



安全理事会

Distr.: General
8 March 2013
Chinese
Original: English

秘书长关于联合国海地稳定特派团的报告

一. 引言

1. 安全理事会在第 2070(2012) 号决议中将联合国海地稳定特派团(联海稳定团)的任期延长至 2013 年 10 月 15 日,并要求我每半年且至迟在稳定团任期结束前 45 天报告任务执行情况。本报告介绍自我发布 2012 年 8 月 31 日报告(S/2012/678)至 2013 年 3 月 12 日期间的主要事态发展,概述了稳定团按照安理会第 1542(2004)、1608(2005)、1702(2006)、1743(2007)、1780(2007)、1840(2008)、1892(2009)、1908(2010)、1927(2010)、1944(2010)、2012(2011)和 2070(2012)号决议所定任务开展的活动。

二. 最新政治和安全情况

政治局势

2. 海地稳定进程在本报告所述期间遭遇诸多挑战。10 月底过境的飓风珊迪,加上主要因不满社会经济现状而一再引发的广泛内部动荡,给该国造成了重大损害。行政部门与反对派议员之间的持续分歧使政治几近瘫痪,导致在加强法治机构、通过关键立法和设立选举委员会受命组织延宕已久的选举等方面取得的进展成为不了现实。

3. 海地总统米歇尔·约瑟夫·马尔泰利解决了一个一直困扰着他的难题,在众议院成功组建了由至少 60 名众议员组成的亲政府多数派“稳定与进步派”。2013 年 1 月 16 日,该派领袖让-索尔贝·阿莱克西(团结就是力量党,西部省)当选为众议长,西蒙·迪厄瑟尔·德拉(拉夫尼党,中部省)则再次当选为参议长。1 月 21 日,总理洛朗·萨尔瓦多·拉莫特宣布对内阁进行五个月之内的第二次部分改组。

4. 虽然一个亲政府的议会党团已经成立,但行政部门与议会之间的关系仍然紧绷。12 月 13 日,当总理宣布不准备报告在紧急状况框架内所拨资金的分配情况



时，政府受到了来自参议院的压力。众议院内由 20 人组成的少数派反对党团“体制强化派”，也指责政府对社会经济状况的处理方式，他们尤其批评总理办公室据称在按照 2011/12 年度预算拨付分配给社区的公共资金时偏袒亲政府的众议员。作为抗议，这些议员阻挠总理在 1 月 14 日的国民议会开幕式上发言，并导致他离开会场。

5. 本期间在设立选举委员会方面依然存在分歧。总统 2012 年 7 月签署法令成立由行政部门和司法机关指定成员的六人常设选举委员会，但被广泛认为不合法。宪法规定的选举机构由九人组成，其中包括议会指定的三名成员。由于 30 名参议员中有 10 人于 2012 年 5 月 8 日结束任期，参议院未能达到宪法规定的三分之二多数来指定三名代表，导致行政部门与议会陷入僵局。

6. 11 月初，在总统因处理这一进程的方式而越来越多受到批评的背景下，经宗教联盟“宗教为和平”居中斡旋，行政部门开始与议会谈判。谈判于 12 月 24 日达成协议，将设立一个临时选举委员会。根据这项协议，代表三大施政部门的九名成员将受命在规定时间内组织接下来的部分立法、市镇和地方选举，然后再设立一个常设选举委员会。

7. 尽管有此突破，该协议所形成的势头却在随后两个月遭遇阻力。三大施政部门未能成功敲定临时选举委员会九名成员的任命和就职事宜。面对不断升高的国内和国际压力，2 月底为执行协议作了再次努力，但到本报告所述期间结束时，该委员会仍未成立。

8. 随着僵局持续，一些反对派议员以及人民斗争组织等政党、全国维护人权网等民间社会团体和海地记者协会等媒体代表，纷纷指称行政部门的反民主做法。他们批评司法机关和海地国家警察等国家机构被政治化，而且，继司法和公共安全部长在嘉年华庆典上发表有争议的讲话，警告不得诽谤之后，言论自由也遭到打压。

安全评估

9. 本报告所述期间，总体安全局势始终保持相对稳定，但内部动荡和严重犯罪有所增加。抗议行政当局未能解决法律缺失、生活费用高昂和粮食安全无保障问题，而且也无法满足基本服务要求的反政府示威频繁发生。2012 年 8 月到 10 月，每月示威数从 22 次窜升三倍至 64 次，11 月和 12 月才有所减少。对于这些部分含有暴力的示威，最受影响的地区是海地角(北部省)、雅克梅勒(东南省)和热雷米(大湾省)。

10. 国家警察和联海稳定团收集的犯罪资料显示，2012 年 9 月至 12 月平均每月凶杀案为 79 起，与 2011 年同期的 60 起相比有所增加。而且，2012 年报告的凶杀案总数(1 033 起)也增加了 13%。造成这一趋势的主要原因是此起彼伏的帮派冲突，其中一些冲突似由政治行为体挑起。暴力和帮派活动仍然集中于主要城市

中心, 2012 年约有 75% 的凶杀案发生在太子港都会区。绑架案也有增加, 平均每月为 18 起, 高于 2011 年同期的 12 起。平均每月报告的强奸案从 2011 年同期的 33 起增至 40 起。

11. 本报告所述期间没有再次出现前武装部队成员, 但存在地方当局雇用武装分子担任私人警卫或控制具体地点的情况, 尤其是在莱凯(南部省)、太阳城(西部省)和瓦纳明特(东北省)等地。

12. 国家警察的业绩持续改善, 但仍然没有能力完全承担在全国各地提供内部安保的责任。在这一背景下, 联海稳定团继续在维护总体安全和稳定方面发挥重要作用。稳定团与国家警察相互呼应, 保持在暴力多发地区和若干境内流离失所者营地派驻的军事和警务存在。2012 年 9 月至 12 月, 军事和警察部分与国家警察在太子港及其周边地区联合巡逻 12 214 次, 在该国其他地区联合巡逻 20 541 次。

