



第六十五届会议

临时议程* 项目 70(d)

加强联合国人道主义和救灾援助，包括
特别经济援助的协调：向个别国家
或区域提供特别经济援助

为选定的国家和地区开展的人道主义援助和重建工作

秘书长的报告

摘要

本报告依照大会第 64/74 和第 64/250 号决议的要求提交。这是一份现状报告，其中分析了目前联合国及其合作伙伴在遭受各种天灾人祸的国家提供人道主义救济和重建援助方面所面临的挑战。根据大会关于尽可能合并和简化报告的要求，再次将本议程项目下有关萨尔瓦多和海地两国的两份国别报告合并为一份单一文件。

* A/65/150。



一. 引言

1. 本报告依照大会第 64/74 和第 64/250 号决议的要求提交，涵盖期间为 2009 年 11 月至 2010 年 7 月。

二. 应对地震对海地造成的破坏性影响而向该国提供的人道主义、紧急救济和重建援助

2. A 节和 B 节中提供的资料主要取自 2010 年在纽约举行的经济及社会理事会实质性会议人道主义事务部分会议期间提出的机构间常设委员会关于应对海地人道主义危机的半年期报告。

A. 灾难

3. 海地的这次地震是在当地时间 2010 年 1 月 12 日 16 时 53 分发生的，强度达到里氏震级 7.0，震源距地球表面不到 10 公里，震中靠近莱奥甘，距离太子港大约 25 公里。紧接着又发生一次震级为 6.0 的余震，到 1 月 24 日记录了至少 52 次震级为 4.5 或以上的余震。

4. 政府估计这次地震造成 222 750 人死亡(占总人口的 2%)，300 572 人受伤，但实际死伤人数可能永远都无法获知了。估计在为数 1 000 万的总人口中有 300 万人受到影响。因这次地震造成的死亡、伤害及无家可归状态带来的人均人类代价比近来类似强度的任何地震都要大得多，主要因为这次地震发生在拥有众多结构不良建筑的大都市地区。很可能女性的伤亡人数最多，因为发生地震时许多妇女都在家里，而男人们则在工作，子女们正在从学校回家的路上。此外，公共建筑遭受毁坏的程度很高，是海地众多公务员死亡的主要肇因。

对基础设施的毁坏

5. 这次地震造成海地首都和经济中心-太子港瘫痪，还摧毁或严重毁坏了其他地方尤其是莱奥甘、小戈阿夫、雅克梅勒、佩蒂翁维尔、德尔马斯和卡雷福尔等城镇的建筑和基础设施。政府估计，25 万栋住房和 3 万栋商业建筑遭到严重毁坏，而灾后需求评估则确定 10.5 万栋住房完全被毁，20.8 万多栋住房部分毁坏。此外，许多知名的政府大楼、太子港大教堂和其他公共建筑也遭到不同程度的毁坏。在受地震影响的外围城镇，政府行政大楼遭到严重毁坏。莱奥甘是最靠近震中的城市，那里将近 80% 的建筑遭到结构性毁坏。

6. 这次地震严重毁坏了图桑-卢韦蒂尔国际机场的控制塔和太子港海港，限制了应急行动初期阶段对机场和港口的使用。许多道路被瓦砾堵塞，或路面破损。

通信基础设施也遭受重大毁坏。地震毁坏了海地唯一一条海底电信电缆，致使公共电话系统瘫痪，两个最大的蜂窝电话供应商的服务中断。

流离失所

7. 根据政府提供的数据，在流离失所高峰时大约有 230 万人离开了自己的家园。大多数境内流离失所者在其以前的居住地附近以单户家庭或小型家庭群的形式安顿下来。许多家庭住在大街上自发产生的住地里；这些住地人口数量不同，从少数几个人到多达 5 万人都有，也有集体住宿的情况。起初有大约 150 万流离失所者在太子港市区安顿了下来，大约 60 万人离开了受影响地区，许多人在政府和其他使用私人手段的人的帮助下寻求在未受影响地区的社区里找到栖身之处。这后面一部分人中有 25 万人后来返回太子港或周围社区，其中有单身返回的，也有全家返回的。截至 2010 年 5 月，在受地震影响的地区里确认了 1 342 个流离失所者住地，其中大多数住地的人口在 100 个至 1 000 个家庭之间。这些住地中的有些住地位于集水沟或洪涝区，使这些流离失所者本已脆弱的境况更趋险恶。

对经济、生计和教育的影响

8. 这次地震造成的全部毁坏和损失估计为 78 亿美元，比该国 2009 年的国内生产总值还略高一些。私营部门遭受的毁坏和损失占 70%。教育设施受到严重影响，被毁坏或摧毁的学校多达 4 992 所(占该国学校总数的 23%)。100 多万名学生和 5.5 万名教师受到影响，3.8 万名学生和 1 500 名教育人员丧生。

