



Asamblea General

Distr. general
26 de agosto de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y
las libertades fundamentales**

Pobreza extrema y derechos humanos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, presentado de conformidad con la resolución [26/3](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/71/150](#).



Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Resumen

El cólera llegó a Haití en octubre de 2010, poco después de la llegada de un nuevo contingente de personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas procedente de una región infectada por el cólera. Las pruebas científicas apuntan ahora claramente a la responsabilidad de la misión de mantenimiento de la paz como el origen del brote. Hasta la fecha han muerto 9.145 personas y casi 780.000 han sido infectadas.

En agosto de 2016, después de que un proyecto del presente informe se filtrara a los medios de comunicación, se anunció que el Secretario General estaba elaborando un nuevo enfoque que abordaría muchas de las preocupaciones planteadas en el informe. El Vice Secretario General indicó que el Secretario General también ha reiterado que las Naciones Unidas tienen una “responsabilidad moral hacia las víctimas” y les prestará “asistencia material y apoyo” adicionales. El Relator Especial acoge favorablemente esta iniciativa.

Sin embargo, sigue siendo indispensable que el nuevo proceso incluya también una disculpa que entrañe la aceptación de la responsabilidad y una aceptación de que las reclamaciones de las víctimas plantean cuestiones de derecho privado, lo que exige a las Naciones Unidas proporcionar un remedio jurídico adecuado. La aceptación de estos dos elementos no perjudicaría en modo alguno el derecho a la inmunidad de jurisdicción de la Organización ni abriría las puertas a otras reclamaciones.

La posición jurídica de las Naciones Unidas hasta la fecha ha consistido en negar la responsabilidad jurídica por el brote, rechazar todas las reclamaciones de indemnización, negarse a establecer el procedimiento necesario para resolver tales cuestiones de derecho privado y formular sugerencias totalmente injustificadas de que se pondría en peligro la inmunidad absoluta de jurisdicción de la Organización si se adoptase un enfoque diferente. El enfoque actual es moralmente inaceptable, jurídicamente indefendible y políticamente contraproducente. Es, además, totalmente innecesario. En la práctica, pone en peligro la inmunidad de jurisdicción de las Naciones Unidas alentando argumentos que solicitan que dicha inmunidad se someta de nuevo a examen por parte de los tribunales nacionales; defiende un doble rasero según el cual las Naciones Unidas instan a los Estados Miembros a respetar los derechos humanos al tiempo que rechaza esa responsabilidad para sí mismas; deja a las Naciones Unidas en situación de vulnerabilidad ante posibles reclamaciones por daños y perjuicios y de indemnización en este caso y en casos posteriores, las cuales difícilmente podrán resolverse en términos viables desde la perspectiva de la Organización; proporciona combustible sumamente inflamable para quienes afirman que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pisotean los derechos de aquellos a quienes intentan proteger; y socava la credibilidad general de la Organización y la integridad de la Oficina del Secretario General.

La política anterior de las Naciones Unidas se basaba en una alegación de incertidumbre científica. Esto ya no es sostenible habida cuenta de lo que hoy ya conocemos. Las Naciones Unidas fueron claramente responsables y ahora deben actuar en consecuencia.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	5
A. Función del Relator Especial.....	6
B. Enfoque del informe.....	6
II. Origen del brote y respuesta de las Naciones Unidas.....	7
A. Pruebas científicas.....	8
B. Respuesta de las Naciones Unidas.....	9
C. Respuesta jurídica de las Naciones Unidas.....	12
D. Respuestas a la posición de las Naciones Unidas.....	15
E. Función de los Estados.....	17
III. Abordar las principales preocupaciones.....	17
A. Principios convenidos.....	17
B. Argumentos en contra de la rendición de cuentas.....	18
IV. Por qué las Naciones Unidas deben cambiar su posición.....	22
V. Nuevo enfoque de agosto de 2016.....	24
VI. El camino a seguir.....	25

I. Introducción¹

1. El presente informe sobre la responsabilidad de la ONU en relación con el cólera en Haití se presenta de conformidad con la resolución 26/3 del Consejo de Derechos Humanos.

2. El cólera llegó a Haití en octubre de 2010, pocos días después de la llegada de un nuevo contingente de personal de mantenimiento de la paz que se sumó a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), procedente de un país en el que está extendida una cepa idéntica de la enfermedad. Más de 9.000 personas han muerto en Haití hasta la fecha como consecuencia de la epidemia posterior. Las pruebas científicas apuntan claramente a la conclusión de que la llegada del personal de mantenimiento de la paz de Nepal y el brote de cólera son dos hechos directamente relacionados. Aunque el Secretario General ha aceptado la “responsabilidad moral” y ha anunciado, en respuesta a un proyecto del presente informe, que se adoptará un nuevo enfoque que incluya “asistencia material y apoyo” adicionales a las víctimas, las Naciones Unidas, ante la insistencia de sus asesores jurídicos, continúan rechazando su responsabilidad jurídica, se niegan a establecer un procedimiento para resolver las controversias sobre su responsabilidad y bloquean cualquier otro intento de resolución. Y lo hacen a pesar de que su inmunidad jurídica absoluta haya sido respaldada recientemente por los tribunales de los Estados Unidos de América. Para justificar esta política de abdicación de la responsabilidad, las Naciones Unidas han dependido exclusivamente de un dictamen jurídico interno no revelado cuya idea central se ha divulgado pero cuyo texto sigue siendo confidencial². A juicio del Relator Especial, y de la gran mayoría de los comentaristas especializados, el enfoque jurídico adoptado por la Organización está totalmente equivocado. Como fue redactado en un momento en que las Naciones Unidas negaron su responsabilidad, lo que ya no parece ser el caso, el dictamen debería reconsiderarse.

3. El Relator Especial considera que el enfoque jurídico existente en las Naciones Unidas, que consiste simplemente en abdicar de la responsabilidad, es moralmente inaceptable, jurídicamente indefendible y políticamente contraproducente. El enfoque de la abdicación no solo es insostenible, sino que es, además, totalmente innecesario. Hay poderosas razones por las que el Secretario General debería adoptar urgentemente un nuevo enfoque que respete los derechos humanos de las víctimas, protegiendo al mismo tiempo la inmunidad de la Organización, haciendo así honor a su compromiso con el estado de derecho y defendiendo la integridad del sistema de mantenimiento de la paz.

¹ El Relator Especial agradece a Christiaan van Veen su valiosa asistencia en la elaboración de este informe y a Silvia De Rosa y Tom Eninger su excelente asistencia a la investigación.

² Se ha hecho alusión a la posición jurídica de las Naciones Unidas en varias cartas de fecha 21 de febrero de 2013, 5 de julio de 2013 y 25 de noviembre de 2014, las cuales se describen a continuación. Las buenas prácticas requieren normalmente que se prepare un dictamen jurídico detallado para su uso interno, al que se recurrió para la redacción de dichas cartas. Esta práctica suele seguirse a fin de evitar cualquier sugerencia de que los asesores jurídicos están “improvisando sobre la marcha”.

A. Función del Relator Especial

4. El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos presenta este informe. El cólera ha demostrado ser un gran desafío para el país más pobre de América Latina y el Caribe. Haití ocupa el puesto 163º de 188 países en el índice de desarrollo humano en 2015 y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo estima que más del 42% de su población vive en la pobreza multidimensional o está próxima a ella. Las cifras del Banco Mundial son aún más alarmantes pues indican que más de 6 millones (el 59%) de los 10,4 millones de habitantes de Haití viven por debajo del umbral nacional de pobreza (2,42 dólares de los Estados Unidos por día), y más de 2,5 millones (el 24%) viven por debajo del umbral nacional de la pobreza extrema (1,23 dólares de los Estados Unidos por día)³.

5. El cólera ha infectado hasta la fecha al menos al 7% de la población total de Haití. Sus efectos se han hecho sentir sobre todo entre las personas que viven en la pobreza y que no están en unas condiciones adecuadas para afrontar las consecuencias de la enfermedad o tomar las precauciones necesarias para reducir los riesgos que conlleva. Además, ha desviado los escasos recursos en un país ya empobrecido.

6. La motivación para preparar el presente informe surge de los esfuerzos conjuntos anteriores del Relator Especial en estrecha colaboración con otros cuatro titulares de mandatos: los que se ocupan de la situación de los derechos humanos en Haití, la salud, la vivienda y el agua y el saneamiento. Si bien el informe no se ha redactado conjuntamente, se basa en las preocupaciones compartidas por este grupo de titulares de mandatos y pretende profundizar en las posiciones que han manifestado conjuntamente en anteriores declaraciones. Los titulares mencionados se sintieron alentados por una carta de fecha 25 de febrero de 2016 enviada por el Vice Secretario General, en la que este acogía favorablemente su “ofrecimiento de profundizar en su colaboración en este asunto y debatir qué nuevas medidas podrían adoptar las Naciones Unidas, de conformidad con sus mandatos, para ayudar a las víctimas del cólera y sus comunidades”. Tras celebrar consultas con cada uno de los titulares de mandatos, se decidió que un informe concreto del Relator Especial a la Asamblea General podría ayudar a promover ese diálogo.

