



Asamblea General

Distr. general
12 de marzo de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 142 del programa

**Informe sobre las actividades de la Oficina de
Servicios de Supervisión Interna**

Evaluación programática de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)

Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna

**“La MINUSTAH demostró resiliencia y se movilizó con eficacia
inmediatamente después del terremoto, aunque los esfuerzos constantes
para aumentar la capacidad de la Policía Nacional de Haití y de otras
instituciones del estado de derecho han tropezado con problemas”**

Resumen

La Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una evaluación programática de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) para determinar, en relación con su mandato, la utilidad y eficacia de la Misión después del terremoto que asoló Haití en enero de 2010. El terremoto acarreó nuevos desafíos para el país y la Misión. Aunque la MINUSTAH sufrió graves pérdidas, inmediatamente después del terremoto demostró su resiliencia. Respondió eficazmente a las necesidades apremiantes, lo que para el país y la comunidad internacional resultó invaluable, ya que la limitada capacidad del Gobierno de Haití quedó absorbida por las secuelas del terremoto. La dedicación del personal de la MINUSTAH y del sistema de las Naciones Unidas, y la solidaridad de la comunidad internacional hicieron posible la respuesta de la Misión.

En 2011, cuando el país se recuperaba y se procedía a la reconstrucción, la MINUSTAH mantuvo su pertinencia modificando sus actividades; concentrándose en el mantenimiento de la estabilidad política; facilitando la prestación ininterrumpida de asistencia humanitaria; restableciendo y reforzando la capacidad de la Policía Nacional de Haití; y brindando capacitación a las instituciones judiciales y penitenciarias. Si bien la Misión también fue decisiva para la celebración de las elecciones nacionales, la discrepancia entre las expectativas de la población y el mandato de la Misión y sus recursos, unidas al brote de cólera y a las acusaciones de explotación y abuso sexuales, redujeron el aprecio de la población por la Misión y sus logros.



Lamentablemente el terremoto detuvo todo el progreso logrado por la Misión y por el Gobierno hasta enero de 2010. Después de que el Presidente Martelly asumió el cargo en mayo de 2011, la MINUSTAH dejó de concentrarse en las actividades de emergencia y recuperación y volvió a dedicarse al cumplimiento de su mandato básico de promover la consolidación de instituciones y crear capacidad, particularmente en la esfera del estado de derecho. No obstante, el estancamiento político posterior obligó a la Misión a dedicar la mayor parte de sus esfuerzos a facilitar el consenso político básico. Siguió distante el objetivo de transformar la Policía Nacional de Haití en una institución de seguridad capaz. Así pues, la Policía Nacional sigue siendo débil en general y sigue dependiendo del extenso apoyo operacional de la policía de las Naciones Unidas. No hay suficiente supervisión de los agentes de la Policía Nacional y los agentes de nivel medio necesitan más capacitación para poder supervisar debidamente a los jóvenes cadetes, que son cada vez más numerosos. Además, no se han efectuado las reformas paralelas de las instituciones judiciales y penitenciarias. Pese a los factores de la demanda, la MINUSTAH y el equipo de las Naciones Unidas en Haití carecían de un enfoque integrado y sólido respecto del apoyo general de las Naciones Unidas a las reformas en la esfera del estado de derecho. Incluso cuando hubo planificación conjunta a nivel de estrategia, esta no se hizo extensiva a los niveles operacional y técnico.

En la evolución hacia la transición y, por último, la salida, la tarea más importante y urgente de la Misión debe seguir siendo la de fortalecer el estado de derecho en Haití. Simultáneamente, la Misión debe ocuparse de las expectativas desproporcionadas de los muchos interesados. El éxito de las actividades de la MINUSTAH para el establecimiento del estado de derecho depende de la rendición de cuentas recíproca del Gobierno de Haití y la comunidad internacional, puesto que ambos tienen la responsabilidad de lograr la reconciliación política y de procurar aumentar la autosuficiencia del Gobierno y reducir su dependencia del apoyo externo para el suministro de servicios de seguridad y otros servicios. La MINUSTAH, el Gobierno de Haití y la comunidad internacional comparten la responsabilidad respecto del fortalecimiento y la reforma de las instituciones fundamentales.

En el presente informe se consignan varias recomendaciones, algunas de las cuales tienen por objeto mejorar la actuación de la Misión mientras otras están orientadas a poner de relieve los impedimentos estructurales a que esta se enfrentó en las esferas de la integración y los derechos humanos y a procurar encontrar la forma de superarlos.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Orientación y metodología	4
III. Antecedentes	5
IV. Resultados	8
V. Conclusiones	24
VI. Recomendaciones	25
 Anexo	
Memorando de fecha 9 de marzo de 2012 dirigido al Director de la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna por el Subsecretario General de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno: observaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití en relación con el informe de la Oficina sobre la evaluación de los programas de la Misión	27

I. Introducción

1. En 2011 la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) realizó una evaluación programática de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). La evaluación tenía por objeto determinar la utilidad y eficacia de la ejecución del mandato de la Misión después del terremoto de enero de 2010.
2. El terremoto acarreó nuevos desafíos para el país y la Misión. Aunque la propia MINUSTAH sufrió graves bajas, demostró resiliencia inmediatamente después del terremoto. Respondió con eficacia a las necesidades apremiantes, lo que para Haití y la comunidad internacional resultó invaluable ya que la limitada capacidad del Gobierno de Haití quedó absorbida por las secuelas del terremoto. La dedicación del personal de la MINUSTAH y del sistema de las Naciones Unidas y la solidaridad de la comunidad internacional hicieron posible la respuesta de la Misión.
3. En el presente informe se exponen la orientación y la metodología de la evaluación y se proporciona información de antecedentes que resume brevemente la historia, el mandato y los recursos de la Misión. Se presentan los resultados de la evaluación y las conclusiones y recomendaciones de la OSSI dirigidas a la MINUSTAH y a los Departamentos pertinentes de las Naciones Unidas.
4. Antes de dar forma definitiva al informe, la OSSI consultó a la MINUSTAH, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno. En el anexo del presente informe figura la respuesta consolidada de la Misión y ambos Departamentos.

II. Orientación y metodología

5. La evaluación se centró en la actuación de la MINUSTAH entre enero de 2010 y diciembre de 2011. La OSSI consideró la forma en que el terremoto había afectado a la Misión y la medida en que esta había podido adaptarse al nuevo entorno. Aunque se examinó la actuación de la Misión respecto del cumplimiento de su mandado de facilitar la asistencia humanitaria, la evaluación no abarca la coordinación ni la eficacia de la asistencia humanitaria, ni entraña un análisis exhaustivo de la respuesta de la MINUSTAH a la crisis.
6. Para la evaluación se plantearon las siguientes preguntas:
 - a) ¿En qué medida ha prestado apoyo la MINUSTAH al Gobierno y a la población de Haití?
 - b) ¿Ha mantenido la MINUSTAH su pertinencia en un contexto en evolución?
 - c) ¿Qué problemas afectaron a la eficacia de la Misión?
7. Para la evaluación se utilizaron los siguientes métodos de reunión de datos:
 - a) Examen de la documentación pertinente, incluidos documentos internos y oficiales de las Naciones Unidas y documentos externos sobre Haití (documentos de política, encuestas de población e informes de organizaciones de derechos humanos);

b) Dos encuestas para obtener las opiniones de los funcionarios de la MINUSTAH y del personal uniformado sobre los logros y la gestión de la Misión y los problemas con que se había enfrentado:

i) Una encuesta electrónica de una muestra aleatoria de 600 funcionarios de la MINUSTAH. La encuesta se realizó entre el 28 de noviembre de 2011 y el 20 de enero de 2012 y la tasa de respuesta fue de un 60%¹. Los resultados de la encuesta se triangularon con otras fuentes de información para apoyar algunos de los resultados que se presentan en la sección IV.

ii) Una encuesta de 43 comandantes de la MINUSTAH, incluido el Comandante de la Fuerza, el Comandante Adjunto de la Fuerza y los Comandantes de 25 unidades militares y de 16 unidades de policía constituidas. Como la tasa de respuesta fue del 30% (13 respuestas) y el intervalo de confianza de 95% fue de un 23%, los resultados no se utilizaron para el análisis posterior de los datos;

c) 172 entrevistas semiestructuradas en persona o por teléfono con:

i) Funcionarios de la MINUSTAH;

ii) Autoridades del equipo de las Naciones Unidas en Haití;

iii) Funcionarios de los Departamentos pertinentes de la Secretaría;

iv) Autoridades del Gobierno de Haití;

v) Representantes de Estados Miembros de las Naciones Unidas;

vi) Otros interesados externos;

d) Observación directa del funcionamiento del cuartel general y las oficinas regionales de la MINUSTAH y de la policía de las Naciones Unidas en tres asentamientos para desplazados internos en Puerto Príncipe.

8. Cuatro investigadores y expertos internacionales reconocidos en la esfera de la paz y los conflictos que examinaron los parámetros de la evaluación, incluidos el diseño y la metodología, así como el proyecto de informe de evaluación comunicaron sus observaciones y proporcionaron información a la OSSI.

III. Antecedentes

9. En febrero de 2004, el presidente interino de Haití, Boniface Alexandre, solicitó a las Naciones Unidas apoyo internacional para el restablecimiento de la paz en el país. En respuesta, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1529 (2004), autorizó el despliegue inmediato en Haití de una Fuerza Multinacional Provisional durante un período máximo de tres meses. Más tarde, en su resolución 1542 (2004), el Consejo estableció la MINUSTAH, a la cual la Fuerza Multinacional Provisional transfirió la autoridad el 1 de junio de 2004. La Misión, autorizada en virtud 7 del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, tenía el mandato de mantener un entorno seguro y estable, apoyar el proceso político y promover y proteger los derechos humanos. Cuatro misiones anteriores de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas desplegadas en Haití habían tenido mandatos similares.

¹ Nivel de confianza de 99% y error estándar de $\pm 4,5\%$.

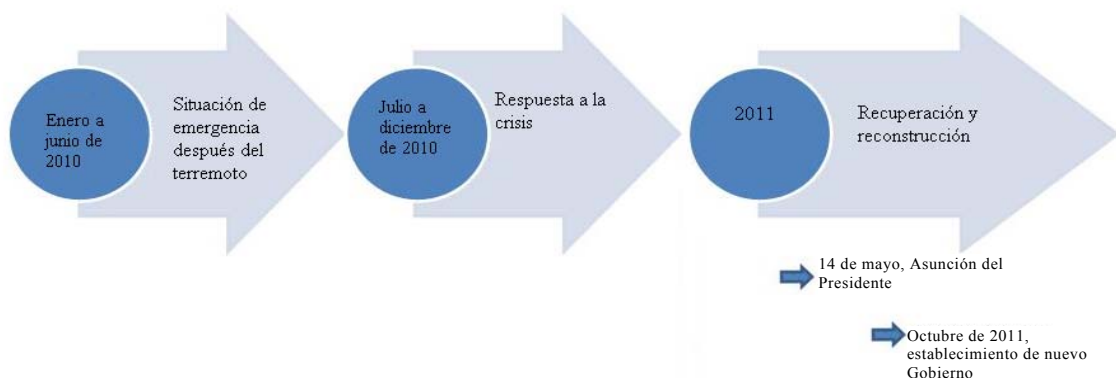
10. Después de las elecciones celebradas en Haití en 2006, el Consejo de Seguridad, en sus resoluciones 1743 (2007), 1840 (2008) y 1892 (2009), dio más importancia a la reforma exhaustiva de las instituciones del estado de derecho, la reestructuración y consolidación de la capacidad de la Policía Nacional de Haití y el apoyo al Gobierno en sus esfuerzos para adoptar un enfoque integrado de la gestión de las fronteras.