9. 海地保健系统的基础设施遭到灾难性毁坏。在 3 个遭灾最严重的省份(西南省、东南省和尼普省)，60%的医院遭到严重毁坏或摧毁，包括唯一一所国家教学和转诊(高等)医院。卫生部大楼也坍塌了，压死了 200 多名工作人员。初步毁坏评估确定，服务网络中有 67 个保健设施遭灾以致无法运作。受影响地区本已有限的饮水覆盖和废物收集工作受到进一步削减。对农业部门的影响也很严重。受地震影响的农村地区有 32%的农民失去了储藏的种子，4%失去了牲畜。29%的农民住家不是被摧毁就是遭到严重毁坏。此外，农民还因农业收入剧减、储藏及灌溉设施被毁和市场扭曲而受到影响。

10. 从社会-经济及生计角度来看，地震影响区之外的人口同样受到了影响。这些地区的脆弱性因来自太子港城区的大规模流离失所人口而更趋严重，增加了对现有资源(如粮食和柴火)的压力，尤其在拉蒂博尼特和西北等省更是如此，因为那些省份早已经历了长期的粮食不安全状况。这些地区 90%以上的流离失所者受到当地家庭的支助，80%以上由近亲家庭接待。造成的后果是，许多当地家庭据说采取了无法持续的应对方法，例如出售牲畜和资产，消耗家庭粮食储备，以养活自己及他们接待的流离失所家庭。

11. 与多米尼加共和国接壤的边界地区受到的影响尤其严重，投奔到那里的流离失所者估计多达 16 万人。当地的接待家庭，尤其是农村地区的家庭非常贫穷；随着大量流离失所者的到来，这些地区的基础服务——学校、保健中心、饮水供应——和当地的经济严重超载。对边界附近地区（例如东南地区的丰维雷特或东北地区的瓦纳米特）进行过考察的人道主义组织报告说，以前的 4 口或 5 口之家现在要安置 12 至 15 人。

B. 人道主义应急行动

12. 地震一发生，海地人民就采取了应急行动。当地社区开展了无数的抢救行动并向受伤人员提供支助。邻居、朋友、家庭成员和陌生人相互帮助，挽救了成千上万人的生命，政府和国际社会则调动各自的应急力量，力图克服初期的制约因素。但是，当地社区的应急能力受到重大制约，包括缺乏电力、瓦砾遍地、急救技能有限，以及受创人口众多，而人们对余震的普遍恐惧心理更加剧了这种制约。海地民间社会组织在向受灾人口和流离失所人口提供及时援助方面非常积极，尽管他们本身也遭受了非常广泛的影响。

13. 国家和城镇的许多权力机构大楼被毁、公务员死伤人数众多，以及公务员需要优先照顾自己的大家庭成员等因素明显削弱了国家和地方一级政府在初始阶段领导和协调作出有效应急反应的能力。具有关键重要性的国家灾害风险管理系统在人员和物资资源方面都承受了严重损失。

14. 在发生灾害前就已驻扎在海地的国际人道主义组织在第一个 72 小时内就开始提供援助。几乎所有这些组织都得到了海地民间社会全国对应组织的支助。各组织使用了各自在海地境内预置的救援物品（大部分是 2009 年飓风季节备灾活动的剩余应急储备物品）支助初始援助工作。但是，在地震前就身处海地的许多人道主义行为者本身也承受了损失，包括工作人员死伤，办事处和住家被毁坏或被摧毁，因而显著削弱了他们的应急反应能力。

15. 在 72 小时之内就拟订并于 1 月 15 日启动了一个为期 6 个月起始筹资额为 5.75 亿美元的紧急呼吁。这笔款项用于应对根据初步估计得出的 300 万受灾民众的即时需要。在进行了更为全面的需求评估之后于 2 月 18 日将呼吁募集的款额提高到 15 亿美元。在 7 月 14 日启动的对《2010 年人道主义呼吁》的年中审查期间，要求募集的资金仍为 15 亿美元。截至 8 月 18 日，呼吁募集的资金额已到位 67%，另有认捐 1 800 万美元。但是，若要使最脆弱的群体得到他们需要的援助，就必须使呼吁募集的资金全额到位。

16. 中央应急基金为海地应急行动总共调拨了 3 600 万美元，并为多米尼加共和国境内的行动再调拨 200 万美元。人道主义事务协调厅支助的海地应急救济基金收到大约 8 000 万美元，其中 6 400 万美元已列入方案费用。

17. 参与救灾的国际行为者是一群差别甚大的群体。人道主义事务协调厅估计，截至1月底展开救灾行动的人道主义行为者就已多达400多个。由于参与者众多，有效协调对应急行动来说至关重要。集群体系于1月15日启动，通过12个集群和2个次集群组织应急行动。政府尽可能指定相应的部委来共同领导每一个集群，到5月份，政府加大了在各个层级参与集群的应急规划和执行的力度。