B. Enfoque del informe

7. El informe se basa en los principios de derechos humanos y otorga particular importancia a las obligaciones de respetar los derechos, facilitar remedios jurídicos y garantizar la rendición de cuentas. Sin embargo, el Relator Especial reconoce que los argumentos basados en los derechos humanos o el derecho internacional a menudo no bastan para convencer a los Estados Miembros, o incluso a las Naciones Unidas, de la necesidad de adoptar las medidas necesarias. Los informes sobre derechos humanos suponen con demasiada frecuencia que lo único que se requiere para lograr un cambio fundamental en la política de los gobiernos o las organizaciones internacionales es apuntar a las normas internacionales y exigir obligaciones. La realidad es, por lo general, mucho más compleja. Aquellos que

³ Véase www.worldbank.org/en/country/haiti/overview.

ejercen la autoridad también deben estar convencidos de lo insostenibles y costosas que son las políticas existentes y de la viabilidad del cambio.

8. Así pues, el informe se basa asimismo en argumentos arraigados en el pragmatismo y el interés propio. Adopta este enfoque no solo por razones estratégicas ni porque ya se hayan publicado numerosos análisis jurídicos de las cuestiones abordadas, sino porque su objetivo es convencer a los principales agentes de que una inversión de las políticas es esencial y perfectamente viable y puede ponerse en marcha de inmediato.

9. Los argumentos que se plantean más sistemáticamente, y que parecen ser los más convincentes, son aquellos basados en los temores de que aceptar la responsabilidad podría socavar la inmunidad de las Naciones Unidas, poner en peligro su viabilidad financiera, tener un efecto negativo en el mantenimiento de la paz en el futuro, sentar malos precedentes o sumir a la Organización en litigios interminables.

10. Por el contrario, el punto de partida del informe es subrayar que el actual enfoque de abdicación de la responsabilidad no puede justificarse invocando principios fundamentales y alegando que estos se pondrían en peligro si las Naciones Unidas aceptaran su responsabilidad. Como se explica más adelante, la aceptación de responsabilidades puede proteger, más que socavar, la inmunidad de la Organización. La aceptación formal de los principios de derechos humanos por parte de las Naciones Unidas no es modo alguno problemática, la responsabilidad civil por daños a terceros no es un concepto ajeno a las Naciones Unidas y es posible proporcionar remedios jurídicos sin abrir la caja de Pandora.

11. El informe pretende disipar estos temores y definir un camino a seguir que defienda los derechos humanos de los habitantes de Haití, además de salvar a las Naciones Unidas de un enfoque particularmente autodestructivo que está socavando su legitimidad y credibilidad.

12. Sin embargo, en primer lugar, debido a la controversia entre los funcionarios de las Naciones Unidas respecto a esta cuestión, es necesario analizar las pruebas científicas que atribuye a la MINUSTAH la responsabilidad de introducir el cólera en Haití y demostrar que los argumentos jurídicos invocados por las Naciones Unidas para abdicar de su responsabilidad no son en absoluto convincentes.

II. Origen del brote y respuesta de las Naciones Unidas

13. El primer brote de cólera en Haití comenzó a mediados de octubre de 2010. Numerosos especialistas han reiterado la alegación formulada por el grupo de expertos independientes sobre el brote de cólera en Haití (los “expertos independientes”), según la cual esta ha sido la primera vez en 100 años que ha estallado el cólera en Haití, pero en realidad no hay constancia de que el cólera haya existido anteriormente en el país⁴. A 28 de mayo de 2016, las cifras de las Naciones Unidas habían registrado 9.145 muertes a causa del cólera y 779.212 personas infectadas. Estudios científicos han afirmado también que la tasa de mortalidad real

⁴ Deborah Jenson y otros, “Cholera in Haiti and other Caribbean regions, 19th Century”, *Emerging Infectious Diseases*, vol. 17, núm. 11 (2011) pág. 2133.

es, casi con toda certeza, superior a la registrada⁵. Entre enero y abril de 2016 se produjeron 150 nuevas muertes, lo que representa un aumento del 18% con respecto al mismo período de 2015.

A. Pruebas científicas

14. A partir del 8 de octubre de 2010, un contingente de personal de mantenimiento de la paz de Nepal, que había completado su formación en Katmandú durante un brote de cólera⁶, llegó al Campamento Annapurna de la MINUSTAH en Mirebalais (Haití). En cuestión de días, varios habitantes de la aldea de Mèyé que se abastecían de agua en un arroyo cercano a los inodoros del campamento resultaron infectados. A modo de explicación, investigaciones posteriores revelaron que el 16 o el 17 de octubre, una empresa de saneamiento contratada por la MINUSTAH vació los tanques de desechos del campamento. Debido a que el pozo séptico en el que debían depositarse los desechos estaba lleno, “el conductor vertió el contenido y una gran cantidad de desechos fecales se introdujeron en el arroyo local y fluyeron hasta el río Artibonite. A la mañana siguiente, muchas comunidades que viven aguas abajo resultaron infectadas”⁷.

15. Cuando pasó a conocerse la magnitud del desastre, importantes funcionarios internacionales evitaron cuidadosamente reconocer que el brote se debió a las descargas del campamento de la MINUSTAH⁸. La implicación de que el cólera procedía de otro lugar también suscitó el apoyo de una teoría ambiental sugerida por varios observadores científicos según la cual el microbio del cólera está naturalmente presente en muchas zonas estancadas y puede activarse debido a perturbaciones ambientales como el terremoto que asoló Haití en enero de 2010 o lluvias inusualmente intensas. No obstante, la mayoría de las fuentes científicas y de los medios de comunicación rechazó esta teoría y atribuyó claramente la responsabilidad al personal de mantenimiento de la paz⁹.

16. Para resolver la controversia, en enero de 2011, el Secretario General, por iniciativa propia, estableció un grupo de expertos independientes. En su informe¹⁰ de mayo de 2011, el grupo rechazó expresamente la teoría ambiental. Por el contrario, consideró que “las pruebas corroboran rotundamente la conclusión de que el origen del brote de cólera en Haití fue la contaminación del Mèyé, afluente del río Artibonite, con la cepa patógena del actual *Vibrio cholerae* del Sur de Asia,

⁵ Francisco J. Luqero y otros, “Mortality rates during cholera epidemic, Haiti 2010-2011,” *Emerging Infectious Diseases* vol. 22, núm. 3 (marzo de 2016), pág. 410.

⁶ “Nepal: Cholera outbreak in Kathmandu”, 23 de septiembre de 2010. Disponible en <http://crofsblogs.typepad.com/h5n1/2010/09/nepal-cholera-outbreak-in-kathmandu.html>

⁷ Ralph R. Frerichs, “Deadly River: Cholera and Cover-Up in Post-Earthquake Haiti” (Cornell University Press, 2016), pág. 243.

⁸ La Organización Panamericana de la Salud (OPS) sugirió, por ejemplo, que el brote estaba “estrechamente vinculado a la inadecuada gestión ambiental”. OPS, “PAHO Responds to Cholera Outbreak in Haiti”, comunicado de prensa, 21 de octubre de 2010.

⁹ Renaud Piarroux, “Rapport de mission sur l'épidémie de choléra en Haïti” (2010). Disponible en http://www.ph.ucla.edu/epi/snow/piarrouxcholera-report_french.pdf; y Renaud Piarroux y Stanislas Rebaudet, “Cholera in Haiti: epidemic and fight history, prospect and recommendations”, Assistance publique, Hôpitaux de Marseille, julio de 2016.

¹⁰ Disponible en www.un.org/News/dh/infocus/haiti/UN-cholera-report-final.pdf.

como resultado de la actividad humana”. Si los expertos lo hubieran dejado así, la conclusión habría sido que el personal de mantenimiento de la paz de la MINUSTAH fue el responsable del brote. Sin embargo, siguieron insistiendo que el vertido de las heces por sí solo “no pudo haber sido el origen del brote si no se hubieran dado al mismo tiempo unas condiciones deplorables de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento y de atención de la salud ..., sumadas a unas condiciones ambientales y epidemiológicas propicias ...”. Al añadir esta observación, los expertos sugirieron que la naturaleza y el subdesarrollo de Haití fueron también la causa. Esto les permitió llegar a su conclusión definitiva de que el brote “fue causado por una confluencia de circunstancias ..., y que no era culpa, ni se debía a una acción deliberada, de un grupo o una persona”.

17. En respuesta a la controversia suscitada por esta ambigua e incoherente evaluación, el grupo de expertos publicó un artículo de seguimiento en 2013 en el que presentaba una nueva formulación según la cual “la preponderancia de las pruebas y el peso de las pruebas indiciarias llevan a la conclusión de que el personal asociado con las instalaciones de la MINUSTAH en Mirebalais fue la causa más probable de la introducción del cólera en Haití”. También señalaron que su lenguaje científico se había traducido con precisión en un artículo periodístico que manifestaba su conclusión de que el brote “estuvo causado casi con toda certeza por un sistema de saneamiento mal construido instalado en un campamento rural utilizado por varios centenares de tropas de las Naciones Unidas en Nepal”. Pasaron a explicar la razón por la que afirmaban que nadie tenía la culpa: “No creemos que la introducción del cólera en Haití fuera un acto deliberado”, sino que se debió a “una confluencia de circunstancias accidental y desafortunada”¹¹.

