



联合国海地综合办事处

秘书长的报告

一. 引言

1. 本报告是根据安全理事会第 2476(2019)号决议提交的。安理会根据该决议设立了联合国海地综合办事处(联海综合办),从 2019 年 10 月 16 日开始,最初任期为 12 个月,并请我自 2019 年 10 月 16 日起每隔 120 天向安理会提交报告,说明本决议执行情况,包括任何未能执行任务的情况及就此采取的处理措施。本文件介绍了自我上次报告(S/2020/123)印发以来出现的重大事态发展,并介绍了执行联海综合办任务的最新情况,以及在新冠病毒病(COVID-19)大流行的背景下联合国对海地政府的支助的运作情况。

2. 联海综合办和联合国在海地的 19 个机构、基金和方案进一步加强了伙伴关系,并按照安全理事会的建议,以“联合国一体化”形式开展工作。联海综合办通过提供战略斡旋、咨询和宣传努力来支持政治稳定、包容性治理进程和减少暴力倡议,从而补充联合国国家工作队提供的方案和技术支持,以此履行任务。

二. 政治和善治(基准 1)

3. 2020 年 3 月 19 日,海地确认了第一批 COVID-19 病例。此前的 18 个月历经动荡,因一场使海地机构瘫痪的旷日持久的危机而试图通过谈判达成协议的努力未获成功。该国政府面临着挑战,要制定和实施一项雄心勃勃的改革议程,同时试图在该国卫生系统无力应对的不断演变的流行病中重启濒临崩溃的经济。尽管 2019 年反对全国封锁(被迫在全国范围内实行的封锁)的示威活动期间的持续暴力内乱有所减缓,实行了温和反对派呼吁的暂时政治休战,但由于缺乏立法机构,有关选举日程方面不明确,以及宪法和结构改革的时间表不确定,急剧的政治不确定性和两极分化依然存在。在帮派活动日益增多和普遍存在不安全感的背景下,这一动态继续显现。



4. 2020年2月,海地总统若弗内尔·莫伊兹在任期结束前带头就一项本来会为结构性改革铺平道路的政治协议达成共识的努力未能取得成功。2月11日至14日,在几次试探性会议之后,联海综合办和海地爱国倡议委员会在联合国开发计划署(开发署)的支持下,促成了总统府、《基纳姆协议》和《万豪协议》签署方、不结盟反对党和民间社会等各方代表之间的新一轮谈判,谈判从2019年12月和2020年1月在罗马教廷驻海地代表处进行的谈判结束之处恢复。2月14日,反对派代表提交了一份提案,其中载有对前几轮会谈中已经解决的问题的疑问,讨论陷入僵局。尽管有这一挫折,但海地行为体之间的非正式协商仍在继续,促成2月28日举行了由总统府、不结盟反对党和民间社会的代表组成的一个小型小组会议。然而,与执政联盟和反对派有关联的主要政治力量都选择了不参加,因此无法达成协议。

5. 在这些努力之后,在没有正常运作的立法机构的情况下,莫伊兹先生于3月2日颁布法令,任命前环境部长约瑟夫·朱特为总理。3月4日,朱特先生推出了由19名部长(其中4名是女性)和9名国务秘书(其中2名是女性)组成的政府,列举不安全、社会不平等和重新启动经济为他的优先事项。尽管推出的新内阁体现了一定程度的政治包容,但一些反对派代表声称,新内阁的组成没有考虑到最近为对话所作努力方面取得的进展,破坏了恢复对话的前景。虽然反对派在COVID-19爆发时宣布了恢复街头示威的计划,但几个反对党,包括之前将总统立即下台作为参加政治谈判的条件的派系,都宣布将不会采取任何可能破坏民族凝聚力和有效应对这一大流行病的行动。

6. 在缓慢开始之后,COVID-19确诊病例的数量在5月中旬开始迅速攀升,截至6月7日,达到3072起病例和50起死亡。泛美卫生组织预测,数字可能达到127000起病例,5000人死亡,25000人住院。政府开展了外联运动,向公民和海地社会的主要部门通报其为减轻这一大流行病的影响所作的努力,海地可能特别容易受害于这一大流行病。在向全国发表的七次讲话中,总统呼吁国家团结,并敦促民众遵守公共卫生和人口部发布的指令。他告诫不要羞辱感染者,并承诺有效和透明地解决危机,同时也会应对对社会经济紧急情况。4月6日,总统宣布成立一个多部门委员会,协调国家应对这一大流行病的工作,这项工作由著名医生、海地领先的艾滋病毒研究和治疗中心 les Centres Gheskio 的创始人 Jean William Pape 和公共卫生人口部司长 Lauré Adrien 领导。虽然大多数海地人对组建该委员会一事持积极态度,但有关政府在购买应对这一流行病的设备和材料方面缺乏透明度的一些指控在国家媒体中引起了共鸣。在该区域,海地当局和多米尼加共和国对口部门加强了合作,以应对这一大流行病。两国外交部长们定期举行视频会议,两国元首在5月19日举行了虚拟会议,讨论了在应对COVID-19方面的协同作用以及共同感兴趣的其他问题。

7. 尽管这一流行病带来了额外的挑战,但联海综合办与联合国国家工作队一道,继续协助该国努力进行治理改革。此类努力包括规划宪法审查进程和举行逾期的立法和地方选举,以及总统选举。联海综合办依靠虚拟平台与海地合作伙伴,包括总统府进行沟通,总统府一直积极参与推动在当前情况下可以完成的工作。因

