

# HAITÍ Y LOS DAÑOS CATASTRÓFICOS: UNA MIRADA INTERNA

## ARTÍCULO

LUIS ANÍBAL AVILÉS PAGÁN\*

Introducción .....	187
I. Sistema legal de Haití y los eventos catastróficos .....	189
II. Repensando el plan de Haití ante las catástrofes .....	195
Conclusión .....	200

### INTRODUCCIÓN

**L**A REPÚBLICA DE HAITÍ ES UN PAÍS OLVIDADO. ANTES DE LOS NUMEROSOS GOLPES políticos, múltiples catástrofes atmosféricas y, por supuesto, el trágico terremoto ocurrido el 12 de enero de 2010, poco o nada se hablaba sobre este territorio caribeño. Lo cierto es que, hoy día, la gran euforia de solidaridad ha cesado y Haití ha quedado nuevamente entre escombros. La mejor manera de entender esto es la inconcebible escasez de recursos, escritos o noticias que detallen algo más del país que no sean momentáneas reacciones a sus constantes eventualidades catastróficas, ya sea en el espacio social, político o natural.

La constancia de lo ya afirmado yace en un intento de conocer más sobre esta república caribeña y su sistema de manejo de desastres. El acercamiento no solo brota de un deseo de crear más hacinamiento informático sobre cómo los organismos internacionales han mostrado su solidaridad o quiénes han brindado mayores y menores ayudas, o quizás recomendaciones de lo que debiera ser este país frente a un cataclismo. Este escrito sencillamente propone una autopsia: Haití necesita ser entrañado para conocer qué sistemas, estructuras gubernamentales o legislaciones posee; cuáles son sus problemas internos, ya sean geográficos, sociales, económicos o políticos; cuál es su estructura nacional, si funciona o si no; y cuál es la visión que tiene la población sobre su efectividad. Esto debe conocerse antes de colonizar al País con ideas mesiánicas externas de reconstrucción. Sorpresivamente, no todo se enseña, mas con apertura, harto podríamos aprender de esta nación olvidada.

---

\* Catedrático Asociado de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. El autor desea expresar su agradecimiento a la Lcda. Idenis G. Torres Guzmán, quien fuera su ayudante de cátedra durante el año académico 2011-2012, por su afanada colaboración con la redacción y edición de este escrito.

Haití posee una de las peores combinaciones geográficas en el mundo en cuanto a la vulnerabilidad a desastres naturales.<sup>1</sup> Este País es víctima anualmente de la ruta de huracanes, tiene problemas de contaminación y deforestación. Su localización en fallas tectónicas también le hizo blanco del catastrófico terremoto en enero del 2010, y, según las opiniones expertas, la situación de Haití de constantes embates y recuperaciones hizo que el ya trágico sismo de magnitud siete en escala Richter se convirtiera en una de las catástrofes más lamentables que ha vivido la humanidad. No solo es Haití uno de los países más expuestos a daños catastróficos, sino que, además, sufre a causa de otros desastres creados por el hombre, tales como: la contaminación, pérdidas económicas y la extrema pobreza.<sup>2</sup> Así también, la topografía de Haití hace más difícil la ideación de un sistema de infraestructura sólido que soporte la cantidad de amenazas catastróficas que le aquejan.<sup>3</sup>

Otro de los grandes problemas es que, aunque dicha nación está en miras de establecer un gobierno más democrático, aún sufre las irrupciones de grupos clandestinos.<sup>4</sup> En Haití ya se abolió el régimen dictatorial más importante (encabezado por los Duvalier) y en el 1987 se develó el nacimiento del primer derecho constitucional haitiano.<sup>5</sup> Además, han habido esfuerzos constantes por parte de las Naciones Unidas para estabilizar al País luego de varios atentados contra el orden.<sup>6</sup> Aun así, los ciudadanos todavía sufren incontables violaciones a sus derechos civiles y el sistema de gobierno todavía no es estable; las catástrofes, por su parte, continúan abatiéndoles, en comparación con otros países, de forma nefasta.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Seth Borenstein, *Why Haiti Keeps Getting Hammered by Disasters*, U.S. NEWS (13 de enero de 2010), <http://www.usnews.com/science/articles/2010/01/13/why-haiti-keeps-getting-hammered-by-disasters> (última visita 19 de noviembre de 2015).

<sup>2</sup> DISASTER RISK MANAGEMENT PROGRAMS FOR PRIORITY COUNTRIES: LATIN AMERICA & CARIBBEAN, WORLD BANK 134-35 (2012), [http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPNUT/Resources/4160377-1357590589927/8996498-1357590799892/8996560-1357606755862/GFDRR\\_Haiti\\_2012.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACREGTOPNUT/Resources/4160377-1357590589927/8996498-1357590799892/8996560-1357606755862/GFDRR_Haiti_2012.pdf).

<sup>3</sup> *Id.* en la pág. 136.

<sup>4</sup> *The World Factbook*, CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (2015), <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/ha.html> (última visita 28 de diciembre de 2015).

<sup>5</sup> *Id.* Según la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, han habido otras constituciones como las proclamadas por el régimen duvalierista. *Country Profile: Haiti*, LIBRARY OF CONGRESS 4 (2006), <https://www.loc.gov/rr/frd/cs/profiles/Haiti.pdf>. De todas formas, la Constitución de 1987 vendría siendo la primera constitución moderna, democrática y progresista en Haití:

Haitian heads of state have often drafted and abolished the nation's constitutions at will, treating the documents as their own personal charters. However, when the 1987 Constitution replaced the Duvalierist 1983 constitution, the popular referendum that ratified the Constitution was free and fair; it demonstrated widespread support for the new document. Nevertheless, the interim governments have not taken the provisions of the Constitution seriously.

