



经济及社会理事会

Distr.: General
6 May 2002
Chinese
Original: English

2002 年实质性会议

2002 年 7 月 1 日至 26 日，纽约

临时议程* 项目 7(d)

协调、方案和其他问题：支助海地的长期方案

支助海地的长期方案

秘书长的报告**

摘要

本报告是根据经济及社会理事会 2001 年 7 月 26 日第 2001/25 号决议提出的，其中理事会请秘书长向其 2002 年实质性会议报告在研拟支助海地的长期方案方面取得的进展以及执行该方案的实际方式。

报告对 2001 年以来海地的形势提出总的看法，包括该国正在经历的政治和体制危机以及危机对整个经济状况和官方发展援助下降的影响。

尽管这种困难的情况，驻地协调员和联合国国家小组在驻海地国际文职人员支助团之后的过渡时期活动的框架内继续在各种领域提供援助，诸如施政和法治，以及减少贫穷和艾滋病毒/艾滋病。报告提供关于这些活动以及在研拟支助海地的长期方案方面取得的进展的资料，包括关于联合国发展援助框架和减贫战略文件的最新资料。

* E/2002/100。

** 大会在第 53/208 B 号决议第 8 段决定，如果报告迟交给会议事务处，应在该文件的脚注内说明延误的原因。本文件迟交，但未按规定说明理由。

引言

1. 在安全理事会邀请在海地促进可持续发展¹之后,经济及社会理事会在其1999年5月7日第1999/4号决议中成立了一个海地问题特设咨询小组。小组派遣了一个评估团前往海地,进行了广泛的协商,向经社理事会提出了建议(见E/1999/103)。

2. 经济及社会理事会在其1999年7月27日第1999/11号决议中,根据其特设咨询小组的建议,请秘书长同海地政府协商,采取必要的步骤优先拟订支助海地的长期战略和方案。还请秘书长向理事会2000年实质性会议报告这个方案的执行情况。

3. 后来向经社理事会2000年和2001年的实质性会议提出了关于支助海地的长期方案的执行情况的报告(见E/2000/63和E/2001/67)。理事会在其2001年7月26日第2001/25号决议中请秘书长向其2002年实质性会议报告在研拟支助海地的长期方案方面取得的进展以及执行该方案的实际方式。

一. 全国局势和经济状况

全国的政治和安全状况

4. 在2000年5月有争议的立法选举和地方选举导致执政党范米拉瓦拉斯的胜利之后,海地长期的政治和经济危机加深,造成其政治阶层和民间社会进一步两极分化。美洲国家组织(美洲组织)、加勒比共同体(加共体)、欧洲联盟、联合国和秘书长的海地之友小组向海地政府表示了深切的关心,并且声明选举中非规范行为若没有解决会影响该国获得官方发展援助的资格及其通过非政府组织再输送。2000年11月的总统选举尽管反对派杯葛以及没有正式的国际援助,但照样进行。这次选举的特色是在选举之前弥漫暴力和恫吓气氛,虽然临时选举委员会声称选民投票率为60%左右,独立来源则认为是10%至20%。让-贝特朗·阿里斯蒂德当选,在2001年2月第二次以总统身份就职。2001年3月1日,国会核准他提名的让·玛丽·切列斯托尔为总理,他在对其政府的批

评下于2002年1月辞职。新总理伊冯·内普图内于2002年3月宣誓就职,任务是设法解决政治危机。他上任后任命了一个部长、负责促进同反对派的对话和谈判进程。

5. 2001年在海地发生了几件重大的安全事故,包括2001年7月对警察学校的攻击和2001年12月17日对总统府的攻击,在这两个事件之后是对反对派成员和媒体的暴力行为。2001年11月发生在国家监狱的监狱暴动被暴力镇压下去。阿里斯蒂德总统对犯罪的“零容忍”政策已导致安全措施越来越具镇压性。在2001年,一般人权情况继续恶化,恫吓和攻击新闻记者和人权积极者的事越来越多。即将离职的海地人权状况独立专家阿达马·迪昂在其提交人权委员会的2001年3月的最后报告(E/CN.4/2001/106)中惋惜司法行政的恶化,并且认为政治的两极化是天天发生暴力的原因。2002年3月,秘书长任命一名新的海地人权状况独立专家路易·茹瓦内。

