



经济及社会理事会

Distr.: General
18 April 2023
Chinese
Original: English

2023 年届会

2022 年 7 月 25 日至 2023 年 7 月 26 日

议程项目 12(e)

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 2022/20 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，供理事会 2023 年届会审议。本报告涵盖了咨询小组 2022 年 7 月至 2023 年 3 月开展的活动，包括与国家当局和民间社会代表、联合国海地综合办事处、联合国国家工作队、区域组织和国际金融机构举行的会议。这些会议提供了关于海地局势的宝贵见解，帮助咨询小组拟订了本报告所载的一些建议。

本报告述及海地异常艰难的局势，在持续的政治僵局中，武装团伙的暴力行为猖獗且不断增加，令海地本已严峻的社会经济和人道主义局势雪上加霜，在本报告所述期间还暴发了新一轮霍乱疫情，粮食无保障程度令人震惊。

咨询小组建议立即着手处理安全和政治危机。这将需要开展包容各方的全国对话，推动恢复海地的民主体制。还需要采取全面办法重建安全，为此将需要采取措施加强海地国家警察，并在社会经济等领域开展各项举措，从结构性源头上解决暴力。

咨询小组强调，迫切需要满足海地民众因霍乱暴发和粮食危机而出现的迫在眉睫的人道主义需求，同时为中期和长期发展奠定基础。这除其他外需要对海地的农业、保健、教育和社会保障部门进行大量投资，从而增强应对能力。需要促进采取以人道主义-发展-和平联系为基础的办法，这对于实现长期稳定和确保可持续发展至关重要。

咨询小组强调，为帮助应对海地面临的盘根错节的复杂挑战，国际社会需要持续参与，包括在南南合作框架下互动协作，与海地当局和行为体密切协调，这样才能成功帮助海地走上稳定和可持续发展的道路。



一. 引言

1. 海地问题特设咨询小组最初于 1999 年由经济及社会理事会通过第 1999/4 号决议设立，五年后通过理事会第 2004/322 号决定重新启动。咨询小组由阿根廷、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、贝宁、巴西、加拿大、智利、哥伦比亚、多米尼加共和国、萨尔瓦多、法国、海地、肯尼亚、墨西哥、秘鲁、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯、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组成。三名新成员——肯尼亚、巴巴多斯及圣基茨和尼维斯常驻联合国代表——分别于 2022 年 10 月 31 日(理事会第 2023/201 A 号决定)、2022 年 12 月 7 日(理事会第 2023/201 B 号决定)和 2023 年 4 月 5 日(理事会第 2023/201 C 号决定)加入咨询小组。自 2004 年 11 月以来，咨询小组一直由加拿大常驻联合国代表担任主席。根据第 2004/322 号决定的规定，理事会主席和负责海地问题秘书长特别代表应邀参加咨询小组的会议。

2. 理事会在第 2022/20 号决议中，决定将咨询小组的任务期限延长至 2023 年届会结束之时，以便密切跟踪海地促进社会经济复原、重建和稳定的长期发展战略并就此提供咨询意见，特别注意必须确保向海地提供的国际支助协调一致而且可持续。理事会请咨询小组提交一份活动情况报告，供理事会 2023 年届会审议。

3. 本报告是咨询小组自 2004 年重启以来向理事会提交的第十九次报告，重点介绍了咨询小组在与海地当局和包括国际货币基金组织(基金组织)、世界银行、美洲开发银行和美洲国家组织代表在内的各利益攸关方举行会晤后得出的主要结论和建议。鉴于本报告所述期间海地安全局势严峻，咨询小组没有走访海地，而是通过混合会议和面对面会议与广泛的利益攸关方开展磋商。本报告附件概述了咨询小组在报告所述期间开展的活动。

二. 海地当前状况

A. 政治和安全局势

4. 海地总统若弗内尔·莫伊兹于 2021 年 7 月 7 日遇刺，距今已近三年，然而海地仍处于水深火热的政治危机之中。政府继续由总理阿里埃尔·亨利领导。由于没有举行选举，在任议员的任期于 2023 年 1 月 9 日明确结束。2022 年 12 月 21 日，政治、经济和社会领域的广泛利益攸关方签署了一份名为《包容性过渡和透明选举全国共识》的路线图。政府也赞同这份路线图，这为 2023 年举行选举、2024 年 2 月 7 日新当选政府就职铺平了道路。目前正在努力扩大对当前过渡安排的支持，包括为此开展侧重于恢复安全、恢复海地民主机构、使海地走上稳定道路的包容各方的政治对话。

5. 在这种背景下，帮派利用自身容易获得武器和弹药这一优势，实力大增，将对领土的控制范围扩大到整个首都和国内其他地区。据估计，海地全国约有 200

个活跃帮派，其中 95 个在太子港。¹ 这导致了严重的安全危机，发生了大量暴力和侵犯人权行为、性暴力、绑架和强迫流离失所。2022 年 5 月至 6 月期间，太子港帮派冲突引起的暴力事件激增，导致约 500 人被杀，引发了广泛抗议，在 2022 年 9 月 11 日总理宣布削减燃料补贴后，抗议活动更加激烈。