三. 最新人道主义、恢复和经济情况

13. 2012 年在重新安置 2010 年地震流离失所者方面取得显著进展。根据国际移民组织的数据, 2013 年 1 月约有 34.7 万名境内流离失所者生活在 450 个地点。这使得从 2010 年到 2013 年初离开营地的流离失所者总人数达到 117.8 万人, 相当于总共减少 77%, 主要归功于政府在联合国及其他人道主义伙伴支持下推出的回返方案。在仍然留住营地的民众当中, 有 84% 为地震流离失所者。许多人继续依靠援助维持基本生存。营地生活条件持续恶化。2012 年 10 月, 有 42% 的营地使用露天茅坑, 高于 2012 年 8 月的 37% 和 2011 年 10 月的 34%; 只有 35% 的社区供水点提供氯化水, 低于 2012 年 8 月的 49% 和 2011 年 10 月的 66%。目前大约每 72 名营地居民使用一座公厕, 低于最多 50 人的国际公认标准。营地基本服务减少的主要原因是许多人道主义伙伴因为资金越来越少而撤离。2012 年联合呼吁最终筹到了 46% 的资金, 而海地境内的国际非政府组织自 2010 年以来已减少 57%。

14. 海地继续面临重大的人道主义挑战和日益恶化的粮食安全状况。干旱条件加上飓风珊迪和热带风暴伊萨克的影响, 让 210 万人落入险境, 而且增加了营养危机的可能性。为调集必要资源应对最迫切的需求, 联合国和人道主义行为体于 2012 年 10 月发出一项追加 3 900 万美元的紧急呼吁, 为海地政府提供支持。捐助方快速作出响应, 两周内就调集了所请求资金的 46%。经与国家当局协商, 联合国和该国境内的人道主义行为体还制订了以粮食安全无保障和霍乱问题为重点的 2013 年人道主义行动计划, 估计需要资金 1.44 亿美元。

15. 行政当局针对飓风珊迪给海地农业造成损害之后的生活费用上涨和粮食安全无保障问题, 提出了应对不满情绪的措施, 其中包括 11 月 5 日发布总统令实行紧

急状态，以便加速拨付公共资金。总统还宣布，政府将把农业生产和环境保护作为 2013 年的优先事项，以改善粮食自给自足状况和减轻未来自然灾害的影响。

16. 2012 年 12 月，国际货币基金组织将海地宏观经济状况评估为稳定，但指出 2012 年财政年度的经济增长估计只有 2.5%，低于 4.5% 的目标。2012 年增长遇阻，不仅仅是因为受到干旱、热带风暴伊萨克和飓风珊迪的共同影响，还因为重建工作滞后和公共开支不佳。出于粮食价格上涨这个主要原因，年度通货膨胀率从 2011 年 9 月的 6.5% 升至 2012 年 11 月的 7.5%。2012 财政年度的税赋和关税收入低于 17 亿美元(701 亿古德)的预算目标。2012/13 年度预算与上年相比增加了 8.7%，总额为 32 亿美元(1 310 亿古德)。政府宣布的优先领域(农业、教育、法治、能源、环境和就业)并非全都增加预算。虽然农业、自然资源和农村发展部预算有 2% 的增长(占预算总额的 7.5%)，但尽管作了全面教育的承诺，教师工资也有 10% 的增长，国民教育和职业培训部预算却减少了 2%(占预算总额的 14.7%)。司法部预算占预算总额的 5.76%，其中 83% 专用于国家警察。

四. 稳定团的活动

为政治进程提供支持

17. 我的特别代表与海地政治决策者紧密接触，倡导推动各项重要进程，例如推出选举日历和拟订各方同意的 2013 年立法议程。在选举方面，我的特别代表向总统、参众两院议长和最高司法委员会提出了多项建议，以协助敲定对选举委员会的任命。联海稳定团还与该国国际伙伴，包括派驻太子港的外交使团密切合作，为政府的关键优先事项添加动力。联海稳定团目前正与政府开展一系列讨论，以便围绕稳定团巩固计划中已获授权的核心活动设立工作组。

为即将进行的选举提供支持

18. 尽管在设立选举委员会方面出现延宕，公务员配置的变动最近也受干扰，联海稳定团和联合国开发计划署(开发署)仍为该选举机构的行政管理提供了实质性支持，并在业务上做好了选举的准备。联海稳定团和开发署还支持拟订了选举法草案修正案。在技术层面，联海稳定团继续参与针对选举委员会工作人员的通信和地理信息技术培训，与开发署一道加强选民登记处的能力，并为政府选区划界工作组提供专家咨询。

军事

19. 本报告所述期间，联海稳定团军事部分继续履行维护安全与稳定环境以及协助交付人道主义援助和做好应灾准备的首要任务。国家警察在联合国警察和军事部分的支持下，按照既定程序领导开展了多个安保行动，其中包括 2012 年 9 月以阻断桑托和克鲁瓦-德布凯地区(西部省)帮派活动为重点的第一期和第二期

“全面征服行动”，9月、10月和11月针对太子港贝莱尔和德尔马斯二区(西部省)帮派活动开展行动，11月为遏制太子港西蒙佩莱、波斯顿和凯耶城地区犯罪活动而开展的两行动，以及12月在联海稳定团已无长期军事存在的南部省开展的两行动。

20. 联海稳定团的军事工程公司除了为稳定团提供广泛的工程技术支持外，还支持政府为改善居民生活和安全条件开展一系列优先恢复活动，包括修路、打井、排水和水道清理、配水及安装预制构件。

