



第 2653(2022)号决议第 25 段所定关键基准方面取得的进展评估

秘书长的报告

一. 引言

1. 安全理事会根据第 2653(2022)号决议,对被指认负责、共谋或直接或间接参与威胁海地和平、安全或稳定的行动的个人和实体实施旅行禁令、资产冻结和定向武器禁运。安理会还决定,它将根据在关键基准方面取得的进展,审查决议所载措施的适当性。为此,安理会请秘书长与专家小组密切协调,至迟于 2023 年 9 月 15 日对关键基准方面的落实进展进行评估。

2. 由政治和建设和平事务部及和平行动部工作人员组成的秘书处小组于 2023 年 7 月 10 日至 14 日访问了海地,与联合国海地综合办事处和联合国国家工作队以及海地政府的代表(包括总理、外交部长、司法和公安部长、国防部长、最高上诉法院院长、海地国家警察总局局长、海关总署署长以及高级过渡委员会主席和秘书长)协商进行了评估。小组与海地问题专家小组进行了协商,并会见了民间社会的代表,包括妇女团体和私营部门的代表。在纽约,与海地制裁委员会成员和一名加勒比共同体代表进行了协商。本报告传达评估结果。

二. 背景

3. 海地面临多层面的危机,危机的核心是帮派暴力,这对国家机构造成损害。如今,武装帮派控制或影响到太子港市区约 80%的地区,帮派暴力影响到所有街区。暴力也蔓延到首都以外的省份。在过去几个月里,据报杀人、绑架和强奸等严重犯罪事件大幅增加。对整个居民区及其居民的不分青红皂白的大规模袭击使近 13 万人流离失所。

4. 帮派暴力的蔓延引发了民众对政府的抗议,并引发了民团和相关暴力行为(包括杀戮和私刑)的增加,这进一步削弱了社会凝聚力。2023 年 4 月,太子港出现了一个通常称为“Bwa Kale”的反帮派民团运动。



5. 武装暴力的普遍存在对社会经济活动产生了重大影响。由于帮派勒索、劫持或抢劫通过主干道的商业和公共车辆，行动自由受到损害。由于暴力升级，学校被迫关闭，儿童面临被帮派招募的风险。帮派成功地隔离了整个街区，主要是为了经济利益。它们通过暴力手段恐吓当地居民，包括以关键基础设施为目标。

三. 在第 2653(2022)号决议第 25 段所定关键基准方面取得的进展

6. 第 2653(2022)号决议第 25 段规定的主要基准涉及已发展足够的司法和法治能力，可对付武装团体和与犯罪有关的活动；武装团体和犯罪网络实施的暴力行为逐步减少；非法贩运事件的数量逐渐减少；以及地方在减少社区暴力和保护人权领域的的能力得到加强。在这些基准方面均未取得进展。

基准(a): 已发展足够的司法和法治能力，可对付武装团体和与犯罪有关活动；

7. 具有影响力的武装帮派的激增和暴力和犯罪活动的增加，使司法机构、国家警察以及监狱行政局等本已薄弱的国家机构不堪重负。由于多年来财政和人力资源受限、业务基础设施有限和缺乏问责制，这些机构目前没有能力打击日益强大的帮派并在该国维护有效的法治。

8. 司法系统在及时开展刑事诉讼方面仍然面临挑战。因此，海地监狱中 84% 的囚犯处于审前拘留状态。为了应对这一挑战，司法和公安部于 2022 年 12 月通过了一项新的全国定额制度，以加快未决案件的审理和评估检察官的表现。然而，该制度的实施工作在 2023 年 3 月至 6 月法院职员和检察官为期四个月的罢工期间停止。在目前的环境下，减少大量积压案件将极具挑战性，需要大量增加资源、增强能力和改善安全环境。

9. 有罪不罚现象依然普遍存在，破坏了海地人民对国家的信任。对包括莫伊兹总统刺杀在内的几起标志性刑事案件的调查进展甚微。在帮派控制太子港大部分地区的环境中，起诉武装帮派所犯罪行变得极为困难。法官的安全保障，特别是调查重大案件的法官的安全保障，令人严重关切。此外，包括太子港初审法院在内的几个法庭的房地已被帮派占据，或在帮派控制区的不稳定条件下运作。法官和检察官在各省之间的旅行也因普遍的不安全状况而受到阻碍。