6. 2022 年 9 月至 11 月，武装团伙封锁了海地主要燃料码头——瓦勒码头，清楚展示了他们的强大实力。这次封锁造成燃料严重短缺，导致医院、学校、电信服务和许多企业突然停摆，基本物品和清洁水进而短缺。事件恰逢海地霍乱暴发，也影响到紧急人道主义援助的提供。虽然海地国家警察最终控制了瓦勒燃料码头，但帮派继续控制着连接首都与北部和南部省份的咽喉要道与立交桥。

7. 在安全环境严重恶化的局面下，2022 年 10 月，安全理事会通过了第 2653(2022) 号决议，在海地建立了制裁制度。2022 年 10 月 7 日，海地政府请求部署一支国际特种武装部队，协助国家警察应对帮派暴力。根据这一要求，秘书长于 10 月 8 日致函安全理事会主席，提出了加强海地安全的备选方案(S/2022/747)。

8. 咨询小组仍然深感关切的是，安全局势继续对海地民众的日常生活产生重大影响，并阻碍海地的社会经济发展取得进展。咨询小组敦促国际社会依托由海地主导的各项进程与解决办法，协助海地努力应对其政治和安全挑战。咨询小组还指出，在作出这些努力的同时，应推动社会与经济全面发展，从而建立海地的自力更生能力和应对能力，并确保所提供的任何援助具有可持续性。

9. 在本报告所述期间，海地的粮食安全状况进一步恶化。根据 2023 年 3 月发布的《粮食安全阶段综合分类》分析，海地当前有创纪录的 490 万人(约占全国人口的一半)面临严重饥饿(第 3 阶段甚至更高)，高于 2022 年 9 月时的 470 万人，其中有 180 万人处于紧急阶段(即第 4 阶段)。2022 年根据全球饥饿指数，海地在 121 个国家中排第 116 位。儿童的状况尤其令人担忧：3.7% 的 5 岁以下儿童消瘦，说明严重营养不足；21.9% 的 5 岁以下儿童发育迟缓，6% 的儿童在 5 岁生日前夭折，部分原因是受到营养不足和环境不健康的双重致命打击。²

10. 导致海地粮食不安全的原因很复杂。其中一大主因是农业部门因土地保有制度性质、生态系统脆弱、易受自然灾害和气候冲击、基础设施不足、资金有限等结构性原因而表现不佳。此外，1980 年代和 1990 年代实行贸易自由化，便利了廉价粮食进口，但削弱了海地粮食和农业部门的竞争力，造成的后果仍然持续影响着海地。海地目前严重依赖粮食进口，进口粮食占海地民众粮食总消费量的一半以上以及大米消费量的 80%，导致海地极易受到外部冲击的影响。

11. 在过去一年里，全球粮食供应链中断，利率上升导致金融紧缩，加上乌克兰战争，对全球粮食系统造成了前所未有的冲击。在海地，当地生产的粮食和进口

¹ 打击跨国组织犯罪全球倡议，“海地黑帮：扩张、势力和不断升级的危机”，2022 年 10 月 17 日。

² 全球饥饿指数，“海地”。可查阅：<https://www.globalhungerindex.org/haiti.html#:~:text=In%20the%202022%20Global%20Hunger,of%20hunger%20that%20is%20serious>(2022 年 10 月 31 日访问)。

粮食商品价格齐涨，反映出供应减少、粮食获取困难增大。在过去12个月里，粮食篮子价格增加了98%，加上海地经济因局势日益不安全而放缓，造成粮食获取非常艰难，尤其是对最脆弱的家庭而言。

12. 咨询小组获悉，政府于2021年通过并在联合国粮食及农业组织(粮农组织)协助下实施了一项国家粮食主权、粮食安全和营养政策，这项政策着重支持当地农业，包括为此加强粮食进口管制并提高粮食进口税。这项政策提供了机遇，可以利用政策决定，建立生产力更高、抗灾能力更强的粮食系统，此外，这项政策除搭建起改善粮食安全和粮食主权的框架外，还可以根据人道主义-发展-和平联系，为提升凝聚力奠定基础。

13. 咨询小组还获悉联合国和非政府组织采取的重要举措，这些举措既着眼于解决当前迫在眉睫的粮食需求，同时也帮助建立抗灾能力强、生产力高的粮食系统。其中一项举措是由世界粮食计划署、粮农组织及合作伙伴实施的本土学校供餐方案，该方案从当地小农户分散采购粮食，从而支持当地农业生产并降低辍学率。咨询小组还获悉，国际农业发展基金正与海地侨民密切合作，为农村地区的年轻人创造就业机会，并帮助扭转拥有高水平人力资本和技能的人员向外移民即“人才外流”的趋势。

14. 此外，一些非政府组织正在采用社区发展办法执行各种方案，通过这种办法成功将人道主义援助融入粮食、保健、水和环境卫生、住房、教育和创收等领域的发展工作。咨询小组认为，加勒比农业机构能够发挥重要作用，支持海地在南南合作框架内努力改善粮食安全。加勒比农业研究和发展研究所以及美洲农业合作研究所非常适合通过实施商品生产方案帮助建设海地抗灾能力，为海地的农业发展提供支持。

15. 咨询小组强调，迫切需要采取行动加强人道主义和发展工作，在海地建设抗灾能力，特别是为最弱势群体这样做，通过投资于农业生计和粮食系统，包括减少灾害风险、采取预见性办法以及预警与及早行动系统，更有效地预防、防备和应对粮食危机。咨询小组呼吁加大对海地可持续农业粮食系统的投资，并鼓励各级采取行动支持气候智慧型农作方法，采取措施加强弱势群体抗灾能力，强调适应气候变化是所有农民特别是小规模粮食生产者的一大主要优先事项和目标。