此，临时选举委员会在联合国的支持下，目前正在探索维护选举进程完整性的措施，并鉴于海地女议员人数历来较少(第 50 届立法机构 149 名议员中有 4 名女性)，正寻求按照《宪法》第 17.1 条的规定实现妇女在当选职位中占比 30%的配额，这是总统在国际妇女节讲话中作出的承诺。此外，在开发署和国际选举制度基金会的支持下，临时选举委员会组织了关于选举管理的八个模块培训的第四期，并继续更新其选举信息技术基础设施。此外，作为缓解疫情对公务员经济影响的政府措施的一部分，工作人员收到了因最高审计员和行政争端法院延迟批准合同而拖欠的 7 个月工资。然而，由于没有选举日程表和持续的卫生紧急情况造成的不确定性，临时选举委员会的活动已经放缓。

8. 宣布紧急状态后，修订选民登记册的工作最初放缓，但目前在修订选民登记册方面取得了进展，登记册将从为领取新的生物特征身份证而进行的公民登记中提取。社交媒体上对聚集在太子港国民身份证办公室前的人群规模提出了广泛的批评，促使采取了额外的人群控制措施，这也改善了社交距离指导方针。截至 5 月 22 日，国民身份证办公室已在估计 680 万投票年龄的海地人中登记了约 210 万公民，并分发了 110 万张新的生物识别身份证，这对选举所用的选民身份证至关重要。不过，政府亦无限期延长旧身份证的有效期，推翻在 3 月 31 日前逐步淘汰旧身份证的早前决定。

9. 利用我负责海地问题的特别代表的斡旋和召集权力，联海综合办让相关的国家利益攸关方参与进来，以鼓励行政部门和反对派之间建立建设性的关系，并推动多方利益攸关方努力应对卫生紧急情况。联海综合办还传播预防和容忍的讯息，并努力促进国际伙伴广泛支持该国政府的应对紧急行动。联海综合办密切协调自身的努力和在三个截然不同但相互补充的领域支持国家行动的联合国系统的努力，即由泛美卫生组织和世界卫生组织(世卫组织)领导的卫生应对紧急行动；由人道主义事务协调厅协调的人道主义应对紧急行动；以及由开发署领导的社会经济应对紧急行动。我的副特别代表(同时担任驻地协调员和人道主义协调员)正在确保采取综合应对紧急行动，最大限度地发挥联合国系统在海地各组成部分的相对优势。

三. 减少社区暴力(基准 2)

10. 海地在 2020 年的头几个月经历了犯罪和帮派相关活动的总体增加，尽管加重了不安全的 2019 年抗议大体上减退了。虽然 2020 年第一季度只有 30 起抗议活动，但在针对劳资问题的警察抗议活动中，暴力行为尤为明显。2 月 23 日，由大约 100 名进行抗议的警察(大多不当班)及其同情者组成的一组人与海地武装部队成员发生冲突，抗议达到高潮。在 1 月 1 日至 5 月 31 日期间，所报告的故意杀人案数量增加了 33%，报告了 616 起案件(在受害人中，包括 11 名警察和 19 名未成年人在内的 591 人是男性，包括 4 名未成年人在内的 25 人是女性)。其中共有 75%的案件是在西部省录得的，由于帮派争夺对太子港边缘化居民区的控制权，传统上该省的犯罪行为更为普遍。海地报告的绑架案件也增加了 200%，1 月 1 日至 5 月 31 日期间，向海地国家警察报告的案件有 92 起(其中，包括 11 名未成年

人在内的 57 人是男性，包括 8 名未成年人在内的 35 人是女性)。绑架事件在 2 月份达到顶峰，报告了 50 起事件，然后在 3 月至 5 月期间下降至 25 起。2020 年前五个月有 34 起性暴力和基于性别的暴力报告，与此前的五个月的 31 起相比有所下降。

11. 全国封锁结束后，当地帮派需要创造其他收入来源，这重新引发了帮派间的冲突，并导致了持续的重组和不断变化的联盟。这一现象在太子港(西部省)和阿蒂博尼特省尤为明显，据报告，2020 年头两个月，太阳城、克鲁瓦代布凯、马尔蒂桑和迪乌村发生的与帮派有关的事件经常激增，因为帮派试图扩大各自的控制区。在全国封锁后，重新关注调动资源可能是导致 2 月份绑架发生率上升的原因之一，这促使加拿大、法国和美利坚合众国发布警告，劝阻前往海地旅行。

12. 在公众对绑架日益猖獗的强烈抗议中，海地国家警察开展了大规模的警察行动，采用了改良的情报和确定目标战略，以扭转绑架趋势。逮捕帮派成员和头目的人数从 1 月和 2 月的 169 人上升至 3 月和 4 月的 232 人，而绑架事件自 3 月以来大幅下降。甚至在爆发 COVID-19 的背景下动员警察执行政府措施之际，打击帮派的行动仍在继续。然而，帮派暴力在 4 月下半月达到顶峰，在太子港的比森特内尔、大拉文、马尔蒂桑和迪乌村等居民区发生了一系列帮派间冲突和与警方的对峙，帮派成员开始反抗为阻碍他们实施绑架的能力而采取的警察威慑措施。

