



## 安全理事会

Distr.: General  
27 February 2025  
Chinese  
Original: English

## 2025 年 2 月 24 日秘书长给安全理事会主席的信

在 2024 年 11 月 29 日安全理事会主席的信(S/2024/868)中，安理会成员要求我对海地当前局势以及联合国和国际社会在该国正在作出的努力进行全面评估。安理会成员要求提出战略层面建议，就联合国可能发挥的作用提出各种备选方案，同时考虑到以往特派团的经验教训、政治事态发展和驻海地多国安全支助团的情况。这些建议应从长远角度维持安全与稳定，消除该国多层面危机的根源。请求中提到了 2024 年 10 月 21 日过渡总统委员会主席给秘书长的信(S/2024/765，附件)，信中敦促将支助团转型为联合国维和行动。

秘书处在联合国海地综合办事处(联海综合办)的支持下，按照安全理事会的要求进行了评估，与包括过渡总统委员会成员、总理、各政党、民间社会和海地国家警察领导层在内的海地利益攸关方进行了广泛磋商，与安全理事会成员、区域会员国、美洲国家组织(美洲组织)和加勒比共同体(加共体)以及多国安全支助团领导层进行了进一步磋商。秘书处听取了关于联合国未来在海地可能发挥的作用的各种看法，包括将支助团转型为联合国维和行动的可能性，从而便利国际社会为解除武装帮派作战能力提供即时、有力、持续的支持。

## 当前局势

自 2021 年 7 月海地总统若弗内尔·莫伊兹遇刺以来，海地仍处于脆弱的政治过渡期。2024 年 3 月 11 日的治理安排设想到 2026 年 2 月完成选举路线图，恢复民主体制，但进展情况喜忧参半。已经设立了过渡机构，包括过渡总统委员会、临时总理、内阁、临时选举委员会和全国会议指导委员会，全国会议是扩大公民参与确定危机解决方案、包括参与宪法改革的机制。然而，关于权力分配的争议在过去三个月里虽然不那么频繁，但仍然拖累了过渡路线图的执行速度。对过渡总统委员会三名成员的腐败指控尚未有定论，导致公众信任度下降。

旷日持久的政治过渡为帮派挑战国家权威创造了空间。正如联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)向安全理事会提交的多份报告着重指出，帮派日益利用绑架、勒索、贩毒等有组织犯罪牟利，实现经济独立。在某些情况下，许多帮派不再只是经济和社会精英的代理人。帮派袭击也变得更加组织，



反映出他们规划日趋缜密，战术日趋复杂，并且能够获得重型武器。2024 年 3 月和 11 月在太子港和阿蒂博尼特省发生的重大袭击就说明了这一趋势，各帮派利用政治动荡的时机，展示了实施大规模、有组织袭击的能力。在即将到来的选举期间，随着帮派头目试图将自己重新包装成政治人物，以获得豁免权和合法性，暴力事件可能会大幅升级。

帮派主要由 10 至 30 岁的男童和青年男子组成，这些人从最贫困的地区招募而来。妇女和女童被迫与帮派成员发生关系，儿童则充当放哨者、信使、人盾或战斗人员。据估计，儿童占有帮派成员的三分之一到一半。退出帮派的情况很少见，叛逃者会面临严厉的惩罚，其家人也会成为报复对象。目前没有任何政府或国际伙伴为寻求离开的儿童、青年和妇女提供支持。

2024 年，与帮派有关的暴力事件造成至少 5 601 人死亡，较 2023 年增加了 1 000 多人。12 月，一个帮派据报在数天内处决了至少 207 人，并焚烧或肢解尸体以销毁证据。10 月 3 日，阿蒂博尼特省蓬桑德发生了一场大屠杀，100 人在帮派袭击中丧生，事件表明了帮派在首都以外地区的扩张规模以及提高警察机动性和能力的必要性。