10. 政治不稳定还影响了司法机构的运作，延误了法官的任命，包括最高上诉法院前任院长于 2021 年 6 月去世后的新院长的任命。新院长已于 2022 年 11 月获得任命。尽管新院长最近努力应对挑战，但司法系统的廉正和问责制仍然是一个令人关切的问题。在该国 950 名法官中，只有不到 20% 的人经过了审查程序。最近的一次审查工作结束时，约三分之一的法官和检察官因缺乏道德操守、无效资格证书或非法释放罪犯而未获得核证。

11. 腐败现象仍然普遍存在。据国家反腐败股称，腐败影响到国家的所有部门，并以不同的形式呈现，包括贿赂、资产非法增加、经济犯罪洗钱、滥用职权、以权谋私、贪污、逃税、向国家超额开具服务费和非法公共采购。涉嫌腐败的重大

案件尚未得到充分调查，这些案件涉及领导层的政界人士和公务员。例如，反腐败股最近请求司法当局起诉一名前参议院议长妨碍司法公正和另一名前参议员挪用公共资源。海关总署前署长被控资产非法增加、洗钱和虚报资产，目前正在接受调查。

12. 加强现有法律框架以打击腐败和武装帮派的努力取得了喜忧参半的结果。2020年起草新刑法和新刑事诉讼法是实现刑法框架现代化的重要步骤，这一框架自1835年以来一直没有修订。然而，这些法典草案尚未获得通过。与此同时，2023年6月颁布的反洗钱和打击资助恐怖主义行为法令标志着向打击金融犯罪迈出了第一步。

13. 国家警察在打击武装帮派和保护民众免遭暴力侵害方面继续面临持续挑战。在成员和装备方面，武装帮派的人数和武器都超过了警察。帮派使用口径更大的武器和更先进的装备。警察基础设施和装备的状况依然严峻。帮派的袭击迫使数十名警察放弃了警察局，同时一个个街区完全被帮派控制，现在警察无法进入。由于帮派活动，全国4 112个警察局中约有10%仍然无法运作。此外，据称帮派渗透到国家警察队伍和腐败案件的报告令人极为关切，这进一步削弱了警察的合法性和权威。

14. 虽然政府在过去五个预算周期中继续增加分配给国家警察的预算百分比，但警察一直无法解决有势力和有影响力的帮派问题，也无法保护民众。在2021/22财年，警察预算比上一年增加了7.92%；在2022/23财年，警察预算进一步增长9.06%。

15. 由于辞职、解雇、退休和因公殉职，警察也在努力应对员工队伍不断缩小的问题。许多警官已决定移居国外。尽管2022年12月的征聘工作选拔出了714名新警官，其中包括174名女警官，但仅2023年上半年就有774名警官离开了警察部队，占警察总人数的5%以上。警察与民众的比率目前为每1 000名居民有1.2名警官，远低于联合国建议的1 000名居民2.2名警官的比率。截至2023年6月30日，国家警察总人数达14 087名警官，其中1 663名为女性(11.8%)。

16. 自第2653(2022)号决议通过以来，海地监狱和拘留设施的状况进一步恶化。据惩戒部门统计，截至2023年7月26日，海地监狱共关押囚犯11 811人(其中妇女342人，男童261人，女童15人)。在这一数字中，1 868名囚犯被定罪，9 943人被审前拘留。海地监狱的占用率增加了331%以上，平均每名囚犯占用0.30平方米。自2022年10月以来，据报已有160人死亡。营养不良和缺乏适当的医疗是监狱中死亡的主要原因。此外，监狱也未能幸免于帮派暴力和威胁。例如，西部省一所女子监狱于2022年遭到企图营救被拘留者的武装分子的袭击，由于持续存在与帮派有关的威胁，该监狱的囚犯最近不得不再被疏散到太子港的一处设施。

基准(b)：武装团体和犯罪网络实施的暴力行为逐步减少

17. 与帮派有关的暴力继续升级和蔓延，使海地人民面临极端和系统的暴力。强奸和其他性暴力行为普遍存在。虽然向国家警察报告的犯罪行为有80%发生在太

子港地区，但帮派活动已扩展到其他区域，特别是在阿蒂博尼特河谷、戈纳伊夫和海地角。

18. 2022 年 10 月至 2023 年 6 月，共记录故意杀人案件 2 768 起。受害者包括 247 名妇女和 78 名未成年人(20 名女童和 58 名男童)。在这一期间，2023 年 4 月和 5 月是暴力事件发生最多的月份。凶杀案的持续上升的原因是“Bwa Kale”民团运动的出现，据称该运动对这一期间的 249 起暗杀和公开私刑负有责任。绑架勒索的数量也有所增加，自 2022 年 10 月以来，报告了 1 472 起案件，涉及绑架 1 068 名男子、349 名妇女和 55 名未成年人(20 名女童和 35 名男童)。预计实际人数会更高，因为被绑架者的家属往往因担心受害者的安全，不向当局报告失踪的家庭成员，而是直接与绑架者谈判。

