



2020 年届会

2019 年 7 月 25 日至 2020 年 7 月 22 日

议程项目 12(d)

协调、方案和其他问题：长期支助海地方案

## 海地问题特设咨询小组的报告

### 摘要

本报告根据经济及社会理事会第 2019/32 号决议提交，该决议请海地问题特设咨询小组向理事会提交一份工作报告，其中酌情提出建议，供经济及社会理事会 2020 年届会审议。本报告重点介绍了海地问题特设咨询小组在 2020 年 3 月访问华盛顿特区后的主要定论，在访问期间，成员们与国际金融机构和民间社会的代表进行了讨论。报告还重点介绍了咨询小组与国家当局以及与联合国海地综合办事处和联合国国家工作队代表进行虚拟讨论的定论。鉴于与冠状病毒病(COVID-19)疫情有关的旅行限制，咨询小组在本报告所述期间没有前往海地。

咨询小组承认，COVID-19 大流行可能加深该国面临的多层面危机，可能逆转过去 15 年取得的发展和成果，并加剧社会和政治紧张局势。咨询小组强调，这场史无前例的卫生、人道主义和社会经济危机需要在开展努力时团结一致，所有适当行为体跨党派走到一起，与各种利益攸关方合作，以确保成功应对这一危机。

咨询小组强调，《2030 年可持续发展议程》仍然是帮助有效应对 COVID-19 以及支持海地走上长期发展道路的指导框架，因为只有实现可持续发展目标，才能帮助各国减轻这一大流行病的影响，提高应对未来冲击和危机的能力。咨询小组呼吁包括联合国在内的国际社会继续团结、参与，提供协调一致的支持，以帮助海地政府成功管理 COVID-19 危机，加快努力，在行动十年期间实现可持续发展目标。



咨询小组正全神贯注于人道主义局势的恶化，因为该国目前有一半人口需要人道主义援助，仅需要紧急粮食援助的就有 410 万人。咨询小组强调必须确保为人道主义应急提供足够的资源，以便各援助组织能够成功地留下来并提供生存援助。

## 一. 引言

### A. 咨询小组的任务规定和组成

1. 海地问题特设咨询小组最初成立于 1999 年，2004 年重新启动，加拿大担任主席，成员为阿根廷、巴哈马、伯利兹、贝宁、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、萨尔瓦多、法国、海地、墨西哥、秘鲁、西班牙、特立尼达和多巴哥、美利坚合众国和乌拉圭常驻联合国代表。

2. 经济及社会理事会第 2019/32 号决议将咨询小组的任务期限延长至 2020 年届会结束，目的是密切关注海地长期发展战略并就此提供咨询意见，从而促进社会经济恢复、重建和稳定，同时特别注意确保国际社会对该国支持的一致性和可持续性。理事会请咨询小组提交一份活动报告，供理事会 2020 年届会审议。

3. 本报告是咨询小组自 2004 年恢复工作以来向经济及社会理事会提交的第十六次报告。本报告重点介绍了咨询小组在 2020 年 3 月访问华盛顿特区、与海地当局进行在线讨论以及本报告所述整个期间在纽约与各利益攸关方举行会议之后的主要定论。鉴于本报告所述期间爆发冠状病毒病(COVID-19)，导致世界各地旅行受到限制，咨询小组没有访问海地，以虚拟形式与海地对话者们进行了磋商。

### B. 咨询小组在本报告所述期间的活动概要

4. 鉴于对该国人道主义、发展、政治和安全局势的持续关切，咨询小组在本报告所述期间比以往更早地组织和参加了一些旨在增进其对海地局势了解的活动。2019 年 9 月 4 日，咨询小组与当时的海地外交和宗教部长博奇特·埃德蒙德参加了由海地常驻联合国代表团在纽约举办的纪念咨询小组成立二十周年的午餐会。这是一个机会，可以直接听取海地政府高级官员介绍该国局势现状和政府未来的优先事项。

5. 2019 年 10 月 31 日，鉴于该国经济危机不断恶化、人道主义局势不断严峻、不安全日益增加并出现政治僵局，咨询小组与负责海地问题秘书长特别代表兼联合国海地综合办事处(联海综合办)主任和秘书长代理副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)举行了情况通报会。在这次通报之后，11 月 6 日，咨询小组发表声明，促请国际社会继续集体参与对海地的支持(见附件一)。

6. 2020 年 3 月 2 日，咨询小组访问了华盛顿特区，小组成员会见了国际货币基金组织(基金组织)、世界银行、美洲开发银行、美洲对话、美国国际开发融资公司和美国国务院以及海地当局的代表，包括海地总统特别顾问埃斯特·安托万。

7. 2020 年 3 月 4 日，咨询小组参加了秘书长副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)、海地常驻联合国代表团临时代办帕特里克·圣希莱尔以及人道主义事务协调厅和其他联合国人道主义实体代表为会员国介绍海地人道主义局势的通报会。

8. 2020 年 4 月 29 日，咨询小组与秘书长海地问题特别代表、秘书长副特别代表(海地驻地协调员/人道主义协调员)、海地常驻联合国代表团临时代办、公共卫生和人口部、国家粮食安全委员会、管理 COVID-19 大流行多部门委员会的代表

以及联合国国家工作队的代表举行了一次虚拟会议，讨论 COVID-19 在海地的卫生、人道主义和社会经济影响，包括该国日益恶化的粮食安全情况。在此次通报之后，5 月 8 日，咨询小组发表了声援海地的声明(见附件二)。

