Naciones Unidas A/HRC/14/44

Asamblea General

Distr. general
3 de mayo de 2010
Español
Original: francés

Consejo de Derechos Humanos
14º período de sesiones
Tema 10 de la agenda
Asistencia técnica y fomento de la capacidad

Informe del Experto independiente sobre la situación de los derechos humanos en Haití, Michel Forst*

Resumen

De conformidad con el mandato establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1995/70 y con la declaración PRST/9/1 de la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos, el Experto independiente sobre la situación de los derechos humanos en Haití somete el presente informe al Consejo en su 14º período de sesiones.

El Experto independiente trata primero de la situación de los derechos humanos en Haití antes del seísmo del 12 de enero de 2010. Después analiza las consecuencias del terremoto sobre los derechos de las personas. En particular, subraya las repercusiones del seísmo en los desplazados internos no sólo en Puerto Príncipe, sino también en las demás regiones del país. Desvela claramente los riesgos incrementados y la situación especialmente difícil de los grupos vulnerables, situación agravada por el terremoto, en particular la de las mujeres que a menudo son víctimas de las violencias basadas en el género, de los niños separados de sus familias, los huérfanos, los *restavek*, las personas con discapacidad que había en Haití y los nuevos discapacitados creados por el seísmo. Subraya la necesidad de suspender todos los retornos forzosos hacia Haití en vista de la persistente crisis humanitaria.

El Experto independiente estudia también las repercusiones del seísmo en las instituciones públicas y los pilares del estado de derecho. En particular, describe la situación de la Policía Nacional, la justicia, las cárceles y la Oficina de Protección del Ciudadano después del terremoto. Recuerda, además, la importancia que reviste la incorporación de una perspectiva basada en el derecho para la reconstrucción del país. Por último, el Experto independiente recuerda la necesidad de proseguir las reformas de cuya evaluación trató en su informe de junio de 2009 (A/HRC/11/5).

* Documento presentado con retraso.

Se ruega reciclar

En último lugar, el informe presenta las recomendaciones del Experto independiente divididas en tres secciones. La primera se refiere a las amenazas que afectan a los derechos en el contexto de la crisis humanitaria y contiene recomendaciones acerca de los desplazados y el afianzamiento de los medios de protección, reasentamiento y rehabilitación, la lucha contra las violencias de que son víctimas las mujeres, la protección de los niños, las personas con discapacidad, los derechos de los migrantes, el sector penitenciario y la justicia. En la segunda sección el Experto independiente recomienda que se tomen en consideración los derechos en la reconstrucción de Haití y, en la tercera sección, trata de las reformas que han de proseguirse en la justicia, la policía, el sector penitenciario, la Oficina de Protección del Ciudadano, la lucha contra la corrupción, el fomento de la descentralización y la asignación de un lugar más importante a las mujeres en la gobernanza de Haití.

Índice

Capítulo		*Párrafos*	*Página*
I.	Introducción	1–14	4
	A. Las repercusiones del seísmo para el mandato	1–7	4
	B. El cumplimiento del mandato antes del 12 de enero de 2010	8–14	5
II.	El seísmo y sus repercusiones en los derechos	15–64	6
	A. Las amenazas a los derechos en la crisis humanitaria	15–18	6
	B. Los desplazados en el país	19–24	7
	C. Grupos vulnerables	25–38	8
	D. Pilares del estado de derecho debilitados	39–64	11
III.	Las reformas que deben continuar	65–90	15
	A. Consolidación del estado de derecho	66–77	16
	B. Lucha contra la corrupción	78–79	18
	C. Desconcentración/descentralización, factor de ejercicio de los derechos	80–85	18
	D. El lugar de la mujer en la gobernanza	86–90	19
IV.	Recomendaciones	91–105	20
	A. Con respecto a las amenazas que afectan a los derechos en la crisis humanitaria	91–97	20
	B. Con respecto a la reconstrucción	98	22
	C. Con respecto a las reformas que han de proseguirse	99–105	23

I. Introducción

A. Las repercusiones del seísmo para el mandato

1. El terremoto del 12 de enero de 2010 que destruyó Puerto Príncipe, Jacmel y otras ciudades de Haití quedará para siempre como una de las catástrofes humanitarias más espantosas, cuyas consecuencias se sentirán en todo el país durante muchos años. Al día siguiente de la catástrofe, el Experto independiente envió una carta de pésame y condolencia al Presidente René Préval, así como al Secretario General de las Naciones Unidas, acompañando en su pena y su dolor a todos los que perdieron familiares y amigos, entre la población de Haití o el personal internacional.

2. El Experto independiente quiere expresar todo su pésame, su condolencia y su gratitud a los haitianos y a los miembros del personal de las Naciones Unidas con quienes ha trabajado. Desea elogiar la profesionalidad, la determinación y el valor de que dieron pruebas durante el seísmo y después de éste.

3. La coincidencia de un seísmo de gran amplitud con las dificultades de un Estado aún frágil y con una pobreza extrema ciertamente amplificó el efecto de la catástrofe. La letanía de las cifras, incesantemente revisadas al alza, de muertos y desaparecidos, la estimación siempre difícil del número de desplazados, la sucesión de imágenes que se repiten en las pantallas de televisión de todo el mundo, las cuestiones a veces incongruentes sobre las responsabilidades de unos y otros, las réplicas sísmicas que siguieron durante varias semanas, los rumores que agitaron la capital durante varios días, todo ello demostraba la amplitud de la crisis humanitaria que hacía estragos en el país. Precisamente en ese tipo de crisis sin precedente los derechos humanos quedan amenazados, a causa de la violencia que la crisis genera y de la lucha por la supervivencia, en que los más débiles son a un tiempo los más pobres y los más vulnerables. Mucho se ha escrito sobre la situación de extrema necesidad que han padecido los habitantes de Haití durante muchas semanas y sobre las dificultades de atender a la urgencia humanitaria cuando alcanza tal amplitud. Semejante situación de crisis humanitaria y de catástrofe natural revela hasta qué punto la cuestión de los derechos humanos es inseparable de la respuesta de la comunidad internacional a la satisfacción de las necesidades de asistencia de la población.

4. En ese tipo de crisis humanitaria también se ponen de relieve la interdependencia y la indivisibilidad de todos los derechos, los civiles y políticos, pero también los económicos, sociales y culturales, así como el derecho al desarrollo.

5. Como se anunciara en la conclusión del informe del Experto independiente presentado en junio de 2009 (A/HRC/11/5) y de conformidad con la declaración de la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos de 24 de septiembre de 2008[1], el Experto independiente se concentró, durante sus tres misiones del año, en dilucidar cómo podrían llevarse a la práctica los derechos económicos y sociales en Haití, con la idea de enunciar condiciones que permitiesen su realización a partir de dos ejemplos, el derecho a la educación y el derecho a la salud. Además, estaba previsto que se dedicaran algunas

[1] «11. El Consejo invita al nuevo experto a proseguir las tareas emprendidas y a cumplir su misión aportando su experiencia, sus especiales conocimientos y su contribución a la causa de los derechos humanos en Haití, poniendo un acento especial en los derechos económicos, sociales y culturales.», *Documentos oficiales de la Asamblea General, sexagésimo tercer período de sesiones, suplemento nº 53* (A/63/53/Add.1), cap. III, PRST/9/1.

secciones a otros temas, como la cuestión de los «restavek», la migración y la cuestión de los «deportados».

6. Ahora bien, ante la crisis que siguió al terremoto y que se prolongará sin duda bastante tiempo, el Experto independiente estimó que tenía la obligación de dedicar parte de su mandato de asistencia técnica a las cuestiones más urgentes de derechos humanos en la crisis humanitaria y al lugar que debía atribuirse a los derechos humanos y a la gobernanza en la reconstrucción de Haití.

7. Las demás cuestiones relativas a la realización de los derechos económicos y sociales, así como la función de las autoridades locales (alcaldes, consejos de administración de las secciones comunales (CASEC), asambleas de las secciones comunales (ASEC))[2] constituirán el armazón de los próximos informes. Las demás cuestiones abordadas en el informe anterior siguen teniendo actualidad y aún más en la situación actual.

B. El cumplimiento del mandato antes del 12 de enero de 2010

8. De conformidad con el mandato establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1995/70 y con la declaración PRST/9/1 de la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos, según la cual el Consejo invitó al nuevo Experto independiente a que realizara una misión en Haití y le informara anualmente, el Experto independiente somete el presente informe al Consejo en su 14º período de sesiones.

