将继续阻碍体制发展,使政治不稳定和政府频繁更迭趋于永久,导致海地危机周而复始。



政治制度改革将要求海地人民参与审查宪法，由此改善政府机构和选举制度的运作。任何改革都应产生一个促进政治稳定和行政权力连续性的制度。

2021 年 7 月刺杀若弗内尔·莫伊兹总统，是一起令人震惊、骇人听闻的犯罪。对刺杀案的调查停滞不前，表明有罪不罚和机构薄弱困扰着海地。总统遇刺后，联海综合办的斡旋一直是稳定因素，防止了更深的危机。暗杀发生后，联海综合办在支持行政权力的连续性方面也至关重要。然后，这一作用虽有助于稳定，但却受到社会各阶层和舆论制造者的攻击，他们认为这是一种外部干预。

联海综合办还得以在多个场合发挥第三方作用，支持推动各政治行为体之间的全国对话，尽管尚未取得足够进展来达成正式协议。除了在危机管理中的作用，联海综合办推动任何系统性变革的能力也因总理的频繁变动和内阁改组而受到阻碍。同一现象也影响了联合国以往在海地各个特派团的工作。

解决危机和筹备选举的各种国家提案尚未取得成果。在某些情况下，各类对话者对联合国没有更多地通过斡旋支持基层运动表示失望，这些运动呼吁改善治理，包括公共筹资问责、反腐败措施和结束有罪不罚现象。尽管如此，评估认定，联合国的斡旋任务对于支持未来全国对话努力以勾画共同的前进道路仍然至关重要。需要采取新的和大胆的办法，在过去对话努力的基础上建立信心和信任。

联合国特别政治任务的政治能力相比海地的其他行为体具有相对优势，包括联合国国家工作队，后者没有资源或授权来创造召集国家政治行为体和外交界开会的政治空间。评估的结论是，特别政治任务仍然是应对海地核心挑战的最适当和最有效的结构。

安全

在为评估提供信息而举行的与海地人民的公开协商中，80%以上的受访者认为不安全是海地面临的主要问题。安全局势急剧恶化，帮派激增。太子港的大部分地区，包括主要道路，目前都在帮派控制之下。观察者注意到，犯罪团伙正朝着更有组织、更为复杂的方向发展，拥有军国主义的指挥和控制结构。一些观察者断言，国家警察往往在人数和武器上被帮派超越，帮派继续扩大领土控制，同时侵蚀国家和警察权力的延展。他们拥有最新型号的大威力、大口径自动武器，可以与世界上装备精良的军队媲美。帮派已成为一个有组织犯罪的产业，在不稳定的局势下获利。

切断帮派与政商精英成员的联系是减少暴力和犯罪的关键，这是一个未得到充分研究的压力点。帮派人物公开挑战临时政府的合法性，并暴力对抗总理，要求他辞职。帮派在他人授意下破坏和影响选举的能力很强，无论是通过恐吓选民、实施暗杀和绑架、煽动暴力，还是阻挠选举材料的运送。

参与协商者不仅对帮派对社区暴力程度的影响表示关切，还对有组织犯罪、贩运和非法资金流动的总体情况表示关切。非法枪支四处泛滥。如果不加以控制，帮派可能会发展出近乎叛乱的能力。多年来，漏洞百出的边界使武器几乎不受阻碍地流动，并加剧了人们对海地局势正成为对区域和平与安全的威胁的担忧。

国家和警察权力的侵蚀通过侵犯行动自由以及限制或剥夺人权影响了公民的日常生活。帮派暴力对妇女和女童的影响极其严重。报告的强奸案件越来越多，其残忍和无情程度往往令人震惊。在某些情况下，整个家庭都遭受性暴力。妇女团体报告说，受害者不愿意向警方举报犯罪以及性暴力和性别暴力事件。解决帮派性暴力的努力极其微弱。在以往联合国特派团支持下建立的国家警察性暴力和性别暴力数据中心已不再运作。2021 年 6 月至 12 月，该协调机构没有正式记录任何性暴力案件。

