



安全理事会

Distr.: General
13 October 2022
Chinese
Original: English

联合国海地综合办事处

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告依照安全理事会第 2645(2022)号决议提交。在此项决议中，安理会将关于设立联合国海地综合办事处(联海综合办)的第 2476(2019)号决议为联海综合办规定的任务延长至 2023 年 7 月 15 日，并将报告要求由 120 天调整为 90 天。报告纳入了自上次报告(S/2022/481)以来出现的重大事态发展，提供了关于联海综合办任务执行情况的最新消息。

二. 政治问题和善治

2. 海地当前的局势显示出政治、安全、发展和人道主义层面相互交织、相互加强的程度。武装帮派在这种环境中繁衍滋长，壮大了自身力量和影响。近几周，安全局势急转直下，国家陷入瘫痪。犯罪帮派控制了重要的战略设施，比如太子港国际港和国家设在瓦勒的主要燃料码头。燃料码头被封锁，导致配水和环境卫生、垃圾收集、电力和医疗中心等关键服务几乎停摆。在这种情况下，又出现了霍乱。眼下的局势为霍乱在国家各地呈指数增长创造了绝佳的条件。

3. 7 月 7 日，前总统若弗内尔·莫伊兹遇刺一周年纪念结束后，太子港、海地角(北部省)、小戈阿沃(西部省)和雅克梅勒(东南省)周边的内乱加剧，发生了大规模示威活动，抗议通货膨胀上升、燃料短缺严重，要求阿里埃尔·亨利总理辞职。

4. 9 月 11 日，总理宣布取消燃料补贴，暴乱由此进入新的阶段。全国各地都筑起路障，首都和各大城市中心被全面封锁。9 月 16 日，警察开始采取一致行动清理道路。当时，首都的犯罪帮派联盟控制了国家设在瓦勒的主要燃料码头。各协议的签署方面对日益累积的矛盾，转换了联盟，为努力达成共识增添了一层新的复杂性。



5. 在动乱期间，总理表示对人民遭受的苦难感同身受，痛斥抢劫基本货品和人道主义援助物资的行为。他鼓励海地人不要被暴力政治言论误导，要抵制既得利益，为国家走到一起，为国家谋福利。他再次呼吁同全体利益攸关方进行广泛、公开的对话，强调政府致力于加强国家警察、扩大海关收入、改善经济、减少累退燃料补贴。
6. 总理在谈到抗议背后的社会经济困境时，概述了 2022/23 年度国家预算的六点社会政策计划。此项计划将使用通过海关和补贴改革筹集的资金额外分拨的款项。其内容包括：(a) 投资农业发展和基础设施；(b) 实行学校供餐；(c) 设立施食处；(d) 成立基金以创造体面的就业机会；(e) 清理街道；(f) 采取财政干预措施，帮助抵消增加的生活成本。
7. 国家许多主要政治人物在内乱期间发表讲话；绝大多数敦促人民保持冷静，但也有人公然使用煽动性语言，诋毁联合国与外交使团，挑唆示威者。司法和公共安全部长发表声明，谴责暴力行为，承诺依法追究煽动者的责任。
8. 尽管联海综合办努力促使关键行为体坐到谈判桌前，但是在达成由海地人主导的协议，从而在商定的时间范围内举行立法和总统选举方面，取得的进展有限。动乱爆发前，政府代表与几个民间社会团体和政治平台开展工作，扩大关于进行选举和恢复宪政秩序的共识。6 月底，学术界、宗教组织和私营部门代表组成的三方委员会发表了一份报告，阐述与 170 多个政治党派和民间社会组织就结束危机开展协商的情况。报告提出了一个新的、以长达两年的过渡期为基础的权力分享安排。
9. 7 月 14 日、15 日和 18 日，阿里埃尔·亨利总理举行了 9 月 11 日政治协议签署方与海地人解决危机委员会(又称“蒙大拿小组”)和全国谅解备忘录联合代表团领导之间的首轮谈判。根据双方发表的声明，关于行政部门应当继续由总理单独领导，还是改由总统和总理临时组成的班子双头领导，仍然存在分歧。另外，对于在谈判中纳入新的、额外的利益攸关方，也有不同意见。
10. 政治僵局促使一批私营部门行为体站出来，于 8 月 23 日发表公开信，要求政府通过收税、关税和海关调动国内收入，以此为手段进一步向国家警察提供资金。这一号召受到很多人欢迎。他们表示，支持商界领袖发挥影响力，控制住危机的经济后果。
11. 提名人选以更换临时选举委员会 9 名成员一事仍无进展，但却是举行选举的必要步骤，也是 9 月 11 日政治协议的一项关键规定。对于机构的长期资本投资和宝贵的人力资源因此受到损害。
12. 不止是国家内部在努力进行对话，区域组织也表示愿意发挥积极作用协助海地政府。7 月 3 日至 5 日，加勒比共同体(加共体)政府首脑会议在帕拉马里博召开第四十三届常会，通过了一项最后公报，表示对不断恶化的安全局势感到严重关切，确认区域愿意协助解决危机，包括为此派遣一支实况调查团。随后，苏里南政府于 7 月 8 日主办了第四次海地国际合作伙伴虚拟会议。17 个国家政府和

国际捐助方派代表出席。与会者强调海地利益攸关方需要团结起来、确定一条新的前进道路，还敦促向篮子基金捐款，用来为海地提供安全援助。

13. 应海地政府的请求，美洲国家组织(美洲组织)常设理事会于 8 月 17 日召开了一次特别会议。海地外交和宗教事务部长呼吁区域合作伙伴支持为打击武器贩运所作的努力。他请求有关方面协助加强国家警察，紧急提供执法装备。9 月 1 日，代理警察局长在纽约联合国总部举行的警察首长峰会上，重申了这一请求。