B. 新一轮霍乱暴发导致人道主义局势恶化

16. 人道主义需求继续加大，这些需求因粮食不安全而产生，但因新一轮霍乱暴发、海地南部半岛2021年地震产生的人道主义需求持续至今而雪上加霜。2023年，约520万人需要人道主义援助，比2022年增长15.6%。

17. 从2022年10月2日海地再次出现霍乱病例至2023年3月3日，10省共录得389例霍乱相关死亡、2 447例确诊病例、34 651例疑似病例，霍乱患者的中位年龄为18岁。检测能力缺乏，医疗用品全面短缺，意味着病例可能低报。咨询小组获悉，为了启动应对工作，中央应急基金于2022年10月向帮助公共卫生和人口部应对紧急情况的联合国实体拨款700万美元。目前正在西部省和中部省开展针对最脆弱人群的疫苗接种运动，并建立了112个配备医疗设施的霍乱诊疗中

心。此外，泛美卫生组织和联合国儿童基金会与人道主义伙伴一道，正在开展宣传运动，提高民众对预防霍乱的认识，并提供清洁饮用水和环卫服务。海地政府在联合国和其他国际、国家和地方民间社会组织的支持下，根据国家当局的经验 and 专门知识，努力有效应对霍乱，咨询小组对此表示欢迎。

18. 超过 155 000 人因帮派暴力而离乡背井，流离失所，其中包括许多妇女和儿童。妇女和女童的行动受到限制，有时流离失所，更容易遭受性暴力和性别暴力。联合国人口基金、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、聚光灯倡议和合作伙伴正在向性暴力和性别暴力幸存者提供社会心理支持和其他服务。然而，局势不安全和资金缺乏导致应急行动受限。

19. 咨询小组感到关切的是，海地的人道主义需求不断增加，然而帮派暴力导致海地民众无法获得急需的人道主义援助，因此准入方面的挑战持续存在。咨询小组注意到，联合国人道主义实体通过社区参与和艰苦谈判得以开展业务，但所涉业务费用不断增加。

20. 咨询小组还感到关切的是，2022 年海地人道主义应急计划所需资源额为 3.732 亿美元，目前仅有 50% 资金到位，而 2022 年霍乱紧急呼吁提出 1.456 亿美元的供资需求，目前仅收到 9.6%。咨询小组呼吁捐助方为人道主义应急行动提供必要支持，包括用于应对霍乱疫情，从而确保最弱势群体获得所需援助。

21. 咨询小组还强调，海地的人道主义、发展和建设和平行为体需要通过采取基于人道主义-发展-和平联系的办法，秉持“不伤害”原则，加强各支柱之间的互补性，从而最大限度地发挥干预措施的作用，帮助海地从当前的紧急干预措施转向长期可持续发展和稳定。

C. 日益困难的社会经济条件

22. 海地一直深陷政治和安全危机，正挣扎着从挥之不去的 COVID-19 大流行和 2021 年南部半岛地震造成的影响中恢复过来，然而本报告期内社会经济状况持续恶化。2021/22 财政年度，全国国内生产总值连续第四年收缩，幅度达 1.7%。2023 年的前景依然黯淡，世界银行预计 2022/23 财政年度经济将收缩 1.1%。为加强治理并为可持续经济增长奠定基础，推进改革势在必行。2021/22 财政年度还出现了通胀上升及汇率贬值。2022 年 12 月，同比通胀率达到 48.3%，是 2020 年的两倍有余，这是近二十年来未有过的水平。当地货币古德兑美元贬值 19.8%。为保持货币在国内的价值，外汇储备几已耗尽，从 2021 年的 4.85 亿美元下降至 2022 年的 1.41 亿美元，降幅达 71%。所有这些因素叠加，导致海地民众特别是最贫困家庭的生活非常艰难。

23. 政府促进经济增长和确保提供基本社会服务的能力仍然有限，部分原因是在征收税款、使政府有足够收入方面遇到了困难。政府预计将加大征收税款和社会缴款力度，使之到 2023 年达到收入总额的 6%。政府将社会事务和劳工部 2022/23 年预算增加了四倍，达到近 306 亿古德，占预算总额的 11.6%。2022/23 财政年度第一季度的关税收入几乎翻了一番，这有助于提高政府向社会部门分配资金的能力。

力。汇款不稳定进一步加剧了经济局势不稳。汇款对于帮助家庭获得食物和服务非常重要，汇款减少可能会对很大一部分民众的生活水平造成负面影响。

24. 国家社会保障和社会进步政策的目标是到 2040 年，海地的贫困、不平等以及经济、社会 and 结构性不平等状况得到减少。这项政策注重保健，包括取消基本保健服务费用，目的是解决保健不平等问题。政府在 2021/22 年预算中拨款 2 760 万美元支持执行这项国策。咨询小组强调，执行这项政策意义重大，将有助于在海地实现全民健康覆盖。