9. 咨询小组感谢秘书处经济和社会事务部、秘书长海地问题特别代表、秘书长副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)以及联海综合办和联合国国家工作队的其他成员为咨询小组工作提供的支持。

## 二. 国家形势概况

### A. COVID-19 危机

10. 本报告是在 COVID-19 正在世界各地肆虐，导致大量死亡和巨大的人类痛苦之际编写的。海地是最后登记出现 COVID-19 的几个加勒比海国家之一，部分原因是旅游业有限，其他国家的人员流入有限。第一起病例是 2020 年 3 月 19 日登记的，同一天，海地总统若弗内尔·莫伊兹宣布进入卫生紧急状态。莫伊兹先生随后宣布了一系列遏制该病毒的措施，其中包括关闭所有机场、过境点、港口、学校和工业园，以及集会禁令和晚上 8 点至凌晨 5 点期间实行全国宵禁。此外，还发布了一份行政通告，列示了在大流行病期间将采取的措施，包括戴口罩和确保公共交通工具清洁规程。从那时起，病例成倍增加，假设不采取任何缓解措施，模型预测有 40 万人住院，1.7 万人死亡。

11. 咨询小组注意到，2020 年 4 月初成立了一个多学科科学委员会和一个多部门委员会，以协助公共卫生和人口部应对这一大流行病，并注意到制定了耗资 1.76 亿美元的防治 COVID-19 卫生应急计划。尽管 COVID-19 正在影响各个收入和发展水平的国家，但在现实中，这场流行病正在暴露世界上享有特权阶层与边缘化群体之间的严重不平等。咨询小组获悉，海地作为一个最不发达国家，由于资源有限、卫生基础设施薄弱、缺乏适当的环境卫生、密集的居住条件、潜在的社会经济困难和重大的人道主义需求，将会特别受到影响。

12. 咨询小组认为，除非处理得当，否则 COVID-19 有可能逆转该国 15 年来取得的发展和成果。如果 COVID-19 大流行得不到很好的控制，可能会进一步侵蚀人们对国家机构的信心，加剧政治和社会紧张局势，引发侵犯人权行为，并助长新的暴力事件和更多的不安全因素。咨询小组听取了介绍在防治 COVID-19 的战斗中确保各体制结构间的良好协调的重要性的简报。咨询小组还获悉，通过全球行动和团结可以更有效地应对这场全球危机对海地的影响，联合国、会员国、捐助者、国际金融机构和所有利益攸关方需要坚决果敢地共同采取紧急行动，防止和应对 COVID-19 的蔓延，并帮助减轻其人道主义和社会经济后果。

13. 联合国国家工作队在联合国开发计划署(开发署)的技术领导下，已开始与该政府、国际金融机构和欧洲联盟讨论由政府牵头对 COVID-19 的社会经济影响联合开展全面评估事宜。该评估旨在为制定集体的社会经济复苏框架提供信息。咨询小组强调，应对 COVID-19 和人道主义危机的行动应以《2030 年可持续发展议程》为指导，因为只有解决根本因素，才有可能帮助该国建立应对未来危机和

冲击的韧性。咨询小组感到关切的是，在通过《2030年议程》五年之后，该议程的执行进展有限。咨询小组强调，海地政府需要将《2030年议程》纳入国家发展计划和战略，鼓励国际社会加大对海地政府的支持力度，确保在行动十年期间成功实现可持续发展目标。

## B. 政治和安全背景

14. 自咨询小组提交 2019 年 6 月 20 日的最近报告(E/2019/80)以来，海地的政治局势变得更加脆弱。2019 年下半年，经济和社会挑战，再加上已经影响到该国的旷日持久的政治危机的进一步升级，导致广泛的大规模抗议和全国封锁，造成 2019 年 9 月至 11 月期间主要城市的经济和社会活动几乎完全瘫痪。

15. 海地总统自今年年初以来一直在没有议会的情况下执政。这是因为议会和市政选举没有按原定计划在 2019 年 10 月 27 日举行，而且议会下院所有议员的任期已满，至少三分之一的参议员在 2020 年 1 月 13 日任期已满。在几次尝试克服政治危机之后，2020 年 3 月 2 日，约瑟夫·朱特被任命为新总理。3 月 4 日，朱特先生在职演说中确定，消除不安全、解决社会差距和恢复经济是他的优先事项。总理还推出了由 19 名部长(其中 4 名妇女)和 9 名国务秘书(其中 2 名妇女)组成的内阁成员。

16. 人们担心，虽然有必要，但政府为防止 COVID-19 传播而采取的措施可能会影响该国为进行关键改革所作的努力，包括宪法审查以及预计将于 2021 年举行的市政、议会和总统选举。

## C. 经济展望

17. 甚至在 COVID-19 来临之前，海地就已历经长期的政治不稳定、社会动荡、自然危害频频演变为毁灭性的自然灾害，经济形势因此而十分困难。海地是世界上最贫穷和最不平等的国家之一，在 2019 年人类发展指数名单上的 189 个国家中排名第 169 位，根据世界银行的数据，2020 年，海地的基尼系数(60.8)位居世界第三。海地境内有 600 多万人，即大约每 3 人中就有 2 人无法满足基本需求，其中 250 万人，即每 4 人中就有 1 人极度贫困，特别是在农村地区，许多人依靠自给自足的农耕养家糊口。