帮派实施的性暴力仍然令人震惊。强奸，包括集体强奸，以及肢解或处决，被用来恐吓社区和扩大帮派的地盘控制。司法执行不力导致此类暴行普遍不受惩罚。

西部省和阿蒂博尼特省占选民总数的 40%以上，受帮派影响最为严重。首都(西部省)大部分地区现已不受国家控制，帮派设置路障，成为事实上的管辖当局。暴力和胁迫行为破坏了公共产品和服务的提供，加深了社区与国家之间的积怨。多年来，包括警察在内的国家当局或是无法进入由多个帮派盘踞的地区，或是无法在这些地区维持长期存在。

发电厂、工厂、光纤和燃料设施等战略基础设施频频成为袭击目标。太子港大都市区日益孤立，因为 2024 年 2 月和 11 月发生飞机遭枪击事件后，往返该国主要国际机场的商业航班一直停飞。帮派还控制了进出首都的所有主要道路，实际上包围了这座城市。

国家权力的削弱体现在警察基础设施遭到破坏上。截至 2024 年 12 月 31 日，海地共有 412 个警察设施，其中 67 个无法运作，而这其中又有近 70%位于西部省。许多设施位于帮派控制区，又或是已被火灾损毁或遭拆除。全国 21 所监狱中有 7 所无法运作，其中包括 3 所最大的监狱，这些监狱均位于西部省，因帮派活动而遭到大规模破坏。太子港和克鲁瓦-德布凯的初审法院因帮派袭击而无法运作。

医院和学校也经常成为帮派暴力的目标。在全国范围内，仅 28%的住院医疗机构仍在全面运营，54%的机构已经关闭，18%的机构运营能力下降。在太子港大都市区，43%的住院医疗机构仍在运营，但 38%的机构因安全原因而关闭。截至 2025 年 1 月，仍有超过 1 000 所学校因暴力事件而处于关闭，导致约 20 万儿童无法接受教育。自莫伊兹总统遇刺以来，海地人不断逃离帮派暴力，境内

流离失所者人数由此激增，从一年前的 33 万增加到目前的 100 多万。该国面临的另一项挑战是大量海地人即将被迫回返，这给动荡的环境增加了压力。

不断升级的暴力严重阻碍了驻太子港的各国际机构。安全风险，加之缓解措施不足，迫使联合国、外交和非政府组织临时大幅减少人员。一架可搭载 14 人的联合国人道主义空运直升机仍是主要的撤离选项，尽管去年 10 月曾遭到枪击。捐助资金的不确定性给这项服务的持续开展带来重大挑战。2025 年 1 月，帮派向外交标识车辆开火，造成 1 人死亡，6 人受伤。

### 根源问题

帮派暴力是不稳定背后的深层原因的一种表现，其根源在于政治结构薄弱、专制统治、腐败、侵犯和践踏人权、不平等和不发达。国家机构脆弱不堪，普遍存在滥用公共资金和国际援助的现象，无法提供基本服务。使局面更为糟糕的是，政治和经济利益集团抵制建设有序管理的法治国家，以期垄断政治权力和市场。民众普遍不满的问题包括国家腐败和有罪不罚，其中民怨最盛的是对加勒比石油计划资金挪用的指控、尚未有定论的对三名过渡总统委员会成员的腐败指控以及有关犯罪集团同经济政治精英邪恶勾结的说法。

在过去二十年中，特别是自 2021 年 7 月莫伊兹总统遇刺以来，枪支非法扩散加剧，助长了动荡局势和帮派对地盘的控制。海地全国解除武装、复员和重返社会委员会在 2020 年的一份报告中估计，有多达 50 万件小武器在流通。根据毒品和犯罪问题办公室的数据，2020 年至 2022 年，在缉获并交由美利坚合众国烟酒火器和爆炸物管理局追查的运往海地的枪支中，约有 80%是在美国制造或从美国进口的。目前，主要从美国贩运的武器包括大火力枪支。毒品和犯罪问题办公室报告称，帮派所持的某些类型步枪表明，存在从南美洲贩运武器的替代路线。执法部门、私营保安公司、海关和政界的腐败助长了这种武器贸易。

跨国犯罪网络、治理不力以及腐败盛行，共同导致了枪支贩运危机。尽管联合国实施了制裁和武器禁运，但帮派仍能获得大口径武器、无人机和夜视设备，其装备水平超过了海地国家警察和海地武装部队。缴获的武器仍然很少，而贩运路线则不断调整，以利用腐败和执法不力的漏洞。薄弱的武器储存管理制度、问责制的缺失以及腐败导致武器流入帮派和私人实体手中。