21. 联海稳定团军事部分撤离四个安全风险较低的省份(大湾、尼普、西北和南部)，在不给总体安全与稳定造成重大影响的情况下缩小了军事足迹。不过，2012年11月底和2013年1月在热雷米(大湾省)发生的暴乱突出表明，联海稳定团需要继续保持在紧急情况下往偏远地区空运快速反应部队以支持国家警察的能力。

警察

22. 2012年8月31日，经过长时间等待，海地国家警察最高理事会终于作出了通过2012-2016年国家警察发展计划的决定。9月12日，中央司法警察局前局长戈德森·奥雷鲁斯被任命为新的国家警察总长，而在此之前，最高理事会已与政府、国际伙伴和联海稳定团多次开会讨论发展计划的执行事宜。尽管双边伙伴为警察发展作了重要贡献，供资仍然不足以实现计划中的所有目标。至少应增加分配给国家警察的政府预算份额，才能向日益壮大的警察队伍支付工资。国际社会的慷慨援助，对于国家警察到2016年符合各大基准至关重要。

23. 本报告所述期间，国家警察在打击犯罪方面取得显著成果，逮捕了55名涉嫌绑架者和共同犯罪人以及至少58名因贩毒和越狱被通缉的嫌疑人。业绩上的改善在一定程度上要归功于联海稳定团部队在预防和努力打击暴力犯罪方面提供的支持，包括增进与国家警察的信息共享和增加联合行动。

24. 为了达到将现役警员人数从当前10 181人提高到2016年至少15 000人的目标，国家警察必须大幅增聘新员。由于12月21日只有239名新警员毕业，国家警察第二十三期晋升远没有达到每期至少1 000人的标准。这在一定程度上要归因于严格体检以及征聘活动时间短且地域范围有限。国家警察与联海稳定团密切合作处理这些问题，确保定于2013年3月开始的第二十四期晋升至少包括1 000名新警员。与第二十三期相比，第二十四期晋升活动中登记参加录用考试的申请人数增加了一倍多。

25. 国家警察和联海稳定团的联合认证与资格审查活动继续在全国进行。司法和公共安全部长决定辞退79名经过审查的警员，这是资格审查进程启动以来首次达到的一个重要里程碑。在国家警察总长的建议下，联海稳定团与国家警察联合开展了初始背景调查，作为警察学校申请人筛选进程的一部分。除此之外，目前还正在努力给首批大约3 500名经过全面审查被认为合格的现役警员发放证书。

26. 在发展国家警察的监督能力方面，进展低于预期。2013 年 1 月 21 日，司法和公共安全部长出人意料地替换了上任仅九个月的警务总监阿博内·威尔梅，而他在被解职前，曾成功调查了多起有关警员侵犯人权的指称并建议辞退多名警员。然而，国家警察总长与司法和公共安全部长至今都没有根据就他的建议采取行动。警务总监仍然隶属警察总长管辖，过去 12 个月三度换人，令人质疑这一监督实体的独立性和有效性。此外，警务总监办公室一直人手不足，而且缺少装备、专门培训和财政资源。不过，新任命的警务总监誓言建立一个独立而强大的机构。与此同时，联海稳定团与国家警察联合还拟订了人权单元，纳入到警校学员的基础培训课程中。

保护弱势群体

27. 在妇女容易遭受性暴力和性别暴力侵害的境内流离失所者营地以及犯罪多发的脆弱城市社区，稳定团军事和警察部分继续保持存在。联海稳定团警察部分与各营地委员会协调，宣传面向社区的警务理念，以改善居民保护和促进公众对海地国家警察的信任。在剩余 450 个境内流离失所者营地中，有三个高风险营地由联海稳定团提供 24 小时安保(让-马里·樊尚营地、佩蒂翁·维尔俱乐部营地和科拉尔·塞斯莱斯营地)，另有 40 个营地通过每日巡逻确保安全。其余营地接受不定期巡逻。本报告所述期间，军事和警察部分在太子港都会区的境内流离失所者营地进行了 17 677 次巡逻。

减少社区暴力

28. 联海稳定团继续按照减少社区暴力方案在脆弱城市社区实施稳定举措，以应对该国安全机构持续存在的弱点、政治动荡局势和帮派犯罪活动。稳定团通过支持大规模劳动密集型环境项目、专业技能培训 and 创收活动来解决上述问题，为前帮派成员、问题青年和弱势群体提供取代犯罪和暴力的社会经济机会。稳定团完成了 2011/12 年度预算价值 900 万美元的 57 个项目中的 44 个项目，同时启动了 2012/13 年度预算中的 31 个新项目。在本报告所述期间，关于流域管理、城市基础设施和水道修复的 35 个劳动密集型项目为大约 4.4 万名问题青年提供了临时就业。共有 1 500 名问题青年和弱势妇女参加了专业技能培训，获得了职业安置和协助他们融入全国劳动力队伍的心理社会支助。此外，稳定团还与国家当局和民间社会组织合作，通过 70 个提高反暴力认识班向大约 6.5 万人作了宣传。

为国家机构提供支持

29. 2012 年，在该国 140 个区中的 129 个区，行政当局以政治委任者替换了 2011 年结束任期的地方当选机关，导致一些城市出现紧张局势。内政和领土社区部的内部人员变动也损害了在能力建设方案中取得的一些进展。尽管有这些替换安排，联海稳定团仍继续为执行 2012/13 年度市政预算提供支助。截至 1 月 17 日，该部已分析核实 140 个市镇预算中的 128 个。

30. 2013 年 1 月, 联海稳定团与内政和领土社区部及国际伙伴协调, 参与北部省和东北省副代表办公室和市镇联合评价团。评价显示, 省级代表办公室和副代表办公室仍很薄弱, 缺乏有技能的人员、办公场所和设备, 拖欠的薪金不断增加。为解决这些问题, 稳定团支持该部制订能力建设方案, 以改进规划以及副代表办公室的行政和财务管理技能。此外, 稳定团还支持政府主导的治理和地方投资支助方案, 并将借此推出北部省和东北省恢复权利下放试点项目。