18. 通货膨胀率上升(本财政年度结束时为 20%)、过去两年国家货币古德对美元贬值 25.5%、欠款累积以及能源费用持续居高不下，这些因素的综合作用使海地人民的生活变得越来越艰难。此外，2017/18 财年仅温和增长的国内生产总值(GDP)估计在 2019 年收缩 0.9%，并将在 2020 年继续收缩。

19. COVID-19 的余波预计将进一步扰乱经济活动，并加剧现有的经济不安全的脆弱性。例如，预计纺织品出口(2018/19 财年出口 11.1 亿美元)减少和汇款流量(2019 年达到 33 亿美元，占该国 GDP 的 39%)大幅下降，将导致该国经常账户赤字的 GDP 占比从 2018/19 财年的估计数 3.5%大幅增加到 2019/20 财年的 7.2%。能源补贴(2019 年估计占 GDP 的 6.5%)，仍是财政负担，继续限制其他部门支出

的财政空间。财政收入下降，加上为应对 COVID-19 而增加的卫生和社会支出，也可能增加该国的财政赤字。

20. 咨询小组的对话者们强调，海地政府应提供必要资源维持人民生计，促进复苏和复原能力，以减 COVID-19 冲击造成的经济影响。对话者们指出，政府应确保采取适当措施，纳入对人们，特别是对许多依赖非正规经济谋生的妇女和男子的经济救济。要做到这一点，最重要的是国际社会向海地当局提供必要的支持。

21. 咨询小组获悉，基金组织批准在快速信贷机制下拨款 1.116 亿美元，以帮助海地满足国际收支平衡和应对 COVID-19 的融资需求，世界银行批准 2 000 万美元的快速应对 COVID-19 项目。咨询小组还获悉，3 月 26 日，美洲开发银行宣布向受 COVID-19 影响的国家提供特别贷款机制。咨询小组的对话者们指出，双边和多边捐助者在采取行动帮助海地应对危机造成的经济影响方面应该更加雄心勃勃并有预见性，包括为此在大流行病期间暂停对海地的任何偿债要求。

#### D. 社会指标

22. 海地的社会指标清楚地提醒着人们，海地人民的生活质量很差。根据世界银行的资料，人口中最富的 10% 占该国总收入的 48% 以上，而最穷的 10% 仅占总收入的 1%。收入不平等；普遍贫困；就业不足率和失业率(官方数据约为 14%)，特别是青年人的就业不足率和失业率居高不下；营养不良；并且获得优质基本社会服务(包括保健和教育)的机会有限，因此人们几乎无法充分发挥自己的潜力。此外，性别不平等仍然随处可见，因为暴力侵害妇女和女童行为普遍存在，并且妇女在获得保健、教育、决策职位和高薪工作机会方面继续遭受歧视。

23. 在预期寿命方面，海地在 183 个国家中排名第 154 位，国家总人口平均预期寿命为 63.5 岁(女性 66 岁，男性 61 岁)，预期健康寿命仅为 44 岁，低得惊人。孕产妇死亡率仍然很高，每 100 000 例活产中有 529 例死亡。对儿童身心发展构成严重威胁的营养不良率非常高。全国的急性营养不良率达到 6%，而重度急性营养不良率达到 2.1%，超过了世界卫生组织 2% 的紧急情况门槛。COVID-19 大流行可能导致 5 岁以下营养不良儿童数量增加 25%。咨询小组的对话者们担心，随着 COVID-19 的影响变得更加严重，儿童营养不良率将进一步上升。例如，2020 年 4 月全国各地学校关闭，造成联合国支持的学校供餐方案(这是海地最大的社会安全网之一)暂停，30 万名儿童无法获得日常粮食援助。

24. 健康指标也令人担忧。90% 以上的医疗卫生设施收取使用费，一半以上的人口每天生活费不到 2.42 美元，人们的日常预算几乎没有余钱支付包括预防性保健在内的保健支出。由于政府在卫生部门的支出不到其国内生产总值的 1%，所以没有足够的资源升级医疗卫生基础设施，也没有足够的资源提高医务人员的能力。由于 85% 以上受过大学教育的专业人士(包括许多医疗保健专业人士)离开本国在海外寻求更好的机会，许多医院和保健中心人手严重不足。脆弱的卫生系统很容易因 COVID-19 变得不堪重负，因为对医院病床(需要 7 500 至 9 000 张病床)和呼吸机的需求不断增加，而该国本来头号死因就是心血管疾病(心血管疾病让人们

感染 COVID-19 的风险更高)。此外，缺乏清洁水和环境卫生基础设施意味着 COVID-19 很容易传播，特别是在人口稠密的社区。

25. 教育部门仍然薄弱。尽管免费教育原则已载入该国《宪法》，但政府仅将其国内生产总值的 1.7% 用于教育部门。绝大多数学校为私立学校或由信仰组织开办，并收取学费(大约每年 80 美元)，这一数额对许多家庭来说太高，负担不起，至少相当于一个普通海地人收入的 15%。因此，农村地区大约三分之一 6 至 11 岁儿童不上学，而城市地区的这一比例为 9%。辍学率和留级率也很高，学生平均在校时间约为 5.4 年。不到 20% 的教师被认为具有教学所需的学术资格。尽管政府近年来通过一系列政策措施努力改善教育，但令人遗憾的是，这些措施并没有转化为实实在在的改善，因为措施的落实存在种种缺陷，包括缺乏足够的资金。COVID-19 给海地的教育带来了严重打击。由于各种原因，包括缺乏电力和互联网、教育工具、平台以及在线教育服务，鲜有国家机构可以提供远程教育。令人担忧的是，2019/20 学年仍未结束。