14. 之后，由于港口持续遭到封锁，警察无力遏制，而且国家出现霍乱，政府于 10 月 7 日请求立即部署足够数量的国际特种部队，结束主要因为武装帮派行动在全国范围内造成的人道主义危机，让燃料和水能分发出去、医院和学校能运转和开放、货物和人员能自由流通。秘书长在秘书处进行广泛协商，包括于 9 月 4 日至 7 日赴海地与政府开展讨论后，于 2022 年 10 月 8 日依照安全理事会第 2645(2022)号决议的要求，致函安全理事会主席(S/2022/747)，阐述关于强化对海地安全支持的备选方案。

15. 在整个期间，联海综合办与联合国系统继续协助通过非正式协商和会议，重新开始对话，了解带有各种政治倾向的边缘化社区、妇女和青年提出的建设性意见。联海综合办与联合国开发计划署(开发署)在海地民间社会的配合下，于 6 月份举办了一次治理讲习班，介绍与安全、宪政改革和选举有关的主要挑战。8 月 13 日，联合国协助与男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等群体、残疾人、艾滋病毒/艾滋病感染者和妇女组织举办论坛，重点讨论边缘化社区面临的政治包容问题。联海综合办协助于 8 月 25 日举行民间社会集会，重新开始与政府成员、参议院剩余三分之一的议员、9 月 11 日政治协议签署方、蒙大拿小组-全国谅解备忘录联合倡议领导人进行对话。秘书处政治和建设和平事务部还协助安排了两对对话专家，探讨当前政治环境下的各种选项。

三. 减少暴力

16. 7 月 7 日，两个敌对的武装帮派在太阳城地区(西部省)发生重大冲突。7 月 7 日至 8 月 5 日，221 人被杀(包括 14 名妇女和 7 名女童)，183 人受伤(包括 38 名妇女、6 名女童和 14 名男童)，8 名男子被迫失踪。至少 57 名年龄为 19 岁至 47 岁不等的妇女遭受性暴力，有的被反复强奸。对此，国家警察成立了调查委员会，并且与国家保护人权网络协作，对受害者及其亲属进行了访谈。

17. 在整个冲突过程中，警方失去对太阳城警察局的控制，也无法清除帮派在主干道沿途设置的路障。警方不能进入太子港都市区内受帮派控制的其他街区，比如下德尔马斯、马尔蒂桑和迪乌村。据记录，有报告说帮派使用伪造的警服从事犯罪活动，进一步对警务工作的效果带来挑战。不过，几个星期以来，在打击对克鲁瓦德布凯(西部省)和小里维埃尔德阿蒂博尼特(阿蒂博尼特省)谋杀和绑架警官事件负责的帮派方面，警方确实取得了明显的进展。

18. 6 月 10 日，几个全副武装的帮派突袭并占领了太子港初审法院。警方至今未能重新控制此地。6 月 9 日至 20 日，在太子港分别发生了几起事件。其间，7 名

海关工作人员遭到绑架，后被释放以换取赎金。6月16日和7月9日，海地国家港务管理局遇袭。设在太子港的其他机构，包括国家监狱、审计和行政纠纷高级法院、中央银行受到严重威胁，警方于是抢先部署了人员固定驻守，还安排了警察进行巡逻。

19. 帮派暴力也蔓延到首都以外的地区。在阿蒂博尼特省，帮派阻碍国家干道沿线的行动自由，破坏财物，绑架旅客。对此，警方发起了多次行动。几名遭绑架的受害者被释放，一位警官殉职，几名帮派成员伤亡。

20. 在太阳城、克鲁瓦德布凯、德尔马斯、太子港和塔巴雷(西部省)等城市，暴力犯罪，特别是绑架和凶杀达到了新的程度。2022年1月1日至8月31日，当局记录了877起绑架事件，受害者中有182名妇女、13名女童和15名男童。在本报告所述期间，绑架事件的数量自5月份创下记录以后，始终居高不下。医生和企业家由于支付赎金的可能性较高，越来越多地沦为绑架对象。据警方记录，全国各地发生了1349起故意杀人案，其中大部分发生在太子港都市区(每10万名居民中有16.8人遇害)，与2021年同期相比增加了25.5%。8月20日，在杜杜恩市(西部省克鲁瓦德布凯)，帮派成员把一名妇女及其两个女儿活活烧死在车内。

21. 非法贩运和转移小武器、轻武器和弹药使严峻的安全局势雪上加霜。7月，警方缴获了五大批武器和弹药。在其中两次行动期间，警方与海关工作人员联合缴获了超过12万发弹药。7月8日，由于缴获行动中捉拿的两名嫌疑人获释，而且没收的弹药据称大部分失踪，有关方面解除了和平港检察官的职务，随后将其逮捕。7月22日，针对贩运武器指控，逮捕了司法和公共安全部一位前高级官员。7月12日，还在一辆从和平港开往首都的汽车上，缴获了一批非法武器和弹药。7月14日，在太子港检查了装有海地圣公会用品的集装箱，缴获了14682发弹药。虽然调查仍在继续，但是警方迄今已抓获了三人，并签发了几项逮捕令。

22. 在联海综合办、开发署以及联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心的支持下，国家当局于8月份敲定了国家行动计划，据以执行加共体的《到2030年以可持续方式落实加勒比地区枪支弹药非法扩散问题加勒比优先行动路线图》。开发署和国际移民组织(移民组织)协助当局进行武器弹药的储存管理。7月，联合国为75名警官(19名为女性)举办了武器和弹药管理培训，还升级了中央军械库和枪支许可处的安保基础设施。