RICHARD A. HAGGERTY, *HAITI: A COUNTRY STUDY* (1989), <http://countrystudies.us/haiti/66.htm> (última visita 19 de noviembre de 2015).

<sup>6</sup> *Country Profile: Haiti*, *supra* nota 5, en la pág. 6.

<sup>7</sup> *Id.* en las págs. 6-7.

Antes del terremoto, Haití ya sufría numerosas calamidades, pero ello se agravó con el terremoto de enero de 2010, una de las catástrofes más notables y letales de su historia. Según Robert Perito, miembro de la Institución de Paz Estadounidense (IPE), esta catástrofe provocó la paralización de un visible crecimiento económico y político que beneficiaba a Haití luego de haber sido afectado en el 2008 por cuatro fenómenos atmosféricos significativos.<sup>8</sup> Además de las ideas de diversas naciones para crear un esquema de recuperación, la República tiene una gran necesidad de un sistema para la atención de urgencias que sea local, estable y efectivo.<sup>9</sup>

Para lograr lo anterior, las naciones externas arrojan un visual panóptico de las áreas que necesitan fortalecerse, como seguridad, gobernanza, leyes, economía y bienestar social. Para alcanzar un País con mejor respuesta a los daños catastróficos, necesariamente, Haití debe prestar mayor esfuerzo a la construcción de infraestructura resistente y segura, fomentar la economía rural, la construcción de vivienda permanente, instaurar un gobierno sólido, promover el acatamiento de las leyes y crear un fondo de ayudas para catástrofes futuras.<sup>10</sup> Pero, ¿con cuáles recursos cuenta ya Haití para el manejo de catástrofes? Antes de contestar esta interrogante resulta imperativo conocer la estructura política de Haití y luego recontar sus esquemas para contrarrestar los constantes daños catastróficos que le aquejan.

## 1. SISTEMA LEGAL DE HAÍTÍ Y LOS EVENTOS CATASTRÓFICOS

Haití tiene una forma gubernamental de república y posee diez divisiones administrativas (Artibonite, Centre, Grand'Anse, Nippes, Nord, Nord-Est, Nord-Ouest, Ouest, Sud, Sud-Est).<sup>11</sup> Su Constitución fue aprobada en el 1987, pero luego de establecerse, recibió varios golpes de estado, por lo cual se puede decir que quedó puesta en práctica a partir del año 2006.<sup>12</sup> Su sistema legal está modelado por el Código Civil napoleónico y posee tres ramas de gobierno: la Ejecutiva, Legislativa y Judicial.<sup>13</sup> La Ejecutiva está compuesta por un Jefe de Estado (actualmente el presidente Michel Martelly), un Jefe de Gobierno o Primer Ministro, y un gabinete gubernamental escogido por los mencionados jefes.<sup>14</sup> El Presidente es electo por voto popular, mientras que el Primer Ministro es nominado por el Presidente.<sup>15</sup> La Rama Legislativa es bicameral, denominada Assemblée Nationale o

---

<sup>8</sup> Roberto M. Perito, *Haiti After the Earthquake*, PEACEBRIEF, 21 de enero de 2010, <http://www.usip.org/sites/default/files/PB%205%20Haiti%20After%20the%20Earthquake.pdf>.

<sup>9</sup> *Id.* en la pág. 2.

<sup>10</sup> *Id.* en las págs. 3-5.

<sup>11</sup> *The World Factbook*, *supra* nota 4.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> *Id.*

Asamblea Nacional, y está integrada por treinta asientos en el Senado y noventa y nueve sillas en la Cámara de Diputados.<sup>16</sup> Ambos cargos son elegidos por voto popular. Haití no cuenta con fuerzas militares regulares y su fuerza de seguridad está compuesta por una modesta Guardia Costanera y las Fuerzas Armadas Haitianas, que aún existen en papel, aunque fueron desmovilizadas.<sup>17</sup>

Algunos decretos de ley proveen instrucción sobre la atención a eventos catastróficos. En el propio derecho constitucional haitiano, encontramos artículos dedicados expresamente a la protección ambiental, como el título IX en el capítulo II. No obstante, como menciona Jean André Victor, no se ha reconocido el derecho a un medio ambiente de calidad.<sup>18</sup> Tampoco debemos olvidar que en su Carta de Derechos fundamentales se manifiestan protecciones individuales que debieran redundar en la creación de un sistema de manejo de desastres efectivo. Algunos de estos derechos son el derecho a la vida y a la salud, a la propiedad y a la seguridad.<sup>19</sup> A pesar de las faltas en el texto sobre reconocer un derecho al medio ambiente de calidad, igualmente se pone en evidencia que el sistema de derecho haitiano sí posee una conciencia ambiental y cognición sobre el valor de implantar derechos ciudadanos.

Podría decirse que la estructuración de sistemas de respuesta a catástrofes es relativamente joven.<sup>20</sup> En el 1968 se creó una *Ley de urgencia (Loi d'urgence du 16 septembre 1968)*, que fue la encargada de crear un fondo para proveer ayuda en casos de desastres naturales.<sup>21</sup> Más adelante, en el 1978, se redujeron por ley los fondos pro ayuda de cataclismos naturales en un veinte por ciento, lo cual agravó la posición de Haití para enfrentar devastaciones naturales.<sup>22</sup> Sin aún tener precedente de un cuerpo de ayuda formal y organizado, en el 1988, finalmente se creó el Organismo de Atención al Desastre y de Socorro (*Organisation Pré-Désastre et de Secours*) cuya misión era de alerta, evacuación y ayuda humanitaria.<sup>23</sup>

Aun así, debido a la frecuencia de los desastres naturales ocurridos en Haití y su gran vulnerabilidad, en el 1999 se instituyó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (*Système National de Gestion des Risques et des Désastres* o

---

16 *Id.*

17 *Id.*

18 “Es importante señalar que la Constitución de la República de Haití aún no ha reconocido, entre todos los derechos subjetivos, el derecho al medio ambiente. Algunos países han tenido que hacer enmiendas constitucionales para acoger como un nuevo derecho humano, el derecho a un medio ambiente de calidad”. JEAN ANDRÉ VICTOR, *CODE DES LOIS HAITIENNES DE L'ENVIRONNEMENT* 12 (1995), <http://www.foprobim.org/Documents/EnvironmentaLawsofHaiti%20pdf.pdf> (traducción suplida).