26. 咨询小组强调，接受优质教育是和社会经济发展的一个先决条件。在海地，三分之一以上的人口不满 15 岁，15 至 24 岁的年轻人占总失业人口的 32%。为儿童提供优质教育可以改善他们的就业前景，促成他们在日后的生活中充分发挥自己的潜力。COVID-19 还会进一步对教育产生负面影响。这场危机导致学校长期关闭，并有可能增加辍学率和学业方面的缺失，特别是考虑到该国难以提供远程教育——根据 2018 年的数据，该国三分之二的人口没有因特网接入。最弱势和最边缘化的儿童，包括残疾儿童、学习有困难的儿童、移民和流离失所儿童，或者生活在农村和贫困社区的儿童，面临着落到更后面的风险。失去学校提供的保护也会损害儿童的福祉，因为失学的儿童和年轻人更容易被包括暴力团伙在内的犯罪集团招募。因此，迫切需要采取措施限制 COVID-19 对儿童教育的影响，包括例如为此利用广播和电视实现远程学习。与此同时，COVID-19 危机提供了一个机会，可以重新思考如何加强教育系统以造福所有海地儿童。

## E. 人道主义需求

27. 过去一年，海地的人道主义需求几乎翻了一番。差不多 510 万人——约占该国人口的一半——需要紧急支助。需求增加的主要驱动因素是粮食不安全加剧，情况比 2010 年震后更加糟糕，让海地沦为世界上经历最严重粮食危机的 10 个国家之一。根据最新数据(2020 年 4 月)，主食(口粮篮)的价格在过去 12 个月中增长了 25%，估计在最近几周已进一步上涨，再加上该国货币贬值，2018 年至 2019 年间农业产量下降 12%，从而大幅减少了最贫困家庭获得食物的机会。根据粮食安全阶段综合分类，差不多 410 万人需要紧急粮食援助，包括处于粮食不安全紧急状况的 120 万人(第 4 阶段)。预计目前面临重度粮食不安全(第 3 阶段)的 290 万人中的一部分人会因 COVID-19 大流行的影响而陷入第 4 阶段。

28. 此外，海地仍然相当容易受到诸如飓风和地震等突发紧急情况的影响。根据风险管理指数 INFORM，海地是拉丁美洲和加勒比地区最容易遭受自然灾害的国家，在世界上易受灾排名第 14 位。咨询小组强调，必须为即将到来的飓风季节

做好充分准备，并确保为应对 COVID-19 影响而采取的行动不会转移给予备灾行动、减少灾害风险和气候适应的关注和资源。

29. 咨询小组欢迎借助于 2013-2022 年海地消除霍乱国家综合计划和秘书长的联合国应对霍乱问题的新做法而在海地防治霍乱方面取得的重大进展，这些促成水和环境卫生基础设施、流行病监测和控制疫情的快速应对活动等方面的改善。令人欣慰的是，自 2019 年 2 月以来没有发现新的实验室确诊病例，自 2019 年 1 月以来没有出现与霍乱相关的死亡病例。然而，咨询小组担心这一进展可能会受到 COVID-19 的损害，因为 COVID-19 可能导致无法或难以获得安全饮用水的人数增加近一倍，从 35% 增至 68%，相当于增至 680 万人。咨询小组强调，必须巩固防治霍乱方面所取得的进展，包括为此采取长期发展措施增加人们获得水和环境卫生设施的机会。咨询小组还注意到，为抗击霍乱建立的系统可能有助于应对 COVID-19，因此应加以利用和进一步予以支持。应该优先为秘书长的新做法提供资金，以便既实现到 2022 年消除霍乱的目标，又向受影响最严重的社区提供切实支持。

30. 咨询小组了解到，近年来有大量海地裔人自愿返回或被多米尼加共和国当局遣返回海地。国际移民组织报告称，2018 年和 2019 年每年差不多有 10 万海地移民自愿或被迫从多米尼加共和国返回海地。在 2020 年的头几个月，从多米尼加共和国返回的海地移民估计每月在 5 000 至 7 000 人之间。然而，自 2020 年 3 月 1 日 COVID-19 开始在海地爆发以来，虽然关闭了官方边界，但现在每周大约有 4 000 人回返，自疫情爆发以来登记的回返人数达 35 000。通过非官方过境点回返不仅增加人们感染和传播 COVID-19 的风险，还会让妇女、女童和男童被贩运和遭受其他虐待的风险更大。令人关切的是，返回的移民正面临污名化，因为他们被认为是 COVID-19 携带者，社区指责他们给当地带回了这一疾病。咨询小组强调，海地政府应在国际社会的支持下，向从多米尼加共和国返回的人提供必要的保护和人道主义援助。

31. 尽管人道主义局势令人担忧，但海地人道主义行动仍然是世界上得到资金最少的行动之一。在 COVID-19 爆发之前，海地 2020 年人道主义应急计划仅得到不足 10% 的资金。由于该计划为纳入 COVID-19 应对工作而进行了修订，所需资金显著增加。目前共需要 4.72 亿美元，用于满足 230 万最弱势人群的人道主义需求(3.276 亿美元用于修订后的人道主义应急计划，1.05 亿美元用于 COVID-19 公共卫生应对工作，3 930 万美元用于非 COVID-19 的公共卫生应对工作)。咨询小组担心，人道主义行动缺乏资源将严重限制援助组织在实地提供急需的援助的能力。