11. El 12 de enero de 2010 un terremoto de gran intensidad remeció Haití. El terremoto ocurrió cuando la MINUSTAH estaba elaborando elementos de referencia e indicadores de progreso como guía para su futura salida del país. El terremoto devastó el país y su población, y produjo enormes daños estructurales y cuantiosas pérdidas materiales. Las bajas en la MINUSTAH llegaron a 102, e incluyeron al personal de más alta categoría de la Misión, y fue el incidente con mayor pérdida de vidas en la historia de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

12. Después del terremoto se pusieron a prueba la capacidad de liderazgo de la Misión y su estructura de mando y de control, así como la capacidad de las Naciones Unidas para organizar una respuesta de emergencia a una crisis a nivel de la Sede y sobre el terreno. En respuesta a la situación después del terremoto, el Consejo de Seguridad modificó el mandato de la Misión y aumentó su dotación para apoyar la labor inmediata de recuperación, reconstrucción y estabilización, de 6.940 a 8.940 efectivos militares y de 2.211 a 4.391 integrantes de las fuerzas de policía². Se pidió a la MINUSTAH que, en el marco de su mandato, siguiera colaborando con la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y el equipo de las Naciones Unidas en el país para apoyar la labor humanitaria y de recuperación³. La principal tarea encomendada a la MINUSTAH era la de crear un entorno de protección para todos, en particular las mujeres y los niños.

Gráfico 1

Cronología de la MINUSTAH: 2010-2011



² Resoluciones del Consejo de Seguridad 1908 (2010) y 1927 (2010).

³ Resolución 1927 (2010) del Consejo de Seguridad, párr. 5.

Marco estratégico integrado y presupuesto

13. De conformidad con su marco estratégico integrado para 2009-2012 (véase el cuadro 1) el objetivo general de la MINUSTAH era ayudar a restablecer la paz y la seguridad y hacer avanzar el proceso constitucional y político de Haití⁴. El programa de trabajo de la MINUSTAH está organizado en cinco componentes:

- Desarrollo democrático y consolidación de la autoridad del Estado
- Seguridad, orden público y fomento del estado de derecho
- Derechos humanos
- Coordinación de la asistencia humanitaria y para el desarrollo
- Apoyo

Cuadro 1

Marco estratégico integrado de la MINUSTAH: 2009-2012

<i>Componentes</i>	<i>Logros previstos</i>
1. Desarrollo democrático y consolidación de la autoridad del Estado	1.1 Diálogo político plenamente inclusivo y reconciliación nacional 1.2 Fortalecimiento de las instituciones democráticas del Estado a escala nacional y local 1.3 La autoridad del Estado se mantiene y refuerza en todo el país
2. Seguridad, orden público y fomento del estado de derecho	2.1 Establecimiento de un entorno seguro y estable en Haití 2.2 Progreso de la reforma y reestructuración de la Policía Nacional de Haití 2.3 Reforma y fortalecimiento de los sistemas judicial y penitenciario
3. Derechos humanos	3.1 Progresos en la promoción y protección de los derechos humanos
4. Coordinación de asistencia humanitaria y para el desarrollo	4.1 Mejora de la situación humanitaria y avance hacia la recuperación económica y la reducción de la pobreza
5. Apoyo	5.1 Prestación efectiva y eficiente de apoyo logístico, administrativo y de seguridad a la Misión

Fuente: A/63/709, A/65/535, A/65/776 y A/66/658.

14. Si bien el marco estratégico integrado para 2009-2012 no se ha modificado en medida significativa, la Misión reajustó sus actividades para atender a cuatro nuevas

⁴ A/63/709.

prioridades durante la emergencia y en tres períodos de respuesta a la crisis (véase el gráfico I)⁵:

- a) Mantener la estabilidad política tras la merma de la capacidad de las instituciones estatales y el aplazamiento de las elecciones;
- b) Restablecer la capacidad de la Policía Nacional y las instituciones judiciales y penitenciarias para garantizar la seguridad y el estado de derecho;
- c) Aumentar la capacidad del Estado para proteger los derechos de los grupos vulnerables afectados por el terremoto, en particular las mujeres y los niños;
- d) Asegurar la prestación eficaz de la asistencia humanitaria y un proceso de recuperación dotado de los recursos necesarios.

15. Los recursos aprobados para la MINUSTAH fueron de 732 millones de dólares para 2010 y 853 millones de dólares para 2011.

IV. Resultados

16. A continuación se presenta una evaluación de la actuación de la MINUSTAH inmediatamente después del terremoto y de la forma en que se adaptó a las nuevas prioridades en el período posterior al terremoto, incluidos los logros de la Misión en las principales esferas de su mandato.

Inmediatamente después del terremoto, la MINUSTAH demostró enorme resiliencia y proporcionó apoyo logístico y facilitó la prestación coordinada de socorro de emergencia, al tiempo que se recuperaba de sus propias pérdidas

17. Inmediatamente después del terremoto, cuando las comunicaciones y el acceso eran difíciles, la MINUSTAH procedió con eficacia, mantuvo la seguridad, proporcionó transporte y coordinó el ingreso de la asistencia humanitaria (que incluía numerosos equipos de búsqueda y salvamento). Los asociados y los interesados elogiaron a la MINUSTAH por su excelente actuación en condiciones extremadamente difíciles, que incluían sus propias importantes pérdidas de funcionarios directivos, personal y bienes⁶. La Misión restableció con rapidez su cuadro directivo y su estructura de mando gracias a la reasignación de personal de la Sede y de otras misiones sobre el terreno. Los recursos adicionales proporcionados por los Estados Miembros, la plena delegación de autoridad por el Secretario General para la utilización de los recursos, la dedicación del personal de la MINUSTAH y la solidaridad de todas las oficinas de las Naciones Unidas contribuyeron al éxito de la Misión en ese período.

18. La MINUSTAH resultó decisiva para la recuperación inmediata eficiente y el funcionamiento ininterrumpido de toda la presencia de las Naciones Unidas en Haití. La Misión abrió su centro logístico y sus oficinas regionales a todo el equipo de las Naciones Unidas en el país y a la comunidad de asistencia humanitaria en general, lo que le permitió ofrecer soluciones pragmáticas para atender a las necesidades

⁵ A/65/776, párr. 13.

⁶ Evaluación interinstitucional en Haití: tres meses después del terremoto, agosto de 2010.

abrumadoras de alojamiento, locales de oficina, agua y alimentos. Algunos organismos declararon que no podrían haber funcionado sin el apoyo de la Misión.

19. Antes del despliegue pleno del personal y el equipo de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Misión facilitó las actividades de la comunidad de asistencia humanitaria en general dirigiendo la coordinación de la asistencia y suplió esta importante deficiencia en momentos en que el cuadro directivo del equipo de asistencia humanitaria de las Naciones Unidas se había debilitado. Puesto que en Haití no había partes en guerra (a diferencia de lo que ocurría en los lugares en que se desplegaban otras misiones de mantenimiento de la paz), los trabajadores de asistencia humanitaria abrigan menos temor de que la relación con una fuerza armada pudiera comprometer los principios humanitarios. En esa atmósfera surgió una relación relativamente fácil y productiva entre los trabajadores de asistencia humanitaria y la Misión.

20. En respuesta al fallecimiento de funcionarios indispensables del Centro de Operaciones Conjuntas Ampliado y al aumento del número de partícipes en la respuesta al terremoto (incluida la presencia de contingentes militares extranjeros del Canadá, España, los Estados Unidos de América, Francia, Italia y países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), la MINUSTAH y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios establecieron el Centro Conjunto de Operaciones y Asignación de Tareas para facilitar las actividades de socorro de los asociados del grupo de asistencia humanitaria y establecer enlace con las operaciones de socorro de las fuerzas militares extranjeras. El Centro facilitó las solicitudes de escoltas de seguridad, pequeñas obras de ingeniería y apoyo logístico, y consolidó y divulgó información actualizada sobre la situación de seguridad. El Centro funcionó eficientemente y asumió parte de la carga de la labor de coordinación del Centro de Operaciones Logísticas Conjuntas, que pudo entonces concentrarse en la coordinación de las importantes necesidades logísticas de la Misión respecto de la gestión de su propia recuperación después del terremoto.

21. Dado que a consecuencia del terremoto el Gobierno de Haití perdió gran parte de su capacidad, la MINUSTAH procedió a suplir las deficiencias y proporcionó apoyo indispensable en materia de logística, comunicaciones, información pública e infraestructura. La Misión aprovechó su capacidad de ingeniería para remover escombros y despejar caminos, de manera que la asistencia humanitaria pudiera llegar a las zonas más damnificadas con la mayor rapidez posible. Si bien las estaciones de radiodifusión comerciales no pudieron funcionar inmediatamente después del terremoto, la radio de la MINUSTAH estuvo en funcionamiento.

La MINUSTAH estableció condiciones de seguridad después del terremoto, proporcionó apoyo electoral eficaz y facilitó la asistencia humanitaria

22. De enero de 2010 a junio de 2011, Haití estuvo en estado de emergencia⁷. A medida que el país se recuperaba, la MINUSTAH se centró en tres prioridades críticas, que se examinan en mayor detalle más adelante:

- a) Asegurar un entorno estable y seguro;

⁷ S/2010/200 y Corr.1.

- b) Proporcionar apoyo electoral y restablecer la capacidad del Estado;
- c) Facilitar la prestación efectiva de asistencia humanitaria y las actividades en respuesta a la crisis.

Estabilidad y seguridad

23. La mayor parte de los interesados entrevistados reconocieron la función que había desempeñado la MINUSTAH en el establecimiento de un entorno relativamente estable y seguro en el período posterior al terremoto. Si bien las principales amenazas a la seguridad de Haití habían sido la delincuencia, los disturbios y los desastres naturales, no se produjo un quebrantamiento general del orden público después del terremoto, pese a los mayores riesgos para la seguridad, como el hecho de que la mayor parte de los que habían escapado de las cárceles siguieran fugados y el aumento de las manifestaciones en el período de las elecciones.

24. Para hacer frente a esas amenazas en el período que se examina los componentes militar y de policía de la MINUSTAH realizaron gran número de patrullajes, a veces conjuntamente con la Policía Nacional de Haití, y operaciones selectivas en zonas de alto riesgo. Entre julio y diciembre de 2010 la Misión efectuó 47.814 patrullajes en asentamientos de desplazados internos. Los refuerzos de personal militar y de policía se desplegaron con bastante rapidez. Para junio de 2010, se había desplegado el 96% de la dotación total autorizada de personal militar. En cuanto a la policía de las Naciones Unidas, se había desplegado el 80%.