19 CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE D'HAÏTI DE 1987, tit. III, ch. II (Haití).

20 *Id.*

21 Ministère de l'Économie, Budget de l'Exercice, *Loi Plan* (1978-1979).

22 *Id.* en la pág. 47.

23 *Haiti's Civil Protection Office*, INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (2007), <http://www.eird.org/eng/revista/no-14-2007/art38.html> (última visita 16 de noviembre de 2015).

SNGRD).<sup>24</sup> Un secretariado permanente coordinó veintiséis instituciones gubernamentales y no-gubernamentales que estaban preparadas para responder ante catástrofes naturales.<sup>25</sup> Actualmente, el Ministerio de Interior y Colectividades Territoriales (Le Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Territoriales) es el encargado de dirigir el desarrollo de la política pública a través del Comité Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres (Comité National de Gestion des Risques et des Désastres).<sup>26</sup> Este Ministerio posee una excelente estructuración teórica, envidiable por muchos países. Por ejemplo, su *Plan nacional para la gestión de riesgos y desastres* es un informe completo sobre la situación pre y post desastres de Haití hasta el 2001 y pone de manifiesto que sí existen organismos altamente organizados para la atención de catástrofes, por lo menos en papel.<sup>27</sup>

A nivel nacional, provincial y comunal, en caso de emergencias, actúa la Dirección General de la Protección Civil (Direction Générale de la Protection Civile o DPC). Creada apenas en el 1999, esta es responsable de la coordinación operacional durante los estados de urgencia.<sup>28</sup> En caso de catástrofe, el Centro de Operación de Urgencias (Centre d'Opération d'Urgence) es el que reúne los miembros del secretariado del SNGRD y la DPC para organizarse y responder a las emergencias.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> FRANÇOIS GRÜNEWALD & BLANCHE RENAUDIN, *ÉTUDE EN TEMPS RÉEL DE LA GESTION DE LA CRISE EN HAÏTI APRÈS LE SÉISME DU 12 JANVIER 2010* 13 (2010), [http://www.urd.org/IMG/pdf/rapport\\_DASHaiti.pdf](http://www.urd.org/IMG/pdf/rapport_DASHaiti.pdf) (traducción suplida).

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> *Id.*

<sup>27</sup> Véase MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, *PLAN NATIONAL DE GESTION DES RISQUES ET DES DÉASTRES* (2001), <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/869FR.pdf>.

<sup>28</sup> En la página de la International Strategy for Disaster Reduction se ofrece más información sobre cómo, cuándo y por qué fue creada y cómo funciona su diseño en Haití, luego de determinarse que en Haití existe un alto riesgo sísmico, una fuerte exposición a los huracanes y condiciones de vulnerabilidad política, socioeconómica, institucional y, sobre todo, ambiental. También existe una recurrencia anual de inundaciones de gran impacto. En el 1999 fue activada la Dirección de la Protección Civil a través de un decreto de mayo 1990 del Ministerio del Interior con una misión más amplia y con enfoque de gestión de riesgo. La primera gestión de la institución fue la elaboración y la validación del *Plan nacional para la gestión de riesgos y de desastres* en el cual el Estado ha definido su política en el tema. El plan ha precisado una estructura y tres líneas estratégicas: gestión de desastre a nivel central, gestión de riesgo a nivel central, gestión de riesgo y de desastre a nivel local. Todos los actores claves son implicados en este sistema, entiéndase: el sector público, las colectividades territoriales, la comunidad internacional, la Cruz Roja y los grupos organizados de la sociedad civil. Los programas de gestión de riesgo y de desastre a nivel central y local se enfocan en: el fortalecimiento institucional, creación y fortalecimiento de los comités de los Centros de Operaciones de Emergencias (COE), sistemas de alerta temprana, obras de mitigación, sensibilización de la población y de los tomadores de decisiones, inclusión de la gestión de riesgo en las políticas públicas y privadas, atención a los desastres e integración de redes regionales e internacionales. Este plan es relativamente joven, pues se lleva ejecutando desde el 2000 y recibe el apoyo de distintas comunidades internacionales. Se apunta que uno de los grandes defectos de la agencia es que atiende los efectos de los desastres y no se enfoca en la prevención de tragedias. Marie Katleen Mompoin, *Dirección de la Protección Civil de Haití*, 14 REVISTA EIRD INFORMA 76 (2007), <http://www.eird.org/esp/revista/no-14-2007/suplemento-delnet.pdf>.

<sup>29</sup> GRÜNEWALD & RENAUDIN, *supra* nota 24, en la pág. 13.

La gestión gubernamental de Haití ante las últimas catástrofes naturales ha demostrado, a la vez, el dinamismo y las limitaciones de las capacidades operacionales de este sistema. Existe un sistema organizado, es decir, no falta legislación que, de ponerse en práctica, resultaría en un loable sistema de diligencia ante riesgos. Empero, la coordinación nacional en numerosas ocasiones es sabotada por conflictos políticos y otros a nivel comunal.<sup>30</sup> Si bien existen agentes que sirven fielmente al sistema, como en todo país, existe también la corrupción que redundará en el detrimento funcional de estos organismos. Entendemos que la debilidad que posee Haití al enfrentar catástrofes naturales es una de corte institucional. Hace falta fortalecer el País en este aspecto y no ahogarlo en opiniones, recomendaciones, planes o proyectos de ley extranjeros.

