



安全理事会

Distr.: General
10 October 2022
Chinese
Original: English

2022 年 10 月 8 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会在其第 2645(2022)号决议中请我与海地政府、相关国家和区域组织协商，讨论为海地国家警察努力打击猖獗的帮派暴力而强化提供安全支持的可能备选方案，并向安理会报告此类协商的情况。

在 2022 年 8 月和 9 月期间，联合国秘书处在联合国海地综合办事处(联海综合办)的支持下与海地当局和国内其他利益攸关方进行了协商，其中包括海地总理、外交部长、内政部长、警察局长、司法部长和公民保护人办公室以及民间社会代表，包括妇女领袖。安全理事会成员、该区域会员国和那些表示愿意提供南南合作的国家、加勒比共同体和美洲国家组织也参加了协商，以确定关键的挑战、海地目前的能力以及可获得广泛政治、技术和财政支持的备选方案。

当前安全形势

最近几周，安全局势急剧恶化，使该国陷入瘫痪。犯罪团伙控制了重要的战略设施，如太子港国际港口和该国瓦勒主要燃料码头。对该码头的封锁使供水和卫生、垃圾收集、电力和保健中心等关键服务几乎停顿。

在这种情况下，霍乱最近死灰复燃，目前的局势为该疾病在海地各地呈指数级增长创造了完美的条件。上星期，该国的国家饮用水和卫生局告知联合国，它只剩下几天的燃料储备；此外，该国的主要供水商宣布停止运营，因为燃料储备已完全耗尽。

进出太子港各主要道路上的交通受到了犯罪团伙的阻挡，这些帮派团伙还控制着大型居民区。在其中许多地区，针对民众特别是妇女和女童的帮派暴力十分猖獗，有大量报告称，强奸和其他形式性暴力被用作制造恐惧以及羞辱、控制和使民众流离失所的工具。犯罪团伙越来越多地转向绑架勒索。

这种极端的暴力和不安全状况进一步危及经济，妨碍行动自由和享受其他人权，并阻碍提供基本服务和分发人道主义援助物资。它们也对发展努力产生了严重影响。霍乱的死灰复燃只会加剧民众的脆弱性和需求。



有些政治和经济行为体据称赞助这些帮派，利用其影响选举进程和该国总体政治。许多地区没有国家机构或国家机构薄弱，使这些犯罪组织得以四处发展，进而对太子港关键城区以及在较小范围但日渐扩大程度上对该国其他地区进行有效控制。

9月中旬以来，燃料短缺、政府燃料补贴取消和海关改革导致全国各地发生大规模示威和暴力事件，其中一些事件得到了反对改革的政治和经济行为方的支持。对极端暴力和不安全的不满、严峻的社会经济状况以及对政府如何应对这些挑战的关切，进一步加剧了公众的愤怒，导致发生袭击和抢劫事件，包括对联合国机构、基金和方案房地的袭击和抢劫，损害到它们援助最弱势群体的能力。

许多对话方强调了安全、政治环境、缺乏问责和司法、欠发达和紧迫人道主义需求之间的联系。特别是，在协商期间，有人提到警方迫切需要采取行动，消除帮派。政治危机的解决方案——包括为选举和改革铺路——被视为实现该国可持续安全，包括长期解决帮派现象的一个必要条件。恢复安全也将有助于对霍乱疫情作出紧急人道主义反应，以及向受帮派暴力和 2021 年地震影响的人们提供生存援助。

这些帮派很容易获得武器和弹药，这是一个普遍关切的问题，若干对话者强调有必要支持财政部、司法部和内政部以及法官和检察官打击非法贩运和转移武器。为海关部门提供支持对于打击贩运活动特别重要——这是联合国毒品和犯罪问题办公室目前正在从事的一项任务。腐败现象广泛存在，而且国家机构无法对边界和港口实行有效控制，使海地成为非法贩运路线上的一个关键要地。在这些武器来源国或过境国实施强有力管制和监控，被认为是一项极为紧迫的要务。