## F. 人权状况

32. 海地境内持续不安全，社会经济状况急剧恶化，人权挑战因此而加剧，背景包括 2019 年在全国封锁期间反政府暴力抗议涌现，导致该国陷入瘫痪，并且帮派冲突爆发，导致许多男女和儿童死伤或流离失所。受教育权、工作权、包括食物、衣物和住房在内的适足生活水准权以及身心健康权受到了严重影响。由于不安全和抗议，2019 年第四季度估计有 300 万儿童失学。由于道路封锁，海地人在



获取食物、饮用水、药品和燃料方面遇到更多困难，电力、燃料和物资短缺，以及医务人员无法到达工作场所，卫生部门受到的打击尤为严重。

33. 司法问责仍然是一个关键挑战。在最近涉及帮派成员和执法人员侵犯和践踏人权的标志性案例中，如利纳瓦和大拉文案(2017年)、拉撒琳案(2018年)和贝莱尔案(2019年)，没有采取具体的司法行动来应对所实施的侵犯和践踏人权行为。咨询小组强调，必须对侵犯人权行为进行有效调查，并采取必要措施，有效地将行为人绳之以法，打破暴力循环。

34. 咨询小组获悉，需要解决受帮派控制、缺乏法纪的地区增多的问题，这些地区可能会对社区产生长期的排斥效果。咨询小组强调，需要通过多部门办法，包括减少社区暴力方案、武器和弹药管理和加强法治以及政治和社会经济措施，加大力度解决帮派暴力问题。咨询小组还强调，必须进一步加强海地国家警察的能力，以确保有效执法，同时遵守最高人权标准。咨询小组欢迎海地国家警察总稽核局重新启动与民间社会的专题圆桌会议，以加强促进和尊重人权，改善机构内的问责情况。

35. 咨询小组担心，COVID-19可能会加剧现有的脆弱性并可能导致更多侵犯和践踏人权行为。在该国观察到，因为对这一大流行病的恐惧和对COVID-19感染者或疑似感染者的污名化，出现了煽动暴力的动态情况。咨询小组欢迎包括国家人权机构在内的国家机构在联合国的支持下开展公共宣传运动，以提高对该病毒的认识并减少污名化。咨询小组还呼吁紧急采取非常措施，防止COVID-19在过度拥挤的海地监狱(接纳能力的343%)中传播，因为监狱系统本身就存在结构性问题，再加上目前严重缺乏应对COVID-19的资源，可能会引发人道主义危机。

36. 咨询小组欢迎2019年12月制定和核证国家人权计划，这是支持执行2016年普遍定期审议和其他国际人权机制建议的工具。然而，咨询小组注意到，该计划有待部长会议的核可，因此尚未执行。咨询小组还欢迎国际人权委员会编写提交经济、社会及文化权利委员会的第一份定期报告，这是就《经济社会文化权利国际公约》的执行方式与海地政府进行接触的好机会。

### 三. 国际社会对海地一致、可持续的支持

#### A. 采取“一体行动”的办法加速执行《2030年可持续发展议程》

37. 在联合国向海地派驻维和人员15年多之后，2019年10月，联海综合办取代联合国海地司法支助团，联合国在海地的存在向更注重发展的配置过渡。咨询小组一直积极倡导联海综合办、联合国国家工作队和联合国其他实体以及当地和国际伙伴开展密切持续的合作与协调，与海地政府协商，确保联合国系统在海地采取“一体行动”的办法。咨询小组认为，只有采取全系统综合对策，并就和平努力、人道主义行动、减少灾害风险、可持续发展和人权等方面开展协作，才有可能高效率、有效地满足基本需求，消除不稳定的根源，并实现可持续发展目标。因此，咨询小组欢迎联海综合办和联合国国家工作队努力加强对其活动的协调，途径是为联合国在海地的行动制定共同愿景和整体方法，这方面的成果反映在最

近制定的《联合国海地综合战略框架》中。这一框架力求将联合国的政治和方案资源集中用于解决实现可持续发展目标所面临的多维度和结构性的障碍。这样做的途径是跨越实现可持续发展目标的各领域开展工作，而不是竖井式各自为政；建设而不是取代国家能力；寻找适合海地的创新对策和综合发展解决方案；通过伙伴关系集中努力，以产生更大的影响；将长期参与和快速的标志性进展相结合；倾听全国各地更多人的声音。与此同时，联合国国家工作队正在采取措施，重振该国执行《2030年可持续发展议程》的活力。咨询小组还赞赏，2019年7月，秘书长在海地政府提出请求之后，给予海地申请建设和平基金支助的资格，因为该基金可以通过帮助克服暴力和冲突的一些驱动因素，在维持和平方面发挥重要作用。