18. 人道主义国家工作队于2月的第一个星期成立，在最初的紧急救灾阶段每周开会两次，讨论与人道主义应急行动有关的关键战略问题。工作队由人道主义协调员领导，参与方包括7个联合国机构、7个非政府组织、国际红十字和红新月运动、来自非政府组织协调支助股的观察员，以及在工作队举行扩大会议时与会的人道主义捐助者。在设立了一个副人道主义协调员和一个人道主义协调员高级人道主义顾问的职位之后，战略协调工作加强了。人道主义事务协调厅的当地办事处得到实质性加强，可向人道主义界提供集群间协调、信息管理和分析、制图、军民联络、捐助方协调、宣传和媒体外联等领域的专门支助。

19. 在应急行动的早期阶段，与联合国海地稳定特派团(联海稳定团)，以及与美利坚合众国和其他国家军队的有效协调对人道主义界是否能充分利用已在该国的大量军事和特派团资产至关重要。设立了一个协调支助委员会以监督战略协调工作。这种由特派团内两位秘书长副特别代表和政府共同牵头的独特结构把捐助者、人道主义界代表、联海稳定团，以及美国军方代表召集起来，一起讨论关键的战略问题。委员会通过由管理监督委员会和项目管理小组组成的规划工作队规划了涉及多个利益攸关方的复杂行动，解决了关键性的减灾措施、瓦砾管理，以及为重新安置境内流离失所者做好住地准备工作等问题。

20. 联海稳定团在人道主义事务协调厅、物流分组和其他关键合作伙伴的协调下设立了联合行动和任务分派中心，以便利各国军队提供援助，使人道主义界加快展开活动，实质上就是以“一站式商店”的方式向寻求特派团军事和警察能力援助的人道主义行为者提供服务。这类中心由协调厅、联海稳定团、别国军队、物流分组和政府的代表组成，作为负责将军事资产用于物流支助、安全援助和技术援助的中央协调机构，以支助人道主义行动，防止在全国范围的协调工作中重复作出支助努力。由每一个集群主导机构审查有关提供用于运输人道主义商品或其他这类支助物品的军事援助的要求。

21. 为确保使人道主义应急行动能满足太子港之外受影响地区包括灾民接待社区的需求，在莱奥甘、小戈阿夫、雅克梅勒和戈纳伊夫建立了协调能力。8个集群在莱奥甘开展活动，7个在雅克梅勒，在戈纳伊夫和小戈阿夫也开展了集群协调工作。在国家以下一级，特别强调要加强与各部委和当地权力机构的协调。人道主义界还在多米尼加共和国建立6个“影子集群”(物流和电信；卫生；应急住所；饮水、环卫和个人卫生；营养和保护)，主要为了协调对海地应急行动和边界或跨界救济行动的支助服务。通过建立得到两个非政府组织联合体——国际

行动组织和国际志愿机构理事会——支持的非政府组织协调支助办公室，与非政府组织合作伙伴的协调也加强了，尤其在应急行动的头几个月，促进改善了非政府组织之间的交流，与不熟悉国际人道主义系统的海地当地组织建立了联系和伙伴关系，确保能听到非政府组织所关切的关键问题并在应急行动中加以考虑。

关键性的人道主义挑战

22. 面对众多挑战，人道主义界对地震所采取的应急行动无疑取得了巨大成绩，经受了对全球人道主义界的能力、资源、应急准备状态和行动方式的重大考验。海地本身的脆弱性，包括系统性贫困、结构性挑战、治理能力虚弱，以及几乎年年遭受洪水、飓风及相关灾害的侵袭，使地震的破坏带来更为严重的后果。此外，地震发生在一个许多人道主义行为者所不熟悉的城区，对物流和出入构成巨大障碍。值得回顾的是，本该站在应急行动前线的政府、民间社会、联海稳定团及地震前就驻扎在该国境内的人道主义组织本身也受到惨重影响，损失了能力、资源和工作人员，严重妨碍了他们作出迅速有效反应的能力。尽管行动环境充满挑战性，但人道主义行动在很大程度上还是实现了即时目标，对确定的关键性需求作出了有效反应。

23. 在人道主义应急行动的前 6 个月内，将近 400 万人得到了粮食援助，向 150 万人分发了应急住房材料，向 120 万人提供了安全饮水，100 万人从“以工作赚现金”方案中受益。向住在营地和自发性住地的大约 150 万流离失所者提供了基本服务，如保健诊所、教育支助，以及饮水和环卫设施；联海稳定团和海地警察的联合巡逻则有助于保护最易受伤害的群体。在农村地区，14 万多户农民家庭在春天播种季节所需的关键性投入方面得到了支助，同时还实施了定向营养方案，以减少受地震影响人群中的严重紧急营养不良现象。共同物流服务对保障应急行动的效率必不可少，支助 90 多个人道主义组织从多米尼加共和国投递了总共 9 300 公吨救生救济物品。