6. 在2001年2月驻海地国际文职人员支助团(海地文职支助团)关闭以及秘书长的海地问题特别代表离去后,美洲组织带头负责向执政党和民主合汇(一个有15个成员的反对党联盟)之间就结束政治危机达成协议的谈判进程提供国际支助。在2001年全年由美洲国家组织秘书长或助理秘书长带头进行了无数次斡旋和调停任务。但是,没多大进展。2001年6月5日,美洲组织大会通过一项题为“支助海地的民主”的第AG/RES.1831(XXI-0/01)号决议,其中大会呼吁各当事方致力于解决危机。决议还请美洲组织秘书长成立一个海地之友小组,成员由美洲组织关心的会员国和常设观察员组成,以便协助他进行工作。海地之友小组于2001年9月成立。

7. 2002年1月16日,美洲组织常设理事会通过题为“海地形势”的第CR/RES.806(1303/02)号决议,其中要求恢复对恢复政治谈判必须的安全气氛,包括彻底与独立地调查与2001年12月17日有关的事件,并决定成立一个加强海地民主的美洲组织特派团。根据该决议,海地政府向美洲人权委员会转递了一份正

式邀请书，请其进行一次现场访问，同民间社会、各政党和海地政府协商，以便评估海地的人权状况。2002年2月19日至22日一个初步代表团去到海地。2002年3月1日，美洲组织和海地政府就特派团的任务缔结了一项协定，范围涵盖安全、司法、人权和民主的发展、良好施政、体制建设。一个独立调查员委员会在2002年4月初到达海地，开始调查与2001年12月17日有关的事件，预料整个委员会将在2002年4月底建立起其作业。

8. 与此同时，海地和多米尼加共和国之间的关系已有明显改善。构想出国际 Hispaniola 基金，以便将来自双边捐助者的减免债务引导向海地-多米尼加的双边发展项目，特别重视在边境地区内的减轻贫穷。在全年内进行了几次高级别代表团正式的互访和会议，导致在2002年1月16日举行总统的首脑会议。2002年4月8日，海地总统让-贝特朗·阿里斯蒂德和多米尼加总统伊波利托·梅希亚发表了一项联合宣布，宣布在两国之间成立一个自由贸易边境区。

2001 年以来总的经济状况

9. 政治危机的加深以及给予海地的外国援助大量减少都助长自2001年夏季以来经济状况的恶化。差不多所有宏观经济指标都是赤字。国际货币基金组织（货币基金组织）报告说它无法结束同海地当局关于对海地2001至2002年财政年度（9月30日结束）监督工作人员的方案的讨论。海地古德已跌到约26古德兑1美元的汇率（在2000年，约20古德兑1美元；在1997年，约16古德兑1美元）。但是，因为需求缩减，因此平均通货膨胀率温和（12%，在2000年为19%），在2001年12月跌到约8%，部分反映经济非常脆弱。经济增长在2001年是负的（-1.7%，在2000年是1.2%），非正式部门则继续扩大。基本社会服务的可得性和质量继续下降，中央银行资助的预算赤字则从19.9%亿古德增加到22.5亿古德。但是，在2001年稍微扭转了前几年国库岁入越来越少的趋势，国库岁入在国内生产总值中所占的百分比也增加了。2001年7月，加共体在海地开设了一个办事处，协助海地融入加勒比共同市场。