9. El informe abarca el período comprendido entre los meses de marzo de 2009 y marzo de 2010, durante el cual el Experto independiente realizó tres misiones[3]; viajó fuera de la capital, en particular a Gonaïves, Jérémie, les Abricots, Ouanaminthe, Les Cayes y Cap Haïtien, y desea expresar su gratitud a los muchos haitianos con quienes se entrevistó en sus misiones, así como en París, Nueva York, Ottawa, Montreal o Ginebra.

10. El Experto independiente desea dar las gracias a las autoridades de Haití, que permitieron que las misiones se desarrollasen en las condiciones más favorables. Agradece al Presidente René Préval la calidad y el calor de su acogida y sus reflexiones sobre el porvenir del país, así como a Michèle Pierre-Louis, Primer Ministro, y a los demás miembros del Gobierno y del Parlamento con que se reunió, a veces en varias ocasiones, la franqueza de sus observaciones.

11. El Experto independiente también se ha reunido regularmente con el Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y su adjunto, y desea dar las gracias a todos los miembros de su equipo que le prestaron un apoyo eficaz en materia de logística, seguridad y relaciones públicas. Asimismo, tuvo conversaciones telefónicas regulares, entre sus misiones y hasta los primeros días del mes de enero de 2010, con el Representante Especial del Secretario General y varios miembros de la MINUSTAH, conversaciones que le permitieron estar informado de la evolución política, económica y en materia de seguridad de Haití.

12. El Experto independiente da las gracias también a los responsables de los principales organismos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos con que

[2] La República de Haití está dividida en 10 departamentos, 41 distritos, 133 comunas y 565 secciones comunales.

[3] Del 27 de abril al 9 de mayo de 2009, del 29 de agosto al 7 de septiembre de 2009 y del 23 de noviembre al 1º de diciembre de 2009.

se reunió, así como a los miembros del cuerpo diplomático presentes en Puerto Príncipe, con quienes, en varias ocasiones, pudo intercambiar opiniones sobre la función y las modalidades de acción de la comunidad internacional en Haití.

13. Los miembros de la sección «derechos humanos» y de la sección «justicia» de la MINUSTAH le brindaron un apoyo incondicional tanto en Puerto Príncipe como durante sus viajes y compartieron con él su evaluación de la situación y de la marcha de las reformas en curso. El Experto independiente desea recordar que esas dos secciones constituyen socios de gran valor en la ejecución de la misión que le confió el Consejo.

14. Por último, el Experto independiente también pudo viajar a Nueva York, donde se reunió con representantes del Grupo de Amigos de Haití y con altos funcionarios de las Naciones Unidas. También habló con Paul Farmer, Enviado Especial Adjunto del Secretario General de las Naciones Unidas, y con miembros de su equipo para mencionarle la cuestión de los derechos económicos y sociales en Haití y la posibilidad de colaboración entre los dos mandatos.

II. El seísmo y sus repercusiones en los derechos

A. Las amenazas a los derechos en la crisis humanitaria

15. En Haití habrá un antes y un después del 12 de enero de 2010 y ello también tendrá consecuencias directas para el ejercicio de los derechos. El terremoto que destruyó completamente Puerto Príncipe, Jacmel y otras ciudades del país ha tenido repercusiones en todo el territorio, y también entre la diáspora de los haitianos y en toda la comunidad internacional, que se movilizó como nunca lo había hecho para ayudar al país en la tormenta de la asistencia humanitaria y también para participar en la reconstrucción del país.

16. Es indispensable recordar que el país estaba encauzado en la vía del progreso y es importante reafirmar que el impulso que se venía dando al país desde hacía varios meses sólo ha quedado interrumpido, y no quebrado. Se habían realizado progresos notables en la esfera de los derechos civiles y políticos, pese a que aún quedaba mucho camino que recorrer hasta que el país tuviese un ordenamiento penal que respondiese a las exigencias del estado de derecho. La situación de la seguridad había mejorado, había disminuido el número de secuestros, los principales jefes de pandillas habían sido detenidos, todo ello constituía un cuadro en que podían divisarse señales alentadoras. El nombramiento de Bill Clinton como Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas había constituido una muestra vigorosa del afianzamiento de la inversión creadora de empleo en Haití. Por supuesto, en la actualidad la situación es más precaria, especialmente considerando que el terremoto interrumpió ese proceso; parte de los jefes de pandilla viven ahora en plena libertad, la policía ha quedado diezmada por el desastre y la justicia en Puerto Príncipe depende ahora en parte de la reconstrucción de los edificios. Sin embargo, el Gobierno, bajo la autoridad del Presidente Préval, ha comprendido la magnitud del problema y se ha esforzado, con el apoyo de la comunidad internacional, en encontrar soluciones, afirmando, entre otras cosas, que «se trata de una labor a largo plazo. Sería una equivocación reconstruir el país sobre los mismos errores. Hoy en día, no hay que reconstruir, sino refundar el país. Debemos pensar en un Haití diferente.»[4].

17. La reacción de la comunidad internacional ante la crisis humanitaria fue inmediata y masiva, con una voluntad evidente, por parte de todos los países, de prestar de la mejor

[4] Entrevista publicada en el semanario *Le Point*, 16 de febrero de 2010.

manera una ayuda rápida para atender a las necesidades de la población, Y sólo gradualmente se ha ido descubriendo la magnitud del desastre y el número de víctimas directas e indirectas. Aun cuando se ha criticado la coordinación de la ayuda humanitaria, con demasiada frecuencia se olvida que la comunidad internacional se ha enfrentado con una situación inédita y que ha sido necesario adaptarse gradualmente a los problemas del país.

18. Más allá de la cuestión humanitaria, la experiencia ha mostrado en otros contextos que los derechos humanos resultan amenazados inmediatamente en las situaciones de crisis y de urgencia. La sección «derechos humanos» de la MINUSTAH y las organizaciones no gubernamentales (ONG) de derechos humanos haitianas han señalado rápidamente las vulneraciones de derechos de que habían sido testigos o que se les habían comunicado. Se han dirigido al Experto independiente muchos testimonios sobre vulneraciones de los derechos humanos en el marco de las operaciones humanitarias. En el momento de redactarse el presente informe, tres ONG de derechos humanos realizaban misiones en Haití[5] para documentar las violaciones de derechos y formular recomendaciones. Sus testimonios y sus comprobaciones son preocupantes y han sido comunicados al Experto independiente.

B. Los desplazados en el país

19. El terremoto y la crisis humanitaria que le siguió tuvieron grandes repercusiones no sólo en las ciudades afectadas directamente sino también en todo el país, ya que en las horas y los días que siguieron al seísmo, cientos de miles de haitianos salieron de las ruinas de su domicilio para ir a casa de sus padres, de parientes o de amigos en otras ciudades que, por ello, registraron una afluencia masiva de desplazados.

20. Varios centenares de miles de desplazados viven actualmente en condiciones precarias y, en el momento de redactar el presente informe, se cernían graves amenazas sobre la seguridad de los campamentos y las instalaciones, en razón de la llegada de las lluvias y la amenaza de los ciclones que golpean al país en ese período. Fue preciso evacuar a decenas de miles de personas para ponerlas a salvo o por razones de seguridad y se pidió al Representante del Secretario General para los derechos humanos de los desplazados internos[6] que ofreciera sus conocimientos y su asesoramiento a la MINUSTAH. Sus recomendaciones deberían también constituir una herramienta valiosa para las fuerzas armadas encargadas de llevar a cabo esos desplazamientos.

21. Lo que cuenta no es la distancia kilométrica, sino el hecho de que las personas afectadas se encuentran sin ningún recurso, son aún más vulnerables, están en una situación económica trágica, con una organización social comunitaria y familiar destruida y, por consiguiente, se hallan aún más amenazadas en cuanto al respeto de sus derechos. Así, pues, las personas o las familias que salieron de Pétionville para instalarse en un cobijo precario en el Champ de Mars o en Carrefour Feuilles son a todas luces desplazados internos.

22. Los «Principios Rectores de los desplazamientos internos» («Principios Rectores»), aprobados en 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2), constituyen un marco normativo único en el

[5] Amnistía Internacional, Human Rights Watch y Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH).

[6] Walter Kälin organizó el 8 de marzo de 2010, al margen del Consejo de Derechos Humanos, una reunión oficiosa con el Experto independiente para señalar a la atención de la comunidad internacional los riesgos a que se exponían las personas desplazadas en Haití en ese período.

plano internacional que consagra el derecho de toda persona a no ser desplazada arbitrariamente, así como el marco institucional relativo a los desplazados y al afianzamiento de los medios de protección, reasentamiento y rehabilitación. El tratamiento de la cuestión de los desplazamientos internos exige una respuesta global, sistemática y eficaz, basada en un planteamiento que propicie el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales por los desplazados mismos.