Ante las deficiencias a nivel estratégico y en soporte del SNGRD, el Gobierno de Haití creó un Grupo de Apoyo de la Cooperación Nacional (Groupe d'Appui de la Coopération Internationale), que reúne a varias agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), como la United Nations Stabilization Mission in Haiti (Mission des Nations Unis pour la Stabilisation en Haïti), las agencias internacionales de desarrollo, y las asociaciones u organizaciones no gubernamentales internacionales.<sup>31</sup> De lo que se trata es de asegurar la coordinación de los actores internacionales implicados en la preparación para catástrofes naturales y relacionados con las actividades de respuesta, movilización de fondos y cooperación técnica. También, el Comité Permanente de Inter-Organizaciones (Comité Permanent Inter-organisations) asegura la coordinación de actores internacionales.<sup>32</sup> A partir del 2004, ha habido esfuerzos considerables en cuanto a las capacidades de previsión y respuesta a catástrofes naturales. Los aditamentos recientes se centran en la atención adecuada de las catástrofes más recientes y recurrentes, como son los terremotos y la actividad ciclónica.<sup>33</sup>

Además de los mencionados planes, en Haití se destaca el programa de la Cruz Roja Haitiana de 2001, The National Disaster Risk Management Plan (NDRMP), el cual es dirigido por el Primer Ministro y propone la reducción de riesgo y mitigación de daños. Aun así, no podemos decir todavía que Haití posee un sistema de aviso prematuro al desastre. Por lo anterior, uno de los cometidos principales del NDRMP es crear un sistema de esta naturaleza. Aunque todavía quedan peldaños de diseño y evolución por recorrer, el NDRMP ha probado ser efectivo y ha logrado reducir las tasas de mortalidad en la República Haitiana.<sup>34</sup>

Posterior a la embestida de varios huracanes, inundaciones y otros desastres naturales, la ONU propuso un plan local efectivo para el manejo de este tipo de

---

<sup>30</sup> *Id.*

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> *The World Factbook, supra nota 4.*

acaecimientos en Haití.<sup>35</sup> Dentro de las prioridades estaba proveer un apoyo multilateral con tres objetivos: elaborar un plan nacional de manejo de riesgos y desastres (donde diferentes agencias se unieran para lograr la efectividad de un plan a largo plazo); establecer un sistema institucional nacional descentralizado (donde se impartieran distintas tareas a diversos entes), y contribuir en la creación de un Centro de Operación de Emergencias piloto (que coordinará la respuesta rápida a los desastres en las comunidades).<sup>36</sup> Este plan fue ideado en el 2003, después que en el 1998 el huracán Georges afectara gravemente al territorio haitiano.<sup>37</sup>

Algunos años más tarde, se presentó la *Ley de estado de emergencia del 2008 (Loi Sur L'État D'Urgence, du 9 septembre 2008)*. En esta, se incluyó un proyecto para proteger a los ciudadanos en caso de cataclismos o emergencias naturales. Textualmente se creó con el fin de proteger la propiedad, las personas, el ambiente y las infraestructuras para que fuesen resistentes a todo tipo de catástrofe. La ley tenía por objetivo “la fijación de las modalidades de instauración del estado de emergencia en aras de asegurar la protección de personas, de bienes, del ambiente o de infraestructura en caso de un catástrofe natural”.<sup>38</sup> En esta ley, se estableció la importancia de crear, tanto un plan de prevención como uno de subsanación de daños. Por ello, la ley se activa ante la inminencia de un desastre y propone medidas de atención posterior.<sup>39</sup> El estado de urgencia, según la ley, permite que se active un plan remediador luego de la ocurrencia de cualquier acaecimiento que afecte el funcionamiento habitual del País y sus agencias. El Gobierno podrá utilizar todas las medidas pertinentes para garantizar la solidaridad internacional. Para ello se regirá por las normas de derecho internacional y la ley nacional:

Durante el estado de excepción, y por exención a las normas en aplicación, el gobierno está facultado para actuar en virtud de la ley que establece el estado de excepción. Tomará todas las medidas que se consideran útiles incluyendo el llamado a la solidaridad internacional. En este último caso, las intervenciones se harán según las reglas del Derecho Internacional y la ley nacional.<sup>40</sup>

De acuerdo a la situación, el Gobierno podrá: declarar el estado de urgencia; desembolsar fondos; utilizar el presupuesto para atender la emergencia; hacer valer contratos sin pasar por la burocracia de los reglamentos administrativos; ejecutar medidas de intervención rápidas; ordenar el cierre de establecimientos; ordenar la evacuación poblacional de zonas en riesgo y proveerles albergue; abrir

---

<sup>35</sup> UN Development Programme, *Haiti: National Disaster Plan Promotes Local Community Involvement*, RELIEFWEB (9 de enero de 2003), <http://reliefweb.int/node/116717> (última visita 28 de diciembre de 2015).

<sup>36</sup> *Id.*

<sup>37</sup> *Id.*

<sup>38</sup> Proposition de Loi Sur l'État d'Urgence, du 9 septembre 2008, ch. I, art. 1 (Haití), <http://www.ifrc.org/docs/idrl/787FR.pdf> (traducción suplida).

<sup>39</sup> *Id.* ch. II, art. 3.