10. 在海地，对于日益恶化的政治和经济危机，首当其冲的是穷人。在联合国开发计划署（开发计划署）《2001年人的发展报告》中，估计海地人的发展指标是0.467，远低于拉丁美洲和加勒比的区域平均数0.960。海地人口约一半生活在收入贫穷中，并且遭受粮食不足之苦，30%则生活在赤贫中。穷人中约四分之三（就收入和赤贫而言）住在农村地区。

11. 世界银行引述关于在加勒比的施政和社会正义的研究，认为海地是一个陷在邪恶循环中的国家的极端情况，在这种情况下，失业、不公平和不良的教育制度造成无法无天和暴力，使经济难以成长和创造职业，因而使失业和不公平持续下去。公共部门能力低落是吸收援助的另一个严重障碍。海地还遭受妨碍发展的基本结构不良，包括基础教育没有或质量差，基础设施建设非常脆弱，环境退化，以及大量人口移入城市。²

向海地提供官方发展援助

12. 政治谈判缺乏进展以及在有争议的选举后缺乏立法上的合法性都逐渐对该国接受官方发展援助的资格产生不利的影响。给予海地的官方发展援助总数继续下降，在2000/2001财政年度降到大约2.25亿美元，大约是1997/1998财政年度的一半。而且推测在2001/2002财政年度将进一步下降到大约1.38亿美元。³ 世界银行自1997年就停止贷款，并且取消剩下的项目。⁴ 在2001年6月，世界银行从海地撤出其常驻代表，此后世界银行通过设在多米尼加共和国的联络办事处管理其在海地有限的工作。美洲开发银行也大量减少其付款。欧洲联盟和所有主要的双边合作机构都已减少其发展援助，大部分通过非政府组织和民间社会组织分配资金。

13. 世界银行最近评估从1986年至2001年对海地的援助，根据其影响以及其个别组成部分的评级，认为其援助方案的结果不令人满意，体制发展影响微不足道，所累积的少数益处不可能持续下去。世界银行的分析认为，直到最近，世界银行和其他捐助者都提供

传统的援助方案，没有首先探讨基本的施政问题和妨碍发展的政治障碍，包括极脆弱的吸收能力。⁵

14. 在 2002 年 2 月由世界银行主持的一个海地联络小组会议期间，捐助者为再向海地提供发展援助制订三个条件：(1) 以美洲组织满意的方式解决政治危机；(2) 建立审慎的宏观经济管理的良好业绩，如至少六个月遵守工作人员监测的同货币基金组织的方案证明的；(3) 通过改革公共支出管理和对可持续发展和减轻贫穷极重要的部门，证明致力于良好的施政。

15. 对照下，加共体虽然支持吁请解决海地的政治危机和支持美洲组织在这方面所做的努力，但敦促国际社会在较少条件下向海地提供发展援助。在加共同体海地特派团于 2002 年 1 月 28 日至 31 日访问海地后，加共体国家政府首脑敦促国际社会释放资金给海地，鉴于海地政府已采取步骤要在海地建立有信心的环境。它们吁请行先将这些资金用于加强民主的施政支柱以及向人民提供人道主义救济、特别是在教育和保健领域。

二. 联合国系统发展活动的概览

驻地协调员的作用

16. 即将离职的驻地协调员另外被指派了工作，于 2001 年 7 月结束在海地的职务。2001 年 8 月，向海地政府提出了新的驻地协调员人选，海地政府在 2001 年 12 月给予同意。与此同时，在国家委任指定驻地协调员方面迅速发生严重危机，使他无法承担在海地的职务。现在预期他在 2002 年 6 月开始在海地的职务。联合国儿童基金会（儿童基金会）代表和联合国人口基金（人口基金）代表轮流承担履行驻地代表的职务的临时责任，联合国粮食及农业组织（粮农组织）代表则担任临时指定安全干事。

17. 即将离职的驻地协调员在离去之前有力地强调必须完成联合国发展援助框架（联发援框架）文件以及由海地政府批准。在 2001 年 2 月结束海地文职支助团的任务后，他强调执行各种机制，以确保顺利和有效地过渡到海地文职支助团之后的时期。