13. 海地全国解除武装、复员和重返社会委员会越来越强调其作为为实施减少社区暴力干预措施提供战略领导的国家实体的作用。5 月 4 日，它向总理提交了一份国家战略供其批准。该文件是在与国家国际伙伴协商后起草的，并得到了联合国的技术咨询。该委员会在太子港拉撒琳居民区和邻近地区敌对帮派之间达成为期一个月的临时休战协议方面发挥了重要作用。此外，该委员会将在支付美洲开发银行 4 000 万美元项目的第一批 1 700 万美元款项方面发挥关键作用，该项目包括一个在帮派控制的社区中以工作换现金的重要组成部分。

14. 作为应对大流行病措施的一部分，该委员会正在与相关政府机构、联合国和参与在受帮派影响的地区分发食品和防护设备的国际伙伴合作，以促进与当地社区的联系，从而使分发畅通无阻。此外，该委员会还参与提高认识工作，包括反对对被认为受感染的个人进行污名化--这一现象已导致一些准备接收病例的卫生机构遭到袭击。

15. 非法武器和弹药的扩散继续加剧不安全。联海综合办和开发署正在建设和平基金项目框架内与国家当局密切合作，并与联合国和平、裁军与发展拉丁美洲和加勒比区域中心密切合作，以制定符合国际标准的军备控制立法。此外，联海综合办正在与联合国裁军研究所合作，对海地武器弹药的生命周期进行基线评估。虽然这些倡议将需要在现场工作，但正在远程进行准备工作。

四. 司法与法治(基准 3)

16. 尽管在本报告所述期间遇到多个具有挑战性的条件，但继续在警察、司法和惩教部门取得进展。联海综合办与相关联合国机构和其他行为体一道倡导加快释

放囚犯和被拘留者，作为为减少这一大流行病在过度拥挤的监狱和拘留系统中可能产生的影响所作努力的一部分。在危机开始时，司法和公安部长授权 18 名司法检察官通过特别加速听讯减少被拘留者人数。在判决因违规行为而出现瑕疵的两个司法管辖区，根据联海综合办的建议，修订了程序，以包括根据集体动议对符合提前释放资格的个人举行的特别司法听讯，从而确保程序合法性，减少因腐败而导致危险罪犯获释的可能性。

17. 为进一步推动释放，联合国与国际伙伴一道协助设立了一个拘留问题指导委员会，成员有政府和司法官员以及监察员(海地国家人权机构)和人权倡导者。司法和公安部长根据该委员会确定的六项资格标准，核准了在所有司法管辖区释放被拘留者的准则，其中包括被长期审前羁押的被拘留者或基于人道主义理由可以获得早释的被拘留者，被长期审前羁押者占监狱总人数的 74%，占被拘留儿童的 85%。通过特别听讯和这些标准的有限实施，海地监狱系统释放了约 750 人，包括 68 名妇女和 22 名青少年，截至 6 月 3 日，监狱系统关押了 10 708 名被拘留者(包括 341 名妇女和 126 名青少年)，与我上次报告所列举的数字相比，监狱关押率下降了 2.9%。然而，获释的被拘留者人数低于使海地监狱和拘留中心能够更好地管理这一大流行病影响所需的释放 5 000 人这一估计数。公众对不当释放的强烈抗议，加上许多司法和政治行为体不愿承担风险，抑制了释放囚犯的动力。

18. 在大流行病爆发之前，监狱管理局着手改善监狱服刑人员的监禁条件。在联海综合办和包括开发署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、国际移民组织(移民组织)、联合国人口基金(人口基金)和联合国儿童基金会(儿基会)在内的联合国机构以及国际伙伴的支持下，管理局制定了预防、缓解和控制这一大流行病的应急计划，包括为此分发防护设备和盥洗用具包，开展对性别问题有敏感认识的宣传运动。然而，5 月 15 日，太子港国家监狱报告在押人员中出现了 11 例 COVID-19 病例，这表明，监狱管理局缺乏资源，无法实施恰当的隔离措施并储存食品和医疗用品以备供应链中断。如果没有足够的政府和捐助者资金，过度拥挤、难以获得保健服务和无力满足基本需求的羁押条件会使海地的监狱特别容易受到 COVID-19 和其他疾病的影响。

19. 海地司法系统为应对这一大流行病的爆发调整了运作，其方式可能会在今后加强该国的法院。作为缓解努力的一部分，最高司法委员会要求各司法管辖区负责人对司法行为体和诉讼当事人实行人员轮换和其他保护措施。海地治安法官国家网络随后提出了一项与联海综合办和开发署联合制定的提议，内容是使用视频会议技术远程进行庭审和其他司法程序。此类措施将增强法院系统的韧性，该系统在全国封锁期间受到普遍不安全局势的严重影响，也受到自 2019 年 10 月以来在太子港管辖区暂停所有审讯的阻碍，因为太子港的一审法院和上诉法院位于经常发生帮派冲突的地区。然而，尽管国家法律援助委员会和司法伙伴持续保持接触，但 11 个法律援助办公室的开业因这一大流行病而被推迟。

20. 政府有效应对海地国家警察人员提出的长期积怨问题，结果，改善了工作条件。这一应对办法的基础是由代理局长在 2 月 24 日设立并由联海综合办提供咨询意见的国家警察调解与对话委员会发布的 28 项建议。3 月，在一小群心怀不满

的警察牵头开展的一系列越来越暴力的抗议活动后，政府提高了警察的福利，准予他们成立工会的权利。在解决这一冲突的时候，同时还出现了一个有时进行暴力活动的边缘团体，该团体由激进的现任警察和前警察组成，他们继续提出大量要求，尽管第一个警察工会已于4月21日得到正式承认。迄今，警察领导层在执行建议，被解职的亲工会带头人重返岗位，已缓解了警察队伍内部的大部分紧张。国家警察未局限于政府为改善其内部监管框架而执行的新法律和财政规定。在联海综合办支持下，起草并批准了指令，以设立专门的国家警察福利处、保健协调处和国家警察医院。此外，一项规范警察部队内部职业生涯进步的法律草案正在等待部长会议通过。