23. Estos principios deberían difundirse y comentarse ampliamente entre el personal militar, en particular, y ser aplicados tanto por las autoridades de Haití como por las organizaciones internacionales, y debería velarse, en particular, por que el reasentamiento de los desplazados que se encuentren en campamentos provisionales se haga con carácter voluntario, salvo en los casos de evacuación por razones de seguridad o de peligro para las personas. De igual modo, el reasentamiento de las personas con discapacidad o de las que han sufrido una amputación durante el terremoto debe hacerse con respeto de los imperativos sanitarios vinculados con su estado físico y psíquico.

24. La solución de la cuestión de los desplazados llevará tiempo y exige que, particularmente en los debates que celebren sobre la reconstrucción, los beneficiarios puedan participar en la definición de sus necesidades, sobre todo tratándose de los que desean regresar a su lugar de habitación[7].

C. Grupos vulnerables

25. En las situaciones de crisis humanitaria o de disturbios importantes, algunos grupos de población se ven particularmente amenazados a causa de su vulnerabilidad y necesitan que se preste más atención a su protección. Se trata principalmente de las mujeres, los niños, los ancianos, las personas con discapacidad o las que han sufrido traumatismos, amputaciones o graves lesiones.

1. Las mujeres y las violencias vinculadas al género

26. En varios testimonios creíbles se menciona la difícil situación que viven las mujeres, en particular las embarazadas o las mujeres con niños de pecho. A causa de su fragilidad, no tienen acceso a la distribución de alimentos ni a los cupones de alimentación; algunas se ven obligadas a caminar durante horas o no tienen fuerzas para acarrear sacos de arroz o incluso ven cómo les roban los sacos de alimentos en camino. Varios testimonios revelan un importante aumento de los actos de prostitución forzosa, a cambio de alimentos o de cupones de alimentación, por ejemplo. Hay muchos testimonios de violencias contra mujeres y niñas, no sólo en los campamentos, sino también en los distintos barrios de Puerto Príncipe y de las demás ciudades siniestradas en las que se han instalado refugios improvisados.

27. Se afirma que han aumentado en un 150% los casos de violencias denunciadas a la Policía Nacional, lo cual implica que las estimaciones son muy inferiores a la realidad, por el hecho de que muchas mujeres y niñas se resistían y siguen resistiéndose a presentar una denuncia. La ausencia de seguridad en los campamentos, la falta de alumbrado por la noche, la ausencia de equipamientos sanitarios adecuados, la falta de refugios o de tiendas

[7] En el momento de redactarse el presente informe, se hicieron observaciones dirigidas al Experto independiente sobre el hecho de que los desplazados eran consultados en escasa medida, particularmente en el caso de las personas con discapacidad, parapléjicas y hemipléjicas, o bien de las que habían sufrido una amputación a raíz del terremoto. El Experto independiente desearía verificar esas alegaciones durante su próxima misión.

de campaña, que obliga a cohabitar con desconocidos son las causas principales mencionadas en los casos de violencia de carácter sexual.

28. Los autores de un número cada vez mayor de esas agresiones son pandillas de hombres que cometen con toda impunidad sus actos de violencia pese a que se conocen sus nombres. Esta situación queda agravada por el hecho de que los principales hospitales que atienden a las mujeres violadas para extenderles un certificado han quedado destruidos, las organizaciones de la sociedad civil que tramitaban esos expedientes han quedado desmanteladas y han suspendido toda actividad. Con todo, desde la tercera semana que siguió al seísmo, varias organizaciones (como Kay Fanm, SOFA y Fanm Décidé) empezaron a acoger a mujeres víctimas de violencias. La Policía Nacional no parece muy dispuesta a recibir y tramitar las denuncias; las autoridades de la Policía Nacional deberían dictar instrucciones precisas sobre la conducta que ha de observarse ante ese tipo de violencias, en particular la admisión de las denuncias y el aumento de las patrullas en los campamentos y en sus alrededores. Por otra parte, el hospital general de Puerto Príncipe ha dejado de expedir certificados a las mujeres víctimas de violencia, alegando que no se trata de un «servicio esencial».

29. Las violencias contra las mujeres deben tratarse como una cuestión de alto grado de prioridad, deben adoptarse medidas para luchar contra el fatalismo y la impunidad, para dar a las mujeres víctimas o amenazadas informaciones claras y adecuadas. Deben crearse espacios protegidos para el aseo y los sanitarios, a fin de preservar a las mujeres de la mirada de los hombres, deben organizarse patrullas que comprendan personal femenino (Policía Nacional de Haití y Policía de las Naciones Unidas (UNPOL)) para que vigilen particularmente las zonas de riesgo.

30. Por último, las *Directives en vue d'interventions contre la violence basée sur le sexe dans les situations de crise humanitaire* (Directrices Aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias)[8] del Comité Interinstitucional Permanente deben difundirse ampliamente y facilitarse al personal de la Policía Nacional, de la MINUSTAH y de otras instituciones, pues contienen muchas recomendaciones concretas que se aplican a la situación de Haití.

2. Los niños

31. Los niños son particularmente vulnerables en los casos de crisis o de catástrofe humanitaria y su vulnerabilidad se ve agravada por la circunstancia de estar separados de su familia o de su entorno habitual, por la ausencia de referentes, por la violencia ambiente que impera en las calles y en los campamentos. Quedan así expuestos a las redes de traficantes que existían ya mucho antes del terremoto y que ahora se aprovechan de un contexto que facilita sus actividades delictivas. El UNICEF y los demás organismos especializados han realizado una excelente labor de documentación, identificación, reunificación familiar, alojamiento y prestación de cuidados y protección. Con todo, en razón del gran número de niños solos, o de huérfanos, a que han dado lugar los desplazamientos en masa de población en otras ciudades del país, persisten riesgos de secuestro, adopción ilegal o violencias de carácter sexual contra los niños. Aún se registra un gran número de menores no acompañados o de niños acogidos por otras familias en condiciones que favorecen la práctica de los «restavek»[9] que ya existía antes de la crisis

[8] http://www.womenwarpeace.org/docs/GBV_Guidelines_French.pdf.

[9] Los *restavek* − de «reste avec» (vive con)− son niños que suelen ser de familias numerosas del campo enviados a vivir con otras familias rurales o urbanas donde se supone que van a recibir una educación a cambio de trabajo doméstico. Obligados a trabajar, a menudo son explotados, incluso sexualmente, y no reciben necesariamente la educación prometida.

humanitaria. El Experto independiente se muestra especialmente preocupado por las denuncias de trata de niños de cierta amplitud en la frontera con la República Dominicana. Recomienda que se apoye ampliamente la labor del UNICEF y de otros organismos especializados y que en el marco de la lucha contra el fenómeno de los «restavek» se utilicen las recomendaciones que figuran en el informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, sobre su misión en Haití (A/HRC/12/21/Add.1) y en el anterior informe del Experto independiente (A/HRC/11/5).

32. Algunas familias extranjeras que habían preparado expedientes de adopción desean que el trámite se ultime rápidamente, a veces arriesgándose a eludir los procedimientos legales establecidos por las autoridades haitianas. Ya antes de la catástrofe se habían documentado intentos de secuestro y casos de incumplimiento de los procedimientos. En otras alegaciones se mencionan adopciones o intentos de adopción por familias deseosas de ayudar a niños desamparados. Según el Convenio de La Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, sólo cabe recurrir a la adopción internacional como último recurso, cuando se han agotado todas las posibilidades de colocación dentro del país y únicamente después de que las autoridades competentes hayan comprobado que no hay pariente ni tutor que pueda atender al niño. Corresponde, pues, a las autoridades de Haití, con el apoyo de la MINUSTAH, cerciorarse de que se prevean mecanismos y garantías apropiados para impedir que los niños sean llevados fuera del país sin pasar por un procedimiento legal completo de adopción internacional.

33. A causa del peligroso estado de los edificios y de los desplazamientos de población en masa, muchísimos niños se han visto obligados a interrumpir sus estudios por un tiempo indeterminado, lo que endurece aún más una situación difícil en lo referente al derecho a la educación en Haití.