38. 咨询小组欢迎联合国国家工作队和联海综合办迅速采取行动，通过多机构和多部门应对措施，协助海地当局应对 COVID-19。在这一史无前例的全球卫生危机之际，各国都在向联合国寻求关键的支持。新一代联合国国家工作队在独立、公正和授权增强的驻地协调员制度的领导下，可以在帮助各国应对 COVID-19 危机方面发挥关键作用，同时继续专注于实现《2030年议程》的变革雄心和不让任何一个人掉队的承诺。在驻地协调员的全面领导下，海地正在采取协调一致的应对措施，由泛美卫生组织牵头紧急公共卫生对策，由人道主义事务协调厅协调人道主义应对措施，由开发署为社会经济应对措施提供技术领导。咨询小组呼吁国际社会继续集体参与这些努力，并向海地的联合国发展系统提供必要的能力以及充分、可预测和可持续的资金，以加快实现可持续发展目标的努力。

## B. 维持捐助方在海地的参与

39. 过去十年中，捐助方在海地的参与一直是稳定的，年度间差异在 12 万至 13.6 亿美元之间(2009 年为 10.15 亿美元；2013 年为 11.35 亿美元；2018 年为 9.99 亿美元)。双边合作平均占官方发展援助的 72%。2010 年和随后几年官方发展援助大幅增加属例外情况，是在 2010 年地震造成可怕的破坏后各国更多地声援海地而提供的援助(29 亿美元)。尽管流入海地的资金稳定，但过去十年收到的官方发展援助的国民总收入占比从 2009 年的 15.1%降至 2018 年的 10.2%。相比之下，2018 年，汇款的国民总收入平均占比为 32.6%，而外国直接投资的占比为 1.1%。在联合国发展方面的业务活动方面，现有的最新数据显示，2018 年，海地收到 1.412 亿美元用于此类活动(9 410 万美元用于发展相关活动，4 710 万美元用于人道主义活动)，低于 2013 年的 1.967 亿美元(1.126 亿美元用于发展相关活动，8 410 万美元用于人道主义活动)，在全球用于发展方面的业务活动的支出 364 亿美元中占不到 0.4%。咨询小组一再强调国际社会必须继续参与支持海地，帮助该国走上可持续发展 and 有效发展合作的道路。

40. 咨询小组在访问华盛顿特区期间，会见了国际金融机构，了解它们正在海地采取的举措。咨询小组获悉，尽管由于当前的政治危机，国际货币基金组织(基金组织)取消了 2019 年 3 月与海地前总理让-亨利·塞昂特达成的 2.29 亿美元的基金组织工作人员级别协议，但基金组织计划继续与海地当局密切接触，以便一旦政治条件符合要求，就重新启动关于提供最终支持的讨论。咨询小组获悉，基金组织已修订做法，以便更加循序渐进地开展促进宏观经济稳定的努力，并对社会

计划提供相应的支持。咨询小组强调，维持经济增长的宏观经济和结构性政策必须与社会保障安排保持平衡，特别是要支持人口中最贫穷和最脆弱的阶层。

41. 美洲开发银行已拨款超过 13 亿美元，用于实施其 2017-2021 年国家战略下的项目，旨在促进支持减少贫困的更加强劲、更具包容性和更可持续的增长。除其他外，拨款包括用于交通部门的 4.63 亿美元、用于水和环境卫生的 2.53 亿美元、用于城市发展和住房的 1.755 亿美元、用于教育的 7 500 万美元和用于社会部门的 4 000 万美元。咨询小组呼吁美洲开发银行继续与海地长期合作，尤其鉴于 2017-2021 年国家战略下的项目即将结束。

42. 世界银行继续支持海地政府的发展努力。世界银行目前正在该国开展三个重大项目，总价值 1.75 亿美元，包括机场升级、农村复原力和提供基本服务等领域。还分配了一笔 4 000 万美元的捐款，用于防备自然灾害。2020 年 3 月，世界银行启动了 2020-2025 年脆弱性、冲突和暴力问题战略，该战略可能有利于帮助类似海地的国家应对暴力和冲突的驱动因素和影响，并增强复原力。咨询小组在欢迎捐助方实施的项目的同时认为，只有从逐个项目的办法转向更具战略性的方法，才有可能在海地的更长期发展方面取得进展。咨询小组意识到，找到解决当前政治危机的办法将大大有助于实现这一长期战略方针。

#### 四. 结论和建议

43. 在本报告所述期间，COVID-19 大流行开始，这就意味着咨询小组无法对海地进行年度访问，通过视频会议会见人数较为有限的海地利益攸关方。因此，咨询小组在本报告中没有提出广泛的新建议，但指出其以前的许多建议仍然有效。此外，鉴于 COVID-19 卫生危机暴发，本报告中所提建议旨在帮助减轻疫情的社会经济和人道主义影响。

44. 咨询小组对海地目前的局势深为关切，注意到政治危机与社会经济环境不断恶化的恶性循环。必须解决阻碍在应对更大的政治和发展挑战方面取得有意义和切实进展的戈耳狄之结：即少数富裕精英的权力和作用、政治制度功能失调、缺乏可问责的公职人员系统并且宪法审查缺乏进展。社会排斥、经济不安全和不平等以及普遍贫困是目前政治僵局和安全局势恶化的根源，而与此同时，政治不确定性阻碍了该国社会经济和人道主义状况的迅速改善。COVID-19 暴发增加了挑战，因为除非该疫情管理得当，否则可能会加剧现有的脆弱性以及政治和社会紧张局势。