25. 由于近期发生多起事件，包括 COVID-19 大流行，加上 2021 年地震和暴力政治事件导致 1 250 所学校被毁或严重受损，儿童接受教育的机会受到限制。局势越来越不安全意味着家庭不送孩子上学，因为家长担心陷入敌对帮派之间的冲突交火之中。此外，学校越来越成为武装团体的目标。2023 年 2 月，联合国儿童基金会报告称，学校枪击、洗劫、抢劫和绑架事件在一年内增加了 8 倍，25% 的学校因不安全而关闭。截至 2023 年 2 月，估计有 100 万海地儿童因社会动荡和不安全以及教育费用高昂而失学，因为 85% 的学校是私立学校。

26. 咨询小组强调，公平获得负担得起的优质教育和技能发展至关重要，这样才能为儿童和青年提供他们茁壮成长所需的知识和技能。咨询小组对失学儿童感到担忧，不仅因为失学儿童被剥夺了接受教育的机会，而教育能让女童和男童有更好生活，而且还因为失学儿童更容易遭受包括性暴力在内的暴力行为，更易早孕以及被武装团伙招募。咨询小组认为，教育对于打破暴力和贫困循环、帮助海地走上可持续发展道路至关重要。与此同时，需要通过公私伙伴关系等方式，努力为青年妇女和女童创造就业机会。

27. 联合国目前正针对有可能被武装团伙招募的青年实施减少社区暴力方案，以期预防和减少暴力，咨询小组对此表示欢迎。这些方案通过提供短期就业激励青年离开武装团体，有助于减少加入武装团体背后的经济诱因。这种互动接触通过由青年主导的预警机制并通过建立和加强面向青年男女的地方平台开展，对于在海地实现青年与和平与安全议程的目标也具有重要意义。

D. 人权、法治和司法状况

28. 目前，武装帮派争相扩大自己对领土的控制，特别是在太子港大都市地区，在帮派间的地盘争夺战中越来越多地以当地居民为目标，暴力和犯罪对海地人权状况造成了负面影响。与前一年相比，2022 年报告的凶杀案数量增加了约 35.2%，据报有 2 183 名受害者，而绑架案则增加了 104.7%，受害者 1 359 名(S/2023/41，第 13 段)。同样令人担忧的是蓄意实施强奸等性暴力行为，以此作为制造恐怖、惩罚和羞辱当地民众的武器。联合国海地综合办事处(联海综合办)和联合国人权事务高级专员办事处在 2022 年 10 月发布的题为“太子港的性暴力：黑帮用来制造恐怖的武器”的报告中指出了这一点。联合国人口基金在 2022 年记录了超过 16 400 起性别暴力案件，不过，由于民众对武装团体实施报复心存忌惮、对警察和司法系统缺乏信任，而且向幸存者提供的服务有限，这一案件量很可能低报。据报告，一些国家警察也在抗议活动中对民众过度使用武力，导致 34 人死亡(同上，第 41 段)。

29. 国家警察继续采取措施打击犯罪和暴力，包括开展行动打击帮派、增加巡逻，并为此配备了新的装甲车和装备。尽管作出了这些努力，但警察仍然面临人员配置不足、资金不足、缺乏足够业务能力等问题，无法成功对付帮派暴力。目前正在开展宣传，敦促捐助方为警察篮子基金提供更多支助。

30. 咨询小组强调，为成功化解武装犯罪团伙构成的威胁，必须向国家警察提供必要支持。咨询小组还强调，任何支持都应包括培训和审查措施，确保警察遵守人权与职业行为国际标准。咨询小组还强调，必须对安全问题采取整体一盘棋办法，确保加强警察的举措与促进和保护人权以及解决社会经济发展问题的措施并行实施。

31. 警察和其他国家机构特别是司法机构薄弱，助长了海地的无法治局面。腐败和有罪不罚现象仍然令人关切，是影响稳定和可持续发展的其中一些主要结构性障碍。在 2022 年透明国际清廉指数排名中，海地在 180 个国家中排名第 171 位，比上一年下滑了 7 位。³ 咨询小组强调，海地政府需要采取有效措施打击腐败，包括执行国家反腐败战略。在本报告所述期间，部长会议于 2022 年 11 月 11 日任命让-约瑟夫·勒布伦法官为最高上诉法院院长，从而填补了自 2021 年 6 月以来一直空缺的职位。2023 年 2 月 26 日，部长会议还任命了 8 名法官填补法院剩余席位。希望这一决定有助于恢复法院并加强司法。

32. 咨询小组感到关切的是，针对司法人员、受害者和证人的妥善安全保护安排缺位，司法独立性有限，法院和法律援助方案的运作资金不足。咨询小组指出，必须加强司法系统，以便在调查和起诉严重罪行例如萨林(2018 年)和贝莱尔(2019 年)屠杀事件以及太子港律师协会负责人蒙费里埃·多瓦尔(2020 年)和莫伊兹总统(2021 年)遇刺案等方面取得进展。咨询小组强调必须加紧努力，恢复法治，确保司法，并努力打击侵犯人权行为和腐败现象。

33. 咨询小组还对监狱现况感到关切：监狱人满为患，收容率达 278.8%，而且资金不足，难以满足囚犯包括正常膳食和医疗服务在内的最基本需求。在截至 2022 年 12 月 31 日被拘留的 11 161 人中，83.1%属审前拘留，这表明需要紧急采取行动。咨询小组对 2022 年 10 月 14 日设立特设委员会表示欢迎。特设委员会负责处理审前拘留问题，由国家监察员、太子港辖区首席检察官、司法和公共安全部代表、高级法官、警察和监狱当局以及国家法律援助理事会的成员组成。委员会的工作促成核可了一份有资格获释的被拘留者名单，共 350 人(S/2023/41, 第 33 段)。到目前为止，这一举措已帮助释放了其中 68 名囚犯。