3. Personas con discapacidad

34. Antes del seísmo, ya había en Haití 800.000 personas con discapacidad, o sea, una décima parte de la población del país; hoy la proporción de amputados, parapléjicos y tetrapléjicos debe haberse disparado como consecuencia del terremoto y las réplicas que le siguieron. Según el Secretario de Estado para la integración de las personas con discapacidad, Michel Péan, parece que más de 5.000 personas han sufrido una discapacidad a raíz de las heridas causadas por el terremoto. El Comité de los derechos de las personas con discapacidad recordó que, según la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección y la seguridad de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo y de catástrofe como puede ser un terremoto[10]. Las ONG locales que actúan en esta esfera han señalado en varias ocasiones las dificultades vinculadas al concepto que se tiene de la discapacidad, como ocurre, desgraciadamente, en otros países, pero también la extrema pobreza que se ceba aún más en las personas que difícilmente pueden trabajar. La comunidad internacional tiene ahora que hacer frente a un aumento dramático del número de personas con discapacidad como consecuencia de las heridas, las mutilaciones y las amputaciones que sufrieron a raíz del terremoto. A principios de febrero, Handicap International estimaba que habría que fabricar, como mínimo, 1.000 prótesis de miembros inferiores para atender al considerable número de amputaciones ocasionadas por el terremoto de principios de enero. El principal centro ortopédico de Haití antes de la

[10] «Haïti: Les handicapés risquent d'être les oubliés de la reconstruction du pays», comunicado del 9 de febrero de 2010 (http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=21178&Cr=Ha%EFti&Cr1=).

catástrofe («Healing Hands for Haïti») quedó destruido en gran parte, por lo que es tanto más necesaria la ayuda internacional en lo que respecta a las prótesis y las órtosis.

35. El Experto independiente recomienda que se difundan ampliamente y se utilicen mejor las «*General Guidelines for the protection and inclusion of injured persons and people with disabilities*», publicadas por Handicap International[11], particularmente durante las operaciones de evacuación.

36. Recomienda asimismo que los servicios de la Oficina de Protección del Ciudadano[12] se encarguen de investigar las posibles vulneraciones de los derechos de las personas con discapacidad y velen por que se respeten esos derechos.

4. Los regresos forzados

37. En diversas ocasiones las organizaciones internacionales y la prensa han documentado casos de regreso forzado de haitianos. Se ha informado de varios casos de intercepción en alta mar de migrantes que trataban de huir del país y fueron obligados a regresar a Haití. Muchos países han anunciado que suspenden los programas de regreso forzado, pero otros han mantenido las decisiones adoptadas antes de la catástrofe, sumando así víctimas a las víctimas. El Experto independiente se muestra particularmente preocupado por esas decisiones y recuerda que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados han lanzado conjuntamente un llamamiento urgente a los países para que suspendan todos los regresos forzados hacia Haití a causa de la persistencia de la crisis humanitaria.

38. Por lo menos durante el período de estabilización y hasta que las personas puedan regresar en condiciones de seguridad y de manera duradera, el Experto independiente recomienda a todos los países que no expulsen haitianos durante ese período y sigan dispensando medidas de protección temporal decorosas por motivos humanitarios.

D. Pilares del estado de derecho debilitados

1. La Policía Nacional

39. El 12 de enero de 2010 y los días siguientes la Policía Nacional sufrió gravísimas bajas de efectivos y pérdidas de material: las cifras registradas señalan 75 agentes fallecidos, unos 70 desaparecidos y 253 heridos. El seísmo dañó el edificio de la Dirección General de la Policía Nacional, así como una cuarentena de comisarías, subcomisarías y oficinas administrativas de la policía. En los días que siguieron al seísmo, los policías recibieron la orden de organizar patrullas de seguridad para evitar los saqueos o los linchamientos por la población.

40. Así, pues, varios centenares de policías y de “cascos azules” fueron adscritos a la protección de los convoyes humanitarios y poco a poco quedarán disponibles para la seguridad, con la llegada de contingentes de policías y militares destinados a la MINUSTAH. Se han organizado patrullas conjuntas, no sin dificultad, con la UNPOL, para mejorar la seguridad de las proximidades de los campamentos y de las zonas de riesgo y detener a los presos evadidos del Penal Nacional, pero el Experto independiente teme que vuelvan a formarse zonas sin ley en que la policía no se atreva a intervenir.

---

[11] www.handicap-international.de/fileadmin/redaktion/pdf/disability_checklist_booklet_01.pdf.

[12] El artículo 207 de la Constitución de 1987 creó una Oficina de Protección del Ciudadano con objeto de proteger a los ciudadanos contra todas las formas de abuso de la administración pública.

41. Se han señalado casos de ejecución extrajudicial de saqueadores por parte de agentes de la Policía Nacional, algunos de los cuales han sido documentados y han sido objeto de denuncia. Con todo, el Experto independiente celebra que el Secretario de Estado para la Seguridad Pública y el Director General de la Policía Nacional hayan dado instrucciones precisas sobre la conducta que ha de observarse en las situaciones de urgencia. Con todo, a la fecha de redactar el presente informe, el Experto independiente había recibido varios testimonios y expedientes creíbles que demuestran que el fenómeno dista mucho de estar controlado.

2. La justicia

42. Por lo menos 10 miembros del estamento judicial, entre ellos el decano del Tribunal de Primera Instancia de Puerto Príncipe, dos magistrados del Tribunal de Primera Instancia de Puerto Príncipe, el comisario del Gobierno ante el Tribunal de Primera Instancia de Hinche y un comisario suplente del Gobierno ante el Tribunal de Primera Instancia de Puerto Príncipe, cuatro ujieres de justicia y un secretario del Tribunal de Primera Instancia de Puerto Príncipe perecieron durante el terremoto.

43. El Palacio de Justicia, los Ministerios de Justicia y de Seguridad Pública, así como el Palacio Legislativo, quedaron destruidos. La Corte de Casación finalmente pudo albergarse en la Escuela Judicial y, después de autorizar el funcionamiento del Tribunal de Primera Instancia en los locales de la Fiscalía, el Ministerio de Justicia intenta hallar un nuevo edificio para el Tribunal de Apelación, mostrando con ello su voluntad de hacer funcionar las instituciones judiciales. Aunque las instituciones judiciales hayan quedado afectadas, es importante dar sin tardanza señales claras de que la justicia sigue funcionando, a pesar de las condiciones difíciles.

44. En efecto, fuera de la jurisdicción de Puerto Príncipe, los tribunales de los departamentos pueden y deben funcionar, aunque nadie subestima los efectos de la crisis sobre los tribunales de los otros departamentos a causa de las difíciles relaciones entre la capital y las diferentes jurisdicciones y también a causa de la afluencia en masa de desplazados hacia otras ciudades.

3. La situación en las cárceles

45. En sus informes anteriores el Experto independiente señaló la difícil situación del sector penitenciario en Haití, caracterizada principalmente por el hacinamiento de las cárceles y la prolongación excesiva de la prisión preventiva[13], elementos ambos que están estrechamente vinculados. En sus visitas a los diversos departamentos, pudo comprobar que la situación no se limitaba a la ciudad de Puerto Príncipe, sino que las mismas circunstancias se daban, con escasas excepciones, no sólo en las cárceles, sino también en ciertas comisarías de la Policía Nacional.

46. Después del seísmo la situación ha empeorado muchísimo. Varios establecimientos penitenciarios quedaron dañados y, según las autoridades haitianas, unos 5.000 reclusos aprovecharon el terremoto para fugarse del Penal Nacional de Puerto Príncipe y de otras cárceles. En ciertos establecimientos penitenciarios los reclusos provocaron motines violentos y los aprovecharon para escaparse. Varias decenas fueron capturados por la Policía Nacional o la UNPOL, pero la mayor parte de los fugitivos todavía se hallan en

[13] En su último informe el experto indicó que la tasa de personas en prisión preventiva se acercaba al 80% y que la superficie asignada a cada recluso en el Penal Nacional era inferior a 0,5 m^2 (A/HRC/11/5, párr. 59).

libertad. Muchos de ellos, al parecer, se han refugiado en el barrio de Cité Soleil que antaño controlaban, con las armas de fuego arrebatadas a sus guardianes al fugarse.

47. Muchos de los 3.000 reclusos que se escaparon todos del Penal Nacional eran miembros de pandillas de traficantes de drogas y de armas de Cité Soleil y se cree que, en el caos que siguió al seísmo, muchos documentos judiciales fueron destruidos. Al parecer, no queda casi nada de los archivos del Penal Nacional, donde se han descubierto señales de incendio en una celda, lo que incrementa los riesgos de trato no equitativo de los reclusos por la justicia.

48. El Palacio de Justicia de Puerto Príncipe, que se derrumbó el día del seísmo, fue incendiado unos días después, con lo que desaparecieron varios centenares de expedientes pendientes de instrucción. Asimismo, fueron saqueadas la Oficina de Archivos del Palacio de Justicia y del Tribunal de Apelación, así como la secretaría del Tribunal de Primera Instancia de Puerto Príncipe, de manera que resulta más que aleatorio el seguimiento de los expedientes depositados en ellas. Se están practicando investigaciones sobre ciertos miembros de la administración penitenciaria y el papel que podrían haber tenido para facilitar algunas evasiones.