<sup>40</sup> *Id.* ch. IV, art. 6 (traducción suplida).

todo tipo de ayuda financiera posible para los damnificados; ordenar la construcción o demolición de alguna obra (por ser un requerimiento de seguridad); ordenar la disposición de agencias y personal necesario para las ayudas; tomar cualquier medida pertinente para brindar ayuda si las que se disponen por ley no son suficientes, y desplazar las fuerzas de seguridad necesarias, entre otras facultades. Esta ley abole cualquier otra disposición previa que contradiga sus políticas públicas.<sup>41</sup>

Luego de esta ley de 2008, y a partir del terremoto del 2010, se estableció una enmienda a la *Ley de estado de emergencia (Loi Portant Amendement de la Loi sur l'Etat d'Urgence du septembre 2008)*. Esta nueva versión adapta la ley de 2008 para que luego de cada catástrofe se haga un informe de daños y ayudas brindadas. Además, creó la Comisión Intermedia para la Reconstrucción de Haití (CIRH), que estaría encargada de poner en vigor el plan de desarrollo y reconstrucción efectuado por el gobierno luego del terremoto de enero del 2010. Se estableció en el mismo artículo que la duración de dicho cuerpo sería de dieciséis meses.<sup>42</sup>

Luego del trágico terremoto, no solo se enmendaron las leyes, sino que también se fortaleció el plan de emergencia de la Protección Civil.<sup>43</sup> En vísperas de la temporada ciclónica del 2010, Haití se preparó para ser, posiblemente, arrastrado a otra tragedia. Por eso, la Protección Civil haitiana decidió valerse de los diversos medios de comunicación para crear un sentido nacional de sensibilización hacia los eventos catastróficos y mantener al pueblo lo más informado posible.<sup>44</sup> También se propuso utilizar sistemas de fondos, como el de las Naciones Unidas, para habilitar los refugios que fueron destruidos durante el evento sísmico del 2010. Además, se emplearon recursos para crear conciencia colectiva de prevención y enfrentamiento de desastres. Se gestionó también con la Facultad de Ciencias de la Universidad del Estado de Haití la creación de un sistema multimedia para la alerta temprana de desastres.<sup>45</sup> Algunos esfuerzos fueron dirigidos a informar a la ciudadanía sobre otras catástrofes, como los terremotos. Otro plan fue la descentralización de los organismos que brindan ayudas y la división de áreas de apoyo en departamentos más eficientes. Se culminó el programa recalando la gran importancia de implantar un organismo de protección civil que funcione cabalmente.

---

<sup>41</sup> *Id.* ch. VII, art. 15.

<sup>42</sup> *Id.*

<sup>43</sup> UN Stabilization Mission in Haiti, *Haiti: La Protection civile haïtienne à la croisée des chemins?*, RELIEFWEB (10 de junio de 2010), <http://reliefweb.int/node/357662> (última visita 28 de diciembre de 2015).

<sup>44</sup> *Id.*

<sup>45</sup> *Id.*



## II. REPENSANDO EL PLAN DE HAÍTÍ ANTE LAS CATÁSTROFES

Las leyes y organizaciones que posee Haití para atender los daños catastróficos deben ser analizadas y pasarse juicio sobre sus deficiencias en aras de sistemas futuros más efectivos. De entrada, nos encaminamos a pensar que el problema con la atención de catástrofes en Haití no se centra en la redacción de las leyes o falta de organismos adecuados, sino en el pobre funcionamiento de su práctica.

Antes que todo, en el espacio de pensamiento haitiano, la *Ley de estado de emergencia de 2008*, a pesar de contar con prometedoras medidas de atención a desastres, ha creado, en general, un grave malestar.<sup>46</sup> Miles de personas se han organizado en protestas que han cubierto las calles del País.<sup>47</sup> Las manifestaciones se develaron luego de que se justificara con la ley atrasos en los salarios y el enriquecimiento injusto de algunos organismos capitalinos.<sup>48</sup> Los habitantes de Haití temen perder el control y gobernación de su propio país. Así mismo, reclaman que el Poder Ejecutivo se ha lucrado en gran manera con las ayudas externas que se le proveen estando bajo el manto de un estado de emergencia.<sup>49</sup> La ley se ve como una desgracia en el sentido de que autoriza al presidente a expropiar tierras privadas para el establecimiento de campamentos y así provocar desalojos.<sup>50</sup> Se arguye que la ley permite violaciones a derechos constitucionales dada la inconcebible amplitud y arbitrariedad de esta.<sup>51</sup> Por otro lado, en otros bandos se reclama que la ley fue aprobada de forma legal, que atraería grandes ingresos y que permitiría que se maniobrara para lograr la recuperación de Haití luego del terremoto de enero de 2010.<sup>52</sup>

Otros estudios locales, como los estudios del Réseau National de Defense des Droits Humains (RNDDH), han esgrimido a fondo la *Ley de estado de urgencia de 2008* y la califican como una medida de limitaciones altas y peligrosas a las libertades públicas.<sup>53</sup> A su juicio, la ley justificó privaciones de libertad para lograr el orden público y el restablecimiento de servicios luego de las numerosas catástrofes sufridas en la República. De ser ese el objetivo, se critica que solo deben restringirse las libertades de forma excepcional y cuidadosa.<sup>54</sup>

---

<sup>46</sup> Valéry Daudier, *La loi d'urgence suscite encore des grognes*, LE NOUVELLISTE (3 de mayo de 2010), <http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/article/79386/La-loi-durgence-suscite-encore-des-grognes> (última visita 28 de diciembre de 2015).

<sup>47</sup> *Id.*

<sup>48</sup> *Id.*

<sup>49</sup> *Id.*

<sup>50</sup> *Id.*

<sup>51</sup> *Id.*

<sup>52</sup> *Id.*

<sup>53</sup> RESEAU NATIONAL DE DEFENSE DES DROITS HUMAINS, L'ÉTAT D'URGENCE: LE RNDDH ANALYSE LA LOI DU 9 SEPTEMBRE 2008 ADOPTÉE PAR LE PARLEMENT 1 (2008), <http://rnddh.org/content/uploads/2012/04/Mise-en-garde-du-RNDDH-sur-la-loi-de-lEtat-durgence.corrig%C3%A9.pdf>.