### 国家安全能力

海地国家警察在海地武装部队和 2024 年 6 月 25 日开始部署的多国安全支助团的支持下，牵头开展打击帮派的行动。然而，由于国家警察无力在行动后维持控制，帮派得以重新占领地盘。国家警察成立近 30 年来，人员严重不足，装备落后，资源管理不善，腐败和政治干预问题严重。近年来，海地安全形势急剧变化，给警察队伍带来了巨大压力，他们需要从管理内乱向开展复杂的打击帮派行动转型，而目前的招募、培训和采购工作无法满足这些需求。警察减员率急剧上升，使问题更加严重。

尽管政府增加了经费，包括拨款 2.2716 亿美元，占 2024-2025 年国家预算的 9.27%，但海地国家警察的资源仍然不足。与上一财政年度相比，2024/2025 年度国家警察的拨款增加了 32.94%。双边捐助者提供装备和培训，联合国则提供战略和咨询支持，并管理一个警察专业化基金(又称篮子基金)，该基金目前已有 2 590 万美元，目标是筹集 2 800 万美元。

海地薄弱的边境管控加剧了安全威胁。机构能力有限、基础设施不足、腐败和资源制约阻碍了港口、机场和陆路边境口岸的海关执法。毒品和犯罪问题办公室报告称，与多米尼加共和国之间长达 391 公里的边界仍然漏洞百出，只有四个官方过境点，却有 80 多条已知的非法路线，为武器、弹药、违禁品、毒品和人员的非法流动提供了便利。

由于缺乏巡逻能力和监测机制，海地 1 771 公里的海岸线始终非常脆弱。国家警察下属的海地海岸警卫队只有三艘可用的巡逻艇和不到 150 名人员，这使得重要入境点很容易受到贩运和其他犯罪活动的影响。和平港等西北部港口以及南部较小的港口是非法贩运武器、毒品和人口的热点地区。最近，太子港海湾的帮派袭击海上资产事件激增，凸显了日益严重的安全风险。加强行动能力、改善机构间协调、共享区域情报、开展技术投资对于应对跨境犯罪至关重要。

海地武装部队于 1995 年解散，2017 年重新组建，约有包括 124 名妇女在内的 865 名人员，但装备始终落后。自 2024 年以来，部队在支持警察打击帮派行动、维护收复地区安全方面日益发挥重要作用。2024 年 8 月，部队着手招募 1 500 名学员。在 2024-2025 年国家预算中，分配给武装部队的预算大幅增加至 5 300 万美元(约合 70 亿海地古德)，而上一年的预算为 980 万美元(12.95 亿古德)。武装部队接受双边合作伙伴的培训，但联海综合办没有与之合作的授权。

### 经验教训

联合国先前的特派团在警察发展和能力建设方面进行了大量投资，以期在受帮派暴力影响的地区恢复国家权力。2004 年，安全理事会授权会员国部署短期的驻海地多国临时部队，帮助稳定太子港和其他地区。此后又派出联合国海地稳定特派团(联海稳定团)，通过培训、基础设施建设以及行动和后勤援助，支持警察能力建设。联海稳定团帮助海地国家警察队伍实现专业化，使其从 2004 年的 2 500 人增加到 2017 年稳定团关闭时的 14 800 人。

在联合国海地司法支助特派团(联海司法支助团)部署期间，国家警察征聘工作放缓，部分原因是分配给 2017-2021 年海地国家警察战略发展计划的捐助资金不足，到 2019 年联海司法支助团关闭时，警力达到 15 404 人。

联海稳定团在打击帮派暴力方面取得成功，依靠的是联合国军警人员与海地国家警察开展联合行动、强有力地使用武力的任务授权以及有效收集信息。维和情报网络提供了宝贵的信息，加强了态势感知和规划精确性。联合国部队开展的社区活动和建立信任的速效项目同样至关重要。