19. 帮派继续使用包括集体强奸在内的性暴力来恐吓敌对帮派控制下的民众。从 2022 年 10 月到 2023 年 6 月，报告了 452 起强奸案。受害者包括 252 名妇女和 200 名未成年人(199 名女童和 1 名男童)。现有数据大大低估了这些罪行的规模和严重性，因为在大多数情况下，幸存者由于害怕报复、对司法系统缺乏信任或是对受害者造成影响的社会污名而不向警方求助。

基准(c)：在秘书长 2022 年 6 月 13 日报告(S/2022/481)所述基准 2、3、4 和相关目标方面取得进展

20. 2022 年 6 月 13 日的报告(S/2022/481)所载若干基准和指标与第 2653(2022)号决议的基准(a)、(b)和(d)重叠。本报告第 22 至 27 段评估了其他各节未涉及的问题。

21. 去年，人权状况继续恶化，武装暴力和帮派对民众的野蛮袭击不断升级。帮派在屋顶上使用狙击手对进行日常活动的人们进行肆意射击。在某些情况下，帮派成员袭击整个街区，胡乱开枪，活活烧死人，并处决被认为反对他们的人。这类袭击往往与其他侵犯人权行为同时发生，如大规模抢掠和焚烧房屋，造成数千人流离失所。帮派继续将包括集体强奸在内的性暴力用作恐吓和伤害民众、特别是妇女和女童的武器。帮派利用绑架作为收入来源、以购置武器和向帮派成员支付报酬的情况有所增加。绑架的目标是所有类型的人，包括卫生工作者、公务员、教师、记者、学生和学校附近的家长。

22. 在这种暴力情况下，国家机构、地方当局和民间社会努力合作，减少社区暴力，执行国家解除武装、复员和重返社会战略。然而，鉴于挑战巨大，这些努力尚未取得成果。所采取的步骤包括在全国各地举办 74 个省级论坛，以查明社区暴力的原因和可能的解决办法。来自海地社会各阶层的 11 320 人参加了论坛，其中 409 人(3.6%)为妇女。在 6 月举行的全国论坛上，与会者确认了以下领域的建议：(a) 安全；(b) 司法；(c) 社会经济复苏；(d) 通过创造就业机会增强青年人的权能；(e) 国家和地方当局保护、控制和预防暴力的能力；(f) 消除基于性别的性暴力。

23. 部际人权委员会继续协调和监督人权状况，以及政府在 2022 年 1 月第三次普遍定期审议期间核可的执行的执行情况。在向海地提出的 203 项建议中，31 项建议(占 15%)取得了进展，包括开发一个自我评估工具来监测建议的执行情况。

24. 此外，保护公民办公室的 2019-2024 年国家战略正在逐步实施。该办公室定期访问监狱和警察局，以监测拘留条件，发表谴责人权问题的声明，并与人权领域的国际和国家伙伴签署议定书。

25. 与此同时，国家民间社会组织继续监测海地的人权状况，自第 2653(2022)号决议通过以来，已就各种问题发布了 20 多份报告。海地民间社会组织尽管一再成为帮派恐吓和袭击的目标，还是发布了几份关于海地人权状况的报告，其中包括全国人权捍卫网络、新海地公民组织和海地司法与民主研究所的报告。

26. 联合国人权事务高级专员于 2023 年 4 月任命的海地人权状况独立专家于 6 月 19 日至 29 日对海地进行了首次访问。

基准(d)：非法贩运和转用军火事件的次数和由此产生的非法资金流动逐步减少，包括增加缴获武器的次数和数量。

27. 自第 2653(2022)号决议通过以来，尽管实施了有针对性的武器禁运，但专家们评估认为，由于边境管制不力、收缴能力有限和武器管理系统薄弱，非法贩运武器和弹药的活动继续有增无减。虽然难以估计该国现有的武器总数，但据联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)评估，日益尖端的大口径火器和弹药正被贩运到海地。

28. 海地不正式生产武器，大多数武器来自国外，主要是美利坚合众国，通过中间人(通常是通过公共和私人港口以及管控松懈的检查站)流向帮派成员和平民。2022 年 10 月至 2023 年 6 月，国家警察和海关总署共查获 192 件武器，包括手枪、左轮手枪、步枪、猎枪和手工制作的枪支。