24. 在类似海地这样规模和复杂程度的地震应急行动中，整体一致性和共同商定的人道主义协调机制从一开始就至关重要，有助于引导和协调已有的各类资源和能力。成千上万具有不同能力和专门知识的人道主义行为者的涌入对应急行动的协调活力构成了挑战。资源充沛的强势军事实体(包括特别是美国军方但也包括联海稳定团)的存在及其资产对人道主义界既提供了机会又提出了挑战。人道主义行为者要求军方帮助运送和分发援助物品，但又不愿意与军方关系过密，因为这样做可能会损害对其工作方式具有中心意义的人道主义原则。迅速建立各集群以确保有效的部门协调和召集人道主义国家工作队会议以提供总体战略指导，这些都是为加强应急行动的协调工作而采取的积极步骤。同时，建立一个有军方和人道主义行为者参加的协调结构，力争联合决策和按任务分派资源，这对于把广泛的军事资产纳入人道主义应急行动来说至关重要。

25. 尽管取得了这些显著成绩，但在海地应急行动的初期阶段，仍然有领导/协调不力的感觉；当时其他方面，例如军方行为者，感觉他们不得不介入以弥补现场上人道主义领导力量的不足，因为他们认为现场领导未提供充分的战略远景或可见的整体一致性。他们认为，会影响人道主义应急行动有效性和适当性的关键性战略决定来得太慢，例如与向流离失所者提供即时援助及对其较长期的重新安置战略有关的决定，以及与更具战略性的定向援助以防止人口大规模移动的战略有关的决定。不管地震后前几周提出的这类批评是否有理，在随后的几个月里在加强应急行动的协调方面取得了巨大进展。随着时间的推移，人道主义领导能力得到了加强，各集群的行动能力也在日益提高，部署了资深及有经验的协调员，在一个潜在混乱的行动环境里展开了有效的协调工作。最初的协调和领导方面的挑战并未使人对单个组织的表现提出质疑，而是使人更容易看到，必须加强经认可的系统和结构，并确保那些被要求担当领导的人要具备发挥领导作用的手段。

26. 在海地这样高度复杂的环境中，人道主义界在提供援助时面临着富有挑战性的两难局面，他们不仅要确定最脆弱群体，还要区分受地震影响的群体和遭受长期贫困的群体，而绝大多数人口都属于长期贫困群体。另有一个具有同样挑战性的问题涉及确定和加强救济行动和较长期重建与发展努力之间的联系。海地人道主义界在支持政府领导重建努力方面需发挥关键性作用，因为政府本身也受到了地震的严重影响。特别在应急行动初期，国际人道主义界与海地民间社会和当地权力机构的联系，以及将他们纳入共同协调机制的工作本应做得更好一些。若当时以更系统化的方式实现了这一点，则会显著改善人道主义界对行动环境的了解，有助于提高援助的可持续性 & 地方和国家能力的建设。

27. 6 月份将跨部门筹资呼吁仅用于救济行动的金额数订正为接近 15 亿美元，就此不难看出，海地的需求巨大，应急行动面临的挑战可能非常艰巨。这些挑战中首当其冲的就是提供住房，其中特别包括与政府一起确定旨在为流离失所人口提供安全住所的持久解决方案。要提供更为安全的替代住房将需要投入大量财政资源、复杂的法律安排，以及调动具有共同愿景的所有行为者。不良住房问题在飓风季节特别令人担忧，这也是为什么近几个月里应急规划和备灾活动成为主要重点的原因。

性别平等观念

28. 在危机时，妇女和男子，女孩和男孩所受的影响是不同的，在获取人道主义保护和援助方面所面临的挑战也不同。地震发生后，在海地立即部署了一位从《两性平等问题待命能力名册》里挑选的两性平等问题顾问，负责就两性平等主流化问题向集群/部门提供意见，其中包括就安全粮食分配、安全住房、分隔式厕所和洗澡设施提供指导意见，确保男女平等获得创收工作机会，及让妇女参与营地管理工作。往后，将优先考虑为社会的边缘化群体，尤其是作为海地 60% 以上家庭户主的妇女创造经济机会。

29. 贫困是两性不平等的深层原因，是性暴力的一个主要肇因；而妇女在海地社会缺乏决策权力及政府机构运转不灵，包括提供服务的能力低下，使不平等情况更为严重。灾难使性暴力更趋恶化，因此震后立即采取了防止性别暴力行为的措施，包括进行保护性巡逻和改善营地内的照明。向性别暴力行为受害者提供援助也被列为优先事项，包括确保安全获得医疗保健服务和其他转诊选择。将抓住即将于 2010 年 11 月举行的选举提供的机遇，在政治、社会和经济层面上鼓动政府机构进行重组，以落实法制，终结让施暴者逍遥法外的现象。