继续推进警察发展和政治稳定是 2019 年 10 月开展维和过渡工作的假设。过去的经验教训突出表明，需要持续发展警察队伍，制定长期的国家自主战略，才能解决该国政治和经济利益、社会经济不平等和帮派现象之间的复杂联系。如果该国不对这些优先事项作出政治承诺，国际社会不在这方面持续提供协调一致的支持，安全方面的进展将始终只是暂时的。

## 国际支助

下文概述了安全理事会目前授权的旨在加强海地政治稳定、斡旋和安全的三项措施及其面临的挑战：(a) 2019 年设立的特别政治任务联海综合办；(b) 2022 年建立的制裁制度；(c) 2023 年授权的多国安全支助团。关于后两项，安理会根据《联合国宪章》第七章采取行动，认定海地局势继续对国际和平与安全以及该区域的稳定构成威胁。自那时以来，海地的多层面危机已严重恶化。

### 联合国海地综合办事处

2024 年，帮派日益猖獗，联海综合办的安全基础设施无力招架，导致两次部分撤离人员。美国飞往太子港的商业航班自 2024 年 11 月起停飞，这意味着在太子港继续开展业务的为数不多的联海综合办人员只能依靠联合国人道主义空运处进出首都。

联海综合办向政府提供斡旋以及战略和咨询支持。其任务是促进和加强政治稳定和善治，包括法治；维护和推进和平稳定的环境，包括为此支持包容各方的海地全国对话；促进人权。联海综合办协助政府加强警察能力，规划和举行自由、公正和透明的选举，减少社区暴力，促进人权保护和问责制，加强监狱行政管理，推进司法部门改革。

联海综合办在支持和平与安全方面所发挥的作用对于消除不稳定的根源仍然至关重要。该特派团努力推动海地国家警察的体制发展、壮大警察队伍、加强廉政建设，其任务授权对于维持安全成果至关重要。该特派团在帮助实施减少帮派和社区暴力，包括减少性别暴力的国家战略方面所发挥的咨询作用同样至关重要。联海综合办提供的人权方面支持有助于推动国家警察遵守人权规定。

除安全外，联海综合办在支持海地民主过渡方面也发挥着关键作用。虽然选举是优先事项，但选举只是更广泛政治进程的第一步。联海综合办努力扩大由海地人主导的对话，其斡旋对于确保履行 3 月 11 日过渡治理安排下的承诺至关重要。

首轮总统选举定于 2025 年 11 月 15 日举行。妇女和青年切实参政至关重要，联海综合办有望继续在这方面作出努力。

### 制裁制度

联合国制裁制度实施定向旅行禁令、资产冻结和武器禁运，在帮助创造条件解决危机的某些根源方面拥有巨大潜力。目前，海地当局和其他利益攸关方对联合国制裁的认识仍然非常有限。国内执行不力以及不愿实施制裁，导致制裁制度成效低下，影响了制裁效力。此外，只有 7 人被列入制裁名单，其中 6 人

是帮派成员。制裁措施，特别是如果适用于更广泛的个人名单，仍然是稳定海地局势的全面战略中不可或缺的组成部分。

#### 多国安全支助团

多国安全支助团的任务是为海地国家警察提供支助，包括行动支助，以重建安全，确保具备举行自由公正选举的条件，并确保关键基础设施安全。其强力接战规则对于实现这些目标至关重要。然而，支助团尚处于部署阶段，缺乏开展持续行动所需的能力和装备。支助团最近达到 1 000 人，人员来自巴哈马、伯利兹、萨尔瓦多、危地马拉、牙买加和牵头国肯尼亚。目前的工作人员数量是行动构想中计划部署的 2 500 人的 40%。鉴于帮派暴力不断升级，可能需要增派部队(授权组建支助团的安全理事会第 2699(2023)号决议和将支助团任务期限延长至 2025 年 10 月 2 日的第 2751(2024)号决议并未规定军警人员上限)。

为了隔离帮派并确保关键地区的安全，特别是在太子港大都市区和下阿蒂博尼特，应为多国安全支助团增派特种警察或军事部队，以保护海港、机场、运油码头和主要道路等关键基础设施。支助团应拥有与海地国家警察协同查扣、收缴、记录和处置武器弹药和其他非法物资的明确任务授权，并受权协助在所有入境口岸重新部署警察和海关部门以及开展其他边境控制活动。