海地国家警察

政府官员和一些民间社会代表指出，海地国家警察最近在打击帮派方面取得了一些进展，在克鲁瓦德布凯的行动中取得了一些成功。值得注意的是，2022 年 1 月 1 日至 8 月 31 日，当局登记了 877 起绑架事件，其中包括 182 名妇女、13 名女童和 15 名男童。虽然绑架事件仍然频发，但次数已从 5 月份的 198 起减少到 8 月份的 72 起。

尽管如此，海地国家警察人手紧张。警察队伍有近 14 161 名警官，包括 1 567 名妇女。据报告，约有 13 000 名警官被指派从事执法活动，警官人数与人口的比率为每 1 000 名居民 1.06 名警官。这远远低于联合国建议的每 1 000 名居民配备 2.2 名警官的国际比率。在所有参与执法的警官中，据信在任何特定时间只有三分之一在执勤和行使公共安全职能。包括马尔蒂桑和太阳城在内的几个帮派控制区没有可正常运作的警察局，这促成了一种帮派头目可恣意行使权力的环境。

若干本国对话者注意到，海地国家警察的领导能力有所改善，包括通过向参与危险行动的警官提供奖励等方式提高队伍士气。值得注意的是，帮派活动激增后，警员遇害人数有所增加，2021 年共有 21 名警员遇害，今年在 8 月之前已有 13 名警员遇害。2022 年 1 月至 8 月，约有 28 个警察局遭破坏或被摧毁，在一些情况中，警察和国家的权威在广大社区被削弱，甚至完全丧失，使那些社区处于

帮派控制之下。令人担忧的是，自 2019 年 10 月以来，国家警察总人数减少了 1 343 人，这一减少主要归因于警官面临的艰难工作环境。现在迫切需要大幅增加国家警察队伍的人数，并创造必要条件，确保其大多数成员都专注从事现役警察职能。

各方对防止侵犯人权行为以及在发生侵犯人权行为时进行调查和采取行动的现行保障措施感到关切。这些关切包括海地国家警察内部和外部监督机制是否充分和有效以及海地司法机构普遍薄弱等。此外，警察与帮派勾结和共谋的情况令人严重关切，除其他外，这表明警察武器和弹药有落入帮派手中的危险。必须在国际社会的支持下，建立严格的审查机制以及适当的内部监督和控制机制。

国家当局指出，缺乏足够的个人保护装备、武器、弹药和其他战术装备，以及缺乏有效加以使用的能力，是阻碍在努力打击帮派过程中取得进展的一个主要因素。海地国家警察所面对的犯罪团伙拥有比其自己更大口径的武器和更好的装备。例如，国家警察可用于业务行动的战术装甲车数目非常有限，这大大限制了它对帮派采取行动的能力。此外，由于缺乏适当且协调的情报收集和分享能力，国家警察开展以情报为导向的行动的总体能力受到严重影响。一些对话者对警察队伍中的腐败和与帮派勾结现象以及提供给国家警察的新装备和物资最终落入犯罪集团手中的相关风险表示关切。国家当局强调，需要进一步开展培训和能力建设，使国家警察能够成功规划和开展打击帮派行动。

负责调查性暴力犯罪的海地国家警察相关单位——即打击性犯罪股、未成年人保护队和反绑架小组——之间缺乏有效协调，而所有这些单位都面临着业务后勤和资源严重短缺的问题。

司法系统岌岌可危，而帮派暴力进一步削弱了司法系统，致使局势更加复杂。2022 年 7 月，犯罪团伙袭击了太子港和克鲁瓦德布凯一审法院，使司法程序陷入停顿。在提高海地国家警察对付帮派暴力的能力的同时，也必须作出类似努力，加强刑事司法系统快速处理被捕帮派成员并确保对他们提出控罪的能力，同时充分尊重正当程序和保障公平审判。同样，考虑到监狱系统极度拥挤，而且根据司法部提供的资料，绝大多数(83%)是审前被羁押者，其中许多人的拘留期可能已经比他们被控罪名所对应的刑期还要长，因此也必须努力改进监狱系统。司法部官员表示，被拘留者在拘留设施中仅有 0.34 平方米的空间，那里存在许多严重营养不良的情况，2022 年 1 月以来已导致 180 多人死亡。