21. 自2017年以来，由于国家预算陷入停滞，海地唯一的安全部队继续面临严重的财政困难。到3月底，即财政年度过半时，大约55%的海地国家警察预算已经分配。4月24日，总理成功签发了1967张工资支票，以解决影响最近两期警察学员班的长期拖欠工资问题。然而，如果不大幅增加经费，基本业务需求将受到影响。由于缺乏支付新聘人员的资金，新警察和狱警的招募进程已经暂停。加上目前平均每年约400名警员的自然减员率，并鉴于2017年至2020年间，只有2370名学员加入了警察队伍，国家警察将无法实现2017-21年国家警察战略发展计划所列的到2021年补充4000名警察(包括12%的女性)的目标。截至3月4日，警察队伍有15172名警察，女性比例略高于10%，相当于每1000名居民有1.3名警察，低于2.2名的国际标准。

22. 经过长达一年的空缺之后，3月19日任命了最高司法委员会监察局的新局长，这是在监督和问责方面看似不大、但很重要的事态发展。与此同时，一些特种警察部队的腐败行为增多，警方在2月和3月的暴力警察抗议活动中的无所作为就是例证，这促使海地国家警察总稽核局设立了专门委员会来调查全国各地的欺诈指控。

五. 人权(基准4)

23. 在本报告所述期间，海地人权状况仍然令人关切，原因是太子港与帮派有关的居民区持续不安全，经济社会状况进一步恶化，继续有侵犯和践踏人权的指控。由于在确保有效执法和司法问责方面存在长期挑战，海地国在保护公民的生命权、安全权和人身完整权方面仍然存在不足。

24. 继续录得发生侵犯和践踏人权行为的情况，主要出现在太子港一些地区发生帮派冲突的情况下。最值得注意的是4月中旬在马尔蒂桑居民区不同帮派之间发生冲突，造成8名居民被杀，11人受伤，至少136个家庭流离失所。在4月18日发生的另一起事件中，3名平民在拉撒琳居民区帮派之间争夺地盘的冲突中被杀。最近的这些事件重复上演了近年来的类似标志性事件，如利纳瓦和大拉文(2017年)、拉撒琳(2018年)和贝莱尔(2019年)的事件，在事件之后没有采取新的具体司法行动来应对所实施的那些侵犯和践踏人权行为。

25. 总体而言，在 2020 年上半年，随着日益增加的犯罪活动取代了政治暴力，经核实的帮派侵犯人权行为的数量超过了警方侵犯人权行为的数量。1 月 1 日至 5 月 31 日期间，联海综合办录得 470 起指称侵犯和践踏人权的案件，其中 93 起据信应由海地国家警察负责。与上一个报告所述期间的数字相比，这一期间录得的侵犯和践踏人权行为造成的死亡总数大幅上升，有 168 人被杀，123 人受伤。在 2019 年 9 月至 11 月全国封锁期间导致国家陷入瘫痪的反政府抗议活动中，也观察到警察违反人权行为出现下降趋势。在本报告所述期间完成的对抗议活动的调查表明：在总共 349 起侵犯和践踏人权案件中，258 起(34 人被杀，224 人受伤)是帮派成员和身份不明的武装人员所为，91 起(32 人被杀，59 人受伤)是包括警察在内的国家人员所为。这些统计数据还显示，在 66 名被杀者中有 5 名妇女和 5 名儿童，在 283 名伤者中有 21 名妇女和 28 名儿童。

26. 为进一步加强侵犯人权行为的问责，海地国家警察总稽核局重新启动了与民间社会的专题圆桌讨论会。该举措旨在改善警察与公众的接触，包括在涉及人权方面，并通过以透明方式向民众提供有关警方的信息来加强信任。总稽核局收到了 76 项侵犯人权指控，与上一报告期间收到的 52 项指控相比，本报告所述期间收到的指控数量有所增加。此外，2005 年至 2019 年期间启动的 37 项对侵犯人权行为的未决调查已结案，并已移交给国家警察总局。国家警察代理局长核可了 8 项因侵犯人权行为而对警察实施的处罚，4 起案件已移交司法系统。

27. 在本报告所述期间，有关改善遵守人权标准的全政府战略方面没有取得进展。尽管联海综合办进行倡导，但 2019 年 12 月得到包括民间社会代表和国家人权机构在内的伙伴认可的国家人权计划尚未得到部长会议的核可。这方面的缺乏进展推迟了国家人权议程的重要政策发展，该议程可加强部际人权委员会的协调作用，支持执行 2016 年普遍定期审议以及其他国际人权机制的建议。此外，目前，海地新政府未设立主管人权事务的部长级职位，也未在行政部门内指定人权协调人来监督人权问题。只有建立强有力的机构领导力，部际委员会才有权动员有关部委优先关注改善海地人权状况。