25. La MINUSTAH respondió también a la vulnerabilidad creciente de la población a los nuevos riesgos de seguridad y adaptó en consecuencia sus medidas de apoyo a la seguridad. Por ejemplo, la Misión realizó evaluaciones conjuntas de la seguridad de los asentamientos de desplazados internos y estableció una dependencia de los campamentos de desplazados internos, que incluía una iniciativa con perspectiva de género. La policía de las Naciones Unidas mantuvo una presencia en siete de los campamentos y los patrulló (conjuntamente con la Policía Nacional de Haití cuando fue posible)⁸. Para reducir la delincuencia, otros asentamientos y las zonas circundantes fueron patrulladas por escuadrones motorizados.

26. La población reconoció los resultados de esas actividades. Una encuesta externa de 600 hogares de la zona metropolitana de Puerto Príncipe realizada en agosto de 2011 demostró que la mayor parte de los haitianos consideraba que la MINUSTAH estaba ayudando a controlar las actividades de las bandas⁹. De manera análoga, la encuesta de la OSSI al personal de la MINUSTAH demostró que el 57% de los que respondieron consideraban buenos o excelentes los logros de la Misión en cuanto a mantener un entorno seguro. De los asociados de la MINUSTAH, el 52% consideraba que la función que esta había desempeñado en el mantenimiento de la seguridad era decisiva.

⁸ Corail, Jean-Marie Vincent, Terrain Accra, Accra Nord/Sud, Champs de Mars, Carradeux y Pétienville-Club.

⁹ Véase Grant Gordon y Lannen Young, "Haitian perspectives on MINUSTAH before the renewal of the mandate", Columbia University, octubre de 2011.

Cuadro 2
Calificación del progreso de la Misión por el personal de la
MINUSTAH: 2010 y 2011

	<i>Bueno o excelente (porcentaje)</i>
Velar por la seguridad de determinados campamentos de desplazados internos	60,4
Mantener un entorno seguro y estable	56,9
Contribuir a la prestación efectiva de asistencia humanitaria y a un proceso de recuperación dotado de recursos suficientes	55,1

Fuente: Encuesta del personal de la MINUSTAH administrada por la OSSI, pregunta 8.

27. No obstante, las condiciones de seguridad en Haití siguen siendo frágiles. El país se enfrenta a problemas constantes que incluyen la insuficiente seguridad en asentamientos grandes de desplazados internos, el aumento de los incidentes de violencia sexual y basada en el género y un resurgimiento de la delincuencia. Las necesidades de protección en los asentamientos temporales, en particular para las mujeres y los niños, superan con mucho la capacidad conjunta de la Policía Nacional de Haití y la policía de las Naciones Unidas. El nivel de inseguridad de las personas alojadas en asentamientos temporales es superior al de la población en general¹⁰.

Apoyo a las elecciones

28. La función de la MINUSTAH fue decisiva para el éxito de las elecciones de 2010-2011. Los interesados frecuentemente opinaron que sin el apoyo de la MINUSTAH no se habrían celebrado las elecciones. Dado el lento avance de la recuperación y la reconstrucción cuando se celebraron las elecciones, Haití necesitaba dirigentes nacionales al más alto nivel. El éxito de las elecciones era indispensable para la estabilidad del país. A fin de ayudar a organizar las elecciones, la MINUSTAH movilizó sus recursos de conocimientos técnicos, personal, logística y seguridad, brindó capacitación a sus homólogos haitianos, distribuyó cédulas y material de votación, proporcionó escoltas y protección a los observadores electorales y asumió la función rectora en la coordinación de las diversas entidades que proporcionaron asistencia electoral internacional.

29. El Representante Especial del Secretario General interpuso sus buenos oficios, en colaboración con la comunidad internacional, para ayudar a resolver la controversia respecto de las irregularidades en la primera serie de los comicios presidenciales. Esto facilitó el logro de un resultado aceptable para los principales interesados y condujo a una segunda serie relativamente positiva. La elección de un nuevo Presidente y la transmisión pacífica del mando, aunque precedida de un proceso turbulento que incluyó considerables consultas políticas entre bambalinas, constituyeron un gran éxito.

¹⁰ Véase Robert Muggah y Athena Kolbe “Security from the bottom-up in Haiti: Before and After the Quake”, noviembre de 2011 (véase <http://embassymag.ca/page/view/muggah-11-02-2011>).

30. El apoyo a las elecciones, por estar limitado en el tiempo y orientado a la acción, normalmente entraña la transferencia de conocimientos a los homólogos nacionales. No obstante, en Haití, debido al carácter provisional del consejo electoral y a la reestructuración de las oficinas electorales de las regiones y las comunas, no se retuvo gran capacidad a nivel institucional. En los períodos posteriores a las elecciones, con frecuencia no hubo un homólogo nacional con el cual la MINUSTAH pudiera continuar las actividades de creación de capacidad. Los problemas de la debilidad del Gobierno y la falta de un consejo electoral permanente no se resolvieron en el período que se examina y las elecciones de Haití siguieron dependiendo del apoyo externo.

Facilitación de la asistencia humanitaria y restablecimiento de la capacidad del Gobierno

31. El alcance de la MINUSTAH en todos los departamentos del país, sus conocimientos de las comunidades locales y el terreno, y las redes establecidas con homólogos nacionales resultaron valiosísimas para la eficiencia y el éxito de las operaciones de socorro. La MINUSTAH apoyó y facilitó la asistencia humanitaria, tanto inmediatamente después del terremoto como en el período posterior. El apoyo consistió en escoltas de seguridad, despeje de caminos y otra actividad civil-militar conjunta. La Misión también utilizó su capacidad de ingeniería militar y logística para ayudar al Gobierno (en particular las instituciones fundamentales del estado de derecho) a proseguir con sus actividades (por ejemplo, construyendo estructuras temporales para los tribunales, la policía y otras instituciones). Esas medidas, autorizadas por la resolución 1927 (2010) del Consejo de Seguridad, así como las medidas especiales para prestar al Gobierno de Haití equipo de propiedad de las Naciones Unidas, fueron decisivas para suplir las deficiencias y para que el Gobierno pudiera seguir funcionando mientras pugnaba por recuperarse¹¹.

La discrepancia entre lo que la población esperaba de la MINUSTAH, por una parte, y el mandato y los recursos de esta, por otra, unida al brote de cólera y las denuncias de explotación y abuso sexual, redujeron el aprecio del público por la Misión y sus logros

32. Excepto en lo tocante a la función que desempeña la MINUSTAH en el mantenimiento de la estabilidad y la seguridad, la población de Haití en general no tiene una idea clara del mandato de la Misión⁹. Al respecto, es importante que se comprenda que en el período posterior al terremoto se produjo gran confusión debido a la amplia variedad de tareas que realizaba la Misión. La rama civil de la MINUSTAH y su labor no se conocían bien. Debido a la alta visibilidad de las tropas, a veces se equiparaba a la MINUSTAH únicamente con su componente militar¹⁰.

33. Se esperaba de la MINUSTAH considerablemente más que lo que se había encomendado a la Misión en su mandato de ayudar y apoyar al Gobierno de Haití. Incluso algunas autoridades del Gobierno esperaban que la Misión supliera las carencias de capacidad y recursos del Gobierno y desarrollara la infraestructura del país.

¹¹ Véanse S/2010/446, párr. 30 y S/2011/183, párrs. 37 a 41.

34. En los departamentos, y en particular en las zonas alejadas en que la presencia del Gobierno era limitada o inexistente, la población esperaba que la MINUSTAH proporcionara servicios y mejorara las condiciones de vida. En algunos casos, cuando hubo fondos disponibles, la MINUSTAH intervino para brindar socorro en alguna medida, pero carecía de los recursos necesarios para satisfacer plenamente las muy diversas expectativas.

35. Por ejemplo, algunos esperaban que los servicios médicos de los contingentes militares fueran accesibles a la población local, tanto antes como después del periodo de crisis. Sin embargo, con arreglo a los memorandos de entendimiento con los países que aportan contingentes, esos servicios médicos están destinados fundamentalmente a los soldados y su utilización de alguna otra forma es prerrogativa exclusiva de los comandantes de los contingentes. En situaciones de emergencia, y como parte de las iniciativas de cooperación civil-militar, los servicios médicos de algunos contingentes se han abierto a la población local, aunque con carácter especial y a escala limitada. Ni la MINUSTAH ni los contingentes militares disponían de recursos adicionales suficientes para mantener tales prácticas con carácter habitual.

36. La discrepancia entre lo que la población esperaba de la Misión, por una parte, y el mandato y los recursos de esta, por otra, produjo frustración y decepción. El brote de cólera y las denuncias de abuso sexual por personal de la MINUSTAH contribuyeron a que las percepciones de la Misión fueran negativas. Los datos de las encuestas externas indicaron que la mayoría de los haitianos estimaban que la Misión había traído el cólera a Haíti¹⁰. Surgió cierto antagonismo, que limitó la movilidad del personal y la interacción con la población y redujo la capacidad de la Misión para realizar su labor.

Después del terremoto se utilizaron extensamente los proyectos de efecto rápido para proporcionar socorro y fomentar la confianza de la población en la Misión

37. Los proyectos de efecto rápido ofrecían un medio para aumentar la visibilidad de la Misión y la confianza de la población en esta. Los componentes más sustantivos de la Misión utilizaron esos proyectos para proporcionar algún apoyo a las comunidades necesitadas. Si bien el presupuesto de esos proyectos siguió siendo de 7,5 millones de dólares¹², se aumentó el límite presupuestario de cada proyecto, con carácter excepcional, de 25.000 dólares a 100.000 dólares¹³. Los funcionarios que participaron en la ejecución de los proyectos comunicaron que el límite presupuestario inferior había impedido realizar el pleno potencial de los proyectos para captar la buena voluntad de la población y que el límite más elevado se necesitaba y se apreciaba.

38. La ejecución de los proyectos tropezó con una serie de problemas: los criterios para la selección de proyectos eran tan generales que no ofrecían orientación útil para la formulación de los proyectos; era difícil encontrar asociados en la ejecución idóneos con los conocimientos técnicos necesarios; y, a veces, el prolongado procesamiento de la documentación y las demoras en la emisión de los pagos obstaculizaban la ejecución de los proyectos y podían reducir su capacidad para fomentar la confianza. También se expresaron inquietudes respecto del nivel de la

¹² A/C.5/65/19 y A/65/776.

¹³ Véase A/65/776, secc. V.A.

capacidad de ingeniería, tanto en la etapa de examen del proyecto como en la etapa de ejecución. De los 229 proyectos ejecutados en 2010/11, 182 estaban dedicados a la rehabilitación de infraestructura pública y el suministro de servicios públicos básicos.