49. En la actualidad los reclusos están hacinados en las celdas de las diversas prisiones o comisarías, en condiciones difíciles. Al parecer, también se han instalado campamentos al aire libre, particularmente en Puerto Príncipe, cerca de la base de la MINUSTAH, en los cuales los presos están expuestos a las miradas de la población, en desmedro de su dignidad. El Experto independiente recomienda que, por lo menos, se instalen lonas o cobertizos que permitan proteger a los reclusos de las miradas de la población. El Experto independiente elogia la labor realizada por el Comité Internacional de la Cruz Roja para rehabilitar los lugares de detención respetando las normas internacionales, como por ejemplo en la prisión civil de Puerto Príncipe.

50. Se plantean varias cuestiones en cuanto al tratamiento judicial de las personas recluidas o de las que sean capturadas después de evadirse y acerca del seguimiento de su expediente. Para los condenados, debería disponerse de otros documentos que indiquen la fecha del juicio, la pena pronunciada por el tribunal y el tiempo que les queda por cumplir. Para las personas en prisión preventiva actualmente recluidas o que sean capturadas tras su evasión, el Experto independiente recomienda que se adopten medidas simplificadas según la gravedad de la infracción cometida, de manera que se pueda reservar la institución judicial para los casos más graves sancionados por el Código Penal haitiano.

4. La Oficina de Protección del Ciudadano

51. El Experto independiente celebra la decisión del Presidente Préval, adoptada de acuerdo con el Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados, de nombrar a Florence Elie Protectora del Ciudadano. Ésta, en cuanto fue nombrada en sus nuevas funciones, elaboró un plan de acción ambicioso que no pudo llevarse a la práctica a causa del seísmo. Sus oficinas fueron afectadas y, en razón de las paredes agrietadas, resulta peligroso utilizar los locales y el material. Con ayuda del CICR, instaló tres tiendas de campaña en su jardín para proseguir la labor de documentación y recepción de las denuncias. Por consiguiente, sus posibilidades de acción están restringidas, cuando por el contrario, en vista de su mandato le correspondería hacer investigaciones y sumarse a las reflexiones de los diversos «clusters», sobre todo en materia de protección.

5. El lugar de los derechos en la reconstrucción

52. El Presidente René Préval ha afirmado en varias ocasiones que el porvenir no estaba en la reconstrucción de Haití, sino en la construcción de un Estado moderno. Esta visión queda resumida en la alocución pronunciada por el Primer Ministro Jean-Max Bellerive

durante el seminario de inauguración de la Evaluación Conjunta de las Necesidades Después del Desastre (Post Disaster Needs Assessment [PDNA]) el 18 de febrero de 2010: «Compartimos un sueño: el de ver Haití como un país emergente de aquí a 2030, una sociedad de la sencillez, equitativa, justa y solidaria, que viva en armonía con su entorno, su cultura y una modernidad controlada en que el estado de derecho, la libertad de asociación y de expresión y el ordenamiento del territorio queden bien establecidos, dotada de una economía moderna, fuerte, dinámica, competitiva, abierta y de amplia base territorial, en que todas las necesidades básicas de la población sean satisfechas y gestionadas por un Estado unitario, fuerte, garante del interés general, fuertemente desconcentrado y descentralizado».

53. Unos días después del terremoto, el Consejo de Derechos Humanos, alarmado por las violaciones de derechos y las amenazas que se cernían sobre las personas más vulnerables, convocó un período extraordinario de sesiones al considerar que más allá de la actualidad inmediata de la ayuda humanitaria, convenía que la cuestión de los derechos humanos figurase en un lugar importante en el proceso de reconstrucción de Haití. En la resolución S-13/1 aprobada en su 13º período extraordinario de sesiones, celebrado los días 27 y 28 de enero de 2010, titulada «Apoyo del Consejo de Derechos Humanos al proceso de recuperación en Haití tras el terremoto del 12 de enero de 2010: un enfoque basado en los derechos humanos», el Consejo, entre otras cosas, «exhorta a la comunidad internacional a seguir prestando un apoyo suficiente y coordinado al Gobierno y el pueblo de Haití en sus esfuerzos por superar los problemas ocasionados por el terremoto, teniendo en cuenta la importancia de integrar un enfoque basado en los derechos humanos».

54. El Consejo expresa su preocupación por la actual situación de los derechos humanos en Haití, en particular la vulnerable situación de los niños, las mujeres, los desplazados internos, los ancianos, las personas con discapacidad y los heridos. Subraya además la necesidad de hacer frente a los demás obstáculos derivados de la catástrofe en esferas como el acceso a los alimentos y a una vivienda adecuada, la atención de la salud, el agua y el saneamiento, la educación, el trabajo y el registro civil. El Consejo destaca, en ese contexto, la importancia de reconstruir las instituciones nacionales y proporcionar cooperación, reforzar las capacidades y brindar asistencia técnica al Gobierno y al pueblo de Haití, de conformidad con las necesidades y las peticiones formuladas por el país.

55. Con ese texto, el Consejo manifestó claramente su deseo de velar por que los derechos humanos ocupen un lugar importante en la agenda de reconstrucción y por que se haga un llamamiento enérgico a favor de un enfoque basado en los derechos, en particular en la Conferencia de Donantes del 31 de marzo de 2010 en Nueva York.

56. En ese marco el Experto independiente quiere recordar que es importante ceñirse a ese concepto de un enfoque basado en los derechos humanos ya desde el comienzo del proceso de reconstrucción y formular algunas recomendaciones en la materia, entre otras cosas, en cuanto a la necesidad de velar por que se tengan en cuenta los objetivos vinculados a la observancia de los derechos humanos en los programas de reconstrucción, pues la urgencia de la reconstrucción y el pragmatismo de la planificación no deben mover a los responsables de las decisiones a apartarse de ese enfoque que permitiría al país proyectarse de otra manera en el futuro.

57. La pérdida de cientos de miles de vidas humanas no puede de ninguna manera atribuirse únicamente a la fatalidad o a los elementos naturales, pues ello equivaldría a olvidar que el país vive desde hace demasiado tiempo una situación de pobreza extrema que sin duda alguna ha contribuido de manera importante a amplificar las consecuencias de la catástrofe. Por esa razón, los responsables de la reconstrucción deben cuidarse de no volver a crear los mismos factores que puedan perpetuar las desigualdades y la pobreza y generar así violaciones de los derechos humanos.

58. Los propios haitianos deberían llevar a cabo la reconstrucción, con ayuda de la comunidad internacional, pero tomando en consideración en primer lugar las necesidades y las aspiraciones de la población, sin tratar de imponer un modelo de organización desde el exterior. Debería procurarse sistemáticamente la participación de la sociedad civil, las organizaciones femeninas, las organizaciones de desarrollo y las organizaciones de campesinos.

59. Los principios de la reconstrucción deberían inspirarse en una visión a largo plazo del estado de derecho, quedando entendido que éste abarca todos los derechos y no únicamente los civiles y políticos. La cuestión del estado de derecho no puede ceñirse sólo a las reformas de las instituciones judiciales y el ordenamiento penal, la policía, el sistema penitenciario o la lucha contra la corrupción, pues ha de tenerse presente que instaurar el estado de derecho es también garantizar el funcionamiento de las instituciones y los servicios públicos que, más allá de la seguridad de las personas y los bienes, deben garantizar a todos los ciudadanos el ejercicio de todos los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Y ello es un reto grandísimo para la comunidad internacional que, en sus planes de reconstrucción, deberá aplicar la incesantemente recordada interdependencia entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales.

60. La reconstrucción debería enderezarse a la restauración de un entorno sostenible, en el marco de un desarrollo más descentralizado, más equilibrado y orientado a proteger a la población contra los riesgos naturales.

61. La reconstrucción debería ser equitativa y tener por objeto consolidar los derechos, no privilegiar las zonas más ricas y más prósperas, sino apuntar a un planteamiento equitativo de las regiones o las zonas por reconstruir, con la visión de una sociedad más justa.

62. La reconstrucción debería estar enderezada a afianzar el sistema de protección de los derechos y las libertades (justicia, justicia administrativa, policía, protección del ciudadano).

63. En la reconstrucción habría que prestar mayor atención a las necesidades de los desplazados internos y la acción debería basarse en el marco general de los «Principios Rectores» y las recomendaciones que figuran en el informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, titulado «Protección de los desplazados internos en situaciones de desastres naturales» (A/HRC/10/13/Add.1) y dedicar particular atención a las personas más vulnerables, las mujeres, los niños y las personas con discapacidad.