23. 海地政府提出请求并提供启动资金后，联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)于7月份部署人员设立办事处，开始围绕边境管理进行工作，处理非法贩运、有组织犯罪、国家税费征收问题。毒品和犯罪问题办公室正在启动三项边境管理方案：集装箱管制方案；机场通信项目；海上犯罪问题全球方案。集装箱管制方案和机场通信项目旨在让国家更有能力打击非法贩运和有组织犯罪，也更有能力增加税款征收。海上犯罪问题全球方案旨在协助海地国家海岸警卫队开展海上执法行动。毒品和犯罪问题办公室认识到打击腐败与改善安全和稳定之间的联系，在建设和平基金的支持下，与开发署和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)共同启动了反腐败项目，支持就打击腐败一事在全国范围内

形成共识并进行协调，强调要让民间社会、妇女和青年参与。此外，毒品和犯罪问题办公室与美洲组织合作，正在启动一个关于非法资金流动的项目。

24. 在作出上述努力的同时，联合国实体(联合国人口基金、开发署、联合国项目事务署)继续在马尔蒂桑和萨林(西部省太子港)立足社区开展活动。方案由建设和平基金支持，与减少社区暴力问题部际工作队协调，提供职业培训，扶持妇女所有的小微企业，依托社区平台促进对话。

四. 安全与法治

25. 由于人员辞职、退休、死亡，加上征聘速度缓慢，国家警察的流失率继续攀升。截至 9 月 12 日，在册警官为 14 161 名(含 1 567 名女性)，其中在职警官为 13 000 人。从警察居民比来看，估计每 1 000 名居民对应 1.06 名警官，低于国际公认的标准——每 1 000 名居民对应 2.2 名警官。7 月 23 日，针对第 32 次警校学员晋级开设了为期 7 个月的基本培训课程。这是一个积极的事态发展。报到接受培训的警校学员有 725 名，其中 177 名为女性(24%)。2022 年 1 至 9 月，17 名警官因公殉职，2021 年同期为 15 名；16 名警官因接受调查被停职。

26. 尽管 2021/22 财政年度预算增加了 12%，但警方仍然因通货膨胀上升、预算管理不当而疲于应付，导致警察装备和用品短缺。警车和护具数量有限，拖累了警方在帮派控制区包括太阳城设立检查站的能力。7 月，警察无法在太阳城保障进入点的安全。

27. 尽管挑战重重，国家警察仍然按照联海综合办协助起草的警察年度安全计划里面的规定，进行了内部重组。近期，组建了一支由 150 人组成的打击帮派工作队，由此改善了警方业绩，加强了内部协调。工作队经过了全面审查。通过捐赠设备和提供培训可使其进一步得到加强。预计，工作队将扩员至 300 人。警方还努力在全国范围内贯彻改进后的社区警务政策，近期又为此制定了“白皮书”和政策指令。为提高留任率，7 月 20 日通过了一项部级法令，向因公殉职或致残警官的被抚养人发放福利。这是调解与对话委员会在 2020 年提出的一项关键建议。另外，成立了一个警察合作社，其成员可以享受折扣价格。

28. 联海综合办继续提倡为开发署管理的多捐助方篮子基金捐款，以支持国家警察实现专业化。基金寻求 2 800 万美元的捐款，目前已收到大约 1 100 万美元。9 月 23 日，海地的国际合作伙伴在联合国大会间隙组织了一次会外活动。为加强警察的廉正作风、夯实情报导向干预能力，联海综合办与开发署正在协助警方优先围绕警察审查和情报收集，实施两个关键项目。根据安全理事会第 2645(2022)号决议的授权，为联海综合办警察和惩戒股再征聘 12 名文职人员和借调人员，以提高联海综合办进一步协助培养警察队伍的能力。

29. 联海综合办为司法警察总局于 5 月 2 日设立的特别委员会提供技术援助，以调查 2022 年 4 月和 5 月发生暴力期间实施的践踏人权行为。联合国对司法和公共安全部及海地治安法官给予支持，于 8 月 9 日至 11 日为 150 多名司法官员举

行了一次国际会议，讨论组建专门的司法工作队，负责处理性犯罪、金融犯罪和城市暴力行为。

30. 6月10日，几个帮派全副武装，突袭并占领了太子港初审法院。之后，法院在其他地点进行了几次紧急审理。目前，尚未找到法院搬迁的长期方案。虽然克鲁瓦德布凯初审法院借助联合国的技术支持和设备，恢复了惩戒听证，但是这一举措暂时中断，因为某个武装帮派据称为报复警方开展的行动，于7月25日纵火焚烧了检察官办公室。后来，法院暂时搬到了塔巴雷市图书馆。一个积极的事态发展是，尽管4月份以来副检察官一直在罢工，莱凯初审法院(南部省)仍在莱凯监狱内新建的分庭进行了惩戒听证。

31. 在司法部门增强妇女的权能，仍是一项挑战。5月和6月，联海综合办与司法部门的杰出女性举行了一系列双边会议。7月12日，主办了关于克服挑战和歧视的讨论。按照计划，接下来几个月要为女律师和女治安法官举办三次领导力系列讲习班。

32. 6月22日，部长会议出台法令，将新刑法典和刑事诉讼法典的生效日期再推迟两年。推迟后，政府和从业人员能审视一些规定，提高认识，举办培训，起草辅助实施法令。

33. 减少审前超期羁押是一项持续斗争。在此过程中，司法和公共安全部通过了司法检查行动计划，以加强司法人员问责制，改善法院的运作情况。与此同时，国家法律援助委员会凭借联合国的技术和财政支持，于6月15日为75名参加人员举办论坛，帮助找出最佳做法，统一提供法律援助的方式。