28. COVID-19 大流行加剧了海地民众中现有的脆弱性，特别是在社会经济不平等和获得保健方面。联海综合办和联合国国家工作队与政府互动协作，通过应对因害怕 COVID-19 而煽动暴力的动态，并着力减少污名化，保护弱势群体。截至 5 月 31 日，联海综合办已核实 27 起令人不安的涉及病毒检测阳性者或被怀疑感染了病毒的人的事件。这些事件包括 7 起企图使用私刑案件、8 起死亡威胁和仇恨言论案件、5 起殴打、5 起袭击护理中心案件以及 2 起拒绝治疗疑似感染病毒者事件。移民和被驱逐者尤其容易遭到污名化和有针对性的暴力。据移民组织称，海地目前每周接收约 4 000 名回返者。今后几周，将有更多海地人返回该国，他们因这一大流行病而失去了在多米尼加共和国的工作，预计这类事件的数量将会增加。

29. 努力提高海地人对这一大流行病的危险的认识，对于消除错误信息和歧视以及减少这一大流行病在全国各地的影响至关重要。在儿基会牵头的由联合国提供支持的情况下，公共卫生和人口部和包括国家人权组织在内的其他国家行为体正

在开展宣传运动，以提高认识并减少污名化，为此使用了散页传单、署名评论、海报、传单并通过伙伴和公共卫生宣传员传递信息。还有些外联工作依照我最近关于采取行动来防范在 COVID-19 封锁背景下可能激增的家庭暴力以及性暴力和性别暴力的呼吁，力求减少家庭暴力的威胁并防止性剥削和性虐待。此外，为了应对这一大流行病，联合国与相关国家和国际伙伴一道，正在通过帮助制定多部门综合保护战略，应对受影响和弱势民众面临的最严重保护风险，支持就具体人权关切问题采取更有针对性的应对措施。

30. 联合国与监察员办公室的伙伴关系正在结出硕果，该办公室正在显示出履行任务能力的增强。作为司法和公安部为界定囚犯释放资格标准而设立的委员会的成员之一，该办公室将人权关切问题纳入主流，以减轻这一大流行病的影响。该办公室还在上文提及的有关海地国家警察的工作条件和警察成立工会的权利的争端期间，发挥了重要的调解作用。该作用符合 2019-2024 年国家战略，该战略的目的是支持就涉及公共机构的冲突进行对话。

31. 联海综合办继续提供技术援助，加强民间社会对联合国人权机制的贡献。综合办和人口基金在国际妇女节(3 月 8 日)背景下与民间社会行为体举办了一次重点关注性别与权利的讲习班，以评估消除对妇女歧视委员会 2016 年所提建议以及 2016 年在第二个普遍定期审议周期中对海地所提建议的执行情况。2 月 19 日至 21 日，在将评估海地执行《公民及政治权利国际公约》情况的人权事务委员会 2020 年 10 月届会之前，综合办参加了加拿大无国界律师组织举办的关于国家人权非政府组织对人权机制的贡献的培训。

六. 失业、青年和其他弱势群体(基准 5)

32. 在海地努力应对大流行病的多方面影响和不断逼近的人道主义危机之际，要在朝着发展就业机会和减少社会经济不平等方面取得进展，这十分艰巨。海地在 2020 年初的经济前景已经暗淡，此前的 2019 年是困难的一年，货币大幅贬值，通货膨胀率为 20%，实际国内生产总值收缩 1.2%，财政赤字、公共债务和国内拖欠债务增加。国际货币基金组织预测，海地 2020 年的实际国内生产总值将收缩 4%，通货膨胀率将超过 20%。迄今为止，国际金融机构和其他伙伴已承诺向海地提供 1.952 亿美元直接支持，主要形式是项目赠款和一些预算援助。如果没有更多的资金支助，海地将在应对发展挑战方面进一步落后。

33. 海地经济正在应对多重同时发生的冲击，包括财政收入的预期减少、应对危机的支出增加以及外国直接投资、出口和汇款的减少。世界银行预测，随着加拿大、法国和美国的经济出现衰退，海外海地人的汇款将减少近五分之一。海地政府、联合国系统以及双边和多边发展伙伴正在进行讨论，以通过冲突分析视角进行社会经济影响联合评估，为今后向海地提供一揽子支援的范围提供依据。评估的目的是确定实行恢复干预措施的关键领域，这些措施将帮助为更加绿色、更有韧性和更加公平的恢复奠定基础，从而解决造成海地的不稳定和脆弱性的根本原因。这一努力将以联合国可持续发展集团制定的全球框架为指导，以确保联合国国家工作队为这些国家应对 COVID-19 的社会经济对策提供一致和有效的支持。

34. 由于全球经济下滑，受到的打击尤其严重的海地出口部门，将举步维艰。占该国制造业出口 90%并在 2 月份提供了 56 000 个就业岗位(其中 70%就业者为女性)的服装和服饰行业就遭遇了供应链的大规模中断。根据政府指示，一些纺织厂在 4 月份以减少后的产能重新开工，以生产个人防护装备，包括供国内分销。鉴于纺织业对海地经济的重要性，该部门一直并将继续是联合国优先支助的对象。在本报告所述期间，在人口基金、国际劳工组织和联合国艾滋病毒/艾滋病联合规划署支持下，1 328 名受雇于服装业的妇女获得了保健服务。