多国安全支助团已在太子港国际机场附近设立了总部，并在其他地点设立了行动构想中计划的 12 个前沿行动基地中的 3 个。建设其余基地对于支助团和海地国家警察而言至关重要，有助于确保从帮派手中收复的地区的安全，并容纳更多人员。支助团支持国家警察开展打击帮派行动和巡逻，保护居民，夺回关键基础设施，击退帮派袭击。然而，机动性、自我维持和协调方面的重大缺陷，限制了其行动效力。

多国安全支助团依靠捐助方提供基本装备。支助团的许多装甲车并不适合太子港的城市环境。由于缺乏备件，50%的作战车辆无法使用。包括空中支援、医疗支援和通信系统在内的使能能力有限，进一步制约了支助团的效力，并引发了对人员安全的关切。支助团需要更强的情报能力，才能有效规划和开展联合安全支助行动。应考虑增设专门小组，为行动规划提供切实可行的见解。

多国安全支助团行动构想中规定的支助团特别代表一职至关重要，但仍然空缺。该职位对于在战略层面代表支助团并开展协调至关重要，可确保支助团的行动需求与资源制约相匹配。这一空缺导致无法为向支助团提供人员、资金和装备的国家制定共同目标和明确路线。

随着多国安全支助团的任务期限延长至 2025 年 10 月 2 日，资金可持续性方面的问题浮出水面，支助团行动的持续性受到质疑。安全理事会第 2699(2023)号决议授权部署支助团，但有一项谅解，即费用将由自愿捐款以及具体会员国和区域组织的赞助款承担。安全理事会要求设立的旨在便利向支助团提供自愿捐款的联合国信托基金，已收到来自加拿大、法国、德国、意大利、大韩民国、新加坡、西班牙、土耳其和美国的 1.108 亿美元现金，未分配现金余额为 4 800 万美元。但仍需要更多捐款。

## 目标、备选方案和战略

根据对形势的分析，确定了两大目标：(a) 中期目标是大幅减少帮派在首都和阿蒂博尼特省的地盘以及对港口、机场、国道等关键基础设施的控制；(b) 长期目标是加强和巩固安全和治理结构，以确保持久稳定，维护法治，促进所有人的人权。保护民众免遭帮派暴力侵害是这两大目标的关键具体目标之一，需要采取全面的、促进性别平等的办法。两大目标应同时推进，重点放在中期目标上。

### 中期目标

要实现中期目标，必须达成以下关键具体目标：(a) 从帮派手中夺回对太子港和阿蒂博尼特(该国粮食基地)关键地区和基础设施的控制权，防止帮派携带武器转移到海地其他地区；(b) 在收复地区保持持续的执法力量，确保全面安全；(c) 确保主要港口、机场和国道的安全并使其全面运作；(d) 随着执法队伍侵犯人权和腐败现象的减少，恢复社区对执法工作的信任；(e) 为推进政治进程，包括为举行包容、参与式和可信的选举创造条件；(f) 减少向海地非法贩运武器、毒品和其他非法货物的活动。

要实现这些具体目标，海地国家警察将需要获得装备精良的军警人员的支持，后者应具备轻足迹和高机动性的特点。开展解除武装帮派作战能力行动的特派团必须根据《宪章》第七章获得强有力的任务授权，可以使用武力，且不仅仅是作为最后手段，同时须严格遵守商定的接战规则。

### 备选方案

秘书处对联合国为实现大幅减少帮派地盘控制这一中期具体目标所能发挥作用的各种备选方案进行了全面评估。

经评估，现阶段向联合国维和行动转型并非可行方案。只有在大幅减少帮派地盘控制方面取得重大进展后，方可考虑这种转型。

一个现实的备选方案是采取双轨战略，由联合国承担新的角色，使多国安全支助团、国家警察和海地当局能够通过执行和平来大幅减少帮派对地盘的控制。如前文所述，这需要强有力地使用武力的任务授权以及对帮派开展针对性行动的能力。