30. 保护脆弱人口不受性剥削和性虐待仍然是发展、人道主义和维和人员的一个优先事项。在海地，在地震后应急行动早期就展开了预防性剥削和性虐待的工作，部署了一位全职协调员，与联合国各机构和非政府组织一起建立提高警觉及投诉机制，以防止和应对虐待事件。

结论和经验教训

31. 针对海地地震展开的人道主义应急行动所特有的挑战性和复杂性给人道主义界提供了一些关键教训。其中最重要的教训就是，必须更好地了解来自人道主义领域之外的各类行为者，包括军事实体和私营部门，并更主动地与他们一起工作。与此相联系的一个教训就是，迫切需要确定以何种方式与受灾国政府和民间社会伙伴进行更好地合作。必须改进全球人道主义结构，确保不把对开展最有效应急行动具有关键重要性的这类伙伴关系排除在外。

32. 另一个关键教训是，人道主义界必须研究如何适应在城市里的应急行动，并确定为在这类环境中有效运作所需的专门知识、工具、知识和伙伴关系。更广泛地说，必须确保更好地了解脆弱性，了解这种脆弱性对人道主义援助战略的意义。做到这一点的一个方法就是学习如何更好地与受灾人口进行口头交流，以此增进对行动环境的了解。

33. 很明显，要使应急行动有效展开就必须使现场的各级领导指挥有力、决策果断并有充分赋权。在强有力并富有经验的领导层包括各集群领导层的指挥下，再加上必要的战略眼光，应急行动就能变得更有效率、效力和更高的一致性。

34. 因此，人道主义协调员的作用对于应急行动的通盘领导至关重要。协调员负责向人道主义界提供战略远景和指导意见，建立并维持包括所有参与行动的行为者在内的全面协调机制，帮助确定各机构的责任划分，保持同政府的密切联系，以及确保同与应急行动有关的所有其他行为者的协调。在类似海地这样的情况下，很明显光靠一个人是无法有效履行所有这些职能的，尤其当这个人还肩负着一个联合国综合特派团里的责任时就更无法做到了。

35. 能否迅速建立一支协调一致和运作灵敏的人道主义国家工作队，尤其在一个大规模突发的紧急状态下，将关系到应急行动是否有效；这主要是因为要由该工作队通过集体体系向参与应急行动的行为者提供必要的战略指导。

36. 若要使各集群能迅速展开行动，从而在一致性和有效的部门结构中协调所有的人道主义合作伙伴，就必须让他们能在应急行动初期阶段部署经验丰富和善于应变的集群协调员。集群主导机构在履行其在集群内的责任时必须像履行各自机构内的责任一样负责。他们必须调整好这些有时互为竞争的职责，确保为其所领导的集群发挥有效职能分配适当和足够的资源。在人道主义国家工作队框架内进行的战略讨论中，主导机构不仅要代表机构优先事项，同样也要代表集群的优先事项，这一点非常重要。同样重要的是，人道主义事务协调厅作为负责集群间协调工作的实体必须尽快在行动初期阶段展示适当的协调和领导能力，以支助各集群更为有效地开展工作。

C. 早日恢复和重建

37. 联合国国家工作队在同政府协商后从人道主义应急行动初期及在恢复和重建阶段中就已纳入并执行早日恢复活动。

38. 鉴于海地在此次灾害之前就面临众多挑战，因此为恢复所作的努力需要解决更为广泛的需求问题，要做到“重建得更好”。地震前，55%人口每天的生活费不足 1.25 美元，只有 51% 的农村人口和 70% 的城市人口能获得干净的饮用水，总人口中获得足够环境卫生条件的不足 32% (农村地区则仅有 18%)。婴儿死亡率很高，每 1 000 个活产就有 72 个死产，是区域平均数的两倍；婴儿中患发育障碍 (占 5 岁以下婴儿的 22%) 和消瘦病 (占 5 岁以下婴儿的 10%) 的比例很高。28% 至 38% 的人口被认为处于紧急粮食不安全状态。迫切需要保健服务的人中有 44% 因没有能力支付医疗费用而无法获得保健服务。50% 至 55% 的儿童没有入学，导致那里的文盲率在该大陆各国中最高。

39. 此外，几十年来无节制的城市化对太子港城及周边城区和乡村大多数乡镇的危害已开始显现。缺乏建造加固混凝土结构的技能和专门知识，建筑准则得不到维护和执行，这是海地城市居住区面临的最严重问题。对自建和承包修建结构的质量控制不力，缺乏对土地使用和城市规划的管制和控制，以及缺乏风险区划方面的知识，这些又进一步加剧了城市居住者的脆弱性。快速而无规划的城市化对公共服务的有效提供也提出了挑战，例如饮水、能源、环卫和住户废物收集。大多数棚户区附近没有道路系统，就是有的话也是一些未铺砌路面的道路，每年雨季期间都会受到破坏。