18. Casi cuatro años después del vertido inicial, un informe de la División de Auditoría Interna de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, cuya publicación se había demorado bastante tiempo, concluyó que el marco reglamentario para la gestión eficaz de los desechos de la MINUSTAH seguía siendo insatisfactorio, una calificación que revelaba que existían “importantes deficiencias críticas y/o generalizadas”¹².

B. Respuesta de las Naciones Unidas

19. En la mayoría de los casos, la cuestión de quién es el responsable de llevar el cólera a Haití ha sido sistemáticamente soslayada en los análisis de las Naciones Unidas. La primera técnica ha sido refugiarse en la voz pasiva, mediante la cual se dice a los lectores que el cólera “surgió” u “ocurrió” o “se confirmó un grave brote de cólera”. En otras palabras, simplemente sucedió y no es necesaria ninguna explicación científica o técnica. Otra técnica ha sido invocar la necesidad de dejar atrás el pasado y, en lugar de ello, centrarse en el futuro. El pasado no se percibe ni como un elemento esencial en la elaboración de políticas eficaces para el futuro ni como una dimensión que deba entenderse si se va a promover la no repetición. Un tercer enfoque ha sido sustituir el término “responsabilidad” por “culpa” y luego

¹¹ Daniele Lantagne y otros, “The cholera outbreak in Haiti: where and how did it begin?”, *Current Topics in Microbiology and Immunology*, vol. 379 (mayo de 2013), pág. 145.

¹² Informe 2015/068, 30 de junio de 2015.

decir que las “acusaciones mutuas” son inútiles, disuasorias, incontestables o divisivas, por lo que deberían evitarse. Por ejemplo, aunque el grupo fue nombrado precisamente para “investigar y tratar de determinar el origen” del brote, la conclusión de su análisis fue que la identificación del origen “ya no era pertinente para controlar el brote”. Por lo tanto, era hora de mirar hacia el futuro y, en lugar de ello, centrarse en las medidas preventivas.

20. Aunque el informe del grupo ha sido fundamental para los argumentos planteados por los funcionarios de las Naciones Unidas en respuesta a los llamamientos para que la Organización asuma su responsabilidad, el enfoque adoptado por las Naciones Unidas ha sido incoherente y un tanto imprevisible. En algunos contextos, las conclusiones del grupo han sido impugnadas y sus recomendaciones, rechazadas; en otros, su conclusión de que no hubo culpables ha sido respaldada e invocada muy a menudo.

21. Inmediatamente después de la publicación del informe del grupo en mayo de 2011, un portavoz de las Naciones Unidas desdeñó el informe argumentando que “no presentaba pruebas científicas concluyentes que vincularan el brote con el personal de mantenimiento de la paz de la MINUSTAH o con el campamento de Mirebalais”¹³. Los altos funcionarios han seguido confiando en esta defensa. No obstante, la respuesta más detallada y oficial formulada en una carta de 25 de noviembre de 2014 del Subsecretario General Pedro Medrano Rojas, Coordinador Superior de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Cólera en Haití, dirigida a los titulares de mandatos de los procedimientos especiales tomó otro rumbo. Aunque la carta es larga y detallada, curiosamente no hace mención a la principal conclusión del grupo, que era, como se ha señalado anteriormente, que “el origen del brote de cólera en Haití fue la contaminación del Méyè, afluente del río Artibonite, con la cepa patógena del actual *Vibrio cholerae* del Sur de Asia, como resultado de la actividad humana”. En otras palabras, la MINUSTAH fue, en efecto, el origen. En lugar de ello, tras citar la referencia del grupo a las malas condiciones de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento y a la insuficiencia de servicios médicos, el señor Medrano sugería que el principal resultado de la investigación fue la declaración según la cual el brote “no era culpa, ni se debía a una acción deliberada de un grupo o una persona”. Del mismo modo, una ficha descriptiva, actualizada periódicamente, que describe “la respuesta de las Naciones Unidas” sigue sin mencionar la conclusión principal del grupo en relación con la MINUSTAH. La conclusión ha desaparecido del mapa.

22. También cabe destacar que, tras aceptar con entusiasmo la declaración del grupo de expertos de que no hubo culpables, las Naciones Unidas rechazaron de manera efectiva algunas otras de sus sugerencias clave para el diagnóstico inicial y la profilaxis, un enfoque enérgicamente cuestionado por un informe pericial reciente¹⁴.

¹³ <http://www.reuters.com/article/us-haiti-cholera-panel-idUSTRE74457Q20110505>.

¹⁴ Joseph Lewnard y otros, “Strategies to prevent cholera introduction during international personnel deployments: A computational modeling analysis based on the 2010 Haiti outbreak”, *PLOS Medicine*, vol. 13, núm. 1 (enero de 2016).

23. Dado que la posición adoptada por los funcionarios de las Naciones Unidas depende en gran medida de la afirmación de que sigue habiendo dudas respecto al origen del brote de cólera e invoca el informe del grupo como apoyo, es conveniente evaluar la validez de la evaluación sistemáticamente citada por el grupo y considerar otras evaluaciones científicas más recientes. Antes de hacerlo, cabe señalar que hay una incoherencia fundamental en las conclusiones del grupo. Tras afirmar claramente que “el origen del brote del cólera en Haití fue la contaminación ...”, el informe añade a continuación que “[l]a introducción de esta cepa de cólera como resultado de la contaminación ambiental con heces no pudo haber sido el origen del brote sin unas deficiencias simultáneas en el abastecimiento de agua y saneamiento y en el sistema de atención de la salud”. Cabe suponer que el grupo tenía la intención de decir que la contaminación no pudo haber sido la única causa de no haber existido deficiencias en el entorno en el que se liberaron las heces. No obstante, eso no es en realidad lo que se indica en el informe.

24. Desde un punto de vista jurídico, hay defectos esenciales en el razonamiento del grupo cuando este concluye que no hay culpables. En primer lugar, la conclusión de los expertos de que la base de la MINUSTAH fue la causa hace muy difícil concluir que ninguna persona o grupo fue culpable. En segundo lugar, los expertos no aportan ningún tipo de análisis para apoyar su afirmación de que no hubo culpables. En tercer lugar, y lo más importante, el grupo en su informe adopta un enfoque científico y no jurídico, pero esto no le impide ofrecer la conclusión jurídica de que no se encontraron culpables, aunque tampoco se refiere a ninguna norma de derecho ni realiza ninguna evaluación jurídica de las pruebas. La explicación que proporcionó posteriormente, que no “creía” que el cólera se hubiera introducido “deliberadamente”, no hace alusión alguna – ni mucho menos aborda – la cuestión fundamental de la negligencia, que constituye la esencia de la cuestión jurídica de la culpa en este caso. Estos defectos invalidan claramente la conclusión de que no hubo culpables, que las Naciones Unidas han tratado de invocar sistemáticamente para eludir su responsabilidad.

25. Por último, como se señaló anteriormente, el grupo trató de mitigar la responsabilidad de la Organización señalando que el brote no se debió a un suceso aislado sino más bien a una “confluencia de circunstancias”, incluidas las condiciones deplorables de los sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento y de los servicios de atención de la salud. Pero, una vez más, aparte de ser incoherente con la principal conclusión de que la MINUSTAH fue realmente responsable, esta construcción combina la responsabilidad de llevar el cólera a Haití por un lado con la vulnerabilidad del país por el otro. El hecho es que el cólera no habría estallado de no haber sido por las acciones de las Naciones Unidas.

26. En los más de cinco años transcurridos desde que el grupo de expertos independientes presentara su informe, se han realizado numerosos estudios científicos que han evaluado las pruebas y han añadido nuevos elementos a lo que se conocía en aquel momento¹⁵. El presente informe no se propone hacer el recuento de los análisis y las conclusiones de los diversos estudios, pero esta tarea se ha realizado sistemáticamente en un libro publicado en junio de 2016. Su autor, Ralph

¹⁵ Véase Lewnard y otros; y Fabini D. Orata, Paul S. Keim, y Yan Boucher, “The 2010 cholera outbreak in Haiti: how science solved a controversy”, *PLoS Pathogens*, vol. 10, núm. 4 (abril de 2014).

R. Frerichs, es profesor emérito de epidemiología de la Universidad de California en Los Ángeles y el libro ofrece una evaluación minuciosa e imparcial de los debates científicos que han tenido lugar¹⁶. A los presentes efectos, basta con señalar que el libro concluye que el personal de mantenimiento de la paz fue responsable de la introducción del cólera. Al hacerlo, defiende de manera sistemática las conclusiones formuladas por uno de los primeros expertos internacionales en cólera que investigó el brote de Haití, el Dr. Renaud Piarroux¹⁷. También deplora lo que describe como una “campaña de desinformación para proteger a las Naciones Unidas y al programa de mantenimiento de la paz”.

27. La conclusión es que la constante dependencia de las Naciones Unidas del argumento de que las pruebas científicas son ambiguas o poco claras como medio para evitar la responsabilidad jurídica ya no es sostenible. Podría haber sido defendible en 2010 o incluso en 2011, pero de las investigaciones posteriores se desprende la demostración de responsabilidad más clara posible desde el punto de vista científico. Si las Naciones Unidas deciden seguir impugnando esta conclusión, deberían llevar a cabo una investigación independiente sin demora.