<sup>54</sup> *Id.* en las págs. 3-4.

Según el estudio de la RNDDH, la ley tiene varias fallas. Dicho estudio reclama que no se establecen parámetros para mantener la integridad del orden del gobierno y prevenir los golpes de estado.<sup>55</sup> También se condena que no hay forma específica de tramitar la puesta en práctica de la ley, lo que puede dar lugar a arbitrariedades.<sup>56</sup> Además, señala la amplitud de ciertos conceptos de ley y su peligrosidad a fines de dar rienda suelta al gobierno para tomar cualquier medida con tal de subsanar las crisis en Haití. “Además de los poderes del gobierno, enumerados en la ley, este puede, en virtud del artículo 7, párrafo 19, tomar toda otra medida para enfrentar la situación. Se trata de una especie de poder ilimitado”, según el estudio.<sup>57</sup> En ese sentido, los derechos fundamentales son susceptibles de ser afectados, entre estos: “los derechos a la libertad y seguridad, a la inviolabilidad del domicilio, al secreto de las comunicaciones, a la libertad de circulación y residencia, a la libertad de expresión e información, el derecho a la libertad de reunión y el derecho de huelga”.<sup>58</sup> De ahí que el estudio señala que la “[l]a ley debe, no obstante, especificar en qué medida cada uno de estos derechos pueden ser suspendidos”.<sup>59</sup>

Otra situación de peligro es que se le otorgó demasiado poder a las fuerzas de seguridad.<sup>60</sup> La ley tampoco dispone cuáles son los recursos y remedios legales de las personas afectadas por catástrofes.<sup>61</sup> La RNDDH propone que la ley debe ser enmendada para subsanar estas deficiencias, garantizar a plenitud los derechos de los ciudadanos, la democracia y la buena gobernanza, y derogar la corrupción.

En el artículo *Rule of Law in Haiti After the Earthquake*, el autor intenta hacer un acercamiento a las necesidades previas de Haití y su sistema de atención a catástrofes antes y después del terremoto del 2010.<sup>62</sup> Este es un giro de perspectiva en cuanto a opiniones extranjeras que poco o nada abordan sobre las medidas de atención a catástrofes en Haití. El texto explora los desafíos que enfrenta la mencionada república al construir un sistema legal más estable. Esta es una de las mayores necesidades de dicho territorio luego del terremoto ocurrido en el 2010.<sup>63</sup> El autor plantea que para estabilizar el sistema legal deben explorarse las necesidades que poseía Haití antes del terremoto y compararlas con aquellas posteriores a la catástrofe.<sup>64</sup>

---

55 *Id.* en las págs. 1-2.

56 *Id.*

57 *Id.* en la pág. 2 (traducción suplida).

58 *Id.* (traducción suplida)

59 *Id.* (traducción suplida).

60 *Id.* en la pág. 3.

61 *Id.*

62 Vivienne O'Connor, *The Rule of Law in Haiti After the Earthquake*, PEACEBRIEF, 15 de abril de 2010, <http://www.usip.org/sites/default/files/rsources/PB%2018%20Rule%20of%20Law%20in%20Haiti%20After%20the%20Earthquake.pdf>.

63 *Id.* en la pág. 2.

64 *Id.* en las págs. 2-3.

El artículo comienza por definir el concepto *rule of law*, el cual define como una forma de gobierno, de orden y ejecución de leyes que se utilizan para dirigir a un país y establecer su supremacía sobre otros intereses. Estos elementos tienen gran envergadura en la protección de la democracia, la transparencia gubernamental y los derechos civiles.

Previo al terremoto de 2010, se estima que los mayores problemas que tuvo Haití fueron: la explotación europea y la pionera liberación de los esclavos (lo cual le produjo grandes enemigos en otros territorios), y los incontables gobiernos déspotas y dictatoriales, que impidieron el desarrollo de las clases sociales más bajas y causaron todo tipo de represiones o abusos a los derechos ciudadanos.<sup>65</sup> Otras situaciones que han afectado a Haití han sido las siguientes: la limitación constitucional y la otorgación de demasiado poder al Parlamento; la inexistente separación de Iglesia y Estado; la poca promoción de los derechos civiles; la falta de instituciones gubernamentales estables y de confianza; los problemas de gobernanza y constantes ataques de fuerzas clandestinas, y el grave hacinamiento en las cárceles y sus condiciones detrimenales.<sup>66</sup>

Entre los problemas luego del terremoto se encuentran: la pérdida de vidas e infraestructura; la destrucción de instituciones de justicia; el resurgimiento de más grupos armados clandestinos; problemas de logística en la distribución de ayudas; asaltos, violaciones y abusos contra mujeres y niños, y la destrucción de lugares encargados de la protección y seguridad social.<sup>67</sup> El artículo culmina identificando las fuentes de ayuda disponibles para Haití, las cuales son de naturaleza extranjera. Dicho artículo deja ante el lector los vacíos que necesitan subsanarse.<sup>68</sup>

En otros acercamientos textuales se presentan otros asuntos que agravan la lenta recuperación de Haití luego de las catástrofes.<sup>69</sup> El sistema de orden y justicia en Haití ha tenido sus fallos, metamorfosis y problemas considerables. Este País ha sido víctima de numerosas situaciones de desorden durante las pasadas décadas. Para solucionar este problema de gobernanza, algunos expertos proponen: atajar a los grupos clandestinos que causan motines y desorden; aumentar el entrenamiento de la seguridad haitiana; aumentar el número de policías, y evitar el tráfico de armas ilegales y el acceso a las mismas.<sup>70</sup> Así confían en que se puede establecer una mejor coordinación entre los grupos de seguridad, mejorar los cimientos de la justicia y hacer que el sistema sea más efectivo al ejecutar sus mandatos.<sup>71</sup>

---

65 *Id.*

66 *Id.* en la pág. 2.