35. 总统正在提高国家和国际对这一大流行病的负面社会经济影响以及需要从危机中复苏和为后 COVID-19 时代的海地做好准备的认识。3 月 27 日，他宣布 150 万弱势家庭将获得直接现金转移支付。他还强调需要加强农业部门，以增加粮食生产和促进应对未来的粮食短缺。他宣布实施一项种子分发方案和在一些省安装 10 个太阳能水泵系统。在此背景下，联合国国家工作队继续支持该国政府努力加强当地社区、农户以及政府和非政府利益攸关方(包括私营部门)的能力和复原力。联合国国家工作队还协助促进改善生计和就业机会，特别是在农业部门。联合国粮食及农业组织、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、开发署、国际农业发展基金和联合国环境规划署向国家机构、农民和渔民提供了技术和金融支持、能力建设、培训、提高认识、研究和数据管理支持，目的是提高农业产量、生产力和食品质量。联合国的一些援助包括支持妇女协会和女农民开展绿色生计、小规模耕作和苗圃管理；为改进农业技术提供资金和技术支持；大力发展农业推广和养护性耕作；优化小型灌溉系统；利用技术创新，提高自然资本的利用，包括使用气候友好型技术；改进农业生态学和复合农林业做法；发展价值链。

36. 海地境内的联合国系统在建设和平基金支持下，正准备实施一系列社会经济干预措施，旨在促进稳定并减少社区和帮派暴力，其中重点关注高危青年。这些干预措施的目的是解决社区和帮派暴力的根源，途径是支持参与性地方社区对话平台和速效项目，这些项目旨在促进教育和对话，为青年创造就业机会，增加职业培训机会，并促进小额信贷计划，通过这些计划，特别是向妇女提供低息贷款和补贴，用于重建受武装帮派暴力影响的小企业。

七. 基本社会服务的提供和复原力(基准 6)

37. 总统于 4 月 6 日设立的大流行病管理多部门委员会监督制定了一项多管齐下的国家应对计划，该计划涵盖病人护理、通信、后勤、监测、实验室和研究、透明度和信息技术。为全力支持上述工作，由泛美卫生组织、世卫组织、人口基金和儿基会牵头联合国海地卫生应急行动，重点关注早期识别、隔离和护理疑似病例，并开展社区外联以限制传播。联合国系统通过协助公共卫生和人口部签约和培训国家流行病学家、现场护士和实验室技术人员，以及通过提供试剂和其他设备，包括 9 000 份 COVID-19 分子检测盒，扩大了实验室检测能力，为加强该国的监测能力作出了贡献。为确保前线医护人员得到保护，联合国已向各机构分发了 34 000 件个人防护设备，并就此类设备的使用、感染预防和控制以及疑似 COVID-19 病例管理，对 1 152 名医务人员和非医务人员进行了培训。移民组织

与其他联合国机构一道，正在支持海地卫生和移民当局在与多米尼加共和国接壤的边境开展工作，那里的过境移民数与日俱增。最后，世界粮食计划署、联合国项目事务署、开发署和其他机构正在支持供应链加强工作，这是强有力应对 COVID-19 的一个关键因素。

38. 正如预期的那样，事实证明为抗击霍乱而建立或加强的系统经过调整，也可用于应对其他卫生危机，包括这次大流行病。确保对疑似霍乱病例进行检测的抽样程序已针对 COVID-19 进行了重新调整，几个霍乱应急小组已经重新投入运作，以应对这一大流行病。与此同时，联合国继续将防治霍乱作为优先事项，工作的重点是加强系统、监测、快速反应、预防和协调。自 2019 年 2 月初海地录得最后一一起霍乱确诊病例以来，已经过去 15 个多月，自那以后，迄今没有一例死亡报告。2020 年第一季度，公共卫生和人口部迄今仅报告了 68 例霍乱疑似病例，且检测结果均为阴性。

39. 除了为有力应对卫生危机而正在开展的种种努力外，一些关键问题必须紧急解决，包括为此在全国指定、装备和保障专用的防治 COVID-19 卫生机构，进一步明确各国家实体的机构分工；解决应对措施的关键资金缺口，特别是眼下的资金缺口。联合国正与其国家和国际伙伴积极合作，努力克服此类挑战。

40. 这场大流行病以及遏制措施将使本已严峻的社会经济和人道主义局势雪上加霜。6 月至 11 月飓风季节的开始，可能会进一步加剧现有需求。海地 40% 以上的人口需要人道主义援助，该国是世界上粮食最不安全的十个国家之一。2 月份，儿基会支持的全国营养调查证实了令人震惊的营养不良水平，该调查揭示，全面急性营养不良率为 6%，严重急性营养不良率为 2.1%。即使在 COVID-19 危机之前，由于保健服务运作不充分且获得机会有限，需要得到卫生部门的帮助的人数已经增加。

41. 《2019-2020 年人道主义应急计划》2020 年更新于 3 月 2 日启动，所需金额为 2.53 亿美元，旨在惠及 460 万被视为最弱势的海地人中的 210 万人，包括需要得到卫生部门帮助的 130 万人。截至 6 月 8 日，该计划已收到 2 990 万美元。5 月 7 日启动的经修订的《全球人道主义应急计划》反映了该国与大流行病相关的部分额外卫生应急所需资源，估计为 1.05 亿美元。该国其他关键人道主义需求的变化情况将反映在年晚些时候出版的修订《计划》中。

42. 在 3 月 19 日至 4 月 2 日期间，联合国在几个省暂停发放粮食和现金后，海地当局与联合国机构一起调整了粮食发放程序，以尽量减少这一大流行病对最脆弱人群的影响。应地方当局的要求，向阿蒂博尼特省的两个镇(埃内里和圣米歇尔·德阿塔拉耶)的 30 000 多人分发了一个月的口粮，以备这些与最初确诊的 COVID-19 病例密切相关的社区被隔离。由于 3 月 19 日学校关闭，世界粮食计划署分发了学校供餐方案剩余的 946 公吨食物，让学生带回家作为家庭口粮。农业、自然资源和农村发展部还向五个省的 30 000 多户弱势家庭提供了援助，以加强春季务农人口的生计，避免大流行病后粮食不安全加剧。