40. 鉴于存在这些深层次的挑战，本组织的远景是帮助政府建设一个权力更为下放、人口更为分散的海地，从而使住家、基础设施和各项服务能抵御自然灾害，人民的生命能得到保护。下面是迄今为止所作出的主要善后和重建努力。

灾后需求评估

41. 由政府领导、得到联合国和世界银行支助的灾后需求评估工作确定了地震直接或间接造成的毁坏和损失程度，以及恢复和重建需求。评估工作还确定了各个

部门中期和较长期恢复和重建需求，包括直接和间接受灾人口的定义广泛的经济恢复需求，以及把减少灾害风险工作纳入最脆弱部门的必要性，例如教育、保健、生境和环境。

以工作赚现金

42. 地震之后第 8 天就引入了“以工作赚现金”方案，以便在受地震影响地区提供短期就业机会和向当地经济注入现款。该方案的目的还在于在高度脆弱期增强社会和经济稳定，改善粮食安全状况。该方案是在关键政府伙伴国家供水和环卫管理局、环保部和农业部、地方当局及国家和国际非政府组织的协作下得到落实的。

43. 截至 2010 年 7 月 1 日，雇用了 11.6 万多名工人，其中 40% 是妇女。工人们以 12 天或 24 天为一周期每班工作 6 小时的方式承担了劳动密集型任务，如搬运和处置街头的瓦砾和垃圾、疏通排水系统和作为排水通道的沟渠，以防雨季的到来。在世界粮食规划署(粮食署)的协作下，在地震直接或间接影响地区展开了 19 个“以工作赚现金/食物”联合项目(报酬包括 60% 的现金和 40% 的食物)，每月雇用大约 1.3 万人。这些项目的重点是小型基础设施的复建和减少灾害风险工作，如复建或建造学校、保健设施、供水和环卫系统、市场、灌溉系统、流域管理系统和娱乐设施。还规划了对恢复私营部门和发展私营-公共部门伙伴关系的支助工作。

减少灾害风险和备灾工作

44. 联合国正继续作出努力支持政府加强其灾害风险管理方案。这些努力的重点是加强国家风险和灾害管理系统和平民保护局。主管减少灾害风险问题的秘书长特别代表玛加丽塔·瓦尔斯特伦在 4 月份访问了海地，会见了政府官员，并根据正在进行的人道主义努力和初期恢复工作的情况审查了加强减少风险措施的机会。她建议，将工作重点放在预防飓风季节上，主要做法就是加强现有的当地能力和预警系统，并建议支持海地临时恢复委员会建立一个独立机制，以监测把风险纳入恢复努力的工作。

45. 联合国、世界银行和美洲开发银行在海地问题特使办公室的支助下启动了快速多危险分析和地图绘制工作，以支助人道主义活动和较长期恢复努力。分析工作还建议加强在灾害风险评估领域的国家机构。由此得到的信息已进入现有的国家数据管理中心和地理信息系统。

46. 为预防飓风季节，联合国在该国建立了 4 个物流中心站，同粮食署一起预先部署了 200 万份应急口粮，住房集群则储存了应急住房材料和其他非食品物项。此外，联合国在 130 多个脆弱营地开展了风险评估和减少风险工作，并向营地居民解释了基本备灾技术。联合国还预备了 1 300 万美元作为发生人道主义危机时的应急资金。

土地使用规划和自然资源管理

47. 作为政府“领土信息促进可持续发展方案”的组成部分，并根据灾后需求评估建议作为一个紧急优先事项，联合国支助建立了国家环境和脆弱性观察中心，由它负责收集数据和提供分析结果，以促进采取更有效的干预措施。本组织还在调集用于环境方案的财政资源方面发挥了关键性作用，目的是改善关键水域和保护区的管理工作，这是一项增强国家复原力的战略。

瓦砾管理

48. 联合国瓦砾管理方案向政府和人道主义界的瓦砾清理和回收战略提供了专门技术知识。为促进可持续回收，而不是单纯的拆除和倾倒，联合国开发计划署(开发署)与莱奥甘市长办公室和人道主义界合作启动了一个瓦砾回收试验场，展示了最佳做法，可作为供全国其他方案学习的居民区恢复范例。

通过侨居国民传授知识

49. 鉴于地震发生以来出现了人才外流现象，海地政府在灾后需求评估工作期间确定，必须使海地外侨参与协助该国的恢复工作。在以前通过联合国志愿人员组织“通过侨居国民传授知识方案”获得的知识和经验的基础上，开发署提出了一个三年期方案，使侨居国民能回国呆 2 周至 3 个月，将他们的技能和服务贡献给祖国的发展大业。由海地外侨事务部主持于 6 月 11 日在太子港举行的第一次磋商讲习班汇集了外侨、地方当局、私营部门、民间社会和国际社会的代表，探讨了利用该方案协助重建海地的最佳方式。