绑架勒索案件据说严重漏报，但却急剧增加。2021 年 1 月至 12 月，太子港都会区与帮派有关的死亡和绑架数量远远超过 2019 年和 2020 年记录的总和。绑架海地人和外国人已经成为帮派的主要收入来源之一。

机构

自 1995 年军队解散后建立海地国家警察以来，历届联合国特派团和国际伙伴都为加强警察力量在人员、培训和装备方面提供了支持。虽然大多数观察员指出，就能力、动力和效率而言仍然存在严重挑战，但国家警察仍然是少数几个继续以近乎适当的水平运作的国家机构之一。

几年来，国家警察一直没有满编运作，主要原因是犯罪率上升和对警察的袭击、减员以及在一定程度上警员的死亡、停职和解雇。致力于维持法律和秩序的国家警察人数似乎比官员们经常提到的 1.5 万人要少很多。例如，警察队伍中有相当大一部分(900 名警员)被任命去保卫总统府。此外，国家警察的部署在地域上不平衡，警察高度集中在太子港所在的西部省。一名观察员指出，农村地区几乎没有国家警察。对警察的审核是在基本训练之后进行，这导致估计每年损失 8% 的警察人数，很可能给帮派充实了训练有素的人员。总体而言，警察人数以每年 400 人的速度减少，考虑到未来几年警察的预期退休状况，这对未来不是好兆头。

国家警察内部的腐败被广泛认为是一个重大问题。协商中普遍持有的观点是，有些警察直接参与或暗中支持有组织犯罪活动，包括贩毒和绑架。此外，政府和某些政客还经常施加压力，对国家警察的某些行动和决定指手画脚。

国际伙伴已注意到联海综合办在支持和协调援助国家警察方面的重要作用。评估发现，联海综合办正在履行一项必要任务来支持警察。然而，随着业务环境的变化，国家警察面对各种形式的犯罪，需要有专门的应对办法。联海稳定团目前的能力和专长就专家数量 and 专业化程度而言可能都有所欠缺。这一方面涉及支持应对跨境犯罪现象，另一方面涉及支持发展技术能力和专业化。后勤和能力问题阻碍了联海稳定团在合用地点的日常存在，而且干扰了对国家对口部门的重要战略指导和技术支持。

尽管有这些挫折，国家警察在克服巨大困难维持法律和秩序的努力中仍然取得了一些成功，不仅阻止了对警察局的袭击，还在某些地区对帮派采取了行动。与海地的许多观察员一道，评估认定，大量和稳定的国家及国际政治承诺和投资最终将使国家警察能够开展建设和改革，达到满足该国法律和秩序需求的能力水平。

司法机构仍然只是部分运作。其他权力部门的不稳定影响了司法机构在延长司法授权方面履行宪法作用的能力。根据海地宪法，法官由总统根据参议院提交的人选名单任命。但目前还没有总统就职，参议院也达不到法定人数。作为海地的最高法院，最高上诉法院由 12 名法官组成，但目前只有 3 名法官在职。填补离任法官空缺职位的新任命尚未作出。上诉法院到 2022 年 3 月已经关闭 18 个月。在判例层面，除其他外，在联合国专家的支持下已制定两部法典：《刑法典》和《刑事诉讼法典》。已故总统在缺少一个正常运作的议会的情况下试图通过法令发布这些法规，受到了尖锐的批评。政治反对派不赞成颁布两法典的程序性内容，认为这违反了宪法，其他人则认为颁布两法典是外部干涉海地内政的一个例子。

海地的刑事司法系统缺乏可信的调查能力。在莫伊兹总统被暗杀八个多月之后，仍然没有对这一罪行进行全国性调查，法官的任命也出现拖延，最终任命的法官被指控和取消资格更是加剧了这种情况。对所谓挪用加勒比石油援助方案资金的调查没有取得任何结果，现在已经停止。由以往联合国特派团改革的法院书记官处也已不再运作。至少有两名海地法律观察员注意到证据经常不翼而飞，犯罪档案则存在交易。

监狱条件仍然极其恶劣，审前羁押率高得离谱。海地惩戒设施人满为患，导致生活条件非常严酷，而且只能提供相当基本的维生服务，影响到了监狱安保和公共安全。囚犯的伙食很差，因为监狱伙食供应商经常拿不到钱。自 2021 年 11 月以来，囚犯每日只吃一餐。