34. 咨询小组感到关切的是，为了逃离海地的艰难局面，许多移民展开冒险行程，包括经由非正常移民路线出行。咨询小组赞赏国际移民组织和其他组织为支持海地移民所做的工作，并强调遣返应在享有安全和尊严的情况下进行。至关重要的是让移民特别是处境脆弱的移民获得他们所需的援助，尤其是考虑到他们在旅途中可能面临一系列保健和保护问题。咨询小组呼吁国际社会支持这些重要工作。

³ 清廉指数得分反映公众眼中公共部门的腐败程度，分值为 0 至 100，0 表示高度腐败，100 表示非常廉洁(<https://www.transparency.org/en/news/how-cpi-scores-are-calculated>)。

35. 咨询小组继续鼓励海地政府支持在海地设立独立的联合国人权事务高级专员办事处，以便改善联合国与国家主管部门在人权事务上的合作。

三. 为促进海地可持续发展提供协调一致的国际支持

A. 联合国为海地实现稳定和可持续发展方面工作所提供的支持

36. 在海地的联合国系统继续支持海地努力应对多方面挑战。新的 2023-2027 年联合国可持续发展合作框架与 2022-2031 十年期《支援最不发达国家多哈行动纲领》协调一致，将有助于联合国系统以综合方式为海地的可持续发展工作作出贡献。鉴于海地的危机复杂且盘根错节，咨询小组继续倡导联合国采取全系统对策，在人道主义-发展-和平各个层面提供综合解决办法，从而得以从系统性根源上解决贫困、不平等、环境冲击、腐败、有罪不罚和机构薄弱等脆弱问题，并为长期和平与可持续发展奠定基础。咨询小组鼓励国际社会支持联合国开展这些努力，例如通过可预测和灵活的多年期供资等方式提供经济激励，以利扩大跨支柱协作。

37. 咨询小组欢迎建设和平基金提供支助，帮助海地走向稳定和可持续发展。2022 年，基金为国际劳工组织和联合国开发计划署正在实施的一个项目提供了 230 万美元。该项目通过参与性对话为包容各方的经济奠定基础，有利于找到持久解决办法应对一再发生的危机并巩固和平，加强民族凝聚力。

B. 提高援助实效

38. 捐助方继续支持政府的发展努力；然而，根据现有最新数据，对海地的外国援助占国内生产总值的百分比已从 2010 年的约 25% 降至 2022 年的约 5%。2021 年联合国活动供资额为 2.7 亿美元(其中 1.28 亿美元用于发展相关活动，1.42 亿美元用于人道主义活动)，高于 2020 年的 2.04 亿美元(其中 1.1 亿美元用于发展相关活动，9 400 万美元用于人道主义活动)。2021 年全球用于发展方面业务活动的支出为 451 亿美元，这 2.7 亿美元占其中的 0.6%。

39. 咨询小组在访问华盛顿特区期间获悉，基金组织在海地的活动是根据基金针对脆弱和受冲突影响国家的新战略开展的，该战略推动以最有利于满足这些国家需求的方式开展有的放矢的互动协作。在此背景下，2022 年 12 月，基金组织在快速信贷机制的“粮食冲击窗口”下批准了 1.106 亿美元，用于帮助海地填补收支缺口并向受当前全球粮食危机影响的民众提供支持。2023 年 4 月，基金组织将完成对其工作人员监测方案的第二次审查，该方案旨在帮助海地政府通过加强公共财政管理和税收管理等手段，恢复宏观经济稳定并推进治理改革，从而加强问责。咨询小组获悉海地最近出现的积极动向，包括批准了一部新税法，通过了海关和税务管理改革，并根据中期财政框架通过了 2022/23 财政年度预算。咨询小组欢迎基金组织努力按照各国国情调整所提供的支助，特别注重为弱势民众提供支持，使他们免受宏观经济改革的负面影响。

40. 世界银行在国际开发协会第 19 轮增资后，向海地拨出创纪录的 6.06 亿美元用于 2021/22 和 2022/23 财政年度，主要是因为需要应对 2021 年地震和粮食安全

危机。在第 20 轮增资后，已向海地拨款约 2.041 亿美元，重点用于四大优先领域：恢复宏观经济稳定，加强核心治理体系；维持基本服务和人力资本；促进经济复苏，改善就业机会；增强抵御多重风险的能力。咨询小组了解到，世界银行坚定致力于与包括联合国在内的伙伴开展合作。例如，海地政府已将世界银行约 15% 的项目组合分包给联合国，涉及粮食安全、社会保障和教育领域。

41. 美洲开发银行也继续支持海地在教育、保健、水和环境卫生、可持续能源、国家现代化、环境灾害和自然灾害以及农业和农村发展等领域的发展活动。例如，该行在 2022 年拨付了 2.3 亿美元用于采取干预措施扩大社会安全网、普及教育和医疗保健。此外，该行继续支持在卡拉科尔工业园区创造就业机会，此工业园区目前雇用了 6 万人。咨询小组指出，由于当前关于该工业园区的法规将于 2025 年到期，为了留住目前参与该项目的企业并避免对工人造成干扰，必须迅速通过新立法。