#### 1. 通过联合国后勤和行动支助增强多国安全支助团的能力

在第1轨方面，可由联合国向多国安全支助团提供后勤和行动支助，提高支助团开展有效打击帮派行动的能力。在全面部署和资源配置充足的情况下，支助团是实现减少帮派地盘控制这一中期具体目标的最可行方案。在当前形势下，相较于可能设立的联合国维和行动，支助团的比较优势在于其强有力地使用武力的任务授权，可以与海地国家警察联合开展打击帮派的针对性行动。

实施拟议新战略的核心是设立一个联合国支助办公室，由维和摊款供资。该办公室将向多国安全支助团提供全面的联合国后勤和行动支助，并在海地国



家警察与支助团联合或协同开展行动时提供有限、非致命的一揽子支助。此外，还需要扩大支助团的人员规模，加强其实力，由会员国通过双边方式提供更多的军事级能力和致命装备，弥补当前差距。这有助于使支助团的经费筹措过渡到更稳定、更可预测的混合模式，即大量的维和摊款资金和增加的自愿捐款相结合。

支助办公室将推动向多国安全支助团提供关键使能能力，为支助团开展行动和最终扩充兵力提供稳定、可预测的资源平台。建议由支助办公室履行以下职能：

(a) 为多国安全支助团提供全面的后勤和行动支助，采用维和摊款用于后勤和行动支助、自愿捐款用于针对支助团需求的其他形式支助(如支付津贴)的混合供资模式，从而提供稳定、可预测的供资，为支助团实现当前行动构想中规定的全面作业能力建立平台。此类支助可包括通常向联合国维和行动提供的全套后勤、行政和行动支助，但范围上受到支助团预期规模和行动地域的限制。支助领域可能包括住宿、生活支助(食品、燃料和水)、机动性支助(陆运、调度、航空)、海地境内外的医疗能力(包括医疗后送至更高一级的医疗)、工程和设施管理支助、一般供应支助以及通信、信息技术和地理信息系统支助；

(一) 使用摊款可提供其他支助，包括支持部队轮调和当地采购。资金的使用将契合支助团的行动需求，包括用于建立临时行动基地和开展其他临时行动部署，并提供相应支助。还需要根据行动模式、人员数量或部署足迹的变动或其他重大变动，调整向支助团提供的支助；

(二) 联合国特遣队所属装备程序可用于指导向支助团各派遣会员国提供支助。通过摊款供资的支助须适用联合国问责框架，包括《财务条例和细则》以及其他政策框架。这样做的好处还包括通过既定的联合国财务、合同和报告程序，提高支助安排的稳定性和可预测性，加强问责制；

(b) 为海地国家警察提供有限、非致命的一揽子支助和能力建设，主要通过自愿捐款供资。同时，可使用摊款提供支持，使多国安全支助团和国家警察能够开展联合行动，具体做法是建造行动设施，支持支助团和国家警察开展联合行动规划和监督，并为收集、存储和共享敏感行动信息奠定基础，加强支助团和国家警察之间的互操作性；

(c) 加强多国安全支助团和海地国家警察在开展联合行动方面的情报收集和分析能力。由维和摊款供资的联合行动中心、地理信息系统支助、无人机监视等支持联合行动的能力，将使支助团和国家警察能够以基于情报和促进性别平等的方式开展有效行动，消除武装帮派带来的多层面风险。这些能力将增强态势感知和行动规划，支持联合国制裁的实施；

(d) 建立执行关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策的能力。这些能力由维和摊款供资，对于支助办公室履行任务是必要的，对于监测和风险评估同样至关重要，以便能够将人权尽职政策作为联合国向多国安全支助团和海地国家警察提供任何支助的前提条件。根据安全理事会第2699(2023)



号决议的要求，建立和实施防止侵犯和践踏人权、特别是防止性剥削和性虐待的合规机制，乃是支助团的责任。同时应采取强有力的预防措施。还应确定资金来源，为所有最终受害者提供支持。