C. Respuesta jurídica de las Naciones Unidas

28. El 3 de noviembre de 2011 se formuló una petición a la MINUSTAH en nombre de unas 5.000 víctimas del cólera que reclamaban: a) una audiencia justa e imparcial; b) indemnizaciones monetarias; c) medidas preventivas por parte de las Naciones Unidas; y d) un reconocimiento público de la responsabilidad de las Naciones Unidas y una disculpa pública de la Organización. Dieciséis meses después, el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos respondió, observando que “las Naciones Unidas están sumamente entristecidas por el catastrófico brote de cólera, y el Secretario General ha expresado su profunda solidaridad por el terrible sufrimiento causado por el brote de cólera”. A continuación, el Secretario General Adjunto pasaba a hacer lo que parece ser una referencia indirecta a la teoría de que el terremoto que se había producido nueve meses antes era el verdadero culpable: “El brote de cólera no solo fue un enorme desastre nacional, sino también un doloroso recordatorio de la vulnerabilidad de Haití en caso de una emergencia nacional”. Tras recordar la “confluencia de circunstancias” mencionada por el grupo de expertos independientes y las conclusiones de que no hubo culpables, el Secretario General Adjunto consideraba que las reclamaciones “no eran admisibles atendiendo a lo dispuesto en la sección 29 de la Convención de 1946 sobre Prerrogativas e Inmunities de las Naciones Unidas”. Esa disposición exige que las Naciones Unidas proporcionen medios apropiados de arreglo de controversias en los litigios “de derecho privado” en los que la Organización sea parte, pero, a juicio del Secretario General Adjunto, las reclamaciones no eran “de derecho privado” porque su consideración “implicaría necesariamente un examen de los asuntos políticos y normativos”¹⁸.

¹⁶ Frerichs, *Deadly River*.

¹⁷ Renaud Piarroux, y otros, “Understanding the cholera epidemic, Haiti”, *Emerging Infectious Diseases*, vol. 17, núm. 7 (julio de 2011), pág. 1161.

¹⁸ Carta de 21 de febrero de 2013 de la Secretaria General Adjunta de Asuntos Jurídicos, Patricia O’Brien, dirigida a Brian Concannon, Director del Institute for Justice and Democracy de Haití.

29. Los demandantes impugnaron la conclusión de inadmisibilidad y solicitaron la mediación o una reunión para debatir la cuestión. En julio de 2013, el Secretario General Adjunto no malgastó palabras a la hora de desestimar esas solicitudes: “En relación con su solicitud de participación de un mediador, no hay ninguna base para tal actuación en relación con reclamaciones que no son admisibles. Puesto que estas reclamaciones no son admisibles, no considero necesario reunirse y seguir debatiendo esta cuestión”¹⁹. Al haber agotado los recursos en el marco de las Naciones Unidas, los demandantes interpusieron un recurso colectivo en octubre de 2013 ante el Tribunal de Primera Instancia del Distrito Sur de Nueva York. En enero de 2015, el Tribunal dictaminó que los demandados gozaban de inmunidad de jurisdicción, una conclusión confirmada el 19 de agosto de 2016 en la vista del asunto *Georges contra las Naciones Unidas* por el Tribunal de Apelaciones del Segundo Circuito.

30. Aunque la brevedad del presente informe no permite realizar un análisis jurídico detallado, los principios básicos están claros. Las Naciones Unidas han aceptado desde hace mucho tiempo que, como atributo de su personalidad jurídica internacional, pueden contraer obligaciones y responsabilidades de derecho privado²⁰. También reconocen su responsabilidad internacional por los daños causados por las actividades de las fuerzas de la Organización en este marco. La Resolución 52/247 de la Asamblea General (1998) sobre la responsabilidad civil por daños a terceros establece un régimen especial para tratar las reclamaciones de terceros en el contexto de las misiones de mantenimiento de la paz, aunque establece limitaciones temporales, financieras y de otra índole a esa responsabilidad.

31. También se hace referencia a las reclamaciones “de derecho privado” en el Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas de la MINUSTAH, que las define como “reclamaciones de terceros por daños o pérdida de bienes y por lesiones personales, enfermedad o muerte causados por la MINUSTAH o atribuibles directamente a ella”. Al explicar esta categoría, el Secretario General ha declarado que las reclamaciones recibidas hasta ahora incluyen “peticiones de indemnización presentadas por terceros por lesiones físicas o muerte o por pérdida de bienes o daños ocasionados por actos realizados por miembros de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la zona de la misión de que se trate” (A/C.5/49/65, para. 15). Esas reclamaciones se distinguen de las presentadas “sobre la base de quejas contra las Naciones Unidas de carácter político o relacionadas con su normativa que, por lo general tienen que ver con medidas o decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General”, y que “consisten en muchos casos en declaraciones llenas de divagaciones en las que se denuncian las políticas de la Organización y se alega que medidas específicas de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad han sido causa de que el reclamante sufra pérdidas económicas” (*ibid*, párr. 23).

¹⁹ Carta de 5 de julio de 2013 de la Secretaria General Adjunta de Asuntos Jurídicos, Patricia O’Brien, dirigida a Brian Concannon, Director del Institute for Justice and Democracy de Haití.

²⁰ Anuario Jurídico de las Naciones Unidas (2001), segunda parte, cap. VI, secc. A, págs. 381 y sig.

32. Las reclamaciones recibidas en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz suelen resolverse de forma amistosa, pero las Naciones Unidas otorgan a todos esos asuntos un carácter confidencial. Un ex funcionario que ha sido responsable de dichas reclamaciones a lo largo de un período de 10 años identificó únicamente otro caso de inadmisibilidad por esos motivos relativo a Kosovo²¹. Ese caso también se mencionó en la carta de 2014 a los titulares de mandatos especiales. Se trataba de una reclamación por los daños resultantes de la contaminación por plomo en los campamentos establecidos por la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). Las reclamaciones fueron rechazadas por las Naciones Unidas argumentando que equivalían a un examen del desempeño del mandato de la Misión. La carta de 2014 señalaba también otros dos casos en los que la Organización había rechazado las reclamaciones. Uno de ellos fue contra la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda por no proteger a las víctimas del genocidio de 1994 y el otro, contra la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas por no proteger a los habitantes de Srebrenica (Bosnia y Herzegovina) en 1995.

33. Varias fuentes han sugerido al Relator Especial que el asesoramiento jurídico presentado originalmente al Secretario General adoptaba un enfoque respecto a estas cuestiones cruciales bastante diferente del que se aprobó finalmente, pero esto no puede confirmarse, ya que no se ha hecho público ninguno de los análisis de la Oficina de Asuntos Jurídicos. No obstante, de ser cierto, explicaría por qué los argumentos aducidos para abdicar de la responsabilidad son perentorios y están insuficientemente justificados.

34. En opinión del Relator Especial, y de la mayoría de los expertos²², los argumentos jurídicos que sustentan la alegación de inadmisibilidad no son en absoluto convincentes en términos jurídicos. En primer lugar, las reclamaciones parecen tener todas las características de una reclamación de derecho privado por un acto ilícito civil. Las víctimas acusan a las Naciones Unidas de negligencia por no haber detectado el cólera en sus fuerzas de mantenimiento de la paz, por no haber proporcionado unos servicios adecuados de saneamiento y gestión de desechos en el campamento de Mirebalais, por no haber analizado la calidad del agua de forma adecuada y por no haber adoptado medidas correctivas inmediatas una vez que se introdujo el cólera. Estas son reclamaciones clásicas de terceros por daños y perjuicios por daños personales, enfermedad y muerte, y se derivan directamente de la acción o inacción de la MINUSTAH, o son atribuibles directamente a ella. Esto implicaría que se actuó con negligencia al supervisar las actuaciones de los contratistas privados. Las Naciones Unidas han tramitado con frecuencia reclamaciones relativas a presuntas negligencias, especialmente, por ejemplo, en relación con los accidentes de tráfico.

²¹ Bruce C. Rashkow, “Immunity of the United Nations: practice and challenges”, en *Immunity of International Organizations*, Niels Blokker y Nico Schrijver, eds. (Brill, 2015), pág. 86.

²² Frédéric Mégret, “La responsabilité des Nations Unies aux temps du cholera”, *Revue belge de droit international*, vol. 46, núm. 1 (2013) pág. 161.

35. En segundo lugar, los deberes contraídos por las Naciones Unidas son directamente análogos a los contraídos por una empresa o un titular de propiedad privada para garantizar una gestión de desechos adecuada y tomar las precauciones necesarias para prevenir la propagación de enfermedades.

36. En tercer lugar, la afirmación de que la presentación de las reclamaciones “implicaría necesariamente un examen de los asuntos políticos y normativos” es interesada e injustificada. Las reclamaciones están lejos de ser “políticas” en el sentido definido por el Secretario General en 1995, como aquellas dirigidas a acciones o decisiones de órganos políticos, y no son denuncias llenas de divagaciones (véase el documento [A/C.5/49/65](#)). En lo referente a las políticas, es cierto que la gestión de desechos y otras políticas internas podrían necesitar revisión, pero si esa perspectiva es suficiente para dar lugar a inadmisibilidad, sería efectivamente imposible reclamar daños y perjuicios a las Naciones Unidas.