34. 海地的监狱仍然过度拥挤、卫生状况恶劣、服务欠缺。截至9月28日，海地监狱关押的囚犯为11 788名，包括妇女308名、男童266名和女童10名，总体占用率估计达到294%，其中候审囚犯为9 861人(83.7%)。全国各地的拘留条件继续恶化。而且，由于监狱系统预算不足、食物短缺、医疗用品有限，以及没有及时将囚犯转移到医院(本可预防的死亡事件通常与此有关)，情况越来越糟。心搏骤停、肺结核和营养不良引起的贫血，仍是官方公布的海地监狱人员三大死因。9月11日，发生安全危机，出入十分困难。于是，情况进一步恶化。据监狱当局报告，9月11日至30日有19人死亡。最近，自10月1日以来，经确认国家监狱有9人死于霍乱。

35. 整个7月和8月，由于通货膨胀加剧，而且在支付尾款问题上与食物供应商发生合同纠纷，惩教当局在每天为被拘留者安排伙食方面遇到诸多挑战。非政府组织以捐赠食物的形式提供了一些救济。6月29日，一段展示海地角(北部省)囚犯日渐消瘦的视频在社交媒体上流传。此后，司法和公共安全部长在7月1日视察监狱时，下令出于人道主义原因释放37名被控犯有轻罪的囚犯。同样，莱凯(南部省)当局之后不久释放了40名囚犯。9月11日，发生安全危机，加剧了粮食和水的系统性短缺，因为路障堵住了进入许多监狱的通道，阻止了供应品的运送。截至9月22日，卡巴雷(西部省)和热雷米(大湾省)监狱已经没有水、没有食物或没有厨用煤气。

36. 9 月的危机还增加了安全风险。因为工作人员缺勤，再加上难以往监狱，所以许多监狱只有少数工作人员。人手严重短缺，导致卡巴雷(西部省)女子监狱在 9 月 22 日发生大规模越狱事件，145 名囚犯把 9 月 11 日以来一直坚守岗位的、仅有的三名狱警捆绑起来后逃走。

37. 每名囚犯的平均占地面积为 0.33 平方米，远低于 3.4 平方米这一国际标准。过度拥挤继续助长监狱中疾病的传播。海地仍是 COVID-19 疫苗接种率最低的国家之一，接种人口占 1.14%。在此背景下，2022 年初制定的监狱 COVID-19 疫苗接种方案因公共卫生当局和监狱当局之间协调不力而未能启动。由于缺乏足够的检测，当局无法认定 2022 年上半年 97 名囚犯的死因。适当的营养和所需的逆转录病毒药物短缺，可能导致艾滋病毒治疗难以为继。

五. 人权

38. 帮派全副武装，以更大的强度、更高的频率发动袭击，导致国家的人权状况进一步恶化。在太子港都市区西部和北部的边缘化市镇和阿蒂博尼特省，武装暴力达到前所未有的程度。当地民众越来越多地不再是武装冲突的附带受害者，而成为帮派的直接目标。武装分子采用新的作案手法，相互协调发动袭击，在此期间故意杀人、伤人并实施性暴力，在国家首都扩大控制的地盘。

39. 2022 年 6 月 1 日至 9 月 30 日，人权处记录了 1 377 起被杀、受伤和失踪事件(1 171 名男子、153 名妇女、53 名儿童)。事件涉及警方与帮派之间的武装对峙，也涉及太子港都市区(红桥、热雷米码头、太阳城、贝莱尔、德尔马斯、克鲁瓦德布凯)和阿蒂博尼特省(萨维恩和格罗莫讷)内活动的帮派对民众的袭击。7 月 8 日至 17 日，帮派之间在太阳城发生冲突。之后，超过 3 886 人(包括至少 700 名孤身儿童)被迫放弃在这一地区的家园，前往别处的临时住所寻找暂时栖身的地点。其中，约有 600 人趁着帮派联盟敌对双方的对抗暂时平息返回太阳城，儿童则到 8 月下旬才与父母团聚。其余的人仍然留在乌戈·查韦斯公园内一个临时搭建的境内流离失所者营地，营养不良，容易生病。帮派成员除了造成民众流离失所，还焚烧或毁坏了大约 140 栋房屋，故意试图惩罚被认为支持敌对帮派的当地人。暴力事件迫使受影响地区的医疗中心、学校、商户和其他服务机构关门停业。

40. 7 月在太阳城的对抗中，帮派成员故意把敌对帮派控制区(主要是布鲁克林区)内生活的当地居民作为目标。帮派成员携带突击步枪，瞄准居民包括家中和街上的妇女儿童，无差别地射击。一些居民包括病人、残疾人和老年人在家中被活活烧死。据报告，44 人试图逃离太阳城内的暴力，前往太子港其他地区寻求庇护和医疗救治，途中遭到拦截，被帮派成员立即处决。

41. 帮派封锁了通往太阳城的道路，阻碍包括人道主义组织在内有关方面的救护车和医务人员进入这一地区，从而制约了治疗和后送伤员的能力。这样一来，许多受害者因得不到救助而丧生。此外，帮派尤其是属于太子港市中心联盟的帮派，封锁了连接太阳城布鲁克林区与首都其他地区的主要道路，一方面防止当地民众进入当地市场，另一方面阻止货物进入这一地区：故意试图造成粮食不安全的现