#### 会员国的领导作用

利用联合国支助办公室助力多国安全支助团的战略能否成功，取决于会员国是否能够加强领导作用。为此，可以成立常设伙伴小组，向支助团提供战略指导、监督和决策。该小组的主要职能可包括：(a) 争取必要的自愿捐助，用于采购联合国无法提供的后勤和行动支助，包括用于军事级能力、致命装备和人员津贴；(b) 视需要协助部队组建和特遣队轮调事宜；(c) 在战略层面代表支助团并开展协调。常设小组将与支助团特别代表密切合作。

#### 2. 使联合国海地综合办事处能够更好地执行任务并承担新的职责

在第2轨方面，应使联海综合办能够更好地执行其政治任务，促进政治稳定和治理改革。联海综合办的斡旋、对政治对话的支持以及选举援助，对于完成过渡和建立合法民选国家机构的国际努力至关重要。

在中期，除了支持政治对话和筹备选举进程外，联海综合办还将重点关注以下优先事项，这些优先事项是打击帮派行动取得成功的关键。实施工作将以优先事项和可用资源为指导。

(a) 制定并支持退出帮派和安全离开的方案，包括针对被帮派强行招募的儿童、青年和妇女的方案。为愿意摆脱帮派生活的人建立一条安全、可靠、可信、有序且促进性别平等的出路，是对警察和司法行动的重要补充。这种办法通过阻断招募，使行动得以取得持久成功。此类方案开展有针对性的社区干预措施，例如提高认识运动，并加大力度实施旨在减少社区暴力的干预措施。其对象是内部关系紧张或幻想破灭的帮派、国家存在有待加强以防止帮派死灰复燃的社区，以及可为退出帮派者提供其他谋生出路、吸纳他们从事可持续生计的街区。问责制仍然至关重要，从而确保退出帮派不等于有罪不罚；

(b) 支持海地当局处理拘留高风险人员的问题。这包括采取措施，确保在高风险设施中安全、人道地拘留人员。拘留设施将由监狱管理局管理，并由联海综合办提供支持，将作为支持多国安全支助团的现有双边举措的一部分建立，并由国际狱警人员开展额外监督；

(c) 支持当局起诉被捕的高风险人员。还需要大力支持当局调查、起诉和拘留多国安全支助团逮捕的高风险人员。应通过由法证、刑事分析、金融调查、性暴力和性别暴力领域以及其他关键专业领域专家组成的联海综合办起诉支助小组，向太子港的司法机构提供支持；

(d) 助力海地当局有效执行联合国制裁，特别是武器禁运。可以在联海综合办内设立专门的联合国综合制裁支助小组，负责提高对制裁制度的认识，培训和协助有关当局和多国安全支助团执行制裁，并担任海地当局执行制裁相关技术能力建设的协调中心，包括支持制定落实武器禁运、资产冻结和旅行禁令

的国内监管程序。由于武装暴力、有组织犯罪和非法贩运并不局限于太子港，该支助小组应具备在全国各地开展行动的能力。为此，需要加强联海综合办的安全，增加可供使用的航空资产，以便在各省执行任务。要执行扩大的任务，需要增加技术支持和资源，为此可设立武器和弹药管理专门小组，帮助海地管理其武器和弹药库存，并设立边境管理支助专门小组，支持执行资产冻结、武器禁运和旅行禁令。最后，联合国还应支持制定执行资产冻结和报告冻结情况的国内程序；

(e) 与政府建立联合机制，协调并核查合作伙伴向海地国家警察提供的战术车辆、枪支、弹药等特定装备的管理情况。在联海综合办警察的支持和密切协调下，该联合机制还将负责核查从帮派和自卫团体收缴的非法枪支和弹药的管控情况。

鉴于帮派暴力可能持续下去，使联海综合办能够在帮派暴力激增期间执行任务，而无需再度临时撤离，同样至关重要。这一业务优先事项可在 2025 年实现，办法是提供充足且具有成本效益的安全资源，必要时与新的支助办公室分摊费用。为此，可能还需要在 2026 年大幅增加联海综合办的经常预算。联海综合办若能得到更有力的保护，并与毒品和犯罪问题办公室密切合作，将能完成上述优先事项。