Aunque la MINUSTAH procuró medir los avances respecto de su marco estratégico integrado, los indicadores de progreso siguen teniendo limitaciones

39. El análisis del marco estratégico de la MINUSTAH demostró que, con excepción de uno, los indicadores de progreso de sus cuatro componentes sustantivos (desarrollo democrático y consolidación de la autoridad del Estado; seguridad, orden público y fomento del estado de derecho; derechos humanos; y coordinación de la asistencia humanitaria y para el desarrollo) dependían o bien de las medidas que adoptara el Gobierno receptor o de otros factores externos ajenos al control de la Misión. En el período abarcado por el informe más reciente, solo 12 de los indicadores se cumplieron, y otros 18 no se cumplieron. Dos se cumplieron parcialmente debido al efecto de factores externos, como la inestabilidad política impredecible relacionada con el ciclo de las elecciones, la falta de financiación, la escasa capacidad del Gobierno y/o la falta de voluntad política. Esos indicadores de logros constituían iniciativas bien intencionadas de la MINUSTAH para medir los resultados, y es evidente que la Misión ha procurado demostrar tendencias cuando ha establecido los objetivos. Sin embargo, los indicadores siguen teniendo limitaciones y no bastan para realizar una apreciación bien fundamentada de la influencia de la Misión en Haití a lo largo del tiempo. Algunos indicadores se referían a acontecimientos únicos y no permitían detectar el cambio a lo largo del tiempo. A continuación se presentan ejemplos de indicadores.

Componente 1

1.1.2 Aprobación de una ley sobre la financiación de los partidos políticos

1.2.1 Aprobación por el Parlamento de una ley sobre autonomía financiera y rendición de cuentas de las estructuras de gobierno locales y sobre reforma tributaria local

1.3.4 Aprobación de una reforma tributaria local que permita a las autoridades locales aumentar sus propias fuentes de ingresos

Componente 2

2.3.4 Establecimiento del Consejo Superior del Poder Judicial

Componente 3

3.1.4 Ratificación por el Parlamento de uno de los tres tratados internacionales sobre los derechos del niño que aún no han sido ratificados

Los esfuerzos de la MINUSTAH por fomentar la capacidad institucional siguieron siendo el principal reto después del terremoto

40. Después del terremoto, la MINUSTAH se centró en tres actividades clave diferentes, pero conexas:

- a) El fortalecimiento de la capacidad del Gobierno para seguir funcionando;
- b) El apoyo a la asistencia humanitaria;
- c) La prestación de apoyo electoral.

Sin embargo, las actividades de la MINUSTAH en materia de fomento de la capacidad (en particular el fomento de la capacidad institucional en el sector del estado de derecho) se vieron interrumpidas por el terremoto y la consiguiente incertidumbre política, incluidos el prolongado ciclo electoral y la demora en la formación de un gobierno. Los avances logrados antes de 2010 se perdieron.

41. Las actividades de capacitación y asistencia técnica a las autoridades de Haití se vieron limitadas y solo comenzaron a recuperarse en 2011. En el segundo informe sobre los progresos realizados en la aplicación del marco estratégico integrado para Haití (2011) se informó de que, en el primer semestre de 2011, de las cinco esferas de trabajo (reconstrucción institucional, territorial, económica y social, y creación de un entorno propicio), la reconstrucción institucional (en particular en materia de gestión de fronteras y fortalecimiento del sistema de justicia) es la que registró menos progresos.

42. Durante el período que se examina la MINUSTAH desplegó actividades de fomento de la capacidad pertinentes a todos los ámbitos de su labor. La Misión utilizó la asistencia técnica, el adiestramiento y el asesoramiento a fin de mejorar las aptitudes y la capacidad en diversas instituciones estatales (incluidas el Parlamento, el Ministerio del Interior, las instituciones del sector de la justicia, la Policía Nacional de Haití y la Dirección de Administración Penitenciaria). A nivel de las regiones administrativas, la MINUSTAH prestó amplio apoyo a alcaldes, delegados, y oficinas electorales regionales y comunales. Con la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la MINUSTAH contrató a oficiales nacionales para que prestaran asistencia técnica a algunas oficinas del Gobierno¹⁴. Se prestó asistencia a nivel nacional y comunal. Si bien la Misión satisfizo algunas necesidades de asistencia, no pudo atender a todas.

43. El fortalecimiento de la capacidad institucional depende en cierta medida de la capacidad y la voluntad política del beneficiario de absorber asistencia. En Haití, no siempre se dieron esos elementos. La falta de un Gobierno efectivo durante un prolongado período impidió a la MINUSTAH crear capacidad gubernamental. En muchos casos, al asumir sus funciones nuevos funcionarios gubernamentales, no se retuvo al personal que había recibido capacitación previa, con lo cual se perdieron aptitudes y memoria institucional y hubo que recurrir con frecuencia a personal de la Misión para que supliera las carencias al respecto. Por ejemplo, la MINUSTAH apoyó la preparación de los informes de actividad de las 140 comunas para el período 2006-2011, lo que facilitó el traspaso del poder. En una situación en que las autoridades locales funcionaban a un bajo nivel debido a la insuficiencia de recursos y a su limitada autoridad, fue difícil crear y retener capacidad.

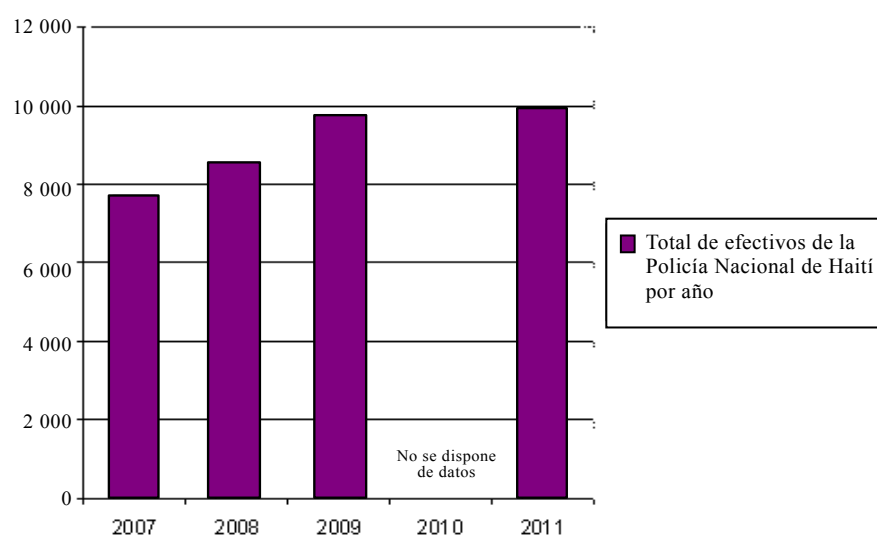
¹⁴ Véase S/2011/183, párrs. 37.

Aunque la MINUSTAH prestó un valioso apoyo a la Policía Nacional de Haití, no se ha alcanzado el objetivo de convertir a dicha fuerza en una institución de seguridad capaz

44. La policía de las Naciones Unidas, además de prestar apoyo operacional, recibió el mandato de “ayudar al Gobierno de Haití a reformar y reestructurar la Policía Nacional de Haití”¹⁵. Antes de 2010, se habían logrado algunos progresos visibles: el Gobierno había aprobado un plan de reforma de la Policía Nacional de Haití para el período 2000-2005, y el número total de agentes de policía haitianos había aumentado continuamente, aunque a un ritmo lento¹⁶. La confianza del público en la Policía Nacional de Haití había aumentado, a lo cual también contribuyó un descenso significativo de los casos de secuestro¹⁷.

Gráfico II

Aumento del total de efectivos de la Policía Nacional de Haití: 2007 a 2011



Fuente: S/2011/540, párr. 21; S/2010/446; S/2009/439, párr. 32; S/2008/586, párr. 26; S/2007/503, párr. 34. Para 2010, no se informó ningún aumento de los efectivos, pues el programa de capacitación de la policía se suspendió después del terremoto.

¹⁵ Resolución 1892 (2009) del Consejo de Seguridad, párr. 10.

¹⁶ El objetivo del plan de reforma de la Policía Nacional de Haití para el período 2006-2011 era alcanzar un total de 14.000 agentes para el 31 de diciembre de 2011.

¹⁷ Véase Athena Kolbe et al., “Mortality, crime and access to basic needs before and after the Haiti earthquake”, *Medicine, Conflict and Survival*, vol. 26, núm. 4.

45. La confianza del público en la Policía Nacional de Haití siguió aumentando en 2010 y 2011. Una encuesta de hogares realizada en 2010¹⁸ puso de manifiesto que más de dos terceras partes de los encuestados recurriría primero a la Policía Nacional de Haití en caso de amenaza a su persona o sus bienes. Los datos de una encuesta llevada a cabo en 2009 para un sector diferente de la población de Haití indican que puede haber aumentado la confianza del público¹⁹. Otros estudios han citado resultados de encuestas haitianas en que la Policía Nacional de Haití figuraba como la institución del Estado más fiable^{20 21}. La visibilidad de la Policía Nacional en las calles poco después del terremoto demostró su resiliencia ante los enormes desafíos que tuvo que afrontar²¹. La MINUSTAH contribuyó a esos logros apoyando constantemente el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad operacional de la fuerza.

46. En el período 2010-2011, el desempeño general de la Policía Nacional de Haití dejó bastante que desear. Según informaciones, la corrupción fue generalizada y se recibieron denuncias de falta de profesionalismo, concretamente el uso excesivo de la fuerza, las violaciones de los derechos humanos, y la falta de capacidad de investigación²⁰. Algunos consideraban que, desde 2004, la calidad de la Policía Nacional de Haití había mejorado solo muy levemente y pocos creían que en los años subsiguientes la MINUSTAH pudiera transferir a la Policía Nacional de Haití la responsabilidad en materia de seguridad. Las instancias interesadas opinaron que los progresos en el fomento de la capacidad de la Policía Nacional eran precarios y podían deteriorarse cuando la Misión fuera liquidada. La Policía Nacional siguió dependiendo en gran medida de la MINUSTAH, en particular fuera de Puerto Príncipe²⁰.

47. Además, en 2010 el terremoto hizo que la MINUSTAH dejara de lado la capacitación de la policía para centrar sus esfuerzos en la respuesta a las consecuencias del desastre natural, que incluyó la construcción de nuevas infraestructuras. El programa de capacitación se suspendió cuando el Parlamento, cuyos edificios habían quedado destruidos, utilizó temporalmente las instalaciones de la Academia de Policía. El proceso de contratación se retrasó debido a la falta de fondos para los análisis médicos. Desde el terremoto, solo se ha graduado una clase (formada por 877 agentes), la 22ª promoción. En 2010 se detuvo el aumento del número de agentes, que había sido constante desde 2004, para repuntar otra vez en 2011²². Los trastornos causados por el terremoto pueden haber reducido el tamaño de la Policía Nacional de Haití en un 17% aproximadamente.

48. La estrategia de capacitación de la Policía Nacional de Haití no es óptima. Al principio, la capacitación se centró principalmente en los rangos inferiores. En consecuencia, no se impartió capacitación a agentes de nivel medio, lo cual afectó en último término a la capacidad operacional de la fuerza. Los agentes de nivel medio

¹⁸ Administraron la encuesta investigadores vinculados al Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, el Small Arms Survey y el PNUD.

¹⁹ Athena Kolbe y Robert Muggah, "Securing the State: Haiti Before and After the Earthquake", *Small Arms Survey 2011: States of Security*.

²⁰ Véase Keith Crane et al., "Building a More Resilient Haitian State", RAND Corporation, 2010.

²¹ Véase Timothy Donais, "Reforming the Haitian National Police: From Stabilization to Consolidation", en A. Thompson y J. Heine, eds., *Haiti's Governance Challenges and the International Community*, Wilfred Laurier Press, 2010.