64. En el marco de las operaciones de financiación, los donantes deberían evitar la práctica de quitar con una mano lo que se da con la otra; las deudas contraídas por el Estado haitiano deberían ser canceladas y las ayudas concedidas deberían ser donativos y no préstamos.

III. Las reformas que deben continuar

65. Una parte importante del informe presentado al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2009 estaba dedicada a las cuestiones relativas a la reforma de la justicia, a los procesos de certificación[14] de la policía, así como a la cuestión penitenciaria. El Experto

[14] La certificación (*vetting*) de los policías es uno de los aspectos del apoyo de la MINUSTAH a la profesionalización de la Policía Nacional. Ese proceso tiene por objeto comprobar la capacidad del

independiente indicaba que se estaba avanzando con los expedientes, pero que seguían pendientes ciertas cuestiones esenciales. Aunque el terremoto afectó a Puerto Príncipe y las ciudades de los alrededores, sus repercusiones van mucho más allá de la simple destrucción de edificios, y las tres instituciones (justicia, policía, sistema penitenciario) quedaron muy afectadas en todo el país. Por esa razón, aparte del tratamiento a corto y mediano plazo de la cuestión, el Experto independiente desea recordar determinados principios y formular algunas recomendaciones que siguen siendo pertinentes en el marco de la asistencia técnica a las autoridades de Haití.

A. Consolidación del estado de derecho

1. La policía

66. Desde que tomó posesión del cargo, el Experto independiente ha seguido con atención la instauración y el desarrollo del plan nacional de reforma de la policía y señaló en su último informe que la situación de la seguridad había mejorado, que la reforma de la policía era visible, aun cuando pudieran abrigarse algunas dudas en cuanto al proceso destinado a depurar algunos de los policías indeseables.

67. La reforma de la Policía Nacional y el proceso de certificación (*vetting*) iniciado con apoyo de la MINUSTAH habían constituido uno de los ejes de la refundación de uno de los pilares del estado de derecho. El proceso de verificación de los expedientes de todos los policías había progresado mucho, varios centenares de expedientes se habían transmitido al Consejo Superior de la Policía Nacional y estaban pendientes de una decisión de mantenimiento en el cuerpo de policía o de cese si el agente no cumplía las exigencias de una policía democrática.

68. Ese proceso fue interrumpido por el seísmo y, por desgracia, los expedientes que debían permitir confirmar en su cargo a los policías haitianos o destituir a los elementos indeseables desaparecieron con el derrumbe de los edificios de la MINUSTAH y de la Dirección General de la Policía Nacional. El Experto independiente se pregunta qué ocurrió con las copias de seguridad de los documentos informatizados que normalmente deberían haberse hecho durante el proceso de certificación.

69. Aún no ha llegado el momento de reanudar el proceso, pero cuando llegue, esas copias de seguridad deberían permitir reanudarlo y llevarlo a feliz término, de conformidad con el mandato dado por el Consejo de Seguridad a la MINUSTAH.

2. La justicia

70. Aparte de la urgencia humanitaria, el Experto independiente recuerda que las tres leyes aprobadas en 2007 sobre la reforma de la justicia deberían constituir el cimiento de la reconstrucción del sistema judicial en Haití. Indicó que la reforma se estaba retrasando por falta de decisión con respecto a la designación del Presidente de la Corte de Casación y sugirió que se nombrara provisionalmente al actual vicepresidente de la Corte de Casación (véase A/HRC/11/5, párrs. 17 a 21 y 88). Se ha abordado esta cuestión en varias ocasiones con el Presidente Préval y el nuevo Ministro de Justicia, Paul Denis, con plena transparencia y con franqueza, y las razones dadas para aplazar la decisión parecían legítimas. Sin embargo, ahora, cuando las condiciones se han cumplido, el Experto

aspirante policía a formar parte de la institución. También afecta a los policías en funciones. Se hacen indagaciones entre las familias y los allegados, así como investigaciones a nivel de los antecedentes judiciales, en su caso penales, para cerciorarse de que el policía o el aspirante es apto moral y jurídicamente para formar parte de la institución.

independiente manifiesta nuevamente el deseo de que se proceda sin tardanza a esa designación, ya que, en razón de la crisis humanitaria, las instituciones judiciales del país necesitan más que nunca apoyarse en una fuerte voluntad del Presidente Préval de mantener separados los dos poderes, el ejecutivo y el judicial, a fin de dar una señal clara en cuanto al sentido de la reforma que ha de iniciarse.

71. Además de sus facultades propias vinculadas a su función, el Presidente de la Corte de Casación es la clave de la reforma de la justicia. Él preside el Consejo Superior del Poder Judicial y puede, por consiguiente, iniciar el programa de depuración y de contratación de los magistrados, y también desempeña la presidencia del Consejo de Administración de la Escuela de la Magistratura y podrá iniciar el programa de formación inicial de los magistrados que el país tanto necesita.

72. A finales de 2009 el Consejo Superior del Poder Judicial seguía sin funcionar, por falta de Presidente, y a la espera del informe sobre la depuración que debía ser presentado por el Comité de Depuración al Ministro de Justicia, lo que bloqueaba la reforma de la justicia. En 2009 cierto número de magistrados poco escrupulosos habían sido destituidos, otros habían muerto bajo los escombros del Palacio de Justicia; es urgente, pues, proceder a nombrar a otros magistrados, no sólo en Puerto Príncipe, sino también en las demás jurisdicciones, y sería deseable que esos nuevos nombramientos respetasen el espíritu de la reforma de 2007. El Experto independiente recomienda que se reconstituya el Consejo Superior del Poder Judicial y que, principalmente en el marco de los recursos financieros y de la reconstrucción, se asignen a ese Consejo recursos humanos competentes y medios financieros que le permitan funcionar con toda independencia y proceder a las contrataciones de jueces sin más tardanza.

73. La Escuela Judicial se ha inaugurado pero, desde el terremoto, sirve sobre todo de refugio al Parlamento, cuyos edificios fueron destruidos. Si bien comprende la dificultad de la situación, el Experto independiente aboga por que la cuestión de la formación inicial de los magistrados no quede relegada al final del orden de prioridad de la reconstrucción de Haití. El país necesita contratar a varios magistrados y pensar en el futuro capacitando a mujeres y hombres que puedan encargarse de ocupar nuevos puestos o de suceder a los magistrados que estén próximos a jubilarse.

3. El sector penitenciario

74. En sus conversaciones con el Presidente Préval y el Ministro de Justicia, el Experto independiente recomendó la necesaria separación entre presos condenados y en prisión preventiva, que permitiría mostrar la manera en que se trata en Haití la cuestión penitenciaria. Cuando se inició la construcción de la nueva cárcel de Croix-des-Bouquets, sugirió que, en vista del número de plazas que iban a estar disponibles con el tiempo en el nuevo establecimiento, éste se destinara exclusivamente a albergar a los condenados que debían cumplir su pena.

75. Con respecto a la reconstrucción de las cárceles, el Experto independiente recomienda que se prosiga esta política y se construyan cárceles para presos preventivos y centros penitenciarios para condenados, a fin de evitar que la mezcla de las dos categorías propicie el aprendizaje de la delincuencia y la reanudación de la violencia.

4. Oficina de Protección del Ciudadano

76. El Experto independiente celebra el apoyo que presta la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a la elaboración del proyecto de ley que redefine la misión de la Oficina de Protección del Ciudadano para que se ajuste más a los Principios de París. Recomienda que se presté más atención al desarrollo de su labor y que se le asignen recursos presupuestarios y humanos que permitan la instalación de oficinas

regionales, ya que es indispensable acercar la institución a sus beneficiarios a fin de que pueda asumir la doble función de protección y promoción, realizando su labor de supervisión y coordinación de las investigaciones sobre el terreno y asegurando la formación en la esfera de los derechos humanos, en particular en colaboración con la universidad y las organizaciones de la sociedad civil.

77. En este período de crisis y de amenazas para los derechos, es especialmente importante que la institución nacional de derechos humanos se vea reforzada en su función de mecanismo de supervisión de los derechos y sea percibida por la población como un medio de recurso contra los abusos de derecho de que pueda sentirse víctima.

B. Lucha contra la corrupción

78. En sus diferentes misiones de 2008 y 2009, el Experto independiente recogió muchos testimonios que demostraban que la corrupción, una de las plagas de la sociedad haitiana, seguía haciendo estragos a todos los niveles, pese a que la lucha contra la corrupción figuraba en los planes de acción del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Los discursos sucesivos del Presidente Préval desde 2007 parecían haber dado una señal clara y renovada de la voluntad política de hacer de la lucha contra la corrupción un objetivo estratégico, pero que parecía tardar en ponerse en práctica.