18. 自 2001 年 7 月起，在连续两个临时驻地协调员的领导下制订了几个重要的倡议。这些包括在 2001 年 10 月举办了联合国海地国家小组和多米尼加共和国之间的协调会议以及编制 2002 年联合国协调工作计划，该计划强调执行联发援框架。开发计划署由于它在海地文职支助团结束后过渡阶段的特别作用以及它有责任向联合国系统提供在海地的机构记忆，因此继续密切注意政治形势的发展，特别是通过同美洲组织的定期接触，并且自 2002 年 3 月起作为观察员同美洲组织之友小组接触。开发计划署还参加了在华盛顿特区的世界银行在 2002 年 2 月举办的海地联络小组会议。

开发计划署在海地文职支助团结束后的活动中的作用

19. 秘书长在 2000 年 11 月 9 日的报告(A/55/618)中建议说，尽管海地文职支助团正在终止其业务，但开发计划署应该确保在巩固法治领域的过渡。2001 年 2 月 13 日，安全理事会在一项新闻稿中也呼吁进行此类参与。在支助团已取得的成就的基础上，开发计划署编写了一项海地文职支助团结束后过渡方案，意在加强法治、支助司法改革和得到公正的审判以及促进人权。2001 年 4 月，这一方案得到海地政府的正式核准。同月，向开发计划署在纽约的国际发展伙伴提交了该方案。

20. 在较困难的环境下，海地文职支助团结束了业务，开发计划署的过渡方案逐步得到执行，具体困难是：(i) 伴随着不同政治活动者的分化，选举和政治危机越来越恶化；(ii) 结果，官方发展援助预算显著下降和/或通过非政府组织和民间组织改变了这些预算的方向；(iii) 双边捐助者几乎完全撤出了对法治领域的支助。在没有分配到任何额外资源的情况下展开了海地文职支助团结束后过渡方案。所以，实际情况证明，不可能执行原来预想的全部活动。但是，自从那时以来，开发计划署已经从加拿大、瑞典和联合国志愿人员取得了一些额外资金和支助。与此同时，也与联合国人权事务高级专员办事处联合发起了一项为期 6 个月的项目，评估海地的人权状况。

21. 迄今，在开发计划署的海地文职支助团结束后过渡方案范围内已取得以下主要成就：

- **司法**：完成司法和公共安全部的需求评估；为该部制定内部条例和组织法提供了支助；完成按时间顺序编写 1804 年以来通过的所有立法的索引工作；在 3 个区域管辖区建立试验支助方案；建立一个加强刑法链的委员会、为加强民事登记制度提供支助；完成对海地习惯法的一项研究；
- **调查员办公室**（保护公民办公室）：为起草调查员办公室组织法和编写一项战略发展计划提供支助；培训调查员办公室管理人员和工作人员；
- **民间社会**：为建立重新集结主要人权组织的协调委员会提供支助；支助这些组织的能力建设；
- **监狱行政管理的改革**：为实施内部条例制度提供支助；继续训练监狱官；加强资料管理系统；
- **保存机构记忆**：驻海地国际文职人员特派团和驻海地国际文职人员支助团的文件的组织和归档。

2002 年 1 月，暂停了支助海地国家警察的活动。这些活动是在与其他双边和多边伙伴的那些活动协调的基础上制定的，由于海地文职支助团以及主要的双边伙伴撤出海地国家警察而停止了。

22. 现在，应建立开发计划署和美洲组织新特派团之间的方案和活动的协调系统，以加强海地的民主。

联合国机构进行的主要活动

23. 2001 年期间，开发计划署编写了 2002—2006 年的新的国家合作框架，确定方案拟订的三个主要领域为：施政、贫穷和环境。在施政领域，开发计划署继续支助在海地文职支助团结束后过渡方案框架内加强海地的法治和司法改革。它继续支助制定一项全国权力下放方案，并与联合国资本发展基金一道支助东北省的一个地方施政实验项目。