²² Proyecto de plan de desarrollo de la Policía Nacional de Haití para el período 2012-2016, secc. D (obtenido en octubre de 2011).

desempeñan un papel importante en el seguimiento y la supervisión de agentes de policía a menudo inexpertos. Además, en muchos casos no hubo coordinación en las iniciativas de capacitación, y los donantes ejecutaron de manera rutinaria sus propios programas, que no se incorporaron a un plan o estrategia coherente de capacitación.

49. El proceso de selección de los agentes de la policía nacional también se detuvo a causa del terremoto. Dicho proceso contribuye a asegurar que los funcionarios reúnan las condiciones éticas y profesionales necesarias, lo que contribuye a restablecer la confianza en la Policía Nacional de Haití. Antes del terremoto, la MINUSTAH había desempeñado un papel fundamental en el proceso de selección²³. Junto con la Policía Nacional de Haití, la MINUSTAH había comenzado a examinar más de 7.000 expedientes, de los cuales se había completado aproximadamente la mitad²⁴. Aunque en el proceso de selección se habían examinado muchos expedientes, apenas se tomaron medidas en relación con exámenes en los que quedaron de manifiesto problemas éticos o profesionales. Aunque se había declarado a 138 agentes no aptos para el servicio, ninguno de ellos había sido separado del servicio²⁴, y algunos casos aún están pendientes, después de más de dos años, de una decisión final del Consejo Superior de la Policía Nacional.

50. La policía de las Naciones Unidas tuvo dificultades para concluir las etapas finales del proceso de selección. Muchos creyeron ver una falta de compromiso con la reforma por parte del Gobierno y de la Policía Nacional de Haití, aunque la lentitud del proceso también podría atribuirse en parte a dificultades para obtener información de antecedentes fiable y para mantener la dotación de personal de la dependencia conjunta de investigación. Si ha de establecerse una fuerza de policía profesional y ética, el proceso de selección debe avanzar más rápidamente y deben tomarse las medidas oportunas cuando en el curso del proceso se identifique a agentes que no son aptos para el servicio.

51. Fueron muchos los factores que restaron eficacia a la labor de apoyo a la Policía Nacional de Haití por parte de la policía de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en el componente de policía de la MINUSTAH se integró personal de más de 50 países que aportaron fuerzas de policía²⁵, lo cual dio lugar a diferencias considerables en los antecedentes y las cualificaciones de los agentes. Sin un marco común para las diversas funciones de policía de las Naciones Unidas, los enfoques adoptados por agentes particulares a veces generaron confusión entre sus homólogos de la Policía Nacional. Además, determinadas instancias interesadas cuestionaron la competencia de algunos agentes de policía de las Naciones Unidas para instruir o asesorar a los agentes de policía haitianos, debido en parte al desajuste entre las aptitudes de un agente y los requisitos funcionales de un puesto concreto.

52. La falta de conocimientos lingüísticos de creole o francés de muchos agentes de policía de las Naciones Unidas perjudicó las comunicaciones y el fomento de la confianza en la cooperación cotidiana. Hubo una gran demanda de agentes de policía de las Naciones Unidas que hablaran francés y creole, y la Policía Nacional de Haití señaló que la cooperación y la asignación a agentes que no hablaban el mismo idioma no fue eficaz. Se informó de que la asistencia lingüística era insuficiente y parece que

²³ Keeping Haiti Safe: Police Reform, International Crisis Group, 2011.

²⁴ Cifra más reciente facilitada por la MINUSTAH.

²⁵ Las estadísticas sobre los contingentes están disponibles en <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics>.

en asentamientos temporales para desplazados internos no había acceso a intérpretes ni a traductores.

53. La policía de las Naciones Unidas consideró que el compromiso político era un requisito indispensable para que la Misión pudiera apoyar eficazmente a la Policía Nacional de Haití y para que la reforma de la policía culminara con éxito. El diálogo sobre la reforma de la policía entre la MINUSTAH y los niveles superiores de la Policía Nacional parece haber sido limitado, y el vacío político en el Gobierno durante la mayor parte de 2011 empeoró la situación. Sin un mayor compromiso por parte del Gobierno para reformar y desarrollar la Policía Nacional, la capacidad institucional y operacional de la fuerza seguirá siendo débil.

El apoyo de la MINUSTAH para fortalecer el estado de derecho en Haití sufrió múltiples reveses

54. Los progresos en el establecimiento de instituciones sólidas del estado de derecho ha sido insuficiente. En comparación con los progresos logrados en el fomento de la capacidad de la Policía Nacional de Haití, los progresos en la reforma del sector de la justicia y el sector penitenciario han sido lentos, lo cual acentúa la necesidad de un enfoque amplio en la reforma del sistema penal. Numerosos estudios indican que la reforma de la policía no tendrá éxito sin reformas paralelas de otras instituciones del estado de derecho, incluida la coordinación entre ellas^{26 27}.

55. Los esfuerzos de la MINUSTAH en la aplicación de una respuesta integrada a los problemas relativos al estado de derecho sufrieron múltiples reveses. En la primera mitad de 2011, la Misión examinó con las principales instancias interesadas una iniciativa para forjar un pacto sobre el estado de derecho, que serviría como instrumento para: a) reforzar la demanda pública de justicia y seguridad jurídica; y b) asegurar el apoyo coordinado de los donantes y el sector privado a las reformas de los sectores de la seguridad y la justicia²⁸. Sin embargo, el pacto perdió impulso cuando los progresos políticos en Haití se vieron entorpecidos por el rechazo de los legisladores a las dos personas nominadas al cargo de Primer Ministro. Tras asumir sus funciones, el nuevo Gobierno no mostró entusiasmo con la idea de reavivar los debates en torno al pacto sobre el estado de derecho, aunque sí mostró interés en debatir una hoja de ruta nacional en la que se destacasen las prioridades.

56. El Grupo de políticas sobre el estado de derecho, formado en 2009 por la MINUSTAH y el equipo de las Naciones Unidas en el país para reforzar la coordinación sectorial, no mejoró visiblemente la coordinación operacional en los tres niveles previstos: dentro de la Misión, entre las secciones de la Misión y los miembros del equipo de las Naciones Unidas en el país, y entre las oficinas sobre el terreno y el cuartel general de la Misión. Sin embargo, en los últimos años, la MINUSTAH y el PNUD han ejecutado programas conjuntos en determinados ámbitos relativos a la actividad policial y la justicia. En este sentido, el personal de

²⁶ Véase *Informe sobre el desarrollo mundial 2011: conflicto, seguridad y desarrollo*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2011.

²⁷ En el *Manual del CAD/OCDE sobre la Reforma del Sistema de Seguridad* también se subraya que la reforma de la policía debe llevarse a cabo como parte de una reforma integrada del sector de la justicia que incluya la judicatura y el sistema penitenciario.

²⁸ S/2011/183, párrs. 42 y 43.

la MINUSTAH consideró que no existía coordinación entre secciones o componentes y que las actividades se planificaban y ejecutaban de forma aislada.

57. En la MINUSTAH existe un puesto de Coordinador en materia de estado de derecho, cuyo titular ejerce considerable autoridad, ya que tiene la responsabilidad de supervisar y priorizar las actividades de la Misión en ese ámbito. Si bien los esfuerzos para facultar al Coordinador se vieron frustrados cuando el terremoto obligó a la Misión a suspender sus actividades de fomento de la capacidad, la ambigüedad en las relaciones jerárquicas entre el Coordinador en materia de estado de derecho y las secciones pertinentes de la MINUSTAH, como la Sección de Justicia y la Dependencia del Sistema Penitenciario, pueden haber afectado los progresos de la Misión en esa esfera. La función directiva del Coordinador no se hizo efectiva como estaba previsto, y prueba de ello es el hecho de que las actividades llevadas a cabo por la oficina del coordinador y la Sección de Justicia a veces se superponen. A la fecha de la presente evaluación, el puesto de Coordinador llevaba más de seis meses vacante. La Misión está revaluando el puesto en el contexto del ajuste de su enfoque general en materia de fomento de la capacidad y desarrollo de las instituciones.

58. Aunque el desarrollo de las instituciones, en particular en el ámbito del estado de derecho, se consideró una cuestión de máxima prioridad para la MINUSTAH en el futuro, no quedó claro que la Misión y el equipo de las Naciones Unidas en Haití tuvieran una estrategia coherente al respecto, puesto que no había planes inminentes para revitalizar el Grupo de políticas sobre el estado de derecho y formular dicha estrategia.

Aunque la integración efectiva con el equipo de las Naciones Unidas es crucial para la transición, este sigue siendo un aspecto problemático

59. La actividad de la MINUSTAH en materia de planificación estratégica integrada sobre el terreno fue considerable en el período subsiguiente al terremoto, caracterizado por situaciones de angustia. Se observó una mejora sustancial en las relaciones entre la MINUSTAH y el equipo de las Naciones Unidas en Haití en comparación con 2009, puesto que hubo una comunicación más fluida y una mayor apertura a la colaboración. Este cambio positivo se atribuyó a la elaboración y aplicación del marco estratégico integrado, la proximidad física entre la MINUSTAH y el equipo de las Naciones Unidas, y la personalidad dialogante y el estilo de gestión de los directivos superiores. Se citaron muchos ejemplos anecdóticos de colaboración constructiva entre la MINUSTAH y el equipo de las Naciones Unidas.

60. Aunque se llegó a un consenso en materia de planificación estratégica, ello no se tradujo necesariamente en una mejor coordinación y un enfoque más integrado en los planos operacional y técnico. Los esfuerzos por fomentar la integración, si bien encomiables, quedaron aún sumidos en cuestiones de procedimiento. Con respecto a un aumento de actividades conjuntas en relación con los programas, se observaron muy pocos cambios sistemáticos. Algunos asociados manifestaron que la presencia de las Naciones Unidas en Haití podría ser más efectiva como iniciativa “Una ONU” si estuviera mejor informada y coordinara en mayor medida sus programas, al menos en determinados sectores.

61. Funcionarios de la Misión consideraron que existían deficiencias de comunicación y coordinación con sus homólogos de los organismos. Esto era especialmente evidente en las regiones en que la presencia de los organismos de las Naciones Unidas era limitada y en que las oficinas regionales de la MINUSTAH no siempre tenían un canal de comunicación estable con las sedes de los organismos pertinentes en Puerto Príncipe. El nivel de coordinación entre las oficinas regionales de la MINUSTAH y el equipo de las Naciones Unidas variaba de una región a otra y a menudo estaba en función de las iniciativas de funcionarios concretos.

62. Las grandes necesidades de Haití y el aumento de las contribuciones de los donantes (cuyo nivel se elevó en el período posterior al terremoto) han dado lugar a que se amplíe la gama de actividades llevadas a cabo por los organismos de las Naciones Unidas. La mayoría de las esferas de atención están interconectadas, lo cual provoca, inevitablemente, la superposición de tareas entre la MINUSTAH y el equipo de las Naciones Unidas. Si bien esa superposición puede ser beneficiosa, a fin de evitar duplicación e ineficiencia, las distintas instancias deberían trabajar en coordinación, utilizando competencias y recursos complementarios.