尽管应当指出，海地法治机构普遍薄弱，但目前最迫切的需要是加强海地国家警察打击和遏制犯罪团伙的能力。在这一努力中，海地当局强调指出，必须由海地人主导解决问题，并由国家警察牵头，同时国际伙伴应提供支持，以提高海地提供安全保障的能力。眼下的挑战仍然是加强国家警察的能力，使其成为一个强有力、有效的执法机构，能够有效应对当前犯罪团伙的威胁，促进社区安全。国家警察必须重新赢得民众的信任，因为广泛参与和支持维持治安对于取得长期成功至关重要。

建议的办法和行动

考虑到局势极其严重，国际上为强化支持海地国家警察而作的努力必须力求削弱武装帮派阻挠进入和攻击战略基础设施以及威胁社区生计的能力。为实现这一目标，以下可视为关键的优先目标：恢复海地人在整个太子港和全国各地的行动自由，包括至关重要是确保他们能够获得必需品和基本服务；为港口、机场和石油码头等重要设施以及主要干道提供安全保障，使国家得以正常运作，日常生活得以正常进行；扼制帮派活动，包括杀人、性暴力和绑架，以减少针对民众的暴力。这些目标的实现对于制止该国不断加剧的不稳定至关重要。

海地当局强调，需要通过长期在相关国家警察特警队内部署国际提供的顾问(非武装或武装警察和专家)，在设计、规划和监督反帮派行动方面为海地国家警察提供专门的现场支持。在以往协商过程中，海地当局表示倾向于采用与《联合国宪章》第七章所述行动不相符的支持办法。国际顾问，包括那些在打击帮派行动方面具有经验并在性暴力和性别暴力等领域具备专门知识的顾问，将与国家警察指挥部并肩工作，帮助恢复国家对重要设施和道路的控制。

在试图重新控制瓦勒石油码头的努力失败后，海地总理向秘书处表示，鉴于安全环境不断恶化，可以考虑短期部署一支多国特别部队，以临时增援海地国家警察。随后，部长会议于 10 月 6 日授权总理请求立即部署一支国际特种武装部队，以解决因武装帮派犯罪行为造成的不安全问题。

在这种情况下，有必要立即作出反应，然后采取更多的中长期干预措施。

短期而言，建议采取下述步骤。

快速行动部队

一个或数个会员国可以应海地政府邀请并与之合作，采取双边行动，紧急部署一支快速行动部队，支持海地国家警察。特别是，这支部队将主要在太子港市市区支持国家警察，确保水、燃料、食品和医疗用品从主要港口和机场自由运送到社区和保健设施。为此，该部队将支持国家警察努力消除武装帮派构成的威胁，并为重要的基础设施和服务提供即时保护。这支部队将通过补充行动能力，给国家警察带来急需的喘息机会，并且将使其能够重新评估需求，把极其紧缺的资源分配给正常的公共安全重点。

安全理事会似可欢迎应海地政府 10 月 6 日提出的请求派遣这支部队。

这支部队将由一个或数个会员国提供的特种武装部队人员组成，由一个会员国领导这项努力，包括在行动的规划、启动、指挥和指导方面。不派遣武装人员的会员国可向该部队提供财政和物资支持。

秘书长可部署更多的联合国力量，以支持停火或人道主义安排，并确保与国际部队协调努力。

海地国家警察重新建立国家对帮派攻占的重要基础设施的控制并开始恢复普遍的安全和行动自由之后，该部队将逐步结束部署。届时可考虑两个备选方案，以强化对国家警察的长期支持。