法治、司法和安全

50. 联合国在司法和公安部大楼被摧毁后立即采取的应急行动就是确定即时需求，向司法、监狱和警察部门提供基本设备。竖起了 4 个由预制构件组成的建筑，供该部高级官员用作临时办公室，并向该部和海地国家警察提供了 2 个 250 平方米有 55 个工作站的帐篷。还支助该部对圣马可监狱的现代化工作，提供了因特网设施。此外，开发署正以提供全套办公设施的方式向部长级内阁提供支助。

51. 联合国以提供培训和加强能力建设的方式向警察和司法机构提供了支助。向海地治安法官学校的 15 名检察官、2010 年秋季在法国向治安法官，以及向该部的单位领导提供培训，并向警察和治安法官提供了一个犯罪现场管理课程。为对流离失所者的特殊需要作出反应，联合国正试验性地支助一个流动法院审理日常刑事案件。联合国还参与建造在莱凯的海运基地和国家警察监察主任办公室大楼。联合国还支助政府加强全国被拘留者数据库，这是国家警察和联合国警察确认地震后逃跑囚犯的主要工具。

足球促进和平

52. 6月19日，开发署的法治方案启动了首次“足球促进和平”倡议。这些活动在太子港之外的一些较大城镇里进行，内容包括由警察、学生、记者和少年组成的足球队开展的一场足球锦标赛、放映足球赛录像及反暴力行为电影和纪录片，之后组织小组讨论会。“足球促进和平”倡议是开发署在联合国妇女发展基金、联合国教育、科学及文化组织、国际移民组织和联合国人口基金的合作下开展的，目的是在海地全国社区里提高对预防家庭暴力、犯罪和性别暴力所作努力的了解。

援助管理和协调

53. 本着《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》的精神，联合国于2008年为规划和对外合作部开发了一个定制的援助信息管理系统并投入使用，目的是增强国家规划和监测外部援助的能力。由于地震后国际援助认捐激增，开发署加大了参与援助管理的程度，带进了新的合作伙伴，开发了一个支助该部、总理办公厅、其他政府机构和包括私营部门在内的有关合作伙伴的新项目，以解决与有效和透明管理外部援助有关的挑战。

结论和经验教训

54. 在海地的人道主义应急行动要取得成功就必须与恢复和重建努力保持一致，优先事项和基准点都要明确无误。建立海地临时恢复委员会是为此目的采取的一个重要步骤。

55. 必须采用正确的鼓励手段促使民众离开营地返回自己的社区和住区。尽管被迫在营地居留的民众需要具有生命支持功能的服务，如供水，但必须避免把可在其他地方提供的服务集中到营地从而吸引民众到营地来。类似学校和诊所这样的设施应放到社区去而不是放在营地里，从而使那些返回家园的人能继续得到帮助。

56. 清理瓦砾是一个重大挑战。地震产生了2 000多万立方米瓦砾，严重阻碍了重建工作。必须加大清理工作的规模，但这不仅需要更多的卡车，还需要由政府指定更多合适的垃圾填埋场。除了单纯把瓦砾清理完毕外，还有可能通过改善生活质量激发社区民众的热情。

57. 参与性也非常重要。本组织必须改进与社区的交流方式，让他们作为合作伙伴参与应急行动。只有在当地社区的充分参与和介入下才能使重建工作有效。海地人民必须是自己恢复工作和前途的设计者。

58. 必须分散城市人口，并在太子港城区之外作出发展努力。到目前为止，联合国早已在首都之外部署了500多名文职人员，就人道主义和恢复举措展开工作。

59. 必须在人道主义和恢复进程前期处理减少灾害风险的问题。为有效做到这一点，就必须掌握有关风险程度和分配的基线信息，以及标准和准则及执行这些标准和准则的能力。必须采取的第一步就是鼓励处理所有部门恢复努力中的风险及建立相应的能力，并保持持续不断的监测。

三. 因飓风“伊达”的破坏性影响而向萨尔瓦多提供的人道主义、紧急救济和善后援助

A. 灾害

60. 2009年11月7日，在飓风“伊达”和太平洋海岸附近低压系统的联合作用下在萨尔瓦多引来暴雨(几小时内就降雨355毫米)，致使该国14个省中的7个省(占全国领土25%)里发生严重洪灾和塌方，造成199人死亡。灾民总数超过12万人，大约1.5万人在灾害发生之后的前几个星期逃进应急住所。

61. 灾后需求评估结果表明，毁坏和损失接近2.4亿美元，相当于该国国民生产总值的1.1%，其中包括与基础设施毁坏有关的损失8940万美元，以及生产和社会活动速度减慢。萨尔瓦多还遭受4250万美元的农业损失，灌溉系统受到重创，咖啡、甘蔗和红豆等作物也受到损失。据住房部门登记，2万栋住房被摧毁、严重毁坏或成为危房，造成的损失和毁坏价值总计为大约1840万美元。政府估计，需要3.43亿美元才能使受灾地区恢复。