63. Las dificultades para lograr la integración en Haití no son atípicas. Los problemas subyacentes son similares a los que afrontan las Naciones Unidas en su empeño por lograr una mayor coherencia a nivel de todo el sistema en la asistencia para el desarrollo. Esos problemas incluyen diferencias en los ciclos de planificación y financiación, las fuentes y la previsibilidad de la financiación, y la estructura jerárquica de rendición de cuentas a los órganos rectores²⁹.

64. Además, los problemas de superposición y discontinuidad de la asistencia internacional en materia de asistencia humanitaria, desarrollo y seguridad no son exclusivos de las Naciones Unidas ni de Haití. La convergencia de múltiples intervenciones trae consigo objetivos y actividades que no son totalmente complementarias y que en ocasiones se superponen. Las corrientes de financiación de fuentes multilaterales, bilaterales y privadas, y la diversidad de procedimientos y ritmos en los procesos de adopción de decisiones complicarían la coordinación de las entidades internacionales en cualquier país²⁶. Por esas razones, las expectativas en cuanto a la rapidez o la efectividad con que la MINUSTAH pueda integrarse con el equipo de las Naciones Unidas en los próximos dos años deben ser realistas.

65. No obstante, la decisión del Comité de Políticas del Secretario General en relación con Haití (decisión 2011/24) y los principales documentos de planificación de la MINUSTAH para el futuro cercano marcan una dirección clara que define las condiciones para avanzar y exige que las partes, el Gobierno, la MINUSTAH y el equipo de las Naciones Unidas en Haití, aúnen esfuerzos. Queda por ver cuán satisfactoria sea la aplicación de un plan integrado. El desempeño de la MINUSTAH dependerá, en parte, del grado de efectividad con que otros organismos de las Naciones Unidas cumplan los compromisos que hayan asumido en un plan integrado y viceversa.

²⁹ Véase A/64/589.

Después del terremoto, la ampliación de la responsabilidad de proteger hizo más complejos los arreglos programáticos preexistentes para la ejecución del mandato de la MINUSTAH en materia de derechos humanos

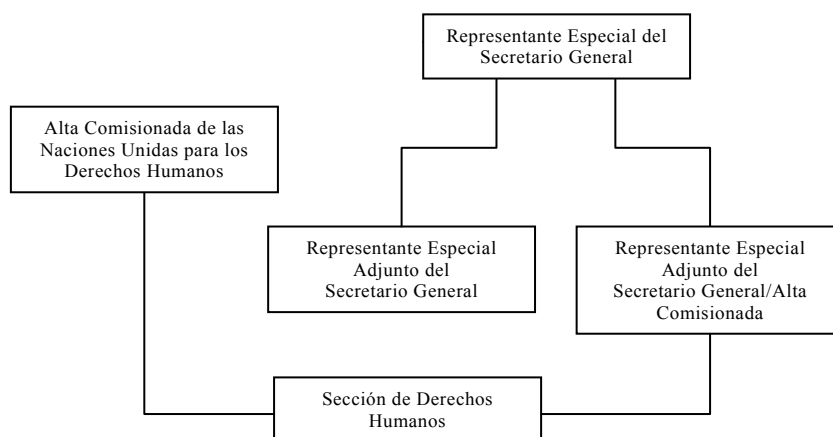
66. La Sección de Derechos Humanos de la MINUSTAH tiene la función de incorporar una perspectiva de derechos humanos en la labor de la Misión, así como seguir de cerca la situación del país y presentar informes al respecto. Como es típico en las misiones integradas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la Sección también tuvo la función de representar en Haití a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y después del terremoto, dirigió el grupo temático de protección para el Grupo Temático Mundial sobre Protección (en lugar de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR))³⁰.

67. Así pues, el personal de la Sección de Derechos Humanos rendía cuentas a una estructura jerárquica triple:

- a) El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en representación del ACNUDH en Haití);
- b) El Representante Especial del Secretario General por conducto del Representante Especial Adjunto del Secretario General para Asuntos Políticos;
- c) El Representante Especial del Secretario General por conducto del Representante Especial Adjunto del Secretario General/Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios, que tiene a su cargo las cuestiones humanitarias y de desarrollo (en cuanto líder del Grupo Temático de Protección).

Gráfico III

Estructura de rendición de cuentas de la Sección de Derechos Humanos de la MINUSTAH



³⁰ El ACNUR tuvo dos funcionarios de enlace en Haití.

68. La doble función de representar a la MINUSTAH y al ACNUDH tiene por objeto permitir que la Sección promueva y aplique un enfoque en materia de derechos humanos basado en la iniciativa “Una ONU” (véase el gráfico III). Desde el punto de vista operacional, la doble representatividad significa que la Sección debe presentar presupuestos, planes de trabajo e informes anuales separados. Esas exigencias no solo aumentan el volumen de trabajo de la Sección, sino que también generan dificultades para la misma en lo que respecta a asegurar una visión unificada y coherente.

69. La labor en materia de derechos humanos llevada a cabo por la MINUSTAH en el periodo posterior al terremoto se centró en la vigilancia y la incorporación de los derechos humanos en las instituciones del estado de derecho y la creación de un entorno de protección (en particular para la población más vulnerable). La Sección de Derechos Humanos coordinó su labor con las Secciones de Justicia y del Sistema Penitenciario y el componente de policía de la Misión para seguir de cerca la situación de los derechos humanos en los centros de detención e incorporar los derechos humanos en las distintas actividades de capacitación llevadas a cabo por el personal de la Misión y sus homólogos haitianos. La Sección de Derechos Humanos asignó un asesor en derechos humanos al Comisionado de Policía de las Naciones Unidas. El asesor dirigió la respuesta de la Sección a los problemas de derechos humanos que afectaban a la Policía Nacional de Haití y al sistema de justicia, hizo hincapié en cuestiones conexas (concretamente, la orientación individualizada y los procedimientos para seleccionar a los miembros de la Policía Nacional) e inició una evaluación conjunta de la seguridad de los campamentos de desplazados internos.

70. En el sistema de grupos temáticos no se dio prioridad a las cuestiones de protección en las tareas de asistencia humanitaria llevadas a cabo después del terremoto. Esto se atribuyó al escaso liderazgo de la MINUSTAH, la cual señaló que no había destinado a la labor recursos suficientes³¹. La Misión considera que el desacuerdo entre los miembros del grupo temático en cuanto a la estrategia y las actividades dificultaron su labor. Algunas organizaciones humanitarias preferían un enfoque centrado en la prestación de servicios básicos a los más vulnerables, mientras que otros opinaban que el grupo debía centrarse en la protección de los más vulnerables. También hubo cierto desacuerdo sobre la medida en que el grupo debía supervisar y promover un enfoque basado en los derechos humanos entre todos los grupos (a fin de garantizar que los trabajadores y los organismos humanitarios tuvieran debidamente en cuenta la igualdad de acceso a los servicios).

71. La Sección de Derechos Humanos produjo informes diarios, semanales, mensuales y anuales, que se distribuyeron únicamente dentro de la Misión y al resto del sistema de las Naciones Unidas (incluidos el ACNUDH y la Sede de las Naciones Unidas). Las decisiones sobre la conveniencia de hacer públicos los informes sobre los derechos humanos se adoptaron caso por caso, atendiendo a la mejor manera de utilizar los informes estratégicamente. La MINUSTAH optó deliberadamente por esta estrategia, prefiriéndola antes que el enfoque de “nombrar y avergonzar”.

72. En la directriz sobre los derechos humanos en las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas de las Naciones Unidas se indica que la regla general debe ser la publicación de informes periódicos semestrales sobre la vigilancia de

³¹ “Haiti: still trapped in the emergency phase”, Refugees International, field report, 6 de octubre de 2010.

abusos en materia de derechos humanos³². Sin embargo, desde el terremoto, los únicos informes sobre derechos humanos que se han hecho públicos se han referido a violaciones de los derechos humanos cometidas por la Policía Nacional de Haití³³. Algunos interesados externos entrevistados por la OSSI expresaron interés en tener acceso a más informes de la Misión sobre los derechos humanos.

V. Conclusiones

73. Inmediatamente después del terremoto, pese a los problemas que tuvo que afrontar la MINUSTAH para aumentar la capacidad de la Policía Nacional de Haití y otras instituciones en la esfera del estado de derecho, la Misión demostró su resiliencia y se movilizó de manera efectiva. A medida que avanzaba la recuperación y la reconstrucción del país, la Misión mantuvo su pertinencia reajustando sus actividades y centrándose en mantener la estabilidad política, facilitar la prestación continua de asistencia humanitaria, tratar de restablecer la capacidad de la Policía Nacional de Haití y fomentar la capacidad de las instituciones judiciales y penitenciarias. Durante este período, la Misión también desempeñó un papel decisivo de apoyo a las elecciones nacionales.

74. Tras la toma de posesión del Presidente Martelly en mayo de 2011, la MINUSTAH pasó de las actividades de emergencia y recuperación a su mandato básico de fomento de la capacidad y desarrollo institucional, particularmente en la esfera del estado de derecho. Sin embargo, la parálisis política posterior obligó a la MINUSTAH a dedicar la mayor parte de sus esfuerzos estratégicos a facilitar un nivel básico de consenso político.

75. En su empeño por contribuir al desarrollo de instituciones estatales clave que fueran sostenibles, la MINUSTAH ha enfrentado obstáculos, debidos principalmente a la inestabilidad política y la escasa capacidad de absorción, por lo cual la implicación nacional en las iniciativas de fomento de la capacidad ha sido mínima. La labor de la Misión también se ha visto obstaculizada por la falta de un enfoque común de las Naciones Unidas para apoyar las instituciones del estado de derecho. Aunque puede haberse logrado la integración con el equipo de las Naciones Unidas en el país a nivel estratégico, no siempre fue ese el caso en los niveles operacional y técnico. No está claro exactamente, dada la diversidad de orígenes, fuentes de financiación, estructuras y mandatos, cómo pueden colaborar de manera efectiva la Misión y el equipo de las Naciones Unidas en el país para aplicar una estrategia de salida para la Misión.

76. Siguen existiendo desafíos. El desfase entre las grandes expectativas que había generado la MINUSTAH y su capacidad de lograr resultados satisfactorios entraña riesgos para la reputación de las Naciones Unidas. Gestionar las expectativas del público debe ser un elemento integral de los continuos esfuerzos de la Misión para fomentar la confianza pública.

77. Puesto que la MINUSTAH espera abandonar Haití en algún momento, reforzar las instituciones del estado de derecho, incluida la Policía Nacional de Haití, será el criterio más importante. El desarrollo de esas instituciones requiere esfuerzos a

³² Directriz sobre la presentación de informes públicos por parte de los componentes de derechos humanos de las misiones de paz de las Naciones Unidas, 1 de julio de 2008.

³³ Comunicado de prensa de la MINUSTAH, 27 de diciembre de 2011 (<http://minustah.org/?p=33385>).

largo plazo y tomará tiempo. El ciclo de planificación a corto plazo de las misiones de mantenimiento de la paz, en el que se ejerce presión para obtener resultados inmediatos, no es necesariamente el más indicado para alcanzar el horizonte necesario de la sostenibilidad institucional.