67 *Id.*

68 *Id.*

69 INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, HAITI: FAILED JUSTICE OR THE RULE OF LAW? CHALLENGES AHEAD FOR HAITI AND THE INTERNATIONAL COMMUNITY (2006), <http://cidh.org/countryrep/HAITI%20ENGLISH7X10%20FINAL.pdf>.

70 *Id.* en las págs. 32-51.

71 *Id.*

Los escritos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también se centran en reportar el estatus actual de gobierno en Haití y arguyen que dicha nación está en miras de establecer un gobierno más democrático pero que aún sufre los embates de grupos clandestinos que mientras existan limitarán la renovación del País.<sup>72</sup> Esto sería más factible en los tiempos actuales, pues ya se ha abolido el régimen dictatorial más importante y el derecho constitucional haitiano ha mostrado un considerable progreso.<sup>73</sup> Además, existen esfuerzos como los de las Naciones Unidas para estabilizar al País luego de los varios atentados contra el orden.<sup>74</sup> Se destaca en estos artículos que, a pesar de grandes esfuerzos, los ciudadanos aún sufren incontables violaciones a sus derechos civiles y el sistema de gobierno no es del todo estable.<sup>75</sup>

Tomando en cuenta las numerosas violaciones a los derechos civiles (no solo de grupos locales sino también internacionales), varios expertos se han dedicado a estudiar su posible causa. En una minuciosa encuesta se detalló que el problema puede ser la simple ignorancia.<sup>76</sup> La mentada rigurosa medición le fue realizada a los cuerpos de ayuda que asistieron a Haití luego del terremoto ocurrido en enero del 2010. Se reseñó el saldo de muertes y daños económicos luego de la catástrofe y las agencias que intervinieron para brindar ayuda al pueblo haitiano. Se realizó esta investigación con 138 participantes en los esfuerzos de rescate durante el terremoto de 2010, quienes fueron entrevistados en cuanto al enfoque de las ayudas y la protección de los derechos humanos mientras estas eran brindadas.<sup>77</sup> En las conclusiones de la encuesta se dirimió que un gran porcentaje de los cuerpos de ayuda no estaba conformado por locales o haitianos, por lo que era importante que se conocieran los tratados de derecho internacional respecto a los derechos de las víctimas.<sup>78</sup> El ochenta y cinco por ciento de los participantes manifestó estar al tanto de los tratados internacionales sobre derechos humanos.<sup>79</sup> La gran mayoría coincidió en que era posible brindar ayudas a Haití teniendo como punto de partida el respeto hacia los derechos humanos y el respeto a los tratados internacionales.<sup>80</sup> El artículo acerca de la encuesta destacó la importancia de basar las ayudas externas en la protección los derechos humanos y educar a quienes trabajan en las labores de ayuda sobre los marcos legales internacionales.

---

72 *Id.*

73 *Id.*

74 *Id.*

75 *Haiti Country Profile*, BBC (17 de octubre de 2012), [http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/country\\_profiles/1202772.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/country_profiles/1202772.stm) (última visita 20 de noviembre de 2015).

76 Amanda M. Klasing *et al.*, *Measuring the Way Forward in Haiti: Grounding Disaster Relief in the Legal Framework of Human Rights*, 13 HEALTH AND HUMAN RIGHTS J. (2011), <http://www.hhrjournal.org/?p=2059> (última visita 20 de noviembre de 2015).

77 *Id.*

78 *Id.*

79 *Id.*

80 *Id.*

Otro de los problemas que no se resuelven en la ejecución de los sistemas de emergencia en Haití es la deforestación. En *Haiti hopes to break the cycle of disaster: restoring its lost forests*, Ed Helmore explica que los efectos agigantados de los desastres naturales en Haití no son solo producto de su pobre plan de emergencias y sus bajos estándares de construcción, sino también su situación de deforestación.<sup>81</sup> La tala de árboles incrementa los efectos de la erosión y ha producido deslizamientos que han dejado un centenar de personas muertas en los pasados años. Esto también ha causado la caída de la economía agraria y del combustible que se usa en tareas domésticas como la cocina.<sup>82</sup> En el escrito, las opiniones expertas, como las de la ambientalista Jane Wynne, levantan una súplica para que Haití sea reforestado y plantean, además, que la reforestación se haría posible al crear conciencia en la población y buscar nuevas fuentes de combustible.<sup>83</sup> Se estima también que con la reforestación gran parte del País podría ser autosuficiente y no dependería tanto de las ayudas gubernamentales u otros mecanismos paternalistas.<sup>84</sup>

El Secretario de las Naciones Unidas no fue una excepción a la hora de realizar un escrito sobre las fallas en el sistema de atención de desastres en Haití.<sup>85</sup> Este efectuó un estudio para informar la situación de Haití post-catástrofe. El estudio destaca la larga historia de fragilidad socioeconómica que ha padecido Haití desde sus inicios. Además, relata que posee graves debilidades en el área política y en su infraestructura. A ello se suma la gran cantidad de emigrantes hacia los Estados Unidos y el limitado fomento del mercado local. Ante estos problemas, dicho Secretario entiende que existen varias soluciones, como generar una estrategia económica local, fortalecer la seguridad social y establecer como norte principal el restablecimiento de las necesidades básicas, el trabajo, la paz, y autosustento.