42. 与咨询小组对话的人员强调，治安状况阻碍了他们扩大业务，并强调必须帮助海地恢复安全，使国际金融机构、联合国和其他发展伙伴能够成功执行方案。咨询小组着重指出和平与发展密不可分，对捐助方为促进发展提供的支助表示欢迎。咨询小组还呼吁发展伙伴加强协调与合作，以利最大限度发挥各自工作的影响力。

四. 结论和建议

43. 本报告所述期间的突出特点是局势高度不安全，加上政治危机延续，导致人道主义需求不断增加，大部分需求因粮食无保障、霍乱蔓延导致保健状况恶化、社会经济条件恶化而产生。与此同时，机构薄弱、缺乏问责、普遍贫困、持续不平等、教育和就业前景黯淡、社会服务交付效率低下等情况继续造成政治不稳定和暴力局面。咨询小组认为，只有采取全面办法，才能帮助妥善处理海地错综复杂且相互关联的危机。

44. 咨询小组再次呼吁海地各政治行为体、包括妇女和青年团体在内的海地民间社会团体、宗教领袖和私营部门行为体开展包容各方的全国政治对话，致力于通过举行可信、自由、公正和透明的选举等途径，使海地重新回到稳定和可持续发展的道路。

45. 咨询小组强调迫切需要恢复治安，这将帮助减轻海地民众的痛苦，加强投资者对海地的信心，并帮助人道主义组织和发展伙伴顺利提供急需的援助。咨询小组欢迎通过安全理事会第 2653 (2022) 号决议，在海地建立制裁制度，据以协助瓦解武装团伙的势力。咨询小组还对采取措施加强国家警察表示欢迎。

46. 咨询小组强调，安全措施应辅以全面和可持续的长期战略，消除暴力背后的驱动因素包括政治、经济和社会不平等、极端贫困、高失业率、侵犯人权行为、有罪不罚、腐败和公共机构薄弱等等。

47. 令人关切的是，尽管海地的人道主义需求规模很大，而且因粮食无保障和霍乱暴发而雪上加霜，但海地人道主义应急计划的资金仍然严重短缺。咨询小组强

调必须满足民众的人道主义需求，同时通过气候适应和减少灾害风险措施，提高民众抵御未来冲击的能力。

48. 咨询小组赞赏联合国系统开展各项工作，为海地实现稳定和可持续发展的各项努力提供支持，并再次呼吁通过全系统办法提供支持，最大限度发挥影响力，从而使促进政治稳定、安全、法治、善治和人权的活动与加快实现可持续发展目标的干预措施相辅相成。

49. 国际社会通过南南合作等方式积极参与，对于帮助海地确保可持续发展仍然至关重要。海地政府及其发展伙伴需要密切合作，确保以协调有序、连贯一致和可持续的方式提供支助，取得预期成果。

50. 咨询小组认为，经济及社会理事会、大会、安全理事会、建设和平委员会和人权理事会等所有政府间机构仍有余地采取更全面、更协调的办法，向海地及其伙伴提供综合和有针对性的政策咨询。

51. 以下建议供经济及社会理事会审议。

52. 咨询小组鼓励海地政府：

(a) 加紧努力，扩大对 2022 年 12 月 21 日签署的《包容性过渡和透明选举全国共识》的支持，并推动更包容各方的全国对话，致力于使海地重新走上稳定和可持续发展的道路；

(b) 采取措施加快落实《2030 年可持续发展议程》；

(c) 加紧努力，通过与捐助方建立伙伴关系等手段，执行国家粮食主权、粮食安全和营养政策以及国家社会保障和社会进步政策；

(d) 探讨与加勒比农业组织包括加勒比农业研究和发展研究所以及美洲农业合作研究所互动合作的机会，以期加强海地的农业发展，打造抗灾能力强、生产力高的粮食体系；

(e) 加强与本区域各国在移民问题上的合作；

(f) 更加重视司法部门改革，重点是保障法治，执行打击有罪不罚和反腐败措施包括反腐败战略，并对莫伊兹总统和蒙费里埃·多瓦尔遇刺事件以及业已发生的屠杀事件开展彻底、独立的调查；

(g) 加紧努力，推动充分尊重人权，包括为此处理性暴力和性别暴力问题，并支持在海地设立一个独立的联合国人权事务高级专员办事处，从而加强联合国与国家当局在人权问题上的协作；

(h) 为采取备灾、减少灾害风险和适应气候的措施提供必要的资源和关注，以期减少自然灾害对社区的破坏性影响；

(i) 继续与建设和平基金密切合作，利用基金在协助建设和保持和平方面发挥的关键作用。

53. 咨询小组建议国际社会和其他发展行为体：

(a) 通过南南合作框架等渠道继续集体参与，支持采取由海地主导、针对海地当前多方面挑战的办法，并与海地政府密切合作，为促进稳定和可持续发展提供协调一致的支持；

(b) 支持海地的霍乱应对工作，并在这方面为霍乱紧急呼吁提供充足的财政捐助，从而帮助降低死亡率并减少疾病传播，同时与海地政府密切合作，确保各项工作得到良好协调；

(c) 增加对人道主义应急计划的财政捐助，协助提供生存援助用于满足紧急粮食需求等，并减轻民众痛苦，同时考虑向需求最大、条件最恶劣的南部地区以及难以进入的地区提供种子和牲畜饲料等支持生计的供应品；