警察和司法机构在对付犯罪分子方面的弱点和金融控制的弱点提出了追踪海地往来资金流动的问题。在海地工作的多个组织提到帮派活动、政治和商业之间存在联系。当务之急是追踪资金流向，并有效解决帮派问题。

联海综合办的任务和整合

在协商期间，联海综合办的任务普遍受到欢迎，尽管一些对话者认为，联海综合办类似于联合国海地稳定特派团(联海稳定团)的缩略版，总体任务领域相同，但没有足迹、方案资金和对警察行动的支持。因此，联海综合办一直在努力将自己的角色塑造成特别政治任务。此外，一些人强调，联海综合办的目标没有指向具体的结束状态，这可能导致在评估其任务是做什么和交付什么的过程中缺少明确目标，出现了期望值上的差距。

评估的结论是，整合的目的在于加强联合国特派团的影响力，由联海综合办在国家工作队的方案和技术援助支持下履行斡旋和咨询职能。虽然这一组合的综合规划成功确立了综合战略框架中阐述的共同优先事项，但作为一种实施模式，整合在这方面的成功较少。评估显示，在过去两年半，联合国的态势已因支离破碎和目标不够统一而受到损害。

评估还得出结论认为，目前的差距将使在不久的将来从特别政治任务向国家工作队的过渡更加复杂。如果精简综合活动的总体方案管理，包括政治战略、监测和评价机制以及总体资源调动战略，为实现联海综合办和国家工作队商定的综

合战略框架下的基准提供可持续和可预测的资金，本可以取得更大的影响。会员国和区域组织的支持对这些努力仍然至关重要。

一些实质性的整合领域显示了功能上的协作。联海综合办的人权部分将联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的能力纳为已有，是联海综合办任务的一个关键和必要层面，尽管目前处理该国人权需求程度的能力和手段还不够。整合还在选举援助中发挥了作用。

在警务方面，联合国开发计划署(开发署)和联海综合办支持建立了一个篮子基金。在与会员国协商期间，有人呼吁联海综合办发挥主导作用，协调捐助方通过新的警察篮子基金向国家警察提供的国际援助，以确保互补和避免重复。

在减少社区暴力活动方面，进展一直缓慢。联海综合办和国家工作队成员都指出，程序问题和对资源的争夺推迟了行动的开始，目前的行动环境进一步减缓了进展。不过，通过联合国联合援助建立的国家减少社区暴力战略和部际工作队为在联合拟订方案方面取得一定进展开辟了道路。若想反帮派活动取得成功，并确保社区一级持久的人员安全，这仍将是取得进展的一个重要领域。

在联合规划方面已作出努力，使联海综合办和国家工作队能够就综合战略框架中确定的共同优先事项开展工作。目前，国家工作队正在制定联合国可持续发展合作框架。如果联海综合办和国家工作队能够充分致力于联合开发一个单一的规划工具，并且完全符合安全理事会赋予综合办的任务规定，整合就会产生更大的成果。秘书长副特别代表兼驻地协调员和人道主义协调员对综合办的活动没有任何报告关系，这也妨碍了方案发展和整合的一致性和有效性。

在业务层面，向联海综合办和国家工作队工作人员提供的保健服务之间缺乏整合，加上需要改善安全服务的整合，都导致了重复支出。为了支持联合国工作人员在太子港的安全出行和进入首都以外同样有巨大需求的地区，尤其需要加强该国安全部门的能力。

公众情绪

根据为评估进行的意见调查和数字式公众咨询，海地公众对联合国的看法各不相同，包括因议题不同而有褒贬不一的情绪。与联海稳定团和联合国海地司法支助团(联海司法团)相比，联海综合办的任务和活动的不同之处大多不为公众所知。虽然数字式对话的参与者对联海综合办的作用有所否定，但在电话调查中注意到的更广泛答复是，大多数参与调查者主张加强联合国在海地的参与。大多数参与者回答说，广大联合国应支持选举和司法制度改革，处理安全问题，特别是针对妇女的暴力行为，并促进政治稳定。数字式协商的参与者鼓励联合国继续与公众接触，并强烈促请联海综合办改进工作，支持该国应对当前的挑战。