78. El establecimiento de prioridades es fundamental. Fortalecer el estado de derecho debe ser un tema central. La Misión debe centrarse en esta tarea urgente y hacer frente a los múltiples factores que entorpecen el desarrollo institucional. Para que esos esfuerzos produzcan resultados sostenibles, las medidas de la MINUSTAH deben ir emparejadas a la voluntad y la capacidad del Gobierno de Haití para reformar y desarrollar las instituciones relativas al estado de derecho. La dimisión del Primer Ministro Conille en febrero de 2012, por la cual expresaron profunda preocupación el Secretario General y su Representante Especial, pone en entredicho la posibilidad de lograr nuevos progresos en materia de estado de derecho, puesto que la Misión pierde un asociado gubernamental al más alto nivel con quien coordinar su actividad. Sin implicación nacional en las reformas, las instituciones de la policía y la justicia y las instituciones penitencias seguirán siendo débiles y los resultados efímeros.

79. Para culminar con éxito la labor de desarrollo institucional se requiere la rendición de cuentas mutua entre el Gobierno de Haití y la comunidad internacional, a fin de garantizar la reconciliación política y reducir la dependencia del Estado del apoyo externo en materia de seguridad y otros servicios básicos. La MINUSTAH, el Gobierno de Haití y la comunidad internacional comparten la responsabilidad de reforzar y reformar las instituciones clave. La MINUSTAH puede facilitar una mayor coordinación en los esfuerzos de la comunidad internacional sobre la base de un conjunto de criterios mutuamente convenidos. Al mismo tiempo, Haití también necesita recibir la asistencia para el desarrollo con mayor rapidez y mayor coordinación para poder aprovechar la estabilidad actual a fin de sentar una base sólida para su desarrollo socioeconómico y romper los ciclos recurrentes de violencia e inestabilidad.

80. La MINUSTAH es ante todo un instrumento político de la comunidad internacional para facilitar la consolidación de una paz y estabilidad duradera en Haití. No es un instrumento que permitirá cumplir todos los deseos, y su eficacia y utilidad dependen de una voluntad colectiva concertada. Para que la MINUSTAH pueda cumplir su función de manera eficaz, es indispensable el apoyo político de los Estados Miembros, en particular los que integran el Grupo de Amigos de Haití³⁴.

VI. Recomendaciones

81. La OSSI presenta las siguientes recomendaciones:

Recomendaciones clave

1. La MINUSTAH debe acelerar las consultas con sus homólogos haitianos para la pronta aprobación del proyecto de plan de desarrollo de la Policía Nacional para el período 2012-2016, e identificar las principales prioridades para centrar mejor su propio apoyo, con aportaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

³⁴ Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos de América, Francia, México y Uruguay.

2. La MINUSTAH, junto con el equipo de las Naciones Unidas en el país, debe redoblar sus esfuerzos para fortalecer un enfoque común de las Naciones Unidas en lo que concierne al apoyo a las iniciativas relativas al estado de derecho, y tomar medidas inmediatas para coordinar los componentes de la Misión. A tal fin, la MINUSTAH debe aclarar y reforzar la función del coordinador de asuntos sobre el estado de derecho.

3. La MINUSTAH, junto con la comunidad internacional, debe elaborar un pacto con el Gobierno de Haití para reformar el estado de derecho y otras instituciones de gobernanza esenciales. Tal pacto debe enunciar oficialmente las responsabilidades para alcanzar los parámetros de referencia acordados mutuamente y servir como medio para mejorar la rendición de cuentas mutua entre los asociados.

Recomendaciones importantes

4. La MINUSTAH debe examinar la doble representatividad de su Sección de Derechos Humanos y proponer medios para: a) ayudar a dicha Sección a fortalecer la ejecución del mandato en materia de derechos humanos; y b) simplificar y armonizar la presentación de informes programáticos.

5. La MINUSTAH debe reconsiderar sus prácticas actuales que limitan la presentación de informes públicos sobre los derechos humanos y publicar con periodicidad informes más amplios de vigilancia de los derechos humanos.

Anexo

Memorando de fecha 9 de marzo de 2012 dirigido al Director de la División de Inspección y Evaluación de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna por el Subsecretario General de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno^a: observaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití en relación con el informe de la Oficina sobre la evaluación de los programas de la Misión

1. Tengo el honor de referirme a su memorando de fecha 24 de febrero de 2012, dirigido al Sr. Ladsous y a la Sra. Malcorra, relativo a la evaluación antes mencionada. A continuación se transcriben nuestras observaciones sobre las conclusiones y recomendaciones que figuran en el proyecto de informe. Al formular nuestra respuesta, hemos consultado con los funcionarios pertinentes de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y sus observaciones se han incorporado en la presente respuesta.

Antecedentes

Párrafo 10

2. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz aclara que las citadas resoluciones del Consejo de Seguridad no se limitan a un enfoque integrado de la gestión de fronteras, sino que también incluyen gestiones para:

a) Apoyar el proceso constitucional y político que está viviendo Haití, incluso con sus buenos oficios y, en cooperación con el Gobierno de Haití, promover el diálogo político y la reconciliación nacional sin excluir a nadie;

b) Acelerar los esfuerzos para reorientar sus trabajos de desarme, desmovilización y reintegración hacia la ejecución de un programa comunitario amplio de reducción de la violencia, según dispuso el Consejo de Seguridad en su resolución 1702 (2006), en estrecha coordinación con el Gobierno de Haití y otros agentes pertinentes;

c) Prestar apoyo operacional al Servicio de Guardacostas de Haití e invitar a los Estados Miembros a que, en coordinación con la MINUSTAH, colaboren con el Gobierno de Haití para abordar los problemas relativos al control del tráfico transfronterizo de drogas y armamentos.

^a En el presente anexo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) presenta el texto completo de las observaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno y la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) sobre la evaluación de los programas de la Misión llevada a cabo por la OSSI. Esta práctica se ha establecido de conformidad con lo dispuesto en la resolución 64/263 de la Asamblea General, siguiendo la recomendación del Comité Asesor de Auditoría Independiente.

3. En el plan de desarrollo de la Policía Nacional de Haití para el período 2012-2016 se aborda el refuerzo del servicio de policía en Haití. Las actividades de capacitación de la Policía Nacional de Haití se centran en la Escuela Nacional de Policía (antigua Academia), que ha recibido apoyo para impartir capacitación básica a los nuevos agentes, así como capacitación especializada y en el servicio. Los países que aportan fuerzas de policía también han desplegado personal cualificado para desarrollar la capacidad y las competencias de la Policía Nacional de Haití, en particular en materia de violencia sexual y violencia basada en el género, seguridad pública, escolta, control antidisturbios, investigación de delitos, actividades contra los estupefacientes y protección civil.

Resultados

Párrafo 22

4. Para ser más precisos, proponemos enmendar los tres puntos mencionados en el informe a fin de incluir el calendario siguiente:

a) De enero a junio de 2010: garantizar un entorno estable y seguro; facilitar la prestación de asistencia humanitaria; y reconstruir la capacidad de la Misión, incluso mediante la prestación de cuidados a los miembros del personal afectados por el terremoto;

b) De julio a diciembre de 2010: garantizar un entorno estable y seguro; facilitar la prestación de asistencia humanitaria; prestar apoyo electoral; restablecer y robustecer la capacidad del Estado;

c) De enero a junio de 2011: garantizar un entorno estable y seguro; facilitar la respuesta al cólera; prestar apoyo electoral; robustecer la capacidad del Estado; reactivar los programas existentes antes del terremoto.

Párrafo 30

5. La afirmación de que apenas se retuvo capacidad y de que no se llevaron a cabo actividades de creación de capacidad debido a la falta de homólogos en el período poselectoral es incorrecta. Pese al carácter provisional del Consejo Electoral y la reestructuración de las oficinas electorales a nivel regional y comunal, sigue funcionando el órgano de gestión electoral a nivel central, bajo la supervisión del Director General. La MINUSTAH ha logrado consolidar la capacidad de las demás autoridades electorales de Haití y al mismo tiempo retener aspectos clave de la memoria institucional durante el período de transición, lo cual permite a la Misión comenzar a trabajar en la preparación de las próximas elecciones. Esos logros harán posible que un consejo electoral reestructurado comience los preparativos para las próximas elecciones inmediatamente después de su creación, aunque tendrá que seguir dependiendo del apoyo externo en varias esferas.

Párrafos 37 y 38

6. Las conclusiones contenidas en el informe están en consonancia con los resultados generales de un amplio estudio sobre la experiencia adquirida en la gestión de proyectos de efecto rápido en las misiones de mantenimiento de la paz emprendidas por la División de Políticas, Evaluación y Capacitación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la División de Presupuesto y Finanzas sobre el Terreno del Departamento de Apoyo a las Actividades

sobre el Terreno en el período 2010/11. En el estudio se determinó, entre otras cuestiones, la necesidad de racionalizar aun más los procedimientos administrativos y financieros a fin de asegurar que el fomento de la confianza generado por los proyectos de efecto rápido no se viera comprometido por demoras en la tramitación de los pagos, y se puso de relieve la necesidad de dotar a tales proyectos de conocimientos especializados de ingeniería. Además, una de las principales recomendaciones del estudio fue aumentar el techo presupuestario de los proyectos de un máximo de 25.000 dólares a 50.000 dólares, a fin de: aumentar la gama de proyectos que podrían ejecutarse, aliviar la carga de gestión de proyectos que soportan las misiones permitiéndoles ejecutar un número más reducido de proyectos de escala ligeramente mayor; reducir los costos de gestión en relación con la cuantía general del presupuesto y hacer posible que las misiones captasen asociados de ejecución más fiables y capaces. Las conclusiones del mencionado estudio sobre la experiencia adquirida marcaron la pauta para la revisión de la directriz sobre proyectos de efecto rápido del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (2007), que se está ultimando actualmente.

Párrafo 54

7. Los progresos insuficientes en el establecimiento de instituciones sólidas en la esfera del estado de derecho se debieron en gran parte a la falta de homólogos nacionales con una clara voluntad de reforma, y ese ha sido el caso hasta hace poco tiempo.

Párrafo 55

8. Un logro importante digno de mención es la formulación de una estrategia nacional sobre el estado de derecho por un equipo organizado por el Presidente de Haití junto con la MINUSTAH. Esta estrategia ha sido adoptada plenamente por el nuevo Gobierno. El pacto sobre el estado de derecho fue propuesto por el Grupo de Amigos de Haití en una reunión celebrada en Nueva York en octubre de 2010 y la MINUSTAH ha iniciado el proceso de reajustar sus prioridades y recursos en apoyo de esa iniciativa. El pacto fue una idea de los donantes que los asociados Haitianos nunca aprobaron oficialmente, por lo cual fue difícil llevarla a la práctica. Asimismo, la falta de compromiso político por parte del Gobierno de Haití fue uno de los principales factores que afectaron al desarrollo de las instituciones del estado de derecho.

Párrafo 56

9. Sugerimos que se añada la siguiente frase al final del párrafo: “Especialmente después del terremoto, la MINUSTAH y el PNUD elaboraron un programa conjunto para casos de emergencia”.