37. En cuarto lugar, el caso de Haití debe distinguirse claramente de las reclamaciones de Rwanda y Srebrenica, que alegaban que el personal de mantenimiento de la paz no había cumplido con los aspectos esenciales de su mandato y plantearon cuestiones de fallo operacional en lugar de incapacidad para evitar la propagación de una enfermedad altamente infecciosa y letal. El caso de Kosovo se acerca más al caso de Haití pero posiblemente podrían distinguirse por el hecho de que la UNMIK en Kosovo funcionaba como una administración provisional y por el hecho de que las Naciones Unidas no deben ser consideradas responsables de una contaminación que ocurrió antes de su llegada. Cabe señalar que la clasificación de inadmisibilidad no impidió que el Grupo Consultivo sobre Derechos Humanos establecido por las Naciones Unidas para examinar casos de presuntas violaciones de los derechos humanos en Kosovo sostuviera en 2016 que “la UNMIK fue responsable de poner en peligro de forma irreversible la vida, la salud y el potencial de desarrollo” de los menores demandantes²³.

D. Respuestas a la posición de las Naciones Unidas

38. Aunque la ex Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Navanethem Pillay, pidió públicamente en 2013 que se indemnizara a las víctimas de Haití, el enfoque de la abdicación ha prevalecido en las filas de los funcionarios de las Naciones Unidas bajo la mirada vigilante de la Oficina de Asuntos Jurídicos.

39. Por el contrario, los titulares de mandatos especiales han sido sistemáticamente críticos con respecto a la negativa a asumir responsabilidades. En particular, sucesivos expertos independientes sobre la situación de los derechos humanos en Haití han advertido desde 2012 de los costos del silencio y la denegación de esta cuestión. En 2016, el experto independiente pidió la creación urgente de una comisión “a fin de realizar un cálculo de los daños, ofrecer la indemnización correspondiente, identificar a los responsables, detener la epidemia y tomar otras medidas ...” ([A/HRC/31/77](#), para. 102).

²³ Grupo Consultivo sobre Derechos Humanos, *N.M. y otros c. UNMIK*, caso núm. 26/08, dictamen, 26 de febrero de 2016, párr. 347.

40. Los medios de comunicación mundiales han sido sistemáticamente críticos con las Naciones Unidas. Por ejemplo, *the Economist* ha acusado a la Organización de eludir su responsabilidad, el *New York Times* sostiene que “no ha asumido su función en la tragedia constante [de Haití]”, *Business Insider* se ha referido al brote de cólera como “el Watergate de las Naciones Unidas”, el *Washington Post* ha comentado que “al negarse a reconocer su responsabilidad, las Naciones Unidas ponen en peligro su prestigio y su autoridad moral”.

41. Incluso algunos partidarios tradicionales de la Organización han argumentado que su “marca del mantenimiento de la paz ha resultado manchada de forma indeleble por tres grandes pecados”, que son la conducta sexual indebida, la negligencia en relación con el brote de cólera en Haití y “la abyecta incapacidad de las Naciones Unidas para asumir estos fallos y responder a ellos de manera eficaz y con arreglo a ciertos principios”²⁴.

42. Los expertos han criticado “las lamentables maniobras formalistas de las Naciones Unidas para eludir los principios del estado de derecho que instan a cumplir al resto del mundo”²⁵, su “absurda” incapacidad para proporcionar un remedio jurídico²⁶, su búsqueda del “mantenimiento de la paz sin rendición de cuentas”²⁷, su agravamiento de un desastre de salud pública con un desastre en las relaciones públicas²⁸, su peligroso “legalismo”, que “aisla de forma efectiva a la Organización de la rendición de cuentas”²⁹ y el “fracaso de los reiterados intentos posteriores ... de proporcionar garantías procesales a las personas afectadas por su adopción de decisiones, [lo que] ha tenido un efecto perjudicial en la Organización y sus actividades”³⁰.

43. En cuanto a las organizaciones no gubernamentales, Amnistía Internacional ha pedido “un mecanismo justo, transparente e independiente para escuchar las reclamaciones de las víctimas del cólera y garantizarles una reparación, incluidas indemnizaciones”³¹. Human Rights Watch ha criticado la ausencia de “una evaluación independiente de los hechos”³². Y 34 organizaciones no gubernamentales han citado “las pruebas que demuestran de manera abrumadora que el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es responsable” como base para exhortar a los candidatos al cargo de Secretario General a que “prometan

²⁴ Allan Rock, “We must fix the UN’s culture of coverups around peacekeeping”, *Ottawa Citizen*, 13 de junio de 2016

²⁵ Jeremy Waldron, “The UN Charter and the Rule of Law”, ponencia presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, 1 de noviembre de 2015, pág. 15.

²⁶ Farhana Choudhury, “The United Nations immunity regime: seeking a balance between unfettered protection and accountability”, *Georgetown Law Journal*, vol. 104, núm. 3 (2016), pág. 741.

²⁷ “Peacekeeping without Accountability: The United Nations’ Responsibility for the Haitian Cholera Epidemic” (New Haven, Universidad de Yale, 2013)

²⁸ José Alvarez, “The United Nations in the time of cholera”, *AJIL Unbound* (4 de abril de 2014).

²⁹ Mara Pillinger, Ian Hurd y Michael N. Barnett, “How to get away with cholera: The UN, Haiti and international law”, *Perspectives on Politics*, vol. 14, núm. 1 (marzo de 2016), pág. 70.

³⁰ Devika Hovell, “Due process in the United Nations”, *American Journal of International Law*, vol. 110, núm. 1 (enero de 2016), pág. 1.

³¹ Carta de 29 de mayo de 2015 dirigida al Secretario General.

³² Véase www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/haiti.

que garantizarán que las víctimas del cólera en Haití tengan acceso a remedios jurídicos justos”³³.

E. Función de los Estados

44. El dictamen de las Oficina de Asuntos Jurídicos ha constituido una justificación oportuna para que los Estados eviten comprometerse con respecto a la responsabilidad de las Naciones Unidas por la epidemia de cólera en Haití. Aunque el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de personal de mantenimiento de la paz en Haití y examina periódicamente el estado de la misión, ha sido incapaz de abordar, en particular, la cuestión de la responsabilidad de la Organización por la introducción del cólera. En junio de 2016, un grupo bipartito de 158 miembros del Congreso de los Estados Unidos declaró que “cada día que pasa sin una respuesta adecuada de las Naciones Unidas es una tragedia para las víctimas del cólera en Haití y una mancha en la reputación de la Organización” y exhortó al Secretario de Estado de los Estados Unidos a que presionara a las Naciones Unidas para que se indemnizara a las víctimas. Los principales periódicos, incluidos el *New York Times*, el *Washington Post* y el *Boston Globe*, hicieron suyo este llamamiento para que se centrara la atención en las malas actuaciones de las Naciones Unidas. No obstante, queda mucho por decir sobre la opinión de que sin la aquiescencia, por no decir sin el apoyo activo, de los Estados Unidos y otros miembros del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas no habrían adoptado el enfoque de la abdicación.

45. Aunque las Naciones Unidas han mostrado su disposición a poner de relieve cuánto han hecho en Haití, la realidad es que los Estados Miembros se han comprometido hasta la fecha a contribuir sólo con el 18% de los 2.200 millones de dólares de los Estados Unidos que se necesitan para aplicar el Plan Nacional para la Eliminación del Cólera en Haití 2013-2022.

III. Abordar las principales preocupaciones

A. Principios convenidos

46. Antes de abordar las principales preocupaciones prácticas que se han utilizado para justificar el enfoque de la abdicación, es importante subrayar que existe un amplio acuerdo en relación con los principios fundamentales que están en juego aunque siga habiendo controversia acerca de su aplicación.

47. En primer lugar, se considera en general que la inmunidad de las Naciones Unidas es un principio de vital importancia y que toda aceptación de responsabilidad por el brote de cólera debería respetar ese principio.

48. En segundo lugar, todos estamos de acuerdo en que las acciones de las Naciones Unidas deberían cumplir con las normas de derechos humanos. La Organización afirma específicamente “que vela por que sus operaciones de mantenimiento de la paz y su personal operen dentro del marco normativo

³³ Véase www.codebluecampaign.com/press-releases/2016/7/27.

del derecho internacional de los derechos humanos y rindan cuentas de las presuntas violaciones”³⁴.

49. En tercer lugar, como se ha señalado anteriormente, las Naciones Unidas aceptan en principio que son responsables frente a terceros por los daños ocurridos en el curso de sus operaciones de mantenimiento de la paz (véase el documento [A/C.5/49/65](#)).

50. En cuarto lugar, la Convención sobre Prerrogativas e Inmidades de las Naciones Unidas, de 1946, el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas y la práctica de las Naciones Unidas reconocen que deberían proporcionarse remedios jurídicos adecuados cuando surjan controversias relacionadas con la responsabilidad por actos de carácter privado.