45. 咨询小组强调，需要采取整体办法解决该国面临的多重危机。迫切需要努力解决自 2018 年 7 月以来席卷海地的政治僵局，这种僵局导致社会各界对该国政府和机构日益不信任。与此同时，除非采取有效措施消除普遍贫困、盛行的不平等现象(包括性别不平等)、经济不稳定、获得基本社会服务的机会有限、自然资源严重枯竭、腐败、治理软弱和侵犯人权等不稳定的根源，否则任何政治解决办法都不可能带来长期稳定。

46. 正是所有这些因素继续使海地人民陷入反复的脆弱周期，并阻碍在减少人道主义需求和向可持续发展过渡方面取得进展。咨询小组强调，拯救生命的紧急措

施需要下列行动相辅：消除需求的社会经济驱动因素，建立抵御未来冲击的能力，并促进长期发展。需要在将人道主义、发展和建设和平干预措施联系起来方面取得重大进展，例如为此将风险和灾害管理与环境政策联系起来，将粮食不安全与农业政策联系起来。在 COVID-19 疫情的背景下，这一点甚至更为紧迫，显而易见，在促进可持续发展方面进展有限的情况使各国更加脆弱。要有效应对 COVID-19，必须以《2030 年可持续发展议程》为指导，将提供机会，按照《2030 年议程》中规定的不让任何一个人掉队的原则，“重建得更好”。

47. 联合国系统可以发挥重要作用，帮助政府以全面办法应对现有挑战，从而在开展推动政治稳定和善治以及促进和保护人权的活动时，可以开展努力协助加快执行《2030 年可持续发展议程》相补充。

48. 为使这些努力取得预期成果，海地政府及其发展伙伴以协调、有效和一致的方式开展工作至关重要。

49. 咨询小组向经济及社会理事会提出下列建议以供审议：

50. 咨询小组鼓励海地政府：

(a) 加紧努力，让社会各界参与切实和包容各方的全国对话，以便应对该国的政治和社会经济挑战，并在宪法审查以及组织市政选举和议会选举方面取得进展；

(b) 同时处理 COVID-19 疫情在卫生、人道主义、社会经济和发展方面的影响，确保协调一致地应对多方面的 COVID-19 危机；

(c) 在移民等共同关心的领域更加密切地与该地区各国开展协作，特别是在当前 COVID-19 大流行的背景下；

(d) 在行动十年框架内加快推进《2030 年可持续发展议程》；

(e) 根据《2030 年可持续发展议程》，加快实施国家发展计划；

(f) 加快改革司法部门的行动，重点是执行现行法律，保障法治，落实反腐败和打击有罪不罚的措施；

(g) 加强为促进充分尊重人权所作的努力，包括为此应对性暴力和性别暴力。在这方面，咨询小组呼吁部长会议迅速批准国家人权计划并予以有效执行；

(h) 鉴于该国易受飓风和其他自然灾害的影响，除支持备灾和应对能力外，要确保更加重视减少灾害风险和气候适应工作并提供更多资源，包括为此继续加强民事保护局；

(i) 考虑探讨如何加强与建设和平基金和委员会的合作。

51. 咨询小组建议国际社会和其他发展行为体：

(a) 充分紧急支持海地政府预防和应对 COVID-19 的传播，包括为此提供必要的资源，以满足公共卫生和人口部牵头的 COVID-19 应对计划的所需资源；

(b) 大幅增加给 2020 年人道主义应对计划的捐款，包括给 COVID-19 人道主义应对工作的捐款，以满足该国日益增长的人道主义、保护和粮食需求；

(c) 促进区域团结，继续集体参与海地事务，与海地政府密切合作，为减轻 COVID-19 的社会经济影响提供协调一致的支持，并根据《2030 年可持续发展议程》促进可持续发展；

(d) 向联合国国家工作队提供重大支持，使联合国系统拥有必要的能力和资源，成功地帮助海地政府加快在实现可持续发展目标方面的进展；

(e) 为过渡类、恢复类和建设和平类的方案拟订提供充足、可预测和灵活的多年资金，以促进横跨人道主义-发展-和平各领域采取补充行动。

## 52. 咨询小组建议联合国系统：

(a) 继续与海地政府密切合作，全方位支持应对 COVID-19 的工作，并按照《2030 年可持续发展议程》，执行海地当局确定的发展优先事项的框架内的各项活动；

(b) 鉴于该国很脆弱需要特别关注，与国际金融机构密切合作，以应对 COVID-19 卫生和社会经济危机；

(c) 继续加紧努力，采取全系统综合对策，包括促进发展、减少灾害风险、人道主义行动和保持和平等活动之间更紧密的配合与互补，以更好地减少需求、风险和脆弱性，帮助解决该国问题的根源，促进长期发展与和平；

(d) 确保联海综合办与国家工作队保持密切合作和协调，以最大限度地发挥其行动的影响和利用现有资源；

(e) 确保在海地拥有足够的业务能力，以应对日益增加的人道主义需求，并为即将到来的飓风季做好准备。人道主义事务协调厅增加并继续在该国的存在将对提高认识和协调人道主义应急行动发挥至关重要的作用。

## 附件一

## 海地问题特设咨询小组的声明\*

2019年11月6日，纽约

2019年10月31日，经济及社会理事会海地问题特设咨询小组召开特别会议，原因是海地经济危机不断恶化、人道主义局势不断严峻、不安全日益增加以及政治僵局持续。咨询小组听取了秘书长特别代表兼联海综合办主任海伦·拉莱姆和秘书长代理副特别代表(人道主义协调员/驻地协调员)费尔南多·伊拉尔多的情况通报。