43. 这场大流行病已让人重点关注，海地需要采取结构性和更可持续的解决方案来解决长期问题和脆弱性，包括该国面临自然灾害的风险。应努力继续促进可持续发展，建设国家抵御未来冲击的能力。《国家社会保障和促进政策》是一个很好的例子，该政策正等待部长会议通过，该政策将是朝着减少贫困、缩小不平等、增强妇女和男子权能以及减少人道主义援助依赖迈出的重要一步。

44. 同样，在减少灾害风险和适应气候变化等领域的长期结构性投资，将提高该国抵御冲击的能力，减少其对人道主义援助和短期危机应对措施依赖。对平民保护局的支助加强了国家和省一级应急行动中心的协调能力，现已对这一支助作出调整，将重点放在应对大流行病和为即将到来的飓风季节作准备上。此外，作为减少灾害风险工作的一部分，联合国正在支持努力建立新的保护区，恢复生态系统，促进侵蚀控制、自然资源管理和废物管理规划。

八. 行动态势和整合

45. 自 3 月 19 日海地两例 COVID-19 病例被确认以来，联合国系统一直支持海地开展国家努力应对这一大流行病，减轻其社会经济影响，同时继续推进安全理事会授权的任务。联海综合办已采取措施，通过实施远程办公安排来缓解其面临的风险状况。联合国国家工作队也采取了类似措施，以确保开展关键活动，特别是拯救生命的活动，同时控制工作人员面临的风险，防止 COVID-19 传播。确定在 COVID-19 感染的情况下工作人员潜在医疗后送地点的努力取得了成功。现在需要区域 COVID-19 空中医疗后送能力，以使医疗后送计划完全到位。

46. 2 月 19 日，联合国众多负责人批准了“联合国一体化计划”综合战略框架，该框架代表了联合国系统在海地以六个基准为核心的统一愿景。该计划指导本组织在 2020 年和 2021 年的集体努力，旨在将其咨询和方案资源集中在实现长期稳定和可持续发展目标的跨维度结构性障碍上。虽然这一大流行病的影响可能需要调整该计划，但 COVID-19 只会加强在“联合国一体化”倡议中确定的领域开展联合行动的紧迫性，将直接支持集中在 2030 年可持续发展议程的长期目标上，并解决结构性发展缺陷和脆弱性，以帮助海地更好地复苏。

47. 联海综合办结束了启动阶段，正在最后确定其新总部房舍的采购程序，预计一旦此次大流行病得到控制，就会搬迁。联海综合办继续通过审查服务合同，积极提高效率，以降低成本。2 月 14 日，联海综合办正式将前联合国海地司法支助特派团燃料储存所移交给该国政府，这将能够大大扩充该国的燃料储存能力。此外，尽管依然存在一些后勤和供应挑战，但海地国家警察总部和中央警察局已迁至联合国海地稳定团和联合国海地司法支助团腾出的部分后勤基地，而联海综合办则继续进行环境清理工作。此外，联海综合办警务和惩教单位合署办公场地的整修工作已接近完成，一旦条件允许，所有场地将全面投入使用，以有效支持国家警察高级管理层的日常活动和战略规划。

九. 性剥削和性虐待

48. 落实秘书长对性剥削和性虐待的零容忍政策仍然是联合国在海地的优先事项，自联合国海地稳定团关闭以来，海地没有确认过新的案例。在联合国总部受害者权利倡导者办公室的支助下，联海综合办受害者权利高级干事正在实施一项全系统多国战略，以支持受害者在可以提出权利主张的司法管辖区提出亲子鉴定和子女抚养费权利主张。作为联海综合办宣传战略的一部分，通过电台广播向公众宣传秘书长的政策，特别是关于受害者权利的政策。在监察员办公室的支助下，联海综合办还建立了申诉机制，并继续进行移交。联海综合办继续向因以前部署在海地的联合国维持和平人员的性剥削和性虐待而出生的儿童提供教育、财政和粮食支助。在处理性剥削和性虐待案件有罪不罚问题过程中，若干国家与海地当局协调，与性剥削和性虐待的受害者进行面谈。作为大流行病应对措施之一，向联合国各实体和执行伙伴提供了关于防止性剥削和性虐待的在线培训模块。

十. 意见

49. 海地的长期脆弱性因长达 18 个月的政治、经济、社会和体制危机而加剧，必须对该国的 COVID-19 大流行采取强有力的应对措施，以防止国家稳定受到侵蚀，并减轻安全和发展成果面临的风险。海地人道主义和社会经济局势的进一步恶化可能导致民众的严重苦难和大量人口外流，对该区域造成重大影响。

50. 大流行病在海地造成的公共卫生和社会经济问题必须加以紧急应对。虽然海地政府迅速采取了大量有力措施来遏制病毒传播，但必须继续努力，进一步明确和加强应对工作的协调安排，鼓励社会各界继续动员起来，采取一致、有效、多管齐下、对性别问题有敏感认识的应对措施，并确保卫生和社会经济应对工作中资金使用情况的透明度。国家当局必须迅速作出重要决定，包括明确哪些卫生机构将处于病人护理的最前沿，并加强在与多米尼加共和国边境的措施，以及遏制监狱和拘留中心内的疫情。此外，必须加大沟通力度，不仅要确保预防措施得到充分了解和遵守，还要遏制令人担忧的污名化和歧视现象的抬头。