(d) 优先开展对海地农业部门的投资，打造生产力更高、抗灾能力更强的粮食体系，从而减少海地反复出现人道主义危机的可能性，并促进可持续发展；

(e) 向由世界粮食计划署、粮农组织及其合作伙伴实施、立足于从当地小农户中采购粮食的本土学校供餐方案提供大量财政支助，从而增加机遇打入已拓宽的市场，并为可持续粮食生产创造条件；

(f) 与海地政府合作，推动海地教育部门在学校基础设施、入学率和课程制定方面实现现代化，帮助教育部门适应当前全球挑战并满足海地发展需求；

(g) 向联合国国家工作队提供必要财政资源，使之有能力有效支持海地政府在实现《2030 年议程》和可持续发展目标方面取得进展；

(h) 支持采取全面的区域办法，确保保护在整个区域内流动的海地男子、妇女、女童和男童；

(i) 与海地主管部门密切合作，经与海地各利益攸关方协商，加强发展领域的凝聚力和协调性，确保长期发展干预措施发挥更大影响力；

(j) 为减少灾害风险、恢复和建设和平的方案拟订工作提供充足、可预测和灵活的多年期资金，促进在人道主义-发展-和平联系的方方面面采取团结一致的办法；

(k) 与海地政府合作，在公共部门管理、司法和法治改革以及灾害风险管理等一系列领域建设国家能力；

(l) 支持海地政府努力打击非法走私武器弹药行为，因为这种行为助长武装暴力，包括帮派暴力。

54. 咨询小组建议联合国系统：

(a) 继续支持海地政府在海地当局确定的发展优先事项框架内开展活动，以期推进《2030 年议程》并建设复原力；

(b) 与国际金融机构和双边捐助方密切合作，促进海地长期发展；

(c) 利用联合国可持续发展合作框架等在联合国发展系统重新定位背景下制定的新工具，继续注重全系统办法包括加强跨支柱合作，帮助从源头上解决海地的脆弱问题，促进长期发展与和平；

(d) 确保联合国国家工作队与联海综合办保持密切协作、合作和协调，包括为此制定综合战略，最大限度发挥两者行动的影响，确保在海地顺利实现过渡。

55. 海地民众在创伤事件和逆境面前表现出非凡的韧性，咨询小组对海地人民表示声援。咨询小组重申致力于继续在海地开展接触，帮助海地应对复杂挑战，确保稳定和长期发展。咨询小组衷心感谢经济和社会事务部、负责海地问题秘书长特别代表、秘书长海地问题副特别代表(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一直以来为咨询小组工作提供的支持。

附件

本报告所述期间海地问题特设咨询小组的活动

1. 在本报告所述期间，海地问题特设咨询小组继续密切关注海地局势并开展了一系列活动，详情如下。
2. 2022 年 5 月 31 日，咨询小组与负责海地问题秘书长特别代表海伦·拉利姆、秘书长海地问题代理副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)费尔南多·希拉尔多、政治和建设和平事务部及和平行动部主管欧洲、中亚和美洲事务助理秘书长米罗斯拉夫·延恰举行混合会议，讨论海地安全局势及其对海地社会经济发展的影响。
3. 2022 年 6 月 20 日，咨询小组主席兼加拿大常驻联合国代表罗伯特·雷作为嘉宾成员参加了经济及社会理事会关于从救济走向发展的会议，会议主题为“反复出现的危机和可持续解决办法：建设复原力，解决日益加剧的粮食不安全和流离失所问题”。主席在圆桌会议上介绍了咨询小组对海地局势的评估及建议。
4. 2022 年 7 月 8 日，咨询小组通过一项声明，对海地严峻的安全局势及其对海地民众生活和海地社会经济发展的影响深表关切，并强烈敦促安全理事会将任务期至 2022 年 7 月 15 日结束的联合国海地综合办事处(联海综合办)的任务期限延长至少 12 个月。咨询小组强调，安全理事会必须向联海综合办提供必要授权和支持，从而协助海地度过当前危机，并帮助从源头上解决海地的不稳定局面。
5. 尽管安全局势不利于咨询小组走访海地，但咨询小组主席在本报告所述期间仍两次访问了太子港(2022 年 8 月 22 日至 24 日和 2022 年 12 月 7 日至 10 日)，其间会见了政界代表、民间社会成员、海地国家警察代表、联合国系统成员和国际观察员。主席于 2022 年 12 月 14 日和 2023 年 2 月 9 日与秘书长及联合国高级官员会面，介绍咨询小组活动的最新情况。
6. 2022 年 9 月 21 日，咨询小组在大会第七十七届会议高级别部分期间与加勒比共同体等加勒比合作伙伴举行了一次高级别会议。会议由加拿大总理贾斯廷·特鲁多主持，与会者包括各国国家元首和政府首脑、联合国常务副秘书长和经济及社会理事会主席。海地外交部长和财政部长也参加了会议。此次会议协助动员了国际社会支持由海地主导的解决方案，借以应对海地在落实《2030 年可持续发展议程》和实现可持续发展目标方面面临的多层面挑战。
7. 2022 年 10 月 27 日，咨询小组举行了一次混合会议，讨论海地因粮食日益不安全以及霍乱暴发而不断加剧的人道主义危机。咨询小组听取了以下人员的发言：海地公共卫生和人口部长亚历克斯·拉森、秘书长海地问题副特别代表(驻地协调员/人道主义协调员)乌尔丽卡·理查森、泛美卫生组织代表 Maureen Birmingham、联合国儿童基金会代表 Bruno Maes、无国界医生组织驻海地办事处主任 Benoit Vasseur、卡波济氏肉瘤和机会性感染海地研究小组创始人兼执行主任 Jean William Pape。