咨询小组认识到，海地危机具有多层面性质，只有在海地人民的领导和主导下，通过政治解决办法才能解决。海地民选官员有责任按照法律程序达成妥协。咨询小组呼吁海地所有各方摒弃暴力，立即承诺通过对话和平解决政治分歧。只有通过全面、包容和建设性的全国对话，才能迅速指引前进道路，以便成功应对该国面临的政治、社会、人道主义和经济挑战，重建信任，描绘国家长期发展的共同愿景。咨询小组回顾，海地政府需要应对海地境内不稳定和不平等的长期驱动因素并对此负有首要责任。咨询小组强调，在努力进行包容各方的全国对话的同时，应采取措施加以辅助，立即帮助解决人口中最脆弱阶层的社会经济和人道主义需要。

咨询小组强调，不努力实现所有海地人的可持续发展和经济保障，就不可能实现持久的和平与稳定。

咨询小组敦促国际社会继续集体参与支持海地。咨询小组对海地不断恶化的人道主义局势表示严重关切，并强调国际伙伴必须增加对人道主义应对计划的捐助，以确保圆满、及时满足该国当前的人道主义和保护需求。咨询小组强调需要确保安全、畅通无阻的人道主义援助准入。咨询小组欢迎在抗击霍乱疫情方面取得的进展，但强调需要继续保持警惕。

咨询小组对联海综合办的努力表示感谢，并呼吁该办事处继续发挥政治斡旋作用，积极努力帮助应对局势，并确保联合国所有政治、发展、人道主义和金融实体以及在海地开展活动的其他当地和国际伙伴之间进行有效协作。咨询小组继续积极处理这一局势，并将持续密切关注事态发展。

---

\* 海地问题特设咨询小组由加拿大担任主席，成员为阿根廷、巴哈马、伯利兹、贝宁、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、萨尔瓦多、法国、海地、墨西哥、秘鲁、西班牙、特立尼达和多巴哥、美利坚合众国和乌拉圭常驻联合国代表。经济及社会理事会主席是咨询小组的当然成员。咨询小组最初成立于1999年，其任务是密切关注海地的长期发展战略并就此提供咨询意见。

## 附件二

## 海地问题特设咨询小组在冠状病毒病(COVID-19)大流行期间向海地表示声援\*

2020年5月8日，纽约

经济及社会理事会海地问题特设咨询小组继4月29日召开特别会议讨论海地在COVID-19疫情下不断变化的局势之后，对海地等最不发达国家将受到不成比例的影响表示关切。这些国家的卫生基础设施薄弱，存在根本的社会和经济不平等。COVID-19大流行预计将加深海地的人道主义、人权和经济危机，并加剧现有的脆弱性，将这个已有600万人生活在贫困线以下的国家内更多的人推向贫困。

咨询小组还感到关切的是，除非管理得当，否则COVID-19卫生紧急情况及其社会经济影响可能成为一场人道主义灾难，有可能破坏海地过去15年来来之不易的一些发展和安全成果。该国40%的人口现在粮食无保障，使海地沦为世界10个粮食最无保障国家之一。随着学校关闭，大约30万儿童现在没有每天的校餐，使其面临发育迟缓的严重风险。飓风季将于2020年6月开始，直到11月结束，可能会进一步加剧现有挑战。咨询小组还感到关切的是，COVID-19大流行的影响可能进一步侵蚀海地人对其国家机构的信心，加剧政治和社会紧张局势，引发侵犯人权的行为，成为触发新的暴力和更多安全挑战的原因。

咨询小组强调，虽然需要立即采取行动满足海地的卫生和人道主义需求，但也应努力继续促进可持续发展，建设该国抵御未来冲击的能力。咨询小组欢迎海地政府迅速采取措施，包括设立一个多学科科学委员会和一个多部门委员会，以协助公共卫生和人口部控制这一大流行，并制定COVID-19公共卫生对策。海地政府的总体责任和问责仍然是解决危机的关键。

咨询小组还欢迎联合国国家工作队和联合国海地综合办事处(联海综合办)努力支持海地政府应对COVID-19危机的社会经济、人道主义和安全影响，特别是努力加强人道主义行动、可持续发展与建设和平努力之间的协调一致。

海地问题特设咨询小组强调，COVID-19全球危机需要全球应对和团结，请求联合国、会员国、捐助方、国际金融机构和所有利益攸关方坚决果敢地共同采取紧急行动，防止和应对COVID-19的蔓延，并减轻其人道主义和社会经济后果。咨询小组呼吁所有行为体确保快速、安全、充分和畅通无阻的人道主义援助准入，这对促进大流行的应对工作比以往任何时候都更加必要。咨询小组还敦促支持由公共卫生和人口部牵头的海地COVID-19应对计划，并呼吁会员国为海地人道主义应对计划和《联合国2019冠状病毒病全球人道主义应对计划》提供捐助。

咨询小组继续积极处理这一局势，并将持续密切关注事态发展。

---

\* 海地问题特设咨询小组由加拿大担任主席，成员为阿根廷、巴哈马、伯利兹、贝宁、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、萨尔瓦多、法国、海地、墨西哥、秘鲁、西班牙、特立尼达和多巴哥、美利坚合众国和乌拉圭常驻联合国代表。经济及社会理事会主席是咨询小组的当然成员。咨询小组最初成立于1999年，其任务是密切关注海地的长期发展战略并就此提供咨询意见。