51. Habida cuenta de la medida en que existe acuerdo sobre este marco jurídico, el enigma es la razón por la cual sigue habiendo tanta distancia entre la posición actual de las Naciones Unidas y los resultados que estos principios parecen exigir. Esencialmente hay dos razones. La primera es la determinación de acatar el dictamen jurídico no hecho público según el cual la reclamación no es de carácter privado. Por los motivos explicados anteriormente, este dictamen debería reconsiderarse y revisarse. La segunda razón es la incapacidad de reconocer abiertamente y abordar con claridad una serie de antecedentes que han alimentado los temores que aparentemente han disuadido a los diversos actores de tratar de resolver el problema con arreglo a ciertos principios. El informe pasa ahora a examinar estas cuestiones.

B. Argumentos en contra de la rendición de cuentas

52. Tal y como ha demostrado el análisis que antecede, las cuestiones de principio fundamental no han ocupado un lugar central en las preocupaciones de aquellos que apoyan el actual enfoque de abdicación de las Naciones Unidas. En lugar de ello, se ha planteado una serie de preocupaciones prácticas o instrumentistas. Estas preocupaciones son importantes, especialmente porque parecen explicar la profundidad de la oposición a una política que sería acorde con los ideales y principios fundamentales de las Naciones Unidas y aceptaría la responsabilidad y facilitaría la adopción de medidas apropiadas.

1. Proteger la inmunidad absoluta

53. La inmunidad de jurisdicción de las Naciones Unidas en tribunales nacionales es considerada por la mayoría de los observadores como un medio indispensable para protegerla de ataques políticos y evitar ponerla a merced de tribunales nacionales imprevisibles y quizá malintencionados u hostiles. No obstante, la inmunidad absoluta sin la provisión de remedios jurídicos alternativos es igualmente insostenible, que es la razón por la cual la Convención de 1946 establece tanto la inmunidad como los remedios jurídicos. En 2005, un examen de las operaciones de

³⁴ Carta de fecha 25 de noviembre de 2014 del Subsecretario General, Pedro Medrano Rojas, Coordinador Superior de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Cólera en Haití, dirigida a titulares de mandatos especiales, párr.. 57.

mantenimiento de la paz recomendó la renuncia a la inmunidad en relación con actos delictivos “si mantenerla impediría el curso de la justicia y si se puede renunciar a ella sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas” (A/59/710, para. 86). En el presente contexto debería aplicarse un principio similar.

54. La ironía de la posición de las Naciones Unidas respecto al cólera en Haití es que, lejos de reforzar sus argumentos en favor de la inmunidad, ha provocado una respuesta negativa que ha llevado a expertos y comentaristas a hacer un llamamiento para que se suspenda la inmunidad³⁵, para que se reconozcan solo las inmunidades funcionales³⁶ o para que los tribunales nacionales adapten su enfoque de la inmunidad para que se respete el principio de derechos humanos de acceso a un remedio jurídico³⁷. El apoyo a estas sugerencias no hará sino aumentar si no se proporciona un remedio jurídico adecuado en el caso del cólera en Haití³⁸. Hay mucho que decir en favor del argumento apoyado por muchos expertos e invocado en el litigio, según el cual, para que exista la inmunidad absoluta que confiere el artículo 2 de la Convención de 1946 es necesario que se respete el requisito establecido en el artículo VIII, sección 29, de que las Naciones Unidas proporcionen “medios apropiados de arreglo de las controversias”. El rechazo de este argumento por parte de los tribunales de los Estados Unidos no ofrece ninguna garantía de que los tribunales de otros países sigan el ejemplo.

2. Rendirse ante la amenaza de los litigios

55. Algunos funcionarios y diplomáticos han sugerido que, aunque ellos favorecerían la provisión de un remedio jurídico adecuado en este caso, nada puede hacerse hasta que se levante la sombra del litigio. Adoptar medidas antes de que eso ocurra no haría sino alentar muchos más procesos destinados a lograr el mismo resultado: se abrirían las consabidas “compuertas”. No obstante, incluso tras la desestimación de la demanda el 19 de agosto de 2016, el argumento de las compuertas parece motivar una constante insistencia en la política de la abdicación.

56. Si el argumento de las compuertas se estuviera invocando de buena fe, sería, en efecto, un augurio muy negativo para las Naciones Unidas, ya que implicaría que hay muchos casos en que la Organización se ha negado injustamente a proporcionar un remedio jurídico y que las Naciones Unidas no ceden a menos que se inicie un litigio. De hecho, la desestimación de las reclamaciones de las víctimas por parte del Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos podría generar aún más presión sobre las víctimas y los defensores para tratar de persuadir a las autoridades y a los tribunales de otros países de que la inmunidad de las Naciones

³⁵ Ian Hurd, “End the UN’s legal immunity”, *The Hill*, 22 de julio de 2016.

³⁶ Kristen Boon, “The United Nations as Good Samaritan: immunity and responsibility”, 16 *Chicago Journal of International Law*, vol. 16, núm. 2 (2016) pág. 341, pág. 383.

³⁷ Rosa Freedman, “UN immunity or impunity? A human rights based challenge”, *European Journal of International Law*, vol. 25, núm. 1 (2014), pág. 254. Véase también Jan Wouters y Pierre Schmitt, “Challenging acts of other United Nations’ organs, subsidiary organs, and officials”, en *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, August Reinisch ed. (Oxford University Press, 2010) pág. 110.

³⁸ Véase Reinisch, “Conclusion”, en *Challenging Acts of International Organizations before National Courts*, pág. 273.

Unidas en tales situaciones da lugar a un resultado inadmisibles que debe rectificarse de alguna manera.

3. Sentar un mal precedente

57. Un argumento estrechamente relacionado es que “si las Naciones Unidas llegan a un acuerdo con demandantes privados o entra en procesos de arreglo de controversias en los que se concluya que se debe una indemnización, esto podría tener un efecto inhibitorio en la Organización”³⁹. Pero este argumento adolece de las mismas deficiencias que el de las computas. Si las prácticas de las Naciones Unidas en lo que respecta a la responsabilidad civil por daños a terceros son coherentes y justas, y si las reclamaciones se resuelven sobre una base sostenible para la Organización, no hay ninguna razón para que de repente se produzca un aluvión de reclamaciones no presentadas actualmente. El temor a sentar un mal precedente es un argumento clásico para justificar la inacción ante la injusticia.

4. Sancionar a los países que aportan contingentes

58. Diversos observadores han sugerido que el reconocimiento de la responsabilidad en un caso como el del cólera en Haití podría disuadir a los países que aportan contingentes de participar en futuras misiones. No obstante, este análisis plantea varios problemas. En primer lugar, el daño a la reputación causado a los países que aportan contingentes por el rechazo de las Naciones Unidas de unas reclamaciones legítimas es, sin duda, mayor que el que se derivaría de una solución justa. Una herida abierta es mucho peor que una herida que está curada. En segundo lugar, aquellos Estados que suelen estar dispuestos a aportar contingentes tienen menos probabilidades de que se les pregunte si sus contingentes permanecen bajo la sombra de acusaciones no resueltas. En tercer lugar, en consonancia con la resolución de 1995 de la Asamblea General sobre responsabilidad civil por daños a terceros, la carga principal de los acuerdos financieros que se adopten en respuesta a reclamaciones legítimas debería recaer sobre la propia Organización y no sobre el Estado en concreto. Por lo tanto, la manera más eficaz de abordar los temores de los países que aportan contingentes es garantizar que exista un sistema de seguro, ya sea establecido internamente o mediante un asegurador externo.

5. Socavar la viabilidad financiera de las operaciones de mantenimiento de la paz

59. Se han expresado temores de que el éxito del litigio actual podría “dejar en quiebra” a las Naciones Unidas, o al menos a sus operaciones de mantenimiento de la paz. Esos temores reflejan los cálculos basados en las cantidades reclamadas por los litigantes ante los tribunales de los Estados Unidos: 100.000 dólares por víctima fallecida y 50.000 dólares por cada víctima que haya sufrido enfermedades y lesiones. Multiplicada por las cifras oficiales actuales de 9.145 muertos y 779.212 infectados, la responsabilidad potencial, con exclusión de las reclamaciones de aquellos que mueran y resulten infectados en los años venideros, ascendería a 39.875.100.000 dólares o casi 40.000 millones de dólares. Dado que esto equivale a casi cinco veces el presupuesto anual total para las operaciones de mantenimiento de la paz en todo el mundo, es una cifra que, comprensiblemente, puede

³⁹ *Ibid.*, pág. 346.

considerarse prohibitiva y poco realista. En un momento de austeridad presupuestaria generalizada, de reducción de apoyos para el desarrollo multilateral y la financiación humanitaria y de priorización de la financiación de la crisis de refugiados, no es de extrañar que las Naciones Unidas y los Estados Miembros hayan “dejado por imposible” el caso del cólera en Haití y hayan optado por no hacer nada.