8. 2022 年 11 月 3 日，咨询小组对武装团伙封锁道路、港口和海地主要运油码头——瓦勒码头——对人道主义和霍乱应对工作造成的负面影响感到关切，呼吁立即结束对瓦勒码头的封锁，让民众重新获得医疗保健、水和环卫设施等基本服务，并让人道主义援助不受阻碍地交付。咨询小组呼吁国际社会通过加强对人道主义和霍乱应对工作的支持，声援海地民众，并支持由海地主导的恢复安全方面工作，从而促进人道主义援助畅通流动。
9. 2022 年 11 月 21 日，咨询小组与负责海地问题秘书长副特别代表、联合国开发计划署驻地代表 Nick Hartmann、世界粮食计划署副国家主任 Marc-André Prost、联合国粮食及农业组织粮食安全、生计和营养专家 Lucie Jouanneau 举行了混合会议，讨论海地的局势变化。为了重点帮助海地应对其多方面挑战并解决根源问题，咨询小组设立了两个非正式工作组，一个由加拿大常驻联合国代表主持，负责支持海地加强公共机构包括安全和司法部门的能力和问责(与可持续发展目标 16 有关)，另一个则由圣文森特和格林纳丁斯常驻联合国代表主持，负责支持海地满足受危机影响人口的需求，并建立生产力更高、抗灾能力更强的粮食系统(与目标 2 有关)。
10. 2022 年 12 月 2 日，加拿大常驻联合国副代表代表咨询小组主席出席了经济及社会理事会和建设和平委员会的联席会议，会议主题为“建设和平、保持和平与可持续发展：促进在实地的协调一致并提升影响力”。与会者在会上着重讨论了联合国各实体、基金和方案如何应对(包括联合应对)多层面挑战，以及如何通过在受暴力和冲突影响的背景下推动长期发展，为建设和平和保持和平作出贡献。
11. 2022 年 12 月 16 日，咨询小组与两名青年领袖以及联合国系统驻海地代表讨论了这场危机对儿童和青年的影响，这些驻海地代表包括驻地协调员办公室建设和平基金协调员 Mamadou Bamba、联合国开发计划署副驻地代表 Mactar Fall 以及联海综合办社区减少暴力和解除武装、复员和重返社会方案负责人 Aimée Faye。
12. 2022 年 12 月 21 日，咨询小组主席参加了安全理事会关于海地的情况通报会。他在通报会上强调必须支持海地应对严峻的安全局势，满足人道主义需求，并采取有效的霍乱应对措施，同时也要通过加大协调在海地境内外开展活动的人道主义、人权、发展和建设和平行为体的工作等，为海地提供长期支持。
13. 2023 年 1 月 19 日和 26 日以及 2 月 10 日，负责支持海地满足受危机影响人口需求并建立生产力更高、抗灾能力更强粮食系统的工作组与负责海地问题秘书长副特别代表、世界粮食计划署国家主任 Jean-Martin Bauer、国际农业发展基金代表 Paolo Silveri、联合国粮食及农业组织粮食安全专家 Lucie Jouanneau、拉丁美洲和加勒比经济委员会海地问题协调员兼联络人 Adrien Randolph Gilbert、拉丁美洲和加勒比经济委员会加勒比次区域总部主任 Diane Quarless、加勒比农业研究和研究所副所长 Ansari Hosein 和海地粮食济贫组织首席执行官 Mario Nicoleau 举行了混合会议。这些讨论有助于为咨询小组与国际金融机构的会议提供參考。3 月 2 日，工作组又举行了一次会议，讨论接下来采取何种措施帮助提高国际社会对海地局势的认识，并制定了 2023 年 4 月至 9 月拟议活动的路线图草案，该草案已于 3 月 13 日提交给咨询小组。

14. 2023 年 2 月 2 日，咨询小组举行会议，讨论 2023 年 2 月 7 日访问华盛顿特区之行的筹备事宜。访问期间，咨询小组会见了国际货币基金组织、世界银行、美洲开发银行、美洲国家组织以及战略和国际研究中心的代表。2 月 14 日，咨询小组向新闻界发表谈话，鼓励国际金融机构继续参与海地事务，重建宏观经济稳定局面，同时从社会经济源头上入手解决海地面临的多层面危机。

15. 2023 年 3 月 13 日，负责支持海地加强公共机构包括安全和司法部门能力与问责的工作组与联合国开发计划署驻地代表 Nick Hartmann 举行混合会议，讨论加强海地安全和司法部门的各项工作。

16. 2023 年 3 月 15 日，咨询小组举行了会议，会上总结了两个工作组的工作，讨论了咨询小组可以如何协助开展倡导，为海地应对公共机构和粮食安全相关挑战的工作提供支持。