31. 稳定团继续提供技术和后勤援助, 为该国立法议程的通过和议会运作提供便利。为给利益攸关方留出更多讨论时间, 原定 2013 年 1 月 9 日通过的 2013 年立法议程被推迟。优先考虑列入议程的法案包括关于打击腐败、洗钱和资助恐怖主义的法案, 以及关于政党筹资和公共服务的法案。立法优先事项还包括修订刑法、刑事诉讼法、民法、民事诉讼法和商法。

32. 按照总理的方案, 联海稳定团为隶属经济和财政部的海地海关总署提供支助, 以加强入境口岸的管理和收税能力。支助内容包括在技术上支持海关总署制订、通过和执行(迄今已部分执行)旨在恢复海关监管局(海关警察)的战略计划。

33. 联海稳定团和开发署在联合战略框架内为法官学校提供管理和课程发展援助, 确保法官和书记员接受适当的初期培训和持续培训。稳定团安排一名工作人员在校长办公室工作, 协助制订 2012 年 10 月至 2014 年 3 月期间的培训执行计划, 并起草有关犯罪现场管理、司法档案标准化、少年司法(培训员培训)、司法道德操守和性别暴力等专题的课程单元。

速效项目

34. 本报告所述期间, 联海稳定团成功执行了 133 个速效项目。截至 2013 年 1 月底, 另有 74 个项目正在执行, 32 个项目已获核准, 即将启动。这些项目是在海地当局和民间社会的合作下根据稳定团既定优先事项确定, 包括: 遏制霍乱疫情和预防其他水源疾病(48 个项目); 通过安装公共太阳能照明加强贫穷和动荡地区的安全保障(39 个项目), 为最贫困社区创造创收和谋生机会(12 个项目); 支持法治机构和善政(67 个项目); 以及恢复其他公共基础设施和建筑(73 个项目)。

司法

35. 最高司法委员会在 2012 年 7 月成立后的几个月因为卷入了关于指定选举委员会成员的初期投票存在程序性缺陷的纷争, 无法集中开展监督司法机构的法定任务。尽管有这些障碍, 联海稳定团仍支持最高委员会编写内部条例并拟订处理有关司法违规行为投诉的进程。

36. 鉴于司法和公共安全部最近任命了一批治安官, 最高委员会的正常运转更显重要。许多委任者似乎缺乏所需的法律资质和经验。由于此种任命可能破坏司法机构的合法性和独立性, 并且已经对几个省的法院运作产生负面影响, 最高委员

会对这些案件的最终审查极为重要。联海稳定团就处理这方面的投诉向最高委员会提供了技术援助。稳定团还协助最高委员会收集了核实 500 多名治安官资质的文件，以免他们在结束当前任期后失去再获任命的机会。

37. 联海稳定团注意到，检控证据的收集工作总体上不能令人满意，阻碍了司法机关调查暴力行为和检控罪犯的能力。主要或完全依赖供词的案件多得异乎寻常。为提高检控证据的质量，联海稳定团为重建法证研究所提供了资金，这将使研究所进行尸体解剖并最终也对非凶杀罪行受害人进行检查成为可能。但尽管如此，公共卫生和人口部及司法和公共安全部仍无法让研究所投入运作。另一项关切是对一些高知名度罪犯的检控工作受到政治干预。例如，有一个案件涉及总统的政策顾问卡利斯特·瓦伦丁，他虽然被控谋杀，在审前羁押时却获假释。由于刑事诉讼法中规定的这种假释极少适用而且对绝大多数被羁押者都不适用，他获假释显然是一种不应有的优待。

38. 太子港检察官办公室的领导层频繁变动。现任首席检察官吕克曼·德里尔是自总统 2011 年 5 月 14 日就职以来担任这一职位的第八人。在他之前是哈里希达·奥古斯特、索内尔·让-弗朗索瓦、菲利克斯·勒杰尔、利奥内尔·康斯坦特·布尔戈因、让·勒内尔·塞纳图斯、艾尔科·圣阿尔芒和热拉尔·诺尔盖斯。据让·勒内尔·塞纳图斯说，他于 2012 年 9 月被解职，原因是他拒绝服从司法和公共安全部长让·勒内尔·萨农作出的一项他认为不合法的命令，他当时指控该部长有腐败行为。

39. 经过 2011 年 9 月和 10 月的调查以及与国家当局的协商，2013 年 2 月发布了海地法治指标报告。其中一些调查结果显示公众已开始表现出对司法系统的信任，但也注意到行政和管理能力方面存在严重缺陷，司法系统也缺乏资源。

惩戒

40. 联海稳定团向监狱管理局提供了技术和能力建设支助，并参加了由该局领导的工作组。在联海稳定团的支助下，监狱管理局敲定了监狱系统标准作业政策，全国 18 个监狱都已开始执行。位于克鲁瓦-德布凯(西部省)的新监狱已于 2012 年 10 月 28 日启用。另有五个监狱完成了提高囚室收容能力和改善囚犯卫生条件的建造项目。监狱管理局新总部的建造工作也已完成。

41. 紧迫的挑战包括在捐助方日益减少援助的情况下支持拟订新的五年战略管理计划。联海稳定团还协同其他机构制订新方案，以解决过度使用非法审前羁押的问题。

人权

42. 稳定团继续监测并报告海地人权状况，通过能力建设活动协助海地当局和民间社会。9 月 24 日，总理在纽约举行的国家和国际法治问题大会高级别会议上发

表讲话，强调该国承诺根据普遍定期审议工作组的建议，加入和批准国际人权文书。11月30日，海地在批准《公民权利和政治权利国际公约》21年后首次向负责监督公约执行情况的人权事务委员会提交了报告。虽然在能力建设和批准国际人权文书方面取得了一些进展，但仍然存在重大挑战和系统性缺陷，特别是有罪不罚、腐败、长时间审前羁押、强迫驱逐营地人员、私刑和奴役儿童等现象。