60. No obstante, una vez más, esta posición es corta de miras y contraproducente. La cifra de 40.000 millones de dólares de los Estados Unidos debería servir como advertencia de las consecuencias que se derivarían si los tribunales nacionales se convencieran de que la política de la abdicación no es solo inadmisiblesino también injustificada desde el punto de vista jurídico. La mejor manera de evitar que esto ocurra es que las Naciones Unidas ofrezcan un remedio jurídico adecuado. El presente informe no es el lugar idóneo para ofrecer una estimación detallada de cómo debería ser el mismo o lo que podría costar. Pero hay ciertas directrices y precedentes que deberían tenerse en cuenta en este contexto.

61. En primer lugar, los expertos han debatido sobre si el enfoque óptimo que deberían adoptar las Naciones Unidas sería un enfoque derivado de los principios de los derechos humanos o del derecho de daños. Con fines académicos, puede mantenerse, y ya se ha hecho, un debate enriquecedor en torno a algunas de estas cuestiones. Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, ninguno de estos regímenes se ajusta perfectamente a la situación y podrían extraerse elementos de ambos para conformar la mejor respuesta⁴⁰.

62. En segundo lugar, la resolución [52/247](#) de la Asamblea General sobre responsabilidad frente a terceros resulta muy pertinente⁴¹. Establece una limitación temporal para la presentación de reclamaciones que el Secretario General podría ampliar en circunstancias excepcionales. La indemnización pagadera por lesiones, enfermedad o muerte se determinará sobre la base de las normas locales de indemnización, pero no puede ser superior a 50.000 dólares de los Estados Unidos. No se abonará una indemnización por pérdidas no económicas ni por daños morales o punitivos.

63. En tercer lugar, existen varios precedentes en los que las Naciones Unidas han hecho pagos únicos de una indemnización global por los daños causados por las operaciones de mantenimiento de la paz. Un acuerdo alcanzado con Bélgica en 1965 implicaba la aceptación de “la responsabilidad financiera cuando el daño sea el resultado de las medidas adoptadas por los agentes de las Naciones Unidas en violación de las leyes de la guerra y las normas del derecho internacional”, pero quedó establecida “sin perjuicio de las prerrogativas e inmunidades de que gozan las

⁴⁰ Boon, “The United Nations as Good Samaritan”; Hovell, “Due process in the United Nations”; y C. Ferstman, “Responding to the Introduction of Cholera to Haiti: Policy Options” (Londres, Redress, 2016).

⁴¹ Véase, no obstante, el párrafo 7, en el que la Asamblea General hacía suya la opinión del Secretario General, según la cual las Naciones Unidas no pueden limitar su responsabilidad cuando se ha cometido un acto ilícito deliberadamente, con dolo o como resultado de una negligencia grave ([A/51/903](#), párr. 14).

Naciones Unidas”. También se llegó a acuerdos similares con Luxemburgo en 1966 y con Italia en 1967⁴².

64. En cuarto lugar, en los casos de muerte podrían contemplarse acuerdos diferentes de los aplicables a los casos de lesiones. Dado el carácter continuo del problema y la complejidad de indemnizar a todos aquellos que cayeron enfermos, un enfoque programático podría ser un elemento importante en relación con la segunda categoría de víctimas.

65. En quinto lugar, podrían extraerse orientaciones de importantes precedentes para acuerdos de indemnización global a nivel nacional. Algunos ejemplos pertinentes son los acuerdos establecidos en los Estados Unidos para indemnizar a las víctimas de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001⁴³, el acuerdo entre los Estados Unidos y Francia en 2014 para indemnizar a las víctimas del Holocausto⁴⁴ y el Programa Canadiense de Reparaciones para el Sistema de Internados Indios, creado para reparar los legados históricos de discriminación sufrida por los niños aborígenes que asistían a esas escuelas⁴⁵.

66. Es evidente que las Naciones Unidas podrían hacer uso de estos diversos precedentes a fin de conformar un enfoque de las indemnizaciones como parte de un paquete más amplio que haga justicia a las víctimas y sea asequible.

IV. Por qué las Naciones Unidas deben cambiar su posición

67. El Relator Especial ha planteado anteriormente que las principales preocupaciones que parecen sustentar el enfoque de la abdicación pueden abordarse satisfactoriamente sin poner en peligro los intereses fundamentales de las Naciones Unidas o de sus Estados Miembros. No obstante, las razones en favor de la acción son en realidad mucho más fuertes de lo que esa conclusión podría sugerir. Por lo tanto, antes de exponer lo que podría ser un enfoque constructivo y responsable, es importante subrayar las razones positivas que abogan firmemente por un cambio urgente de políticas.

68. *Mantenimiento de la paz*: Este es un aspecto cada vez más importante del papel que desempeñan las Naciones Unidas en muchas partes del mundo. Sus posibilidades de éxito dependen de diversos factores, pero los principales son su legitimidad, credibilidad y capacidad de respuesta. En Haití, la reputación de la MINUSTAH se ha visto gravemente empañada por el episodio de cólera. Y el mensaje de que la Organización no está preparada para aceptar la responsabilidad por conducta negligente, que da lugar a consecuencias nefastas, a pesar de haber sido declarada definitivamente culpable tanto en el mundo científico como en el

⁴² Freedman, “UN immunity or impunity?”, pág. 248.

⁴³ Mike Steenson y Joseph Michael Sayler, “The legacy of the 9/11 Fund and the Minnesota I-35W bridge-collapse fund: creating a template for compensating victims of future mass-tort catastrophes”, *William Mitchell Law Review*, vol. 35, núm. 2 (2009), pág. 524.

⁴⁴ “United States and France sign agreement to compensate Holocaust victims”, *American Journal of International Law*, vol. 110, núm. 1 (2016), pág. 117.

⁴⁵ “The Indian Residential Schools Settlement Agreement Common Experience Payment and Healing: A Qualitative Study Exploring Impacts on Recipients” (Ottawa, Aboriginal Healing Foundation 2010).

tribunal de la opinión pública, no habrá escapado a otros Estados que están considerando la posibilidad de aceptar acoger o participar en operaciones de mantenimiento de la paz. Aunque haya una gran diferencia entre el abuso sexual y la conducta negligente, existe un mensaje importante para las Naciones Unidas en el contexto de Haití que puede extraerse de la investigación independiente de los abusos sexuales en la República Centroafricana. Dicho mensaje advertía de que “cuando la comunidad internacional no presta atención a las víctimas ni pide cuentas a los autores” ello equivale a una traición a la confianza⁴⁶.

69. *Estado de derecho*: el Secretario General y el Vice Secretario General han apoyado con voz firme las resoluciones de la Asamblea General en las que la Asamblea ha subrayado la importancia fundamental de respetar el estado de derecho. Sin embargo, en este caso, el enfoque de las Naciones Unidas socava el estado de derecho y reduce la credibilidad de la Organización como defensora de su respeto. Al no adoptar ni la más mínima medida para rendir cuentas e indemnizar a los afectados o incluso para explicar las razones de su negativa a hacerlo, las Naciones Unidas reproducen precisamente el comportamiento que pretenden modificar en otros lugares. El estado de derecho exige que las Naciones Unidas cumplan con sus obligaciones en virtud de los tratados, incluidas las previstas en el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, así como los derechos humanos fundamentales, como la provisión de un remedio jurídico efectivo a aquellos que se han visto perjudicados por la Organización. También exige que la Organización actúe de manera coherente y brinde una respuesta comparable a todas las reclamaciones legítimas de derecho privado formuladas contra ella. Las Naciones Unidas deberían predicar con el ejemplo.

70. *Derechos humanos*: uno de los logros más significativos de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos en los últimos años surgió en un momento de crisis similar en el seno de la Organización como resultado de su función en los últimos meses de la guerra civil de Sri Lanka en 2010. En respuesta a las críticas concertadas que se formularon, el Secretario General encargó, en primer lugar, a un grupo de examen interno que estudiara si las Naciones Unidas habían cumplido con sus responsabilidades para evitar las violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario, y responder a ellas. A continuación, anunció su iniciativa “Los Derechos Humanos Primero”, que “tiene por objeto ayudar a las Naciones Unidas a actuar de manera más coherente en todos los pilares de la labor de la Organización: la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos”. Como ha señalado el Vice Secretario General, “Los Derechos Humanos Primero” aborda la forma de mejorar el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas y el desempeño de los funcionarios”. No obstante, la negativa a abordar las violaciones de los derechos humanos que se han producido en Haití como resultado de la epidemia de cólera contrasta fuertemente con las excelentes intenciones de esa iniciativa⁴⁷. A menos que se tomen medidas, el mensaje es que se aplica un doble

⁴⁶ “Taking Action on Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Report of an Independent Review on Sexual Exploitation and Abuse by International Peacekeeping Forces in the Central African Republic” (Nueva York, Naciones Unidas, 17 de diciembre de 2015).

⁴⁷ Rosa Freedman y Nicolas Lemay-Hebert, “‘Jistis ak reparasyon pou tout victim kolera MINUSTAH’: The United Nations and the Right to Health in Haiti”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 28, núm. 3 (2015) pág. 507.

rasero según el cual las Naciones Unidas pueden insistir en la necesidad de que los Estados Miembros respeten los derechos humanos al tiempo que rechazan esa responsabilidad para sí mismas, incluso en una situación particularmente atroz.