象，限制对水的获取，谋求夺取地盘，这种做法似乎为的是逼迫当地民众与控制其居住地区的敌对联盟对抗，帮助把敌对帮派赶出地盘。

42. 在这些冲突中，妇女、女童以及男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等特别容易遭受帮派实施的性暴力，男子和男童也是施暴的对象。联海综合办收集的数据表明，帮派一直故意把性暴力用作恐吓和征服民众的手段。至少有 57 名妇女和女童在家中、上班路上、出门办理家事或试图逃离这一地区时遭到强奸。在某些情况下，该等性暴力行为是受害者的子女和伴侣在场时发生的。在一起案件中，帮派成员把一名 25 岁的妇女放到其丈夫的尸体上，当着三个子女的面反复强奸，然后放火焚烧房屋。帮派行为的残暴程度由此可见一斑。性暴力受害者遭受了令人难以置信的身心伤害，有的被强奸后还被肢解和处决。无保护性暴力还使受害者面临感染艾滋病毒和患上其他性传播疾病的风险。性暴力发生率高得惊人。7 月 21 和 22 日，为强化多部门应对措施，联海综合办组织了一次圆桌会议。大约 70 个负责防止性暴力、面向幸存者和家庭提供心理医疗和社会经济服务的国家机构和民间社会组织派代表参加。圆桌会议期间进行的讨论能帮助为基于部门的应对措施制定路线图。

43. 人权高专办正在与民间社会合作，协调针对已查实的性暴力幸存者采取的多部门应对措施，但值得注意的是，幸存者无一寻求法律援助，担心遭报复、受侮辱。作为支持，欧洲联盟与联合国合作发起了“聚光灯倡议”，要消除一切形式的暴力侵害妇女和女童行为，为主要部委和市政当局提供了技术能力建设援助，以加强机构应对措施。“倡议”不仅向幸存者提供医疗和心理社会支持，还推出社区教育和有针对性的创收培训方案，从而增强幸存者包括残疾幸存者的经济权能。

44. 涉帮派武装暴力对儿童造成了毁灭性后果。许多儿童在家中、校内或街头因帮派交火而死亡或受伤。男童和女童经常被迫加入帮派或从事帮派活动。帮派成员往往会拿出金钱和食物，拉拢弱势儿童加入帮派，如遭到拒绝，就威胁说要对其家人进行报复。

45. 帮派进行勒索、非法征税、扰乱物流供应链，对地方经济造成不良影响。自 6 月中旬以来，武装帮派一直在袭击停靠在太子港市中心的驳船，迫使商人通过公路来运输发往海地南部省份的货物，而且在路上强迫商人支付“过路税”。7 月，太阳城发生帮派暴力，致使国家主要燃料码头的燃料分配中断将近一周，引发了首都各地公民的暴力抗议。

46. 关于萨林屠杀事件(2018 年)、贝莱尔屠杀事件(2019 年)以及太子港律师协会前会长蒙费里埃·多瓦尔遇刺事件(2020 年)，调查毫无进展。海地司法系统牵头对前总统若弗内尔·莫伊兹遇刺案开展了调查，也未取得任何重大成果。有关方面于 5 月 30 日任命了第五名调查法官，还对在押嫌疑人进行了一系列审理，但犯罪主谋、行凶者及其同伙仍然逍遥法外。与此同时，调查法定期限已过，但法官尚未就调查结果发表声明。

47. 持续努力打击有罪不罚现象是联海综合办的一部分工作。8 月 1 日，联海综合办发表了一份报告，详细说明了在 4 月 24 日至 5 月 16 日的暴力浪潮中发生的

侵犯人权行为，这一波暴力浪潮在太阳城、克鲁瓦德布凯和塔巴雷(西部省)等市镇造成 322 人伤亡。报告认定两个主要帮派联盟参与对民众实施了惨无人道的虐待，把儿童作为目标，连年仅一岁的幼儿也不放过。报告还向警察、司法和其他负责帮扶受害者、调查犯罪行为的当局提出了一系列建议。

48. 联海综合办继续支持国家警察总稽核局调查与警察过度使用武力或实施法外处决有关的侵犯人权案件。共有 51 人在警察行动中被杀，总稽核局发起了 47 项调查，包括 4 项即决处决调查。9 月，爆发示威活动，警方设法驱散人群，致使数十名示威者受伤，其中包括三名记者。随后，总稽核局开始针对据称使用实弹行为进行调查。8 月 31 日，总稽核局完成了对 2019 年至 2021 年发生的 15 起旧案的调查，向代理警察局长递交了建议。不过，迄今为止，针对据称帮派成员在警察行动中被杀事件开展的调查少之又少。

六. 失业、青年和其他弱势群体

49. 生活水平下降，继续削弱为数不多的发展成果，妨碍朝着可持续发展目标取得进展。海地人在急剧通货膨胀面前挣扎度日。7 月，通货膨胀率达到 30.5%。近年来，在社会动荡、征收问题和安全危机的压力下，税收收入大幅减少。但是，国家当局预测，因为采取了新的行政措施，而且汇款流在恢复，所以税收收入会略微反弹。与此同时，关键的发展优先事项，包括人人有体面的工作机会、提供饮用水等基本服务缺乏进展，进一步加大了不稳定性和不确定性。

50. 国际货币基金组织(基金组织)和海地当局设计的工作人员监测方案已于 2022 年 6 月 17 日获批，将于 2023 年 5 月 31 日结束。方案旨在帮助政府恢复宏观经济稳定，并降低通货膨胀；鉴于通货膨胀给贫困人口带来了负担沉重，这是一个关键的目标。方案还优先加强公共部门治理，调动国内收入，建设能力，以及增加社会支出。