51. 然而，海地不能独自面对这一大流行病。海地需要其人道主义伙伴和发展伙伴的不懈支持。海地境内的联合国系统调整了其活动和资源调动战略，向海地应对大流行病提供直接支持，并促进社会保障和早期经济恢复优先事项。鉴于一些合作伙伴已宣布为这场危机分配资金或改变资金用途，我呼吁国际社会，首先也最重要的是区域合作伙伴，在这一充满挑战的时期增加对海地的财政、技术和政治支助。

52. 用于遏制和应对这一大流行病的即时和有针对性的干预措施不应分散对该国的长期目标和结构性挑战的关注。我们必须确保将这场危机作为一个机会，共同实现更好的复苏。《2030 年议程》继续提供一个长期愿景和多层面框架，以指导即期应对行动和长期投资，实现更加绿色和更具包容性的复苏。我呼吁联合国国家工作队和所有合作伙伴采取一切可能的措施，扩大对海地的支持，确保在应对 COVID-

19 的深远影响时，将卫生和社会经济活动列为优先事项，并为实现这些长期目标做出贡献。必须打破海地危机应对工作中经常出现的“短期主义”模式。

53. 海地国家警察通过了另一项重要考验，在执行公共秩序中，包括在一系列有效的反帮派行动中，展示出更强的专业精神和克制，同时承担了执行为遏制 COVID-19 扩散而采取的限制性政府措施的额外负担。他们还解决了内部的劳工问题，改善了监管框架，同时继续在跟进人权投诉和确保遵守人权标准方面取得进展。尽管取得了这些成就，但为警察提供充足资源的长期问题仍未解决。这个问题继续使警察的生命处于危险之中，并有可能危及警察队伍专业化和效力方面取得的进展的可持续性。

54. 大流行病期间帮派活动卷土重来，使最脆弱群体的困境雪上加霜，并加剧了本已动荡的局势。此类活动是一个令人严重关切的问题，并再次确认需要采取整体、综合和持续的努力来铲除帮派祸害，并改善受帮派暴力影响地区获得基本服务的机会。我欢迎在海地全国解除武装、复员和重返社会委员会主持下，最后确定了多管齐下的解除武装、复原、重返社会和减少社区暴力国家战略。我还鼓励所有相关行为体对该战略给予充分的政治支持，并鼓励相关机构在执行过程中充分合作。

55. 令人失望的是，尽管囚犯中有确诊病例，但在执行 COVID-19 缓解措施过程中从海地监狱释放的个人仍少之又少。虽然已经朝着正确的方向采取了重要措施，但由于监狱过度拥挤，被羁押人缺乏食物、药物和服务，海地监狱系统的情况仍然令人震惊。这反映出仍然存在继续困扰海地司法系统的重大缺陷。由于 74% 的被监禁者在等待审判，而且刑法典已经过时，造成司法程序冗长且错综复杂，这继续限制了诉诸司法的能力，同时损害了正当程序权，特别是审前拘留的合法性。海地境内的联合国系统将继续支持该国政府展现政治意愿并发挥领导作用，确保持续和充分地向监狱提供维持生命的服务和用品，并在司法改革方面迅速取得进展，以解决该国监禁趋势中长期存在的问题。

56. 海地法治的脆弱性继续导致海地政府无法履行其保护公民安全、生命和人身完整权利的义务。法治脆弱性还阻碍了打击有罪不罚现象的工作，剥夺了受害者诉诸司法和获得赔偿的权利，并为暴力恶化创造了有利环境。太子港迪厄村地区最近发生的事件与之前发生的一系列事件如出一辙，如拉撒琳，大拉文和贝莱尔的杀戮事件，这些事件的肇事者仍逍遥法外。执行待决逮捕令、加快司法程序进度以及迅速执行国家人权行动计划，对确保有效保护这些权利和恢复公民对国家机构的信任依然至关重要。

57. 2 月份争取对话的努力未能达成政治协议，又一次错失了就支持稳定和国家效力所需的长期宪法、体制和结构改革进行对话和达成协议的机会，包括在向海地公民提供其应得的经济机会、基本服务和保护方面。然而，在应对这一大流行病的背景下，另一个机会正在出现，不应浪费。政治行为体、私营部门和民间社会行为体克服了分歧，展示了团结，从而通过提供财政支持、组织援助交付和开展公众宣传活动，直接促进了应对这一大流行病的工作。我感到鼓舞的是，所展示出的迫切需要的民族凝聚力，回应了民族团结的需要和海地人民在经历数月痛

苦的政治分裂后对其领导人的长期期望。因此，我再次紧急呼吁所有政治行为体利用这场危机带来的合作机会，建立信任，共同努力，从长远考虑，解决海地政治和体制不稳定的根源。

58. 最后，我要衷心感谢我的特别代表海伦·马尔·拉利姆和我的海地问题特使乔塞特·希兰提供的领导和奉献。我还要感谢我的副特别代表、驻地和人道主义协调员布鲁诺·勒马奎斯、联合国国家工作队的所有成员以及联合国人员孜孜不倦的工作和奉献，并出色地适应当地艰苦的工作条件和这一大流行病造成的行动限制。联合国系统随时准备协助海地的利益攸关方和机构，促进全社会的合作，以应对 COVID-19 的威胁，并为执行协商一致的改革议程以及符合宪法规范的选举进程奠定基础。我再次重申，联合国致力于陪伴海地共度时艰，并为其长期稳定与繁荣作出贡献。