24. 在减少贫穷领域，开发计划署与国际劳工组织合作，支助“国家促进生产性就业和消除社会排斥方案”，该方案向微额供货项目提供援助。2001 年，开

发计划署也继续进行全国生活水平调查，该调查结果应于 2002 年公布，并首次进行编写全国人类发展报告。在其环境方案下，开发计划署继续支助制订全国环境行动和灾害管理计划。

25. 2001 年，粮农组织继续执行其在海地的粮食安全特别方案，其中包括传播大幅增加主要粮食品种产量和相关收入的适当技术。在与世界粮食计划署（粮食计划署）合作的情况下，粮农组织继续支助流域规划以及自然资源的恢复和养护。粮农组织还继续其能力建设的努力，以支助全国粮食产品进出口管制工作。

26. 粮食计划署评估了其正在进行的国家方案，编写了新的国家战略纲要，并于 2001 年 10 月向其执行局提交了该纲要。本报告所述期间就粮食计划署的粮食援助与发展政策举行了一个为期 4 天的讲习班，联合国机构、政府官员和非政府组织对应机构出席。粮食计划署还组织了有关女童教育的一个圆桌会议和有关性别问题的两个讲习班。

27. 人口基金从事了产妇死亡率和生殖健康活动的方案拟订工作，其中包括支助制订生殖健康指标。它也提供能力建设，以改进基本人口和发展数据的收集、分析、监测和传播工作。人口基金对制订包括保健改革和艾滋病毒/艾滋病在内的多项全国计划提供支助。在与儿童基金会协调的情况下，人口基金支助减少经母体感染艾滋病毒/艾滋病的一个项目。它还与妇女事务部合作，制订了一项将性别观点纳入主流战略。

28. 2001 年，儿童基金会和世界卫生组织/泛美卫生组织成功协调了一场全国免疫运动，其中超过 300 万名 0—9 岁儿童接种了小儿麻痹症和麻疹疫苗。儿童基金会、世界卫生组织/泛美卫生组织和人口基金还支助制订了一项儿童疾病全国战略。联合国的所有驻地机构协助各国为关于艾滋病毒/艾滋病的大会特别会议做准备工作，并参与制订国家艾滋病毒/艾滋病战略。还进行了其他活动，其中包括向在贫穷的城市和农村地区运作的政府机构和非政府组织提供必需

药品和预防性药物，以分发给处于社会边缘地位的人口。

29. 联合国教育、科学及文化组织和儿童基金会为制定一项全国“普及教育”行动计划提供支助，并与人口基金合作，为中小学制订性健康和生殖健康课程。2001年12月，世界卫生组织/泛美卫生组织、人口基金、开发计划署、粮食计划署和儿童基金会在2001年12月参加了关于家庭暴力的一个区域会议。

30. 2001年11月，人权事务高级专员办事处与开发计划署协调，建立了一个为期6个月的向海地提供人权领域援助的特派任务，其中包括提供技术援助及完成海地机构能力建设和人权监测方面的需要评估。

三. 拟订长期支助方案方面的进展

联发援框架的状况

31. 在与包括联合国系统的所有驻地机构在内的广泛的发展伙伴进行协商之后，向海地政府提交了联发援框架文件，海地政府于该文件2001年6月公布前予以核准。也向双边和多边援助机构提交了该文件。

32. 联发援框架作为联合国系统2002—2006年期间援助海地工作的准则，其总体目标是，采取行动消除贫穷和社会排斥现象、加强法治，促进、尊重和保护人权，以此推动可持续人类发展。在这一阶段，驻海地的联合国系统将集中努力，执行3个至关重要的方案：

- (a) 施政，目标是协助争取国家一级和基层一级实现社会民主化；
- (b) 基本社会服务，目标是提供更多扩大人类发展潜力和能力的机会，从而提高人民的生活条件；
- (c) 粮食安全和可持续的农村发展，目标是协助在可持续的农村发展框架内为民众建立粮食安全。