Piensa, además, que la reconstrucción del País es una ventana abierta para la generación de empleos, la cual también se puede nutrir de la explotación económica de sus tierras y la exportación. Por ejemplo, propone: solicitar ayudas internacionales para la creación de un sistema de generación eléctrica propio; reformar las leyes para obtener títulos de propiedad; crear accesibilidad en sus puertos de embarque; crear una nueva y sólida infraestructura, y fomentar el empleo y la exportación. Plantea también la necesidad de poner a Haití en condiciones de generar su propia alimentación y proteger el ambiente. Entiende que hay suficiente

---

<sup>81</sup> Ed Helmore, *How Haiti Hopes to Break the Cycle of Disaster: Restoring its Lost Forests*, THE GUARDIAN (23 de noviembre de 2008), <http://www.guardian.co.uk/environment/2008/nov/23/forests-flooding> (última visita 20 de noviembre de 2015).

<sup>82</sup> *Id.*

<sup>83</sup> *Id.*

<sup>84</sup> *Id.*

<sup>85</sup> U.N. Secretary-General, *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*, U.N. Doc. S/2011/183 (24 de marzo de 2011), <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20S%202011%20183%20SG%20report%20on%20MINUSTAH.pdf>.

ayuda y que todo queda en manos de su gobierno, incluyendo aceptar o no las mencionadas sugerencias.

## CONCLUSIÓN

Como solución a la debacle en Haití, se incentiva explotar las áreas rurales de dicho País económicamente para tener otras fuentes de ingreso; evitar la excesiva migración hacia la capital en busca de trabajo; traer a planificadores urbanos que repiensen la estructuración del País a largo plazo, y crear recursos para el desarrollo económico de aquellas clases bajas que habitan en la ciudad.<sup>86</sup> Todas estas propuestas emanan de la comparación del terremoto de 2010 con las catástrofes naturales ocurridas en Norte América y la mención de soluciones que han rendido resultados meritorios en los Estados Unidos.<sup>87</sup>

Otra recomendación extranjera de reestructuración fue brindada por la Unión Europea. En la comunicación *Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: El papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria*, el debate se centró en brindar un informe del sistema de ayudas en la Unión Europea (UE).<sup>88</sup> Su pertinencia con el tema de las catástrofes en Haití se encuentra en el exitoso manejo de emergencias a través de un plan de atención de catástrofes efectivo, llevado a cabo luego del terremoto del 2010 en la región capitalina de Puerto Príncipe.<sup>89</sup> El escrito propone que, para lograr una reacción más fuerte, coherente y mejor integrada en caso de catástrofe, deben haber dos facetas de organización: (1) “consolidar los instrumentos individuales de respuesta de la UE”, y (2) “asegurar la congruencia y las sinergias entre los diversos instrumentos, en aras de la coherencia de la respuesta internacional”.<sup>90</sup>

Se destaca en esta comunicación un esquema para la atención de catástrofes. El primero de ellos es la adaptación de los medios existentes a un mundo cambiante. Asimismo, se recomienda la creación de principios rectores para la atención de catástrofes, como: mantener el espíritu de solidaridad, ampliar la cubierta de ayudas para que se atienda todo tipo de catástrofes, delegar ayudas en diferentes tipos de instancias correspondientes, mantener la humanidad, y equilibrar los mecanismos de reacción, prevención y preparación.<sup>91</sup> Se hace hincapié en buscar

---

<sup>86</sup> *Id.*

<sup>87</sup> Michéle Alexandre, *We Reap What We Sow: Using Post-Disaster Development Paradigms to Reverse Structural Determinist Frameworks and Empower Small Farmers in Mississippi and Haiti*, 14 U. PA. J.L. & SOC. CHANGE 135 (2011), <http://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1108&context=jlasc>.

<sup>88</sup> *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria*, COM (2010) 600 final (26 de octubre de 2010), [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0600/com\\_com\(2010\)0600\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0600/com_com(2010)0600_es.pdf).

<sup>89</sup> *Id.* en la pág. 5.

<sup>90</sup> *Id.* en la pág. 2.

<sup>91</sup> *Id.* en las págs. 6-7.

formas para hacer la ayuda rentable, por ejemplo, utilizando los transportes públicos y evitando la creación de más instrumentalidades gubernamentales que puedan fomentar la burocracia. Se propone también pasar de la coordinación ad hoc a la creación de un sistema legal estable, en el cual se evalúen las necesidades y se establezca una logística compartida. Se destaca, además, que la respuesta a las catástrofes debe ser coherente y urgente, así como que el esfuerzo debe ser visible a través de informes sobre cómo se efectuó la ayuda, su efectividad u otros aspectos relevantes. Finalmente, la comunicación promete la creación de legislaciones estables destinadas a aplicar las ideas clave de este plan.<sup>92</sup>

Mediante este escrito se tuvo la oportunidad de mirar a Haití desde una óptica más cercana y sincera. Haití no es un país carente de estructura y recursos sin más, sino que posee leyes y sistemas que, de implantarse, redundarían en un sistema local efectivo para la atención de desastres. Las recomendaciones internacionales denotan las fallas del sistema, pero no habrá devenir mientras no haya voluntad o una reestructuración cultural de un país que ya ha recibido demasiados embates en la psique de su pueblo. No vemos, sin embargo, que existan planes concretos que propicien el fortalecimiento institucional. Es vano que ingresen al País cuantiosas inyecciones económicas si no son distribuidas correctamente. No es tampoco una solución definitiva traer cuerpos armados del extranjero que no serán permanentes. Antes de seguir planteando alternativas, debe desvestirse el sistema haitiano. Quizás no se trata de escribir más propuestas, sino de ver cómo puede curarse a un pueblo abatido. ¿Podrá Haití alguna vez sanar?

---

92 *Id.* en la pág. 16.