意见

调查结果证实，联合国清晰了解海地存在的问题，应继续参与解决这些问题。与此同时，评估表明，我们在海地运作和集中联合国力量的方式必须有真正和明显的变化。以下是我根据调查结果的优先顺序得出的意见。

1. 不稳定的根源

针对海地不稳定的根源，需要有包容各方和国家主导的政治承诺和解决方案。在这方面，联合国特别政治任务仍然必不可少。联海综合办应有权继续斡旋，扩大警察支助以遏制武装帮派暴力，并主动接触所有社会阶层，包括生活在帮派控制地区的社区。

联海综合办面临的四个主要优先事项是：(a) 协助海地人民在克服政治分歧方面取得进展，使国家重新走上民主道路，并进行体制改革；(b) 与提供双边援助的捐助方密切协调，加强海地国家警察遏制武装帮派暴力的能力，并切断帮派与政治和经济行为体之间的联系；(c) 支持海地在受帮派暴力影响的地区扩大国家权力以及由国家工作队牵头的联合国社区减少暴力和保护活动的举措；(d) 确保对海地当局的支持也有助于司法机构的振兴。

2. 广泛的业务范围

应保持广泛的业务范围，以便有足够余地来调整联海综合办的优先事项，同时保持灵活性和反应能力，但为此需要有足够的资源来应对不断变化的挑战，并采取不同的、更有影响力的方式与国家工作队携手合作。

加强政治稳定和善政

由联海综合办独家进行斡旋仍然是必要的，因为改革政治制度的需要将继续导致海地多层面危机周而复始。

3. 与利益相关方接触

联海综合办应以更加系统的方式与海地所有利益攸关方接触，特别是政治行为体、民间社会、妇女和宗教领袖以及企业家，以推动关于摆脱僵局的全国对话，并就过渡期的形式和持续时间达成协议。

4. 主动接触社区

应作出特别努力接触社区和年轻人，包括太子港以外的社区和年轻人，支持地方当局努力开放当地对话空间，并重新进入受帮派暴力影响的地区。

5. 问责机制

还应努力加强国家问责机制的能力，并在政治和安全条件允许时尽早开始支持选举。

加强海地国家警察的能力

随着过去两年行动环境的恶化，国家警察当局必须在打击武装帮派和收复帮派控制领土的同时，继续维持和建设国家警察的机构能力并增加专门能力。国家警察的这一双重任务将需要警务捐助方和安全理事会长期承诺支持安全部门的转型变革。

6. 日益严重的不安全问题

为应对日益严重的不安全问题，联海综合办应获得足够资源以扩大其咨询支助，加强国家警察打击帮派的能力，在受帮派暴力影响的地区重新开设警察分局，并阻止非法资金流动。

7. 警察援助的灵活性

为了确保警察援助的灵活性并限制联海综合办的总体规模，增加综合办资源以扩大警察支助应当有针对性和时限，为此应短期部署常备警力专门人员、由警察派遣国提供的小型专门警察小组以及咨询人员。将为国家警察的培训提供支持，包括在情报主导的警务和电子监视等新的领域，以使国家警察能够打击帮派并解放目前由帮派控制的一些社区。

8. 篮子基金

联合国利用开发署和联海综合办所设篮子基金的资源提供的这种支持应包括在其他方案未涵盖的地区维持社区治安、控制边境交通和港口以及加强公众对警察的监督。联合国对国家警察的支持应与篮子基金的优先事项保持一致，并寻求与捐助方的援助互补和避免重复。

9. 联海综合办的协调职能

在审议任务授权期间，安全理事会还可以考虑支持联海综合办在通过篮子基金向国家警察提供外部援助方面发挥协调作用。

减少社区暴力

联海综合办的工作还将寻求在受武装帮派影响的地区加强国家工作队领导的减少社区暴力方案，特别关注性暴力和性别暴力的受害者和幸存者，同时继续努力保护和促进人权和国家人权机构。