43. 性暴力和性别暴力仍然令人关切，特别是在太子港贫困区、境内流离失所者营地和该国偏远地区。稳定团人权科与警察、司法、性别平等和儿童保护部分协作，制订了性暴力和性别暴力战略，确保稳定团在处理性暴力和性别暴力办法中纳入人权标准和原则。本报告所述期间，联海稳定团警察部分与国家警察的性别平等协调机构采取行动，让性暴力潜在受害人进一步认识现有服务以及向司法系统投诉的重要性。此外，2012年9月和10月，稳定团还为国家警察52名教官提供了性暴力和性别暴力培训员培训课程。

性别平等

44. 联海稳定团与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)合作，组织海地妇女领袖与稳定团领导层就妇女优先议题进行对话。确定的优先事项涉及妇女安全，包括防止性暴力和性别暴力，以及经济赋权和妇女参与决策。稳定团继续为妇女地位和权利部提供支助，协助在三个境内流离失所者营地设立的接待性暴力和性别暴力受害人的特设空间投入运作。设立这些空间的目的是推动举报性暴力案件，以及协助幸存者获取医疗、心理和法律援助。有五个国家警察分局也设立了类似空间。联海稳定团还协助妇女事务部不断拟订和敲定国家性别平等政策。

儿童保护

45. 本报告所述期间，联海稳定团接到162起针对未成年人事件的报告，其中包括108起性暴力案件(83起强奸案、8起轮奸案、10起强奸未遂案和7起性侵犯案)、11起凶杀案件、28起绑架案件、2起人身攻击案件和13起开枪打伤儿童的案件，这些案件通常发生在对立帮派枪战或海地国家警察与武装团伙枪战期间。10月至12月，联海稳定团还收到有帮派在太阳城(西部省)招募儿童搬运枪支、放哨或运送药品的报告。这些报告每周一次提供给海地国家警察和未成年人保护队采取后续行动。此外，联海稳定团警察部分儿童保护股还继续向国家警察对应方提供辅导，防止在该国陆地边界点绑架和贩运儿童。

艾滋病毒/艾滋病

46. 本报告所述期间，有11个联合国机构通过联合国艾滋病问题联合工作队制订了针对国家艾滋病方案的联合支助方案，其中包括四个战略领域：减少各主要人群之间的性传染；预防儿童新发感染；消除艾滋病毒感染者遭受的污名化和歧视；消除性别不平等和性别暴力。国家方案在联合国支持下采取积极主动的步骤，

确保在不影响护理质量的情况下改善获得治疗的机会。在治理领域，为改进对全球基金援助的管理，全球防治艾滋病、结核病和疟疾基金海地国家协调机制在国家领导和联合国支持下成功重组。

行为和纪律

47. 行为和纪律股继续实施综合战略，通过为 1 965 名联海稳定团人员举办培训来防止不当行为。由我的特别代表、部队指挥官、警务专员、特派团支助事务主任及新闻和通信办公室代表组成的高级代表团访问了自由堡、海地角、和平港、戈纳伊夫、米拉戈安、安什和雅克梅勒区域办事处，向联海稳定团所有成员发出了在任务区内外以及上下班期间均保持最高行为标准的强有力信息。

新闻和外联

48. 本报告所述期间，联海稳定团将新闻作为支持执行任务的战略手段，并继续通过国际和国家媒体关系和定期记者招待会，及时印发新闻稿和其他产品，包括稳定团电台、网站、实况流播、社交媒体和电视节目制作等渠道开展新闻工作。稳定团还利用其媒体产品，就霍乱预防、灾害和飓风季准备以及稳定团加强海地国家警察和法治机构的工作开展外联活动，同时还为妇女协会和记者举办有关视频报道和媒体道德操守的区域讲习班。

特派团支助

49. 联海稳定团尤其在珊迪飓风期间和之后扩大了对政府和地方社区的支助，并参与建造或修复了多处公共设施。

五. 人道主义、恢复和发展活动

稳定团与联合国国家工作队的协调

50. 本报告所述期间，我的特别代表与规划和对外合作部部长签署了最后敲定的 2013-2016 年综合战略框架，取代联合国发展援助框架，成为联海稳定团执行巩固计划以及联合国各机构、基金和方案拟订各自详细国家方案依据的总括战略。该框架与海地的战略发展计划完全一致。同样，为努力确保一致性并最大限度地发挥实效，联合国国家工作队管理的 10 个联合方案将继续实施，其中多个方案将在 2012 年 12 月结束，7 个方案将在 2013 年继续。

51. 我的副特别代表兼联合国驻地协调员和人道主义协调员同开发署和其他机构合作，支持海地政府拟订新的援助协调框架，该框架已于 2012 年 11 月 26 日由海地总理推出。十二国集团(海地主要捐助方团体)也为拟订框架作出了贡献。该机制是海地恢复临时委员会的后继机构，其创立标志着开始将发展和人道主义协调结构移交给国家当局，援助群组将逐渐撤出，国际社会将不断缩小存在的规模。

联合国当前为消灭霍乱所作的努力

52. 根据公共卫生和人口部的数据,霍乱已造成 7 964 人死亡,2010 年 10 月至 2013 年 1 月 10 日期间有 639 144 人感染。病例感染率已从疫情高峰时的每周 2.5 万个病例降至 2012 年底每周平均报告约 2 000 个病例。全国病例死亡率为 1.2%,与 2010 年 11 月高峰时的 2.4%相比有所下降。然而,自 2012 年 11 月中旬以来,报告的病例和死亡人数均高于 2011 年同期。霍乱治疗设施条件恶化,支付医护人员和保健设施清洁工人工资的资金短缺,加上人道主义项目结束,都是霍乱发病率上升的原因。由于资金短缺,霍乱治疗设施的数量已从 2011 年 6 月的 248 家下降到 2012 年 11 月的 159 家。