51. 从 7 月份开始，燃料变得稀缺，帮派不让卡车离开海地的主要海运码头，对国家造成了严重影响。许多商户关闭，街道空空荡荡，当局在与黑市扩散作斗争，普通海地人要支付高昂的价格，有时还要满足刁钻的条件，才能获得天然气。据报，之所以出现一波新的短缺，是因为政府推迟向国家的主要燃料经销商支付补贴，而这一问题又由于货币迅速贬值、通货膨胀居高不下而加剧。按照一些估计，海地的累退燃料补贴制度现在吸收了多达三分之一的国内收入，挤占了更具生产性的、对卫生、教育和其他社会部门的投资。根据基金组织的说法，这些补贴也不公平，90%以上的福利流向了只占人口 10%至 20%的高收入群体。总理先后于 7 月 20 日、9 月 11 日和 18 日发表了全国讲话，重申政府打算按照基金组织工作人员监测方案的建议，调整燃料补贴制度，稳定全国燃料供应。不过，除 4 月份针对受燃料价格调整影响最大的群体采取第一套步骤之外，尚未实行其他措施。9 月 18 日，政府设定了新的固定燃料零售价格，并立即实行，以部分抵消直接向中间市场支付的补贴。

52. 整个国家的经济活动都由于太子港都市区帮派暴力蔓延而受到严重影响。因为帮派阻塞了通往首都的主要道路，所以南部农民无法将当季收获的作物运往国家中央市场。通往北部的主要路线也一再被切断。部分由于全球供应链紊乱，大宗商品和粮食价格高企，对海地最弱势群体造成了特别严重的冲击。

53. 2021 年 10 月至 2022 年 7 月，汇款总额为 29 亿美元，与上年同期的 30 亿美元相比略有下降，致使经济形势进一步吃紧。此外，通货膨胀加剧，继续侵蚀着许多海地人的消费能力。随着人类发展指标恶化，贫困水平加深。估计的数字显示，到 2022 年 9 月底也即财政年度结束时，58% 的人口可能处于贫困线以下。

54. 对社会保护的需求，特别是最弱势群体对社会保护的需求迅速增加，尽管由于缺乏数据，无法了解全貌。农业和农企对解决高失业问题，尤其是青年和妇女高失业问题仍具有最直接的潜力，而且能增强对经济冲击的抗御力。联合国国家工作队在国家粮食安全委员会的协调下，开展工作支持落实多部门计划，贯彻国家粮食主权、粮食安全和营养政策。联合国还协助执行 2020 年通过的国家社会保护政策，帮助起草了国家行动计划，把医疗卫生、现金转移、教育、就业、职业培训、社会服务和体制改革囊括进来，以建立基于权利的社会保护制度。政府已在 2021/22 年度国家预算中拨款 3 000 万美元，支持此项计划。

七. 基本社会服务的提供和复原力

55. 治安不好、政局不稳、自然灾害引发了多重危机，它们交织叠加，推高了人道主义需求，拖慢了朝着长期发展前进的步伐。帮派斗争使安全局势越来越差、暴力现象愈演愈烈，对人道主义援助进入太子港及其周边地区造成阻碍。治安不好扰乱了生计，破坏了获取基本服务的机会，在通货膨胀、燃料稀缺和震后恢复缓慢的背景下加剧了脆弱性。

56. 太子港多达一半的人口，也即 150 万人直接受到近期帮派暴力的影响。成千上万人被迫逃离家园，数百名儿童与家人失散和(或)无人陪伴。截至 2022 年 10 月，在太子港都市区，首都 36 个地点有 21 684 人(约 6 000 户)流离失所。此外，约有 66 000 名流离失所者在太子港都市区的住户家中寄宿。在帮派控制区，1 700 多所学校暂时或完全关闭，50 多万名儿童的受教育权因此被剥夺。

57. 被驱逐出境的人数翻了一番。截至 2022 年 9 月 30 日，2022 年乘飞机、由海路遣返的海地移民超过 21 215 人，而 2021 年同期为 10 152 人。2022 年 7 月 16 日至 10 月 10 日，共 1 857 名海地移民被强行从巴哈马、古巴、特克斯和凯科斯群岛、美利坚合众国等送返海地。海地的一个组织——回返者和难民支持小组表示，7 月份经陆路从多米尼加共和国遣返或送返的海地人超过 18 000 名；8 月份从官方和非官方过境点遣返或送返的人数为 16 600 名。尽管国家安全局势不断恶化，但移民组织估计，9 月份从多米尼加共和国遣返到海地边境地区的人数超过 7 000 名。土耳其当局、海地国家移民办公室、海地监察员在移民组织的支持下相互协作，使 301 名海地移民得以于 7 月 28 日返回。无良机构曾向这批人承

诺给其就业的机会。在土耳其，大约 1 000 多名海地人正请求有关方面提供类似的支持。

58. 根据 3 月份的粮食安全阶段综合分类报告，估计有 450 万人处于急性粮食不安全状态。目前正在进行一项新的粮食安全阶段综合分类分析，预计数字将大幅增加。多达 560 万人诉诸于危机应对机制来维持生计。太子港都市区帮派暴力不断、社会动乱增多，进一步加剧了长期营养不良问题。近期在太阳城实施的一项评估显示，20% 的五岁以下儿童严重营养不良。全国营养调查正在铺开。营养不良问题令人震惊，也威胁到国家艾滋病毒方案来之不易的成果，造成治疗中断，由此可能导致耐药性增强，进而使艾滋病毒感染率激增，特别是在青年、妇女以及男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等群体中。