71. *Remedios jurídicos*: la provisión de remedios jurídicos para las infracciones es una dimensión esencial del derecho relativo a la inmunidad, del derecho de los derechos humanos, del estado de derecho y del principio de rendición de cuentas. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos amonesta periódicamente y acertadamente a los Estados que se niegan a proporcionar un remedio jurídico a aquellos cuyos derechos humanos hayan sido violados, pero en el caso de Haití, las Naciones Unidas se han negado incluso a considerar una serie de remedios jurídicos que podrían proporcionarse de forma razonable y viable. Del mismo modo, en el contexto de la justicia de transición, las Naciones Unidas exhortan sistemáticamente a los Estados a que reconozcan las infracciones a fin de garantizar procesos significativos para la reivindicación de reclamaciones y para proporcionar una reparación a las víctimas. No obstante, en el caso de Haití, a las víctimas se les dice que unos cuantos proyectos de desarrollo de amplio alcance deberían constituir una reparación suficiente. Incluso en el contexto de los conflictos armados, diversos órganos de las Naciones Unidas han instado a los Estados a que proporcionen formas de indemnización, ya sea a título graciable o de otra forma, a aquellos que hayan perdido la vida o hayan resultado heridos, aunque la obligación jurídica de proporcionar esa indemnización no sea incontestable.

72. *Oficina del Secretario General*: es fundamental que se mantenga la integridad de la Oficina del Secretario General. El actual Secretario General ha visitado y sufrido con las víctimas del cólera en Haití, ha hablado del deber moral de la Organización y, en general, ha expresado su profunda preocupación por la cuestión. Sin embargo, no ha llegado a adoptar ninguna de las medidas que se requieren si las Naciones Unidas desean ir más allá de su política de abdicar de la responsabilidad. Desde el exterior, y para muchos en el interior, el motivo parece ser que se ha permitido que el asesoramiento jurídico proporcionado por la Oficina de Asuntos Jurídicos prevalezca sobre todas las demás consideraciones que militan de forma contundente en favor de la búsqueda de una solución constructiva y justa. El “gobierno por decreto”, tal como la interpreta la Oficina, ha prevalecido sobre el estado de derecho.

73. En resumen, lo que está en juego es la credibilidad en general de la Organización en muchas esferas diferentes. Su posición actual sobre el cólera en Haití está en contradicción con las posiciones que propugna con tanta firmeza en otras esferas normativas fundamentales. Tiene mucho que ganar si reconsidera su posición y mucho que perder si mantiene obstinadamente su enfoque actual.

V. Nuevo enfoque de agosto de 2016

74. Antes de finalizar el presente informe, se presentó un proyecto al Secretario General y a otros funcionarios competentes para que formularan observaciones. Para la sorpresa del Relator Especial, este proyecto se filtró a la prensa y apareció íntegramente en el *New York Times*. Posteriormente, el Vice Secretario General respondió al Relator Especial el 19 de agosto de 2016. La respuesta contiene varios elementos nuevos y muy positivos. En particular, las Naciones Unidas se

comprometieron a adoptar un “nuevo enfoque” que “abordará muchas de las preocupaciones planteadas en [el presente] informe”. Ese enfoque incluirá, como “eje central”, un paquete que proporcionará “asistencia material y apoyo” a las víctimas y sus familias, más allá de los programas existentes. El conjunto de medidas de apoyo y el mecanismo de ejecución se pondrán en práctica mediante “un proceso transparente” que incluya consultas con las autoridades de Haití, los Estados Miembros y las víctimas. La Organización también se comprometió a intensificar sus esfuerzos en respuesta a la epidemia. Cada uno de esos compromisos es importante. Las consecuencias son que existirá un enfoque que va mucho más allá del ya existente, que será transparente, que movilizará recursos adicionales y que indemnizará a las víctimas.

75. Del mismo modo, la nueva política sigue siendo fundamentalmente incompleta. Aún no existe una promesa de presentación de disculpas o de aceptación de la responsabilidad. La repetición de las expresiones anteriores “profundo pesar” y “responsabilidad moral” no es una novedad. La “posición jurídica de la Organización”, que consiste en negar toda responsabilidad jurídica, se reafirma de manera integral. Por consiguiente, la obligación de proporcionar un remedio jurídico adecuado se ha rechazado y, en su lugar, deben buscarse soluciones únicamente “mediante medidas políticas, diplomáticas u otros medios”. En otras palabras, las contorsiones jurídicas lamentablemente interesadas concebidas para escapar a cualquier forma de responsabilidad jurídica siguen en vigor. A menos que el nuevo proceso también incluya una reconsideración a este respecto, la capacidad de la Organización para salvaguardar su moral, y sobre todo su credibilidad y autoridad jurídicas, se verá gravemente socavada.

76. En definitiva, el nuevo enfoque es claramente un avance, pero aún quedan por responder cuestiones difíciles. Entre ellas figuran las siguientes:

a) ¿Por qué no es posible ir más allá del reconocimiento de la “responsabilidad moral” y aceptar la responsabilidad jurídica aplicable a todas luces a la vista de los hechos tal y como se entienden ahora?

b) ¿Por qué, sin que haya ningún elemento nuevo y ante la ausencia de presentación de disculpas o del reconocimiento de la responsabilidad jurídica, decidirán ahora los Estados Miembros, que en los últimos años se han preparado para financiar solo el 18% de las apelaciones existentes, contribuir con más generosidad?

77. A menos que el nuevo enfoque también incluya una revisión de la política jurídica, consolidará un precedente según el cual las Naciones Unidas nunca aceptarán su responsabilidad jurídica en el futuro, independientemente de los horribles que sean los hechos. Ello constituiría, en definitiva, una burla permanente de la justicia.

VI. El camino a seguir

78. El enfoque de la abdicación ha prosperado porque se ha permitido que prevalezca un formalismo jurídico estéril facilitado por la incapacidad de explorar opciones constructivas. Sin embargo, ese enfoque es contrario tanto a los intereses de la justicia como a los intereses de las Naciones Unidas.

79. En la actualidad existen motivos de peso para pedir disculpas y aceptar la responsabilidad. En primer lugar, el elemento de duda en cuanto a la responsabilidad de las Naciones Unidas por la introducción del cólera se ha eliminado definitivamente. Una serie de estudios científicos y declaraciones posteriores a la presentación del informe del grupo de expertos independientes, así como las propias aclaraciones posteriores de los expertos, no dejan duda razonable y la posición de las Naciones Unidas debe reflejar esa realidad. Está claro que una política que podría haberse justificado anteriormente ya no cuenta con el apoyo de los hechos científicos.

80. En segundo lugar, la política jurídica existente se formuló hace unos seis años y no presta atención a las importantes lecciones extraídas de la iniciativa “Los Derechos Humanos Primero” y del informe sobre el examen independiente de los abusos sexuales cometidos en la República Centroafricana.

81. En tercer lugar, existe ahora un compromiso mucho más firme de tomar en serio el estado de derecho en el contexto del enfoque adoptado en el seno de las Naciones Unidas, y esto debe reflejarse en la respuesta jurídica al cólera en Haití.

82. El presente informe no es el contexto apropiado para explicar en detalle lo que queda por hacer para corregir los errores que se han producido. Pero es posible esbozar a grandes rasgos las principales medidas que se requieren.

83. En primer lugar y ante todo, debería haber una disculpa y una aceptación de la responsabilidad en nombre del Secretario General.

84. Las Naciones Unidas deberían reconocer que las reclamaciones son de derecho privado y, por consiguiente, deberían ofrecer un remedio jurídico adecuado, tal como se les exige legalmente. El nuevo enfoque anunciado por el Vice Secretario General sería de gran ayuda para constituir dicho remedio jurídico.

85. Desde agosto de 2016, el Secretario General parece haber aceptado que las iniciativas existentes basadas en proyectos no pueden considerarse un sustituto de la indemnización personal a las víctimas y sus familias. Su propuesta de un nuevo paquete debería garantizar una indemnización adecuada, teniendo en cuenta los elementos ya señalados.

86. En consonancia con la declaración del Vice Secretario General, el proceso debería reflejar un nuevo compromiso de celebrar consultas con todas las partes interesadas sobre una base lo más transparente posible.

87. El proceso descrito aquí también debería servir de base para el enfoque que adoptarán las Naciones Unidas en el futuro en casos como este.

88. Las autoridades de Haití, incluido el actual Gobierno provisional, necesitan superar la renuencia de los Gobiernos anteriores a presionar a la comunidad internacional para garantizar que se defiendan los derechos humanos de sus ciudadanos.

89. De cara al futuro, la función de los Estados Miembros será absolutamente crucial. Aunque se han perdido más vidas en Haití por el cólera de las que se perdieron en la totalidad de la epidemia de Ébola en África, demasiados Estados han supuesto erróneamente hasta la fecha que el caso de Haití es demasiado difícil de resolver. Los Estados que proporcionan un apoyo sustancial al presupuesto de mantenimiento de la paz, especialmente los Estados Unidos, que es el principal contribuyente, deberían promover activamente una solución a esta crisis actual que respete los derechos de las víctimas y responda mejor a la reputación y otros intereses de las Naciones Unidas. No hacerlo causará un daño irreparable a la Organización y a la estima de la que goza en todo el mundo.