53. 自 2010 年 10 月爆发疫情以来,联合国为预防和治疗活动花费了大约 1.18 亿美元用于支持海地政府。联合国系统通过设立、升级和维护口服补液治疗点以及霍乱治疗单位和中心,致力于支持霍乱病例的管理。2012 年 12 月 11 日,我启动了“消灭海地霍乱倡议”,以便在世界卫生组织/泛美卫生组织和联合国儿童基金会的支持下,努力支持落实海地公共卫生和人口部与公共水务局拟订的消灭霍乱十年计划。我还任命保罗·法默为我负责社区医疗与海地经验教训问题的特别顾问。

海地问题特使办公室

54. 我的特使美利坚合众国前总统威廉·克林顿及其副手保罗·法默的任务期限于 2013 年 1 月 31 日结束。2012 年 11 月,特使办公室发表题为“是否能够继续在海地和其他脆弱局势中提供更多援助?”的深入报告,记录了自地震以来向海地提供援助的经验教训。报告详细介绍了向海地公共、私营和非营利机构提供援助的情况,并比较了在海地和其他脆弱局势中交付援助的趋势。2013 年 1 月发表的最新资料显示,各国政府和多边机构已经为 2010-2012 年期间认捐的 53.7 亿美元恢复方案资金支付了 56%,即 30.1 亿美元。

六. 军事、警察和文职能力缩编的最新情况

55. 依照安全理事会第 2070(2012)号决议,军事和警察部分在本报告所述期间减少了人员。到 2013 年 6 月总共将撤回 1 070 名军事人员。本报告所述期间已撤回两个工程连(一个来自日本工程连,一个来自大韩民国工程连)以及一个步兵连(来自阿根廷)。巴西二营两个步兵连按计划将在 2013 年 6 月底前任满回国。联海稳定团警察人数已低于 2013/14 年度授权的 2 601 人,现有 919 名单派警察(包括 129 名妇女)以及 11 个单位的 1 677 名建制警察部队人员(包括 130 名妇女)。

56. 我在提交安全理事会的上一份报告中介绍了稳定团的重组情况和基于具体情况的巩固计划。我注意到按照这份与联合国国家工作队合作并与海地政府和国际伙伴协商制订的计划,联海稳定团的活动将缩减为在安全与稳定、民主治理和国家合法性以及法治和尊重人权等领域的一系列核心授权任务。选定的任务被认

为在 4 至 5 年时间内是可以实现的，也是巩固海地安全与稳定的关键所在，届时将不再需要大规模维持和平行动的存在。

57. 巩固计划概述了主要来自这一框架的稳定基准，数量有所减少，作为衡量稳定进程进度的关键指标。稳定团将继续协助海地政府维护安全和政治稳定，但巩固计划确定了四个应密切关注并与稳定基准相对应的优先领域。这些基准是：海地警察能力发展；法治和人权；海地选举能力建设；关键治理问题的进展。该计划将使联海稳定团更高效地运作并指导稳定团分配资源。

58. 应安全理事会第 2070(2012)号决议的要求，本报告附件载列了简明战略版的联海稳定团巩固计划。

七. 财务问题

59. 大会第 66/273 号决议批款 648 394 000 美元，用作联海稳定团 2012 年 7 月 1 日至 2013 年 6 月 30 日期间的维持费。截至 2013 年 2 月 15 日，联海稳定团特别账户的未缴摊款为 3.52 亿美元。截至该日，所有维持和平行动的未缴摊款总额为 34.174 亿美元。截至 2013 年 2 月，拖欠联海稳定团部队和建制警察部队派遣国的款项共计 2 950 万美元。按照季度付款时间表，部队和特遣队所属装备费用已分别偿还到 2012 年 10 月 31 日和 2012 年 9 月 30 日。

八. 意见

60. 自我上一次报告以来，海地政治领导人在政府所有部门的对峙已导致其基本运作出现破坏行延误，在领导国家迈向进一步稳定和繁荣方面实现有意义进展的机会也因此丧失。上一次报告所述期间取得了公布宪法修正案、成立最高司法委员会等重要成果，但海地领导人没有在此基础上再接再厉，而是继续陷入极为有害的政治僵局。在举行延宕已久的选举方面缺乏足够进展，也没有采取加强关键法治机构、通过重要法律以及改善社会经济状况的重要措施。本报告所述期间内乱事件增加，这至少在一定程度上表明海地选民对现状丧失了耐心，一些政治行为体鼓动帮派，有时甚至鼓动普通民众实施暴力行为。

61. 政府没有兑现在 2012 年举行选举的承诺。总统现已承诺在 2013 年举行选举。在 2013 年底前举行自由和公正的选举将为政府表明振兴该国民主体制的意愿提供一个契机。因此，我敦促当局不遗余力地确保为尽快举行有公信力和包容性的选举营造自由和公正的环境。

62. 作为第一步，政府所有部门必须完成对临时选举委员会的任命，以便启动延宕已久的选举进程。政府承诺提供近一半的选举预算令人欢迎。重要的是恰当使用这些资源来建设选举机构的管理和行政能力。行政部门和议会还需协商一致决

定审查选举法草案的问题。在技术层面，应采取一切步骤使国家身份查验办公室具备完全业务能力，以便及时登记选民并为选举当局提供拟订选举名单所需的登记数据。联合国随时愿意为即将到来的选举提供支助，并在接下来三年同海地当局一道努力，使该国能够到 2016 年逐渐承担起管理选举进程的一切责任。