59. 7 月，联合国多机构工作队开始向太子港贫困程度最高、帮派活动最猖獗的市镇之一太阳城的社区提供救生援助。为更好地满足该等地区迫切的基本需求，联合国正在提高自身能力，以改善监测和分析工作，强化关于增加人道主义准入的战略。与此同时，联合国一方面应对紧迫的人道主义需求，另一方面促进减少暴力、恢复社会服务、创造有稳定性且有社会凝聚力的环境，继续努力通过向性暴力和性别暴力受害者提供医疗卫生、教育、儿童保护和支持服务，作出全面的反应。

60. 9 月 12 日，最近一波内乱爆发，使国家陷入瘫痪，进一步破坏了海地民众获得基本服务的机会，增加了海地民众的脆弱性，对人道主义行为体构成严重的制约。在向境内流离失所者营地的受益对象提供水、环境卫生设施、食物和医疗卫生服务方面，人道主义合作伙伴遇到了困难。行动限制进一步削弱了获得医疗卫生服务的机会，与此同时，水电供应波动也对医疗设施造成了特别大的影响。此外，抗议者哄抢了人道主义合作伙伴和联合国机构的几个仓库，使人非常担心人道主义机构有无能力应对增加的需求。

61. 局势严峻也可能是导致海地出现霍乱的原因。10 月 2 日确诊了两例病例。此前三年多没有报告一例病例。截至 10 月 11 日，海地卫生当局报告了 32 例确诊病例、18 例住院期间死亡病例、215 例医院收治的疑似病例和 266 例疑似病例。病例系利用海地当局建立、联合国支持的霍乱监测机制查出。第一批病例是在太子港都市区的太阳城和卡勒富尔弗依耶发现的，不过在中央省也发现了疑似病例。

62. 政府在联合国以及国家和国际伙伴的支持下作出努力，着重限制疾病的传播、救治患者、面向民众宣传预防措施并立即采取救生行动。其他支持包括扩大监测、增加水和环境卫生设施的供应、促进霍乱治疗中心发展及加强病例管理。

63. 尽管需求越来越大，国家人道主义应急行动的资金却始终严重不足。截至 10 月 11 日，人道主义资金为 1.03 亿美元(含中央应急基金提供的 850 万美元)，相当于 2022 年人道主义应急计划所需 3.732 亿美元资金的三分之一。2022 年 7 月帮派之间发生暴力冲突后，应急基金快速反应机制还同意提供 500 万美元，用于在太阳城实施救生援助，并提供 700 万美元，用于支持对 2022 年 10 月爆发的霍乱立即作出反应。

64. 有关方面继续向 2021 年 8 月 14 日地震幸存者提供人道主义援助。一年来，援助已惠及 484 000 多人，包括 21 700 名流离失所者和难以进入地区内 116 300 名民众。帮派活动阻塞了太子港通往南部的道路，妨碍了南部半岛的地震后重建工作。因此，在地震后流离失所的 35 000 人中，有 2 528 人在南部，而且仍处于流离失所状态。在受影响最严重的南部省、大湾省和尼普斯省，1 200 多所学校尚未重建，估计 340 000 名儿童缺少学习环境，有的根本享受不到教育机会。为帮助加强应对工作，海地政府于 6 月 2 日召集援助实效委员会开会，讨论重建和恢复框架的主要支柱。

65. 考虑到国家面临多重危机，教育和职业培训部把学年开始日期延后了一个月，到 10 月 3 日。这一目标日期不得不进一步推迟。尽管如此，该部力求当条件允许时，逐步在受危机影响较小的地区重新开放学校。为做好准备迎接 2022/23 学年，预先安排了食物，确保学校供餐一切就绪。世界粮食计划署(粮食署)在戈纳伊夫的仓库被洗劫，损失了专门用于向大约 1 650 所学校供餐的粮食库存。尽管如此，粮食署继续重建能力，确保全年在学校为儿童供应餐食。学校供餐倡议是海地最大的社会安全网方案，也是在粮食安全状况不断恶化的情况下推出的一项基本服务。此外，联合国继续支持教育和职业培训部重建、重开受 2021 年 8 月地震影响地区的学校，以及太子港周围受帮派暴力影响的学校。

66. 学校供应的绝大多数食物来自进口，但当地的粮食价值链具有潜力。联合国正在努力振兴小规模种植，强化当地价值链，把当地生产者组织起来，使农业生产能力得到提高。加强当地粮食价值链不仅能扩大符合当地偏好的新鲜营养食品供应，而且能增加当地经济支柱——传统小规模女商人的收入。

67. 联合国实体与合作伙伴加紧开展备灾和应急工作，对卫生机构和卫生治理给予了支持，还部署了流动诊所。此外，近期更新并完成了两份关键政策文件——2020-2030 年社区卫生战略计划和太子港都市区卫生机构评估；这些战略文件能帮助指导政府的公共卫生行动。

八. 性剥削和性虐待

68. 在 2022 年 6 月 1 日至 8 月 31 日，联海综合办没有接到任何关于以往或当前特派团内人员涉足性剥削和性虐待的新指控。

69. 在秘书长副特别代表、驻地协调员和人道主义协调员的指导下，联合国各机构、基金和方案继续朝着最后确定受害者转诊途径取得进展。全系统防止性虐待和性剥削问题协调员继续开展提高认识活动，为海地政府官员和民间社会代表举办了三次会议。