79. Con la afluencia masiva de fondos destinados a la ayuda humanitaria y, después, a la reconstrucción, parece importante crear garantías que permitan demostrar que ese objetivo de lucha contra la corrupción sigue siendo un eje principal del Gobierno.

C. Desconcentración/descentralización, factor de ejercicio de los derechos

80. En sus tres últimas misiones, el Experto independiente estudió detenidamente la cuestión de la descentralización y la desconcentración a fin de verificar la hipótesis según la cual el disfrute de los derechos, en particular de los económicos y sociales, sería más efectivo si se traspasaran facultades a los gobiernos locales o si fuesen más eficaces los vínculos entre el poder central y sus administraciones departamentales. También se reunió con varios alcaldes y CASEC para preguntarles acerca de sus prerrogativas, su presupuesto y sus expectativas. Pudo así comprobar que varios ediles habían conseguido perfectamente, tras consultar a la población local, las organizaciones de la sociedad civil o las organizaciones de campesinos, instaurar programas o proyectos en diversos ámbitos en beneficio de la población local, permitiéndoles intervenir tanto en la toma de decisiones como en la realización. Por último, se reunió con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de campesinos y organizaciones religiosas en los distintos departamentos para conversar con sus miembros y preguntarles qué esperaban de la cercanía de las esferas de decisión y los agentes actores locales. Todos son partidarios de que se organice una primera fase de desconcentración del poder, que debería facilitar el acceso a los procedimientos administrativos y acelerar la toma de decisiones.

81. Se han hecho experimentos, con el apoyo, entre otros, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en algunos departamentos: así, por ejemplo, los beneficiarios de los proyectos pudieron tener acceso a servicios básicos fundamentales de que se habían visto privados durante mucho tiempo, como el agua potable, la atención de salud gracias a la construcción de dispensarios y una mejor salida de los productos locales mediante la reparación de las carreteras de las regiones aisladas. Una de las lecciones que sacan los participantes en ese experimento es que cuanto más se involucra la población local en las fases básicas del proceso de planificación participativa y estratégica tanto más se apropia el proyecto y desarrolla su autonomía. La intervención de esos actores locales en

la determinación consensuada de las prioridades de las colectividades y la realización de las actividades de desarrollo es una clara indicación de su capacidad para actuar por sí solos si pueden disponer de una ayuda institucional adecuada que les proporcione los recursos técnicos y materiales complementarios.

82. El propio Presidente Préval y el Ministro de Interior, Colectividades Territoriales y Seguridad Nacional han presentado detenidamente el proyecto destinado a dar a las colectividades un estatuto y facultades claras. Ese era el proyecto, previsto por la Constitución de 1987, que el Presidente Préval había pensado iniciar después de las elecciones senatoriales. Para la descentralización, que es un verdadero traspaso de competencias del Estado a las colectividades territoriales, era necesario redefinir y precisar las facultades de los alcaldes y los CASEC hasta entonces nunca se habían definido verdaderamente.

83. La desconcentración, que de hecho es un nuevo despliegue de competencias del poder central a los representantes del Estado en los departamentos (dirección departamental), en realidad no funciona, y todos los directores departamentales entrevistados durante las diversas misiones manifestaron que su dirección, sin recursos humanos y sin capacidad de actuación presupuestaria, era en la práctica una cáscara vacía totalmente dependiente del ministerio al que estaba adscrita. La apariencia del poder está ahí, pero el poder real está concentrado en Puerto Príncipe. Todos dicen que en ciertas esferas, como por ejemplo la solidaridad, la salud y la escolaridad, la desconcentración facilitaría el acceso de la población a los derechos.

84. La parálisis que siguió al terremoto mostró perfectamente que cuando lo esencial del poder de decisión y la casi totalidad del presupuesto se concentran en Puerto Príncipe, «basta con una sacudida de 35 segundos para perder del 30% al 40% del PIB nacional, porque todo estaba concentrado en los 30 o 35 kilómetros de la zona metropolitana»[15]. De hecho, el terremoto también interrumpió el funcionamiento de las instituciones, privando con ello a los habitantes del acceso a servicios e instituciones esenciales para el ejercicio de los derechos civiles y políticos (registro civil, inscripción de nacimientos, certificados de defunción, censo electoral, matrimonios, etc.), y también el ejercicio de los derechos económicos y sociales (acceso a los cuidados médicos, escolarización, etc.).

85. Aunque por supuesto, no compete al Experto independiente pronunciarse sobre la organización administrativa del Estado, éste recomienda que la cuestión del acceso a los derechos ocupe un lugar prominente en la agenda de reconstrucción de Haití y, en particular, en el debate que se llevará a cabo sobre la reforma del Estado, a fin de que la administración del Estado y las autoridades locales faciliten a los ciudadanos igual acceso a los derechos. A este respecto, la implantación de las colectividades territoriales y la gestión responsable de las comunidades locales por alcaldes, ASEC y CASEC desempeñarán un papel decisivo en el restablecimiento de la confianza de los haitianos y constituirán una indicación clara con miras a la fundación de una sociedad de inclusión y participación.

D. El lugar de la mujer en la gobernanza

86. Las mujeres haitianas representan la mitad de la población activa y ocupan un lugar preponderante en ciertos sectores. En el campesinado representan el 48% de los agricultores y se encargan de la comercialización de los productos. En el sector industrial su presencia es mucho más importante que la de los hombres en ciertos ramos, constituyen la parte esencial (un 70%) de los operarios en las fábricas de montaje, cuyo número ha aumentado

[15] Rueda de prensa del Primer Ministro, 3 de febrero de 2010.

considerablemente en los últimos diez años. Las mujeres son el ejército de las operarias a destajo y de las que trabajan a domicilio.

87. En Haití esencialmente las mujeres son quienes hacen el comercio interno. En esta categoría son nueve veces más numerosas que los hombres, recorren el país para colocar los productos agrícolas y abastecer los mercados rurales, y también, en gran parte, los mercados urbanos. En las capas de trabajadores individuales, las mujeres constituyen la mayor parte del personal doméstico, incluso desde una muy tierna edad, y su condición se asemeja muchas veces a la esclavitud.

88. Sin embargo, en el sector de los servicios hay menos mujeres que hombres. Ocupan en general las profesiones y oficios considerados tradicionalmente femeninos: secretarias, enfermeras, maestras. Hay mujeres en las profesiones liberales, pero siempre en número claramente inferior al de los hombres. En los ramos superiores del comercio, el turismo y las empresas industriales, también se advierte la presencia de algunas mujeres.

89. En todas esas capas y, en particular, en las capas populares y las capas medias, la mujer desempeña un papel social fundamental. A ella corresponde muchas veces la responsabilidad de educar a los hijos y asegurar su supervivencia y su educación. Además, con frecuencia se quedan solas con los hijos. Único sostén económico de la familia, la mujer debe hacer frente a una situación de inseguridad y de miseria que es el sino de la mayoría de las familias haitianas.

90. A pesar de ello, el lugar de las mujeres en la gobernanza de Haití es de escasa relevancia, pero es importante recordar la función vital que desempeñan ayudando a las comunidades a restablecerse en tiempo de crisis. Su resiliencia, su resistencia y sus capacidades representan en estos momentos una contribución que puede servir de apoyo, pero hay que dar más poder a las mujeres velando por que se atienda a sus necesidades y sus derechos y su seguridad sean respetados, e insistiendo en la necesidad de que participen plenamente en todo el proceso de restablecimiento y reconstrucción de Haití.

IV. Recomendaciones

A. Con respecto a las amenazas que afectan a los derechos en la crisis humanitaria

91. **En lo que se refiere a los desplazados y al afianzamiento de los medios de protección, reasentamiento y rehabilitación, el Experto independiente recomienda que:**

a) Se formule una respuesta global, sistemática y eficaz a la cuestión de los desplazamientos internos, basada en un planteamiento que propicie el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de los desplazados;

b) Se difundan ampliamente los «Principios Rectores de los desplazamientos internos» en particular entre los militares, y se vele por que sean aplicados tanto por las autoridades haitianas como por las organizaciones internacionales;

c) Se procure especialmente que el reasentamiento de los desplazados que se encuentran en un campamento provisional sea voluntario, salvo en caso de evacuación por razones de seguridad de las personas;

d) Se preste particular atención al reasentamiento de las personas con discapacidad o que han sufrido amputaciones a raíz del terremoto, especialmente teniendo en cuenta los imperativos sanitarios vinculados a su estado físico y psíquico;

e) Se haga participar a los beneficiarios mismos en el tratamiento de la cuestión de los desplazados internos, en particular los que desean regresar a su lugar de residencia.