就中期而言，可以设想两个与快速行动部队有关的后续备选方案，详述如下。

备选方案 1：多国警察工作队

会员国可以应海地政府邀请并与之合作，采取双边行动，建立一支国际警察工作队，以加强海地国家警察打击帮派暴力的战术和行动能力。国家警察仍将是维持治安和打击帮派行动前线的唯一力量。国际警察工作队将开展下列活动：就打击武装帮派行动的设计和实施提供咨询；就执法活动和程序提供咨询和进行观察；对接受战术训练的警务人员进行审查；就系统和做法以及包括武器弹药在内各种装备的有效使用、维护和控制提供咨询；对国家警察人员进行反帮派战略和社区警务方面培训，以重获受帮派影响社区民众的信任；评估犯罪团伙对国家安全和公共秩序构成的威胁，并就国家警察在充分尊重人权情况下应对这类威胁的能力提供咨询意见。该工作队将向愿意提供装备和技术以加强对国家警察的安全支持的会员国提供保证和信心。安全理事会似可欢迎海地政府提出提供此类援助的请求，并鼓励会员国作出响应，向工作队提供捐助。

这一工作队将由来自数个会员国、在打击帮派行动和社区警务方面具备相关专长的警务顾问组成。工作队将与顾问一道，部署由会员国，包括未部署顾问的会员国提供的海地国家警察开展反帮派行动所需装备、物资和技术(例如，拦截帮派通信和无人机的先进技术)。没有向工作队提供顾问或装备的会员国将被要求捐助资金，以支持工作队的部署和行动。工作队成员本身将不参与前线行动。

这一备选方案将使业务操作协定能够更迅速缔结，并且将有助于向海地国家警察提供联合国无法提供的急需装备和支持。

国际警察工作队的领导和指挥权将由派遣会员国之一行使。由工作队队长、海地国家警察总局局长和联合国警务专员组成的三方委员会将提供协调，并确保所提供的支持符合相关人权规范和标准。为此，可授权联海综合办参加三方委员会。

备选方案 2：多国特别部队

一些会员国可以应海地政府的邀请采取双边行动，建立一支特别部队，支持海地国家警察打击帮派，包括在全国开展联合打击、孤立和遏制行动。安全理事会可以欢迎建立这样一支特别部队，这支部队的部署将得到广泛的政治和社会支持，政府和反对派将就海地的政治前进道路达成有意义的协议，这将加强这支部队的可行性。这支特别部队将由一些会员国提供的装备精良的特种警察部队组成，其中一个国家将担任行动指挥和领导方面的牵头国。联海综合办将监测和报告所提供的支持对相关人权规范和标准的遵守情况。

根据这一方案，可以在陆地边界过境点向海地国家警察提供支助，并在扩大国家权力，包括重新开设警察局以及在正式边界过境点派驻警察方面为其提供支助，以此帮助为加强税收征缴创造环境。如果没有会员国主动为这一方案提供双

边支助和资金，一个替代办法是在联合国行动下提供捐助。不过如上所述，重新回到联合国维持和平并不是当局的首选。

自 2005 年以来一直连续部署的联合国维持和平行动在遏制帮派对社区的控制以及在几十年来受帮派暴力影响的地区恢复国家权力方面取得了重大进展。但是从维持和平过渡的前提是，海地国家警察的机构能力将继续得到加强，并在相对政治稳定的环境中运作，以便能够维持多年来取得的安全成果。同样的假设也适用于目前的情况：除非海地和国际社会同时真诚努力解决帮派现象的根源问题，否则压制帮派的任何行动的效果都只是暂时的。帮派现象的根源是糟糕的财政治理以及政治和经济利益集团唆使的腐败，而这些政治和经济利益集团对建设一个管理良好的法治国家没有多大兴趣。

除了拟议的快速行动部队和后续方案，安全理事会可以就下文所述其他行动方案作出决定。

进一步加强联合国海地综合办事处警察部分，提高其核定上限

为提高海地国家警察有效打击帮派的能力而向海地国家警察提供的任何支持，都必须同时由联海综合办和国际伙伴加强培训工作，以扩大国家警察在安全行动以外的总体能力。这包括增加国家警察人数，持续审查，提高面向社区的警务技能，加强预防和应对性暴力的能力，以及恢复在帮派控制地区被摧毁的警察局。在采取成功驱逐帮派行动的同时，必须确保有能力建立和维持公共安全部队和相关国家机构的存在，以防止犯罪集团卷土重来，并确保有能力提供所需的基本服务和援助。这种方法对于在安全部队和民众之间建立必要的信任纽带以及加强社会契约不可或缺。