70. 6 月 20 日至 30 日，联合国受害人权利倡导者在受害人权利高级干事和秘书处法律事务厅一位法律干事的陪同下，前往两个会员国访问，请其进行斡旋，办结因性剥削、性虐待致孕生下的孩子已提出、但尚未办结的亲子关系认定要求和儿童抚养索赔。受害人权利高级干事继续支持开发署协助妇女及其因联合国海地稳定团人员的性剥削、性虐待行为致孕生下的孩子。2022 年 7 月 18 日至 21 日，

受害人权利高级干事访问了南部省和大湾省，与由于治安不好无法前往太子港的妇女会面。随着国家的安全局势继续恶化，为妇女提供帮扶，甚至与她们保持联系都变得极为困难。

九. 意见

71. 当此前所未有的危机时刻，海地迫切需要团结起来，在应对自身面临的、多个层面的挑战上取得进展。首先，我呼吁全体海地人不遗余力地促进对话，达成“海地人主导、海地人所有”的解决方案，在其中囊括从宪政问题到安全问题等局势的各个方面，藉此在 2023 年全面恢复民主体制。我还期待政府按照安全理事会第 2645(2022)号决议的要求，至迟于 2022 年 10 月 17 日向安理会介绍政治进程以及为达成协议所作努力的最新情况。

72. 我谴责过去几个月的暴力浪潮，它给平民、特别是赤贫人口造成了严重影响。在努力提高执法能力、打击社区暴力的同时，必须做更多工作，解决武装帮派及其支持者有罪不罚的问题。必须立即停止对国家机构的攻击。有报告说，武装帮派大肆实施性暴力。对此，我表示最强烈的谴责。该等罪行令人发指，必须追究行为人的责任。此外，我对人道主义设施和用品遭袭感到震惊。必须保护人道主义合作伙伴。我敦促海地当局确保人权和基本自由得到尊重，确保人道主义援助能够进入遭暴力蹂躏的社区。

73. 我深感关切的是，在最弱势民众面临严峻的人道主义状况时出现霍乱，进一步加剧了民众的困难和需求。瓦勒码头是海地主要的燃料入境点，这里遭到封锁始终令人严重关切。10 月 6 日，联合国呼吁立即开放人道主义走廊，让医院和水处理设施能用上燃料。对此，有关方面必须听取。

74. 我始终极为关切的是，全国各地的囚犯一直在挨饿，某些监狱在危机期间彻底断粮。审前拘留状态持续时间长、危害多，导致了监狱过度拥挤且条件恶劣等可怕的后果，继续使监狱系统受困扰，出现霍乱后情况尤其严重。我再次呼吁政府加强对国家司法系统的支持，确保为司法和监狱机构配备所需资源，以保障惩教人员和在押人员的安全和适足条件。需要下更大功夫，以可持续的方式来解决这个长期存在的问题，包括为此审查监狱的预算管理机制，确保在合理的时间范围内启动诉讼程序。

75. 支持政府努力确保国家警察有条件打击帮派暴力十分关键，同时也要采取措施来强化部队内部的凝聚力和行动力。在取得成果的同时，国家当局还必须在政治和体制层面实行多方面、全方位的减少暴力战略，不仅要着眼于为受暴力影响社区提供急需的安全保障，而且要着眼于为有风险社区提供社会经济替代办法，为最弱势群体特别是妇女和青年提供保护。我敦促政府在这些互为促进的领域加倍努力，充分利用会员国、联合国系统以及区域和国际合作伙伴给予的支持。在当地取得成功、尽量发挥影响，最要紧的是各项努力能得到妥善的协调和稳定的资金，包括国际社会的支持。

76. 在此方面，我感谢早期参与海地国家警察联合支助方案——“篮子基金”的捐助方。要取得成果，就得持续、协调地行动，为海地执法部门提供恰当的支持，同时开展警察改革，消除滋生暴力的长期驱动因素。对机构、基础设施、人力资本进行投资至关重要。我敦促国际合作伙伴继续定期开会，评估进展，摸清当前需求，毫不拖延地为联合方案提供捐助。

77. 在落实安全理事会关于加大力度支持海地当局改善边境管控的要求方面，毒品和犯罪问题办公室继续取得进展。这得益于海地政府提供的 100 万美元催化资金捐助。此外，毒品和犯罪问题办公室正在与建设和平基金、开发署和人权高专办一起实施反腐败项目。我鼓励会员国与其他合作伙伴为这些重要的事业提供资金，特别要考虑到近期在海地入境口岸和国外查获了非法武器和弹药这一情况。

78. 我肯定国家当局为使枪支弹药相关立法和监管框架与现行区域和国际标准挂钩所作的努力。我赞赏国家当局敲定了《国家行动计划》，以执行加共体的《到 2030 年以可持续方式落实加勒比地区枪支弹药非法扩散问题加勒比优先行动路线图》，我呼吁联合国系统支持国家当局实现其目标和目的。

79. 2022 年 10 月 8 日，我致函安全理事会主席([S/2022/747](#))，提出了关于强化对海地安全支持的备选方案。我强烈鼓励安全理事会紧急采取行动，审议海地政府的支援请求。仅靠改善国家警务能力，并不足以带来所需的变革，使海地得以可持续地应对多方面安全危机。必须加大努力，支持针对犯罪行为和帮派暴力采取的预防和问责措施，包括实施减少社区暴力方案，创造社会经济机遇，出台大量措施以改善刑事系统的运作，特别是在预计国家警察加强打击帮派行动后逮捕人数会增加的情况下。

80. 危机正在肆虐，我谨向海地人民表示声援。我还要感谢海地的联合国人员在特别代表的领导下，坚持不懈地工作、坚持不懈地奉献。联合国将继续与海地肩并肩站在一起，支持海地自主作出努力，为全体海地人民谋福利。