63. 为扭转海地严重犯罪日益增加的趋势，我敦促政府继续加强国家法治机构并阻止和起诉暴力行为责任人。尽管宪法规定的监督和问责机制已经建立，但在某些情况下，引发异议的任命和不符合程序规定的做法使机制任务的落实受到损害。建设包括警察和司法机构在内的强大法治机构要求这些机构能够独立运作。海地政府及其国际伙伴必须继续建设这些机构的能力，并结束继续阻碍海地取得进展的普遍存在的有罪不罚风气。我还鼓励该国政治行为体通过协商一致的立法议程，其中包括制定优先领域的法律以及修订重大法典以促进法治和社会经济发展。

64. 我关切地注意到大量关键职位官员被替换或任期缩短。选举委员会、市议会、司法机构和国家警察行政部门的情况尤为如此，引发了这些机构被政治化的问题。这一情况以及过去一年内阁频繁变动阻碍了联海稳定团和国际捐助方的能力建设。政府还必须改进关于公共资金使用情况、包括最近紧急状态期间资金使用情况的报告，从而兑现关于透明度和问责制的承诺。

65. 关于人权状况，我依然关注境内流离失所者营地发生的强制驱逐事件，以及国家警察不仅在这些驱逐事件中，还在示威集会和打击犯罪行动中过度使用武力的问题。令人遗憾的是，警务总监办公室对此类案件采取的后续行动收效不大。我又注意到，警察和司法机构对性暴力和性别暴力的总体应对措施乏力，主要表现为调查不充分、采取庭外和解做法以及以各种方式阻碍受害人在预审法官面前出庭等。

66. 加强国家警察依然是稳定团最终撤离海地的重要前提。政府最近通过每期晋升至少招收 1 000 名新警员的步骤令人鼓舞并应持续进行，以实现 2012-2016 年发展计划的目标。我邀请海地政府处理其他关键优先问题，例如增加征聘和部署的妇女人数、加强警察机构的行政能力和专门力量、提高中高级警员的专业水平、以及在各区域部署警务干事等。在这方面，我敦促海地政府和会员国承诺确保为支持建立一支专业、可靠和负责的警察部队提供所需资金。

67. 我对海地司法机构的能力建设缺乏进展尤感关切，这对整个刑事司法系统产生了不利影响。我鼓励相关国家和国际利益攸关方展开战略对话，按照与国家警察相同的方式，拟订国家司法系统改革计划。

68. 作为结束，我想感谢即将离任的我的特别代表马里亚诺·费尔南德斯为支持实现海地稳定作出的贡献。我也欢迎我的新任临时特别代表奈杰尔·费希尔在这一关键过渡时期承担领导稳定团的责任。此外，我要衷心感谢在 2013 年 1 月 31 日结束任期的我的特使威廉·克林顿的工作，他在为该国震后恢复调动支助和资

源方面发挥了独一无二的领导作用。我感谢他的副手保罗·法默将作为新的社区医疗与海地经验教训问题特别顾问继续向我提供咨询意见。最后，我还要感谢联海稳定团全体人员、部队派遣国、警察派遣国以及联合国国家工作队及其伙伴继续恪尽职守、尽心尽力地支持海地实现稳定与发展。

附件

2013-2016 年联合国海地稳定特派团基于具体情况的巩固计划

导言：基于具体情况的巩固计划的范围

1. 联合国海地稳定特派团(联海稳定团)巩固计划预计将侧重围绕一些可在合理时限内完成的核心规定任务开展活动(为便于规划,设想延长到 2016 年底)。稳定团将逐步在其他国际行为体更能取得成果的领域,需要有长期机构建设观点但超出联海稳定团预计任期的领域,以及(或者)不属于下文界定的“核心任务”的领域减少参与。联海稳定团还将继续其实务、安全和支助支柱的巩固进程。巩固计划将使联海稳定团能够更有效且更具成本效益地运作,集中利用减少后的资源发挥最大影响。以下领域虽没有囊括稳定团已获授权的全部活动,但却是任务规定中被认为对持久稳定最为关键的方面。不过,对这些方面不能作孤立的考虑。

风险和挑战

2. 应从海地政府及其国际合作伙伴需要采取的措施这一更广泛的角度,看待稳定团在稳定海地方面的作用及其巩固和最终撤离问题。稳定团对稳定海地的贡献,特别是在法治、人权、民主治理和国家合法性领域提供安全、机构和能力建设及其政治/斡旋作用,是有必要的,但绝不足以实现持久稳定。

3. 就海地的情况而言,稳定不仅仅需要安全、实际运作的法治机构和民主治理,还要求有一个便于就重要优先事项建立共识的政治文化以及能有效代表人民利益并本着这一利益行事的民主机构。此外,海地的稳定还需要有经济增长和发展,并带来社会包容、就业机会增多和主动积极的减贫措施,包括为流离失所的海地人找到持久的解决办法。虽然联海稳定团帮助为投资和增长奠定基础,但还需要开展其他有互补性、意义深远的改革和发展工作,从解决产权到公共财政管理改革(包括税收、公共采购和招标)。

4. 要实现这些目标,就要继续要求该国政治和经济精英作出更大的承诺,致力于为国家谋福利,并在国际社会与海地之间建立长期合作伙伴关系。联合国系统与海地政府联合制订的 2013-2016 年综合战略框架反映了这种伙伴关系,其中载有海地长期发展的全面共同目标,包括联海稳定团在巩固进程中将要集中精力的领域。因此,稳定团实施下文所述巩固计划的前提是海地政府采取明确的行动。