向海地国家警察提供双边培训和设备支持

安全理事会可呼吁会员国向海地国家警察紧急提供设备、培训和物资，从而提高其压制目前控制关键地点的犯罪团伙的能力，重点是太子港地区，特别是对于该国境内必需品运输和人员自由流动至关重要的港口和道路的通行。

海地当局表示，海地国家警察已经准备好接收定于年底抵达的几批装甲战术车辆。当局还提到，他们期待开展行动所需的武器弹药能够迅速发运。国家警察领导层表示有一定信心，其有能力在最近有限成功的基础上再接再厉，通过这一装备和新增物资支持，逐步夺回对首都关键地区的控制。两个会员国已经在大力发展特殊武器和战术能力，预计将在 2023 年底前完成。与此同时，国家警察正在力求加强一个临时反帮派小组。我强烈鼓励会员国加强向海地提供安全援助，特别是为国家警察开展行动提供必要的资金，以补充目前通过篮子基金加强警察的努力。

在这方面，我还呼吁海地当局建立适当、有效和透明的机制和保障措施，以确保军械库的管理和控制以及装备的维护。联海综合办随时准备通过其警察部分，支持加强对提供给海地国家警察的装备、火器和弹药的储存和监督的保障。这种保障措施应有助于消除一些会员国在磋商期间提出的对装备可能被误用或挪用

所表达的疑虑。国家警察还必须建立有效和透明的问责机制，以便在所指控的侵犯人权事件发生时进行调查并采取行动。

阻止资金和非法武器流向帮派

正如安全理事会第 2645(2022)号决议第 4 段所述，会员国必须进一步努力，禁止向海地境内从事或支持帮派暴力、犯罪活动或践踏人权行为的非国家行为体转让轻小武器和弹药。在磋商中，包括国家当局在内的多个对话者谈到有效控制对于防止武器和装备落入帮派手中的重要性。一些对话者强调，必须根据第 2645 (2022)号决议第 5 段适当考虑制裁措施，也包括可能在双边基础上采取措施，限制武器转让和对帮派的资金支持。

对司法部门的技术援助支持

海地必须采取步骤，全面处理警务与法治链之间的联系，以确保有能力成功进行调查和起诉、审判、判刑和监禁。鉴于司法系统长期存在的弱点，很可能需要采取特别措施来处理被拘留的帮派成员的情况。成功的行动将给负担过重的司法和惩戒系统带来额外压力，它们将需要处理越来越多的被拘留者和法律诉讼。随着逮捕人数的增加，建立专门的司法单位以确保追究帮派所犯罪行的责任，包括涉及性暴力的罪行，可能有助于加快案件的处理。联合国支持这一努力。

无论何种情况，联海综合办将继续根据其任务规定向海地国家警察提供援助，同时铭记，必须监测对人权规范和标准的遵守情况，以及在联合国向非联合国安全部队提供的支持方面，对联合国人权尽职政策的必要适用情况。不仅加强联海综合办的支助和协调职能，而且加强联海综合办的监测能力和向海地当局提出相关建议的能力，对于加强对警察的援助工作至关重要。

最后，除了上述备选方案以外，海地和国际社会必须继续作出持续努力，确保在全国促进和保护民众的人权，包括在教育 and 卫生领域的人权，包括为此有效提供基本服务。除非向民众提供真实的可持续发展机会，否则帮派将继续利用系统性弱点。如果国际社会没有根据上述备选方案紧急采取果断行动，如果国家执法能力证明无法扭转日益恶化的安全局势，那么以维持和平形式恢复联合国更强有力的参与仍然是最后手段。

最后，我重申，在本国主导解决长期政治僵局方面取得紧迫进展，对于可持续和持久地恢复安全至关重要。

安东尼奥·古特雷斯(签名)