33. 联合国国家小组设计了一个执行和监测联发援框架的机制，该机制预计要建立一个指导委员会、一个协调小组和三个技术股。2001年9月，国家小组核准了这一机制，该机制现正在建立中。在确定和核准联合方案拟订领域之后将会建立机构间业务协调机制，而同时要尊重联发援框架文件内所确定的地理干预区域。

34. 在发起和执行联发援框架的同时以及在联合国大会第47/199号和第50/120号决议后，联合国发展集团的各机构统一了其方案拟订周期，以便与联发援框架2002—2006年阶段一致。

世界银行/货币基金组织和减贫战略文件

35. 可以回顾，在2000年年中，海地政府、货币基金组织以及世界银行开始讨论编写一个临时减贫战略文件，该文件原本可以支助收集和处理开始编写全面减贫战略文件所需要的资料。但这一进程被推迟了，其中部分原因是世界银行和海地政府不能在改革对可持续发展和减贫关键的一些领域的公共开支管理问题上达成一致。由于未解决的政治和选举危机，初步计划2000年夏天派遣的货币基金组织和世界银行考察团未能成行。鉴于海地缺少社会统计数字，而收集统计数字和确定减贫战略文件详细指标和基准所需时间较长，货币基金组织和世界银行估计，在贫穷状况评估工作确定基本数据之后，两年时间内才可能制订全面减贫战略文件。

36. 同时，由于2000年完成了全国家庭预算普查，2001年完成了全国家庭生活水平普查，用以制订减贫战略文件的现有数据有所改善。开发计划署向海地国家统计局研究所提供援助，以重新组织几个部的统计单位已有的社会数据。根据这些调查，已经制订了许多相关的指数，其中包括人类指数和收入贫穷指数以及贫困线，这些都是更完整的贫穷评估所需的要素。海地政府本身一直努力根据从实地得来的资料绘制贫穷状况图，并正在准备一项普查，以更新1981年以后的数据。海地政府也就全国战略草案举行了一系列全国协商活动。在2002年2月的一次联络小组会议

上，捐助国同意应当继续进行收集有关贫穷和社会指标的技术工作，并在此背景下表示支持 2002 年 2 月底派遣的世界银行贫穷监测团。

37. 这些倡议也是建立在 2000 年 10 月完成的联合国带头的共同国家评估的调查结果上，特别是在施政和减少贫穷方面。

四. 意见

38. 正如以前就同一议程项目分项向经济及社会理事会提交的报告（E/2000/63 和 E/2001/67）中所强调的那样，必须解决 1997 年以来海地的政治、选举和体制危机，这是同政府一道制订和执行长期支助方案的先决条件。

39. 联合国驻地机构已经完成了在海地的共同国家评估和联合国发展援助框架，这些是任何长期发展计划的重要工具。但是，目前的政治背景以及向海地提供的官方发展援助不断下降这一状况阻碍了在这一进程中再向前迈出任何重要的一步。

40. 目前美洲组织为协助海地政府结束这一危机所作的努力，可能会为国际援助海地创造更有利的环境

打通道路。国际发展伙伴对长期支助方案的审议，在很大程度上将取决于这一主动行动的结果。

五. 建议

41. 鉴于上述情况，经济及社会理事会不妨考虑它是否应继续定期听取制订支助海地的长期方案的进展情况，还是决定，该国政治形势的积极发展比理事会对该事项的审议更重要。

注

¹ 见安全理事会 1998 年 11 月 25 日第 1212 (1998) 号决议。

² 世界银行，海地：国家援助评估，业务评估部，2002 年 1 月 22 日。

³ 世界银行，红书，2001 年。

⁴ 世界银行，快速路径摘录：海地国家援助评估，2001 年 10 月 19 日。

⁵ 同上。