29. 国家解除武装、复员和重返社会委员会 2020 年的一份报告估计，该国多达 50 万件的小武器在使用中。据信，流通中的大多数武器都是非法的，掌握在犯罪团伙和其他私人行为体，包括私营保安公司手中。虽然这些公司被允许合法购买某些类别的武器，但关于合法购买武器存在的唯一公开记录要追溯到 2012 年。当时，注册公司有 40 家，员工总数 12000 人。毒品和犯罪问题办公室目前估计，约有 100 家私营保安公司在海地开展业务，员工总数为 75 000 至 90 000 人。

30. 警察所持武器的核算、实体安全和储存管理机制仍然薄弱，据报发生了几起转用勤务武器和弹药的案件。在联合国海地综合办事处的支持下，国家警察目前正在制定一个加强其武器弹药管理和监督机制的流程。

31. 海地收缴武器和弹药的能力仍然有限。根据毒品和犯罪问题办公室收集的资料，负责边境控制的特种警察部队缺乏合格人员。例如，国家警察的边境巡逻队有 294 名警官，而海地海岸警卫队有 181 名警官，只有一艘作业船只。此外，这些特种警察大多驻扎在太子港，在其他省份和边疆地区的人数有限。

32. 海地当局在与评估小组交流意见时强调，需要加强海关总署和特种警察能力，以打击武器弹药的非法贩运和转用。海关官员和设施往往位于帮派控制的街区，在极端不安全的环境中运作。一些海关办事处遭到袭击，被迫关闭。海关总

署也受到涉及其领导人的腐败调查的影响。2018 年至 2022 年领导海关总署的前署长因涉嫌逃税和挪用资金正在接受调查。

33. 2022 年，政府通过了一项解决非法枪支问题的国家行动计划，作为其执行 2020 年签署的加勒比枪支路线图承诺的一部分，该路线图是在联合国的支持下制定的。毒品和犯罪问题办公室继续支持海地当局努力打击非法贩运。

34. 非法资金流动仍然是一个令人关切的问题。2021 年，领导全球打击洗钱、资助恐怖主义和扩散行为的金融行动特别工作组将海地列入其加强监控的司法管辖区名单，以协助该国解决打击洗钱、资助恐怖主义和扩散行为的战略缺陷问题。海地承诺与有关实体合作，加强其反洗钱和打击资助恐怖主义行为制度的效力。

35. 国际货币基金组织在 2023 年 6 月根据工作人员监测方案进行的第二次审查期间确认，海地当局已升级其反洗钱和打击资助恐怖主义行为的法律框架，发布了一项解决这些问题的法令，以确保与金融行动特别工作组的国际标准更加一致。海地当局还采取措施加强公共资源使用方面的问责制，并提高了应急资源公共采购的透明度。国际货币基金组织认为，最近完成的对《中央银行法》和反洗钱和打击资助恐怖主义行为法律框架的修订，对于改善治理和透明度至关重要。

四. 意见

36. 自海地制裁制度建立以来，海地以帮派暴力为核心的多方面危机进一步加深。本次评估表明，按照主要基准和指标衡量，海地的局势已经恶化。与帮派有关的暴力行为的强度和残忍程度继续增加，帮派在太子港内外的控制范围不断扩大。武器弹药贩运以及非法资金流动正在助长暴力。民团运动的出现使本已充满极端暴力的安全局势更加复杂。

37. 由于武装帮派活动的蔓延和暴力的升级，杀人、绑架和强奸等犯罪数量呈惊人的上升趋势。人权状况的特点是残酷的袭击，包括针对平民的肆意杀戮。海地监狱中被拘留者的条件也令人震惊。

38. 包括司法机构、国家警察和惩戒部门在内的国家机构已采取步骤处理实地局势，但仍然没有能力履行任务和重建法治。腐败和有罪不罚现象继续破坏对国家机构的信任。

39. 正如我在前几次报告中所述，国家警察面临严峻挑战，无力对抗武装帮派。稳定海地的安全局势需要国际社会的大力支持，不仅要支持国家警察恢复安全，还要在惩戒、司法系统、海关管制和边境管理领域提供支持。这种支持需要有同样强有力的政治意愿和承诺配合，以确保充足、可预测和持续的供资，从而在长期保持体制成果。扩大旨在减少暴力的干预措施也至关重要。

40. 在这方面，第 2653(2022)号决议建立的制裁制度应继续成为通过加强国家机构和打击武装帮派和其他犯罪行为体的工作来稳定海地局势的全面战略的一个组成部分。