### 假设和所需资源

关于联合国在海地发挥上述作用的建议基于以下假设：

#### 海地

- 海地将在恢复国家权力和法治方面发挥主导作用，拥有强有力的国家自主权，实行包容各方的政治进程。
- 联海综合办需要更多安全使能因素，其预算将由此受到影响。
- 海地国家警察将在多国安全支助团和联合国的支持下牵头打击犯罪团伙。

#### 多国安全支助团

- 安全理事会将继续赋予多国安全支助团强有力地使用武力的任务授权，直至当前的保护挑战和安全威胁得到解决。在帮派不再控制关键地区且执法部门保持稳定的能力和存在之前，多国安全支助团的任务和全面部署仍然至关重要。
- 联合国对支助团的一揽子综合支助需要由维和预算投入大量资金。
- 主要会员国将通过增加自愿捐款，向支助团提供战略指导、问责和必要的的能力，包括提供致命和非致命资产以及津贴。
- 会员国将增加人员派遣，以达到有效执行支助团任务所需的人数。

### 支助办公室

- 需要正式确定支助办公室与多国安全支助团的关系，包括规定就支助团人员配置、结构、行动足迹和其他支助需求的变动达成一致的程序。
- 联合国与向支助团派遣人员的国家之间必须达成协议，以维持对维和摊款使用的适当问责。
- 当前的安全状况、基础设施限制和有限的可用商业服务将对设立支助办公室构成重大挑战，有必要采取分阶段提供支助的办法。
- 联合国后勤和行动支助的可行性取决于会员国是否提供足够的自愿捐款，用于弥补支助团在人员、军事级装备和致命资产方面的缺口。

### 联合国海地综合办事处

- 需要追加经常预算资源，用于提供充足的安保资产，使联海综合办全体人员得以返回该办。
- 必须从 2026 年起逐步追加资源，用于为实施退出帮派计划、执行制裁、收集和分析信息以及管理国家警察能力提供支持。如果安全理事会在 3 月或 4 月作出决定，这些追加所需资源可纳入 2026 年拟议方案预算。

### 长期目标

为实现长期目标，即巩固海地的安全和治理结构，确保持久稳定、维护法治、促进所有人的人权，安全理事会有必要考虑在各国安全支助团工作结束后改变联合国的足迹。

实现长期目标的关键具体目标包括：确保海地安全部队(包括国家警察和武装部队)训练有素、装备精良，能够有效打击帮派暴力和开展执法；确保所有人的人权得到更好的保护和促进；确保民主选举产生的国家机构和治理结构日益透明和接受问责；确保通过加强司法和惩戒系统的效力，维护法治；确保以政治稳定支持可持续发展。

现在预测联合国特派团实现这一长期目标所需的任务、范围和结构，包括对军事和警察部门的潜在需求，为时尚早。这些决定将取决于多国安全支助团对安全状况的影响、这些成果的可持续性以及政治进程的进展情况。

### 结论

对海地社区和机构的犯罪袭击一波接一波，令人痛心，表明时间已经不多。我们必须迅速行动起来。我相信，上文详述的联合国分阶段支助办法可以扭转 2024 年全年和 2025 年初帮派暴力激增的惊人趋势。多国安全支助团正在逐渐形成真正的支持海地的多国努力。我们必须支持支助团，因为它是帮助海地国家警察打击武装帮派、防止帮派地盘扩张、保护海地人民的迫在眉睫的可信行动。

利用维和摊款向多国安全支助团提供联合国后勤和行动支助至关重要。派遣国必须团结一致，在政治和战略方向以及决策方面支持肯尼亚牵头开展行动。我呼吁所有会员国继续致力于支持支助团，提供所需资金和人员。我还敦促会员国加大努力，阻止助长海地暴力的武器和弹药的非法流动，包括为此开展预防工作，加大力度执行武器禁运。

维和呼吁并非无人理会。秘书处认真研究过这一备选方案，我们随时准备在支助团的任务执行趋于稳定后再次进行研究。

此外，海地政治过渡的成功对于加强国际参与至关重要。归根结底，国际社会改善安全状况的努力必须与该国结束政治危机的努力相匹配。二者相互依存，是推动该国恢复法治、加强机构、创造有利于举行选举的条件不可或缺的两个方面。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

---