10. 非法资金流动

安理会还可以考虑授权联海综合办支持海地当局应对日益严峻的非法资金流动挑战，此类资金流动使武装帮派得以运作，并对稳定构成越来越大的威胁。

加强司法和惩戒部门

联海综合办在与国家工作队和国际伙伴密切协调下向海地当局提供的咨询支助，也应支持通过改革书记官处制度以及让法官熟悉新的法典和程序来振兴司法机构。此外，海地的国际伙伴可以共同努力为一项独立的国际调查举措供资，以协助加强司法机构的运作。

11. 加强内部纪律程序和监督机制

联海综合办还应加紧努力，就加强安全和司法部门的内部纪律程序和监督机制向海地当局提供咨询，并通过民间社会帮助加强非正式监督。

加强整合

评估显示，政治、安全和法治、人道主义和发展领域的挑战表明，必须继续努力将联合国系统的各个部分整合在一起。

为了使整合取得成功，需要努力实现任务授权的总体政治目标，并使联海综合办和国家工作队能够更加有效地在实现海地基准和产生变革影响方面取得进展，我们将继续探索联合国系统的可能性，以确定这样做的正确方式。

12. 继续采用综合办法

与此同时，我建议在我的特别代表兼联合国海地综合办事处主任的领导下，并在身兼三职的秘书长副特别代表兼驻地协调员和人道主义协调员的协助下，继续采用目前的综合办法。国家工作队和联海综合办通过海地问题特设咨询小组继续向经济及社会理事会报告，这对于联合国的综合努力仍然至关重要。

然而，为了提高各自和集体的影响力，联海办事处和国家工作队应考虑如何扩大其外联能力，特别是在各个省份。他们还可以依靠新的基础，通过建立具有后台办公室职能的联合单位进行扩展。

13. 联合信息和分析股

这些联合单位主要包括一个联合信息和分析股，负责对受帮派影响地区的局势进行情景认知、风险评估和数据收集，以便为联合国国家工作队的方案活动提供信息，以及一个联合规划、监测和评价股，一个联合安全股，并共享办公和支助职能。

14. 联合小组的落实

这些单位应加入到由联海综合办和国家工作队提供人员组成的联合小组的有效落实当中，减少社区暴力、司法和选举是联海综合办 2019 年任务概念的一部分。

15. 加强后勤能力

必须加强后勤能力，特别是联合国在海地的安保服务，以便在首都太子港内外提供急需的机动性。

16. 加强整合

为了加强整合，秘书长副特别代表兼驻地协调员和人道主义协调员将监督各个新的联合股，并直接监督联海综合办和国家工作队的减少社区暴力和司法联合小组。这些提议将需要改变联海综合办的组织结构图。鉴于接下来的选举事关重大，并考虑到过去两年通过由我的特别代表领导的选举援助工作队对联合国的联合支助进行的协调，在选举之前维持这一机制至关重要。

作为本信的后续行动，我将请我的特别代表和海地驻地协调员与秘书处相关部门协商，拟定一项关于在信息和分析、监测和评价及安保领域设立联海综合办

和国家工作队联合单位的提案。这些联合单位必须由联海综合办和国家工作队通过经常预算和预算外资金共同供资。

作为另一项后续行动，我将请我的特别代表在和平行动部的支持下，与国家警察和捐助方协商，对未来 12 至 24 个月可以通过联海综合办提供和加强的专门警察能力进行详细评估，并确定为综合办提供资源的最佳机制(即咨询人、常备警察能力和专门警察小组)。对警察能力的评估结果将有助于我在提交安全理事会的下一份关于联海综合办的报告中提出建议，说明是否有必要在 7 月份审议任务授权时考虑增加警察人数上限以及这一增加的规模。

最后，我要感谢独立专家在开展评估和提交调查结果方面发挥的领导作用。海地面临巨大的需求和艰巨的挑战，但我们团结起来，有机会拥有一个更加一致、高效和负责任的联合国存在，使海地人民能够重新走上他们所选择的民主、稳定和发展之路。

安东尼奥·古特雷斯(签名)