与国际合作伙伴的协调

5. 稳定团的巩固计划预见各种职能将逐步过渡给国家当局,稳定团提供的援助将转由联合国系统内以及其他双边和多边伙伴中的国际伙伴提供。在未来一年

中，联海稳定团将与海地政府及其国际伙伴、特别是联合国国家工作队接触，商定稳定团过渡所需相互承诺的事项，包括制订资源调动战略，协助联合国伙伴填补资源缺口。

核心目标

警力发展

6. 联海稳定团将侧重在四个关键领域支持加强海地国家警察的能力：

- (a) 征募和训练新学员，并提高中高级警员的能力；
- (b) 加强国家警察的行政能力(如人力资源管理、预算和采购)；
- (c) 加强专门能力(包括惩教、社区治安、人群控制、刑事调查、交通、应对性暴力和性别暴力、人权和边境管理)；
- (d) 通过在各地区增加部署，扩大国家警察的地域覆盖范围。

7. 警察部分将按照《2012-2016 年国家警察发展计划》调整在业务活动中的作用和参与，以便侧重于培训、机构和能力建设。这就要求挑选素质更好的联合国警察和文职人员加入警察部分，包括由会员国提供专门团队，在主要警务方面提供协助，并在联海稳定团撤离后与国家警察建立更长久的伙伴关系。

8. 巩固稳定团国家警察发展工作的主要基准包括：

- (a) 每年至少增加 1 000 名警员，使警力到 2016 年至少达到 15 000 人；
- (b) 开办警察学校以晋升警员，并另设一个警察学院来培养中高级警员；
- (c) 到 2016 年，国家警察在太子港都会区之外部署的警力不低于三分之一，所有地区都建立加强型的专业流动人群控制能力；
- (d) 在没有联海稳定团或捐助方协助的情况下，警察有能力进行有效的自我管理(包括人事、财务、后勤、资产管理和采购职能)；
- (e) 发展重要的专门能力(包括刑事调查、行动能力、边境治安、海岸警卫队职能和惩教)；
- (f) 按照《国家警察发展计划》的规定，增加国家分配给国家警察的预算比例。

选举能力建设

9. 在即将到来的选举周期中，联海稳定团计划逐步加强海地选举当局的能力，以承担组织和举行选举的全部责任和国家自主权。这将使联海稳定团能够考虑分

阶段减少技术援助以及对安全和后勤业务的支持。稳定团在选举支助方面的目标是为便于在定于 2015 年举行的下一次总统选举后停止提供选举援助创造条件。

10. 为有效实现这一目标，需建立一个能在国际社会大幅减少支助的情况下运作的可持续选举制度。为顺利移交职能，预计将制订若干重要基准。其中包括：

- (a) 遵守关于举行选举的宪法规定时限；
- (b) 通过可信和透明的进程设立常设选举委员会，并在没有干扰的情况下以独立和透明的方式运作；
- (c) 国家更多地参与选举活动的筹资；
- (d) 海地当局逐步承担选举后勤业务的全部责任；
- (e) 海地当局逐步承担选举安保的全部责任。

法治和人权

11. 联海稳定团在法治和人权领域的活动将侧重于对法治文化建设和保护人权至关重要的三个方面：

- (a) 建立或加强实际运作的基本问责和监督机制(包括最高司法委员会、最高审计和行政纠纷法院、监察员办公室、国家警察警务总监办公室和反腐败股)；
- (b) 向关键领域(如人权、监狱管理、边境管理和法官学校)的政府结构提供援助；
- (c) 重要立法改革。

12. 巩固联海稳定团法治活动的主要基准包括：

- (a) 最高司法委员会投入运作(通过和实施内部规章；由国家供资的预算落实到位从而能够全面运作；负责制订决策和措施以加强司法机构的独立、专业和效率；能够增加妇女在司法机构的人数)；
- (b) 提高最高审计和行政纠纷法院的能力，以处理增加的工作量；
- (c) 监察员办公室投入运作，并从国家预算得到适足的经费；
- (d) 国家警察所有警员完成资格审查工作；
- (e) 国家警察警务总监办公室全面运作，并有能力在内部处理警员的不当行为和犯罪案件；
- (f) 反腐败股在案件处理方面取得可衡量的进展；
- (g) 通过并随后实施经修订的刑法和刑事诉讼法。

关键治理问题

13. 联海稳定团的治理活动将侧重于加强中央和地方各级国家机构的能力：

(a) 依靠与各政党、私营部门和民间社会的协作，帮助行政部门与议会之间就有关举行选举和通过包括优先法律在内的立法议程的最低限度政治协议达成共识；

(b) 加强地方机构履行政府关键行政职能，特别是财政管理和交付的能力；

(c) 为关键政策改革提供支助。

14. 联海稳定团将在确定的司法管辖区建设地方和市政官员及主要行政人员的能力，以确保执行基本的行政和财政程序。随着地方当局管理能力的提高，联海稳定团将逐步停止提供支助。

15. 巩固联海稳定团民主治理支助活动的主要基准包括：

(a) 国家各主要利益攸关方在就促进民主自由和机构改革的优先事项进行对话方面取得进展；

(b) 省市当局执行基本的行政和财政程序；

(c) 宪政改革进程取得进展。

结论

16. 联海稳定团在未来三至四年中将侧重就上述核心目标开展活动，加上目前正在开展的地域巩固工作，这将使联海稳定团的军警人员和文职人员得以继续逐步减少。

17. 假设安全局势大致保持现有水平，国家警察按照发展计划的规定进行培训并部署到各地区，国家提供选举后勤和安保的能力也得到提高，稳定团军警人员在定于 2015 年举行的总统选举之前就可以减少大约 30%。

18. 在进行这些削减之后，联海稳定团将采取更有侧重点的选择性安保态势，围绕至关重要的地区和任务，支持国家警察的业务活动。为支持这一地域调整工作，需要采取高效、负担得起和灵活的流动作业手段。