92. **En materia de lucha contra las violencias cometidas contra las mujeres, el Experto independiente recomienda que:**

a) Tanto las autoridades haitianas como las organizaciones internacionales presentes sobre el terreno, den prioridad a la cuestión de las violencias cometidas contra las mujeres;

b) Se difundan ampliamente las «Directrices Aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias», del Comité Interinstitucional Permanente, entre el personal de la Policía Nacional, de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití y de otras organizaciones;

c) Se adopten medidas enérgicas para luchar contra la impunidad y dar a las mujeres informaciones claras sobre los medios de recurso de que disponen;

d) Se instalen lugares protegidos para el aseo y los sanitarios de las mujeres en las viviendas provisionales, a fin de protegerlas de la mirada de los hombres;

e) Se organicen patrullas policiales que cuenten con personal femenino (de la Policía Nacional de Haití y de la UNPOL) que presten atención especial a la vigilancia de las zonas de riesgo.

93. **En materia de protección de los niños, el Experto independiente recomienda que:**

a) Se instituyan medidas para luchar contra los riesgos de secuestro, violencia y violencia de carácter sexual y contra la práctica de los «restavek»;

b) Se creen mecanismos y garantías apropiados que permitan luchar contra la adopción internacional abusiva;

c) Se utilicen las recomendaciones que figuran en el informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de la esclavitud acerca de su misión en Haití (A/HRC/12/21/Add.1) y en el informe del Experto independiente de junio de 2009 (A/HRC/11/5);

d) Se respalde ampliamente la labor del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y de los organismos especializados.

94. **Con respecto a las personas con discapacidad, el Experto independiente recomienda que:**

a) Se difundan ampliamente y se utilicen de mejor manera las «General Guidelines for the protection and inclusion of injured persons and people with disabilities», publicadas por Handicap International (véase el párr. 35);

b) Se preste particular atención a la garantía de la protección y de la seguridad de las personas con discapacidad;

c) Se encargue a las dependencias de la Oficina de Protección del Ciudadano que investiguen las posibles vulneraciones de los derechos de las personas con discapacidad.

95. **Con respecto a los derechos de los migrantes, el Experto independiente recomienda que se suspendan las interceptaciones en alta mar seguidas de devolución, que no se expulse a haitianos durante el período de estabilización y que se sigan adoptando medidas de protección temporales decorosas por razones humanitarias.**

96. **En cuanto al sistema penitenciario, el Experto independiente recomienda que:**

a) Se tomen medidas simplificadas en relación con la infracción cometida en el caso de las personas en prisión preventiva actualmente recluidas o que sean capturadas tras su evasión, a fin de reservar la institución judicial para los casos más graves;

b) En los campamentos de detención al aire libre, se proteja a los presos de las miradas de la población, mediante instalaciones que permitan garantizar su intimidad y el respeto de su dignidad.

97. **En la esfera de la justicia, el Experto independiente recomienda que se den indicaciones claras de que la justicia sigue funcionando, aun en condiciones difíciles.**

B. Con respecto a la reconstrucción

98. **El Experto independiente subraya la importancia que debe concederse a los derechos humanos en el contexto de la reconstrucción y, a ese respecto, recomienda que:**

a) Se vele por no reproducir los factores que puedan perpetuar las desigualdades y la pobreza y, a tal fin, se luche contra las violaciones de los derechos humanos;

b) La cuestión del acceso a los derechos ocupe un lugar prioritario en la agenda de reconstrucción de Haití, en particular, en el futuro debate sobre la reforma del Estado, a fin de que la administración del Estado y las autoridades locales faciliten a los ciudadanos igual acceso a los derechos;

c) Se asegure un papel primordial a los haitianos en el proceso de reconstrucción: si es necesaria la asistencia de la comunidad internacional, es importante tener en cuenta en primer lugar las necesidades y las aspiraciones de los haitianos;

d) Se procure instaurar un estado de derecho que garantice tanto los derechos civiles y políticos como los económicos y sociales;

e) Se vele por que la reconstrucción permita la restauración de un entorno sostenible, en el marco de un desarrollo más descentralizado y orientado a proteger a la población contra los riesgos naturales;

f) Se vele por una reconstrucción equitativa, procurando particularmente lograr la igualdad entre las regiones más ricas y las menos prósperas, con la finalidad de establecer una sociedad más justa;

g) Se vele por consolidar el sistema de protección de los derechos y las libertades (justicia, justicia administrativa, policía, Protección del Ciudadano);

h) Se preste mayor atención a las necesidades de los desplazados internos y que esta acción se base en el marco general de los «Principios rectores de los desplazamientos internos», así como en las recomendaciones que figuran en el informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, titulado «Protección de los desplazados internos en situaciones de desastres naturales» (A/HRC/10/13/Add.1);

i) Se preste especial atención a las personas más vulnerables, las mujeres, los niños y las personas con discapacidad;

j) Se procure que las organizaciones de la sociedad civil, en particular las de mujeres, de campesinos y las personas vulnerables participen sistemáticamente en la reconstrucción;

k) Se apliquen medidas para facilitar la plena participación de las mujeres, en particular, de las representantes de organizaciones femeninas de Haití, en todas las fases de la reconstrucción;

l) Los planes y presupuestos de reconstrucción incluyan análisis por sexo y objetivos particulares en materia de igualdad de género;

m) Se procure que la reconstrucción no contribuya a afianzar estructuras que perpetúen la desigualdad entre hombres y mujeres;

n) Se vele por que los programas de reconstrucción de gran densidad de mano de obra no se concentren únicamente en los sectores económicos tradicionalmente desempeñados por hombres.

C. Con respecto a las reformas que han de proseguirse

99. **En el sector policial, el Experto independiente recomienda que:**

a) Se refuercen los efectivos de la policía, procurando incluir en ellos a las mujeres;

b) Se prosiga la reforma de la Policía Nacional, a fin de afianzar su acción y la lucha contra las desviaciones que la aquejan;

c) Se reanude el proceso de certificación de los agentes de policía, una vez recuperadas las copias de seguridad de los datos informatizados;

d) Se prosigan las operaciones conjuntas con la Policía de las Naciones Unidas a fin de garantizar la seguridad de los alrededores de los campamentos y las zonas de riesgo y evitar que se reconstituyan zonas sin ley en las que la policía no se atreva a intervenir.

100. **En materia de justicia, el Experto independiente recomienda que:**

a) Se proceda a la designación del Presidente de la Corte de Casación o se designe con carácter temporal al actual Vicepresidente de la Corte;

b) Se instaure el Consejo Superior de la Magistratura y se lo dote de los recursos humanos competentes y de los medios financieros que le permitan funcionar con plena independencia y proceder a la contratación de magistrados sin tardanza;

c) Se inicie el proceso que permita la formación inicial de los magistrados.

101. **En el ámbito penitenciario, el Experto independiente recomienda que se propicie, en el marco de la reconstrucción de las cárceles, el objetivo de separar a los condenados de los imputados mediante la construcción de cárceles para presos preventivos y centros penitenciarios para condenados.**

102. **El Experto independiente recomienda que se preste mucha atención al desarrollo de la labor de la Oficina de Protección del Ciudadano y, en particular, que:**

a) Se le asignen un presupuesto y recursos humanos a fin de permitir la instalación de dependencias regionales;

b) Se afiance su papel como mecanismo de supervisión de los derechos a fin de que la Oficina sea percibida por la población como una vía de recurso contra los abusos de derecho de que sea víctima.

103. **Por lo que hace a la lucha contra la corrupción, el Experto independiente recomienda que:**

a) Se dispongan garantías que permitan luchar eficazmente contra la corrupción y demostrar con ello que este objetivo se convierte en un eje principal del Gobierno;

b) Se preste atención particular a la lucha contra la corrupción cuando se trate, sobre todo, de la gestión de fondos destinados a la ayuda humanitaria.

104. **En el marco de la desconcentración/descentralización, el Experto independiente recomienda que:**

a) Se asegure a todos los ciudadanos igual acceso a los derechos;

b) Se lleven a la práctica las disposiciones previstas en materia de descentralización y, después, de desconcentración y de control presupuestario.

105. **Con respecto a las mujeres, el Experto independiente recomienda que:**

a) Se asigne un lugar más importante a las mujeres en la gobernanza;

b) Se vele por que las mujeres participen plenamente durante todo el proceso de restablecimiento y reconstrucción de Haití;

c) Se adopten todas las medidas necesarias para que se respeten sus derechos y su seguridad.