B. 应急反应

62. 联合国系统总共投入1600万美元，以在飓风“伊达”肆虐后向12万多人提供援助，并支助萨尔瓦多政府协调在关键领域展开的人道主义应急行动：粮食援助、教育、临时住房、农业、保健、饮水和环卫、协调和早日恢复工作。

63. 为应对这次灾害，联合国立即启动了应急计划，以对毁坏情况进行评估的方式向政府提供了支助。部署了人道主义国家工作队，其中包括国际移民组织和红十字会与红新月会国际联合会的代表。立即部署了一支灾害评估和协调工作队，以向政府和联合国系统提供需求评估方面的专门知识、信息分析和救济努力初期协调方面的支助。该工作队提出的建议有助于加强国家在即时救济阶段之后的应灾备灾能力。至于集群系统，人道主义国家工作队则在上述领域启动了集群工作。在全球一级，启动了住房集群和饮水、环卫和个人卫生集群，在弥补这两个部门在初期应急行动中的差异方面发挥了关键性作用。

64. 2009年11月18日，萨尔瓦多人道主义界在人道主义事务协调厅区域办事处工作人员的支助及在政府的密切合作下在巴拿马发起了紧急呼吁，要求募集1400万美元作为在6个月内向7.5万人提供初始援助的资金。人道主义国家工作队还要求并从中央应急基金得到了250万美元的快速应灾赠款。令人遗憾的是，紧急

呼吁募集的捐款数只达到所要求款额的 46% (670 万美元)。如拉丁美洲类似紧急情况下经常发生的现象一样，中央应急基金成了最大的单个资金来源，其赠款占紧急呼吁所调集资源总额的 37%，在萨尔瓦多获得的全部国际人道主义资金中占大约 14%。政府也拨付了大量资金用于即时救济行动。

粮食援助

65. 粮食计划署向住在救灾棚里的 1.1 万人和该国 7 个省内 35 个城镇里的 155 个社区提供了粮食援助。5.5 万人从着重于恢复和重建工作的“以工换粮”方案中受益。受影响社区中的 7 000 多名 5 岁以下幼儿、孕妇和授乳妇女及老年人得到了辅助营养品。

农业

66. 为支助并重新激活受灾地区的农业活动，联合国粮食及农业组织协助 8 个城镇中的 1 000 个家庭开发了后院农地。13 个城镇中的 1 500 多个小规模农业生产商获得了种子和化肥，4 个城镇中的 674 个家庭得到了用于繁殖两用禽鸟的孵化室。

保健

67. 向 12.2 万人提供了保健服务援助，以降低受灾人口的发病率和死亡率，改善获得保健服务的机会。向住在避难所内的人口分发了 5 015 套以上的家庭应急包和 4 165 套女用个人卫生包。

饮水、环卫和个人卫生

68. 联合国儿童基金会(儿童基金会)提供了 5 万个塑料罐和饮水消毒剂，泛美卫生组织提供了 100 个厕所和洗澡设施供 2.8 万人使用，以及用于清洗 50 个社区水井的清洁材料。

教育和保护

69. 儿童基金会为 22 个受到毁坏的学校提供了校用家具和教材。此外，向 2 000 多个年轻人提供了为期 51 天的培训，并分发了 500 套心理-社会资料包。

避难所

70. 国际移民组织在全国总共住着 7 518 人的 74 个避难所里开展了援助和监测活动。儿童基金会分发了 2 000 套包含必要物项的救济包，以鼓励住在避难所内的人返回自己的住区。

临时住房

71. 开发署在政府、捐助者和非政府组织的协调下在领导建设临时住房方面发挥了关键性作用。开发署在 5 个省的 19 个城镇里支助建造了 763 栋临时房屋。作为临时住房方案的组成部分，开展了社区组织和以工作赚现金项目。

国家平民保护系统

72. 为加强国家平民保护系统，联合国支助 5 个与应急、基础设施和基本服务、保健、物流和住房有关的技术委员会拟订和更新备灾和应灾计划。在支助当地机构的同时，本组织还在受灾最严重地区(贝拉帕斯、特佩蒂坦和瓜达卢佩)支助建立城市平民保护委员会，以加强与急救、民事保护的法律方面、紧急情况管理、机构间交流和临时避难所管理等有关的应急和备灾能力。

减少灾害风险

73. 国际减少灾害战略机构间秘书处与中美洲预防自然灾害协调中心密切协商一直在支助萨尔瓦多国家平民保护局和提供咨询，帮其拟订国家减少灾害风险计划及加强国家减少灾害风险平台。联合国国家工作队作出大量努力，以把风险管理纳入国家、城镇和农村减贫方案。在两个城市里，该举措建立了伙伴机构在风险管理、防灾及应急方面的能力。将在其他 25 个城市里复制这项工作。