Párrafo 57

10. Proponemos que se sustituya el párrafo por el texto siguiente:

“La MINUSTAH incluyó en su descripción del estado de derecho una amplia gama de cuestiones, incluida la gestión de las fronteras, el buen funcionamiento del sistema tributario y un sistema de administración pública operativo en las regiones. En la Misión existe un puesto de Coordinador en

materia de estado de derecho. Si bien los esfuerzos para facultar al Coordinador se vieron frustrados cuando el terremoto obligó a la Misión a suspender sus actividades de fomento de la capacidad, la ambigüedad en las relaciones jerárquicas entre el Coordinador en materia de estado de derecho y las secciones pertinentes de la MINUSTAH, como la Sección de Justicia y la Dependencia del Sistema Penitenciario, pueden haber afectado los progresos de la Misión en esa esfera. La función de coordinación que se había concebido para el Coordinador no se hizo efectiva como estaba previsto, y prueba de ello es el hecho de que las actividades llevadas a cabo por la oficina del coordinador y la Sección de Justicia a veces se superponen. A la fecha de la presente evaluación, el puesto de Coordinador llevaba más de seis meses vacante. La Misión está revaluando el puesto en el contexto del ajuste de su enfoque general en materia de fomento de la capacidad y desarrollo de las instituciones. Mientras tanto, la coordinación sobre cuestiones específicas relacionadas con el estado de derecho se da de hecho entre los componentes de la Misión, incluidas la Sección de Justicia, la Sección de Derechos Humanos, la Dependencia del Sistema Penitenciario y la policía de las Naciones Unidas. Para fines de 2011 la Oficina de coordinación para el estado de derecho facilitaba la coordinación en relación con la respuesta de la Misión a casos de detención prolongada en comisarias de policía, mientras que las secciones operacionales desplegaban equipos conjuntos sobre el terreno y la Oficina del coordinador celebraba reuniones de coordinación.”

Párrafo 58

11. Sugerimos que se añada al párrafo el texto siguiente: “El plan de reforma de la Policía Nacional de Haití tenía por objeto transformar desarrollo de la Policía Nacional en un servicio de policía moderno, profesional y democrático que respetase los derechos humanos de los ciudadanos y tuviera la confianza del pueblo Haitiano. El calendario para la ejecución del plan de reforma de la Policía Nacional de Haití marcó un periodo de intensa actividad política, la continuación de las tensiones sociales y una situación de crisis humanitaria casi constante con el terremoto de 2010. Esos acontecimientos han servido para poner a prueba la frágil estabilidad relativa que Haití ha soportado y han puesto de manifiesto la necesidad de una Policía Nacional más capaz y más profesional. Por tanto, el plan de reforma era ciertamente una hoja de ruta clara y oportuna para garantizar el fortalecimiento de una institución policial que ha servido de piedra angular para la continua estabilidad de Haití.”

Párrafo 66

12. Solicitamos que la última oración del párrafo se modifique y diga lo siguiente: “Como es típico en las misiones integradas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la Sección de Derechos Humanos también tuvo la función de representar en Haití a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y después del terremoto, dirigió el grupo temático de protección para el Grupo Temático Mundial sobre Protección”.

Párrafo 68

13. La Sección de Derechos Humanos observó que su doble representatividad le permitía incorporar el tipo de integración basado en la iniciativa “Una ONU” que, por consenso, se necesita en la Organización. La Sección de Derechos Humanos participa en las reuniones sobre política, estrategia y programación que celebra el cuadro directivo superior de la MINUSTAH. También participa en las reuniones sobre política, estrategia y programación que celebra el cuadro directivo superior del equipo de las Naciones Unidas en el país. A lo largo de 2010 y 2011, también fue uno de los miembros nucleares del grupo temático equivalente sobre asistencia humanitaria. De manera sustantiva, la Sección destacó que la doble representatividad le permitió afianzar un enfoque holístico de los derechos humanos en los mandatos de mantenimiento de la paz, desarrollo y asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. Los principales retos para convertir ese voto en un punto fuerte y no en una debilidad son asegurar la coherencia en las demandas de cada estructura jerárquica y garantizar que la Sección tenga la dotación de plantilla suficiente para atender dichas demandas.

Párrafo 70

14. Para que los hechos queden reflejados con más precisión, sugerimos que el párrafo se modifique para que diga lo siguiente:

“Mediante el liderazgo de la Sección de Derechos Humanos en materia de protección de los derechos humanos y protección humanitaria, la MINUSTAH definió la protección en términos de los derechos humanos y los mecanismos, como la policía y la justicia, que ayudan a asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos. Esto contrasta con las definiciones de protección de algunas entidades instancias de asistencia humanitaria, que incluyen la distribución de alimentos, la vivienda, el abastecimiento de agua y el apoyo al saneamiento. La MINUSTAH argumentó enérgicamente que la última categoría de actividades ya estaba bien cubierta por los respectivos grupos temáticos sobre vivienda, alimentos, agua, saneamiento e higiene y sobre gestión de campamentos, y que incluirlas en las actividades de “protección” solo serviría para repetir lo que ya estaban haciendo otros grupos temáticos y para restar recursos al componente de protección de los derechos humanos, del que nadie más se estaba ocupando. Como se señaló anteriormente, la Sección de Derechos Humanos recalcó que le parecía muy útil poder adoptar un enfoque holístico de la protección que abarcaba los derechos humanos, la protección de los civiles y la protección humanitaria, evitando de esa manera los errores de la protección compartimentada, y que permitía que la MINUSTAH desempeñara un papel importante en la respuesta del grupo temático sobre asistencia humanitaria en una esfera en la que aportaba valor añadido sin exceder los límites de su mandato básico. Un punto fuerte especial del grupo temático sobre protección, que se deriva del hecho de que su dirección estaba a cargo de uno de los componentes de la Misión, era que, a cuatro semanas del terremoto, tenía grupos regionales en seis departamentos de Haití, una subregión y una comuna. En toda la labor de respuesta humanitaria, el grupo temático sobre protección tenía una presencia sobre el terreno mucho más amplia que la cualquier otro grupo o cualquier otra entidad de asistencia humanitaria, la gran mayoría de las cuales solo funcionaban en Puerto Príncipe.”

Párrafo 72

15. En 2010, la Sección de Derechos Humanos, por conducto del grupo temático sobre protección, hizo públicos informes mensuales sobre la situación en los que se incluía un análisis de la evolución de la situación en materia de derechos humanos y protección, y las medidas que se estaban adoptando. En la primavera de 2011, la Sección de Derechos Humanos hizo público un informe conjunto del equipo de las Naciones Unidas en el país y la MINUSTAH, en el que se describía la situación de una amplia gama de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, preparado para su presentación al Consejo de Derechos Humanos en el contexto del examen periódico universal de Haití. En enero, mayo y julio de 2011, la Sección de Derechos Humanos, representando a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), emitió tres comunicados de prensa en relación con los desalojos forzados de los campamentos establecidos después del terremoto, entre otras cosas. En diciembre de 2011, la Sección publicó dos informes sobre sus investigaciones de una serie de muertes ilícitas ocurridas presuntamente a manos de la policía. Algunos interesados externos entrevistados por la OSSI expresaron interés en tener acceso a más informes de la Misión sobre los derechos humanos.

Párrafo 78

16. Debe mencionarse la cuestión de la dimisión del Primer Ministro de Haití, así como los esfuerzos de la MINUSTAH por mantener los contactos con el Gobierno de Haití a fin de encontrar urgentemente un sustituto del Primer Ministro.

Recomendaciones**Recomendación 1**

17. Sugerimos que la última oración de la recomendación se modifique para que incluya lo siguiente: “A tal fin, la MINUSTAH debe aclarar el ámbito del estado de derecho, tal como se aplica en Haití, y examinar y reforzar su enfoque de coordinación del estado de derecho”.

18. La MINUSTAH está de acuerdo con la reformulación de la recomendación. El plan de desarrollo de la Policía Nacional para el período 2012-2016 aprobado por el Director General de la Policía Nacional el 1 de marzo de 2012 espera su aprobación definitiva por los miembros del Consejo Superior de la Policía Nacional. La MINUSTAH está dispuesta a seguir prestando apoyo a la fase final de aprobación, así como a la aplicación del plan. La aplicación de la recomendación depende de la aprobación del plan de desarrollo por el Gobierno de Haití.

Recomendación 2

19. La MINUSTAH está de acuerdo con la recomendación. La MINUSTAH y el equipo de las Naciones Unidas en el país se encuentran actualmente en el proceso de elaboración de un marco estratégico integrado para el período 2013-2016 que incluye la cooperación en cuestiones relativas al estado de derecho. En febrero, la MINUSTAH y el equipo de las Naciones Unidas en el país celebraron un encuentro de dos días para debatir y formular el marco estratégico integrado, y para determinar medios de consolidar un enfoque común sobre la aplicación del mandato. Los representantes del Gobierno de Haití participaron en varias sesiones del encuentro.

Se espera que el documento consolidado sobre el marco estratégico integrado se presente al Gobierno de Haití para su aprobación a más tardar en junio de 2012.

Recomendación 3

20. La MINUSTAH está de acuerdo con la recomendación. En numerosas ocasiones, la MINUSTAH ha impulsado la elaboración y aprobación de un pacto global con el Gobierno de Haití. Pese a esos intentos, el Gobierno de Haití nunca ha reaccionado. Se han realizado y se seguirán realizando esfuerzos para impulsar la elaboración de tal pacto. La aplicación de la recomendación depende de la aprobación del pacto por el Gobierno de Haití.

Recomendación 4

21. Sugerimos que la recomendación 4 se modifique para que diga lo siguiente:

“A la luz de la doble y a veces triple representatividad de los componentes de derechos humanos en las misiones de mantenimiento de la paz, el ACNUDH y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz deberían examinar más a fondo el número y el nivel de los funcionarios de las categorías D1, P-5 y P-4 que se necesitan en los componentes particulares de derechos humanos en vista de sus múltiples mandatos.”

22. Confiamos en que el ACNUDH aportará sus propias observaciones sobre la recomendación. Sin embargo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz considera que el principal problema creado por la múltiple representatividad fue la falta de recursos de personal en el cuartel general de la misión para afrontar la incoherencia de múltiples responsabilidades programáticas. Cuando se conciben los componentes de la misión, debería darse la debida consideración a su dotación de personal a fin de asegurar su buen funcionamiento.

Recomendación 5

23. Sugerimos que la recomendación 5 se redacte de nuevo para que diga lo siguiente:

“La MINUSTAH debe hacer mejor uso de las capacidades de reunión y análisis de información sobre los derechos humanos y de presentación de informes al respecto que ya existen en la Misión, y estudiar medios de hacer pública una mayor cantidad de dicha información de manera que promueva los objetivos y las responsabilidades de la Misión.”

24. La MINUSTAH está de acuerdo con la reformulación de la recomendación. En diciembre de 2011, el ACNUDH publicó dos informes de la Sección de Derechos Humanos sobre presuntas muertes a manos de la Policía Nacional de Haití. Otros cuatro informes de la Sección deberían publicarse para junio de 2012 .

25. Gracias por la oportunidad que se nos brinda de formular observaciones sobre el proyecto de informe final. Estamos dispuestos a proporcionar toda la información adicional que sea necesaria.